

KAJIAN COSTING DAN PEMANFAATAN DANA BOP PAUD



Kajian *Costing* dan Pemanfaatan Dana BOP PAUD

KOMPAK

Jalan Diponegoro No. 72

Jakarta 10320 Indonesia

T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090

E: info@kompak.or.id

www.kompak.or.id

Laporan Kajian *Costing* dan Pemanfaatan Dana BOP PAUD

Penulis

Dr. Hefrizal Handra

Dr. Vina Andriany

Laporan Kajian *Costing* dan Pemanfaatan Dana BOP PAUD

ISBN: 978-623-6080-58-0

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

©(2019) Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)

Pengarah:

Putut Hari Satyaka, Direktur Dana Transfer Khusus, DJPK, Kementerian Keuangan

Penulis:

Dr. Hefrizal Handra

Dr. Vina Andriany

Kontributor:

Aris Soejatmiko

Dorlan Festiana

J. Irianto Nainggolan

Kresnadi Prabowo Mukti

Rika Hijriyanti

Kontributor dan Penyunting:

Devi Suryani

Dewi Sudharta

Heracles Lang

Nurman Siagian

Publikasi ini adalah produk pengetahuan dari tim penyusun yang namanya tertulis pada buku ini. Temuan, interpretasi, dan ringkasan yang dinyatakan atau disampaikan adalah pandangan pribadi penyusun dan tidak mencerminkan pandangan KOMPAK, Pemerintah Indonesia, Pemerintah Australia, atau lembaga lain yang terlibat dalam penyusunan publikasi ini.

Temuan/kutipan/data/ringkasan sebagaimana dimaksud dalam publikasi ini diperoleh dari berbagai sumber yang dianggap dapat diandalkan. Namun demikian, KOMPAK tidak menjamin dan/atau mewakili, baik tersurat maupun tersirat, mengenai akurasi, kecukupan, keandalan atau kewajaran informasi tersebut dan pendapat yang terkandung dalam publikasi ini.

Publikasi ini didukung oleh Pemerintah Australia melalui Program KOMPAK (Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan). Publikasi ini silakan disalin dan disebarakan untuk tujuan nonkomersial.

Untuk keterangan lebih lanjut mengenai publikasi ini, dapat menghubungi communication@kompak.or.id Publikasi juga tersedia di www.kompak.or.id

Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) Program kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia
Jalan Diponegoro No. 72 Jakarta Pusat, 10320 Telepon (021) 8067 5000 | Faksimili (021) 3190 3090

Bekerja sama dengan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan

Daftar Isi

Daftar Isi	3
Kata Pengantar	5
Ringkasan Eksekutif Kajian <i>Costing</i> dan Pemanfaatan Dana BOP PAUD.....	6
1. Latar Belakang	9
2. Tujuan Kajian	10
3. Review Regulasi dan Riset Sebelumnya	10
3.1. Dasar Hukum Dana BOP PAUD	10
3.2. Tujuan dan Sasaran BOP PAUD	10
3.3. Penelitian KOMPAK Sebelumnya Tentang BOP PAUD	11
4. Metodologi Penelitian	13
4.1. Pengumpulan Data	14
5. Hasil dan Pembahasan.....	14
5.1. Dinamika dan Perkembangan Layanan Pendidikan Anak Usia Dini dan Pengelolaan Dana BOP PAUD di Daerah	14
5.1.1. Kabupaten Pematang	14
5.1.2. Kabupaten Sorong	16
5.1.3. Kabupaten Jayapura	17
5.1.4. Kabupaten Bireuen.....	20
5.1.5. Kabupaten Lanny Jaya, Papua	22
5. Kondisi Akses terhadap Layanan Pendidikan Anak Usia Dini	23
5.2. Kinerja Penyerapan Dana BOP PAUD 2017-2018.....	24
5.3. Efektifitas Pemanfaatan Dana BOP PAUD	25
5.4. Mekanisme Penetapan Dana BOP PAUD	25
5.5. Variasi <i>Unit Cost</i> Antar Daerah	26
5.6. Variasi <i>Unit Cost</i> antara TK (formal) dan KB (non-formal)	27
5.7. Sumber Pendanaan PAUD Selain DAK BOP PAUD	28
5.8. Alokasi Dana BOP PAUD	29

6. Kesimpulan dan Rekomendasi.....	29
6.1. Kesimpulan	29
6.2. Rekomendasi	30
Daftar Pustaka	32

Kata Pengantar

Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) adalah jenjang pendidikan sebelum jenjang pendidikan dasar yang merupakan suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia 6 tahun. Upaya pembinaan tersebut dilakukan melalui pemberian rangsangan atau stimulasi pendidikan, sabagai salah satu bentuk bantuan bagi pertumbuhan dan perkembangan baik fisik (jasmani) maupun non fisik (rohani) agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut. Pendidikan Anak Usia Dini menjadi penting dikarenakan dapat membentuk anak yang berkualitas, yaitu anak yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan tingkat perkembangannya sehingga memiliki kesiapan yang optimal dalam memasuki pendidikan dasar, serta mengarungi kehidupan setelah dewasa kelak. Pendidikan Anak Usia Dini merupakan kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal.

Mulai tahun 2016, Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Alokasi Khusus (DAK) Non Fisik Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) PAUD melalui mekanisme Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) untuk biaya operasional pembelajaran dan dukungan biaya personal bagi anak yang mengikuti pendidikan anak usia dini. Sasaran program BOP PAUD menurut Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 60 Tahun 2016 adalah Taman Kanak-Kanak, Kelompok Bermain, Taman Penitipan Anak, dan Satuan PAUD Sejenis di seluruh Kab/Kota di Indonesia yang diselenggarakan oleh individu, kelompok, yayasan, organisasi maupun Pemerintah Daerah di satuan PAUD atau Lembaga, satuan pendidikan PKBM, SKB, badan keagamaan, dan satuan pendidikan non formal lainnya yang sudah memiliki Nomor Pokok Satuan PAUD Nasional (NPSN). Sasaran BOP tidak berlaku bagi satuan PAUD atau lembaga yang menetapkan iuran atau pungutan yang melebihi ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota tersebut.

Besar dana BOP PAUD diberikan menggunakan perhitungan jumlah peserta didik dengan satuan biaya sebesar Rp.600.000,00/peserta didik/tahun dengan prioritas anak usia 4-6 tahun. Besaran dana BOP PAUD per peserta didik tersebut masih sama untuk seluruh daerah di Indonesia, baik untuk daerah perbatasan, daerah bencana, daerah yang terisolir, daerah tertinggal, daerah pegunungan maupun daerah kepulauan. Selain itu, penggunaan dana BOP PAUD di Satuan Pendidikan penyelenggara PAUD juga diatur porsinnya, baik untuk biaya operasional pembelajaran, biaya pendukung, maupun biaya administrasi lainnya.

Terkait dengan permasalahan besaran alokasi per peserta (*costing*) yang masih sama untuk seluruh daerah, ketentuan penggunaan yang telah diatur porsinya, dan juga perlunya monitoring dan supervisi DAK Nonfisik BOP PAUD, Program Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) bekerjasama dengan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan pada tahun 2019 melakukan Kajian *Costing* dan Penggunaan Dana BOP PAUD. Hal tersebut selaras dengan Program KOMPAK yang merupakan program kerjasama Pemerintah Australia dan Pemerintah Indonesia, yang salah satunya ditujukan untuk mendukung peningkatan pelayanan dasar di bidang pendidikan.

Kami mengucapkan terima kasih banyak kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam pelaksanaan penyusunan dan penyempurnaan laporan kajian ini, khususnya Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Masyarakat Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi, serta Dinas Pendidikan Kabupaten Pemalang, Bireun, Sumbawa, Pangkajene Kepulauan, Sorong dan Jayapura. Kami berharap laporan kajian ini dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan dalam pengambilan kebijakan terkait dengan penentuan *costing* dan penggunaan DAK Nonfisik BOP PAUD ke depan.

Anna Winoto

Tim Leader KOMPAK

Ringkasan Eksekutif

Kajian *Costing* dan Pemanfaatan Dana BOP PAUD

Dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) adalah suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan ruhani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut. PAUD diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar dan dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan atau informal.

PAUD sudah sejak lama menjadi perhatian dari pemerintah, khususnya sejak pemerintah mendirikan Direktorat Pendidikan Anak Usia Dini yang secara spesifik bertanggung jawab terhadap PAUD pada tahun 2001. Perhatian Pemerintah terhadap PAUD juga semakin diperkuat dengan berpartisipasinya pemerintah Indonesia dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs), dimana salah satu indikator SDGs nomor 4 yaitu Pendidikan yang Berkualitas (*Quality Education*), menargetkan bahwa pada tahun 2030 seluruh anak laki-laki maupun perempuan akan memperoleh akses kepada layanan PAUD yang berkualitas. Indikator ini menegaskan pentingnya meningkatkan akses anak laki-laki dan perempuan ke PAUD. Pada saat yang sama, indikator ini juga menekankan pentingnya meningkatkan kualitas layanan PAUD ini.

Sampai tahun 2019, belum semua anak usia PAUD memperoleh layanan pendidikan, sebagaimana ditunjukkan dengan capaian APK PAUD. Kualitas penyelenggaraan PAUD pun masih harus ditingkatkan sejalan dengan peningkatan akses, antara lain dengan Standarisasi layanan PAUD. Menyediakan PAUD yang berkualitas akan berhadapan dengan tantangannya antara lain (i) meningkatkan akses PAUD terutama untuk masyarakat miskin; (ii) meningkatkan kompetensi guru, guru pendamping, dan pengasuh PAUD melalui pendidikan dan pelatihan; (iii) memperluas pemenuhan standar pelayanan PAUD; (iv) meningkatkan koordinasi antarsektor dan pemberdayaan peran swasta dalam penyelenggaraan PAUD holistik dan integratif.

Untuk meningkatkan layanan PAUD berkualitas dalam bentuk Taman Kanak-Kanak, Kelompok Bermain, Taman Penitipan Anak, dan Satuan PAUD Sejenis di seluruh Kab/Kota di Indonesia yang diselenggarakan oleh individu, kelompok, yayasan, organisasi maupun Pemerintah Daerah di satuan PAUD atau Lembaga, satuan pendidikan PKBM, SKB, badan keagamaan, dan satuan pendidikan nonformal lainnya yang sudah memiliki Nomor Pokok Satuan PAUD Nasional (NPSN), diberikan dukungan pendanaan oleh Pemerintah Pusat melalui pengalokasian Dana Alokasi Khusus (DAK) Non Fisik Bantuan Operasional Penyelenggaraan (BOP) PAUD. DAK Non Fisik BOIP PAUD dimulai pada tahun anggaran 2016. DAK Non Fisik BOP PAUD terakhir diatur lebih rinci dalam Permendikbud No 60 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Permendikbud No 2 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Untuk 2019, alokasi pagu anggaran adalah Rp 4.475,5 miliar dengan sasaran 7,5 juta peserta didik pada PAUD yang diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar, melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan/atau informal.

Tujuan dari pelaksanaan Kajian *Costing* dan Pemanfaatan Dana BOP PAUD ini adalah untuk: (a) memetakan dan menganalisis efektifitas pemanfaatan Dana BOP PAUD daerah Kabupaten/Kota terkait peningkatan kualitas PAUD (kurikulum, kompetensi guru, standar pelayanan PAUD, dan lain-lain); (b) mengeksplorasi mekanisme penetapan Dana BOP PAUD, termasuk mekanisme pengumpulan dan verifikasi Dapodik PAUD sebagai basis pengalokasian; (c) menganalisis variasi *unit cost* penyelenggaraan PAUD antar daerah Kabupaten/Kota; dan (c) memberikan rekomendasi metode pengalokasian BOP PAUD yang berbasis kinerja.

Pada tahun 2018, tingkat partisipasi PAUD sudah mencapai 37,9%, yang berarti ada 38 orang anak yang jadi peserta PAUD dalam 100 orang penduduk berusia 0-6 tahun. Angka tersebut cukup baik jika kita asumsikan seorang anak mengikuti PAUD 3 tahun dalam usia 0-6, maka APK mestinya mencapai 3/6 atau 50%. Meskipun demikian, terdapat ketimpangan tingkat partisipasi antar Provinsi. Terdapat 3 Provinsi dengan APK di atas 50%, namun juga ada Provinsi dengan APK yang sangat rendah yaitu hanya 13,2%. Dana BOP PAUD yang dimulai pada tahun 2016 sepertinya tidak punya kaitan langsung dengan akses terhadap PAUD. APK PAUD tahun 2016 dan

2017 justru lebih rendah di banding 2015, meskipun kemudian naik kembali di tahun 2018. Namun Dana BOP PAUD cukup berhasil untuk wilayah perdesaan dengan peningkatan APK PAUD yang cukup tinggi dari tahun 2014 ke tahun 2018. Penyerapan dana BOP PAUD secara umum relatif baik, yaitu di atas 90 persen, namun perlu perhatian kinerja untuk wilayah Papua.

Dana BOP PAUD berpotensi tidak tepat sasaran terkait dengan rigiditas petunjuk teknis penggunaan dana. Di sisi lain, insentif bagi guru PAUD non-PNS sangat kecil, dan hanya mengandalkan Dana BOP dalam bentuk biaya transportasi untuk pertemuan guru. Demikian juga dana untuk pengembangan kompetensi guru, dialokasikan dengan jumlah yang sangat terbatas di hampir semua daerah. Dana BOP secara implisit dimanfaatkan untuk tambahan insentif Pengelola dan Guru, meskipun laporan penggunaan dana yang dibuat penyelenggara PAUD tetap sesuai dengan juknis. Efektifitas Dana BOP PAUD untuk meningkatkan kompetensi guru dan standar layanan (kualitas) dapat dikatakan masih utopia. Upaya peningkatan kapasitas Guru PAUD berhadapan dengan keterbatasan anggaran dari sumber lain.

Jumlah alokasi Dana BOP PAUD per Kabupaten/Kota yang berbasis data dapodik pada bulan September tahun lalu, akan terus menimbulkan gap antara jumlah yang telah ditetapkan dengan jumlah yang akan disalurkan berbasis data per 31 Maret tahun berjalan. Selanjutnya terkait dengan kebijakan penyaluran dana 2 tahap, di satu sisi membuat proses akuntabilitas menjadi lebih baik, namun di sisi lain menimbulkan beban tambahan biaya pengurusan bagi PAUD yang berlokasi jauh dari ibukota. Dari analisis didapatkan perbedaan rata-rata belanja dan rata-rata iuran per peserta didik per tahun antar Kabupaten yang disurvei. Besaran belanja rata-rata per siswa ditentukan oleh besaran iuran orang tua per siswa. Semakin besar iuran, semakin besar rata-rata belanja per siswa per tahun. Perbedaan *unit cost* antar Kabupaten memperlihatkan juga perbedaan biaya antar wilayah.

Beberapa faktor yang mempengaruhi *unit cost* penyelenggaraan PAUD yaitu (a) Lokasi sekolah akan berdampak kepada biaya transportasi guru untuk mengikuti pelatihan dan transportasi pengelola untuk urusan administrasi dan pembelian alat pembelajaran, (b) Aktifitas siswa dalam proses pembelajaran mempengaruhi biaya per siswa. Semakin banyak variasi aktifitas, semakin besar biaya. Apalagi jika aktifitas dilakukan di luar sekolah. (c) Besaran iuran orang tua yang bervariasi antar wilayah. Semakin besar iuran orang tua maka semakin besar jumlah dana yang bisa dibelanjakan oleh Lembaga. Tingkat kemahalan konstruksi, yang dipresentasikan oleh Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), pada dasarnya mempengaruhi biaya pembangunan sarana dan prasarana PAUD. Sehingga *unit cost* akan bervariasi jika biaya pembangunan dimasukkan. Namun jika *unit cost* hanya menghitung biaya operasional dan pemeliharaan, maka IKK tidak berpengaruh.

Perhitungan data belanja pada tingkat Satuan Pendidikan yang di survei di tujuh Kabupaten memperlihatkan perbedaan rata-rata belanja dan rata-rata iuran per peserta didik per tahun antara TK dan KB. Belanja rata-rata per siswa per tahun untuk KB dan sejenisnya ditemukan lebih tinggi dari TK. Salah satu faktor yang menyebabkan perbedaan tersebut adalah karena rasio siswa/guru di KB jauh lebih kecil dibanding TK.

Beberapa rekomendasi yang dapat diberikan dari pelaksanaan kajian ini adalah:

1. Juknis Dana BOP diharapkan lebih luas penggunaannya, dan juga dapat membiayai personil seperti di dana BOS SD dan SMP, membiayai kebutuhan langsung anak (seragam dan SPP), terutama untuk TK Negeri mengingat adanya harapan dari masyarakat agar TK Negeri dapat gratis sebagaimana layaknya SD Negeri;
2. Perlu solusi yang komprehensif berkaitan dengan pemberian insentif yang memadai bagi Guru PAUD non-PNS. Selain belum memadai, juga perlu integrasi insentif bagi guru PAUD yang saat ini berasal dari berbagai sumber (Dana BOP, APBD dan APBDes);
3. Perlu ada program yang terintegrasi untuk peningkatan kompetensi guru dan standar layanan (kualitas). Kompetensi guru PAUD masih jauh di bawah standar yang ditetapkan, sementara itu upaya peningkatan kapasitas Guru PAUD berhadapan dengan keterbatasan anggaran dan walaupun ada, tidak terintegrasi;
4. Perlu bantuan pengurusan dan mekanisme penyaluran dan pertanggungjawaban yang lebih sederhana bagi PAUD yang kecil jumlah pesertanya dan berlokasi jauh dari ibukota. Kebijakan asimetris diperlukan

untuk itu, bahkan kalau perlu cukup disalurkan satu tahap saja. Mekanisme penyaluran sebaiknya disesuaikan dengan kondisi geografis setempat dengan mempertimbangkan variabel biaya transportasi untuk pencairan dana yang harus dilakukan di kota;

5. Perlu mempertimbangkan Dana BOP yang berbeda antara TK dengan KB (KB>TK) juga perbedaan *unit cost* antar daerah dengan memperhatikan faktor tingkat kesulitan geografis (lokasi/jarak dari ibukota) dan tingkat pendapatan perkapita masyarakat daerah; dan
6. Lembaga PAUD seperti TK Negeri perlu diberikan kesempatan untuk mengembangkan anggaran sendiri mengingat kebutuhan setiap TK berbeda satu dengan yang lainnya.

1. Latar Belakang

Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas) pada pasal 1, butir 14 menyatakan bahwa “Pendidikan Anak Usia Dini adalah suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan ruhani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut”. Selanjutnya dijelaskan bahwa pendidikan anak usia dini (PAUD) diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar dan dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan atau informal (UU Sisdiknas, pasal 28).

PAUD sudah sejak lama menjadi perhatian dari pemerintah, khususnya sejak pemerintah mendirikan Direktorat Pendidikan Anak Usia Dini yang secara spesifik bertanggung jawab terhadap PAUD pada tahun 2001. Perhatian pemerintah terhadap PAUD semakin menguat sejak tahun 2010 dimana pada periode 2010—2014, pemerintah telah semakin mengoptimalkan kerja sama dengan pemerintah daerah dan masyarakat. Dengan kerjasama tersebut, partisipasi PAUD berhasil ditingkatkan sekitar 17% dari capaian pada tahun 2010 yaitu sebesar 50,21%). Capaian tersebut didukung oleh Program Paudisasi yang merupakan gerakan pemerintah untuk mewujudkan perluasan akses PAUD dengan sasaran satu desa memiliki minimal satu satuan pendidikan PAUD. Untuk mendukung program ini, Kemendikbud mengalokasikan bantuan untuk 25.774 rintisan PAUD baru dengan alokasi bantuan rata-rata sebesar Rp 45 juta untuk setiap satuan pendidikan PAUD. Program ini juga didukung melalui kerjasama dengan pemerintah daerah, perusahaan swasta, BUMN, dan organisasi mitra untuk mengembangkan PAUD. Selanjutnya untuk target dalam periode 2014-2019, dalam Rencana Strategis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah ditetapkan sasaran angka partisipasi PAUD 2019 sebesar 77,2% (dari 66,8% di tahun 2014) (Renstra Kemendikbud 2014-2019).

Perhatian Pemerintah terhadap PAUD juga semakin diperkuat dengan berpartisipasinya pemerintah Indonesia dalam *Sustainable Development Goals* (SDGs), dimana salah satu indikator SDGs nomor 4 yaitu Pendidikan yang Berkualitas (Quality Education), menargetkan bahwa pada tahun 2030 seluruh anak laki-laki maupun perempuan akan memperoleh akses kepada layanan PAUD yang berkualitas. Indikator ini menegaskan pentingnya meningkatkan akses anak laki-laki dan perempuan ke PAUD. Pada saat yang sama, indikator ini juga menekankan pentingnya meningkatkan kualitas layanan PAUD ini.

Saat ini di Indonesia, belum semua anak usia PAUD memperoleh layanan pendidikan, sebagaimana ditunjukkan dengan capaian APK PAUD. Kualitas penyelenggaraan PAUD pun masih harus ditingkatkan sejalan dengan peningkatan akses, antara lain dengan Standarisasi layanan PAUD. Menyediakan PAUD yang berkualitas akan berhadapan dengan tantangannya antara lain (i) meningkatkan akses PAUD terutama untuk masyarakat miskin; (ii) meningkatkan kompetensi guru, guru pendamping, dan pengasuh PAUD melalui pendidikan dan pelatihan; (iii) memperluas pemenuhan standar pelayanan PAUD; (iv) meningkatkan koordinasi antarsektor dan pemberdayaan peran swasta dalam penyelenggaraan PAUD holistik dan integratif.

DAK Non Fisik Bantuan Operasional Penyelenggaraan PAUD dimulai pada tahun anggaran 2016, hingga sekarang. Untuk 2019, alokasi pagu anggaran adalah Rp 4.475,5 miliar dengan sasaran 7,5 juta peserta didik pada PAUD yang diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar, melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan/atau informal.

2. Tujuan Kajian

- Memetakan dan menganalisis efektifitas pemanfaatan Dana BOP PAUD daerah Kabupaten/Kota terkait peningkatan kualitas PAUD (kurikulum, kompetensi guru, standar pelayanan PAUD, dan lain-lain)
- Mengeksplorasi mekanisme penetapan Dana BOP PAUD, termasuk mekanisme pengumpulan dan verifikasi Dapodik PAUD sebagai basis pengalokasian.
- Menganalisis variasi unit cost penyelenggaraan PAUD antar daerah Kabupaten/Kota
- Memberikan rekomendasi metode pengalokasian BOP PAUD yang berbasis kinerja

3. Review Regulasi dan Riset Sebelumnya

3.1. Dasar Hukum Dana BOP PAUD

- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas)
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang APBN Setiap Tahunnya Sejak 2016 (terakhir UU Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2019)
- Peraturan Presiden tentang Rincian APBN setiap tahunnya (terakhir Perpres Nomor 129/2018 tentang Rincian APBN 2019)
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50/PMK.07/2016 jo. PMK Nomor 112/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa
- Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini setiap tahunnya (Terakhir, Permendikbud Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Nonfisik Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Tahun 2019)

3.2. Tujuan dan Sasaran BOP PAUD

Dana BOP PAUD dimulai dari tahun 2016. Tujuan dan sasarannya dapat berubah setiap tahun berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Menurut Permendikbud No 60 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Permendikbud No 2 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini, tujuan pemberian bantuan BOP PAUD adalah:

Untuk meningkatkan layanan PAUD berkualitas dalam bentuk Taman Kanak-Kanak, Kelompok Bermain, Taman Penitipan Anak, dan Satuan PAUD Sejenis di seluruh Kab/Kota di Indonesia yang diselenggarakan oleh individu, kelompok, yayasan, organisasi maupun Pemerintah Daerah di satuan PAUD atau Lembaga, satuan pendidikan PKBM, SKB, badan keagamaan, dan satuan pendidikan nonformal lainnya yang sudah memiliki Nomor Pokok Satuan PAUD Nasional (NPSN).

Adapun sasaran program BOP PAUD menurut Permendikbud No 60 Tahun 2016 adalah bentuk Taman Kanak-Kanak, Kelompok Bermain, Taman Penitipan Anak, dan Satuan PAUD Sejenis di seluruh Kab/Kota di Indonesia yang diselenggarakan oleh individu, kelompok, yayasan, organisasi maupun Pemerintah Daerah di satuan PAUD atau Lembaga, satuan pendidikan PKBM, SKB, badan keagamaan, dan satuan pendidikan non formal lainnya yang sudah memiliki Nomor Pokok Satuan PAUD Nasional (NPSN). Sasaran

BOP tidak berlaku bagi satuan PAUD atau lembaga yang menetapkan iuran atau pungutan yang melebihi ketentuan yang berlaku di Kabupaten/Kota tersebut.

Pengalokasian besaran BOP PAUD menurut Permendikbud No. 60 Tahun 2016 menggunakan perhitungan sebagai berikut:

- Besar dana BOP PAUD diberikan menggunakan perhitungan jumlah peserta didik dengan satuan biaya sebesar Rp.600.000 (enam ratus ribu rupiah)/peserta didik/tahun dengan prioritas anak usia 4-6 tahun.
- Satuan PAUD atau Lembaga yang layak mendapatkan alokasi BOP PAUD adalah yang memiliki paling sedikit 12 peserta didik.
- Satuan PAUD atau Lembaga menerima paling banyak Rp. 36.000.000 (tiga puluh enam juta rupiah) per tahun.

Kemudian terakhir tujuan dan sasaran Dana BOP PAUD ditetapkan menurut Permendikbud No 4 Tahun 2019 Tentang Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus NonFisik Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Tahun 2019, Tujuan pemberian DAK Nonfisik BOP PAUD untuk:

- Membantu penyediaan biaya operasional nonpersonalia bagi anak usia dini yang diberikan kepada satuan pendidikan yang menyelenggarakan program PAUD; dan
- Meringankan beban biaya pendidikan bagi orang tua dalam upaya mengikutsertakan anaknya pada layanan PAUD berkualitas di satuan pendidikan penyelenggara program PAUD.

Sasaran program DAK Nonfisik BOP PAUD menurut Permendikbud No 4 Tahun 2019 adalah anak usia dini yang terlayani di satuan pendidikan yang menyelenggarakan PAUD di wilayah Indonesia yang diselenggarakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Pemerintah Kabupaten/Kota, masyarakat, serta memiliki peserta didik yang terdata dalam Dapodik PAUD dan Dikmas. Sasaran DAK Nonfisik BOP PAUD tidak berlaku bagi anak usia dini yang terlayani di satuan pendidikan penyelenggara PAUD atas dasar kerja sama dengan lembaga pendidikan asing Satuan Pendidikan Kerjasama (SPK).

Pengalokasian besaran DAK Nonfisik BOP PAUD dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan menggunakan perhitungan sebagai berikut.

- Jumlah peserta didik yang dilayani satuan pendidikan yang menyelenggarakan PAUD yang tercatat pada Dapodik PAUD dan Dikmas per akhir bulan September tahun anggaran sebelumnya; dan
- Satuan biaya BOP PAUD sebesar Rp 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) per peserta didik per tahun.
- Satuan PAUD atau Lembaga yang mendapatkan alokasi BOP PAUD adalah yang memiliki paling sedikit 12 peserta didik.

3.3. Penelitian KOMPAK Sebelumnya Tentang BOP PAUD

Kementerian Pendidikan melalui Juknis secara eksplisit menegaskan batasan penggunaan Dana BOP-PAUD. Komponen biaya dalam BOP-PAUD hanya terbatas untuk membiayai operasional kegiatan sekolah. Kebutuhan dana untuk mendanai honor para guru honorer dibebankan kepada sumber lain seperti dana BOSDA yang ditetapkan di APBD. Sehingga wajar jika petugas pendidikan BOP-PAUD menyampaikan keluhan bahwa dana yang disediakan pemerintah melalui dana BOP-PAUD relatif belum memadai untuk menutupi kebutuhan penyelenggaraan pelayanan PAUD. Dana Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) PAUD yang dialokasikan oleh pemerintah saat ini adalah sebesar Rp 600.000 yang diterima per siswa.

Bagi petugas pengelola dana BOP PAUD, idealnya sesuai dengan kondisi daerah dimana dia bertugas, untuk memenuhi kebutuhan pelayanan belajar dan bermain bagi anak-anak, membutuhkan dana setiap anak didik sebesar minimal Rp 750.000 (Kompak, 2018). Besaran dana tersebut dapat menutupi kebutuhan nyata yang sesuai dengan kondisi di daerah.

Nampaknya jelas, jika perkiraan kebutuhan dana setiap anak sebesar Rp 750 000, selisih dana sebesar Rp 150.000 yang wajib menjadi tanggung pemerintah daerah mengalokasikan dana tambahan mendukung penyelenggaraan PAUD melalui dana Dinas Pendidikan yang dialokasikan melalui APBD.

Kemendikbud sudah memiliki usulan terkait dengan variasi nilai *unit cost* untuk BOP PAUD (masih *draft*, antar jenis dan antar golongan wilayah) dan BOS (melalui Permendiknas No. 69/2009, untuk antar jenjang, jenis sekolah/program). Pada awalnya pada tahun 2014, BOP PAUD diusulkan Rp. 1.250.000 dan hasil kajian dari Pusat Penelitian (dengan memperhitungkan kebutuhan fisik) sebesar sekitar Rp. 1.700.000-an. Namun, karena keterbatasan anggaran dan kemampuan pemerintah, maka ditetapkan minimalis sebesar Rp. 600 ribu per siswa hingga saat ini.

Penelitian sebelumnya telah menghasilkan perhitungan variasi BOP PAUD dengan memperhitungkan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) sebagai berikut:

Tabel 3. 1 Perhitungan Unit Cost BOP PAUD per Anak Tahun 2017 (Rp. Ribu)

Wilayah	TK	Kelompok Bermain
Gol I: Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI jogjakarta, Jawa Timur, Bali, Lampung	970	805
Gol II: Sulawesi, Sumatra (Kecuali Kep. Riau dan Lampung), Kalimantan (kecuali Kaltim)	1,162	974
Gol III: Kep. Riau, Kalimantan Timur, Papua, Papua Barat, Maluku, Maluku Utara, DKI Jakarta	1,453	1,218

Oleh karena itu, ke depan, usulan-usulan terkait dengan variasi besaran *unit cost* menurut daerah perlu diakomodir dalam perhitungan alokasi DAK Non Fisik, khususnya untuk bidang pendidikan, kesehatan, dan KB. Salah satu indikator yang *feasible* untuk digunakan yang dapat mencerminkan variasi tingkat kemahalan antar daerah adalah Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), dimana data tersebut tersedia setiap tahun, sebagaimana juga digunakan dalam pengalokasian DAU dan DD. Oleh karena itu, kajian ini merekomendasikan dalam penentuan *unit cost* dalam formulasi alokasi DAK Non Fisik, sebaiknya juga memasukan variabel IKK agar lebih dapat mencerminkan kebutuhan dari daerah. Aternatifnya, Kemendikbud bisa saja menyusun Indeks Biaya Pendidikan, namun tetap mengakomodir variabel IKK dan datanya perlu di-update setiap tahun.

4. Metodologi Penelitian

Untuk menjawab tujuan penelitian, digunakan pendekatan deskriptif, baik kuantitatif dan kualitatif. Untuk itu diperlukan data, baik data sekunder (dari berbagai sumber) maupun data primer melalui instrumen wawancara mendalam dan *focus group discussion* (FGD).

Untuk memetakan dan menganalisis efektifitas pemanfaatan Dana BOP PAUD daerah Kabupaten/Kota dalam kaitannya dengan peningkatan kualitas penyelenggaraan PAUD diperlukan data antara lain:

- Alokasi dan realisasi Dana BOP PAUD Per Kabupaten/Kota mulai tahun 2016 sampai sekarang
- Perkembangan tingkat partisipasi PAUD per Kabupaten/Kota mulai tahun 2014 hingga sekarang dan
- Perkembangan indikator kualitas penyelenggaraan PAUD per Kabupaten/Kota (kurikulum, kompetensi guru, standar layanan, dll)
- Alokasi belanja pendidikan per kabupaten/kota dan prosentase alokasi untuk masing-masing tingkatan Pendidikan (PAUD, Pendidikan dasar, Pendidikan menengah)
- Pemanfaatan dana BOP PAUD di level satuan Pendidikan dan pada tingkat Kabupaten/Kota

Menilai **efektifitas** berarti menilai kebermanfaatan dari Dana BOP PAUD, antara lain kebermanfaatan dalam meningkatkan angka partisipasi, kompetensi guru dan standar layanan. Penilaian efektifitas dikaitkan dengan pencapaian sasaran (*goal*). Jika sasaran dari pengalokasian Dana BOP PAUD tercapai berarti dana tersebut efektif. Khusus untuk memetakan dan mengevaluasi efektifitas Dana BOP PAUD antar daerah digunakan pendekatan kuantitatif, dengan membandingkan data anggaran dan realisasi dua tahun terakhir, membandingkan realisasi daerah dengan rata-rata nasional.

Untuk menganalisis penyebab variasi efektifitas belanja, mengeksplorasi mekanisme penetapan Dana BOP PAUD, termasuk mekanisme pengumpulan dan verifikasi Dapodik PAUD sebagai basis pengalokasian, diperlukan data dan informasi berupa dokumen dan penjelasan dari berbagai pihak yang terlibat mulai dari proses perencanaan hingga ke pelaksanaan. Selanjutnya untuk menganalisis variasi *unit cost* penyelenggaraan PAUD antar daerah Kabupaten/Kota, diperlukan data realisasi belanja pada level satuan Pendidikan dan pada tingkat Kabupaten/Kota

Penelitian ini, selanjutnya akan dilakukan estimasi perbedaan *unit cost* menurut jalur pendidikan formal dan nonformal.

- Jalur pendidikan formal berbentuk Taman Kanak-kanak (TK), Raudatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat.
- Jalur pendidikan nonformal berbentuk Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat.

Kedua jalur tersebut dapat diselenggarakan oleh individu, kelompok, yayasan, organisasi maupun Pemerintah Daerah di satuan PAUD atau Lembaga, satuan pendidikan PKBM, SKB, badan keagamaan dan satuan pendidikan non formal lainnya yang sudah memiliki Nomor Pokok Satuan PAUD Nasional (NPSN). Untuk mengestimasi *unit cost* per siswa di masing-masing jalur Pendidikan, dibutuhkan data belanja dan jumlah murid di masing-masing satuan Pendidikan. Diperlukan sejumlah sampel dari satuan Pendidikan di beberapa daerah.

Perhitungan *unit cost* per peserta didik akan dilakukan dengan:

1. Menghitung total belanja operasional dan pemeliharaan masing-masing Lembaga (tidak termasuk belanja untuk guru/pegawai PNS dan belanja modal)
2. Menghitung belanja operasional dan pemeliharaan per peserta didik pada tiap-tiap lembaga
3. Menghitung total penerimaan masing-masing Lembaga, termasuk penerimaan dana BOP, iuran orang tua, dan lain-lain penerimaan
4. Menghitung penerimaan Lembaga per peserta Didik

Setelah didapatkan angka belanja operasional dan pemeliharaan per peserta didik per Lembaga, lalu dihitung rata-rata belanja per Kabupaten. Demikian juga untuk penerimaan per peserta didik. Selanjutnya dihitung angka belanja operasional dan pemeliharaan per peserta didik untuk seluruh TK dan seluruh KB, demikian juga untuk iuran peserta Didik.

4.1. Pengumpulan Data

Selain mengumpulkan data sekunder yang tersedia di level Kabupaten/Kota dari BPS, Kementerian Keuangan dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, juga dilakukan Focuss Group Discussion (FGD):

1. Di level Pusat, untuk mengumpulkan informasi terkait mekanisme pengalokasian BOP PAUD (termasuk mekanisme pengumpulan dan verifikasi Dapodik PAUD sebagai basis pengalokasian), indikator kualitas PAUD dan efektifitas dana
FGD perlu mengundang :
 - Kemendikbud (Direktorat Pembinaan PAUD, Biro Perencanaan)
 - DJPK (Direktorat Dana Perimbangan, Subdit DAK Non Fisik)
 - Bappenas (Direktorat Otda, Direktorat Pendidikan dan Agama)
2. Di beberapa Kabupaten/Kota (daerah KOMPAK)

Beberapa poin yang perlu digali dari FGD selain mekanisme pengalokasian BOP PAUD adalah sinergi pemanfaatan berbagai sumber dana untuk efektifitas penyelenggaraan PAUD (bagaimana menghindari overlap antar sumber dana yang untuk PAUD), akuntabilitas pemanfaatan dana oleh satuan penyelenggara PAUD, dan relevansi sistem pendataan data DAPODOK dan verifikasi yang ada saat ini

Selanjutnya dilakukan pengumpulan data ke *unit* penyelenggara PAUD di setiap Kabupaten/kota tempat diselenggarakan FGD. Pada setiap Kabupaten yang dikunjungi, akan dilakukan survei ke dua *unit* penyelenggara PAUD formal (Taman Kanak Kanak) dan dua *unit* penyelenggara PAUD non formal (TPA dan Kelompok Bermain) yang menerima Dana BOP-PAUD

Survei dan wawancara mendalam ke satuan PAUD dilakukan antara lain untuk mendapatkan informasi mengenai:

- sumber dana PAUD selain BOP PAUD yang digunakan oleh penyelenggara PAUD, dan bagaimana mekanisme/prosedur untuk mendapatkannya
- berbagai tantangan dan permasalahan yang dialami oleh penyelenggara PAUD dalam pengelolaan dan pendanaan

5. Hasil dan Pembahasan

5.1. Dinamika dan Perkembangan Layanan Pendidikan Anak Usia Dini dan Pengelolaan Dana BOP PAUD di Daerah

5.1.1. Kabupaten Pemalang

Dana BOP PAUD sebesar Rp 600 ribu per siswa berjalan lancar, dan telah dibelanjakan semuanya sesuai aturan. Namun di Pemalang masih ada sekitar 5% PAUD yang siswanya kurang dari 12 yang belum bisa mendapat Dana BOP. PAUD non formal di Pemalang tumbuh kembang dari posyandu dan target minimum 1 Desa 1 PAUD sudah tercapai (di 211 Desa).

Pada tahun 2018, DAK BOP PAUD untuk Kabupaten Pemalang adalah Rp. 18,7 milyar, dan hanya 3% yang tidak terserap (sekitar Rp 81,6 juta) karena ada Kelompok Bermain yang tidak terima siswa, ada

yang *merger*, dll. Lalu pada tahun 2019, Dana BOP PAUD meningkat menjadi Rp 20,754 milyar. Jumlah ini tidak mencukupi dan perlu tambahan dana untuk 688 peserta didik yang belum tercatat dalam dapodik per 31 maret 2019. Terkait dengan Dana BOP PAUD, perlu kedisiplinan PAUD untuk melakukan update data dapodik PAUD. Dua tahun terakhir ada perbaikan data untuk PAUD non-formal. Operator entri dapodik pada dasarnya adalah di setiap satuan Pendidikan baik formal maupun non-formal.

Belanja daerah untuk bidang Pendidikan di Pemalang sudah lebih dari 20%, namun tidak ada data belanja per tingkat Pendidikan. Tahun 2018, belanja untuk program PAUD Rp 8,3 milyar (dari 279 milyar belanja Pendidikan) belum termasuk Dana BOP PAUD. Serapan Dana BOP PAUD adalah 97% pada tahun 2018. Dana sejumlah Rp 8,3 milyar tersebut adalah untuk membangun Gedung Sekolah, Sarana dan Prasarana, honor guru PAUD Non-PNS dan program pengembangan PAUD. Honor kesra di APBD Kabupaten sebesar Rp 200 ribu per guru Non-PNS. Namun belum guru PAUD non-PNS menerimanya. Saat ini, baru sekitar 1400 orang yang menerima karena terbatasnya APBD, tersebar di 829 lembaga PAUD. Saat ini belum ada dukungan dana langsung dari Propinsi. Selain itu, APBD juga menyediakan beasiswa untuk melanjutkan studi ke S1 untuk guru semua tingkatan Pendidikan (PAUD, SD, SMP). Saat ini, beasiswa tersebut masih fokus untuk meningkatkan kapasitas guru SD dan SMP

Dukungan dana dari Pemerintah Desa untuk PAUD sudah ada, sebagai contoh, Desa Gedung Danjar, terdapat 2 PAUD dan 1 TK yang diberi bantuan dari Dana Desa sebesar Rp 24 juta per Lembaga. Di Desa lainnya ada yang memberi bantuan Rp 15 juta untuk kegiatan PAUD per tahun dan Rp 9 Juta untuk honor guru PAUD per Sekolah. Namun belum semua Desa menyediakan anggaran untuk PAUD. Meskipun ada arahan dari Pemda kepada Pemerintah Desa untuk mendukung PAUD, namun arahan (dalam bentuk surat edaran untuk Musrenbang) tersebut tidak mengikat dan tidak wajib. Musrenbang di tingkat Desa ada perwakilan semua stakeholders termasuk tokoh Pendidikan. Mestinya dorongan untuk pengalokasian Dana Desa untuk mendukung PAUD terjadi di Musrenbangdes tersebut. Namun seberapa jauh itu terajadi, Bappeda tidak mengetahuinya karena tidak mampu memonitor pelaksanaan semua Musrenbangdes. Saat ini, dukungan Dana Desa terutama untuk membangun Gedung PAUD dan pemberian honor bagi guru PAUD non-PNS sebanyak Rp 100 ribu per bulan.

Tidak semua PAUD memungut SPP, dan sangat tergantung kondisi lingkungan. Kemauan untuk mengikuti PAUD masih rendah, karena bukan prasyarat untuk masuk SD. Ikut PAUD menjadi tidak dianggap penting oleh orang tua, jika berbayar. Jumlah PAUD yang tidak memungut tidak banyak, namun secara rata-rata, SPP yang dipungut sangat rendah dan tidak mencukupi untuk biaya operasional dan honor guru. Sebagian besar guru PAUD dari Yayasan juga diberi honor yang sangat minim dan rata-rata hanya sekitar 100-200 ribu per bulan. Sementara itu, Pemerintah Desa tidak mau memberi bantuan untuk PAUD yang dikelola oleh Yayasan. Ada Desa yang memiliki PAUD (inisiatif Desa).

Secara umum, PAUD non-formal sangat bergantung kepada dukungan Dana BOP PAUD. Meskipun demikian, ada PAUD yang tidak mau mengurus Dana BOP karena SPP sudah cukup tinggi dan jika ada dana BOP penggunaannya harus ikut juknis. Fokusnya Dana BOP PAUD masih untuk meningkatkan jumlah peserta didik, dan belum terhadap peningkatan kualitas, baik untuk proses pembelajaran dan maupun untuk peningkatan kompetensi tenaga pendidik. Meskipun demikian, standar kurikulum sudah ada dan dipakai di semua PAUD (8 standar). Salah satu kunci peningkatan kualitas adalah pengembangan SDM guru PAUD, yang belum mendapat perhatian Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah secara khusus. Ada dana untuk peningkatan kualitas guru di APBD, namun tidak fokus ke PAUD. Meskipun demikian, guru melakukan pengembangan diri dengan biaya pribadi, antara lain melalui pendidikan kejar paket C. Selain itu, ada masalah rendahnya insentif bagi guru PAUD. Honor guru PAUD jauh di bawah standar (dibawah UMR). Pemda memberikan honor Kesra daerah kepada 1445 guru dari 2907 guru PAUD. Sebagai catatan, di Pemalang ada 253 guru PAUD PNS, jadi 2654 guru PAUD non-PNS.

Di bawah Kementerian Agama, ada RA (setara PAUD) formal dan di Pemalang ada 54 Lembaga dengan siswa 2947. Sebagai pembanding, Dana BOP untuk RA adalah Rp 300 ribu, dan boleh digunakan untuk honor guru (dengan honor Rp 100-150 ribu per bulan), semua guru RA adalah non-PNS dan sama sekali tidak mendapat dukungan dari Pemda. Di Kemenag ada EMS (Education Management System) seperti Dapodik. Menurut Kemenag, kontribusi dari Zakat juga potensial untuk semua tingkatan Pendidikan. Baznas dapat dijadikan salah satu sumber pendanaan. Khusus untuk lingkungan Kantor Kemenag Pemalang, tidak kurang dari Rp 1 milyar per tahun zakat Kantor Kemenag digunakan juga untuk membantu guru. Di Pemalang juga ada lembaga TPQ sekitar 1500 unit, dan Madrasah Diniyah.

Menurut pengelola PAUD, BOP sangat bermanfaat untuk menggratiskan iuran bagi anak yatim dan siswa miskin. Namun juknis pemanfaatan dana BOP sangat mengikat, terutama ketentuan pengalokasian 50%, 35% dan 15%. Kebutuhan belanja sangat bervariasi dari tahun ke tahun dan tidak selalu butuh 50% untuk APE setiap tahun. Terkait biaya, tidak ada perbedaan biaya antara TK dan KB karena proses pembelajarannya sama. TK iurannya tergantung lembaga dan ketenarannya. Biaya akan sangat tergantung kepada jumlah kegiatan. TK yang tenar lebih banyak aktifitas sehingga butuh biaya yang lebih besar. Kurikulum dan aktifitas TK dan KB juga sama, bahkan ekstrakurikuler juga sama.

Menurut HIMPAUDI, peningkatan kapasitas guru telah berjalan meskipun tanpa dukungan dana dari Pemda. Sudah ada diklat untuk guru, berjenjang mulai dari diklat dasar, lanjutan dan mahir. Dan di Pemalang sudah 90% guru ikut diklat dasar dengan biaya sendiri (biaya Rp. 550 ribu per guru). Tahun 2019 akan ada diklat tingkat lanjutan. Dukungan dana CSR juga ada terhadap PAUD. Sebagai contoh, PLN pernah menyumbang sebuah PAUD sebanyak Rp 250 juta dalam bentuk bangunan Gedung. Di Pemalang, konsep PAUD Holistik Integratif (HI) sudah disebarluaskan ke seluruh PAUD. Tahun 2015 sudah ada 10 PAUD HI percontohan yang menerima dana CSR dari Alfamart. Tahun 2016, ada dukungan dana Unicef selain Alfamart.

5.1.2. Kabupaten Sorong

Di Kabupaten Sorong, dana BOP dijalankan sesuai juknis, diberikan kepada PAUD (TK dan KB) yang siswanya terdaftar dalam dapodik PAUD dan penyelenggara yang terdaftar. Saat ini jumlah PAUD sudah mencapai minimum 1 Desa 1 PAUD. Sudah ada sekitar 50% TK di Kabupaten Sorong yang terakreditasi (dari 101 lembaga PAUD: 58 TK dan 43 KB). Meskipun demikian, ada lembaga yang tidak mendapatkan Dana BOP karena siswanya tidak didaftarkan di dapodik.

Tahun 2018 terjadi penurunan Dana BOP dari sebelumnya lebih 1 milyar menjadi Rp 853,2 juta, karena dilakukan pembersihan data dapodik. Ditemukan data ganda (siswa yang terdaftar di beberapa TK/KB). Kemungkinan terjadi pencatatan ganda di beberapa PAUD untuk memenuhi quota minimum 12 peserta.

Ada persoalan besar dari pemahaman bunda/pengelola PAUD mengenai pentingnya update data dapodik, dan juga sisi kemampuan pengelola PAUD dalam mengentri data dapodik. Untuk entri data mereka harus datang ke kantor Dinas di Ibukota. Tidak semua pengelola punya akses dengan mudah datang ke kantor Dinas, terutama yang berlokasi jauh dan di kepulauan. Semua TK, pesertanya sudah terdaftar di dapodik.

Dinas Pendidikan membuat kebijakan untuk memberikan sebagian dana BOP yang menjadi hak TK tertentu (yang siswanya banyak) didistribusikan ke PAUD di pesisir yang siswanya putra daerah namun tidak menerima Dana BOP hanya karena tidak mampu melakukan update data dan jumlah siswanya kurang 12. Dana BOP PAUD yang berjumlah Rp 600 ribu sangat tidak mencukupi. Diperkirakan dana operasional yang dibutuhkan paling sedikit Rp. 1 juta per siswa. Biaya penyelenggaraan PAUD berbeda dari satu distrik ke distrik yang lain berkaitan dengan biaya pengadaan alat dan transportasi untuk pelatihan guru. Untuk PAUD yang berlokasi jauh, biaya transportasi untuk ikut pelatihan datang ke ibukota sangat mahal.

Sumber dana lain untuk PAUD sangat minim, dari SPP tidak bisa diharapkan di wilayah pesisir dan pedalaman. Sebagian PAUD dapat menerapkan SPP bervariasi antara Rp 5000 sampai 25000 per bulan. Tidak ada dana dari APBD untuk Lembaga PAUD selama ini. Mulai tahun ini akan ada dana APBD Kabupaten untuk belanja APE PAUD untuk lima distrik. Tidak ada bantuan honorarium untuk guru PAUD non-PNS, baik dari APBD Kabupaten maupun APBD Provinsi. Juga tidak ada dana otsus untuk membantu honorarium guru PAUD. Honorarium bunda PAUD sepenuhnya bergantung kepada Dana BOP, khususnya bagian dana BOP yang dapat digunakan untuk membantu transportasi guru, bukan untuk honor (karena juknis tidak membolehkan untuk honor).

Di Kab Sorong hanya ada 35 guru yang PNS, yaitu TK di Ibukota, gajinya di APBD. Di APBD Kabupaten tahun lalu ada kegiatan untuk sosialisasi kurikulum, khusus untuk guru-guru yang belum memahami dengan baik, yaitu guru PAUD yang jauh di pedalaman dan pesisir. APBD membantu biaya transportasi mereka, yang tidak mencukupi untuk wilayah distrik tertentu. Di APBD Provinsi, tahun lalu ada kegiatan pelatihan guru PAUD, biaya transportasi guru dibantu oleh APBD. Dana Otsus sama sekali belum ada untuk PAUD non-formal (ada untuk PAUD formal, namun tidak bisa merinci seperti apa).

Dana untuk kegiatan sosialisasi dan monitoring penggunaan dana BOP juga tidak ada dari APBD. Jadi monitoring hanya dari laporan masing-masing penyelenggara. Kebenaran dari laporan sama sekali tidak bisa diteliti, terpaksa harus dipercayai saja. Laporan penggunaan dana yang dibuat penyelenggara PAUD harus sesuai dengan juknis. Namun diberi penekanan agar pengelola PAUD juga menyediakan makanan tambahan dari Dana BOP bagi anak didik agar mau ikut PAUD. Penyelenggaraan PAUD menyerahkan laporan 3x se tahun, mereka datang ke Dinas. Untuk pengambilan/pencairan dana BOP mereka harus datang ke ibukota, karena tidak semua distrik memiliki cabang Bank PAPUA. Diperkirakan ada 50% PAUD di wilayah terisolir yang jauh dan tidak punya akses internet dan perbankan.

Biaya penyelenggaraan PAUD sama saja antara TK dan KB. Bahkan KB mestinya lebih butuh biaya, karena membutuhkan banyak fasilitas. Usia yang ikut KB (3-5) lebih rendah dari Usia ikut TK (5-6), sehingga peserta KB memerlukan ekstra perhatian dan tambahan tenaga pendidik. APK PAUD di Kabupaten Sorong sekitar 65%, dengan peserta sekitar 2000 orang (perlu data penduduk usia PAUD untuk konfirmasi APK).

Dukungan Dana Kampung/Desa untuk PAUD sangat sedikit, meskipun sudah ada di juknis penggunaan dana desa dan arahan dari Kabupaten untuk menggunakan dana desa bagi Pendidikan. Memang sudah ada informasi mengenai Desa/Kampung yang membantu honorarium guru PAUD, namun belum tercatat secara resmi.

Dukungan dana CSR untuk PAUD tidak tercatat oleh Dinas Pendidikan danalaupun ada mungkin sedikit. Misalnya Dinas pernah dapat info ada CSR di Distrik Seget. Konsep PAUD HI sudah disosialisasikan/diterapkan di kampung-kampung. Tahun 2018 UNICEF melakukan sosialisasi langsung ke PAUD di kampung-kampung (Ka Seksi tidak bisa memberikan penjelasan lebih rinci karena tidak ikut).

5.1.3. Kabupaten Jayapura

Di Kabupaten Jayapura, ada sekitar 20% PAUD yang belum punya NPSN sehingga tidak bisa mendapatkan dana BOP PAUD, yaitu PAUD yang belum punya Gedung sendiri dan belum mampu memenuhi syarat-syarat yang diperlukan untuk mendapatkan NPSN. Angka Partisipasi Kasar (APK) PAUD tahun 2015 tercatat sekitar 70,8%, namun kemudian turun hingga sekitar 60% di tahun 2018 karena peningkatan jumlah penduduk usia PAUD. Tantangan di Kabupaten Jayapura masih terkait tingkat partisipasi, namun tetap berupaya untuk meningkatkan kualitas.

Untuk tahun 2019, terjadi penurunan dana BOP PAUD untuk Kab. Jayapura, meskipun realisasi 2018 adalah 100%. Di Jayapura, terdapat beberapa distrik yang jauh, ada yang memerlukan jarak tempuh 1 hari, namun juga ada yang hanya 3-4 jam ke ibukota. Untuk PAUD di wilayah yang jauh, pengelola harus mengeluarkan biaya transportasi yang besar untuk mengurus administrasi PAUD, sehingga bisa mendapatkan dana BOP. Dengan kata lain, dana BOP PAUD sejumlah 600 ribu sangat kurang bagi wilayah tertentu di Kabupaten Jayapura. Dana BOP yang mereka terima bisa saja hanya habis untuk biaya transportasi mengurus administrasi.

Di Kabupaten Jayapura ada distrik yang belum terkoneksi ke jaringan komunikasi, padahal entri data dapodik Lembaga dilakukan secara online. Selain itu persoalan utama dari updating dapodik di Kab Jayapura adalah karena pengelola tidak tahu cara mengentri dengan komputer, sehingga pengelola banyak yang menggunakan jasa pihak lain untuk entri. Sebagian besar pengelola dan guru PAUD adalah tamat SMA. Ada yang sarjana, namun umumnya di TK. Jumlah TK di Kab Jayapura adalah 55 unit dan KB 160 unit, yang terakreditasi berjumlah sekitar 40 TK dan 13 KB. Akreditasi dasarnya adalah data dapodik dan harus sinkron.

Pemerintah Daerah menyediakan dukungan dana untuk PAUD, antara lain untuk TK mendapat BOS daerah, sedangkan guru PAUD mendapatkan insentif Rp 200 ribu per pendidik per bulan, yang dananya berasal dari Dana Otsus. Selain itu di APBD Kabupaten, guru TK PNS mendapat TKD dan guru PAUD Non PNS mendapatkan TKD Rp. 250 ribu per bulan.

Juga ada dana untuk pelatihan guru PAUD, khususnya pelatihan kurikulum 2013, disediakan sebanyak 4 kali setahun, 2 kali untuk TK dan 2 kali untuk PAUD), yang juga berasal dari dana Otsus, dengan anggaran rata-rata setiap tahun Rp 200 juta dan untuk tahun 2019 menjadi Rp 400 juta. Untuk pelatihan, para guru diberi bantuan transportasi bervariasi berdasarkan biaya. Persoalan pelatihan guru yang dilakukan Pemda adalah keberlanjutan gurunya. Ada yang mundur atau pindah setelah pelatihan, sehingga selalu ada guru baru yang memerlukan pelatihan. PAUD di Kabupaten Jayapura belum semuanya menggunakan kurikulum 2013. Sebagai catatan, untuk masuk PAUD di Kabupaten Jayapura tidak perlu akte kelahiran, namun setelah selesai harus memiliki Akte.

Kompetensi guru sangat bervariasi, guru TK memang rata-rata S1 dan PNS dengan kualitas yang relatif baik. Sedangkan guru KB rata-rata hanya tamat SMA. Tidak ada beasiswa pendidikan dari Pemda untuk peningkatan kualitas pendidik menuju S1. Banyak juga guru yang melanjutkan studi ke S1 dengan biaya sendiri. Yang disediakan Pemda adalah bantuan studi akhir untuk orang asli Jayapura. Di Jayapura juga ada gugus kerja guru per distrik. Mereka mengadakan kegiatan untuk peningkatan kompetensi guru dan kegiatan bersama siswa. Di Distrik Sentani ada dua gugus dan ada Pusat Kerja Gugus.

Dana Kampung juga ada yang digunakan untuk membangun dan mendukung penyelenggaraan PAUD. Bupati Jayapura memberikan instruksi ke Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Kampung (BMPK) agar setiap PAUD mendapatkan dukungan dari Dana Kampung (Dana Desa). Saat ini, sejumlah Rp 100 juta dana Kampung, dialokasikan 50 juta untuk kegiatan PKK, 25 juta untuk PAUD dan 25 juta untuk taman posyandu. Dana untuk PAUD diarahkan penggunaannya untuk pakaian seragam dan makanan tambahan.

Di Kabupaten Jayapura hanya ada 2 orang pengawas khusus PAUD, dan tidak mampu untuk mengawasi pelaksanaan pendidikan di semua PAUD se Kabupaten. Dinas melakukan monitoring dengan memeriksa kebenaran data dapodik ke Lembaga, namun umumnya hanya untuk PAUD dan TK di sekitar ibukota, karena dana yang sangat terbatas dan tidak ada alokasi khusus untuk kegiatan monitoring. Kebenaran laporan pengelolaan dana BOP PAUD sepenuhnya menjadi tanggungjawab Lembaga. Untuk PAUD di wilayah sekitar ibukota dapat di monitor proses PBMnya. Sedangkan proses PBM di kampung-kampung terkadang dilakukan melalui telepon.

Dukungan dana untuk PAUD juga diberikan oleh Yayasan dan dana CSR. Guru TK umumnya dapat tambahan penghasilan dari Yayasan. Dan juga pernah ada dana CSR dari Perbankan (Bank Papua) untuk pemberian makanan tambahan dan dari Pertamina membantu pengadaan peralatan Komputer. Dukungan Pemda terkait sosialisasi PAUD, ada juga dalam bentuk seremonial. Setiap ada penamatan (wisuda TK PAUD), semua kumpul di satu tempat, dihadiri kepala kampung, guru dan orang tua serta Ibu Bupati. Pengelola PAUD umumnya wanita dan wanita dianggap lebih jujur.

Pandangan agak berbeda datang dari HIMPAUDI Papua, yang antara lain menduga bahwa dana BOP PAUD banyak yang dimanipulasi di daerah dan Pemerintah Pusat tidak tegas. Ada potensi ketidakjujuran dan *rent seker* dalam pengelolaan dana BOP PAUD dan dalam pemanfaatan dana. Demikian juga dukungan dana dari APBD, banyak aktifitas yang tidak efektif.

Sementara itu peningkatan kompetensi guru dan pengelola umumnya dilakukan secara mandiri, bukan karena pelatihan yang dilakukan Pemda. Di sisi pemanfaatan, dana BOP umum kurang tepat sasaran, perlu ada perubahan kebijakan, terkait dengan proporsi penggunaan.

Terkait dengan biaya, HIMPAUDI menyatakan bahwa tidak ada perbedaan biaya antara TK dan KB. Perbedaan biaya mestinya adalah karena lokasi. Daerah yang sulit jangkauannya sebaiknya diberi BOP yang lebih besar. Untuk daerah pegunungan perlu ada kebijakan alokasi yang berbeda, karena biaya yang mahal. Sebagai contoh harga peralatan lebih mahal karena harus membeli ke Kota, dan juga kesulitan transportasi untuk pengurusan administrasi.

Saat ini belum terlihat efektifitas Dana BOP untuk peningkatan partisipasi, apalagi kualitas. Permasalahan sebagian besar dihadapi oleh PAUD non formal, sementara yang formal (TK) tidak banyak permasalahan.

Hasil wawancara dengan Dinas Pendidikan di Kota Jayapura juga menunjukkan bahwa dari 200 PAUD baik yang formal maupun non-formal belum semua TK/ PAUD di Jayapura mendapatkan dana BOP karena masih belum semua TK/ PAUD terdaftar di DAPODIK. Mayoritas PAUD pun masih dikelola oleh Ibu rumah tangga sehingga ada isu lain terkait dengan kompetensi dan kualifikasi guru PAUD. Karena masih banyak PAUD yang belum terdaftar di DAPODIK, maka pemerintah setempat membuat kebijakan mendistribusikan dana DAPODIK secara merata kepada seluruh PAUD yang ada untuk memastikan semua lembaga PAUD mendapatkan bantuan.

Saat ini, alokasi utama dana BOP digunakan untuk memberikan honor kepada guru honorer. Dinas Pendidikan setempat berharap bahwa dana BOP PAUD dapat ditambah mengingat dana BOP program Lesetaraan lebih besar padahal kegiatan di program kesetaraan tidak dilakukan setiap hari. Sementara kegiatan di PAUD dilakukan setiap hari. Dengan bertambahnya anggaran dana BOP, maka diharapkan dana ini dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan anak seperti kebutuhan akan makanan sehat dan seragam. Pemerintah Daerah sendiri berencana meningkatkan dana BOP PAUD menjadi 3.3. Miliar dari sebelumnya 2.7 Miliar

Pemerintah setempat juga telah mengalokasikan dana desa untuk PAUD dengan besaran setiap desa harus menganggarkan 30 juta untuk PAUD. Selain itu pemerintah juga menganggarkan insentif untuk guru PAUD sebesar Rp. 200.000/ bulan/ orang. Selain itu terdapat juga tunjangan kinerja daerah dengan besaran Rp. 200.000/ bulan/ orang.

Akan tetapi, ketika data ditriangulasikan dengan wawancara yang dilakukan dengan salah seorang pengelola PAUD, terdapat beberapa temuan yang cukup berlawanan. Selain dari dana BOP yang diperoleh, PAUD tersebut hampir tidak menerima dana apapun juga. Dana desa yang diterima pun hanya sebesar Rp. 3.000.000. Hal ini nampaknya menunjukkan persoalan yang terkait dengan koordinasi antara pemerintah daerah dengan pemerintah desa, disamping juga persoalan yang terkait dengan pengelolaan dana. Hasil wawancara dengan pemerintah desa juga menunjukkan bahwa

nampaknya ada kebingungan di tingkat pemerintah desa terkait dengan nomenklatur penggunaan dana desa untuk membantu lembaga PAUD.

Salah satu isu yang muncul di kota Jayapura terkait dengan pengelolaan operator. Lembaga PAUD yang berada di kota Jayapura seringkali tidak memiliki personal yang memiliki kemampuan operator DAPODIK. Sehingga sebagai akibatnya, mereka terpaksa menyewa tenaga operator yang berasal dari luar lembaga mereka. Selain itu juga, dana BOP PAUD yang ada mayoritas habis digunakan untuk membayar honor guru.

5.1.4. Kabupaten Bireuen

Di Kabupaten Bireuen, terdapat sebanyak 282 PAUD (272 swasta dan 10 Negeri) dari 390 PAUD yang terima dana BOP PAUD untuk sekitar 12000 siswa pada tahun 2019. PAUD terdiri dari 196 TK, 181 KB dan 13 TPA. Kabupaten Bireuen ingin menaikkan jumlah TK Negeri. Dibanding 2018, terjadi kenaikan dari 371 lembaga menjadi 390 lembaga di tahun 2019. Dana BOP naik tiap tahun, tahun 2018 diterima sebanyak Rp. 6,642 m (untuk 252 PAUD) dan tahun 2019 menjadi Rp. 7,24 m. Di Kabupaten Bireuen terdapat 609 Desa yang umumnya wilayah pedesaan.

Persoalan dengan pelaksanaan adalah karena terjadi perubahan juknis tiap tahun. Penyusunan anggaran menggunakan juknis yang lama, sementara itu penggunaan dana BOP mengikuti juknis terakhir. Persoalan lain adalah perbedaan jumlah siswa dari yang ditetapkan saat menyusun DPA dengan yang ditetapkan oleh Kemendikbud yang *cut-off* pada tanggal 31 maret 2019 di dapodik. Terjadi gap dari yang akan dibiayai oleh DAK menurut dapodik dengan yang telah ditetapkan dalam DPA di APBD.

Di Bireuen, untuk penyaluran 2019, jumlah *long list* untuk penyaluran BOP 2019 yang dibuat Kemendikbud adalah untuk 299 lembaga, sementara itu di DPA Disbud hanya 272 lembaga. Hal ini memerlukan perubahan APBD untuk mengakomodasinya

Pada tingkat PAUD, sinkronisasi data dapodik untuk penganggaran 2019 dilakukan pada November 2018. Sebagai contoh di salah satu TK tercatat 99 Siswa, namun di Maret 2019 hanya ada 97 siswa, 2 lagi tidak melanjutkan di tahun ini. Maka tentunya punya implikasi anggaran. Menurut Dinas, Dana BOP akan tetap dibayarkan sesuai DPA, yaitu sebanyak 99 orang, namun setelah pelaksanaan yang 2 orang itu harus dikembalikan ke kas daerah.

Pada TK Negeri (TKN) ada masalahnya dalam pemanfaatan Dana BOP PAUD yang harus sesuai dengan DPA Dinas, namun tidak selaras dengan RKA Sekolah. DPA yang sudah tertulis memerlukan perubahan APBD agar bisa dimanfaatkan oleh TKN. Sebagai contoh, untuk biaya listrik (di belanja lain-lain) tidak ada patokan harga, sementara di DIPA Dinas tertulis Rp 200 ribu, padahal biaya rilnya Rp 225 ribu, jadi harus menambah dari sumber lain jika tidak bisa mengubah anggaran. TKN mengharapkan penyaluran Dana BOP untuk mereka seperti penyaluran dana untuk TK swasta. Namun hal ini tidak memungkinkan menurut aturan pengelolaan keuangan daerah. Paling tidak, pengelola TKN meminta penyaluran dana BOP untuk TKN lebih baik mekanismenya dan pungutan ke wali murid tetap diperbolehkan. Jangan sampai status Negeri menghambat pungutan, sementara dana BOP mekanismenya sulit. Persoalan lain adalah, penyaluran dana BOP per tahun sementara jumlah siswa per tahun ajar, sering menyebabkan tidak sinkron.

Salah satu isu lain terkait dengan BOP acapkali dialami oleh TK Negeri. Dari sejumlah TK Negeri yang dikunjungi, beberapa mengeluhkan keterbatasan mereka tidak bisa membuat RKAS sendiri. Di Kabupaten Bireun, RKAS untuk TK Negeri telah disiapkan oleh Dinas Pendidikan Setempat. Hal ini menjadi persoalan, karena seringkali RKAS yang dibuat menjadi tidak sesuai dengan kebutuhan masing-masing TK.

Dinas Pendidikan Bireuen mengharapkan agar juknis Dana BOP melebar juga untuk membiayai personil seperti di dana BOS SD dan SMP, namun tetap dibatasi. Sementara itu, Pengelola PAUD mengharapkan agar juknis tidak dipatok penggunaannya (50%, 35%, 15%) karena di tahun tertentu memang butuh banyak untuk alat pembelajaran namun di tahun berikutnya perlu untuk mendukung yang lain. Saat ini, untuk peningkatan kompetensi guru, ada kegiatan KKG di Kecamatan dan Kabupaten yang bisa didukung dengan dana BOP. Untuk pelatihan pengembangan diri guru perlu dukungan pendanaan lain. Jika ada pelatihan ke Provinsi, tidak mungkin didukung oleh Dana BOP. Apalagi kalau mengirim guru honorer untuk pelatihan yang tidak bisa dibiayai semua dari BOP.

Dana kegiatan untuk PAUD di APBD selain dana BOP adalah untuk diklat bagi semua guru termasuk guru TK/PAUD. Dana diklat disediakan untuk 60 orang guru di APBK dan juga dukungan di APBA. Namun, peningkatan kompetensi guru PAUD di Bireuen umumnya dilakukan secara mandiri.

Mestinya ada dukungan APBD untuk peningkatan kompetensi guru khusus untuk guru PAUD. Guru PAUD rata-rata belum S1 dan mengalami kesulitan untuk mendapatkan beasiswa untuk lanjut Pendidikan. Meskipun demikian, kualifikasi akademik perlu didukung oleh ujian kompetensi (100 lembaga PAUD), dan yang tidak sarjana boleh ikut ujian dan dapat sertifikat kompetensi, sehingga dapat disetarakan.

Secara umum, kualitas guru sangat bervariasi, ada guru PAUD yang baru tamat SMP, namun ada guru PAUD teladan yang belum tamat SMA. Kualifikasi akademik didukung oleh ujian kompetensi (100 lembaga PAUD), yang tidak sarjana boleh ikut ujian dan dapat sertifikat kompetensi, sehingga dapat disetarakan. Pengelolaan PAUD masih jauh dari harapan, tetapi ada perbaikan dari tahun ke tahun. Ada PAUD yang dibangun Desa dan kelompok masyarakat. Salah seorang anggota DPRD menyampaikan bahwa dalam 3 tahun terakhir, kemajuan pengelolaan PAUD cukup baik, secara kuantitas maupun kualitas.

Pada PAUD tertentu, dana untuk PAUD selain Dana BOP PAUD adalah dari Yayasan ada sumber dana beasiswa yatim piatu untuk siswa, sehingga mereka dapat dibebaskan dari biaya masuk PAUD. Disamping itu, ada juga bantuan dari Pemerintah Desa. Namun masih banyak Desa yang tidak memahami pentingnya PAUD. Ada PAUD yang dapat bantuan dari Desa sekitar Rp 10 juta. Ada penambahan perhatian bantuan dari Desa dari tahun ke tahun, namun belum untuk semua PAUD. Terkadang bahkan tidak direalisasikan meskipun sudah ada di APBDes. Di Perbup tahun ini diatur jumlah Rp 30 juta maksimum di APBDes untuk PAUD. Namun Perbup dikoreksi oleh BPKP karena tidak boleh mengatur secara detail. Keputusan pembiayaan PAUD di APBDes tetap berada ditangan Kecil (Kepala Desa) dan BPD.

Pengelola TK menyampaikan bahwa perlu tambahan dana BOP untuk makanan tambahan anak. Masih banyak masyarakat menganggap PAUD bukan TK (kurang sosialisasi). Untuk PAUD yang jauh dari ibukota, perlu mengeluarkan biaya transportasi untuk pengadaan APE, karena umumnya membeli dari luar daerah, kecuali untuk pembelajaran dari alam. Sementara itu, pencairan dana BOP untuk TK Negeri seringkali dilakukan di akhir tahun, sehingga berutang dulu ke berbagai tempat.

Kondisi yang paling memprihatinkan saat ini di Bireuen adalah gaji guru honorer yang rata-rata hanya Rp 100 per bulan dan sumbernya dari iuran wali murid. Contoh, iuran wali murid Rp 25 ribu per bulan dan sekolah punya 44 orang murid sementara ada 3 guru honorer yang harus dibayar. Sementara itu, dana BOP tidak boleh untuk bayar honor guru. f. Sedangkan TK cukup dengan rasio 1 guru untuk 15 murid. Karena dana BOP tidak dapat digunakan untuk honor dan juga tidak mencukupi, maka umumnya honor dibayar dengan iuran wali murid.

Mengenai pelaksanaan konsep PAUD HI, saat ini ada program makanan tambahan berupa roti dan susu ultra dari dana Pemda (Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Gampong). Saat ini ada 8 TK yang mendapatkan program tersebut sehingga anak-anak tidak perlu membawa bekal makanan.

5.1.5. Kabupaten Lanny Jaya, Papua

Kabupaten Lanny Jaya memiliki 354 lembaga PAUD, akan tetapi belum semua lembaga PAUD mendapatkan dana BOP PAUD karena belum terdaftar di DAPODIK. Pengelolaan dana BOP di kabupaten ini memiliki beberapa kendala yang terkait dengan infrastruktur, diantaranya:

1. Buruknya jaringan listrik
2. Buruknya jaringan internet

Selain itu, kabupaten ini juga memiliki isu terkait dengan pendataan dimana masih banyak keluarga tidak memiliki kartu keluarga atau memiliki kartu keluarga ganda.

Seperti juga di Kota Jayapura, Kabupaten Lanny Jaya pun memiliki isu yang terkait dengan koordinasi antara pemerintah kabupaten dengan pemerintah desa. Hasil FGD dengan Dinas pendidikan, BAPPEDA, Dinas PMK, Dinas Keuangan dan Aset Daerah dan beberapa pengelola lembaga PAUD menunjukkan seringkali kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten tidak sampai ke lembaga PAUD. Sebagai contoh, pemerintah daerah telah mengalokasikan agar setiap desa menganggarkan 20 juta untuk setiap PAUD. Akan tetapi nampaknya besaran dana tersebut belum diterima oleh lembaga PAUD di kabupaten ini. Seperti juga di Kota Jayapura, nampaknya ada kebingungan di pemerintah desa terkait dengan nomenklatur penggunaan dana desa untuk PAUD.

Dana BOP PAUD yang diterima lembaga PAUD sebagian besar digunakan untuk membiaya honor guru. Sebagian digunakan untuk membiaya makanan sehat bagi anak-anak seminggu sekali.

5. Kondisi Akses terhadap Layanan Pendidikan Anak Usia Dini

Tabel 5.1. Angka Partisipasi Kasar PAUD

Provinsi	APK PAUD			
	2015	2016	2017	2018
PAPUA	14.2	12.4	10.7	13.2
KALIMANTAN BARAT	15.8	16.5	18.5	22.5
SUMATERA UTARA	21.6	20.8	21.5	24.3
SUMATERA SELATAN	23.5	20.8	21.8	25.4
PAPUA BARAT	27.7	25.7	23.3	27.4
KEP. RIAU	32.3	32.2	31.4	28.3
BENGKULU	22.6	24.9	24.1	28.8
RIAU	26.3	24.8	22.2	29.3
BANTEN	28.2	27.8	28.9	29.8
SUMATERA BARAT	26.9	26.6	26.4	30.2
MALUKU	22.9	21.5	21.8	30.8
SULAWESI TENGGARA	26.5	29.5	26.6	31.2
JAMBI	32.5	29.6	28.1	31.7
ACEH	28.4	30.0	27.3	31.8
SULAWESI UTARA	25.9	27.3	26.4	31.8
SULAWESI SELATAN	28.5	28.4	26.9	32.2
KALIMANTAN TIMUR	33.6	28.1	25.8	32.2
NUSATENGGARATIMUR	23.4	25.3	27.4	32.6
KALIMANTAN UTARA	33.8	28.0	30.0	32.8
LAMPUNG	32.5	31.1	30.4	33.2
MALUKU UTARA	21.8	26.1	28.8	35.3
BALI	28.6	28.8	27.3	35.5
JAWA BARAT	33.8	33.8	30.8	35.9
KEP.BANGKABELITUNG	28.5	29.1	30.3	36.1
KALIMANTAN TENGAH	34.5	32.6	32.7	37.9
DKI JAKARTA	44.5	41.0	39.9	39.8
NUSATENGGARABARAT	35.8	37.6	36.9	40.3
SULAWESI TENGAH	35.1	36.2	37.9	41.8
SULAWESI BARAT	32.2	38.8	36.5	42.5
KALIMANTANSELATAN	44.4	41.7	42.0	47.3
JAWATENGAH	46.2	45.6	45.6	49.8
GORONTALO	45.3	45.3	48.5	50.2
JAWATIMUR	52.9	51.9	51.9	56.9
DI YOGYAKARTA	70.1	68.5	69.1	69.8
INDONESIA	35.2	34.6	33.8	37.9

Sumber: BPS

Paling sedikit ada dua indikator untuk mengukur tingkat partisipasi PAUD, yaitu Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM). APK adalah rasio antara jumlah peserta didik PAUD dengan jumlah penduduk usia 0-6 tahun. Sedangkan APM adalah rasio antara jumlah peserta didik PAUD usia 0-6 tahun dengan jumlah penduduk usia 0-6 tahun (lihat gambar di lampiran ?).

Angka Partisipasi Kasar (APK) PAUD per Provinsi yang dikeluarkan oleh BPS memperlihatkan bahwa secara nasional angka tingkat partisipasi anak usia 0-6 tahun di PAUD masih sangat rendah, yaitu secara rata-rata 37,9 persen. Artinya, rasio antara jumlah peserta didik di PAUD dengan penduduk usia 0-6 tahun adalah 37,9%. Dengan kata lain, ada 38 orang anak yang jadi peserta PAUD dalam 100 orang penduduk berusia 0-6 tahun. Dari 38 anak tersebut, bisa saja ada yang berusia di atas 6 tahun, namun mereka sedang bersekolah di lembaga PAUD. Angka tersebut cukup baik, karena jika kita asumsikan seorang anak mengikuti PAUD 3 tahun dalam usia 0-6, maka APK mestinya mencapai 3/6 atau 50%.

Dari data terlihat bahwa hanya ada 3 Provinsi dengan APK di atas 50%. Lalu 14 Provinsi dengan APK di atas 33,3%. Sisanya, 20 Provinsi dengan APK di bawah 33,3%. Meskipun secara rata-rata nasional cukup tinggi, namun yang menjadi persoalan adalah ketimpangan antar provinsi. Terdapat Provinsi dengan APK yang sangat rendah yaitu hanya 13,2% di tahun 2018 yaitu Papua.

Dalam kaitannya dengan keberadaan Dana BOP PAUD yang dimulai pada tahun 2016, terlihat bahwa tidak ada kaitan langsung antara Dana BOP dengan akses terhadap PAUD. Angka APK nasional berfluktuasi. APK PAUD tahun 2016 dan 2017 lebih rendah di

banding 2015, kemudian naik kembali di tahun 2018. Peningkatan APK yang signifikan dari tahun 2015 ke 2018 dialami oleh Provinsi Kalimantan Barat, Maluku, NTT dan Maluku Utara. Namun beberapa Provinsi justru mengalami penurunan APK dalam periode 2015-2018, yaitu Papua, Kepulauan Riau, Jambi,

Kalimantan Timur dan Kalimantan Utara. Data ini memperlihatkan bahwa Dana BOP PAUD kurang terkait dengan upaya peningkatan akses.

Jika dianalisis angka partisipasi PAUD menurut kelompok pengeluaran, maka terlihat bahwa anak dari keluarga yang pengeluarannya 20% terendah (kuintil 1) memiliki APK yang tidak terlalu rendah dibandingkan dengan anak dari keluarga yang pengeluarannya 20% tertinggi (kuintil 5). Hal ini memperlihatkan bahwa Dana BOP PAUD berhasil mengangkat akses keluarga pada kuintil 1 untuk menikmati layanan PAUD di berbagai daerah. APK PAUD untuk kelompok pengeluaran kuintil 1 sampai 4 mengalami peningkatan, namun tidak untuk kelompok pengeluaran kuintil 5.

Tabel 5.2. Angka Partisipasi Kasar PAUD Menurut Kelompok Pengeluaran					Tabel 5.3. Angka Partisipasi Kasar PAUD Menurut Kelompok Tempat Tinggal					
Kelompok Pengeluaran	APK Anak Yang Mengikuti PAUD					APK Anak Yang Mengikuti PAUD				
	2015	2016	2017	2018		2014	2015	2016	2017	2018
Kuintil 1	30.21	30.99	29.75	33.22	Perkotaan	33.53	38.95	36.96	36.43	39.46
Kuintil 2	31.09	31.60	30.61	35.27	Perdesaan	25.25	31.60	32.29	31.08	36.14
Kuintil 3	34.34	33.60	32.90	37.86						
Kuintil 4	38.36	37.16	36.20	41.37						
Kuintil 5	45.68	42.77	42.53	44.88						

Sumber: BPS

Dana BOP PAUD juga dapat dipandang berhasil meningkatkan APK PAUD untuk wilayah perdesaan. Terjadi peningkatan APK yang cukup tinggi dari tahun 2014 ke tahun 2018 untuk wilayah perdesaan, sehingga APK perdesaan hampir menyamai APK perkotaan.

5.2. Kinerja Penyerapan Dana BOP PAUD 2017-2018

Penyerapan dana BOP PAUD tahun 2017 dan 2018 secara umum relatif baik dan di atas 90 persen untuk semua wilayah, kecuali wilayah Papua. Olahan data penyerapan Kabupaten/Kota yang dikelompokkan ke dalam enam wilayah seperti terlihat pada tabel 5.3, memperlihatkan adanya perbaikan penyerapan dana, khususnya di wilayah Papua untuk tahun 2018.

Tabel 5.3. Penyerapan Anggaran DAK BOP PAUD 2017-2018				Tabel 5.4. Pemetaan Kinerja Penyerapan Dana BOP PAUD		
Wilayah	Jumlah Kab/Kota yg lapor	Realisasi Dana BOP PAUD		Jumlah Peserta Sasaran di Kab/Kota	Realisasi Dana BOP PAUD	
		2017	2018		2017	2018
Sumatera	149	93.3%	92.5%	Di atas rata-rata nasional	97%	96%
Jawa-Bali	122	95.6%	95.0%	Di bawah rata-rata nasional	90%	93%
Kalimantan	56	90.7%	90.6%			
Sulawesi	77	93.4%	97.6%			
Maluku NT	53	92.2%	95.9%			
Papua	41	74.6%	87.3%			

Sumber; Data DJPK Kemenkeu, diolah

Penyerapan yang relatif rendah ternyata terjadi di wilayah yang jumlah sasaran pesertanya berada di bawah rata-rata kabupaten/kota se Indonesia. Terlihat kecenderungan semakin kecil jumlah sasaran peserta PAUDnya, lebih rendah penyerapan anggaran. Namun perbaikan juga terjadi di tahun 2018.

5.3. Efektifitas Pemanfaatan Dana BOP PAUD

Berbagai persoalan teridentifikasi dari hasil FGD dan wawancara mendalam dengan daerah berkaitan dengan efektifitas pemanfaatan Dana BOP PAUD, antara lain:

- Juknis pemanfaatan dana BOP sangat mengikat, terutama ketentuan pengalokasian
 - ✓ Minimal 50% Kegiatan Pembelajaran dan Bermain
 - ✓ Maksimal 35% kegiatan pendukung
 - ✓ Maksimal 15% untuk kegiatan lainnya

Dana BOP berpotensi tidak tepat sasaran terkait dengan ketentuan penggunaan tersebut. Tahun tertentu butuh banyak untuk alat pembelajaran, namun di tahun berikutnya perlu untuk mendukung kegiatan yang lain. Juknis Dana BOP diharapkan lebih luas penggunaannya, dan juga dapat membiayai personil seperti di dana BOS SD dan SMP, membiayai kebutuhan langsung anak (seragam dan SPP), terutama untuk TK Negeri mengingat adanya harapan dari masyarakat agar TK Negeri dapat gratis sebagaimana layaknya SD Negeri

- Tidak ada bantuan honorarium untuk guru PAUD non-PNS dari sumber lain (APBD Kabupaten, APBD Provinsi, dana otsus). Kalaupun ada di beberapa daerah, jumlahnya sangat kecil dan tidak memadai. Hal ini mengakibatkan insentif Pengelola PAUD dan Guru sepenuhnya bergantung kepada Dana BOP. Meskipun ada bagian dana BOP yang dapat digunakan untuk membantu transportasi guru (bukan untuk honor), namun jumlahnya tidak memadai sebagai insentif. Sehingga diduga, dana BOP secara tidak langsung termanfaatkan untuk insentif, meskipun nantinya laporan penggunaan dana yang dibuat penyelenggara PAUD tetap sesuai dengan juknis (berbeda dengan realitas penggunaannya).
- Dana BOP belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan langsung anak seperti kebutuhan akan makanan sehat, kebutuhan akan seragam, dan juga APE.

Berkaitan dengan efektifitas Dana BOP PAUD untuk meningkatkan kompetensi guru dan standar layanan (kualitas), secara umum dapat disimpulkan bahwa sasaran tersebut masih jauh. Di sebagian besar daerah mengakui bahwa kompetensi guru masih jauh di bawah standar yang ditetapkan. Sementara itu upaya peningkatan kapasitas Guru PAUD berhadapan dengan keterbatasan anggaran. Kalaupun anggaran tersedia, penggunaannya juga diduga kurang efektif untuk peningkatan kapasitas guru PAUD. Pelatihan dilakukan secara berjenjang sesuai standar dari Kementerian, tetapi guru PAUD mengikutinya berganti-ganti karena sesuai giliran, sehingga materi berjenjang tersebut tidak diikuti oleh seluruh guru PAUD

5.4. Mekanisme Penetapan Dana BOP PAUD

Penganggaran DAK BOP PAUD dimulai dari data dapodik, karena pengalokasian berbasis data yang tersedia, mulai dari jumlah Lembaga yang memiliki PNSN, data peserta dalam dapodik per Lembaga. Data peserta akan terus mengalami berubah mengikuti perkembangan (penambahan dan pengurangan) dari waktu ke waktu. APBN yang ditetapkan pada akhir Oktober memuat pagu nasional DAK BOP PAUD berbasis kepada data pada bulan September. Selanjutnya alokasi per Kabupaten/Kota yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden berbasis kepada data dapodik per Kabupaten/Kota.

Selanjutnya basis pelaksanaan pengalokasian ke tiap-tiap Lembaga oleh Kabupaten/Kota adalah data pada tanggal 31 Maret 2019. Ada potensi gap dari total alokasi DAK per Kabupaten/Kota ataupun per Lembaga

menurut dapodik pada bulan September tahun lalu dengan yang ada pada tanggal 31 Maret tahun berjalan. Dalam FGD dan wawancara, ditemukan keluhan untuk 2019 bahwa dana tidak mencukupi karena jumlah data peserta saat ini (FGD dan wawancara pada bulan Juli) jauh lebih besar dari yang tercatat pada tanggal 31 Maret. Sebaliknya juga ada keluhan bahwa yang dianggarkan melebihi yang seharusnya menurut data Dapodik per 31 Maret.

Selanjutnya terkait dengan kebijakan penyaluran 2 tahap, di satu sisi membuat proses akuntabilitas menjadi lebih baik, karena Lembaga harus menyelesaikan SPJ tahap 1 agar dapat menagih dana tahap ke dua. Namun di sisi lain menimbulkan beban tambahan biaya pengurusan bagi PAUD yang berlokasi jauh dari ibukota. Apalagi kalau peserta PAUD sedikit dan PAUDnya jauh di pelosok, berpotensi bahwa dana BOP PAUD hanya untuk biaya transportasi dan pengurusan administrasi dana.

Ada saran agar dana BOP bagi PAUD yang kecil jumlah pesertanya dan berlokasi jauh dari ibukota, dibantu pengurusannya oleh Dinas dan disalurkan satu tahap saja. Mekanisme penyaluran sebaiknya disesuaikan dengan kondisi geografis setempat dengan mempertimbangkan variabel biaya transportasi untuk pencairan dana yang harus dilakukan di kota. Selanjutnya perlu dijaga kedisiplinan Lembaga untuk melakukan update data dapodik PAUD. Dua tahun terakhir ada perbaikan data untuk PAUD non-formal, bahkan ada daerah yang mengalami penurunan Dana BOP PAUD dengan dilakukannya perbaikan data Dapodik

Khusus di Kabupaten Jayapura dan Kabupaten Sorong, ditemukan berbagai persoalan terkait pendataan. Belum semua pengelola PAUD memahami pentingnya update data dapodik. Juga tidak semua pengelola PAUD punya akses internet, dan untuk entri data mereka harus datang ke kantor Dinas di Ibukota, terutama yang berlokasi jauh dan di kepulauan. Keterbatasan kemampuan menggunakan IT adalah persoalan tersendiri dan banyak yang menggunakan jasa pihak lain untuk membantu pengelolaan data dan administrasi dana. Sebagian besar pengelola PAUD dan guru PAUD di Kabupaten Jayapura dan Sorong adalah tamat SMA.

Terdapat variasi antar daerah dalam hal prosentase PAUD yang belum mendapatkan Dana BOP PAUD (Pemalang 5% PAUD, Jayapura 20%, Bireuen 28%)

5.5. Variasi *Unit Cost* Antar Daerah

Dari FGD dan wawancara mendalam dengan aparatur Dinas Pendidikan Kabupaten yang dikunjungi, terungkap beberapa faktor yang mempengaruhi *unit cost* penyelenggaraan PAUD di daerah, yaitu

1. Lokasi sekolah sangat menentukan kebutuhan biaya. Sekolah yang berlokasi jauh dari ibukota Kabupaten, membutuhkan biaya transportasi guru untuk mengikuti pelatihan dan transportasi pengelola untuk urusan administrasi dan pembelian alat pembelajaran, khususnya untuk wilayah Papua dan Papua Barat.
2. Aktifitas siswa dalam proses pembelajaran mempengaruhi biaya per siswa. Semakin banyak variasi aktifitas, semakin besar biaya. Apalagi jika aktifitas dilakukan di luar sekolah. Namun frekuensi aktifitas di luar sekolah sangat ditentukan oleh besaran iuran orang tua.
3. Besaran iuran orang tua yang bervariasi antar wilayah dan sangat tergantung kepada kemampuan masyarakat setempat. Semakin besar iuran orang tua maka semakin besar jumlah dana yang bisa dibelanjakan oleh Lembaga untuk proses pembelajaran serta vasilitas.

Tingkat kemahalan konstruksi, yang dipresentasikan oleh Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), pada dasarnya mempengaruhi biaya pembangunan sarana dan prasarana PAUD. Sehingga *unit cost* akan bervariasi jika biaya pembangunan dimasukkan. Namun jika *unit cost* hanya menghitung biaya operasional dan pemeliharaan, maka IKK tidak berpengaruh.

Dari 26 data belanja Satuan Pendidikan yang di survei di tujuh Kabupaten didapatkan perbedaan rata-rata belanja dan rata-rata iuran per peserta didik per tahun (lihat tabel 5.5). Hasil pengelolaan data memperlihatkan bahwa besaran belanja rata-rata per siswa ditentukan oleh besaran iuran orang tua per siswa. Semakin besar iuran, semakin besar rata-rata belanja per siswa per tahun. Perbedaan antar Kabupaten memperlihatkan juga perbedaan biaya antar wilayah.

Tabel 5.5 Perbedaan Rata-Rata Belanja dan Rata-Rata Iuran per Peserta Didik per tahun

Wilayah	Kabupaten	Rata-rata Belanja per siswa (Rp)	Rata-rata Iuran per siswa (Rp)	Selisih (Rp)
Sumatera	Bireuen	961,736	234,391	727,344
	Pesisir Selatan	1,144,306	496,165	648,140
Jawa	Pemalang	1,003,585	400,000	603,585
Sulawesi	Pangkep	1,372,933	215,333	1,157,600
Papua	Sorong	1,453,801	720,000	733,801
	Jayapura	2,862,636	2,118,846	743,790
Maluku NT	Sumbawa	1,802,635	1,116,667	685,969

Sumber: Data Survei diolah

Secara rata-rata iuran siswa per tahun relatif kecil, dengan bervariasi yang sangat tinggi dari gratis (Rp. 0) dan yang terkecil Rp 35.000 sampai Rp. 6 juta per tahun. Sedangkan belanja PAUD per siswa per tahun bervariasi dari yang terendah Rp. 555 ribu hingga Rp. 10,5 juta. Belanja terendah per siswa per tahun ditemukan di Kabupaten Pangkajene Kepulauan, dimana di TK tersebut iuran siswa gratis, sementara itu belum semua siswa tercatat dalam dapodik, sehingga biaya rata-rata per siswa lebih rendah dari Dana BOP per siswa. Belanja terbesar per siswa per tahun ditemukan di sebuah TK Negeri di Kabupaten Sorong dengan iuran siswa gratis dengan guru dan pengelola yang berstatus PNS.

5.6. Variasi *Unit Cost* antara TK (formal) dan KB (non-formal)

Dari FGD dan wawancara mendalam, terdapat dua pandang mengenai perbedaan biaya antara TK dan KB. Disatu sisi, ada yang menyatakan bahwa tidak ada perbedaan biaya antara TK dan KB karena (i) proses pembelajarannya sama, (ii) kurikulum dan aktifitas TK dan KB juga sama, (iii) ekstrakurikuler juga sama. Perbedaan biaya antar PAUD tergantung iuran orang tua siswa. TK yang bereputasi akan mengenakan iuran yang lebih mahal agar lebih banyak aktifitas sehingga biayanya lebih besar.

Di sisi lain, ada penyelenggaraan yang menyatakan Biaya KB lebih mahal dari TK, karena KB membutuhkan lebih banyak guru di banding TK KB. Perlu satu pendamping untuk 2 anak bahkan 1 pendamping per anak karena usia mereka 2-3 tahun yang memerlukan banyak pengawasan dan lebih intensif. Sementara itu TK cukup dengan rasio 1 guru untuk 15 murid. Iuran KB biasanya lebih mahal dari TK.

Perhitungan kuantitatif dari 26 data belanja Satuan Pendidikan yang di survei di tujuh Kabupaten ada sebanyak 16 KB/TPA dan 10 TK. Setelah data belanja dan iuran per siswa diolah, didapatkan perbedaan rata-rata belanja dan rata-rata iuran per peserta didik per tahun antara TK dan KB. Belanja rata-rata per siswa per tahun untuk KB dan sejenisnya adalah Rp 1,73 Juta dan TK sebesar Rp 1,49 Juta.

Tabel 5.6. Rata-rata Belanja dan luran per peserta didik per tahun

	Belanja per Siswa per tahun (Rp)	luran per siswa per tahun (Rp)	Selisih (Rp)	Rasio Siswa/Guru
KB dan Sejenis	1,729,607	893,262	836,345	9.6
TK	1,496,593	973,462	523,130	16.1

Sumber: diolah dari data survei

Salah satu penyebab perbedaan adalah karena rasio siswa/guru di KB jauh lebih kecil dibanding TK. Dengan kata lain, untuk menurunkan biaya, KB membutuhkan lebih banyak siswa per guru. Jumlah guru sangat menentukan *unit cost*, karena gaji guru merupakan komponen biaya yang cukup besar. *Unit cost* bagi Lembaga non-formal (KB dan TPA) relatif lebih besar dari TK (formal), disebabkan jumlah guru yang dibutuhkan. Rata-rata rasio guru/siswa.

5.7. Sumber Pendanaan PAUD Selain DAK BOP PAUD

Dari hasil FGD dan wawancara, didapatkan informasi berkaitan dengan sumber pendanaan layanan PAUD selain dari DAK BOP PAUD, antara lain:

- APBD Kabupaten, yang penggunaannya bervariasi, antara lain:
 - I. membangun Gedung Sekolah, Sarana dan Prasarana, honor guru PAUD Non-PNS dan program pengembangan PAUD.
 - II. beasiswa untuk melanjutkan studi ke S1
 - III. Pelatihan dan Sosialisasi Kurikulum
- APBD Provinsi; penggunaannya untuk kegiatan pelatihan guru PAUD dan biaya transportasi guru ikut pelatihan
- Dana Otonomi Khusus; di Papua Barat untuk PAUD formal dan di Papua, TK mendapat BOS daerah dan untuk guru PAUD mendapatkan insentif Rp 200 ribu per pendidik per bulan
- Dana Desa; namun belum semua desa menyediakan anggaran untuk PAUD meskipun ada arahan dari Pemda kepada Pemerintah Desa untuk mendukung PAUD. Adanya harapan untuk membuat aturan yang akan mendorong pemerintah desa bisa mengalokasikan dana desa untuk PAUD. Hasil kajian menunjukkan nampaknya ada kebingungan di pihak desa terkait dengan nomenklatur penggunaan dana desa untuk lembaga PAUD. Terdapat interpretasi yang berbeda mengenai penggunaan istilah “PAUD milik desa” . Ada kekhawatiran dari pihak pemerintah desa bahwa apabila mereka membantu PAUD milik yayasan atau personal yang ada di desa, maka hal itu melanggar peraturan yang ada.
- SPP/uang sekolah; namun tidak semua PAUD memungut SPP, dan sangat tergantung kondisi lingkungan.
- Dukungan dana CSR untuk PAUD; namun seringkali tidak dikoordinasikan oleh Dinas Pendidikan. Salah satu daerah yang memiliki kerjasama baik dengan pihak swasta adalah kabupaten

Magelang dimana lembaga-lembaga PAUD di daerah tersebut seringkali mendapatkan bantuan yang berasal dari dana CRS pihak swasta.

5.8. Alokasi Dana BOP PAUD

Dari hasil FGD dan wawancara yang dilakukan, terdapat beberapa masukan mengenai alokasi dana BOP PAUD ini.

1. Dana BOP PAUD sebaiknya digunakan untuk peningkatan kualitas layanan tenaga pendidik sehingga perlu dianggarkan alokasi biaya untuk guru mengikuti pelatihan-pelatihan mengenai PAUD.
2. Terdapat usulan agar Dana BOP PAUD juga perlu digunakan untuk membiaya honor guru non-pns atau guru di lembaga PAUD non-formal. Akan tetapi, perlu juga dipertimbangkan untuk mempertimbangkan sumber dana yang lain seperti APBD atau dana desa untuk membiayai honor guru, agar dana BOP PAUD dapat dikhususkan untuk memenuhi kebutuhan langsung anak dan lembaga mengingat saat ini dana BOP seringkali tersedot untuk membiayai honor guru sehingga justru mengabaikan kepentingan langsung anak.
3. Dana BOP PAUD sebaiknya digunakan untuk membiayai kebutuhan langsung anak. Dalam hal ini akan lebih baik seandainya alokasi dana BOP PAUD disesuaikan dengan konsep PAUD HI yang melihat kebutuhan anak dari kebutuhan akan bidang pendidikan, kesehatan dan juga pengasuhan serta perlindungan. Sehingga dana BOP PAUD perlu didorong agar mampu menyediakan kebutuhan anak di bidang pendidikan seperti kebutuhan akan APE dan seragam; kebutuhan di bidang kesehatan seperti penyediaan makanan sehat di sekolah dan penyediaan alat pertolongan pertama pada kesehatan, serta kebutuhan anak di bidang pengasuhan dan perlindungan seperti adanya program parenting untuk orang tua agar orang tua lebih memahami pengasuhan yang positif untuk anak, atau program-program yang mendorong anak-anak dari kelompok rentan agar dapat memiliki akses ke PAUD.

6. Kesimpulan dan Rekomendasi

6.1. Kesimpulan

Dari analisis dan pembahasan, dapat ditarik beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Tahun 2018, tingkat partisipasi PAUD sudah mencapai 37,9%, yang berarti ada 38 orang anak yang jadi peserta PAUD dalam 100 orang penduduk berusia 0-6 tahun. Angka tersebut cukup baik jika kita asumsikan seorang anak mengikuti PAUD 3 tahun dalam usia 0-6, maka APK mestinya mencapai 3/6 atau 50%. Meskipun demikian, terdapat ketimpangan tingkat partisipasi antar Provinsi. Terdapat 3 Provinsi dengan APK di atas 50%, namun juga ada Provinsi dengan APK yang sangat rendah yaitu hanya 13,2%.
2. Dana BOP PAUD yang dimulai pada tahun 2016 sepertinya tidak punya kaitan langsung dengan akses terhadap PAUD. APK PAUD tahun 2016 dan 2017 justru lebih rendah di banding 2015, meskipun kemudian naik kembali di tahun 2018. Namun Dana BOP PAUD cukup berhasil untuk wilayah perdesaan dengan peningkatan APK PAUD yang cukup tinggi dari tahun 2014 ke tahun 2018. Penyerapan dana BOP PAUD secara umum relatif baik, yaitu di atas 90 persen, namun perlu perhatian kinerja untuk wilayah Papua.

3. Dana BOP berpotensi tidak tepat sasaran terkait dengan rigiditas petunjuk teknis penggunaan dana. Di sisi lain, insentif bagi guru PAUD non-PNS sangat kecil, dan hanya mengandalkan Dana BOP dalam bentuk biaya transportasi untuk pertemuan guru. Demikian juga dana untuk pengembangan kompetensi guru, dialokasi dengan jumlah yang sangat terbatas di hampir semua daerah. Dana BOP secara implisit dimanfaatkan untuk tambahan insentif Pengelola dan Guru, meskipun laporan penggunaan dana yang dibuat penyelenggara PAUD tetap sesuai dengan juknis.
4. Efektifitas Dana BOP PAUD untuk meningkatkan kompetensi guru dan standar layanan (kualitas) dapat dikatakan masih utopia. Upaya peningkatan kapasitas Guru PAUD berhadapan dengan keterbatasan anggaran dari sumber lain.
5. Jumlah alokasi Dana BOP PAUD per Kabupaten/Kota yang berbasis data dapodik pada bulan September tahun lalu, akan terus menimbulkan gap antara jumlah yang telah ditetapkan dengan jumlah yang akan disalurkan berbasis data per 31 Maret tahun berjalan. Selanjutnya terkait dengan kebijakan penyaluran dana 2 tahap, di satu sisi membuat proses akuntabilitas menjadi lebih baik, namun di sisi lain menimbulkan beban tambahan biaya pengurusan bagi PAUD yang berlokasi jauh dari ibukota.
6. Dari analisis didapatkan perbedaan rata-rata belanja dan rata-rata iuran per peserta didik per tahun antar Kabupaten yang disurvei. Besaran belanja rata-rata per siswa ditentukan oleh besaran iuran orang tua per siswa. Semakin besar iuran, semakin besar rata-rata belanja per siswa per tahun. Perbedaan *unit cost* antar Kabupaten memperlihatkan juga perbedaan biaya antar wilayah
7. Beberapa faktor yang mempengaruhi *unit cost* penyelenggaraan PAUD yaitu (a) Lokasi sekolah akan berdampak kepada biaya transportasi guru untuk mengikuti pelatihan dan transportasi pengelola untuk urusan administrasi dan pembelian alat pembelajaran, (b) Aktifitas siswa dalam proses pembelajaran mempengaruhi biaya per siswa. Semakin banyak variasi aktifitas, semakin besar biaya. Apalagi jika aktifitas dilakukan di luar sekolah. (c) Besaran iuran orang tua yang bervariasi antar wilayah. Semakin besar iuran orang tua maka semakin besar jumlah dana yang bisa dibelanjakan oleh Lembaga.
8. Tingkat kemahalan konstruksi, yang dipresentasikan oleh Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), pada dasarnya mempengaruhi biaya pembangunan sarana dan prasarana PAUD. Sehingga *unit cost* akan bervariasi jika biaya pembangunan dimasukkan. Namun jika *unit cost* hanya menghitung biaya operasional dan pemeliharaan, maka IKK tidak berpengaruh.
9. Perhitungan data belanja pada tingkat Satuan Pendidikan yang di survei di tujuh Kabupaten memperlihatkan perbedaan rata-rata belanja dan rata-rata iuran per peserta didik per tahun antara TK dan KB. Belanja rata-rata per siswa per tahun untuk KB dan sejenisnya ditemukan lebih tinggi dari TK. Salah satu faktor yang menyebabkan perbedaan tersebut adalah karena rasio siswa/guru di KB jauh lebih kecil dibanding TK.

6.2. Rekomendasi

Terkait dengan kesimpulan di atas, berikut rekomendasinya:

7. Juknis Dana BOP diharapkan lebih luas penggunaannya, dan juga dapat membiayai personal seperti di dana BOS SD dan SMP, membiayai kebutuhan langsung anak (seragam dan SPP), terutama untuk TK Negeri mengingat adanya harapan dari masyarakat agar TK Negeri dapat gratis sebagaimana layaknya SD Negeri

8. Perlu solusi yang komprehensif berkaitan dengan pemberian insentif yang memadai bagi Guru PAUD non-PNS. Selain belum memadai, juga perlu integrasi insentif bagi guru PAUD yang saat ini berasal dari berbagai sumber (Dana BOP, APBD dan APBDes)
9. Perlu ada program yang terintegrasi untuk peningkatan kompetensi guru dan standar layanan (kualitas). Kompetensi guru PAUD masih jauh di bawah standar yang ditetapkan, sementara itu upaya peningkatan kapasitas Guru PAUD berhadapan dengan keterbatasan anggaran dan walaupun ada, tidak terintegrasi
10. Perlu bantuan pengurusan dan mekanisme penyaluran dan pertanggungjawaban yang lebih sederhana bagi PAUD yang kecil jumlah pesertanya dan berlokasi jauh dari ibukota. Kebijakan asimetris diperlukan untuk itu, bahkan kalau perlu cukup disalurkan satu tahap saja. Mekanisme penyaluran sebaiknya disesuaikan dengan kondisi geografis setempat dengan mempertimbangkan variabel biaya transportasi untuk pencairan dana yang harus dilakukan di kota.
11. Perlu mempertimbangkan Dana BOP yang berbeda antara TK dengan KB (KB>TK) juga perbedaan *unit cost* antar daerah dengan memperhatikan faktor tingkat kesulitan geografis (lokasi/jarak dari ibukota) dan tingkat pendapatan perkapita masyarakat daerah.
12. Lembaga PAUD seperti TK Negeri perlu diberikan kesempatan untuk mengembangkan anggaran sendiri mengingat kebutuhan setiap TK berbeda satu dengan yang lainnya

Daftar Pustaka

Kompak, 2018, Kajian Singkat DAK Non Fisik: Perkiraan Nilai Biaya Satuan (Unit Cost) Bidang Pendidikan, Kesehatan dan Keluarga Berencana.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50/PMK.07/2016 jo. PMK Nomor 112/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa

Permendikbud No 60 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Permendikbud No 2 Tahun 2016 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini

Permendikbud Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus Nonfisik Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Tahun 2019

Peraturan Presiden 129/2018 tentang Rincian APBN 2019

Rencana Strategis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2014-2019

Undang Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas)

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2018 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2019

KOMPAK

*Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia*

Jalan Diponegoro No. 72
Jakarta 10320 Indonesia
T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090
E: info@kompak.or.id
www.kompak.or.id

ISBN 978-623-6080-58-0 (PDF)

