

ANALISIS RKP DAN PEMBICARAAN PENDAHULUAN APBN

No. 03/an.PKA/PP/VI/2021

**TANTANGAN BANTUAN SOSIAL SEBAGAI BAGIAN
EXTRAORDINARY POLICY RESPONSES DALAM
PEMULIHAN EKONOMI NASIONAL**

**PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN – SEKRETARIAT JENDERAL
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

Tantangan Bantuan Sosial sebagai bagian *Extraordinary Policy Responses* dalam Pemulihan Ekonomi Nasional

Martha Carolina, Mutiara Shinta Andini

Ringkasan Eksekutif

Program bantuan sosial (bansos) melalui Kementerian Sosial dalam Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dimulai sejak maret tahun 2020 untuk menyoar masyarakat miskin dan rentan miskin yang terdampak covid-19. Pada tahun 2020, realisasi bansos mencapai Rp202,5 triliun atau setara 1,31 persen terhadap PDB. Peningkatan secara signifikan ini merupakan bentuk respons Pemerintah melalui program PEN untuk menekan dampak pandemi. Namun, Dalam pelaksanaannya, program bansos masih menghadapi berbagai tantangan yang berpotensi menurunkan efektivitas program. Tantangan utama pada program bansos adalah masih besarnya salah sasaran (*targeting error*), baik *inclusion* maupun *exclusion error*. Tantangan lainnya adalah perbaikan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dan mengupayakan integrasi bansos yang tersebar diberbagai kementerian lembaga (K/L), korupsi serta ketidaktepatan besaran manfaat.

Pandemi virus corona atau Covid-19 mendesak hampir seluruh negara di dunia untuk mengambil kebijakan-kebijakan luar biasa dalam rangka penyelamatan ekonomi yang terdampak pandemic (*automatic stabilizer*). Seberapa bijak pemerintah mengatasi tantangan ekonomi saat ini dan jangka panjang yang disebabkan oleh COVID-19 akan menjadi faktor penentu penting bagi kemakmuran generasi saat ini dan masa depan. Pada akhirnya pemerintahlah yang harus bertanggung jawab atas dampak jangka pendek dan jangka panjang dari kebijakan yang diadopsi. Karena prospek perjuangan melawan pandemi dan pertumbuhan ekonomi yang terus berlanjut, pemerintah terutama yang berada di pasar negara berkembang perlu mempertimbangkan bagaimana menghadapi tantangan jangka panjang ini.

Agar kebijakan bansos lebih optimal dampaknya terhadap tujuan pemulihan ekonomi nasional, hal-hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah diantaranya: penyempurnaan baik di aspek, mekanisme ataupun skema kebijakan. Harmonisasi data, penyesuaian cakupan dan besaran manfaat, peningkatan ketepatan waktu penyaluran, dan penguatan koordinasi antar pemangku kepentingan. Mendorong program jaring pengaman memenuhi tiga kriteria efektivitas stimulus fiskal, yakni *timely* (tepat waktu karena dapat implementasinya segera, tanpa ada time lag); *targeted* (menyoar pada targetnya, kelompok miskin dan rentan,); dan *temporary* (berlaku temporer karena akan selesai seiring dengan pulihnya ekonomi). Percepatan pemutakhiran DTKS agar penetapan sasaran bansos sesuai fokus pada masyarakat dengan penghasilan 40 persen terendah dalam pemulihan ekonomi nasional dan meminimalkan *exclusion* maupun *inclusion error* pada program-program yang sifatnya sementara sekalipun. Mekanisme pengawasan bantuan sosial yang lebih komprehensif agar tidak terjadi lagi korupsi ataupun inefisiensi lainnya.

Pendahuluan

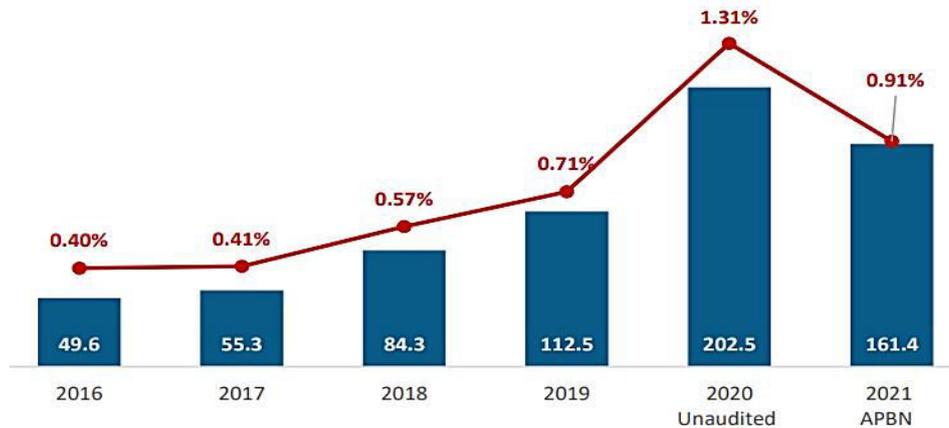
Program bantuan sosial (bansos) melalui Kementerian Sosial dalam Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dimulai sejak maret tahun 2020 untuk menyoal masyarakat miskin dan rentan miskin yang terdampak covid-19. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 Tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai Pasal 1, Bantuan Sosial adalah bantuan berupa uang, barang, atau jasa kepada seseorang, keluarga, kelompok atau masyarakat miskin, tidak mampu, dan/atau rentan terhadap risiko sosial. Dimana Risiko Sosial adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam, dan bencana yang jika tidak diberikan Bantuan Sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar.

Bansos berfokus pada masyarakat miskin dan rentan (*Bottom 40*) dengan sumber dana dari Pemerintah (*Non-Contributory System*). Program bansos di Indonesia yang berikan oleh pemerintah pusat mencakup Program Keluarga Harapan (PKH), Kartu Sembako, Program Indonesia Pintar, Program Kartu Indonesia Pintar Kuliah, Bantuan Iuran Program Jaminan Kesehatan Nasional, serta asistensi untuk penduduk usia lanjut dan disabilitas. Pada tahun 2021, pemerintah akan mendesain ulang program perlindungan sosial, khususnya bansos melalui Kementerian Sosial (Kemensos) agar bisa diakses oleh semua warga negara Indonesia dengan Pemutakhiran Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) berskala nasional. Selain itu, pemerintah menambah pagu anggaran untuk perlindungan sosial sebesar Rp90.870,6 miliar (97,9 persen) dari pagu anggaran Kemensos untuk melanjutkan kegiatan prioritas dan strategis khususnya untuk mendukung PEN. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menjaga tingkat konsumsi masyarakat miskin dan rentan miskin.

Belanja bantuan sosial memiliki peranan yang sangat penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Bansos merupakan belanja yang diarahkan untuk membantu daya beli masyarakat miskin dan rentan agar dapat memenuhi kebutuhan dasarnya, baik dalam hal pangan, kesehatan, pendidikan, dan layanan dasar lainnya. Di samping itu, bansos juga diarahkan untuk dapat melindungi masyarakat dari risiko sosial dan meningkatkan kemampuan ekonominya.

Dalam lima tahun terakhir, bansos terus mengalami peningkatan yang cukup signifikan terutama saat munculnya pandemi COVID-19. Selama periode 2016-2020, realisasi bansos tumbuh rata-rata sebesar 25,70 persen, dengan rata-rata porsi terhadap PDB sebesar 0,68 persen. Peningkatan ini terutama dipengaruhi oleh dinamika penyempurnaan kebijakan seperti penajaman/reklasifikasi bansos, perluasan cakupan maupun manfaat, transformasi program, maupun tambahan beberapa program baru. Pada tahun 2020, realisasi bansos mencapai Rp202,5 triliun atau setara 1,31 persen terhadap PDB. Peningkatan secara signifikan ini merupakan bentuk respons Pemerintah melalui program PEN untuk menekan dampak pandemi serta kenaikan iuran PBI JKN. Perkembangan belanja bansos periode 2016-2021 dapat dilihat dalam Gambar 1.

Gambar 1 Perkembangan Belanja Bantuan Sosial (Triliun Rp), 2016 - 2021



Sumber: Kementerian Keuangan 2021

Sebagai upaya pemulihan ekonomi nasional terhadap dampak Covid-19, DPR bersama dengan pemerintah pada siklus Pembicaraan Pendahuluan akan mendesain ulang program bantuan sosial. Pelaksanaan desain ulang program bantuan sosial tersebut pasti akan menemui banyak tantangan dan peluang yang dapat dimanfaatkan sebagai dasar perbaikan bantuan sosial di kemudian hari. Oleh karena itu, melalui analisis ini penulis akan mencoba membahas apa saja *lesson learned* yang dapat diambil dalam kebijakan bansos yang sudah dilakukan khususnya dalam masa transisi pemulihan ekonomi nasional sejak tahun 2020.

Perkembangan Kebijakan Bansos dalam masa Pemulihan Ekonomi Nasional

Penyebaran COVID-19 mengharuskan Pemerintah untuk membatasi mobilitas penduduk dan aktivitas perekonomian. Pembatasan tersebut membuat perekonomian nasional mengalami *great shock* karena roda perekonomian harus berhenti seketika. Untuk itu Pemerintah mengeluarkan paket kebijakan penanganan komprehensif melalui Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) sebagai langkah dari *extraordinary policy*. Pemerintah telah mengantisipasi sekaligus menjalankan kebijakan extraordinary terutama dalam memperkuat sistem kesehatan masyarakat, mendukung konsumsi masyarakat, serta menjaga daya tahan dunia usaha. Pemerintah meyakini bahwa perekonomian tidak akan pulih jika COVID-19 tidak tertangani secara baik. Respons kebijakan yang ditempuh pemerintah di masa pandemi telah terstruktur dan sistematis melalui penahapan yang jelas yaitu *extraordinary policy*, *reopening policy*, *recovery dan reform policy*, serta dilanjutkan langkah konsolidasi fiskal secara bertahap untuk keberlanjutan ekonomi dan fiskal jangka menengah-panjang.

Kebijakan fiskal yang komprehensif terlihat dari intervensi pada berbagai kluster kebijakan. yaitu pada bidang kesehatan, perlindungan sosial, dukungan terhadap pemerintah daerah serta dukungan pada dunia usaha. PEN 2020 telah terealisasi sebesar Rp571.9 triliun atau 82.26 persen dari pagu Rp695,2 triliun. Dengan Kluster Perlindungan Sosial sebesar Rp215,6 triliun yang ditujukan sebagai dukungan daya beli untuk menekan laju peningkatan kemiskinan serta ketimpangan dengan berbagai

bantuan antara lain PKH. Kartu Sembako. Bantuan Sosial Tunai, serta Bantuan Subsidi Upah.

Tabel 1 Ringkasan Kebijakan Bansos Reguler dan Bansos ad-hoc dalam PEN

Bansos Reguler	Anggaran (triliun rupiah)	Bansos Non Reguler/ Bansos dalam PEN	Anggaran (triliun, Rupiah)
Tahun 2020		Tahun 2020	
PKH untuk 10 Juta KPM sebesar Rp2.400.000	28,71	Bantuan Khusus Jabodetabek 1,3 juta KK selama 3 bulan@Rp600.000/bulan	7,1
Kartu Sembako 18,8 juta KPM @Rp200rb/bulan	46,34	Bantuan diluar Jabodetabek yaitu Bansos Tunai (BLT) 9 juta KK selama 3 bulan@600rb/bulan	32,84
KIP Kuliah untuk 200 rb mhsw@3.100.000/bln	1,3	Kartu Pra kerja	19,98
Bantuan Premi JKN	48,8		
Diskon PLN	11,45	Bantuan subsidi gaji Kemenaker	29,81
BLT Dana Desa	22,78	BSU Guru Honoror Kemendikbud	2,94
PIP	14,46	BSU Guru Honoror Kemenag	1,13
		Subsidi Kuota Internet Kemendikbud	3,82
		Subsidi Kuota Internet Kemenag	0,24
Tahun 2021			
PKH untuk 10 Juta KPM sebesar Rp2.400.000	28,7	Bansos Tunai untuk 10 juta KPM @300.000/bulan	12
Kartu Sembako 18,8 juta KPM @Rp200rb/bulan	45,1	Kartu Pra kerja	20
KIP Kuliah untuk 1,2 juta mhsw	10,1	Subsidi kuota internet 20 GB (Paud), 35 gb (SD_SMA), dan 50 GB (mahasiswa)	4,98
Bantuan Premi JKN	48,8	Iuran JKP-(Ciptaker)	1,55
Diskon PLN	13,5	Cadangan bansos tunai dan kuota internet antisipasi perpanjangan	25,01
BLT Dana Desa	14,4		
PIP	11,1		

Sumber: DJA Kemenkeu 2021, diolah

Pada tahun 2020, Kementerian Sosial telah melaksanakan berbagai kegiatan untuk mendukung pencapaian sasaran prioritas pembangunan di bidang perlindungan sosial. Beberapa capaian output prioritas Kementerian Sosial antara lain: (1) keluarga miskin yang mendapat bantuan tunai bersyarat/PKH sebanyak 10 juta KPM, (2) Kartu Sembako sebanyak 19,4 juta KPM, (3) bantuan Sembako Jabodetabek sebanyak 2,2 juta KPM, (4) bantuan sosial tunai non Jabodetabek sebanyak 9 juta KPM. (5) bantuan sosial beras bagi penerima PKH sebanyak 10 juta KPM, (6) bantuan sosial tunai bagi penerima Kartu Sembako Non PKH sebanyak 9 juta KPM, (7) korban penyalahgunaan napza yang mendapatkan rehabilitasi dan perlindungan sosial sebanyak 21.714 orang. dan (8) pemberdayaan warga komunitas adat terpencil sebanyak 2.762 KK.

Memasuki tahun 2021. Pemerintah tetap mengarahkan PEN untuk penanganan pandemi COVID-19 dengan program perlinsos tetap dilakukan khususnya untuk kebutuhan dasar. Alokasi anggaran PEN tahun 2021 mencapai Rp699,4 triliun yang terbagi ke dalam 5 klaster dengan klaster perlindungan sosial sebesar Rp157,4 triliun antara lain digunakan untuk program Kartu Sembako, PKH, Bansos Tunai, dan BLT Desa. Target output prioritas Kementerian Sosial pada tahun 2021 antara lain: (1) keluarga miskin yang mendapat bantuan tunai bersyarat/PKH sebanyak 10 juta KPM. (2) kartu sembako sebanyak 18,8 juta KPM, (3) bantuan sosial tunai sebanyak 10 juta KPM, (4) korban penyalahgunaan napza yang mendapatkan rehabilitasi dan perlindungan sosial sebanyak 20.000 orang, dan (5) pemberdayaan warga komunitas adat terpencil sebanyak 2.500 KK.

Sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kerangka perlindungan sosial (Perlinsos), Pemerintah optimis perekonomian semakin membaik pada tahun 2021 seiring dengan pelaksanaan vaksinasi dan berbagai upaya pemulihan ekonomi. Oleh karena itu, beberapa program bansos yang khusus untuk pandemi seperti Bansos Beras untuk KPM PKH dan Bansos Tunai untuk KPM Sembako non PKH tidak dilanjutkan karena keterbatasan anggaran dan situasi pandemi Covid-19 yang dinilai mulai membaik. Pemerintah berharap pergerakan perekonomian di Indonesia sudah mulai kembali naik meski program bantuan sosial dikurangi. Selain itu, besaran bantuan PKH dikembalikan ke indeks semula sebelum pandemi COVID-19. Namun demikian, menyadari bahwa dampak pandemi yang masih berlanjut, Pemerintah tetap melanjutkan pemberian Bansos Tunai bagi 10 juta KPM yang digabungkan dengan Program Bansos Sembako Jabodetabek. Program ini direncanakan diberikan selama periode Januari-April 2021. Penghentian beberapa program bansos dan penyesuaian manfaat tersebut menyebabkan menurunnya alokasi bansos dalam APBN 2021 yaitu sebesar Rp161,4 triliun (0.91 persen terhadap PDB).

Selanjutnya, Pagu Indikatif Kementerian Sosial Tahun Anggaran 2022 adalah sebesar Rp78,26 triliun. Anggaran tersebut bersumber dari Rupiah Murni Rp78,25 triliun, dan Pagu Penggunaan PNPB Rp0,01 triliun. Anggaran tersebut digunakan untuk mendukung pencapaian berbagai target prioritas pembangunan di bidang perlindungan sosial melalui program-program sebagai berikut: (1) program keluarga harapan, (2) program kartu sembako, (3) rehabilitasi sosial, dan (4) pemberdayaan sosial. Beberapa target output prioritas Kementerian Sosial pada tahun 2022 antara lain: (1) keluarga miskin yang mendapat bantuan tunai bersyarat/PKH sebanyak 10 juta KPM. (2) Kartu Sembako sebanyak 18,8 juta KPM. (3) korban penyalahgunaan napza yang mendapatkan rehabilitasi dan perlindungan sosial sebanyak 21.000 orang, dan (4) pemberdayaan warga komunitas adat terpencil sebanyak 2.000 KK.

Pemerintah terus melakukan upaya penyempurnaan agar bansos yang diberikan lebih berdampak pada peningkatan kesejahteraan dan kualitas SDM. Pada tahun 2022, arah kebijakan bansos antara lain sebagai berikut:

1. Melanjutkan penyempurnaan DTKS dan menyinergikannya dengan berbagai data terkait. Data menjadi faktor fundamental yang mempengaruhi efektivitas dan kualitas kebijakan bansos. Untuk itu, Pemerintah melakukan pemutakhiran DTKS

pada tahun 2021. Selanjutnya, pada tahun 2022 perlu dibangun sistem informasi yang terintegrasi, menghubungkan antara DTKS, data administratif program, data dukcapil, data jaminan sosial, dan data terkait lainnya.

2. Mengintegrasikan PIP dan PKH secara bertahap dan terukur PKH usia anak sekolah dan PIP merupakan program yang memiliki target dan tujuan serupa. Kedua program ini perlu diintegrasikan dengan menyesuaikan besaran bantuan dan target penerima sehingga program menjadi lebih efektif dan efisien.
3. Memperluas cakupan bansos untuk kelompok rentan khususnya lansia, penyandang disabilitas, serta pekerja informal yang rentan secara bertahap. Berdasarkan data Susenas 2020, proporsi terbesar dari masyarakat miskin dan rentan adalah kelompok lansia. Di samping itu, untuk mengantisipasi permasalahan sosial akibat *aging population*, cakupan program secara bertahap perlu mulai ditingkatkan. Selain kelompok lansia, RT dengan penyandang disabilitas juga memiliki kerentanan kemiskinan yang tinggi. Penyandang disabilitas memiliki beban pengeluaran yang lebih besar dibandingkan orang pada umumnya namun cakupan bansosnya saat ini sangat terbatas. Kelompok rentan lain yang juga perlu untuk diperhatikan adalah pekerja informal rentan miskin yang saat ini juga masih belum banyak dilindungi oleh program bansos.
4. Mengembangkan skema perlinsos adaptif untuk masa krisis. Belajar dari COVID-19, perlinsos menjadi salah satu instrumen penting untuk menjaga konsumsi masyarakat dalam masa krisis. Untuk itu, perlu dilanjutkan pengembangan perlinsos adaptif dengan menyusun panduan kebijakan yang mencakup sumber data, opsi program dalam masa krisis, mekanisme penyaluran, serta sumber pendanaan program. Hal ini diperlukan agar ketika terjadi krisis Pemerintah sudah lebih siap untuk melaksanakan program bansos yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi krisis.

Tantangan Efektifitas Bansos

Pertumbuhan ekonomi, pengurangan kemiskinan, dan pemerataan ekonomi merupakan tujuan pembangunan yang seharusnya dapat dicapai secara bersamaan dalam proses pembangunan ekonomi. Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah untuk mempercepat pembangunan, pengurangan tingkat kemiskinan, dan ketimpangan tersebut melalui pemberian bantuan sosial kepada individu, keluarga, atau masyarakat yang kurang mampu. Di samping itu, bansos juga diarahkan untuk dapat melindungi masyarakat dari risiko sosial dan meningkatkan kemampuan ekonominya. Bantuan sosial yang terintegrasi dengan baik dan tepat sasaran telah terbukti mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menurunkan angka kemiskinan dan mengurangi ketimpangan (gini rasio) pada tahun 2015-2019. Pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2015-2019 mengalami peningkatan dari 4,88 persen pada 2015 menjadi 5,02 persen pada 2019, angka kemiskinan menurun tahun 2015 sebesar 11,13 persen pada tahun 2019 menjadi 9,22 persen, serta gini rasio berkurang dari 0,408 persen pada tahun 2015 menjadi 0,385 persen pada tahun 2019.

Gambar 2 Indikator Pembangunan Nasional 2010 – 2021

Indikator	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kemiskinan (%)	13,33	12,4	11,7	11,5	11,0	11,1	10,7	10,1	9,66	9,22	10,19	9,2-9,7
Pengangguran (%)	7,14	7,48	6,13	6,17	5,94	6,18	5,61	5,5	5,3	5,23	7,07	7,7-9,1
Rasio Gini	0,378	0,39	0,41	0,41	0,414	0,402	0,394	0,391	0,384	0,380	0,385	0,377-0,379
IPM	66,53	67,09	67,70	68,31	68,90	69,55	70,18	70,81	71,39	71,92	71,94	72,78-72,95
Nilai Tukar Petani	102,75	105,75	105,87	101,96	101,32	102,83	101,49	103,06	103,16	104,46	103,25	102-104
Nilai Tukar Nelayan	n.a.	n.a.	n.a.	102,66	102,97	105,8	109,58	112,51	113,53	114,29	102,00	102-104

Sumber: KEM PPKF 2022, Realisasi s.d 2020, APBN 2021

Pemberian bansos kepada masyarakat miskin dan rentan telah memberikan dampak positif. antara lain menekan bertambahnya jumlah masyarakat yang masuk ke kelompok miskin. Berdasarkan perhitungan Bank Dunia, tingkat kemiskinan bahkan diperkirakan dapat menyentuh 11,80 persen apabila tidak ada perluasan Program Perlinsos di tahun 2020. Artinya, jumlah penduduk miskin baru dapat bertambah sebanyak 7.1 juta orang akibat pandemi jika Program Perlinsos tidak dijalankan. Dengan adanya Perlinsos, tingkat kemiskinan di tahun 2020 sebesar 10,11 persen, dengan penambahan penduduk miskin baru sebesar 2,4 juta orang.

Gambar 3 Indikator Kesejahteraan dan Daya Beli Indonesia Tahun 2020-2021

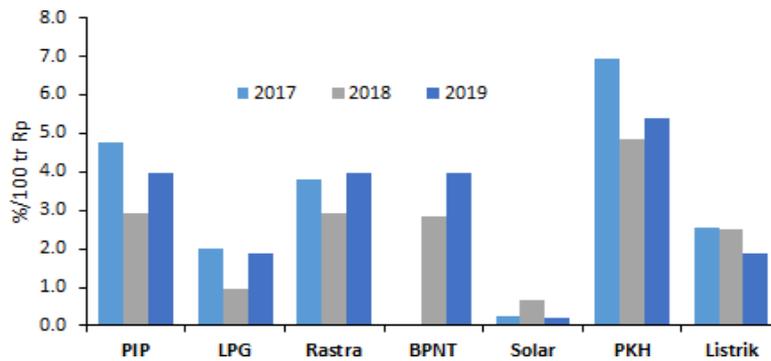
Indikator	Tw 4-2019	Tw1-2021
Kesejahteraan dan Daya Beli		
1. Upah Riil Buruh Tani (Rp)*	52.571	56.549
2. Upah Riil Harian Buruh Bangunan (Rp)*	85.981	90.971
	Jan-feb 2020	Maret-Mei 2021
Indeks Keyakinan **	119,70	104,40
Indeks Ekonomi saat ini	107,55	86,80
Penghasilan Saat ini	115,75	95,30
Ketersediaan Lapangan Kerja	93,85	77,40
Pembelian <i>Durable Goods</i>	113,00	83,70

Ket* Data rata-rata kuartalan ** Data sudah tersedia hingga Mei 2020

Sumber: Bank Indonesia, 2021 (diolah)

Namun dilihat dari beberapa indikator pada gambar 3, seolah memperlihatkan bahwa kerja keras yang selama ini telah dilakukan oleh pemerintah sebelum terjadinya pandemi Covid-19 untuk menurunkan kemiskinan, pengangguran, serta mendorong pertumbuhan ekonomi seolah menjadi tidak terlihat. Sebaliknya, dibutuhkan kerja yang ekstra keras untuk tidak hanya segera keluar dari pandemi Covid-19, namun juga segera mengembalikan perekonomian ke kondisi sebelum terjadinya pandemi.

Gambar 3 Dampak Bansos Terhadap Penurunan Kemiskinan



Sumber: BKF dan LPEM, 2020

Selanjutnya pelaksanaan bansos dari tahun ke tahun pun menunjukkan perbaikan penyerapan. Penyaluran bansos semakin progresif dengan penerima manfaat terbesar merupakan masyarakat miskin dan rentan. Hasil kajian BKF dan LPEM UI (2020) menunjukkan bahwa efektivitas bansos dalam menurunkan angka kemiskinan menunjukkan perbaikan meskipun belum optimal. Program-program bansos pun cenderung lebih baik dalam menurunkan ketimpangan dibandingkan program lain seperti subsidi energi yang ditunjukkan pada Gambar 3. Terlihat program PKH mampu menurunkan angka kemiskinan di range 5 hingga 7 persen per 100 Triliun Rupiah anggaran yang dikeluarkan.

Meskipun sudah menunjukkan perbaikan, dalam pelaksanaannya, program bansos masih menghadapi berbagai tantangan yang berpotensi menurunkan efektivitas program. Tantangan utama pada program bansos adalah masih besarnya salah sasaran (*targeting error*), baik *inclusion* maupun *exclusion error*. Kesalah-sasaran terjadi pada hampir seluruh program bansos dengan tingkat kesalahan terparah pada program Bantuan Pangan (Kem PPKF, 2021) Masalah pada *targeting* tersebut akan membuat komplementaritas antar program dengan masih sedikitnya kelompok desil terbawah yang menerima lebih dari satu program serta keluarga di kelompok 20 persen berpenghasilan terendah yang belum mendapatkan bansos, sebaliknya terdapat keluarga di kelompok menengah dan kaya yang menerima bansos (Kemenkeu 2021). Tantangan lainnya adalah mekanisme bansos yang ada saat ini masih belum cukup memadai dalam merespons kondisi krisis seperti pandemi COVID-19 secara adaptif. Pandemi COVID-19 menjadi momentum bagi Pemerintah untuk menyiapkan skema bansos yang lebih fleksibel dan responsif dalam keadaan krisis namun tetap secara efektif menjangkau masyarakat yang terdampak.

Subsidi yang merupakan program pemerintah yang memiliki fungsi untuk pengentasan kemiskinan juga masih memiliki *exclusion error* yang cenderung lebih besar dibanding program bansos. Untuk itu ke depannya, integrasi bansos dan subsidi menuju skema perlindungan sosial menyeluruh perlu menjadi prioritas. Hal ini juga sudah tertuang dalam RPJMN 2020-2024 dimana pemerintah akan meningkatkan ketepatan sasaran dan efektivitas program bansos serta meningkatkan layanan keuangan nontunai dan keuangan formal sebagai instrumen untuk menjamin komplementaritas.

Tantangan selanjutnya dalam program bansos adalah menurunnya efektivitas program dalam upaya menurunkan angka kemiskinan. Studi yang dilakukan oleh BKF (2020) menunjukkan adanya penurunan efektivitas di hampir semua program bansos dan subsidi. Penurunan ini sangat erat kaitannya dengan masalah *targeting* yang masih terjadi *error* dan juga nilai bantuan program yang tidak berubah. Selain itu, disparitas kemiskinan yang tinggi antarwilayah sementara skema dan manfaat bansos relatif sama untuk semua wilayah juga menjadi berperan dalam penurunan efektivitas ini.

Berdasarkan analisis data Susenas 2019, subsidi *non targeted* menimbulkan kebocoran manfaat, terutama subsidi LPG tabung 3 Kg dan subsidi listrik rumah tangga (RT) 450 VA yang masih banyak dinikmati oleh golongan masyarakat mampu (*inclusion error*). Subsidi LPG Tabung 3 Kg bersifat regresif, dimana 40 persen golongan masyarakat terkaya menerima manfaat sebesar 39,5 persen dari total subsidi LPG tabung 3 Kg, lebih besar dibandingkan dengan manfaat yang diterima oleh 40 persen golongan masyarakat termiskin yang sebesar 36,4 persen. Selain masalah ketepatan sasaran, evaluasi pelaksanaan subsidi energi selama periode 2016-2020 menunjukkan adanya tambahan beban APBN yang disebabkan oleh munculnya kewajiban pembayaran kompensasi. Mengingat mempunyai target sasaran yang sama dengan program bansos, maka pelaksanaan transformasi subsidi dapat diintegrasikan dengan program bansos lainnya seperti program Kartu Sembako.

Benchmark Bantuan Sosial Negara Lain dalam Pemulihan Ekonomi Nasional

Pandemi virus corona atau Covid-19 mendesak hampir seluruh negara di dunia untuk mengambil kebijakan-kebijakan luar biasa, terutama dalam perekonomiannya. Pemerintah Indonesia bahkan telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan. Beleid ini mengakomodasi sejumlah langkah-langkah pemerintah dan otoritas keuangan yang tidak konvensional untuk menyelamatkan ekonomi Indonesia dari dampak pandemi.

Menetapkan kebijakan paling efektif tentu bukanlah pekerjaan yang mudah dan bisa berujung pada pengambilan kesimpulan yang tak tepat. Pasalnya dalam mendesain skema bansos tentunya juga memperhitungkan struktur ekonomi suatu negara hingga kapasitas fiskalnya. Misalnya untuk negara dengan populasi penduduk yang besar seperti China, India, AS dan Indonesia yang bertumpu pada konsumsi domestik tentu besaran bansos ini akan sangat menentukan apakah stimulus fiskal ini efektif dalam meredam dampak pandemi Covid-19 atau tidak. Selain itu, efektivitas kebijakan juga harusnya diukur dari sisi eksekusi distribusi bansos sehingga data yang valid hingga kontrol atau pengawasan yang ketat dari pemerintah juga punya peran besar.

Meski skema dan besarannya berbeda-beda, baik negara maju maupun berkembang menempuh jalan bansos sebagai salah satu kebijakan penyelamatan ekonomi yang terdampak pandemi. Berdasarkan CNBC Indonesia, berikut ini adalah skema dan besaran bansos yang diberikan oleh berbagai negara di dunia:

1. India menganggarkan US\$ 22,5 miliar untuk memberikan bantuan makanan serta BLT kepada ratusan juta masyarakatnya yang terdampak oleh pandemi Covid-19.
2. Malaysia memberikan bansos dalam bentuk kompensasi senilai US\$ 140 per pekerja hingga tiga bulan untuk karyawan yang dirumahkan. Selain itu, pemerintah Negeri Jiran juga memberikan bansos senilai US\$ 375 untuk masyarakat miskin di negaranya.
3. China sebagai negara pertama yang terdampak pandemi juga memberikan bansos dalam bentuk tunjangan pengangguran senilai US\$ 257 per bulannya.
4. Spanyol memberikan tunjangan senilai US\$ 1.150 per bulan yang dialokasikan untuk 850 ribu keluarga yang berpendapatan rendah di negara tersebut.
5. Amerika Serikat, sebanyak 159 juta cek BLT yang masing-masingnya bernilai US\$ 1.200 dikeluarkan oleh pemerintah untuk mendongkrak daya beli masyarakatnya. Program tersebut kini memang sudah kadaluwarsa. Namun pembahasan program lanjutannya saat ini masih akan berlanjut di Kongres AS. Memang skema dan besaran bansos di setiap negara berbeda-beda. Selain mempertimbangkan faktor-faktor yang sudah dijelaskan sebelumnya, besaran dan skema bansos di suatu negara juga seharusnya mencerminkan taraf kelayakan hidup di negara tersebut.
6. Brazil, Untuk mengurangi dampak COVID-19, pihak berwenang mengumumkan serangkaian langkah fiskal pada tahun 2020 menambahkan hingga 12 persen dari PDB, di mana dampak langsung pada defisit primer mencapai 7,2 persen dari PDB. Langkah-langkah fiskal termasuk perluasan pengeluaran kesehatan, dukungan pendapatan sementara untuk rumah tangga rentan – transfer tunai kepada pekerja informal dan berpenghasilan rendah (program Bantuan Darurat), memajukan pembayaran pensiun ke-13 untuk pensiunan, memperluas program Bolsa Familia dengan memasukkan lebih dari 1 juta penerima manfaat, dan pembayaran bonus gaji di muka untuk pekerja berpenghasilan rendah. Sebagian besar tindakan telah berakhir pada akhir tahun 2020, tetapi Program Bantuan Darurat dan dukungan pekerjaan diperbarui pada kuartal kedua tahun 2021.

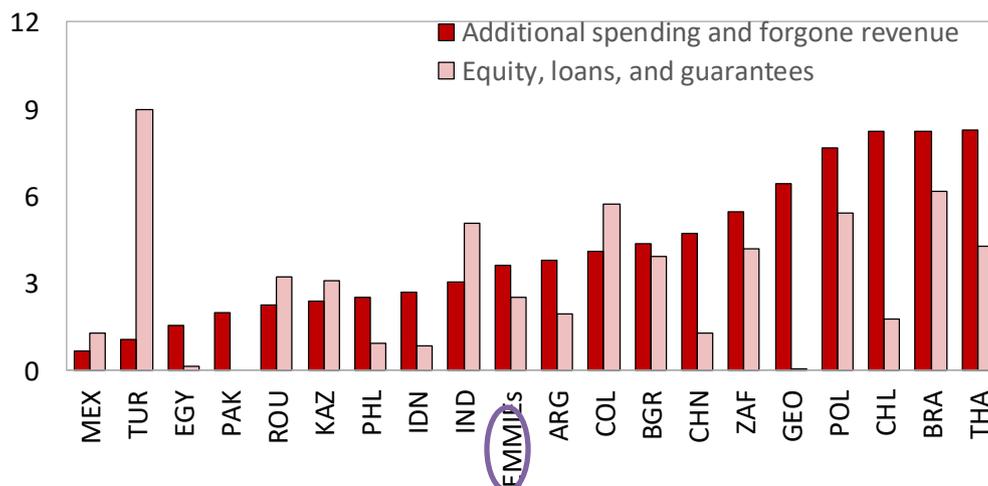
Seberapa bijak pemerintah mengatasi tantangan ekonomi saat ini dan jangka panjang yang disebabkan oleh COVID-19 akan menjadi faktor penentu penting bagi kemakmuran generasi saat ini dan masa depan. Di bidang fiskal, program pengeluaran besar-besaran sedang dikerahkan untuk membangun pemulihan ekonomi. AS telah menggunakan paket fiskal terbesar sebesar \$6 triliun dan Jepang sebesar \$3 triliun sejauh ini. Menurut database kebijakan COVID-19 *Asian Development Bank* (ADB), jumlah total yang diumumkan oleh anggota negara berkembang untuk memerangi pandemi COVID-19 adalah sebesar \$3,3 triliun pada 29 Juni 2020. Dan 49,3 persen dari total paket anggota berkembang ADB dialokasikan untuk dukungan langsung kepada pendapatan rumah tangga dan pendapatan usaha.

Meskipun dibenarkan dan bahkan penting, tindakan diskresi fiskal agresif ini bukannya tanpa biaya. Kantor Anggaran Kongres Amerika Serikat memperkirakan bahwa pandemic Covid-19 telah meningkatkan defisit tahun ini dari sekitar \$1 triliun menjadi \$3,7 triliun. Utang nasional lebih dari \$26 triliun. Secara bersama-sama, menjadi sangat penting untuk berpikir ke depan tentang bagaimana melanjutkan

strategi pemulihan lebih lama dari yang diperkirakan untuk melawan krisis ekonomi. Hal ini sangat mendesak mengingat meningkatnya risiko tunggakan baik di sektor rumah tangga maupun korporasi dan kondisi pasar kerja yang terus lesu di berbagai negara termasuk Indonesia.

Pada akhirnya pemerintahlah yang harus bertanggung jawab atas dampak jangka pendek dan jangka panjang dari kebijakan yang diadopsi. Intervensi kebijakan dan paket dukungan yang tidak pandang bulu cukup efektif dan tepat waktu selama gejolak ekonomi dan pasar di puncak krisis. Namun, karena prospek perjuangan melawan pandemi dan pertumbuhan ekonomi yang terus berlanjut, pemerintah terutama yang berada di pasar negara berkembang perlu mempertimbangkan bagaimana menghadapi tantangan jangka panjang ini. Berdasarkan Gambar 4 dapat dilihat Pengeluaran tambahan dan pendapatan yang hilang dibandingkan dengan Ekuitas, pinjaman, dan jaminan di beberapa negara berkembang termasuk Indonesia sebagai kebijakan diskresi fiskal dalam menghadapi pandemi. Pengeluaran tambahan dan pendapatan yang hilang Indonesia lebih besar dibandingkan dengan Ekuitas, pinjaman, dan jaminan yang tersedia.

Gambar 4 Respons Diskresi Fiskal terhadap Krisis COVID-19 di beberapa Negara Berkembang (% thd PDB)



Sumber: IMF 2021

Pemerintah perlu memastikan kecukupan fiskal untuk pertarungan yang berkepanjangan ini. Inisiatif penanggulangan layanan utang di bawah naungan G20 tentu akan membantu ekonomi berkembang yang mengalami kesulitan keuangan publik. Namun, mengingat sifatnya yang sementara, sumber daya yang lebih berkelanjutan harus dieksplorasi. Dengan opsi kenaikan pajak yang masih berat setidaknya dalam waktu dekat, kebijakan alternatif untuk memobilisasi modal swasta untuk investasi di bidang infrastruktur, serta pembiayaan dan restrukturisasi utang perusahaan dan keuangan dapat mengurangi beban fiskal. Peran lembaga multilateral dalam memberikan bantuan darurat untuk pemulihan kesehatan dan ekonomi tidak dapat diandalkan untuk jangka panjang. Kedua, dukungan pendapatan dan kredit untuk rumah tangga dan perusahaan harus ditargetkan pada segmen masyarakat dan industri yang paling rentan untuk memaksimalkan efisiensi.

Rekomendasi

Agar kebijakan bansos lebih optimal dampaknya terhadap tujuan pemulihan ekonomi nasional khususnya di masa pemulihan ekonomi nasional, hal-hal yang perlu diperhatikan oleh pemerintah diantaranya:

1. Mendorong program jaring pengaman sosial (*sosial safety net*) yang dapat berfungsi sebagai komponen *automatic stabilizer* kebijakan stimulus dimana akan secara otomatis berlaku jika terjadi gejolak ekonomi yang cukup signifikan sebagai pemicunya. Jaring pengaman sosial yang didesain bekerja secara otomatis memenuhi tiga kriteria efektivitas stimulus fiskal, yakni *timely* (tepat waktu karena dapat implementasinya segera, tanpa ada *time lag*); *targeted* (menyasar pada targetnya, kelompok miskin dan rentan, sehingga berdampak langsung pada konsumsi, *hand to mouth*); dan *temporary* (berlaku temporer karena akan selesai seiring dengan pulihnya ekonomi).
2. Mekanisme transformasi subsidi LPG tabung 3 Kg dan subsidi listrik RT harus menerapkan dua konsep utama, yaitu harga komoditas LPG tabung 3 Kg maupun tarif listrik golongan rumah tangga harus disesuaikan dengan harga keekonomian (*getting the price right*) dan melindungi masyarakat miskin dan rentan (*protect the poor*). Dengan penerapan *targeted subsidy* melalui mekanisme bantuan langsung non tunai.
3. Percepatan pemutakhiran DTKS agar penetapan sasaran bansos sesuai fokus pada masyarakat dengan penghasilan 40 persen terendah dalam pemulihan ekonomi nasional dan meminimisasi *exclusion* maupun *inclusion error* pada program-program yang sifatnya sementara sekalipun.
4. Mekanisme pengawasan bantuan sosial yang lebih komprehensif agar tidak terjadi lagi korupsi serta inefisiensi lainnya yang menghambat program berdampak optimal.

Daftar Pustaka

- CNBC Indonesia. 2020. RI 'Sebar' Rp 270 T buat Bansos, Negara Lain Berapa?. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200825154040-4-181894/ri-sebar-rp-270-t-buat-bansos-negara-lain-berapa/>
- IMF. 2021. Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017 Tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai.
- Kementerian Keuangan. 2020. Kebijakan Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM PPKF) Tahun Anggaran (TA) 2021.
- Kementerian Keuangan. 2021. Kebijakan Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM PPKF) Tahun Anggaran (TA) 2022.
- Kontan. 2020. Menengok kucuran insentif fiskal jumbo dari negara-negara yang hadapi virus corona. Kamis, 02 April 2020. <https://nasional.kontan.co.id/news/menengok-kucuran-insentif-fiskal-jumbo-dari-negara-negara-yang-hadapi-virus-corona>

PUSAT KAJIAN ANGGARAN BADAN KEAHLIAN SETJEN 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)



puskajianggaran

EMAIL: puskaji.anggaran@dpr.go.id