

Accountability Brief

Pengarah:
Inosentius Samsul
(Kepala Badan Keahlian DPR RI)
Tim Penulis:
Djustiawan Widjaya
Hafiz Dwi Putra
Cika Vanny

Akuntabilitas Program Bantuan Subsidi Upah Bagi Pekerja/Buruh

Isu Strategis

Bantuan Subsidi Upah (BSU) merupakan program pemerintah yang menjadi bagian dari Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dalam kategori Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang dilaksanakan oleh Kementerian Ketenagakerjaan. Program BSU telah dilaksanakan pada tahun 2020 dan tahun 2021 yang bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi Pekerja/Buruh dalam rangka penanganan dampak COVID-19.

Untuk tahun 2020, BSU dialokasikan sebesar Rp29,76 triliun untuk 12.403.896 pekerja yang memenuhi persyaratan dan diatur dalam Permenaker No. 14/2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah Bagi Pekerja/Buruh dalam Penanganan Dampak COVID-19. Sedangkan untuk tahun 2021, BSU dianggarkan sebesar Rp8,78 triliun untuk 8.780.350 pekerja. Perbedaan BSU tahun 2020 dan tahun 2021 ditampilkan dalam tabel berikut:

Perbedaan BSU Tahun 2020 dan Tahun 2021

Persyaratan	BSU Tahun 2020 (Permenaker 14/2020)	BSU Tahun 2021 (Permenaker 16/2021)
Besaran Bantuan	Uang Rp.600.000/bulan, selama 4 bulan (total Rp2.400.000,00)	Uang Rp500.000/bulan, selama 2 bulan yang dibayarkan sekaligus (total Rp1.000.000,00)
Batasan Gaji/Upah	Dibawah Rp5.000.000	Maksimal Rp3.500.000/per bulan (bagi Pekerja/Buruh dengan UMK lebih dari Rp3.500.000, maka batasan Gaji/Upah menjadi menjadi paling banyak sebesar UMK dan sebesar UMP apabila wilayah tidak menetapkan UMK.
Kepesertaan BPJS TK	Sampai dengan Juni 2020	Sampai dengan Juni 2021
Batasan Wilayah	Tidak ada	Diberikan untuk Pekerja/Buruh di wilayah PPKM level 3 & 4
Sektor pekerjaan	Tidak ada	Diutamakan kepada Pekerja/Buruh di sektor usaha industri barang konsumsi, transportasi, aneka industri, properti dan <i>real estate</i> , perdagangan dan jasa kecuali jasa pendidikan dan kesehatan, sesuai dengan klasifikasi data sektoral di BPJS Ketenagakerjaan.

Sumber: Permenaker No. 14/2020 beserta perubahannya melalui Permenaker No. 16/2021

Dalam pelaksanaan BSU 2021, terdapat perluasan cakupan penerima melalui Permenaker No. 21/2021 tentang Perubahan Kedua Permenaker 14/2020 dengan menghapus ketentuan penerima di wilayah PPKM level 3 & 4.

Jika dijumlahkan, total alokasi BSU Tahun 2020 dan 2021 mencapai Rp38,55 triliun. Dengan alokasi yang sedemikian besarnya, maka perlu untuk memastikan ketepatan sasaran dan akurasi data penerima. Oleh karena itu diperlukan evaluasi pelaksanaan program secara komprehensif, mengingat program BSU akan dilanjutkan Kembali pada tahun 2022, sehingga alokasi bantuan yang akan disalurkan dapat sesuai dengan target dan tujuan yang ditetapkan serta terhindar dari potensi pemborosan keuangan negara.

Permasalahan

Terdapat beberapa permasalahan dalam pelaksanaan program BSU yang memerlukan penjelasan lebih lanjut dan evaluasi. BPK telah melakukan pemeriksaan atas pelaksanaan program BSU pada tahun 2020 yang dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Program Bantuan Subsidi Gaji/Upah bagi Pekerja/Buruh dalam Penanganan Pandemi COVID-19. Dalam LHP tersebut, BPK diantaranya mengungkap permasalahan terkait dengan regulasi BSU yang kurang memadai dan validitas data penerima BSU belum memadai. Beberapa permasalahan pelaksanaan program BSU baik yang diungkap BPK maupun sumber lain diantaranya sebagai berikut:

Kuota penerima BSU

Diketahui kuota penerima BSU yang ditetapkan adalah sebanyak 12,4 juta penerima untuk tahun 2020 dan 8,78 juta penerima untuk tahun 2021. Atas penetapan kuota penerima BSU tersebut, perlu menjadi perhatian karena terdapat ketidakjelasan terkait penentuan data *eligible* penerima BSU yang sebenarnya. Jika data *eligible* menunjukkan lebih dari kuota, bagaimana menentukan penerima BSU yang menjadi bagian dari kuota dan yang bukan. Hal tersebut penting untuk mengedepankan keadilan bagi calon penerima BSU yang layak secara administratif.

Basis Data

Dalam pelaksanaannya, data penerima program BSU bersumber dari *database* kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan, padahal data BPJS Ketenagakerjaan tidak dirancang untuk tujuan pemberian bantuan. Hal tersebut disebabkan karena Kemnaker tidak mempunyai *database* ketenagakerjaan yang andal dan dapat digunakan untuk penyaluran bantuan. Kemnaker memiliki data ketenagakerjaan yang bersumber dari Wajib Laporkan Ketenagakerjaan Perusahaan (WLKP). Namun jumlah perusahaan yang melapor diketahui masih minim, hingga 27 Juni 2022 diketahui baru 520.500 perusahaan yang telah melapor/terdata dengan total 12,39 juta pekerja. Sedangkan data BPJS Ketenagakerjaan per 31 Mei 2022 menunjukkan terdapat 32,30 juta pekerja aktif.

Meskipun kewajiban pelaporan ketenagakerjaan oleh perusahaan telah diatur dalam UU No. 7/1981 dan lebih lanjut diatur dalam Permenaker No. 18/2017 beserta perubahannya dengan Permenaker No. 4/2019 tentang Tata Cara Wajib Laporkan Ketenagakerjaan di Perusahaan (WLKP) dalam Jaringan. Namun, jumlah datanya masih terpaut jauh dengan data BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini menjadikan data ketenagakerjaan pada Kemnaker tidak bisa diandalkan dan tidak dapat dijadikan data utama maupun data pembanding atas penyaluran BSU. Selain dari sisi jumlah yang jauh berbeda, data WLKP juga tidak memuat besaran nilai gaji upah yang merupakan syarat utama bagi penerima BSU.

Regulasi

Dasar hukum penyaluran BSU untuk tahun 2020 adalah Permenaker No. 14/2020. Hasil pemeriksaan BPK mengungkapkannya adanya kelemahan atas Permenaker tersebut diantaranya belum mendefinisikan secara jelas terkait peserta aktif BPJS Ketenagakerjaan sebagai salah satu syarat penerima BSU karena salah satu kriteria peserta aktif dari BPJS Ketenagakerjaan adalah tenaga kerja yang bekerja pada pemberi kerja baik yang masih membayar iuran maupun menunggak iuran, tetapi masih dinyatakan sebagai peserta aktif selama belum dilaporkan berhenti oleh pemberi kerja. Hal itu berisiko adanya pekerja yang sudah tidak bekerja per 30 Juni 2020, namun belum dilaporkan berhenti oleh pemberi kerja dapat tetap diusulkan sebagai calon penerima BSU.

Selain itu, dasar pemberian BSU adalah menggunakan data gaji/upah terakhir yang dilaporkan oleh pemberi kerja kepada BPJS Ketenagakerjaan dan tercatat di BPJS Ketenagakerjaan. Sedangkan, upah yang wajib dilaporkan belum mencerminkan seluruh penghasilan yang diterima oleh pegawai melainkan hanya upah pokok dan tunjangan tetap, tidak termasuk tunjangan tidak tetap yang diterima oleh pekerja. Maka terdapat risiko pemberi kerja tidak melaporkan seluruh penghasilan sesuai yang diterimanya karena tanggung jawab kebenaran data berada pada pemberi kerja. Aturan yang ada belum mengatur bentuk verifikasi dan validasi atas kebenaran data upah yang dilaporkan oleh pemberi kerja baik oleh BPJS Ketenagakerjaan maupun Kemnaker.

Selanjutnya pelaksanaan program BSU 2021 didasarkan dengan melakukan perubahan Permenaker No. 14/2020 melalui Permenaker No. 16/2021 dan perubahan kedua melalui Permenaker No. 21/2021. Namun, dalam kedua permenaker untuk program BSU Tahun 2021 tersebut, masih belum dilakukan penyesuaian atas permasalahan di atas.

Akurasi dan Validitas Data

BPJS Ketenagakerjaan menyerahkan data yang telah diverifikasi dan divalidasi kepada Kemnaker untuk penyaluran BSU tahun 2020 tahap I sebanyak 12.403.896 data. Dari hasil pemeriksaan BPK diungkap bahwa terkait data tersebut, telah dilakukan penyandingan dengan data Direktorat Jenderal Pajak (DJP) dan ditemukan bahwa hanya sebanyak 7.413.074 atau 59,76% penerima BSU yang dapat diidentifikasi memiliki NPWP. Kemudian dari hasil penyandingan, diketahui terdapat penerima BSU yang terlapor di SPT memiliki penghasilan bruto di atas Rp5 juta sebanyak 1.198.539 orang. Terkait dengan hasil penyandingan tersebut, penyaluran BSU tahun 2020 tahap 2 terhadap 1.198.539 orang ditangguhkan dan menunggu penyandingan lanjutan terhadap data penghasilan. Kemudian Kemnaker, BPJS Ketenagakerjaan, DJP, dan KPK pada 10 November 2020 melakukan pertemuan dan menyepakati bahwa calon penerima BSU yang tidak memiliki NPWP dianggap memenuhi syarat sebagai calon penerima BSU karena tidak dapat dikonfirmasi datanya. Hal tersebut menurut BPK kurang tepat karena menunjukkan bahwa data BPJS Ketenagakerjaan kurang valid. Maka untuk meningkatkan akuntabilitas program BSU, kondisi tersebut perlu dicarikan alternatif solusi lain secara tepat dan bukan dengan membuat kesepakatan yang tidak berdasarkan fakta atau perlu adanya pembuktian yang akuntabel sesuai data yang valid. Selain itu, terkait dengan akurasi dan validitas data, BPK juga mengungkap adanya penerima BSU Tahun 2020 berstatus PNS aktif sebanyak 46 orang dan 8.908 NIK penerima BSU tidak valid atau tidak ditemukan dalam Data Kependudukan.

Efektivitas Program

Dalam Permenaker No. 14/2020 diatur bahwa Kemnaker dhi, Dirjen PHI dan JSK, Direktur JSK, dan Tim Pelaksana melakukan monev atas pelaksanaan kebijakan dan kegiatan BSU. Monev dilakukan untuk mengetahui dan memastikan pelaksanaan bantuan BSU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan untuk mengetahui perkembangan serta manfaat BSU sehingga tujuan kegiatan program dapat tercapai dengan maksimal. Namun, BPK dalam pemeriksaannya atas program BSU Tahun 2020 menemukan bahwa Kemnaker belum merumuskan indikator atas efektivitas program BSU yang tujuannya untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi Pekerja/Buruh dalam rangka penanganan dampak COVID-19 karena penyalurannya dilakukan melalui rekening pribadi penerima BSU, sehingga Kemnaker tidak dapat melaksanakan pemantauan bahwa dana yang diberikan benar-benar sampai dan diantaranya telah digunakan untuk meningkatkan daya beli sesuai tujuan program.

Rekomendasi

Program BSU akan kembali dilanjutkan pada tahun 2022 dalam rangka mendorong pemulihan ekonomi nasional dengan alokasi sebesar Rp8,8 triliun untuk 8,8 juta pekerja (Rp1 juta per penerima) yang memiliki upah/gaji di bawah Rp3,5 juta. Atas hal itu, Kemnaker saat ini masih mempersiapkan instrumen kebijakan teknis dan kriteria penerima BSU Tahun 2022. Atas beberapa permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka perlu dilakukan evaluasi atas pelaksanaan BSU tahun sebelumnya, mengingat besarnya alokasi anggaran untuk program

tersebut dan demi mempersiapkan pelaksanaan BSU Tahun 2022 agar lebih baik. Komisi IX DPR RI yang bermitra dengan Kemnaker RI dan BPJS Ketenagakerjaan dapat terus mengawal dan mengawasi program BSU ini, khususnya dalam hal:

1. Berapa data *eligible* penerima BSU dari *database* BPJS Ketenagakerjaan dan bagaimana Kemnaker menentukan penerima BSU jika data *eligible* melebihi kuota yang ditetapkan.
2. Permasalahan akurasi dan validitas data yang dapat menyebabkan pemborosan keuangan negara apabila penyalurannya tidak sesuai dengan target dan sasaran penerima BSU.
3. Koordinasi dengan Kementerian/Lembaga serta Instansi Terkait dalam rangka kerja sama pepadanan data baik untuk program BSU ataupun untuk ketunggalan data ketenagakerjaan yang valid dan andal.
4. Tindak lanjut atas temuan BPK RI atas pengelolaan dan pertanggungjawaban program BSU Tahun 2020 dan hasil monev atas pelaksanaan BSU Tahun 2021.
5. Progres atas persiapan pelaksanaan BSU Tahun 2022.
6. Progres Kementerian Ketenagakerjaan untuk mewujudkan data ketenagakerjaan yang andal melalui WLKP. Data tersebut menjadi penting untuk dijadikan sebagai data utama atau pembanding atas berbagai kebijakan pemerintah yang akan ditetapkan kedepannya.

Referensi

BPK RI. 2020. *Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Program Bantuan Subsidi Gaji/Upah bagi Pekerja/Buruh dalam Penanganan Pandemi COVID-19 Tahun 2020 pada Kementerian Ketenagakerjaan dan Instansi Terkait Lainnya di DKI Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Tengah*. Jakarta.

_____. 2021. *Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Pengelolaan Investasi dan Operasional pada Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS Ketenagakerjaan) Tahun 2018 s.d. 15 november 2020 di DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, dan Kepulauan Riau, serta Instansi Terkait Lainnya*. Jakarta.

Kementerian Ketenagakerjaan. 2022. *Wajib Lapor Ketenagakerjaan di Perusahaan*. Diakses melalui wajiblapor.kemnaker.go.id pada 13 Maret 2022.

Republik Indonesia. 2020. *Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 14 Tahun 2020 Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah bagi Pekerja/Buruh dalam Penanganan Dampak Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*. Jakarta.

_____. 2021. *Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 16 Tahun 2021 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah Berupa Subsidi Gaji/Upah bagi Pekerja/Buruh dalam Penanganan Dampak Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*. Jakarta.

_____. 2021. *Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 21 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 14 Tahun 2020 tentang Pedoman Pemberian Bantuan Pemerintah berupa Subsidi Gaji/Upah bagi Pekerja/Buruh dalam Penanganan Dampak Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*. Jakarta.