

RUANG SIDANG BANGGAR DPR RI

ANALISIS RUU TENTANG APBN

No. 11/an.PKA/APBN/IX/2020

Reformasi Sistem Perlindungan Sosial

PUSAT KAJIAN ANGGARAN

BADAN KEAHLIAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Ringkasan Eksekutif

Pandemic Covid-19 di tahun 2020, telah mengancam berbagai kinerja indikator kesejahteraan rakyat yang pada awal tahun 2020 mencatat kinerja yang baik. Dalam periode tahun 2015-2019, Tingkat kemiskinan mencapai 9,22 pada September 2019, menurun dari 11,13 persen pada September 2015. Artinya dalam kurun waktu yang sama pemerintah telah mengentaskan 3,7 juta orang (atau 1,91 persen) dari kemiskinan dari 28,5 juta (2015) menjadi 24,8 juta (2019). Angka gini rasio yang menggambarkan tingkat ketimpangan dan memiliki hubungan erat dengan tingkat kemiskinan juga menunjukkan trend penurunan yang positif. Rasio gini dalam periode 2015-2019 mengalami perbaikan yaitu dari 0,402 di September 2015 menjadi 0,380 di September 2019 atau menurun sebesar 0,022 basis poin. Hal yang sama juga terjadi pada Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang telah mengalami peningkatan dari 70,18 di tahun 2016 menjadi 71,92 di tahun 2019. Posisi ini mengantarkan Indonesia masuk sebagai negara dengan kategori IPM tinggi. Ketiga komponen penyusun IPM mengalami kenaikan yaitu, pertama, pengeluaran per kapita penduduk telah meningkat dari Rp10,42 juta di tahun 2016 menjadi Rp11,3 juta di tahun 2019. Kedua, umur harapan hidup (UHH) saat lahir telah meningkat dari 70,90 tahun di tahun 2016 menjadi 71,34 tahun di tahun 2019. Selain itu, di periode yang sama, harapan lama sekolah (HLS) telah meningkat dari 12,72 tahun di tahun 2016 menjadi 12,95 tahun di tahun 2019.¹

Perbaikan indikator kesejahteraan rakyat tersebut tidak lepas dari berbagai program perlindungan sosial yang telah diluncurkan pemerintah selama ini. Berkaca pada krisis ekonomi 1998, pemerintah juga memperluas dan memperkenalkan berbagai program perlindungan social untuk mengatasi dampak pandemic covid-19. Urgensi data terpadu kesejahteraan rakyat yang terverifikasi dan valid menjadi kebutuhan utama dalam menghadapi kondisi darurat ini.

Di tahun 2021, pemerintah akan melaksanakan Reformasi Perlindungan Sosial melalui 1) transformasi data menuju registrasi social dan memperluas cakupan DTKS kepada 60 penduduk Indonesia; 2) transformasi digitalisasi penyaluran bantuan; 3) integrase program bansos yang memiliki karakteristik yang sama; 4) mendorong JPS sebagai komponen automatic stabilizer kebijakan stimulus dalam menghadapi gejolak ekonomi; dan 5) mendorong efektifitas program Jaminan Sosial.

Sebagai bagian dari upaya mendorong pemerintah untuk memberikan perlindungan sosial secara menyeluruh, tulisan ini berupaya memberi catatan penting atas berbagai tahapan reformasi perlindungan sosial tersebut, serta memberikan rekomendasi dalam mendukung efektifitasnya.

¹ NK RAPBN TA 2021

Reformasi Sistem Perlindungan Sosial

Oleh. Slamet Widodo, SE, ME - Analis APBN Ahli Madya

PENDAHULUAN

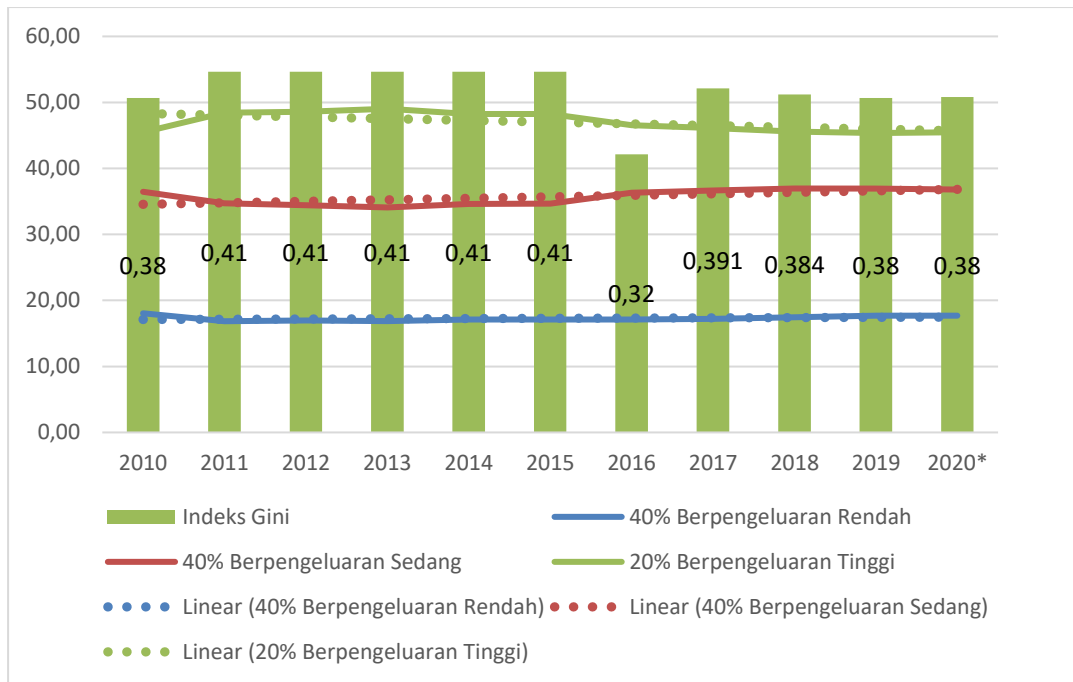
Memasuki tahun 2020, penurunan tingkat kemiskinan menjadi salah satu indikator capaian kinerja pemerintah dan membawa semangat baru untuk mempercepat target *single digit* tingkat kemiskinan di tahun ini. Optimisme pemerintah meningkatkan kesejahteraan rakyat di tahun 2020 ini terlihat dari penetapan target indikator kesejahteraan rakyat yang termuat dalam Undang-undang APBN Tahun Anggaran 2020 (pasal 46) antara lain: i) penurunan kemiskinan menjadi 8,5% - 9,0 %; ii) tingkat pengangguran terbuka menjadi 4,8 % - 5,0 %; iii) penurunan Gini Ratio menjadi sebesar 0,375 - 0,380; dan iv) peningkatan Indeks Pembangunan Manusia 72,51.

Merebaknya pandemic Covid-19 menambah berat tugas pemerintah dalam mencapai tujuan tersebut. Seluruh upaya yang semestinya terfokus pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan mendorong pembangunan berkelanjutan harus berbagi langkah untuk memerangi pandemic covid-19 yang dampaknya tidak hanya mengancam kesehatan masyarakat namun juga kesinambungan fiscal nasional. Pemerintah bahkan telah memprediksi ancaman memburuknya tingkat kemiskinan dan pengangguran dalam berbagai scenario. Dalam skenario berat, tingkat pengangguran terbuka diperkirakan dapat meningkat menjadi 7,33 persen dari 5,28 persen di tahun 2019. Di skenario yang sama, tingkat kemiskinan dapat meningkat menjadi hampir 9,9 persen dari angka di tahun 2019 sebesar 9,41 persen. Bahkan dalam skenario sangat berat, tingkat pengangguran terbuka dan tingkat kemiskinan diperkirakan meningkat menjadi masing-masing 9,02 persen dan 10,98 persen. Dilihat dari tambahan jumlah orang, peningkatan persentase tersebut mengakibatkan tambahan jumlah pengangguran dalam rentang 2,92-5,23 juta orang dan tambahan jumlah orang miskin dalam rentang 1,89-4,86 juta orang.²

Distribusi pendapatan merupakan salah satu aspek kemiskinan yang penting karena pada dasarnya merupakan ukuran kemiskinan relatif. Tingginya ketimpangan pendapatan atau kemiskinan relatif, berarti kebijakan pembangunan belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Koefisien Penyusunan Indeks Gini (Gini Ratio) adalah salah satu parameter yang digunakan untuk menilai ketimpangan distribusi pendapatan. Koefisien Gini bernilai antara 0 sampai dengan 1 yang merupakan rasio antara luas area antara kurva Lorenz dengan garis pemerataan sempurna dengan luas area di bawah kurva Lorenz.

Gambar 1. Distribusi Pembagian Pengeluaran per Kapita dan Indeks Gini, 2010- Maret 2020

² KEM PPKF 2021, Kementerian Keuangan RI



Sumber : BPS, diolah

Dari aspek kesenjangan, angka Gini rasio dalam 10 tahun terakhir juga tidak menunjukkan perubahan yang signifikan, yaitu 0,38 di tahun 2010 menjadi 0,381 di tahun 2020. Hal yang sama juga terjadi pada penduduk dengan kelompok 40% berpendapatan rendah, dari 18,5 di tahun 2010 menjadi 17,71 di tahun 2020. Secara implisit kondisi ini menggambarkan bahwa kebijakan pengentasan kemiskinan yang tercermin melalui program-program pengendalian sosial, yang umumnya menyasar pada rumah tangga miskin/hampir miskin, belum secara optimal mengatasi masalah kemiskinan di Indonesia.

1. Konsep Perlindungan Sosial

Pembukaan dan beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 menjadi landasan hukum normatif yang kuat bagi pentingnya negara memberikan perlindungan sosial bagi rakyatnya.

- "... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" (Pembukaan UUD 1945)
- "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan" (Pasal 27 Ayat 2)
- "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat" (Pasal 34 Ayat 2)
- "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan" Pasal 27 ayat 2
- "Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pendidikan" Pasal 31 ayat 1

- “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”. Pasal 34 ayat 1.

Meskipun tidak menyebutkan secara eksplisit, namun pembukaan dan pasal-pasal dalam UUD 1945 ini menjadi norma yang mendasari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan sosial.

Konsep perlindungan sosial terbagi menjadi dua dimensi dalam memperluas jaminan sosial, yang terdiri dari serangkaian jaminan sosial pokok bagi semua orang (dimensi horisontal), serta pelaksanaan secara bertahap dengan standar yang lebih tinggi (dimensi vertikal). Gagasan perlindungan sosial ini pada dasarnya difokuskan dalam prinsip fundamental keadilan sosial, serta hak-hak universal spesifik dimana setiap orang harus mendapatkan jaminan sosial dan standar kehidupan yang memadai agar dapat memperoleh layanan kesehatan serta kesejahteraan bagi diri mereka maupun keluarga mereka.³

Kebutuhan negara untuk memiliki konsep perlindungan sosial yang luas, tidak hanya dipicu oleh tingkat kemiskinan dan ketidaksetaraan dalam berbagai kelompok pengeluaran/pendapatan saja, tapi juga adanya kekhawatiran terhadap guncangan sosial ekonomi, bahkan pandemi yang mengancam kehidupan masyarakat. Hasil dari berbagai program perlindungan sosial yang telah dilaksanakan bertahun-tahun dapat membawa kehidupan masyarakat ke kondisi awal sebagai dampak dari guncangan ini. Namun demikian, pemerintah juga dihadapkan pada kendala anggaran dalam menyediakan jangkauan perlindungan sosial yang luas (universal). Di tengah keterbatasan fiskal space pemerintah, upaya memberikan perlindungan sosial terhadap hak-hak dasar kepada masyarakat yang lebih membutuhkan secara berkesinambungan menjadi alternatif yang bijak untuk menjaga kesinambungan fiskal nasional dalam jangka panjang.

Di tengah kendala yang dihadapi, dalam RPJMN 2020-2024 pemerintah telah menegaskan perlunya menyediakan perlindungan sosial secara menyeluruh dan terintegrasi. Peningkatan ketepatan sasaran dan efektifitas program bantuan sosial dan meningkatnya cakupan layanan keuangan non tunai dan keuangan formal terutama penduduk miskin dan rentan menjadi fokus utama dengan indikasi pendanaan dari APBN sebesar Rp406,5 triliun⁴. Bahkan, di tahun 2024 ditargetkan 98% penduduk telah tercover dengan perlindungan sosial ini. Selain bantuan sosial, perlindungan sosial bagi penduduk ini juga diberikan dalam bentuk jaminan sosial yang terdiri dari jaminan kesehatan dan jaminan sosial bidang ketenagakerjaan.

Tujuan utama yang diharapkan dengan terlaksananya perlindungan sosial adalah mencegah risiko yang dialami penduduk sehingga terhindar dari kesengsaraan yang berkepanjangan; meningkatkan kemampuan kelompok miskin dan rentan dalam menghadapi dan keluar dari kemiskinan dan kesenjangan sosial

³ Bappenas. 2014. *Perlindungan Sosial di Indonesia: Tantangan dan Arah ke Depan*.

⁴ RPJMN 2020-2024

ekonomi; serta, memungkinkan kelompok miskin dan rentan untuk memiliki standar hidup yang bermartabat sehingga kemiskinan tidak diwariskan dari satu generasi ke generasi lainnya.

2. Transformasi perlindungan sosial di Indonesia

Transformasi perlindungan sosial di Indonesia dapat dikelompokkan dalam 3 periode yaitu :

a. Perlindungan Sosial sebelum Krisis 1997-1998

Pada periode ini, pemerintah tidak secara eksplisit mencantumkan isu perlindungan sosial dalam agenda pembangunan, namun menggunakan konteks penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat dan pemberian layanan publik. Bantuan diberikan dalam bentuk subsidi, bantuan program dan pendampingan program. Perlindungan sosial dalam bentuk bantuan tunai berbasis individu atau keluarga belum berkembang dalam periode ini. Beberapa contoh bantuan yang diberikan pemerintah antara lain, program Inpres Desa Tertinggal (IDT) berupa bantuan pembangunan infrastruktur fisik di setiap daerah, Program Tabungan Keluarga Sejahtera (Takesra) dan Kredit Usaha Keluarga Sejahtera (Kukesra) dalam bentuk pemberian bantuan dan pendampingan program.

b. Perlindungan Sosial Pasca-Reformasi (Dampak Krisis Ekonomi)

Pergantian pemerintahan berdampak pada krisis ekonomi (krisis multidimensi) berupa penurunan pendapatan, pengangguran, krisis pangan, sehingga pemerintah mengeluarkan program Jaring Pengaman Sosial di beberapa bidang yaitu pangan, ketenagakerjaan, pendidikan dan kesehatan. Beberapa program dalam periode ini yaitu raskin (OPK), padat karya, bea siswa bagi murid dan sekolah. Beberapa program JPS seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) menjadi cikal bakal program PNPM dalam periode berikutnya.

c. Perlindungan Sosial Pasca Krisis dan Reformasi

Program JPS digantikan dengan program bantuan sosial dan program jaminan sosial. Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan diikuti dengan lahirnya UU No. 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menjadi momen penting dalam sistem perlindungan sosial di Indonesia. Pada Periode ini juga dibentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) sebagai wadah koordinasi lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan di tingkat pusat untuk melaksanakan percepatan penanggulangan kemiskinan. Program penanggulangan kemiskinan juga lebih diarahkan pada 4 klaster utama yaitu klaster pertama, berbasis bantuan dan perlindungan sosial untuk pemenuhan hak dasar, dan peningkatan kualitas hidup masyarakat. Klaster kedua, mengarah pada pemberdayaan masyarakat , klaster ketiga berbasis pemberdayaan usaha

ekonomi mikro dan kecil, dan kluster keempat merupakan kelompok program pro-rakyat, seperti PKH, Bantuan Siswa Miskin, Raskin, Askeskin.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menyatakan program jaminan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian menjadi bagian dari sistem jaminan sosial bidang ketenagakerjaan. Jaminan sosial bidang ketenagakerjaan tersebut akan dikelola oleh BPJS Ketenagakerjaan, yang merupakan transformasi dari PT Jamsostek (Persero). BPJS Ketenagakerjaan terbentuk mulai 1 Januari 2014 dan mulai beroperasi paling lambat 1 Juli 2015.

Gambar 2. Transformasi Perlindungan Sosial di Indonesia



Sumber : Bappenas, diolah

PEMBAHASAN

1. Sistem Perlindungan Sosial di Indonesia

Pada dasarnya skema perlindungan sosial di Indonesia terbagi menjadi dua jenis yaitu :

- Bantuan sosial (skema non kontribusi) yang didanai oleh anggaran pemerintah (APBN) tanpa memerlukan kontribusi dari penerima manfaat, seperti PKH, Rastra/BPNT, PIP.
- Jaminan sosial (skema kontribusi) yang didanai dari kontribusi dari peserta/penerima manfaat, seperti Jaminan Sosial Kesehatan dan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

Meskipun secara jelas UUD 1945 mengamanatkan adanya sistem perlindungan sosial secara menyeluruh (universal), program perlindungan social telah menjadi bagian dari agenda pembangunan setiap tahunnya dan secara bertahap dalam konteks pengentasan kemiskinan dan pemenuhan akses dasar bagi

masyarakat terhadap pendidikan dan kesehatan. Perbaikan atas mekanisme, skema pendanaan dan perluasan cakupan penerima manfaat program, hingga besaran alokasi anggaran dilakukan pemerintah untuk tujuan mengurangi tingkat kemiskinan dan memperbaiki kualitas hidup masyarakat. Sepanjang tahun 2013-2020, anggaran program perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan mengalami fluktuasi. Beberapa program mengalami kenaikan alokasi anggaran yang signifikan seiring dengan peningkatan sasaran program, seperti PKH, Bidikmisi, BPNT dan PBI Jaminan Kesehatan.

Tabel 1. Program Perlindungan Sosial dan Pengentasan Kemiskinan, 2013-2020 (triliun Rp)

No.	Program	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
		LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN	APBN
1	Program Indonesia Pintar (PIP)								
	Alokasi (Triliun Rp)	11,6	6,6	11,2	10,8	10,7	11,0	11,2	11,1
	Sasaran (Juta Siswa)	23,6	11,0	20,5	20,7	20,0	20,4	20,5	20,1
2	Bidikmisi								
	Alokasi (Triliun Rp)	1,5	2,2	2,7	3,2	3,7	4,0	4,9	6,7
	Sasaran (Juta Siswa)	158,3	220,0	266,8	324,5	358,2	392,6	463,6	819,4
3	Bantuan Tunai Bersyarat/Program Keluarga Harapan (PKH)								
	Alokasi (Triliun Rp)	3,4	4,4	5,6	7,6	11,3	17,5	32,7	29,1
	Sasaran (Juta Siswa)	2,3	2,8	3,5	6,0	6,23	10,0	10,0	10,0
4	Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)								
	Alokasi (Triliun Rp)	-	-	-	-	1,6	19,3	20,8	28,1
	Sasaran (Juta Siswa)	-	-	-	-	1,2	15,6	15,6	15,6
5	PBI Jaminan Kesehatan Nasional/KIS								
	Alokasi (Triliun Rp)	8,2	19,9	19,9	24,8	25,4	25,5	26,7	26,7
	Sasaran (Juta Siswa)	75,9	86,3	88,0	91,1	92,3	92,4	96,8	96,8
6	Bantuan Langsung Tunai (BLT/BLSM/PSKS)								
	Alokasi (Triliun Rp)	9,7	6,4	9,5	-	-	-	-	-
	Sasaran (Juta Siswa)	15,5	15,5	15,0	-	-	-	-	-
7	KUBE/UEP								
	Alokasi (Triliun Rp)	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3
	Sasaran (Juta Siswa)	53,9	69,0	243,7	200,8	140,3	118,8	101,8	135,0
8	Subsidi (diluar Subsidi Pajak)								
	Alokasi (Triliun Rp)	351,0	386,2	177,5	164,9	157,2	206,4	212,9	175,4
9	Dana Desa								
	Alokasi (Triliun Rp)	-	-	20,8	46,7	59,8	59,9	70,0	72,0
10	Program Pembiayaan Ultra Mikro (UMi)								
	Alokasi (Triliun Rp)	-	-	-	-	1,5	2,5	3,0	1,0
	Sasaran (ribu Debitur)	-	-	-	-	307,5	500,0	600,0	241,0
	Total	385,9	426,2	247,6	258,4	271,5	346,3	382,4	372,5

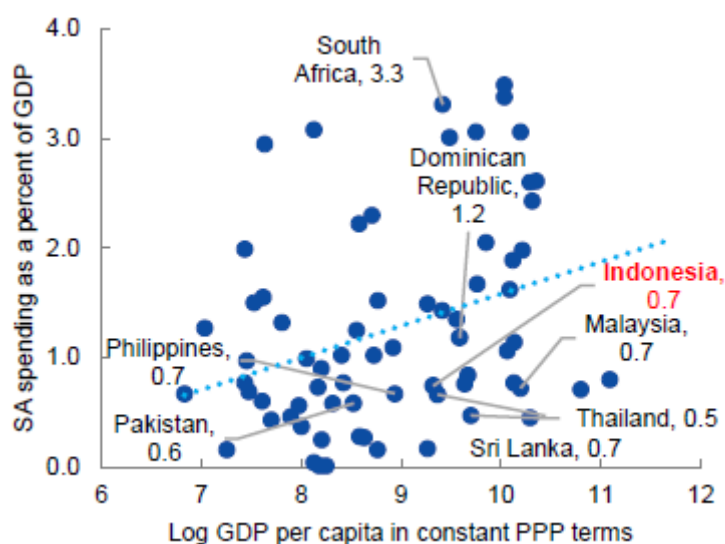
Sumber : Kementerian Keuangan

Sebagaimana konsep perlindungan sosial yang bertujuan memberikan perlindungan kepada masyarakat terhadap berbagai guncangan ekonomi, sosial maupun politik menghadapi pandemic covid-19, pemerintah telah memperluas program dan jangkauan penerima manfaat untuk meringankan dampak ekonomi dari pandemic tersebut. Dalam menghadapi pandemic covid-19 di tahun 2020, pemerintah telah menambahkan alokasi anggaran penanganan covid-19 sebesar Rp405,1 triliun, dimana sebesar Rp110 triliun digunakan untuk perlindungan sosial. Tambahan anggaran ini menambah jumlah penerima manfaat dalam PKH dari 9,2 juta keluarga menjadi 10 juta keluarga, tambahan penerima Kartu Sembako dari 15,2 juta orang menjadi 20 juta orang, penambahan alokasi anggaran Kartu Prakerja dari Rp10 triliun menjadi Rp20 triliun, pembebasan biaya listrik selama 3 bulan bagi 24 juta pelanggan pelanggan listrik 450 VA dan diskon 50 persen untuk 7 juta pelanggan 900

VA. Termasuk di dalamnya juga untuk dukungan logistic sembako dan kebutuhan pokok, yaitu Rp25 triliun.

Persentase anggaran program perlindungan social terhadap PDB secara rata-rata masih sebesar 2,8 persen terhadap PDB, dan sebesar 0,84 persen terhadap PDB di luar subsidi. Meskipun pengeluaran belanja pemerintah pusat terhadap program-program perlindungan sosial di luar subsidi meningkat dua kali lipat dalam kurun waktu 2009 dan 2018, namun proporsinya masih rendah sebesar 0,7 persen terhadap PDB, lebih rendah dibandingkan rata-rata yang dikeluarkan oleh negara *lower middle-income countries*. Rata-rata pengeluaran perlindungan social secara aggregate sebesar 1,6 persen, dan rata-rata pengeluaran negara-negara *lower middle-income countries* sebesar 1,5 persen terhadap PDB (Worldbank, 2019)

Gambar 3. Perbandingan Pengeluaran Perlindungan Sosial terhadap PDB



Sumber : World Bank, 2019

Alokasi anggaran perlindungan social melalui Belanja Pemerintah Pusat pada tahun 2021 direncanakan sebesar Rp345.273,9. Alokasi ini akan digunakan untuk melanjutkan pemberian bantuan melalui K/L, yaitu: (1) bantuan pendidikan kepada siswa dari keluarga miskin melalui PIP dalam rangka mendukung wajib belajar 12 tahun; (2) bantuan biaya pendidikan melalui Bidikmisi dan KIP Kuliah yang diberikan kepada mahasiswa dan calon mahasiswa yang tidak mampu secara ekonomis namun memiliki potensi akademik untuk melanjutkan pendidikannya ke perguruan tinggi sampai lulus tepat waktu; (3) membayarkan premi iuran JKN bagi peserta segmen PBI JKN yang merupakan masyarakat miskin dan rentan; dan (4) memberikan penguatan konsumsi untuk mendukung percepatan pemulihan sosial, melalui: (a) bantuan tunai bersyarat/PKH yang akan disalurkan secara triwulanan; (b) memberikan bantuan pangan melalui Kartu Sembako yang disalurkan secara bulanan dengan nilai bantuan Rp200.000,-/KPM/bulan; dan (c) memberikan bantuan sosial tunai untuk durasi 6

bulan (Januari-Juni) dengan nilai manfaat Rp200.000,0/KPM/bulan.⁵ Meskipun alokasinya menurun dibandingkan tahun 2020, namun bila dibandingkan tahun 2019, terjadi kenaikan alokasi sebesar Rp40,2 triliun atau terjadi kenaikan sebesar 11 persen.

2. Catatan atas Reformasi Sistem Perlindungan Sosial

Pada tahun 2021, pemerintah juga akan melaksanakan reformasi sistem perlindungan sosial melalui perbaikan data masyarakat miskin dan rentan, integrasi dan digitalisasi penyaluran bantuan sosial, pengembangan sistem perlindungan sosial yang adaptif, serta penyempurnaan mekanisme pembiayaan perlindungan sosial. Pelaksanaan reformasi perlindungan sosial dilaksanakan dalam beberapa kegiatan strategis.

Pertama, transformasi data menuju registrasi sosial, dan cakupan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) kepada 60 persen penduduk Indonesia.

Pemerintah merencanakan pemuktahiran data di tahun 2021 untuk mengatasi ketidaktepatan sasaran yang selama ini masih dijumpai dalam pelaksanaan program perlindungan sosial. DTKS yang selama ini digunakan oleh pemerintah adalah DTKS hasil pemuktahiran data di tahun 2015. Merujuk pada UU Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, pengelola DTKS adalah Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial. Pandemi covid-19 mendorong pemerintah untuk melakukan pemuktahiran data, karena berdampak pada peningkatan jumlah rumah tangga miskin sebagai akibat dari menurunnya pendapatan dan meningkatnya jumlah pengangguran akibat PKH. Perluasan cakupan DTKS kepada 60 persen jumlah penduduk sejalan dengan upaya memberikan bantalan bagi rumah tangga yang rentan miskin akibat guncangan ekonomi seperti di tahun 2020 ini. Sejalan dengan upaya itu, pemerintah juga perlu mendesak pemerintah daerah untuk secara teratur melakukan pemuktahiran data, khususnya rumah tangga 40 persen berpengeluaran rendah agar siap pakai ketika terjadi kondisi-kondisi yang tidak diharapkan. Berdasarkan UU Nomor 13 Tahun 2011, pemerintah harus melakukan verifikasi dan validasi secara berkala sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun sekali (pasal 8 ayat (5)). Prosedur verifikasi dan validasi data dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat pemerintahan desa, pemerintah daerah, pemerintah provinsi, hingga ke Kementerian/Lembaga pengelola data. Namun hingga saat ini hanya 288 kabupaten yang secara rutin melalui pemuktahiran data.

Kedua, transformasi digitalisasi penyaluran bantuan melalui perbankan dan penggunaan *platform* digital dalam pelaksanaan program.

⁵ NK RAPBN TA 2021

Penerapan mekanisme pembayaran non tunai perlu mempertimbangkan ketersediaan infrastruktur pendukung, khususnya di daerah-daerah 3 T (daerah tertinggal terdepan dan terluar), dan biaya yang harus dikeluarkan oleh penerima manfaat untuk mencairkan dananya.

BPS setiap tahun mengeluarkan Indeks Pembangunan Teknologi, Informasi dan Komunikasi (IP-TIK). Skor IP-TIK di tahun 2018, mengalami peningkatan dari 4,96 (tahun 2017) menjadi 5,07 (tahun 2018). Secara umum terjadi peningkatan nilai IP-TIK provinsi di Indonesia dari tahun 2017 ke 2018. Provinsi dengan IP-TIK tertinggi adalah DKI Jakarta yaitu 7,14 di tahun 2018. Nilai ini meningkat dari IP-TIK 2017 sebesar 6,95. Sedangkan provinsi dengan IP-TIK terendah adalah Papua, yaitu sebesar 3,30 di tahun 2018, menurun dari 3,50 di tahun 2017.

Dari sisi perbandingan antarprovinsi, disparitas tingkat penetrasi internet masih terjadi. Di tahun 2018, terdapat empat provinsi dengan penetrasi internet lebih dari 50 persen yaitu DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Kepulauan Riau, dan Kalimantan Timur. Sementara penetrasi internet di Provinsi Maluku, Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Barat, Maluku Utara, Nusa Tenggara Timur, dan Papua masih di bawah 30 persen. Karenanya, transformasi digital untuk sistem perlindungan social perlu mempertimbangkan kondisi infrastruktur TIK di berbagai daerah.

Ketiga, integrasi program-program bansos dengan melakukan penyatuan beberapa program secara bertahap melalui: (1) Integrasi program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Indonesia Pintar (PIP). (2) Integrasi secara bertahap dan berhati-hati program subsidi energi dengan bansos.

Integrasi PIP dengan PKH didasarkan pada kesamaan penerima manfaat dan tujuan penggunaan atas kedua program tersebut. Namun pemerintah perlu mempertimbangkan rumah tangga miskin yang selama ini tidak masuk ke dalam kriteria PKH (rumah tangga miskin tanpa anak) yang hanya mendapatkan bantuan BPNT saja. Penerima manfaat PIP lebih banyak dibandingkan PKH dan tujuannya adalah untuk memenuhi wajib belajar 9 tahun yang tercermin dari peningkatan angka partisipasi sekolah. Artinya pemerintah perlu mempertimbangkan penerima manfaat PIP tidak hanya berasal dari rumah tangga miskin, tapi juga rumah tangga non miskin yang seringkali harus putus sekolah karena faktor-faktor non ekonomi, seperti budaya dll.

Pengalihan secara bertahap subsidi listrik menjadi bansos menjadi salah satu pilihan untuk mengatasi ketidaktepatan sasaran yang selama ini terjadi. Studi TNP2K di tahun 2018 dengan menggunakan data Susenas 2017 menunjukkan bahwa hampir 40 persen subsidi listrik dinikmati oleh rumah tangga non miskin. Bahkan untuk Subsidi LPG 3 Kg, hampir 70 persen lebih dinikmati oleh rumah tangga non miskin.

Dalam mekanisme pengalihan subsidi energy menjadi bansos, maka pemerintah akan memberlakukan auto tariff adjustment untuk biaya langganan listrik. Artinya harga

listrik akan merujuk pada harga keekonomian. Sebagai gantinya, kelompok masyarakat yang selama ini menerima subsidi listrik akan menerima bantuan langsung dalam rupiah tertentu setiap bulannya. Namun demikian dalam pengalihannya tidak hanya memerlukan akurasi data yang valid, juga perhitungan cost and benefit dari pengalihan tersebut. Apakah menerima bantuan tetap setiap bulannya namun membayar biaya listrik sesuai tariff keekonomian lebih menguntungkan dibandingkan pola subsidi listrik yang selama ini berjalan?

Keempat, mendorong program jaring pengaman sosial sebagai komponen *automatic stabilizer* kebijakan stimulus, dimana akan secara otomatis berlaku jika terjadi gejolak ekonomi yang cukup signifikan sebagai pemicunya (*trigger*).

Pemerintah perlu menyiapkan data terpadu untuk menjamin penyampaian yang timely (tepat waktu, tanpa ada time lag), targeted (menyasar pada kelompok miskin dan rentan), dan temporary (bersifat sementara dan akan selesai seiring dengan pulihnya ekonomi). Data terinci tersebut tidak hanya berdasarkan by name by address, tapi juga data rekening yang dimiliki rumah tangga sasaran yang tidak hanya bagi 40% desil rumah tangga berpengeluaran terendah tapi juga mencakup 20% rumah tangga berpengeluaran menengah/sedang. Berkaca pada subsidi upah, bagi pekerja yang memiliki penghasilan di bawah Rp5 juta, yang harus mengalami keterlambatan karena membutuhkan waktu untuk melakukan verifikasi ulang, maka data tidak hanya menjadi domain satu kementerian tertentu saja, tetapi juga harus disinergikan lintas lembaga. Kasus lainnya adalah BLT Dana Desa yang merujuk pada 14 kriteria kemiskinan yang ditetapkan oleh Kemensos dan BPS. Untuk mendapatkan BLT Dana Desa, penerima harus memenuhi minimal 9 dari kriteria tersebut, sementara banyak masyarakat yang harus kehilangan pekerjaan karena dampak pandemic ini.

Mekanisme automatic stabilizer untuk jaring pengaman social juga harus dirumuskan secara jelas, karena berkaca pada masa pandemic covid-19, tambahan pengeluaran untuk mengurangi dampak pandemic mempengaruhi besaran deficit APBN secara signifikan. Menyoroti banyaknya penyalahgunaan dana bansos, di tahun 2014 KPK merekomendasikan pengelolaan dana bansos di Kementerian Sosial dan meminta penjelasan tentang aspek regulasi dan kelembagaan terkait penggunaan dana bansos. Pemerintah saat itu akan berkoordinasi dengan KPK untuk menyusun grand design pengelolaan dana hibah dan dana bantuan social baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun hingga saat ini grand design tersebut belum tersusun. Karenanya, pemerintah perlu mempertegas pentingnya aspek akuntabilitas penggunaan anggaran untuk mengurangi dampak penyalahgunaannya. Bila pandemic covid-19 pemerintah perlu mengeluarkan UU Nomor 2 tahun 2020 tentang Perpu No. 1 tahun 2020, apakah automatic stabilizer juga memerlukan penyesuaian landasan hukum pelaksanaannya kelak?

Kelima, mendorong efektivitas program Jaminan Sosial, melalui penyesuaian iuran JKN termasuk iuran PBI, pemberian bantuan iuran bagi peserta BPJU.

Kenaikan iuran peserta BPJS Kesehatan kelas I dan II sesuai Perpres Nomor 64 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Perpres Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan di tengah pandemic covid-19, diprediksi akan mendorong terjadi perubahan/pemindahan kelas peserta mandiri sebesar 30-40%⁶. Kondisi ini tentunya akan mempengaruhi pendapatan BPJS Kesehatan. Meskipun di masa pandemic ini (hingga Desember 2020) pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 78 Tahun 2020 yang menanggung iuran PBI, BPJU dan BP dengan manfaat pelayanan di ruang perawatan kelas III, namun dengan kenaikan adanya iuran, jumlah peserta PBI dan BPJU diprediksi akan mengalami kenaikan signifikan di tahun 2021. Saat ini jumlah peserta PBI sekitar 96,5 juta dan kepesertaannya akan bertambah seiring dengan kenaikan iuran peserta mandiri BPJS Kesehatan.

PMK ini juga mengatur mengenai pemberian bantuan iuran bagi peserta BPJU. Besaran iuran peserta BPJU dan PBI sama yaitu sebesar Rp42.000,-. Untuk tahun 2020, Pemerintah memberi bantuan iuran peserta BPJU sebesar Rp16.500,- sehingga peserta BPJU membayar iuran sebesar Rp25.500,- Sementara untuk tahun 2021, pemerintah akan memberikan bantuan iuran sebesar Rp7.000,- dengan rincian sebesar Rp4.200 dibayar oleh Pemerintah Pusat dan sebesar Rp2.800,- dibayar oleh Pemerintah Daerah. Dengan semakin meningkatnya peserta PBI dan BPJU akibat perpindahan kelas, maka hal ini akan menambah beban pemerintah di pusat maupun di daerah.

REKOMENDASI

1. Pemerintah telah memiliki mekanisme verifikasi dan validasi data yang melibatkan pemerintahan desa, daerah, dan provinsi. Pemerintah perlu mendorong pemerintah daerah untuk melakukan verifikasi dan validasi data kemiskinan secara reguler sesuai dengan pasal 8 ayat (5) Undang-undang Nomor 13 tahun 2011 tentang tentang Penanganan Fakir Miskin.
2. Pemerintah perlu meningkatkan pembangunan infrastruktur teknologi, informasi dan komunikasi untuk mendukung transformasi digital pada wilayah-wilayah yang masih belum terjangkau jaringan internet.
3. Pemerintah perlu menyusun grand design sistem perlindungan sosial yang memuat strategi, periodisasi pentahapan dan langkah-langkah dalam menerapkan sistem perlindungan social secara universal.
4. Pemerintah perlu menyusun UU Perlindungan Social di masa mendatang untuk memastikan sinergitas seluruh program perlindungan social yang selama ini masih berjalan secara terpisah.

⁶ Iuran Naik saat Pandemi, 60 Persen Peserta Mandiri BPJS Kesehatan Diprediksi Hengkang dlm <https://finansial.bisnis.com/read/20200601/215/1246935/iuran-naik-saat-pandemi-60-persen-peserta-mandiri-bpjs-kesehatan-diprediksi-hengkang>

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. 2019. *Indeks Pembangunan Teknologi, Informasi dan Komunikasi (IP-TIK) tahun 2019*.
- Kementerian Keuangan RI. 2020. *Nota Keuangan RAPBN Tahun Anggaran 2021*
- Kementerian Keuangan RI. 2020. *Kerangka Ekonomi Makro (KEM) dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal (PPKF) tahun 2021*
- Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional RI. 2014. *Perlindungan Sosial di Indonesia: Tantangan dan Arah ke Depan*
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2020-2024
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia. 2020. *Reformasi Perlindungan Sosial Integrasi PKH-PIP dan Subsidi Energi dalam Skema Bantuan Sosial*
- World Bank. 2019. *Indonesia Economic Quarterly: Investing in People*



**PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI**

JL. JEND. GATOT SUBROTO - JAKARTA PUSAT
TELP. (021) 5715635 - FAX (021) 5715635

[HTTP://www.puskajianggaran.dpr.go.id](http://www.puskajianggaran.dpr.go.id)

EMAIL: puskaji.anggaran@dpr.go.id