

**THE EDUCATION SECTOR ANALYTICAL AND CAPACITY DEVELOPMENT PARTNERSHIP
(ACDP - 006)**

**PENGEMBANGAN STRATEGI
PENDIDIKAN DASAR BEBAS PUNGUTAN**

**BANTUAN BAGI KELUARGA MISKIN DALAM
MENDANAI BIAYA PRIBADI UNTUK
PENDIDIKAN DASAR**

Mei 2013

KEMITRAAN UNTUK PENGEMBANGAN KAPASITAS DAN ANALISIS PENIDDIKAN (ACDP):

Pemerintah Republik Indonesia (dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Agama, dan BAPPENAS), *Australian Agency for International Development (AusAID)*, Uni Eropa (EU) dan Bank Pembangunan Asia (ADB) telah membentuk Kemitraan Untuk Pengembangan Kapasitas dan Analisis Pendidikan (ACDP) sebagai fasilitas untuk memajukan dialog kebijakan dan reformasi kelembagaan dan organisasi sektor pendidikan dalam mendukung pelaksanaan kebijakan dan membantu mengurangi kesenjangan dalam kinerja pendidikan di propinsi dan kabupaten di Indonesia. Kegiatan ini merupakan bagian integral dari Program Pendukung Sektor Pendidikan (ESSP) yang terdiri dari (i) dukungan sektor anggaran Uni Eropa dengan pengaturan yang telah disetujui untuk pencairan hibah - didasarkan oleh hasil dan (ii) kebijakan dan program yang dialokasikan-oleh AusAID sektor pendukung hibah pengembangan yang terdiri dari: program prasarana sekolah, dan sebuah program pengembangan pengelolaan sekolah di kabupaten secara nasional serta sebuah program untuk mempercepat akreditasi sekolah-sekolah islam swasta di Indonesia. Laporan ini disiapkan dengan dukungan hibah dari AusAID dan Uni Eropa melalui ACDP.

PERUSAHAAN KONSULTAN:

Dua perusahaan konsultan utama yang bertanggungjawab terhadap penyiapan Laporan Bantuan bagi Keluarga Miskin dalam mendanai Biaya Pribadi untuk Pendidikan Dasar (ver. 2013-05-15) ini adalah : **PT. Trans Intra Asia (TIA)**, Indonesia dan **Institute of Public Administration of Canada (IPAC)**. Konsultan utama ini juga berasosiasi dengan lima (5) lembaga, yaitu: dua (2) dari Canada (**Queens University** dan **Dalhousie University**) dan tiga (3) dari Indonesia (**Institut Pertanian Bogor**, **Fakultas Hukum Universitas Padjajaran**, dan **Lembaga Pengembangan Ekonomi dan Keuangan**).

TIM KONSULTAN YANG MENYIAPKAN LAPORAN:

1. **Chris Majewski**, Team Leader/Basic Education Policy and Governance Expert
2. **Achmadi Ringoringo**, Education Finance Expert
3. **Robertus Soeharno**, PFM & Decentralization Expert
4. **Umaedi**, Capacity Development Expert
5. **I Made Sumertajaya**, Data Analyst
6. **Jeffry Fanciscus Haloho**, Research Assistant

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	i
DAFTAR TABEL.....	ii
DAFTAR SINGKATAN.....	iii
1. PENDAHULUAN.....	1
2. KERANGKA DASAR HUKUM/PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DARI PDBP.....	2
3. BIAYA PRIBADI UNTUK PENDIDIKAN DASAR.....	5
4. PENDEKATAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM MEMBANTU KELUARGA MISKIN MENANGGUNG BIAYA PRIBADI UNTUK PENDIDIKAN DASAR.....	6
5. EVALUASI BSM.....	9
6. ARAH MASA DEPAN.....	11

Dokumen ini merupakan Volume 7 dari Pengembangan Strategi Pendidikan Dasar Bebas Pungutan. Laporan selengkapnya terdiri dari sembilan volume:

- Volume 1. Laporan Akhir
- Volume 2. Kerangka Konseptual Pendidikan Dasar Bebas Pungutan
- Volume 3. Analisis Bantuan Operasional Sekolah
- Volume 4. Proyeksi Biaya yang dibutuhkan untuk Pelaksanaan Pendidikan Dasar Bebas Pungutan hingga Tahun 2020
- Volume 5. Survei Kontribusi Orangtua dalam Pendidikan Dasar
- Volume 6. Strategi Pengembangan Kapasitas Sumber Daya Manusia Dan Institusi Dalam Mendukung Implementasi Pendidikan Dasar Bebas Pungutan
- Volume 7. Bantuan bagi Keluarga Miskin dalam mendanai Biaya Pribadi untuk Pendidikan Dasar
- Volume 8. Kerangka Akuntabilitas
- Volume 9. Draf Peta Jalan Untuk Implementasi Strategi Pendidikan Dasar Bebas Pungutan

DAFTAR TABEL

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Kategori pembelanjaan utama dalam pendidikan dasar	1
Tabel 2. Rata-rata biaya total per murid yang ditanggung oleh orangtua untuk pendidikan dasar periode 2003 - 2009 (nilai asli untuk tahun berlaku dan konstan untuk tahun 2011, dalam Rupiah). Sumber: Susenas 2003, 2006, 2009.	5
Tabel 3. Rata-rata biaya per murid yang ditanggung orangtua untuk pendidikan dasar tahun ajaran 2011-12, serta persentase pembayaran yang langsung diberikan kepada sekolah/madrasah. Sumber: ACDP 006.....	6
Tabel 4. Beasiswa BSM yang disediakan bagi murid dalam jenjang pendidikan dasar, tahun 2008 dan 2012*	8
Tabel 5. Proyeksi biaya-biaya BSM bagi murid SMP/MTs di tahun 2012.....	9
Tabel 6. Persentase murid pendidikan dasar berdasarkan kuantil termiskin dan terkaya yang menerima BSM, Tahun 2010	10

DAFTAR SINGKATAN

DAFTAR SINGKATAN

ACDP	Analytical and Capacity Development Partnership
ADB	Asian Development Bank
AusAID	Australian Agency for International Development
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan
Bappenas	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BOS	Biaya Operasional Sekolah
BSM	Bantuan Siswa Miskin
EMIS	Sistem Informasi Manajemen Pendidikan (Education Management Information System)
FBE	Pendidikan Dasar Bebas Pungutan (Free Basic Education)
FGD	Kelompok Diskusi Terfokus (Focus Group Discussion)
KKTPUU	Kelompok Kerja Teknik Pimpinan Unit Utama
Kemdikbud	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Kemenag	Kementerian Agama
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemenkeu	Kementerian Keuangan
MI	Madrasah Ibtidaiyah
MTs	Madrasah Tsanawiyah
PDBP	Pendidikan Dasar Bebas Pungutan
SD	Sekolah Dasar
SIMP	Sistem Informasi Manajemen Pendidikan
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SPN	Standar Pendidikan Nasional
SUSENAS	Survei Sosial Ekonomi Nasional
TNP2K	Tim Nasional Percepatan Pemberantasan Kemiskinan
ToR	Kerangka Acuan (Terms of Reference)

TEKS UTAMA

1. PENDAHULUAN

Makalah ini memuat sebagian dari kerja proyek ACDP 006 dalam *Pengembangan Strategi Pendidikan Dasar Bebas Pungutan*. Tujuan dari proyek ini adalah untuk mengembangkan sebuah strategi yang komprehensif bagi implementasi Pendidikan Dasar Bebas Pungutan (PDBP) di Indonesia, yang mencakup pembahasan kebijakan, penganggaran, akuntabilitas, pengembangan kapasitas dan persyaratan bagi sistem.

Strategi tersebut juga perlu membahas kebutuhan-kebutuhan tertentu dari sebagian populasi Indonesia yang mengalami kesulitan untuk membiayai pendidikan dasar walaupun tidak ada lagi keharusan membayar uang sekolah.

Biaya-biaya pendidikan dasar dikelompokkan ke dalam kategori penganggaran berikut ini:

Tabel 1. Kategori pembelanjaan utama dalam pendidikan dasar

Kategori Pembelanjaan	Contoh
Investasi <ul style="list-style-type: none">• Skala besar• Skala kecil	bangunan sekolah, perabot ruang kelas Alat bantu ajar, peralatan kantor, generator kecil
Operasional <ul style="list-style-type: none">• Personalia• Non-personalia	upah guru dan tenaga didik Konsumsi, transportasi
Pribadi	seragam, transportasi, alat tulis

Fokus pembahasan makalah ini adalah biaya pribadi yang berkaitan dengan pendidikan dasar. Hal ini memuat elemen-elemen utama sebagai berikut:

- rangkuman mengenai elemen-elemen kunci dari kerangka hukum terkait dengan pendanaan pendidikan dasar;
- ringkasan mengenai praktik-praktik yang dilakukan di Indonesia saat ini dalam membantu keluarga miskin mendanai biaya pribadi untuk pendidikan dasar, dengan memberikan perhatian khusus kepada program utama yang terkait dengan praktik ini, yaitu Bantuan Siswa Miskin (BSM);
- evaluasi atas BSM; dan
- rekomendasi untuk masa mendatang dengan mempelajari praktik-praktik terbaik di dunia internasional.

Selain sumber-sumber sekunder baik di tingkat nasional maupun internasional, termasuk data statistik nasional Indonesia, makalah ini juga memuat data dari studi yang dilakukan oleh ACDP 006 sendiri mengenai kontribusi orangtua terhadap pendidikan dasar yang berlangsung pada bulan Mei-Juni 2012.

2. KERANGKA DASAR HUKUM/PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DARI PDBP

Ringkasan perundang-undangan utama/kunci

Suatu bentuk pendidikan dasar sudah diberikan sejak jaman penjajahan, meskipun tidak semua rakyat Indonesia dapat memperolehnya. Setelah kemerdekaan diperoleh, sistem pendidikan Indonesia mulai dibentuk. Berikut ini uraian penyusunan elemen-elemen hukum dan peraturan terpenting yang mempengaruhi pendidikan dasar di Indonesia, serta aplikasinya dalam pendanaan pendidikan dasar dan dalam rangka membantu murid dari keluarga miskin membiayai biaya pribadi yang terkait dengan pendidikan.

Undang-undang Dasar 1945

Dalam undang-undang dasar disebutkan bahwa salah satu tujuan dari kemerdekaan adalah mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia, dan bahwa setiap warga negara Indonesia berhak untuk memperoleh pendidikan. Pendidikan dasar adalah wajib, dan oleh karena itu pemerintah juga wajib untuk membiayai program pendidikan dasar tersebut.

UU No. 4 /1950 dan UU No 12 /1954

Semua anak usia enam tahun berhak atas pendidikan dan semua yang berusia delapan tahun wajib untuk bersekolah paling sedikit selama enam tahun.

Bantuan pemerintah kepada sekolah swasta diperbolehkan dengan catatan bahwa sekolah swasta tersebut memenuhi syarat. Sifat dan jumlah subsidi ditentukan dengan undang-undang.

Di sekolah dasar dan sekolah luar biasa negeri pungutan untuk uang sekolah tidak diperbolehkan. Di semua sekolah negeri yang lain siswa membayar uang sekolah sesuai dengan kemampuan mereka. Khusus di sekolah menengah dan sekolah kejuruan, siswa membayar biaya peralatan dan bahan-bahan untuk praktek untuk matapelajaran tertentu. Siswa yang mampu sampai dengan pendidikan tertentu tetapi tidak dapat membayar, tidak diwajibkan untuk membayar.

UU No.2/1989

Jenjang pendidikan yang ditetapkan disini adalah pendidikan dasar, menengah dan tinggi, dengan jenjang pendidikan dasar mencakup sembilan tahun. Pendidikan dasar adalah wajib untuk anak usia antara tujuh sampai lima belas tahun.

Semua siswa wajib membayar uang sekolah kecuali mereka yang dikecualikan untuk membayar.

Pemerintah bertanggungjawab atas gaji dan tunjangan untuk para pendidik yang bekerja di satuan pendidikan negeri. Gaji dan tunjangan untuk para pendidik yang bekerja di satuan pendidikan swasta adalah tanggungjawab dari organisasi yang mengelola satuan pendidikan tersebut. Pemerintah dapat membantu satuan pendidikan swasta sesuai dengan peraturan yang ada.

UU No. 20/2003

Pendidikan akan dikelola secara demokratis, adil, tidak ada diskriminasi dan menghormati hak asasi manusia, nilai-nilai keagamaan, nilai kebudayaan, dan kebhinekaan dari bangsa Indonesia.

Pendidikan formal terdiri dari tiga jenjang: pendidikan dasar, menengah dan tinggi. Pendidikan dasar terdiri dari SD/MI, dan SMP/MTs. Semua warga negara yang berusia tujuh sampai lima belas tahun wajib untuk mengikuti pendidikan dasar, dan orangtua mereka wajib untuk menjamin terlaksananya kewajiban tersebut.

Pemerintah pusat dan daerah menjamin bahwa paling sedikit wajib belajar pendidikan dasar tersebut akan gratis, tetapi masyarakat secara keseluruhan juga berbagi tanggungjawab dalam penyelenggaraan pendidikan wajib tersebut.

Bagian undang-undang yang secara spesifik mengatur situasi yang dihadapi para murid yang memiliki kemampuan untuk berpartisipasi dalam pendidikan namun mengalami keterbatasan ekonomi adalah Bab 5, Pasal 12, Ayat 1 yang menyatakan bahwa:

Setiap peserta didik pada setiap satuan pendidikan berhak:

(c) mendapatkan beasiswa bagi yang berprestasi yang orang tuanya tidak mampumembiayai pendidikannya

(d) mendapatkan biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya.

Pimpinan yang bertanggung jawab pada manajemen satuan pendidikan swasta wajib memelihara dan mengembangkan pendidik dan tenaga kependidikannya.

Pemerintah dan pemerintah daerah wajib membantu dengan memberikan bimbingan dan pengembangan terhadap pendidik dan tenaga kependidikan satuan pendidikan swasta.

UU No. 19/2005

UU ini mengatur Standar Nasional Pendidikan (SNP) yang terdiri dari daftar lengkap dari standar yang terkait dengan layanan dan kegiatan penyediaan pendidikan. Pengaturan secara rinci mengenai SNP diatur dalam beberapa Permen Diknas.

UU No. 65/2005

UU ini mengatur Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk berbagai kegiatan pemerintah yang didesentralisasikan termasuk pendidikan.

Peraturan Pemerintah No. 47/2008

Peraturan ini merupakan pengembangan lebih lanjut dari UU No. 20/2003, menggarisbawahi bahwa pendidikan dasar yang wajib meliputi periode pendidikan selama sembilan tahun, dimana tanggung jawab pendanaan program ini ditanggung bersama oleh pemerintah nasional dan lokal.

Peraturan Pemerintah No. 48/2008

Mengidentifikasi kategori-kategori dana yang digunakan dalam penyediaan pendidikan, termasuk biaya kapital, personalia, operasional non-personalia dan pengeluaran pribadi.

Permendiknas No. 15/2010

Mengatur 27 kriteria yang merupakan SPM untuk pendidikan dasar.

Permendikbud No. 60/2011

Mengatur tentang pungutan dan sumbangan dari orangtua siswa. Aturan ini direvisi dengan Permendikbud No. 44/2012, di bawah ini.

Permendikbud 44/2012

Mengatur secara eksplisit bahwa sekolah dan madrasah negeri tidak diperbolehkan melakukan pungutan, namun sumbangan diperbolehkan. RSBI/RMBI/SBI/MBI diperbolehkan melakukan pungutan dengan persyaratan tertentu, dengan pengecualian tidak diperbolehkan untuk melakukan pungutan terhadap siswa dari keluarga miskin. Penyelenggara pendidikan dasar swasta diperbolehkan untuk melakukan pungutan investasi apabila terdapat kesenjangan antara kondisi sekarang dengan standar tersebut dalam SPM atau SNP. Kalau sekolah/madrasah swasta menerima bantuan biaya operasional dari pemerintah, maka mereka diperbolehkan memungut biaya operasional untuk menutup kesenjangan tersebut. Apabila mereka menolak bantuan biaya operasional dari pemerintah, maka mereka dilarang memungut biaya operasional. Perlu penjelasan apakah definisi biaya operasional dalam Permendikbud ini sama dengan definisi biaya operasional di Peraturan Pemerintah No 48/2008.

Kewajiban orangtua, sekolah/madrasah dan pemerintah dalam menjamin pendidikan dasar untuk semua anak

Kerangka hukum menekankan wajibnya berpartisipasi dalam pendidikan dasar. Semua anak, termasuk dengan latar belakang keluarga miskin, diwajibkan untuk mengikuti pendidikan wajib selama sembilan tahun: enam tahun di SD/MI dan tiga tahun di SMP/MTs. Orangtua harus menjamin bahwa anak-anak mereka mengikuti program pendidikan, terlepas dari bagaimanapun kondisi keuangan keluarga mereka. Kemiskinan bukanlah alasan yang dapat diterima untuk tidak berpartisipasi.

Bagi sekolah/madrasah yang menyelenggarakan pendidikan dasar, hal ini berarti mendaftarkan dan mengajarkan anak-anak dari keluarga miskin tanpa meminta kontribusi finansial sedikitpun dari mereka. Hal ini berlaku pula bagi institusi yang sebenarnya diijinkan untuk memungut biaya. Walaupun tidak membayar, para murid dari keluarga miskin harus diajarkan dengan kurikulum nasional penuh sebagaimana digariskan dalam peraturan yang berlaku.

Bagi pemerintah di seluruh tingkatan, ada suatu kewajiban yang nyata untuk membiayai pendidikan dasar bagi semua murid yang memasuki usia wajib belajar. Ada pula sebuah kewajiban yang lebih khusus lagi untuk menjamin bahwa murid-murid tidak akan tercerabut dari layanan pendidikan dasar akibat kondisi finansial keluarga mereka. Pemerintah pusat telah menanggapi kewajiban ini dengan memandatkan seluruh sekolah dan madrasah negeri untuk tidak memungut biaya wajib. Sekolah dan madrasah berstandar internasional serta sekolah dan madrasah swasta diperbolehkan memungut biaya untuk menjembatani kesenjangan antara kondisi mereka saat ini dengan kondisi yang digariskan baik dalam SPM maupun SNP, namun mereka harus membebaskan murid-murid dari keluarga miskin dari pungutan biaya.

3. BIAYA PRIBADI UNTUK PENDIDIKAN DASAR

Menjamin bahwa murid-murid dari keluarga miskin bebas dari pungutan biaya apapun dari sekolah /madrasah hanya menanggapi sebagian dari berbagai tantangan yang harus dihadapi oleh keluarga miskin yang ingin agar anak-anak mereka menunaikan wajib belajar sembilan tahun hingga selesai. Tabel 2 (di bawah ini) menunjukkan rata-rata biaya total pendidikan, per murid, yang ditanggung keluarga Indonesia antara tahun 2003 dan 2009. Data diperoleh dari Modul Pendidikan dan Sosial Susenas yang pengumpulannya dilakukan setiap tiga tahun sekali. Di tahun 2012 ini dilakukan pengumpulan data baru untuk modul ini. Itu berarti bahwa data dari survei terbaru ini tidak akan tersedia sebelum tahun 2013.

Tabel 2. Rata-rata biaya total per murid yang ditanggung oleh orangtua untuk pendidikan dasar periode 2003 - 2009 (nilai asli untuk tahun berlaku dan konstan untuk tahun 2011, dalam Rupiah).

Sumber: Susenas 2003, 2006, 2009.

Sekolah/madrasah	Rata-rata Biaya Total yang Dikeluarkan Orangtua/Tahun/Per Murid		
	Dalam Nilai Rupiah Asli dan 2011 konstan		
	2003	2006	2009
SD Negeri	146.653 (2003)	(2006) 418.810 (2011)	(2009) 655.580 (2011)
SD Swasta	366.426 (2011)	(2006) 923.094 (2011)	(2009) 1.095.058 (2011)
MI Negeri	136.617 (2003)	(2006) 507.864 (2011)	(2009) 665.102 (2011)
MI Swasta	339.546 (2011)	(2006) 480.048 (2011)	(2009) 705.120 (2011)
SMP Negeri	383.474 (2003)	(2006) 931.230 (2011)	(2009) 1.035.700 (2011)
SMP Swasta	943.060 (2011)	(2006) 1.489.132 (2011)	(2009) 1.397.740 (2011)
MTs Negeri	301.232 (2003)	(2006) 730.172 (2011)	(2009) 1.004.112 (2011)
MTs Swasta	745.834 (2011)	(2006) 731.352 (2011)	(2009) 996.414 (2011)

Survei mandiri ACDP 006 mengenai kontribusi orangtua bagi pendidikan dasar yang dilakukan di bulan Mei-Juni 2012¹, menunjukkan bahwa kontribusi ini terus meningkat sebagaimana diperlihatkan dalam Tabel 3 di bawah ini. Besarnya jumlah kontribusi orangtua yang dilaporkan survey umumnya konsisten dengan laporan serupa dari Bank Dunia, yang di awal tahun 2012 melaporkan biaya tahunan untuk mendidik satu orang anak di tingkat SMP/MTs berkisar antara Rp 1,8 juta hingga Rp 2,6 juta.

Perlu dicatat bahwa sampel survei yang terdiri dari 228 sekolah/madrasah tidaklah mewakili secara nasional, dan sampel menunjukkan bias kecenderungan kepada orangtua dengan tingkat pendidikan yang di atas rata-rata. Namun, data ACDP 006 mendukung data sensus nasional, memperlihatkan bahwa sebagian besar pembelanjaan yang dikeluarkan oleh keluarga bukanlah dalam bentuk pembayaran langsung kepada sekolah. Murid-murid SMP dan MTs swasta membayar sebagian besar proporsi pembelanjaan mereka yang terkait pendidikan dalam bentuk pembayaran

¹ Lihat *Survey of Parent Contributions to Basic Education* (Survei Kontribusi Orangtua bagi Pendidikan Dasar), ACDP 006, 2012

langsung kepada sekolah/madrasah: masing-masing sebesar 27,5% dan 23,3%. Di sektor pemerintah/negeri, terutama di tingkat SD dan MI, proporsi ini rendah dan amat rendah.

Tabel 3. Rata-rata biaya per murid yang ditanggung orangtua untuk pendidikan dasar tahun ajaran 2011-12, serta persentase pembayaran yang langsung diberikan kepada sekolah/madrasah.
Sumber: ACDP 006

Sekolah/madrasah	Rata-rata Biaya Total Orangtua/ Tahun 2011-2012 (Rp)	Persentase yang dibayarkan langsung kepada sekolah/madrasah
SD Negeri	1,554,133	3.5%
SD Swasta	2,196,520	7.9%
MI Negeri	1,987,811	4.1%
MI Swasta	1,401,489	11.0%
SMP Negeri	2,326,732	15.2%
SMP Swasta	2,288,368	27.5%
MTs Negeri	2,548,133	17.2%
MTs Swasta	1,613,095	23.3%

Survei ACDP dan data Susenas menunjukkan bahwa kategori-kategori pembelanjaan terbesar yang ditanggung orangtua adalah biaya seragam dan transportasi pergi ke dan pulang dari sekolah. Kedua data juga menunjukkan bahwa jumlah yang harus dibayar untuk program dan pelajaran tambahan yang ditawarkan oleh sekolah naik secara signifikan dengan berjalannya waktu. Survei ACDP 006 menemukan pula bahwa uang saku yang diberikan kepada murid untuk jajan di sekolah merupakan jenis pembelanjaan yang besar.

4. PENDEKATAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM MEMBANTU KELUARGA MISKIN MENANGGUNG BIAYA PRIBADI UNTUK PENDIDIKAN DASAR

Indonesia telah berhasil melakukan langkah-langkah yang menakjubkan di dalam pemberantasan kemiskinan. Laporan Bank Dunia tahun 2011, *Protecting Poor and Vulnerable Households in Indonesia*, mengindikasikan bahwa antara tahun 1999 dan 2011, persentase keluarga Indonesia yang hidup dalam kemiskinan telah berkurang dari sekitar 23.4% menjadi 12%. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Indonesia memiliki target untuk mengurangi angka ini hingga 8% di tahun 2014. Walaupun ada kemajuan ini, angka-angka ini mengindikasikan bahwa saat ini ada sekitar 25 juta warga negara Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Ada bukti kuat di tingkat internasional maupun nasional yang mengaitkan tingkat putus sekolah dengan kemiskinan. Modul Pendidikan dan Sosial Susenas menunjukkan angka putus sekolah yang amat tinggi dari jenjang pendidikan dasar yang senantiasa disebabkan oleh faktor-faktor finansial. Laporan para keluarga bahwa mereka tidak memiliki dana yang dibutuhkan untuk membayar biaya yang berkaitan dengan sekolah, dan/atau bahwa mereka tidak dapat mengorbankan "biaya peluang" dengan membiarkan anak-anak mereka tidak bekerja. Pola semacam ini umum terjadi di sebagian besar negara-negara berkembang di Afrika, Asia dan Amerika Selatan.

Pemerintah Indonesia telah menangani masalah biaya pribadi terkait dengan pendidikan ini sejak tahun 1999, ketika program pertama pemerintah yang secara spesifik dirancang untuk mendukung pendidikan anak miskin diperkenalkan. Inisiatif Bantuan Sekolah ini merupakan tanggapan atas

krisis keuangan Asia yang telah berdampak amat negatif terhadap perekonomian Indonesia, dan khususnya terhadap mereka yang berada di jenjang bawah piramida sosio-ekonomi. Bantuan ini berbentuk transfer tunai bersyarat, yang secara resmi dihubungkan dengan target angka kehadiran anak di sekolah, namun tidak ada proses untuk mengecek apakah dana yang disediakan tersebut benar-benar digunakan untuk biaya yang berhubungan dengan pendidikan.

Langkah besar selanjutnya dalam membantu keluarga miskin mengatasi biaya pribadi pendidikan dilakukan di tahun 2005 dengan diperkenalkannya dana BOS. Dana BOS disediakan langsung untuk sekolah/madrasah, yang besarnya ditentukan berdasarkan jumlah murid terdaftar di sekolah/madrasah tersebut. Dari tahun 2005 hingga kini, panduan penggunaan dana tersebut telah mengizinkan dana digunakan sebagai transfer tunai langsung kepada keluarga murid-murid yang miskin, untuk membantu biaya pribadi yang terkait dengan pendidikan. Walaupun beberapa dana BOS telah digunakan untuk hal tersebut, praktik semacam ini belum berkembang luas karena sebagian besar sekolah telah memprioritaskan penggunaan dana untuk kebutuhan operasional mereka sendiri. Studi-studi seperti *Small In-depth Study of Early Impact of AIBEP on School Financing and School Management* (Studi Mendalam Berskala Kecil mengenai Dampak Awal AIBEP terhadap Pembiayaan dan Pengelolaan Sekolah) yang dilakukan AIBEP menunjukkan bahwa sekolah-sekolah di daerah miskin cenderung membantu murid-murid miskin dengan dana yang digalang langsung oleh komite sekolah mereka, walaupun besar bantuan yang ditawarkan dengan cara ini tidaklah besar dan umumnya terbatas kepada pembelian baju seragam sekolah.

Di tahun 2008, pemerintah Indonesia memperkenalkan sebuah program baru, Bantuan Siswa Miskin (BSM). Program ini, dilaksanakan dalam bentuk transfer tunai, pada dasarnya merupakan program beasiswa yang beroperasi di semua jenjang pendidikan dari pendidikan dasar hingga universitas, dan didanai sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Tujuan program, sebagaimana dinyatakan dalam Pedoman Pelaksanaan Pemberian Bantuan Siswa Miskin dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) adalah sebagai berikut:

- *Secara garis besar tujuan pemberian bantuan siswa miskin adalah mengamankan program pemerintah dalam penuntasan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun.*

Secara khusus tujuan pemberian bantuan ini adalah:

- *memberikan pelayanan yang layak kepada siswa yang orangtuanya tidak mampu/miskin;*
- *membantu siswa untuk memenuhi kebutuhannya dalam kegiatan belajar di sekolah;*
- *memberi motivasi siswa untuk belajar lebih giat di sekolah*
- *meringankan beban orangtua yang tidak mampu/miskin dalam memenuhi biaya pendidikan.*

Dana yang disediakan oleh BSM dapat digunakan untuk hal-hal sebagaimana contoh berikut:

pembelian buku; pembelian baju seragam sekolah; pembelian alat olahraga, pembelian alat keterampilan, pembayaran transportasi ke sekolah; dan keperluan lain yang berkaitan dengan pembelajaran di sekolah.

Murid-murid di jenjang pendidikan dasar yang memenuhi persyaratan untuk menerima BSM adalah mereka yang telah dinominasikan oleh Direktorat terkait (baik tingkat SD/MI maupun SMP/MTs) dari Kemdikbud. Penerima harus terdaftar sebagai murid SD/MI atau SMP/MTs, dan:

- *memiliki minimal tingkat kehadiran di kelas 75%*
- *memiliki orangtua yang tidak mampu/miskin yang dibuktikan dengan surat keterangan dari Kepala Sekolah yang diketahui oleh Komite Sekolah;*
- *menunjukkan kerajinan dan disiplin tinggi;*
- *selalu melaksanakan tugas sekolah dengan baik;*
- *selalu menaati peraturan dan tata tertib sekolah;*
- *hormat pada orangtua, guru dan warga sekolah lainnya;*
- *tidak merokok atau pernah terlibat penyalahgunaan narkoba; dan*
- *bersikap jujur.*

Di tingkat SMP/MTs, penerima beasiswa juga dapat berstatus yatim dan/atau piatu, kelainan fisik, atau orang yang mempunyai lebih dari tiga orang bersaudara yang berusia di bawah 18 tahun.

Untuk madrasah, murid harus:

- *berasal dari keluarga kurang mampu/miskin yang dibuktikan dengan Surat Keterangan dari RT dan RW setempat;*
- *prioritas diberikan kepada murid madrasah yang merupakan anggota dari Program Keluarga Harapan (PKH) sebagaimana dibuktikan dengan kartu PKH yang dikeluarkan oleh Kementerian Sosial;*
- *memiliki karakter yang baik; dan*
- *diputuskan melalui rapat Komite Madrasah.*

Bayaran BSM tahunan per-murid belum disesuaikan dengan besar inflasi sejak program diperkenalkan pada tahun 2008, dan untuk tahun 2012 tetap berjumlah Rp 360.000 untuk murid SD dan Rp 550.000 untuk murid SMP. Jumlah murid yang dibantu oleh program telah bertambah menjadi tiga kali lipat sejak tahun 2008, sebagaimana ditunjukkan di Tabel 4 berikut ini.

Tabel 4. Beasiswa BSM yang disediakan bagi murid dalam jenjang pendidikan dasar, tahun 2008 dan 2012*

SEKOLAH/ MADRASAH	TOTAL MURID YANG MENJADI TARGET DI TAHUN 2008	TOTAL MURID YANG MENJADI TARGET DI TAHUN 2012
<i>SD</i>	898,400	3,530,305
<i>MI</i>	358,492	750.000
<i>SMP</i>	499,105	1,374,864
<i>MTs</i>	274,027	600,000
Total	2,030,024	6,599,683

*Jumlah yang disediakan untuk tahun 2012 merupakan jumlah murid yang menjadi "target" di tahun 2012. Jumlah aktual beasiswa yang diberikan diperkirakan tidak akan jauh berbeda dari target.

Proyeksi biaya rinci dari program BSM pendidikan dasar untuk tahun 2012 disajikan dalam Tabel 5 berikut ini.

Tabel 5. Proyeksi biaya-biaya BSM bagi murid SMP/MTs di tahun 2012.

SEKOLAH/ MADRASAH	TOTAL MURID YANG MENJADI TARGET	PEMBAYARAN MURID	TOTAL ANGGARAN
<i>SD</i>	3.530.305	Rp 360.000-/Thn	Rp.1.270.909.800.000
<i>MI</i>	750.000	Rp 360.000-/Thn	Rp. 270.000.000.000
<i>SMP</i>			
Kelas 7, 8	894.946	Rp 550.000-/Thn	Rp. 492.220.300.000
Kls 9 (1 semester*)	479.918	Rp 275.000-/Semester	Rp. 131.977.450.000
Kls 7 angkatan baru (1 semester)	344.514	Rp 275.000-/Semester	Rp. 94.741.350.000
<i>MTs</i>	600.000	Rp 550.000-/Thn	Rp. 330.000.000.000
Total	6.599.683	-----	Rp.2.589.848.900.000

*Kelas ini lulus SMP di akhir semester 1.

BSM untuk pendidikan dasar diselenggarakan oleh Kemdikbud melalui Direktorat Pendidikan SD dan SMP serta melalui Direktorat Pendidikan Madrasah di Kementerian Agama (Kemenag). Proses pendistribusian dana bervariasi. Bagi murid SMP/MTs, dana disediakan melalui rekening bank sekolah, kemudian sekolah memberikan beasiswa kepada murid-murid yang relevan. Bagi murid SD/MI, prosesnya meliputi transfer kepada institusi keuangan, umumnya kantor pos, kemudian murid sendiri yang mengambil langsung dana. Sistem madrasah juga menggunakan institusi keuangan untuk mentransfer dana. Dana biasanya digunakan madrasah secara kolektif atas nama murid-murid mereka, namun dalam beberapa kasus murid-murid secara individu mengambil sendiri beasiswa mereka.

5. EVALUASI BSM

Dalam mengevaluasi pelaksanaan BSM, ACDP 006 mempelajari hasil kerja yang dilaporkan oleh Bank Dunia termasuk *Bantuan Siswa Miskin, Cash Transfers for Poor Students* (2012), *Protecting Poor and Vulnerable Households in Indonesia* (2012) dan *Conditional Cash Transfers* (2008). ACDP 006 juga mempelajari kerja yang sedang berlangsung serta masukan dari Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).

BSM adalah program transfer tunai bersyarat yang bertujuan utama mendukung para pelajar dari keluarga miskin dalam menyelesaikan pendidikan dasar mereka. Program transfer tunai bersyarat memiliki keunggulan baik dalam menetapkan target permintaan akan suatu layanan publik, maupun membantu meringankan biaya layanan tersebut. Bentuk transfer tunai ini diakui secara internasional sebagai cara yang paling efektif dalam mendukung keluarga miskin. Dalam BSM, tingkat permintaan ditargetkan dengan fokus persyaratan yang ditetapkan program adalah anak-anak harus terlibat di dalam pendidikan dasar, dengan tingkat kehadiran minimum 75% sebagai tingkat partisipasi wajib. Tingkat permintaan untuk berpartisipasi dalam pendidikan karenanya meningkat. Beasiswa ini juga menyediakan dukungan finansial kepada murid yang menjadi target, sehingga mengurangi biaya pribadi untuk berpartisipasi dalam pendidikan. Program juga memiliki efek kesetaraan gender. Keluarga Indonesia dengan kapasitas finansial yang terbatas dan memiliki beberapa anak akan cenderung memfokuskan sumber daya yang tersedia kepada anak laki-laki, sehingga merugikan

prospek pendidikan anak-anak perempuan mereka. Ketika seorang anak perempuan menjadi penerima beasiswa, peluangnya untuk tetap berada dalam pendidikan meningkat pesat.

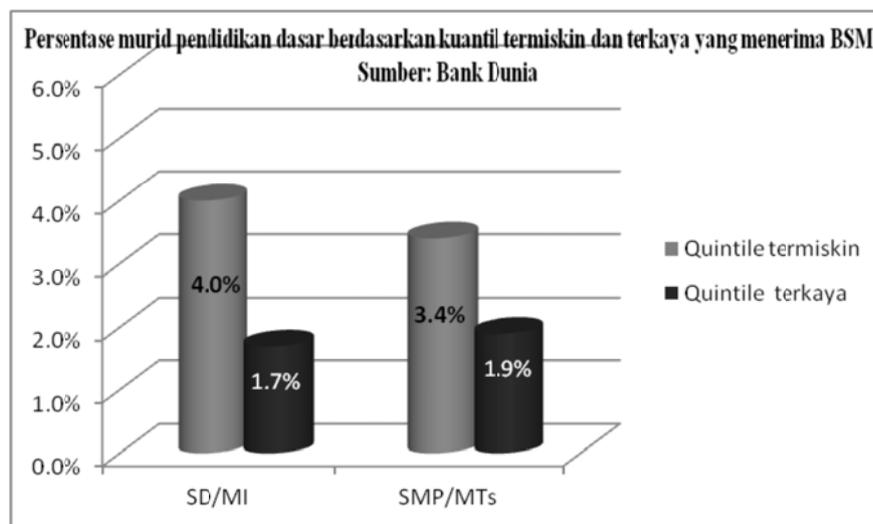
Disayangkan bahwa beberapa fitur rancangan dan praktik administratif program BSM telah mengurangi dampak positif dari pemberian beasiswa ini secara signifikan.

Administrasi program terpisah-pisah sehingga pemantauan dan evaluasi menjadi lebih rumit. Selain itu, ada tiga direktorat yang memberikan beasiswa kepada pelajar di tingkat pendidikan dasar, ada tujuh badan tambahan yang mengatur pemberian beasiswa di tingkat pendidikan yang berbeda.

Cakupan program pun terbatas. Walaupun BSM mewakili sebagian besar total pengeluaran dalam bantuan sosial di Indonesia, dan walaupun kenaikan jumlah penerima beasiswa telah ditunjukkan di dalam Tabel 4 di atas, kurang dari pada 10% pelajar dari keluarga miskin yang dibantu oleh program pada saat ini.

Salah satu penyebab dari cakupan yang sempit ini adalah penargetan yang tidak tepat. 30% murid termiskin menerima dua kali lebih sedikit manfaat yang diterima oleh 30% murid terkaya. Distorsi semacam ini dari program meningkat seiring dengan semakin tingginya jenjang pendidikan, namun tetap merupakan masalah yang serius di jenjang-jenjang yang lebih rendah. Tabel 6 di bawah ini menunjukkan bahwa di jenjang pendidikan dasar, proporsi yang cukup besar dari beasiswa digunakan oleh murid-murid yang seharusnya tidak menjadi penerima beasiswa ini. Mereka bukanlah pelajar miskin, bahkan mereka berada di kuantil terkaya dari populasi Indonesia. Dari keempat program bantuan sosial berskala besar di Indonesia, BSM dicatat sebagai program yang paling rawan melayani keluarga yang justru berada di ketiga desil teratas dari populasi negeri ini.

Tabel 6. Persentase murid pendidikan dasar berdasarkan kuantil termiskin dan terkaya yang menerima BSM, Tahun 2010



Besar bantuan yang diberikan BSM kepada keluarga juga menjadi masalah. Sebagaimana dipaparkan sebelumnya, besarnya bantuan yang diberikan per tahun kepada setiap murid tidak berubah sejak program dimulai di tahun 2008. Disamping itu, banyak penerima beasiswa yang tidak menerima besar bantuan secara utuh. Seringkali sekolah dan madrasah membagi-bagikan bantuan kepada jumlah penerima yang lebih besar daripada target nasional yang sebenarnya. Contoh kasus-kasus yang dilaporkan misalnya adalah sekolah menggunakan sebagian uang bantuan untuk membeli seragam sekolah bagi seluruh murid dalam sebuah kelas, atau membagi dua besaran

beasiswa untuk diberikan kepada dua kali lipat jumlah murid. Di tahun 2009, 83% dari murid yang menerima beasiswa menyatakan bahwa mereka menerima hanya antara 39% hingga 50% dari jumlah nominal yang seharusnya diterima.

Ada pula beberapa bentuk perbaikan lain yang perlu dilakukan dalam program BSM. Yang berlaku saat ini adalah seorang murid penerima beasiswa harus telah bersekolah selama satu tahun sebelum ia dapat menerima beasiswa, dan beasiswa tidak dapat dilanjutkan atau ditransfer ke jenjang pendidikan yang lain. Seorang murid penerima beasiswa di kelas enam SD/MI tidak lagi menerima beasiswa sampai ia berada di kelas dua SMP/MTs, tanpa ada dukungan apapun selama ia berada di kelas satu, walaupun telah diketahui bersama bahwa angka putus sekolah dan kebutuhan dana tertinggi terjadi pada saat dimulainya tahun ajaran baru.

6. ARAH MASA DEPAN

Kantor Wakil Presiden saat ini menjadi pusat penyelenggaraan proyek besar yang dirancang untuk membuat perbaikan-perbaikan di dalam penyediaan BSM bagi keluarga yang menjadi target. Perbaikan-perbaikan kunci yang diusulkan memuat beberapa hal berikut ini:

1. *Administrasi program perlu disentralisasi, sehingga hanya satu otoritas saja yang akan bertanggung jawab dalam pengelolaan program di semua jenjang dalam sistem pendidikan.*

Ada beberapa keuntungan besar yang dapat diperoleh dengan mengimplementasi pendekatan ini. Menggunakan pendekatan ini akan memungkinkan terjadinya pemusatan keahlian yang diperlukan bagi administrasi program, memfasilitasi evaluasi program secara keseluruhan, serta memungkinkan terjadinya transfer pembelajaran dengan lebih mudah dari satu jenjang pendidikan ke jenjang yang lain. Ada pula beberapa keuntungan besar lainnya dengan tim BSM bekerja di kantor Wakil Presiden, dimana tim yang lebih besar juga sedang bekerja untuk mengatasi permasalahan pemberantasan kemiskinan di seluruh aspek. Input silang antara tim BSM dengan tim yang menangani strategi-strategi lain dalam pemberantasan kemiskinan akan membawa keuntungan yang sinergis. Sebagai contoh, identifikasi dan sertifikasi atas mereka yang dinilai miskin tidak perlu dilakukan secara terpisah bagi masing-masing program pemberantasan kemiskinan.

2. *Identifikasi murid yang sedianya layak mendapat BSM perlu dilakukan dalam konteks pengidentifikasian yang lebih luas terhadap keluarga miskin*

Sebagaimana disebutkan dalam poin 1 di atas, hal ini merupakan salah satu keuntungan yang mungkin diperoleh dari penempatan program BSM bersama dengan program-program sejenis yang bertujuan memberantas kemiskinan di kantor Wakil Presiden. Menurut informasi yang diperoleh ACDP 006, pertimbangan yang diberikan dalam mengukur kelayakan penerimaan BSM dikaitkan dengan kepemilikan murid atas jenis tertentu dari kartu BSM, dimana penerbitannya dipusatkan di kantor Wakil Presiden, dan hanya akan diterbitkan jika keluarga yang menjadi target telah disetujui untuk mendapatkan bantuan melalui proses formal yang dilaksanakan di tingkat nasional. Untuk mencapai hal ini, Database Terpadu akan perlu dilengkapi dengan Nomor Identitas murid, nama dan alamat sekolah. Jika hal ini benar-benar diberlakukan, ini akan dapat membantu mengatasi berbagai kesulitan akibat dari penargetan beasiswa yang tidak tepat, yang saat ini merupakan kelemahan yang serius dalam pengoperasian program. Terutama di tingkat sekolah/madrasah, pemberian beasiswa yang diperuntukkan hanya bagi murid yang memiliki kartu BSM akan mengurangi keleluasaan

penilaian kepala sekolah dan komite sekolah dalam mengatur program beasiswa, sebagaimana praktik yang umum terjadi saat ini.

Keterkaitan antara kelayakan untuk menerima beasiswa dengan penilaian yang dilakukan atas kondisi keluarga penerima, juga akan memungkinkan penargetan beasiswa bagi murid-murid yang tidak/belum bersekolah maupun yang telah putus sekolah. Sistem yang beroperasi hingga saat ini tergantung kepada pengidentifikasian calon penerima beasiswa yang dilakukan oleh sekolah/madrasah berdasarkan angkatan murid yang ada di sekolah/madrasah masing-masing. Karenanya, sistem ini belum dapat mengatasi kebutuhan mereka yang berada di luar sistem pendidikan formal.

3. *Menjamin ketersediaan beasiswa menjelang dimulainya tahun ajaran baru, serta menjamin keberlanjutan di tiap jenjang pendidikan*

Mengubah sistem dari penilaian atas murid yang telah bersekolah menjadi penilaian atas tingkat kemiskinan dari sebuah keluarga, menyebabkan penentuan kelayakan penerima beasiswa dapat diketahui lebih awal, bahkan sebelum seorang anak masuk kelas 1 SD. Karenanya pembayaran dapat dilakukan menjelang dimulainya tahun ajaran baru dimana biaya-biaya yang berkaitan dengan sekolah mencapai jumlah tertinggi. Jika beasiswa tetap diberikan dalam kategori Bantuan Tunai Bersyarat, maka sang murid penerima akan terus menerima beasiswa sepanjang masa pendidikan mereka kecuali jika persyaratan yang ada dilanggar. Pembayaran beasiswa pun akan terus tersedia di tiap awal tahun ajaran baru, walaupun murid tersebut berpindah jenjang pendidikan maupun pindah sekolah. Pelanggaran dapat terjadi jika situasi keuangan keluarga murid berubah, dimana berdasarkan kategori kemiskinan murid tersebut tidak lagi layak menerima bantuan, atau jika sang murid tidak memenuhi persyaratan lain yang mungkin sesuai dengan apa yang telah diberlakukan dalam BSM saat ini, misalnya kehadiran yang reguler di sekolah.

4. *Memperluas jangkauan bantuan beasiswa*

Tim TNP2K memiliki target agar BSM dapat menjangkau lebih banyak anak dari keluarga amat miskin, miskin dan rentan; dimana beasiswa dapat tersedia bagi 30% keluarga Indonesia dengan status sosial-ekonomi terendah. Keterlaksanaan target ini akan ditentukan oleh penilaian pemerintah atas kapasitas anggaran mereka, dimana usulan ini akan perlu dipertimbangkan berdampingan dengan prioritas-prioritas yang lain. Cakupan penargetan beasiswa ini juga dapat dipengaruhi oleh berbagai keputusan mengenai besaran beasiswa itu sendiri, sebagaimana dipaparkan di poin 5, berikut.

5. *Meningkatkan besaran beasiswa*

TNP2K mengestimasi besarnya biaya pribadi untuk pendidikan per anak adalah Rp 910.000 di tingkat SD/MI dan Rp 1.390.000 di tingkat SMP/MTs, jauh di atas tarif BSM yang berlaku saat ini. Meningkatkan besaran beasiswa hingga ke tingkat yang diestimasi akan memerlukan tambahan biaya sebesar Rp 2,354 triliun per tahun untuk murid SD/MI dan Rp 1,098 triliun per tahun untuk murid SMP/MTs. Mengingat kapasitas fiskal sistem pendidikan saat ini, keputusan akan perlu diambil berdasarkan skala prioritas jika tidak memungkinkan melakukan kedua hal secara bersamaan: apakah lebih perlu memperluas jangkauan beasiswa kepada basis populasi yang lebih besar, atukah meningkatkan manfaat yang disediakan bagi tiap penerima beasiswa.