



research brief

no. 46

Juli/2014

IPC-IG didukung bersama-sama oleh United Nations Development Programme, dan Pemerintah Brazil.

Bantuan Siswa Miskin (BSM): Program Bantuan Tunai Untuk Siswa-Siswi Miskin Indonesia

oleh Dyah Larasati dan Fiona Howell¹

Ringkasan

Pemerintah Indonesia menempatkan penyediaan akses ke dunia pendidikan yang merata sebagai prioritas utama. Pendidikan Universal/ untuk semua merupakan landasan untuk pembangunan ekonomi di masa depan dan untuk mencapai masyarakat yang lebih maju dan makmur. Selama satu dasawarsa terakhir Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai usaha untuk mewujudkan terciptanya pemerataan pendidikan. Pada 2003, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) telah menerapkan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) Sembilan tahun dengan tujuan agar anak-anak usia sekolah dapat terus melanjutkan pendidikan mereka hingga jenjang Pendidikan Dasar (Sekolah Dasar/SD dan Sekolah Menengah Pertama/SMP). Pada tahun 2005, pemerintah kemudian memperkenalkan program subsidi pendidikan yang dikenal sebagai Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk menyediakan pendanaan biaya operasional pendidikan non-personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar, yang diberikan secara langsung kepada sekolah tingkat dasar dan menengah pertama. Dana Program BOS diperuntukkan untuk mencakup biaya-biaya pendidikan langsung tetapi tidak mencakup biaya-biaya tidak langsung pendidikan (misalnya biaya transportasi, seragam dan sebagainya), yang menjadi hambatan utama bagi anak usia sekolah untuk memperoleh akses pendidikan (utamanya bagi rumah tangga dengan tingkat sosial ekonomi terendah). Pemerintah Indonesia kemudian memperkenalkan Program Bantuan Siswa Miskin atau BSM pada tahun 2008 sebagai pelengkap dari Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Sehingga jika Program BOS membantu mengatasi hambatan dalam hal pungutan uang sekolah, maka Program BSM diharapkan dapat berkontribusi dalam mengatasi biaya-biaya pendidikan tidak langsung yang harus dikeluarkan oleh keluarga/rumah tangga. Kedua program tersebut, diharapkan dapat membantu menangani kendala keuangan keluarga/rumah tangga untuk mencapai pendidikan hingga 12 tahun.

Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) pada 2011 melakukan kegiatan evaluasi Program BSM dengan menggunakan data Survei Sosial Ekonomi Nasional atau Susenas 2009 dimana ditemukan bahwa penetapan sasaran Program BSM sangat lemah, yaitu BSM hanya menjangkau empat persen siswa – siswi sekolah dasar dan menengah pertama sebagai penerima manfaat dari 10 persen keluarga termiskin. Bahkan, untuk penerima manfaat Program BSM bagi siswa – siswi usia sekolah menengah atas dari rumah tangga miskin, hanya menjangkau kurang dari dua persen penerima manfaat.

Pada 2012, berangkat dari temuan hasil evaluasi Program BSM yang dilakukan, Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) mengajukan sejumlah rekomendasi perbaikan kebijakan dan pelaksanaan program kepada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dan Kementerian Agama (Kemenag) sebagai pelaksana Program BSM, untuk memperbaiki penetapan sasaran Program BSM. Secara khusus, dengan menggunakan Basis Data Terpadu (BDT) yang dikelola oleh SekretariatTNP2K, kedua Kementerian pelaksana Program BSM sepakat untuk melakukan modifikasi penetapan sasaran BSM dari penetapan sasaran berbasiskan sekolah menjadi penetapan sasaran secara langsung kepada siswa-siswi dari rumah tangga miskin. Siswa-siswi miskin yang teridentifikasi berhak untuk menerima Program BSM kemudian diberikan Kartu Calon Penerima Program BSM (Kartu BSM) pada tahun 2012, dan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) pada pertengahan tahun 2013. Pada 2014, tingkat pengembalian Kartu BSM dan KPS oleh siswa-siswi yang memenuhi syarat untuk memperoleh Program BSM mencapai 60 persen atau keseluruhannya setara dengan hampir tujuh juta siswa dan siswi miskin. Penelitian/studi lanjutan perlu direncanakan untuk mencari-tahu lebih lanjut hambatan-hambatan lain yang dihadapi oleh siswa-siswi dari rumah tangga miskin untuk berpartisipasi dalam pendidikan.

Pendahuluan

Indonesia terus melakukan perbaikan dalam pelaksanaan pendidikan dasar universal sembilan tahun bagi siswa-siswi perempuan dan laki – laki dengan Angka Partisipasi Murni (APM) untuk tingkat Sekolah Dasar (SD Kelas 1-6) mencapai 92,49 persen dan angka yang setara untuk siswa-siswi perempuan dan laki-laki.² Angka transisi dari tingkat menengah pertama ke tingkat menengah atas juga mengalami peningkatan untuk siswa-siswi laki-laki dan perempuan. Pada tahun 2003, Pemerintah Indonesia memprakarsai Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) Sembilan Tahun agar semakin banyak anak-anak usia sekolah yang dapat menyelesaikan jenjang Pendidikan Dasar mereka. Akan tetapi, walaupun akses ke Pendidikan Dasar semakin merata, Angka Partisipasi di tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) sederajat dan Sekolah Menengah Atas (SMA) sederajat secara signifikan tetap rendah. Menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia, pada 2013, APM di tingkat SMP (Sekolah Menengah Pertama) dan SMA (Sekolah Menengah Atas) masing-masing mencapai 73,72 dan 53,89 persen.

Sistem pendidikan di Indonesia dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) dan Kementerian Agama (Kemenag). Dari sekitar 53 juta siswa-siswi yang terdaftar di sekolah di Indonesia, tercatat lebih dari 45 juta siswa/i (85 persen) bersekolah di sekolah umum yang dikelola oleh Kemendikbud dan depalan juta siswa-siswi (15 persen) terdaftar di Madrasah yang dikelola oleh Kemenag.3 Undang-Undang Pendidikan Nasional (UU-Sisdiknas) No.20/2003 mengatur bahwa pendanaan untuk pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat agar dapat memastikan ketersediaan pendidikan tanpa pungutan apa pun bagi setiap warga negara yang berusia antara 7 sampai dengan 15 tahun. Pemerintah pusat dan daerah diharapkan untuk mengalokasikan paling sedikit 20 persen dari anggaran tahunan (masing-masing dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara [APBN] dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah [APBD])4) untuk membiayai biaya-biaya investasi pendidikan, operasional, dan personel.5

Pada saat terjadinya krisis ekonomi di tahun 1997/1998, Pemerintah Indonesia memperkenalkan beberapa program perlindungan sosial, termasuk prakarsa dana hibah sekolah, yang dimaksudkan untuk mendukung keluarga-keluarga yang terkena dampak krisis. Prakarsa ini dirancang untuk menanggung biaya-biaya terkait pungutan sekolah dan pengeluaran pendidikan lain, dengan prasyarat berdasarkan tingkat kehadiran siswa/i pada kegiatan belajar-mengajar. Pada tahun 2000, skema beasiswa lain kemudian diperkenalkan sebagai bagian dari paket kompensasi kebijakan pengurangan subsidi bahan bakar. Kedua prakarsa ini kemudian menjadi cikal-bakal Program BSM.

Pada 2005, Pemerintah Indonesia melaksanakan program subsidi berbasis sekolah yang dikenal dengan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Program ini menyediakan anggaran bantuan tunai secara langsung ke seluruh Sekolah Dasar sederajat (SD-MI) dan Sekolah Menengah Pertama sederajat (SMP – MTs). Program ini dirancang untuk menghapuskan kebutuhan akan pungutan uang sekolah sebagai bagian dari Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajar Dikdas) Sembilan Tahun. Setelah tujuh tahun penerapannya, Program BOS telah menjangkau lebih dari 200.000 sekolah dari total 220.000 SD-MI dan SMP – MTs di seluruh Indonesia, dan nilai manfaat Program BOS per siswa telah meningkat dua kali lipat. Sekolah kini menerima Rp580.000 (USD 48)6 per tahun per siswa/i yang terdaftar di SD-MI dan Rp710.000 (USD 59) untuk per siswa/i SMP-MTs selama setahun (Bank Dunia 2012). Program BOS dimaksudkan untuk menghapuskan pungutan uang sekolah dimana sekolah memiliki keleluasaan untuk mengambil keputusan mengenai fasilitas, guru dan staf pendukung, serta perlengkapan yang mereka butuhkan untuk melaksanakan kegiatan belajar-mengajar.

Pada tahun 2008, untuk melengkapi Program BOS, Pemerintah Indonesia memperbaiki skema program bantuan beasiswa pendidikan bagi siswa-siswi miskin dengan prakarsa Program BSM yang bertujuan memberikan bantuan tunai kepada siswa-siswi dari keluarga dengan tingkat sosial ekonomi terendah yang terdaftar di sekolah negeri maupun swasta dari tingkat dasar sampai perguruan tinggi. Program BSM ditujukan untuk menghapus hambatan siswa-siswi untuk berpartisipasi di dalam pendidikan. Manfaat Program BSM ditujukan untuk menanggung biaya-biaya pendidikan lain

yang harus dikeluarkan oleh keluarga/rumah tangga seperti buku, transportasi menuju sekolah, uang saku dan seragam. Pemerintah bertanggung jawab mendanai Program BSM dan tidak mensyaratkan kontribusi apa pun atau pembagian biaya dari siswa-siswi sebagai penerima manfaat, dari pemerintah daerah maupun dari sekolah (Bank Dunia 2012). Kedua program tersebut dimaksudkan untuk dapat menangani hambatanhambatan keuangan yang harus dikeluarkan oleh keluarga/rumah tangga baik dari sisi penawaran (supply side) maupun dari sisi permintaan (demand side) untuk pendidikan.

Pendidikan untuk Anak-Anak dari Rumah Tangga Miskin

Meskipun telah terdapat cukup banyak perbaikan yang mengesankan dalam penerimaan dan partisipasi siswa/i di jenjang Pendidikan Dasar dan di kesetaraan (paritas) jender selama 10 tahun terakhir, sebagian besar peningkatan tersebut berasal dari angka capaian pendidikan siswa-siswi yang berasal dari keluarga non-miskin. Menurut Sensus Penduduk 2010, lebih dari 3,5 juta anak-anak yang berusia antara 7-15 tahun tidak bersekolah, di mana jumlah tersebut termasuk 1,4 juta anak-anak usia SD dan 2,1 juta anak-anak usia SMP. Mayoritas anak-anak yang tidak bersekolah ini berhenti sekolah pada periode transisi dari Sekolah Dasar (SD) ke Sekolah Menengah Pertama (SMP), dan dari SMP ke Sekolah Menengah Atas (SMA). Siswa/i lulusan SMP 27 persen lebih kecil kemungkinannya berasal dari keluarga miskin, dan siswa/I lulusan SMA, 45 persen lebih kecil kemungkinannya berasal dari keluarga miskin (Bank Dunia, 2012). Anak-anak dari keluarga termiskin juga empat kali lebih mungkin putus sekolah daripada mereka yang berasal dari keluarga mampu, dan 70 persen anakanak dengan keterbatasan (disabilitas) tidak dapat memperoleh akses pendidikan di sekolah (Corby and Rice, 2009).

Data dalam Basis Data Terpadu (BDT)⁷ yang dikelola oleh Sekretariat TNP2K mengidentifikasi lebih dari 800.000 anak-anak (437.000 anak laki-laki dan 378.000 anak perempuan) berusia 7 sampai 12 tahun dari 40 persen penduduk dengan tingkat sosial ekonomi terendah, tidak pernah bersekolah. Anak-anak dengan pendidikan kurang dari empat tahun berisiko menjadi orang dewasa yang buta aksara secara fungsional, dan dengan demikian berisiko tinggi hidup dalam kemiskinan (Newhouse dan Suryadarma, 2011; RESULTS International, 2012).

Penetapan Sasaran Program BSM, Cakupan dan Manajemen Program Sebelum Reformasi/Perbaikan Program BSM2012

Penetapan Sasaran Program

Berdasarkan hasil evaluasi tahun 2011 yang dilakukan oleh Sekretariat TNP2K dengan menggunakan data dari Susenas 2009, keakuratan penetapan sasaran penerima Program BSM ditemukan lemah karena banyak rumah tangga non-miskin yang menerima BSM (inclussion error), sedangkan banyak anak dari rumah tangga miskin yang tidak menerima BSM (exclussion error); serta masih kurangnya pemberian manfaat tunai secara signifikan. Masalah penetapan waktu dan keterlambatan dalam pencairan dana/penyaluran manfaat Program BSM berkontribusi pada angka penerima manfaat bantuan yang rendah oleh anakanak dari keluarga/rumah tangga miskin (Rand Corporation, 2013). Rendahnya cakupan Program BSM bagi keluarga// rumah tangga miskin dan rentan yang memiliki anak-anak usia SD dan SMP masing-masing berkisar sekitar 4 dan 3,4 persen. Bahkan, angka cakupan keluarga/rumah tangga miskin dengan anak-anak usia sekolah menengah atas lebih kecil lagi yang diperkirakan mencapai kurang dari dua persen.

Tabel 1
Perbandingan Penerima Manfaat BSM Tahun Pelajaran (TA) 2013/2014 dengan Jumlah Siswa Secara Nasional Menurut Jenjang Pendidikan pada Tahun Pelajaran (TA) 2012/2013

Jenjang Pendidikan	Siswa (Jumlah)	Penerima Manfaat BSM (Jumlah)	Penerima Manfaat BSM (persen)
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (total)	45.200.000	12.600.000	28
Sekolah Dasar	26.900.000	8.000.000	30
Sekolah Menengah Pertama	9.600.000	2.900.000	30
Sekolah Menengah Atas	8.700.000	1.700.000	20
Kementerian Agama (total)	8.100.000	2.800.000	34
Sekolah Dasar Agama	3.600.000	1.400.000	40
Sekolah Menengah Pertama Agama	3.400.000	950.000	28
Sekolah Menengah Atas Agama	1.100.000	390.000 35	
Total	53.300.000	15.400.000	29

Sumber: Data dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) mengenai Program BOS untuk Tahun Pelajaran (TA) 2012/2013 dan Alokasi Kuota/Pagu Penerima BSM untuk TA 2013/2014. Catatan: Nilai dibulatkan ke nilai 100.00 yang terdekat.

Beberapa kesalahan dalam penetapan sasaran Program BSM ini sebagian disebabkan oleh proses seleksi/penetapan sasaran berbasis sekolah dimana salah satu kelemahan dari proses penetapan sasaran ini adalah sekolah hanya dapat menyeleksi dari siswa-siswi yang telah terdaftar dan belajar di sekolah yang bersangkutan. Mekanisme seleksi/penetapan sasaran penerima manfaat seperti ini tidak hanya mengabaikan anak-anak yang tidak terdaftar di sekolah,—yang sebenarnya lebih mungkin berasal dari rumah tangga miskin daripada rumah tangga non-miskin. Mekanisme ini juga diterapkan tanpa syarat dan kadang-bisa menjadi subjektif dalam pelaksanaannya. Sistem penetapan sasaran penerima manfaat bisa berbeda antara sekolah yang satu dengan sekolah lain sehingga sulit untuk di monitor. Analisis Sekreatriat TNP2K mengenai mekanisme penetapan sasaran penerima manfaat berbasis sekolah menemukan bahwa semua siswa/i dapat menjadi penerima Program BSM (miskin dan non-miskin).

Seperti diperlihatkan pada Tabel 1, pada Tahun Pelajaran (TA) 2013/2014, alokasi kuota penerima manfaat Program BSM terdiri dari 29 persen (hampir 15,5 juta siswa/l dari total 53,4 juta siswa/i) yang terdaftar di sekolah, termasuk mereka yang terdaftar di sekolah-sekolah umum dan madrasah. Madrasah memiliki persentase alokasi kuota penerima BSM yang lebih tinggi (34 persen) dibandingkan dengan alokasi kuota penerima manfaat Program BSM di sekolah umum (28 persen).

Cakupan

Sejak 2008– 2012, jumlah penerima manfaat Program BSM di seluruh jenjang pendidikan terus meningkat namun manfaat Program BSM tetap sama untuk masing-masing jenjang.
Berdasarkan hasil analisa menggunakan Susenas 2009, biaya pendidikan untuk siswa-siswi SMP dan SMA sederajat dari keluarga miskin menyumbang sekitar 30 persen dari total pengeluaran rumah tangga. Nilai/manfaat BSM yang terbatas, digabungkan dengan pencairan/penyaluran manfaat yang sering kali terlambat menyebabkan berkurangnya efektivitas dari program ini.

Manajemen

Struktur administratif Program BSM yang kompleks, telah secara tidak langsung berkontribusi terhadap kurang efisiennnya manajemen dan administrasi Program BSM, dimana Program BSM tidak memiliki anggaran yang secara khusus didedikasikan untuk pemantauan (monitoring) kinerja program, penyelenggaraan kegiatan sosialisasi program yang memadai, dan memastikan bahwa manfaat program mencapai siswa/i yang dituju (Bank Dunia 2012). Kedua Kementerian pelaksana Program BSM menggunakan lembaga penyalur/ pembayaran yang berbeda. Untuk Tahun Pelajaran (TA) 2013/2014, Kemendikbud telah menunjuk Bank Pembangunan Daerah (BPD) sebagai lembaga penyalur Program BSM di seluruh jenjang pendidikan (Pendidikan Dasar/SD dan SMP hingga Pendidikan Menengah/SMA – SMK). Untuk Kementerian Agama, masing-masing provinsi dan/atau kabupaten dapat memilih lembaga penyalur BSM. Sebaliknya, dana BSM ditransfer secara langsung kepada rekening masing-masing sekolah Madrasah Negeri atau DIPA Madrasah.8 Selain itu, kegiatan sosialisasi untuk Program BSM yang terbatas seringkali mengakibatkan terjadinya kebingungan dan kurangnya pemahaman mengenai program BSM di antara pemangku kepentingan (baik di Dinas Pendidikan dan Kanwil/Kankemenag provinsi dan kabupaten/kota, sekolah/madrasah, masyarakat dan keluarga/rumah tangga).

Singkatnya, sistem penetapan sasaran berbasis sekolah berkontribusi pada kinerja penetapan sasaran Program BSM yang lemah, sekaligus mengakibatkan cukup kuatnya kepentingan politik setempat. Program BSM yang dilaksanakan di bawah Direktorat Pelaksana BSM yang berbeda dan di dua Kementerian yang juga berbeda, serta menggunakan lembaga penyalur yang berbeda tanpa adanya sumber daya manusia yang memadai untuk menjalankan Program BSM, secara signifikan telah memengaruhi keseluruhan efektifitas kinerja Program BSM.

Perbaikan Program BSM secara bertahap

Setelah kegiatan evaluasi program BSM yang dilakukan oleh SekretariatTNP2K pada tahun 2011, serangkaian reformasi/

Tabel 2
Biaya Pendidikan per Tahun(Operasional dan Personal*), 2009

	Biaya Pendidikan					
	Biaya Op	perasional	Biaya Personal terkait			
Jenjang Pendidikan	Rupiah	Dolar Amerika Serikat	Rupiah	Dolar Amerika Serikat		
SD Sederajat	210.000	18	910.000	76		
SMP Sederajat	390.000	33	1.390.000	116		
SMA Sederajat	940.000	78	1.660.000	138		

Sumber: Susenas 2009.

rekomendasi perbaikan pelaksanaan Program BSM yang komprehensif kemudian diusulkan pada awal 2012, di mana rekomendasi perbaikan Program BSM tersebut adalah untuk:

- memperbaiki penetapan sasaran penerima Program BSM untuk meningkatkan cakupan penerima Program BSM dari siswa-siswi yang berasal dari keluarga/rumah tangga miskin;
- memastikan keberlanjutan pendidikan siswa penerima program BSM dari keluarga/rumah tangga miskin antar kelas dan jenjang pendidikan terutama bagi siswa/i yang berada pada periode transisi.
- memastikan adanya peningkatan cakupan penerima BSM dan peningkatan nilai/manfaat BSM secara bertahap dimana diharapkan Program BSM dapat menjangkau lebih banyak siswa miskin dan rentan maupun anak yang belum dan tidak lagi bersekolah.

Karena Program BSM memiliki karakteristik administratif yang unik dan kompleks, pelaksanaan dari rekomendasi perbaikan program direncanakan secara bertahap dan pemantauan dilakukan secara saksama, sebelum kedua Kementerian pelaksana program memutuskan langkah selanjutnya maupun memutuskan pelaksanaan perbaikan Program BSM secara nasional.

Tahap pertama pelaksanaan perbaikan Program BSM direncanakan dan diterapkan pada awal 2012, dimana kegiatan perbaikan program ini dirancang untuk memperbaiki angka transisi siswa-siswi miskin dari kelas 6 SD yang akan naik ke kelas 7 SMP, bersama dengan Direktorat Pembinaan SMP - Kemendikbud. Mekanisme penetapan sasaran Program BSM diubah dari penetapan sasaran berbasis sekolah menjadi penetapan sasaran penerima program secara langsung melalui identifikasi siswa-siswi dari rumah tangga miskin yang memenuhi syarat, di mana mekanisme penetapan sasaran ini menggunakan data individu dari Basis Data Terpadu (BDT) yang dikelola oleh Sekretariat TNP2K.

Selain menggunakan informasi individu dari BDT, metode penetapan sasaran BSM juga mempertimbangkan unsur-unsur lain seperti menggunakan metode perhitungan kemiskinan per kepala (poverty head-count), memperhitungkan tingkat putus sekolah/drop out dan tingkat keberlanjutan pendidikan/ discontinuation rate di setiap kabupaten/kota – sebagai dasar untuk menentukan jumlah distribusi kuota penerima Program BSM per kabupaten/kota. Hasil pemantauan yang dilakukan untuk pelaksanaan tahap pertama perbaikan Program BSM memunjukkan beberapa isu dalam pelaksanaannya, mulai dari isu keterlambatan logistik pengantaran Kartu BSM hingga keterlambatan dalam proses rekapitulasi penerima BSM dari Sekolah ke Dinas Pendidikan Kab/Kota dan dari Dinas Provinsi ke Kementerian, maupun hambatan akses/geographis, dan juga kurang lengkapnya informasi anak – anak usia sekolah yang ada di dalam BDT. Bersama – sama dengan Direktorat Pembinaan SD dan SMP - Kemendikbud dan juga Direktorat Pendidikan Madrasah Kemenag, tahap kedua dari perbaikan program BSM di rencanakan kembali pada awal tahun 2013, yang awalnya menyasar kurang lebih 670.000 siswa/peserta didik yang berpotensi menjadi penerima BSM di seluruh Indonesia, dengan rincian rencana sasaran 220.000 siswa baru yang akan masuk ke kelas 1 SD dan 450.000 siswa baru kelas 7 SMP/MTs di Tahun Pelajaran (TA) 2013/2014. Namun demikian, sebelum tahap kedua perbaikan Program BSM dapat terlaksana, Pemerintah Indonesia di pertengahan tahun 2013 mengeluarkan kebijakan pengurangan subsidi BBM dan merealokasi penghematan anggaran menjadi paket kompensasi untuk 15,5 juta rumah tangga miskin dan rentan melalui beberapa program – program bantuan sosial yang selama ini telah ada, termasuk Program BSM, atau yang disebut Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S). Manfaat dari Program BSM juga ditingkatkan dan cakupan sasaran program juga meningkat untuk siswa/i di semua jenjang pendidikan (Pendidikan Dasar dan Pendidikan Menengah - SD/MI, SMP/MTs dan SMA/SMK/MTs).

Perluasan Program BSM 2013

Pada tanggal 22 Juni 2013, Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan untuk meningkatkan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dengan mengurangi subsidi BBM dan menyediakan paket kompensasi untuk mengurangi dampak kenaikan harga BBM pada keluarga/rumah tangga miskin. Sebagai bagian dari paket kompensasi ini, diperkenalkan Program Perluasan dan Percepatan Perlindungan Sosial (P4S) dan Kartu Perlindungan Sosial (KPS). Dalam P4S, Kemendikbud serta Kemenag juga menerima kenaikan anggaran melalui revisi APBN pada pertengahan tahun 2013 (Tabel 3) untuk

^{*} Biaya operasionalpendidikan (iuran sekolah) ditanggungoleh Program BOS. Biaya-biaya personal adalah biaya-biaya tambahan yang harus ditanggung oleh keluarga/rumah tangga setiap tahun untuk menyekolahkan anak-anaknya seperti biaya transportasi, seragam sekolah, uang saku/jajan harian, dan sebagainya.

memperluas cakupan Program BSM. Hal ini berarti penerima Program BSM meningkat dari 8,7 juta siswa/i pada TA 2012/2013 menjadi 16,6 juta siswa/i untuk TA 2013/2014 dari sekitar 15,5 juta rumah tangga yang teridentifikasi sebagai rumah tangga miskin dan rentan pada tahun 2011 yang menerima Kartu Perlindungan Sosial (KPS). Rumah tanggayang memiliki anak-anak usia sekolah yang telah terdaftar di sekolah dapat menggunakan KPS atau Kartu Calon Penerima BSM (Kartu BSM - yang dikirimkan di awal tahun 2012 - sebelum Program KPS diterapkan) dapat mengklaim hak mereka untuk memperoleh manfaat BSM. Siswa/orangtua kemudian akan menerima konfirmasi hak untuk menerima manfaat tunai Program BSM dari sekolah di mana mereka terdaftar.

Hasil pelaksanaan Program BSM menggunakan KPS/Kartu BSM mengindikasikan 60 persen tingkat penerimaan manfaat untuk Program BSM dari anak-anak yang berasal dari rumah tangga-miskin dan rentan dengan KPS. Namun masih terdapat hambatan-hambatan implementasi yang cukup signifikan yang harus diatasi terutama di daerah Indonesia yang lebih terpencil, termasuk kurangnya sosialisasi informasi kebijakan Program BSM yang baru ke tingkat daerah setempat.

Berdasarkan hasil awal tersebut, mekanisme penetapan sasaran Program BSM secara langsung telahmemperbaiki proporsi siswa dari rumah tangga miskin yang memenuhi syarat untuk menerima manfaat BSM dari sekitar 3–4 persen siswa-siswi yang berada pada desil kesejahteraan 1, 2, dan 3 pada tahun 2009° menjadi 42 persen siswa-siswi miskin dan rentan yang berasal dari desil kesejahteraan 2.5 (atau siswa yang berasal dari 25 persen tingkat kesejahteraan sosial – ekonomi terendah) pada 2013 and 60 persen siswa-siswi rentan pada 2014. Penetapan sasaran Program BSM secara langsung memiliki potensi untuk membantu siswa-siswi miskin dan rentan agar mereka dapat melanjutkan pendidikan mereka terutama pada saat transisi dari tingkat SD/MI ke tingkat SMP/MTs, dan dari tingkat SMP/MTs ke SMA/SMK/MA.

Sebagai tambahan, nilai manfaat BSM ditingkatkan dari Rp380.000 (USD32) per tahun per siswa SD/MI menjadi Rp450.000 (USD38) per tahun per siswa dan dari Rp550.000 (USD46) per tahun per siswa SMP/MTs menjadi Rp750.000 (USD 63) per tahun per siswa (Tabel 3). Tingkat manfaat BSM untuk siswa-siswi SMA/SMK/MA per tahun per siswa telah meningkat lebih awal pada awal tahun fiskal 2013 dari Rp750.000 (USD63) pada tahun per siswa di 2012 menjadi Rp1 juta (USD84) per tahun per siswa.

Penyaluran manfaat/pembayaran Program BSM juga telah diubah dari satu kali per tahun menjadi dua kali per tahun:

Tabel 3
Cakupan BSM dan Manfaat per Siswa menurut Jenjang Pendidikan, 2012–2014

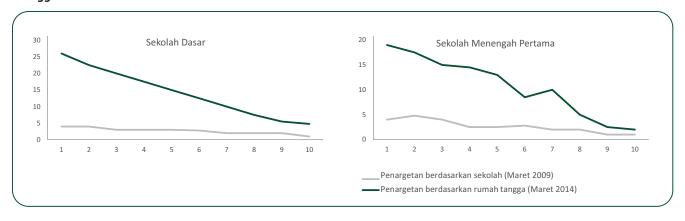
	Siswa Penerima Manfaat BSM (Jumlah)					
Jenjang Pendidikan	2012	2013 (APBN 2013 untuk Semester 2 Tahun Pelajaran/ TA2012/2013)	3 untuk 2013(APBN-P* untuk Semester 1 TA2013/2014)		Manfaat Program BSM menurut Jenjang Pendidikan (IDR per tahun per siswa)	
Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (total)	5.900.000	5.900.000	12.600.000	9.200.000		
Sekolah Dasar	3.500.000	3.500.000	8.000.000	6.000.000	450.000	
Menengah Pertama	1.300.000	1.200.000	2.900.000	2.200.000	750.000	
Menengah Atas	500.000	600.000	700.000	550.000	1.000.000	
Kejuruan	600.000	600.000	1.000.000	425.000		
Kementerian Agama (total)	1.800.000	2.800.000	2.800.000	2.000.000		
Sekolah Dasar (agama)	800.000	1.400.000	1.400.000	800.000	450.000	
Menengah Pertama (agama)	600000	950000	950.000	800.000	750.000	
Menengah Atas (agama)	400.000	400.000	400.000	400.000	1.000.000	
Total	7.700.000	8.700.000	15.400.000	11.200.000		

Sumber: Bappenas dan catatan Kemendikbud dan Kemenag (Pedoman Umum Pelaksanaan Program BSM SD-SMP-SMA-SMK dan Madrasah untuklmplementasi BSM 2013 dan 2014).

Catatan: Nilai dibulatkan ke nilai 100.00 yang terdekat.

^{*}APBN-P adalah Anggaran Pendapatandan Belanja Negara–Perubahan.

Evaluasi Sekretariat TNP2K 2014 terhadap Kinerja Penetapan Sasaran Program BSM menggunakan Susenas Maret 2014



pembayaran pertama dilakukan segera setelah tahun pelajaran dimulai pada semester 1 (Agustus/September) dan pembayaran kedua dilakukan di awal semester 2 (Maret/April). Perubahan penetapan waktu penyaluran manfaat/pembayaran BSM berpotensi mengurangi angka putus sekolah dari siswasiswi miskin dan rentan serta diharapkan dapat mendorong selesainya pendidikan siswa/i antar kelas dan antar jenjang.

Program BSM yang terintegrasi antara Direktorat Teknis pelaksana BSM di Kemendikbud serta Kemenag akan menjadi lebih efektif dan memungkinkan terjadinya pelaksanan program yang lebih komprehensif, efektif dan efisien, diiringi dengan pelaksanaan strategi sosialisasi yang lebih baik. Sistem Manajemen Informasi (MIS) Program BSM yang terintegrasi dan komprehensif juga dibutuhkan untuk memastikan bahwa siswa-siswi yang memenuhi syarat pada Tahun Pelajaran 2013/2014 terus menerima BSM selama mereka bersekolah, disekolah manapun mereka terdaftar (baik sekolah umum atau madrasah). Adanya Sistem Manajemen Informasi (MIS) BSM akan memungkinkan pelacakan siswa-siswi yang menerima manfaat BSM dan kemajuan mereka selama mereka bersekolah, memantau kecukupan nilai bantuan tunai BSM, dan menyediakan bukti yang lebih baik mengenai dampak Program BSM.

Penutup

Program BSM memiliki peran penting dalam mendukung siswa-siswi untuk terus bersekolah, mengurangi resiko dropout/putus sekolah, meningkatkan angka melanjutkan dari satu jenjang ke jenjang pendidikan berikutnya/transisi, dan secara tidak langsung juga berperan dalam pengentasan kemiskinan dan pencapaian tujuan pembangunan nasional Indonesia. Hasil evaluasi Program BSM yang dilakukan oleh Sekretariat TNP2K menggunakan informasi dari Susenas bulan Maret 2014 menunjukkan bahwa penetapan sasaran penerima Program BSM secara langsung (ke rumah tangga melalui penggunaan KPS) telah meningkatkan kinerja penetapan sasaran BSM (terutama bagi siswa-siswi yang berada di tingkat kesejahteraan sosial-ekonomi terendah/desil 1 dan 2).

Seperti yang terlihat dari tabel dibawah, kinerja penetapan sasaran BSM di 2014 untuk siswa-siswi yang berasal dari desil 1 telah meningkat hingga 25 persen dibandingkan dengan di bawah 5 persen pada tahun 2009, mengindikasikan lebih banyak siswa-siswi miskin yang memiliki akses untuk menerima Program BSM sebagai hasil dari perbaikan program yang telah dilakukan pada tahun 2013. Akan tetapi, kendalakendala sosial yang diciptakan oleh institusi-dan struktur budaya, bias jender dan etnis dapat menghambat kemampuan keluarga/rumah tangga dan individu untuk terus memperoleh akses pendidikan. Tingkat pendidikan orang tua yang juga terbatas, ketidakmampuan orang tua untuk membantu anak-anak mereka dengan tugas sekolah dan perbedaan bahasa juga dapat berkontribusi dalam menciptakan kendala bagi orang tua untuk berperan serta aktif dalam pendidikan anak-anaknya. Terbatasnya akses ke transportasi publik untuk mencapai fasilitas pendidikan dan ongkos transportasi terkait yang harus dikeluarkan untuk perjalanan tersebut— dapat memengaruhi tingkat partisipasi dan kehadiran anak di dalam pendidikan. Semua faktor ini harus dipertimbangkan ketika merancang berbagai tindakan/kegiatan intervensi untuk mengatasi ketidakadilan (inequities), termasuk kesenjangan geografis antar daerah, transportasi yang tidak memadai untuk mencapai sekolah-sekolah di daerah-daerah terpencil, kendala bahasa, serta ketidakhadiran guru.

Program BSM dapat menjadi lebih efektif dalam menghapuskan kendala keuangan yang dihadapi oleh siswasiswi termarginalisasi, mendukung siswa-siswa miskin dan rentandalam memperoleh akses kepada layanan pendidikan yang layak, mencegah dan mengurangi resiko drop-out/putus sekolah, dan membantu memenuhi kebutuhan pendidikan dari anak-anak yang berisiko. Program BSM dapat membantu meningkatkan partisipasi sekolah di antara siswa - siswi perempuan dan laki-laki yang berasal dari keluarga/rumah tangga miskin dan rentan. Berdasarkan data dari BPS tahun 2013, angka partisipasi sekolah tingkat sekolah dasar (98.36 persen) dan di tingkat sekolah menengah pertama (90.68 persen) sudah tinggi, termasuk anak-anak dari keluarga/ rumah tangga miskin. Dengan demikian, Program BSM sebaiknya juga dapat difokuskan pada peningkatan akses ke tingkat pendidikan menengah atas untuk siswa-siswi miskin dan mendorong kelulusan dari siswa-siswi tersebut. Peningkatan kinerja dan pelaksananaan Program BSM secara berkesinambungan dapat mendukung berjalannya Program Pendidikan 12 tahun termasuk pendidikan di jalur kejuruan dan non-formal serta membangun angkatan kerja yang lebih baik untuk masa depan Indonesia.

- 1. Dokumen ini dibuat oleh Dyah Larasati dan Fiona Howell dalam Kluster 1 *Task Force* dan *Policy Working Group*, SekretariatTim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Semua kesalahan dalam dokumen ini merupakan tanggungjawab sepenuhnya para penulis.
- 2. Tersedia di: http://www.bps.go.id/eng/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=1&id_subyek=28¬ab=1>.
- 3. Berdasarkan data Program BOS data for 2013 dari Bappenas.
- 4. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- 5. Anggaran pendidikan telah meningkat lebih dari dua kali lipat dibandingkan lima tahun sebelumnya, dari Rp1,6 triliun di 2008 menjadi Rp4.2 triliun di 2013.
- 6. Dalam working paper ini, nilai tukar Rupiah pada tahun 2013 adalah Rp12.000 untuk satu Dolar Amerika Serikat, yang digunakan untuk semua konversi mata uang. Nilai US Dolar telah dibulatkan ke nilai dolar terdekat.
- 7. Basis Data Terpadu (BDT) untuk Program-Program Perlindungan Sosial di Indonesia merupakan basis data yang secara resmi dipergunakan di 2012 berdasarkan hasil survei Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011 yang diselenggarakan oleh Badan Pusat Statistik Indonesia. Dalam BDT terdapat indikator-indikator kemiskinan, nama-nama dan alamat-alamat dari 40 persen penduduk dengan tingkat sosial ekonomi terendah (kira-kira 24 juta rumah tangga) di Indonesia. Basis data ini menyediakan mekanisme penetapan sasaran yang lebih dapat diandalkan dengan menggunakan skor dari *Proxy Means Test* (PMT) untuk 40 persen penduduk termiskin dan telah digunakan untuk perencanaan, implementasi, serta koordinasi program-program perlindungan sosial pada tingkat nasional maupun daerah.

- 8. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) atau Daftar Pos-Pos Implementasi Program dalam Anggaran) adalah dokumen yang digunakan sebagai rujukan oleh masing-masing institusi pemerintah, yang berisi pospos pengeluaran terencana yang menguraikan secara terperinci bagaimana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang telah direncanakan dan disetujui akan digunakan.
- 9. Analisis TNP2K di 2012 menggunakan data Susenas 2009.

Ikhtisar Penelitian Kebijakan ini dipublikasikan bersama oleh International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brazil, dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Indonesia.

Karya ini adalah sebuah produk dari staf Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Temuan, penafsiran dan kesimpulan dalam laporan ini merupakan pandangan penulis dan bukan mencerminkan pandangan Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia. Dukungan terhadap publikasi ini diberikan oleh Pemerintah Australia melalui Poverty Reduction Support Facility (PRSF). Anda dipersilahkan untuk menyalin, menyebarkan dan mengirimkan karya ini untuk tujuan non-komersial.

Untuk meminta salinan laporan ini atau untuk keterangan lebih lanjut mengenai laporan ini, silakan hubungi TNP2K-Knowledge Management Unit (kmu@tnp2k.go.id). Laporan ini juga tersedia pada situs web TNP2K (http://www.tnp2k.go.id).

Daftar Pustaka:

Asian Development Bank. 2007. Integration of Poverty Considerations in Decentralized Education Manajemen. Technical Assistance Completion Report TA 3957-INO. http://www.adb.org/sites/default/files/projdocs/2007/34147-INO-TCR.pdf.

Bappenas. 2013. Review of a Decade of Gender Mainstreaming in Education in Indonesia. Jakarta, Indonesia.

Badan Pusat Statistik. 2010. Hasil Sensus Penduduk 2010 Data Agregat Per Provinsi. Jakarta, Indonesia.

Center for Health Research University of Indonesia (CHRUI). 2010. PKH Spot Check Quantitative dan Qualitative Assessments to Monitor Household Conditional Cash Transfers Operations. Jakarta, Indonesia.

Corby, N. and Rice, N.2009. Banking on Education? Brookvale, Australia: RESULTS International Australia.

Newhouse, D. dan D. Suryadarma. 2011. 'The Value of Vocational Education: High School Type dan Labor Market Outcomes in Indonesia', The Bank Dunia Economic Review 25(2): 296–322.

Rand Corporation (2013). Indonesia: Urban Poverty dan Program Review. Policy Note, Januari 2013. Jakarta.

RESULTS International (Australia). 2012. Education untuk All: Atau Those Just Easier to Reach? Returns to Junior Secondary Education dan the Role of Education in Moving People Out of Poverty - The Case of Indonesia. USAID October 2012.

Suryahadi, A., U. R. Raya, D. Marbun, dan A. Yumna. 2012 (May). 'Accelerating Poverty dan Vulnerability: Trends, Opportunities dan Constraints', Working paper, Jakarta, Indonesia: SMERU Research Institute.

World Bank. Consulting with the Poor.1 999. Jakarta, Indonesia: Kantor Bank Dunia, Jakarta.

World Bank. 2012. Bantuan Siswa Miskin: Cash Transfers for Poor Students. Social Assistance Program dan Public Expenditure Review 5(67319). Jakarta, Indonesia: Kantor Bank Dunia, Jakarta.

World Bank.2012. 'Opening the Doors to Education untuk a Generation of Young Indonesians', http://www.worldbank.org/en/news/2012/08/03/opening-the-doors-to-education-untuk-a-generation-of-young-indonesians.

Temuan, penafsiran dan kesimpulan dalam laporan ini merupakan pandangan penulis dan bukan mencerminkan pandangan Pemerintah Indonesia, Pemerintah Brazil maupun Pemerintah Australia.







Telepon: +55 61 2105 5000

E-mail: ipc@ipc-undp.org • URL: www.ipc-undp.org



International Policy Centre for Inclusive Growth

United Nations Development Programme