

BULETIN APBN

Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian DPR RI

Vol. III, Edisi 19, Oktober 2018

BPJS Kesehatan Defisit Lagi, *Bailout* Lagi...

p. 03

Sudah Tepatkah Transformasi Subsidi Menjadi Bantuan Sosial?

p. 9

ISO 9001:2015
Certificate No. IR/QMS/00138



9 772502 868006

ISSN 2502-8685

Update APBN

p.2

Neraca Pembayaran
Indonesia

Dewan Redaksi

Penanggung Jawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E.,
M.Si.

Pemimpin Redaksi

Robby Alexander Sirait

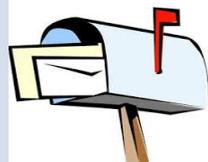
Redaktur

Jesly Yuriaty Panjaitan
Ratna Christianingrum
Martha Carolina
Adhi Prasetyo S. W.
Rendy Alvaro

Editor

Dahiri
Marihot Nasution

Kritik/
Saran



puskajianggaran@dpr.go.id

BPJS Kesehatan, Defisit Lagi, Bailout Lagi....

p.3

Sejak berdiri tahun 2014 dengan diberlakukannya SJSN yang dilaksanakan oleh BPJS Kesehatan, seharusnya semua masalah kesehatan yang diderita oleh masyarakat Indonesia dapat tertangani dengan baik. Namun dalam pelaksanaannya JKN yang diselenggarakan BPJS Kesehatan masih menghadapi berbagai tantangan, hingga masuk tahun kelima salah satu tantangan terbesar adalah defisit keuangan yang terus mendera BPJS Kesehatan. Untuk itu, diperlukan beberapa langkah kebijakan yang perlu diambil pemerintah, khususnya optimalisasi pendapatan BPJS Kesehatan agar mampu menutupi beban operasional yang cukup besar.

Sudah Tepatkah Transformasi Subsidi menjadi Bantuan Sosial?

p.9

DALAM rangka meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta mendorong keuangan inklusif, Pemerintah menerapkan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yang sudah dijalankan sejak tahun 2017. Sepanjang tahun 2017 sampai Agustus 2018, penyaluran BPNT masih menghadapi berbagai kendala. Kondisi ini menyebabkan penyaluran bantuan pangan ini tidak berjalan mulus, sehingga membutuhkan perbaikan. Pada tahun 2019, pemerintah merencanakan pemberian bantuan sosial pangan di seluruh wilayah Indonesia sudah bertransformasi menjadi BPNT, dengan target sebanyak 15,5 juta KPM.

Terbitan ini dapat diunduh di halaman website www.puskajianggaran.dpr.go.id

Update APBN

Neraca Pembayaran Indonesia

Sejak tahun 2010, neraca pembayaran Indonesia mengalami fluktuasi. Selama tahun 2018 neraca pembayaran Indonesia mengalami defisit. Pada triwulan II 2018, defisit neraca pembayaran semakin lebar menjadi USD4.001 juta. Cadangan devisa di triwulan II 2018 mengalami penurunan dari USD126.003 juta di triwulan I 2018 menjadi USD119.839 juta. Walaupun mengalami penurunan, cadangan devisa Indonesia masih aman, karena masih setara 6,95 bulan impor dan pembayaran utang luar negeri pemerintah.

Perkembangan Neraca Pembayaran Indonesia (dalam Juta USD)

KETERANGAN	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
									Q1*	Q2**
I. Transaksi Berjalan	5,144	1,685	-24,418	-29,109	-27,510	-17,519	-16,952	-17,327	-5,717	-8,028
II. Transaksi Modal	50	33	51	45	27	17	41	46	58	3
III. Transaksi Finansial ²	26,476	13,603	24,858	21,926	44,916	16,843	29,306	29,183	2,390	4,015
IV. Total (I + II + III)	31,670	15,321	491	-7,139	17,433	-659	12,394	11,902	-3,269	-4,011
V. Selisih Perhitungan Bersih	-1,327	-3,465	-275	-186	-2,184	-439	-305	-316	-586	-298
VI. Neraca Keseluruhan (IV + V)	30,343	11,857	215	-7,325	15,249	-1,098	12,089	11,586	-3,855	-4,309
VII. Cadangan Devisa dan yang terkait ³	-30,343	-11,857	-215	7,325	-15,249	1,098	-12,089	-11,586	3,855	4,309

Sumber: Bank Indonesia

BPJS Kesehatan Defisit Lagi, *Bailout* Lagi..

oleh
Adhi Prasetyo*)

Abstrak

Sejak berdiri tahun 2014 dengan diberlakukannya SJSN yang dilaksanakan oleh BPJS Kesehatan, seharusnya semua masalah kesehatan yang diderita oleh masyarakat Indonesia dapat tertangani dengan baik. Namun dalam pelaksanaannya JKN yang diselenggarakan BPJS Kesehatan masih menghadapi berbagai tantangan, hingga masuk tahun kelima salah satu tantangan terbesar adalah defisit keuangan yang terus mendera BPJS Kesehatan. Untuk itu, diperlukan beberapa langkah kebijakan yang perlu diambil pemerintah, khususnya optimalisasi pendapatan BPJS Kesehatan agar mampu menutupi beban operasional yang cukup besar agar permasalahan ini tidak terulang setiap tahun.

Sebagai bentuk kehadiran negara di tengah masyarakat demi memastikan seluruh penduduk Indonesia terlindungi oleh jaminan kesehatan yang komprehensif, adil, dan merata, dibentuklah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan atau yang lebih dikenal sebagai BPJS Kesehatan. Berdasarkan Undang-Undang (UU) Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, BPJS Kesehatan menyelenggarakan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sebagaimana diamanatkan UU Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). BPJS Kesehatan secara resmi beroperasi per tanggal 1 Januari 2014 sebagai transformasi dari PT. Askes. UU Nomor 40/2004 mengamanatkan BPJS Kesehatan untuk mengelola Dana Jaminan Sosial (DJS). DJS merupakan himpunan iuran peserta sekaligus hasil pengembangannya, yang berfungsi untuk membayar manfaat yang diterima peserta dan biaya operasional penyelenggaraan jaminan sosial. Sayangnya, iuran yang berhasil dikumpulkan dan dikembangkan oleh BPJS Kesehatan tidak cukup guna membiayai manfaat peserta, sehingga BPJS Kesehatan mengalami defisit. Catatan laporan keuangan tahunan BPJS Kesehatan menunjukkan defisit

sebesar Rp3,3 triliun di 2014, Rp5,7 triliun tahun 2015, di tahun 2016 sebesar Rp9,7 triliun, dan tahun 2017 kembali defisit senilai Rp9,8 triliun. Per tanggal 24 September 2018 dana talangan (*bailout*) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar Rp4,9 triliun sudah cair namun BPJS kesehatan diperkirakan tetap akan mengalami defisit kembali sebesar Rp16,5 triliun ditahun 2018.

Sulit rasanya kita berbicara bagaimana meningkatkan mutu pelayanan kesehatan terhadap masyarakat jika BPJS Kesehatan saja kesulitan dalam mengelola keuangan sendiri. Permasalahan ini berimbas ke semua pihak, misalnya banyak tagihan dari Fasilitas Kesehatan (Faskes) tingkat lanjut atau Rumah Sakit (RS) yang belum terbayar. Hal ini menjadikan efek domino dimana gaji para tenaga medis dan tagihan obat dari perusahaan farmasi pun terlambat pembayarannya. Dan terakhir, atas nama efisiensi per 25 Juni 2018 diterapkanlah pengaturan ulang jaminan terhadap pengobatan katarak, rehabilitasi medik, dan bayi baru lahir oleh BPJS Kesehatan tanpa memikirkan dampak yang akan dirasakan pesertanya. Sementara itu, kondisi pelayanan kesehatan sekarang

*) *Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: adhiprasw@gmail.com*

saja masih jauh dari kata cukup, alangkah baiknya pemerintah dan BPJS Kesehatan memikirkan bagaimana cara meningkatkan pendapatan BPJS untuk menutup beban defisit yang menahun daripada rutin melakukan bailout.

Oleh sebab itu, tulisan buletin ini hendak fokus terhadap berbagai upaya optimalisasi pendapatan BPJS Kesehatan agar mampu menutupi beban operasional yang cukup besar dan karena keterbatasan halaman penulis membatasi hanya akan membahas dua poin yang dirasa signifikan dalam mendongkrak pendapatan dari BPJS Kesehatan yaitu iuran Peserta dan Sin Tax serta langkah apa saja yang sudah dilakukan oleh pemerintah.

Iuran Peserta Kurang Memadai

Tantangan terbesar pelaksanaan program JKN saat ini dihadapkan pada persoalan tingkat kesehatan keuangan BPJS Kesehatan yang mengalami defisit lantaran besaran iuran yang belum memadai dibandingkan dengan luasnya manfaat yang ditetapkan. Saat ini, penetapan iuran oleh pemerintah belum sesuai dengan besaran iuran yang diusulkan oleh Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) dalam policy brief penyesuaian besaran iuran JKN-Kartu Indonesia Sehat (KIS) tahun 2015, sedangkan jumlah peserta program JKN setiap tahunnya terus

bertambah.

Sebenarnya dapat dikatakan jika penyakit tahunan yang diderita BPJS Kesehatan ini merupakan defisit direncanakan. Sebagai contoh apabila para peserta yang terdaftar dalam program JKN baik itu Peserta Bantuan Iuran (PBI), Peserta Bukan Penerima Upah (PBPU) maupun Pekerja Penerima Upah taat membayar iuran bulanan pun, BPJS Kesehatan sudah dipastikan akan mengalami defisit lantaran terdapat selisih dari perhitungan aktuarial DJSN dengan apa yang telah ditetapkan pemerintah. Hal ini diperparah dengan rendahnya kesadaran Pemerintah Daerah (Pemda) dan masyarakat dalam gotong-royong mensukseskan program JKN, sehingga defisit yang terjadi semakin bertambah.

Dalam pasal 16I, Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 111 Tahun 2013 disebutkan besaran iuran Jaminan Kesehatan ditinjau paling lama 2 tahun sekali. Dengan jumlah peserta PBI yang dibiayai APBN serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebanyak 119,6 juta peserta ditahun 2018 dikalikan selisih Rp13.000/peserta maka sudah dapat dipastikan defisit yang akan dialami BPJS Kesehatan senilai Rp1,5 triliun dari peserta PBI saja, dan itu belum termasuk dari PBPU dan PPU. Namun opsi menaikkan iuran nampaknya tidak akan diambil karena selain akan memasuki tahun politik, Presiden juga sudah meminta untuk

Tabel 1. Selisih Perhitungan Aktuarial DJSN dengan Penetapan Pemerintah dan Jumlah Peserta

Segmen Peserta	Perhitungan Aktuarial DJSN	Penetapan Pemerintah	Selisih	Tahun	Jumlah Peserta (Juta Jiwa)
Peserta Bantuan Iuran	36.000	23.000	(13.000)	2014	133,4
Peserta Bukan Penerima Upah					
a. Kelas I	80.000	80.000	-	2015	156,8
b. Kelas II	63.000	51.000	(12.000)		
c. Kelas III	53.000	25.500	(27.500)		
Pekerja Penerima Upah				2016	171,9
a. Potongan Upah	6%	5%	(-1%)	2017	187,9
b. Batas Atas Upah	6 x PTKP K/1	8.000.000			
c. Batas Bawah Upah	UMR per daerah	Tidak ada			

Sumber: Dewan Jaminan Sosial Nasional & BPJS Kesehatan

tidak ada penyesuaian iuran sebab tidak ingin memberatkan masyarakat ditengah daya beli masyarakat yang sedang menurun.

Menurut BPJS Kesehatan terhitung sejak 2014 sampai akhir 2017, Pemda mempunyai hutang sebesar Rp1,3 triliun. Angka tersebut terdiri dari pembayaran iuran peserta JKN-KIS senilai Rp509 miliar dan utang yang tidak dilunasi Pemda semasa PT. Askes belum bertransformasi menjadi BPJS Kesehatan berupa kontijensi sebesar Rp847 miliar. Argumentasi dari Pemda ialah akibat keterbatasan APBD, ketidaktahuan Pemda, dan perubahan dinamis kepala daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Pemda tidak sepenuh hati dalam mendukung program JKN, sedangkan dalam pasal 67 UU 23 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan kepala daerah dan wakil kepala daerah wajib melaksanakan program strategis nasional.

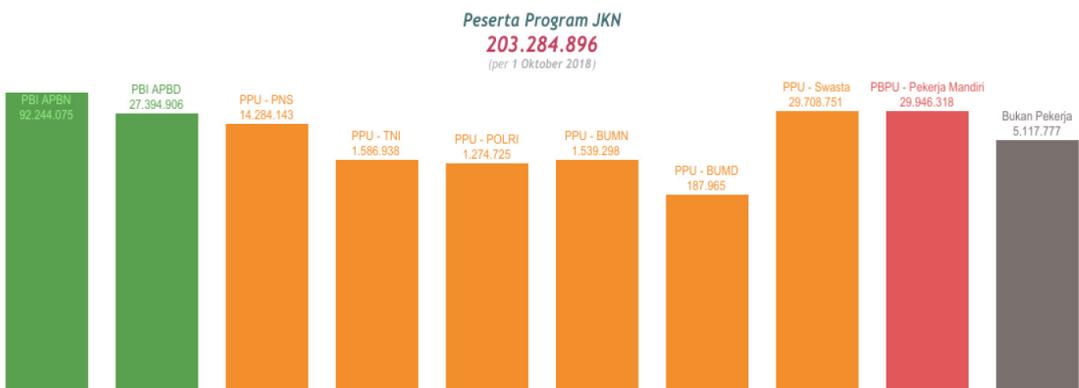
Perpres Nomor 19 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Perpres Nomor 12 Tahun 2013 tentang Jaminan Kesehatan dalam pasal 17A ayat 2 disebutkan kepesertaan aktif kembali apabila peserta membayar iuran bulan tertunggak paling banyak untuk waktu 12 (dua belas) bulan. Dengan peraturan di atas, semestinya dapat diantisipasi oleh BPJS Kesehatan karena jika ada peserta yang menunggak 2 tahun maka ketika peserta

tersebut melunasi tunggakan iuran kepesertaan maka BPJS Kesehatan hanya akan menerima 1 tahun iuran yang tertunggak saja sedangkan sisa tunggakan akan menjadi penurunan nilai piutang. Laporan Keuangan BPJS Kesehatan menampilkan informasi *potential lost* yang diderita oleh BPJS Kesehatan akibat ketidakseriusan dalam melakukan penagihan sebesar Rp1.229,7 triliun dalam 2 tahun terakhir. Dengan rincian Rp375,5 miliar selama tahun 2017 dan Rp854,2 miliar di tahun 2016.

Dengan demikian, besarnya *potential lost* yang dialami BPJS Kesehatan dari tunggakan iuran, pemerintah akhirnya memperbaiki kesalahan tersebut dengan melakukan revisi dalam pasal 42 dan 43 Perpres Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan menjadi kepesertaan aktif kembali apabila peserta membayar iuran bulan tertunggak paling banyak untuk waktu 24 (dua puluh empat) bulan. BPJS juga diwajibkan untuk mencatat dan menagih tunggakan iuran sebagai piutang BPJS Kesehatan paling lama 24 bulan, hal ini seperti yang disadari oleh pemerintah bahwa BPJS Kesehatan lemah dalam melakukan penagihan tunggakan iuran.

Dari gambar 1 dapat terlihat dari 203,2 juta jiwa peserta program JKN, sekitar 63 juta peserta yang terdiri dari PPU-Swasta, PBPU-Pekerja Mandiri dan Bukan Pekerja. Selebihnya sebanyak 140,2 juta peserta PBI-APBN, PBI-

Gambar 1. Peserta Program JKN (per 1 Oktober 2018)



Sumber: BPJS Kesehatan

APBD, PPU-PNS, PPU-TNI, PPU-Polri, PPU-BUMN, PPU-BUMD masih dalam rentang kendali pemerintah, artinya dalam kepesertaan program JKN sebanyak 69 persen iurannya di kontribusi pemerintah. Sesuai dengan Perpres 111/2013 dimana PBI-APBN dan PBI-APBD dibiayai oleh APBN dan APBD, untuk PPU-PNS, TNI, Polri, untuk iuran 3 persen dibayar pemerintah dan 2 persen dibayar pemberi kerja itupun dipastikan langsung terpotong setiap bulannya oleh bendahara satuan kerja masing-masing instansi. Sedangkan PPU-BUMN dan BUMD karena BUMN dan BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara dan daerah. Sudah sewajarnya pemerintah dapat memberikan penekanan kepada setiap instansi pusat maupun daerah, BUMN ataupun BUMD agar rutin setiap bulannya membayarkan iuran kepesertaan yang menjadi tanggung jawabnya.

Langkah Pemerintah dalam Mengendalikan Defisit JKN

Pemerintah terus berupaya guna mengendalikan defisit JKN dengan mengeluarkan beberapa kebijakan seperti: Pertama, meningkatkan peran Pemda dengan menerbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 183 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Tunggalan Iuran Jaminan Kesehatan Pemerintah Daerah Melalui Pemotongan Dana Alokasi Umum dan/atau Dana Bagi Hasil. Kemenkeu juga menerbitkan PMK Nomor 222 Tahun 2017 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau. Kedua, PMK Nomor 209 Tahun 2017 tentang Besaran Presentase Dana Operasional. Ketiga, sinergisitas dengan penyelenggara jaminan sosial lainnya seperti BPJS Ketenagakerjaan, PT Jasa Raharja, PT Taspen, dan PT Asabri. Ketentuan itu akan diatur dalam PMK tentang Koordinasi Antar Penyelenggara Program Jaminan Sosial. Keempat, perbaikan pengelolaan dana kapitasi

dan pemanfaatan sisa dana kapitasi. Kelima, mempercepat pencairan dana iuran PBI dengan menerbitkan PMK Nomor 10 Tahun 2018 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Iuran Jaminan Kesehatan PBI. Keenam, bantuan anggaran untuk penanganan defisit keuangan BPJS Kesehatan. Penanganan defisit itu diatur lewat PMK Nomor 113 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Cadangan Program JKN. Ketujuh, Inpres Nomor 8 Tahun 2017 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional yang dikeluarkan 23 November 2017, Presiden memerintahkan Menteri, Kepala Lembaga dan Kepala Daerah untuk memberi perhatian serius dan dukungan terhadap program JKN-KIS. Inpres ini berlaku sampai dengan 31 Desember 2018.

Terbaru adalah dikeluarkannya Perpres Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan Nasional yang menambahkan ketentuan tentang penggunaan pajak rokok yang tertuang dalam pasal 99 dan pasal 100. Dalam pasal 99 disebutkan Pemda wajib mendukung penyelenggaraan program JKN. Dukungan yang dimaksud dilakukan melalui: peningkatan pencapaian kepesertaan di wilayahnya; kepatuhan pembayaran iuran; peningkatan pelayanan kesehatan; dan dukungan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka menjamin kesinambungan program Jaminan Kesehatan. Sedangkan dalam pasal 100 besaran kontribusi ditetapkan 75 persen dari 50 persen realisasi penerimaan pajak rokok bagian hak masing-masing daerah provinsi/kabupaten/kota.

Rekomendasi

Berbagai cara yang sudah dilakukan oleh pemerintah, menurut catatan penulis sudah ada delapan langkah kebijakan. Namun, ternyata belum mampu membuat pendapatan dan pengeluaran BPJS Kesehatan seimbang. Oleh sebab itu, penulis coba menyampaikan rekomendasi apa saja yang dapat ditempuh oleh pemerintah dalam optimalisasi pendapatan BPJS Kesehatan, antara lain:

Pertama, meminta kepada BPJS Kesehatan meningkatkan dan memperbaiki tata kelola penagihan iuran. Jika ini serius dilakukan oleh BPJS Kesehatan, sisa tunggakan iuran yang tidak dapat tertagih sebesar Rp1,2 triliun selama tahun 2016 dan 2017 niscaya tidak akan terjadi lagi.

Kedua, meminta kepada BPJS Kesehatan bekerjasama dengan Kejaksaan melakukan penegakan hukum terhadap seluruh tunggakan iuran. Inpres 8/2017 mengintruksikan Jaksa Agung untuk melakukan penegakan hukum terhadap BUMN, BUMD, dan Pemda dalam mengoptimalisasi pelaksanaan program JKN. Tunggakan iuran yang mencapai triliunan rupiah, menggambarkan bahwa peran Kejaksaan nampaknya sampai dengan saat ini belum dimanfaatkan oleh BPJS Kesehatan dalam mengatasi problematika iuran yang sungguh sangat beraneka ragam rupanya.

Ketiga, meminta kepada pemerintah untuk memberikan sanksi kepada kepala dan/ atau wakil kepala daerah yang masih belum mendukung program JKN. Ini sesuai dengan pasal 68 UU Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur sanksi administratif sampai dengan sanksi pemberhentian tetap bagi kepala dan/ atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional.

Keempat, meminta kepada BPJS Kesehatan mensinergikan *Single Identification Number* (SIN) data peserta BPJS Kesehatan dengan Dirjen Pajak. Dengan terintegrasi data tersebut diharapkan Dirjen Pajak bisa membantu memberikan informasi peserta yang secara finansial mampu tapi tidak mau membayar iuran. Selain itu melampirkan bukti lunas iuran BPJS Kesehatan juga bisa diterapkan dalam setiap syarat pengajuan permohonan yang terkait dengan pajak.

Kelima, defisit dari BPJS Kesehatan merupakan kontribusi dari semua pihak. Oleh sebab itu diperlukan dukungan dari semua *stakeholder* guna bersama-sama mensukseskan program JKN yang berlandaskan gotong royong demi mewujudkan seluruh masyarakat Indonesia mendapatkan perlindungan jaminan kesehatan yang komprehensif, adil serta merata. Untuk itu penulis mengajak semua pembaca untuk mengkampanyekan gerakan taat membayar iuran BPJS Kesehatan, dimulai dari diri sendiri. Sudahkan anda membayar iuran BPJS Kesehatan bulan ini?

Daftar Pustaka

BPJS Kesehatan. (2017). Ringkasan Eksekutif Laporan Pengelolaan Program dan Laporan Keuangan Jaminan Sosial Kesehatan Tahun 2016.

Yunizar, Eva. (2017). CNN Indonesia. 19 September 2018. Iuran BPJS PNS Nunggak, Tagih Pemda!

Basir, Saleh. (2018). Kompas.id. 26 September 2018. Diakses dari:

<https://kompas.id/baca/opini/2018/09/26/mengatasi-defisit-bpjs-kesehatan/>

Manafe, Dina. (2017). Berita Satu. 17 Mei 2017. Diakses dari: <http://www.beritasatu.com/kesehatan/431301-bpjs-kesehatan-minta-pemda-segera-lunasi-tunggakan.html>

Thea, Ady. (2018). Hukum Online. com. 18 September 2018. Diakses dari: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ba05c4277aa4/7-langkah-pemerintah-kendalikan-defisit-bpjs-kesehatan>

Ramadhan, F.M. (2018). Tempo.Co. 28 September 2018. Diakses dari: <https://grafis.tempo.co/read/1400/besar-pasak-daripada-tiang-di-bpjs>.

Heriani, F.N. (2018). Hukum Online. com. 24 September 2018. Diakses dari: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ba8d6fd841c9/beginilah-pro-kontra-penggunaan-pajak-rokok-untuk-bpjs-kesehatan>

Indra, Rahman. (2018). CNN Indonesia. 10 Oktober 2017. Diakses dari: <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20171010163057-255-247448/6-risiko-penyakit-akibat-konsumsi-gula-berlebihan>

Laucereno, S.F. (2017). Detik.Com. 14 November 2017. Diakses dari:

<https://finance.detik.com/wawancara-khusus/d-3725784/dirut-bpjs-kesehatan-blak-blakan-soal-tekor-rp-9-triliun>

Biro Komunikasi. (2014). Kemenkes. 27 Februari 2014. Diakses dari:

<http://sehatnegeriku.kemkes.go.id/baca/rilis-media/20140227/1011706/sin-tax-law-untuk-kendalikan-rokok-dan-alkohol/>

Basir, Saleh. (2018). Kompas.id. 26 September 2018. Diakses dari:

<https://kompas.id/baca/opini/2018/09/26/mengatasi-defisit-bpjs-kesehatan/>

Sudah Tepatkah Transformasi Subsidi menjadi Bantuan Sosial?

oleh

Robby Alexander Sirait*)

Rahayuningsih**)

Abstrak

Dalam rangka meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta mendorong keuangan inklusif, Pemerintah menerapkan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yang sudah dijalankan sejak tahun 2017. Sepanjang tahun 2017 sampai Agustus 2018, penyaluran BPNT masih menghadapi berbagai kendala. Kondisi ini menyebabkan penyaluran bantuan pangan ini tidak berjalan mulus, sehingga membutuhkan perbaikan. Pada tahun 2019, pemerintah merencanakan pemberian bantuan sosial pangan di seluruh wilayah Indonesia sudah bertransformasi menjadi BPNT, dengan target sebanyak 15,5 juta KPM. Pertanyaannya, apakah mungkin penerapan bantuan pangan dalam bentuk BPNT dapat diterapkan diseluruh wilayah Indonesia. Salah satu parameter yang dapat digunakan untuk menilai apakah kebijakan ini dapat direalisasikan di tahun 2019 adalah capaian pelaksanaan BPNT pada tahun 2017 hingga saat ini.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), secara eksplisit maupun implisit, menyebutkan bahwa penghidupan yang layak merupakan hak bagi setiap warga negara, terutama masyarakat miskin. Hal ini diatur dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28, Pasal 28 H ayat (1) dan (3), serta Pasal 34 UUD NRI 1945. Dengan demikian, secara implisit aturan-aturan tersebut menyatakan bahwa memperoleh ketercukupan pangan merupakan hak setiap warga negara atau dapat dikatakan sebagai salah satu bagian dari hak asasi manusia. Untuk mengurangi beban pengeluaran dan ketercukupan pangan bagi rumah tangga miskin akibat krisis ekonomi tahun 1997/1998, Pemerintah Indonesia melaksanakan kebijakan subsidi era Kebijakan dengan format subsidi ini masih dijalankan oleh Pemerintah hingga tahun 2017.

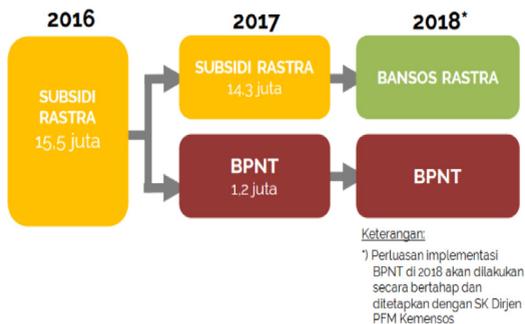
Dalam perjalanannya, pelaksanaan kebijakan subsidi beras sejahtera (rastra) tersebut masih sering dihadapkan dengan berbagai

permasalahan. Penetapan sasaran yang buruk, tergerusnya manfaat, dan beras yang hilang adalah permasalahan subsidi rastra yang jamak dan telah berlangsung sejak lama. Berdasarkan hasil perhitungan SUSENAS (Maret, 2017) ditemukan bahwa hanya 44,2 persen dari target rumah tangga sasaran (RTS) yang menerima rastra. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penerapan subsidi rastra tersebut tidak berjalan efektif. Untuk meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran, serta merespon masalah penyaluran rastra, reformasi tengah dilaksanakan oleh pemerintah sejak tahun 2017, ditandai dengan pengenalan inisiatif *e-voucher* oleh pemerintah. Pemerintah telah menetapkan kebijakan transformasi Program Subsidi rastra menjadi Program Bantuan Sosial Pangan. Program rastra yang sebelumnya diberikan dalam bentuk beras bersubsidi, secara bertahap akan disalurkan dalam bentuk bantuan langsung melalui mekanisme non tunai/voucher bantuan sosial pangan. Untuk tahap pertama, kebijakan yang

*) *Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: alexandersirait@gmail.com*

**) *Analisis APBN, Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan DPR RI. e-mail: zhacyaayu@gmail.com*

Gambar 1. Transformasi Bantuan Pangan



Sumber: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

dilaksanakan oleh pemerintah pada tahun 2017 adalah mengurangi jumlah RTS penerima manfaat subsidi rastra menjadi 14,3 juta dan memberikan bantuan pangan secara nontunai kepada 1,4 juta keluarga miskin di 44 kota besar yang dialokasikan melalui anggaran Kementerian Sosial.

Untuk tahun 2018, subsidi rastra dialihkan menjadi bantuan pangan berupa bantuan sosial rastra dan bantuan pangan non tunai (BPNT) untuk 15,6 juta keluarga penerima manfaat (KPM). Bantuan sosial pangan dalam bentuk natura atau disebut sebagai Bansos rastra, diberikan dalam bentuk beras dan disalurkan setiap bulan tanpa adanya harga/biaya tebus. BPNT diberikan kepada KPM yang dapat digunakan untuk membeli beras dan/atau telur, sesuai jumlah dan kualitas serta pada waktu dan tempat yang diinginkan. Di tahun 2018, BPNT ditargetkan mencapai 10,1 juta KPM dan bansos rastra sebanyak 5,5 juta KPM.

Pada tahun 2019, pemerintah merencanakan pemberian bantuan sosial pangan di seluruh wilayah Indonesia sudah bertransformasi menjadi BPNT, dengan target sebanyak 15,5 juta KPM (bisnis.com, 2018; KemenkoPMK, 2018). Pertanyaannya, apakah mungkin penerapan bantuan pangan dalam bentuk BPNT dapat diterapkan diseluruh wilayah Indonesia. Salah

satu parameter yang dapat digunakan untuk menilai apakah kebijakan ini dapat direalisasikan di tahun 2019 adalah capaian pelaksanaan BPNT pada tahun 2017 hingga saat ini.

Pelaksanaan BPNT : Terkendala Data dan Kesiapan Infrastruktur

Dalam rangka meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta mendorong keuangan inklusif, Presiden Republik Indonesia memberikan arahan agar bantuan sosial dan subsidi disalurkan secara non tunai. Salah satu kebijakan yang sejalan dengan arahan presiden tersebut adalah kebijakan BPNT yang sudah dijalankan sejak tahun 2017.

BPNT adalah bantuan sosial pangan yang disalurkan dalam bentuk non tunai dari pemerintah kepada KPM senilai Rp110.000 setiap bulannya dengan menggunakan KKS (Kartu Keluarga Sejahtera) untuk membeli bahan pangan yaitu beras dan telur di berbagai penyedia bahan pangan yang bekerja sama dengan Pemerintah, atau Elektronik Warong Gotong Royong (e-Warong). Pelaksanaan BPNT melalui e-Warong ini merupakan penerapan bantuan sosial dengan menggunakan basis atau layanan sistem perbankan. e-Warong merupakan agen bank pemerintah yang tergabung dalam Himpunan Bank Negara (HIMBARA), yakni Mandiri, BNI, BRI, BTN. Rasio e-Warong terhadap KPM adalah 1: 250 atau untuk 250 KPM terdapat 1 e-Warong, minimal terdapat 2 agen dalam satu desa/kelurahan. Dalam pelaksanaannya, bantuan yang diberikan kepada KPM tidak harus dihabiskan dalam satu bulan. Bantuan dapat disisakan dan terakumulasi dalam rekening bantuan pangan. Penyaluran BPNT dengan menggunakan sistem perbankan dapat mendorong perilaku produktif penerima bantuan serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas program bagi kemudahan mengontrol, memantau dan mengurangi penyimpangan.

Pemilihan komoditas beras dan/atau telur dalam program BPNT bertujuan untuk menjaga kecakupan gizi KPM serta memberikan pilihan dan kendali kepada rakyat miskin dan rentan, mendorong usaha eceran rakyat, memberikan akses jasa keuangan pada rakyat miskin dan rentan, serta mengefektifkan anggaran. Dari sisi penerima manfaat, keluarga penerima manfaat bansos pangan (termasuk BPNT) adalah keluarga dengan kondisi sosial ekonomi 25 persen terendah di daerah pelaksana. Sumber data KPM Bansos Pangan adalah Data Terpadu Penanganan Fakir Miskin (DT-PPFM) yang merupakan hasil pemutakhiran Basis Data Terpadu tahun 2015.

Berdasarkan Laporan Realisasi Penyaluran BPNT yang diterbitkan oleh Himbara, sebanyak 1.163.891 Keluarga Penerima Manfaat (KPM) di 44 kota terpilih telah merasakan manfaat program ini pada tahun 2017, dengan jumlah dana yang telah disalurkan sebesar Rp1,53 Triliun (Kemenko PMK, 2018). Pemilihan kota ini dilakukan dengan mempertimbangkan kesiapan wilayah yang beragam, antara lain kesiapan infrastruktur pembayaran dan jaringan telekomunikasi, kesiapan pasokan bahan pangan dan usaha eceran, serta dukungan Pemerintah Daerah. Dalam pelaksanaannya, kebijakan bantuan pangan mengatur bahwa satu kabupaten/kota hanya boleh berlaku satu mekanisme bantuan pangan, yakni bansos rastra

atau BPNT. Dari sisi sebaran realisasi BPNT tahun 2017 menurut provinsi, Jawa Barat merupakan wilayah penerima BPNT terbesar, yakni sebanyak 318.708 KPM (gambar 3).

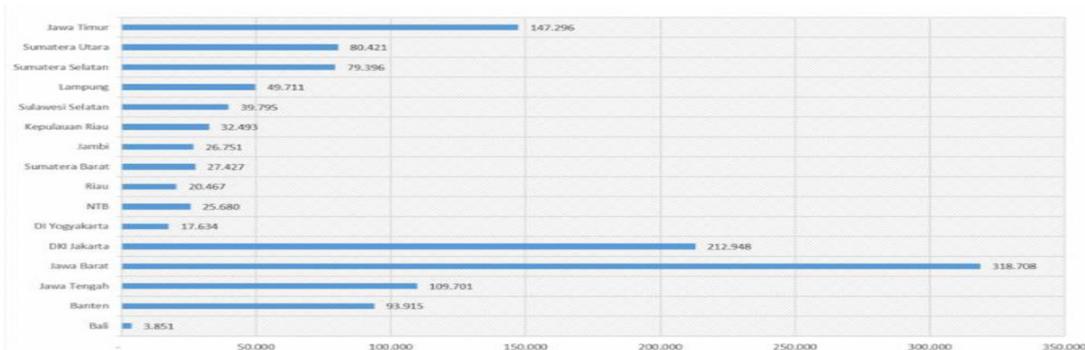
Sepanjang tahun 2017 sampai Agustus 2018, penyaluran BPNT masih menghadapi berbagai kendala. Kondisi ini menyebabkan penyaluran bantuan pangan ini tidak berjalan mulus, sehingga membutuhkan perbaikan. Beberapa kendala yang ditemui di lapangan adalah akurasi data yang masih bermasalah, ketersediaan e-Warong yang tidak memadai, mesin *electronic data capture* (EDC) yang bermasalah, sinyal telekomunikasi yang tidak memadai, saldo rekening yang kosong dan kurangnya sosialisasi yang berdampak pada minimnya pemahaman agen terhadap program BPNT (Sindonews.com, 2018; metrotvnews.com, 2018). Penelitian Pusat Kajian Pertanian Pangan dan Advokasi (Pataka) terhadap 36 e-Warong dan 180 KPM di Jakarta, Jawa Barat, dan Lampung, pada 16 Juni - 23 Juni 2017 juga menemukan masalah yang relatif sama. Penelitian Pataka (2017) menemukan bahwa penyaluran bantuan yang dalam transaksinya menggunakan sistem elektronik terkendala oleh saldo rekening yang kosong, *personal identification number* (PIN) terblok, mesin EDC rusak, gangguan sinyal, dan kartu ganda untuk satu KPM.

Gambar 2. Mekanisme Penyaluran BPNT



Sumber: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

Gambar 3. Rekapitulasi Penerima BPNT



Sumber: Kementerian Sosial

Permasalahan yang relatif sama juga terjadi di Desa Bojonggenteng dan Desa Berekah Kecamatan Bojonggenteng Kabupaten Sukabumi, diantaranya menurunnya jumlah Penerima manfaat serta kartu BPNT yang belum terisi saldo (tatarsukabumi.id, 2017). Selain itu, kesiapan e-Warong yang masih belum merata di sejumlah daerah juga menjadi permasalahan yang dihadapi. Permasalahan-permasalahan yang dipaparkan diatas menunjukkan bahwa kurangnya kesiapan antara infrastruktur suatu daerah dengan program ini dan kesiapan pemerintah dari sisi administrasi, dalam hal ini terkait ketidakakuratan data KPM, kartu ganda dan penyaluran saldo yang masih kosong.

Penerapan BPNT untuk seluruh Indonesia di Tahun 2019 : Realistiskah?

Hingga akhir tahun ini, pemerintah optimistis target sekitar 10,1 juta keluarga penerima BPNT bakal tercapai dengan baik, meskipun realisasi saat ini sempat terkendala sejumlah permasalahan teknis. Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Bambang Brodjonegoro, menegaskan bahwa program untuk memperluas BPNT yang targetnya 10,1 juta keluarga penerima tahun ini tetap dilanjutkan dan tidak ada perubahan dalam target penyaluran

BPNT. Jika berangkat dari berbagai permasalahan yang dominan berkaitan dengan sarana prasarana (EDC, ketersediaan e-Warong) serta dukungan akses jaringan dan infrastruktur telekomunikasi yang tidak memadai, tampaknya sulit bagi pemerintah untuk mencapai target penyaluran BPNT mencapai 10,1 juta di akhir tahun 2018.

Tahun 2019 direncanakan semua bantuan pangan sudah bertransformasi menjadi BPNT atau dengan kata lain bantuan pangan bagi KPM hanya berbentuk BPNT saja (Kemenko PMK, 2018). Jika pemerintah tetap dengan rencana tersebut, sebaiknya pemerintah terlebih dahulu mengevaluasi capaian 2 (dua) tahun terakhir. Apalagi penerapan kebijakan ini mensyaratkan adanya pemerataan akses perbankan di setiap daerah (hingga ke pelosok-pelosok) dan akses jaringan internet/telekomunikasi yang memadai. Salah satu faktor yang menentukan keberhasilan transformasi adalah pemerataan akses internet, baik dari ketersediaan akses maupun kualitas jaringan atau signal, dan pemerataan akses ke perbankan. Menurut Sensus Telekomunikasi yang digelar BPS pada 2014, jangkauan sinyal kuat hanya mencakup 68 persen atau 56 ribu desa/kelurahan di seluruh Indonesia (swa.co.id, 2016). Sedangkan, 23 persen atau 19 ribu desa/kelurahan, sinyalnya tergolong lemah. Sisanya, sebesar 9 persen atau 7 ribu desa, belum menerima

sinyal seluler. Ketidakmerataan akses ini juga menjadi temuan Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJI) yang melakukan survei di tahun 2017. Berdasarkan wilayah, lebih dari separuh atau 58,08% pengguna internet di Indonesia pada tahun 2017 berada di Pulau Jawa dan sisanya di luar Jawa (beritasatu, 2018).

Sama halnya dengan akses internet, ketidakmerataan terhadap akses perbankan atau keuangan juga masih jadi persoalan. Hal ini dilihat dari capaian tingkat inklusi dan literasi keuangan masyarakat Indonesia. Kepala Departemen Literasi dan Inklusi Keuangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Agus Sugiarto, mengatakan bahwa tingkat inklusi keuangan per tahun 2016 masih 67,82 persen dan dari yang sudah inklusi, baru 29,66 persen di antaranya sudah literasi atau

yang mengetahui, terampil, percaya dan berperilaku memadai dalam menggunakan produk dan layanan keuangan (tempo, 2017).

Oleh karena itu, memaksakan penerapan program BPNT menjadi skala nasional di tahun 2019 menjadi tidak tepat. Sebaiknya penerapan kebijakan bantuan pangan untuk masyarakat miskin pada tahun 2019 masih tetap menggunakan skema yang sama. Daerah yang kesiapan sarana, prasarana dan infrastruktur telah memadai diberikan bantuan pangan berupa BPNT. Sedangkan yang belum memadai diberikan bansos rastra dengan tambahan Telur sebagai kecakupan gizi KPM.

Rekomendasi

Dalam meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial pangan melalui program BPNT, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas program bagi kemudahan mengontrol, memantau dan mengurangi penyimpangan terdapat permasalahan permasalahan yang ditemui dalam program BPNT. Untuk mendukung program BPNT dan agar dalam penyaluran BPNT dapat meminimalisir permasalahan yang ditemui, penulis merekomendasikan sebagai berikut :

Pertama, pemerintah harus memastikan ketersediaan infrastruktur khususnya jaringan internet dan e-Warong sehingga tidak terjadi kekeliruan dalam pemilihan daerah.

Kedua, dalam hal administrasi, pemerintah dan Bank Penyalur harus memastikan kembali bahwa setiap kartu yang diterima oleh KPM hanya memiliki satu kartu kombo dan kartu tersebut sudah harus terisi saldo disetiap bulannya karena ditemukan di beberapa daerah kartu tidak terisi saldo seperti di Kabupaten Sukabumi.

Ketiga, penerapan program BPNT di tahun 2019 seharusnya dilakukan secara bertahap dengan memperhatikan kesiapan masing-masing daerah, baik dari sisi infrastruktur utama, infrastruktur pendukung, sumber daya manusia maupun kesiapan administratif.

Daftar Pustaka

Bank Dunia. (2017). Menuju Sistem Bantuan Sosial yang Menyeluruh, Terintegrasi, dan Efektif di Indonesia. Public Disclosure Authorized.

Beritasatu.com. (2018). Ini Peran Strategis APJI untuk Pertumbuhan Internet. Artikel diakses dari <http://id.beritasatu.com/home/ini-peran-strategis-apji-untuk-pertumbuhan-internet-di-indonesia/175254> diakses tanggal 10 Oktober 2018.

Bisnis.com. (2018). Bappenas Optimis Target 10 Juta Penerima BPNT Tercapai. Artikel diakses dari <http://kabar24.bisnis.com/read/20180823/15/830877/bappenas-optimis-target-10-juta-penerima-bpnt-tercapaihttps://nasional.kontan.co.id/news/target-penyaluran-bpnt-tak-berubah-meski-terhambat-masalah-teknis> diakses tanggal 3 Oktober 2018.

Bisnis.Tempo.co (2017). 2019, OJK Targetkan Inklusi Keuangan Capai 75 Persen. Artikel diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/865007/2019-ojk-targetkan-inklusi-keuangan-capai-75-persen/full&view=ok> diakses tanggal 10 Oktober 2018.

Harnas.co. (2016). Akses Internet Belum Merata. Artikel diakses dari <http://www.harnas.co/2016/11/30/akses-internet-belum-merata> diakses tanggal 10 Oktober 2018

Kementerian Keuangan. Nota Keuangan APBN Tahun Anggaran berbagai tahun.

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. (2017). Pedoman Umum Bantuan Pangan Non Tunai

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. (2017). Pedoman Umum Subsidi rastra.

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. (2018). Penyaluran Bansos Pangan Pemerintah Semakin Lebih Baik. Artikel

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. (2017). Tengah disiapkan, Pelaksanaan BPNT untuk 2018. Artikel diakses dari <https://www.kemenkopmk.go.id/artikel/tengah-disiapkan-pelaksanaan-bpnt-untuk-tahun-2018> diakses pada 5 Oktober 2018.

Kementerian Sosial. (2018). Peningkatan Pemenuhan Kebutuhan Gizi Keluarga Miskin.

Kontan.co.id (2018). Target Penyaluran BPNT tak Berubah Meski Terhambat Masalah Teknis. Artikel diakses dari <https://nasional.kontan.co.id/news/target-penyaluran-bpnt-tak-berubah-meski-terhambat-masalah-teknis> diakses 3 Oktober 2018.

Sindonews.com. (2017). Penyaluran BPNT Terkendala Data dan Kesiapan Infrastruktur. Artikel diakses dari <https://ekbis.sindonews.com/read/1225735/34/penyaluran-bpnt-terkendala-data-dan-kesiapan-infrastruktur-1501501471> diakses pada 5 Oktober 2018.

Tatar.id. (2018). 2 Permasalahan Program Bantuan Pangan. Artikel diakses dari <http://www.tatarsukabumi.id/2018/07/2-permasalahan-program-bantuan-pangan.html> diakses pada 1 Oktober 2018.

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. (2018). Materi Sosialisasi Bansos rastra.

*“Siap Memberikan
Dukungan Fungsi Anggaran Secara Profesional”*

Buletin APBN
Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajianggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635
e-mail puskajianggaran@dpr.go.id



9 772502 868006