

BANTUAN LANGSUNG SEMENTARA MASYARAKAT

Iwan Hermawan*)



Abstrak

BLSM bertujuan menjaga tingkat konsumsi kelompok miskin saat terjadi guncangan ekonomi. Di Indonesia, BLSM diberikan karena terjadi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) bersubsidi dengan mempertimbangkan kesehatan anggaran dan pemberian subsidi yang lebih adil. Kenaikan harga BBM akan menstimulasi kenaikan harga-harga sehingga menurunkan daya beli masyarakat. Pro dan kontra terhadap program ini tidak hanya terjadi di Indonesia tetapi juga di negara-negara lain. Keberhasilan BLSM ditentukan oleh pembangunan sektor layanan publik yang layak bagi masyarakat dan penentuan target yang dikenai bantuan tersebut, baik melalui pemutakhiran data maupun pengawasan.

A. Pendahuluan

Beberapa dekade ini, bantuan langsung kepada masyarakat (*social cash transfer*) atau bantuan langsung sementara masyarakat (BLSM), menjadi kebijakan yang populer guna mengurangi kemiskinan di banyak negara di dunia. Bahkan lebih dari 15 tahun terakhir pemerintah di negara-negara berkembang telah melakukan program tersebut kepada hampir 0,75 hingga 1 miliar orang. Perkembangan tersebut terjadi karena: (1) adanya integrasi ekonomi global yang membawa kesempatan dan ancaman bagi rumah tangga miskin serta kelompok lainnya. Dalam hal ini bantuan langsung berperan penting untuk mengurangi

transitory poverty, khususnya saat terjadi guncangan ekonomi, (2) banyaknya bukti empiris yang menjelaskan bahwa bantuan tersebut dapat membantu masyarakat keluar dari kemiskinan yang kronis, kemiskinan antargenerasi, meningkatkan manfaat *non-income*, meningkatkan modal manusia, dan akselerasi kemajuan target *Millennium Development Goals* (MDGs), dan (3) adanya kerawanan pangan sehingga program tersebut menjadi lebih efisien dan efektif dibandingkan bantuan pangan darurat yang diberikan tiap tahun.

Pada dasarnya tujuan pemberian BLSM adalah untuk menjaga tingkat konsumsi kelompok miskin yang notabene

*) Peneliti bidang Ekonomi Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: iwan.hermawan@dpr.go.id



jarang memiliki *saving* atau akses terhadap pinjaman saat terjadi guncangan ekonomi. Kondisi tersebut akan semakin diperparah dengan tingkat pendidikan yang rendah dan ketidakterampilan tenaga kerja dari kelompok miskin. Oleh sebab itu, dengan tingkat konsumsi yang terjaga diharapkan mereka dapat meningkatkan kapasitasnya dalam mengelola risiko.

Di Indonesia, BLSM merupakan salah satu program kompensasi selain dari penyaluran beras miskin (*raskin*), program keluarga harapan (PKH), dan bantuan siswa miskin (BSM). BLSM diberikan karena terjadi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM khususnya premium dan solar) bersubsidi. Kenaikan harga BBM bersubsidi akan menstimulasi inflasi dan lebih lanjut, menurut Kurtubi, dapat menurunkan daya beli (*purchasing power*) masyarakat terhadap tingkat konsumsinya. Menteri Keuangan, Chatib Basri, mengatakan kebijakan kenaikan harga BBM bersubsidi akan menambah jumlah rakyat miskin hingga empat juta orang jika tanpa diberikan BLSM. Masyarakat miskin memiliki porsi pengeluaran terbesar adalah untuk pangan, sedangkan masyarakat menengah ke atas porsi pengeluaran untuk pangan relatif lebih kecil dibandingkan pengeluaran yang lain, salah satunya konsumsi BBM bagi kendaraannya. Meskipun demikian, kenaikan harga BBM bersubsidi berdampak pada harga bahan pangan yang mana diangkut dengan sarana transportasi.

B. Pro dan Kontra BLSM di Indonesia

Beberapa ahli melihat BLSM dari perspektif yang berbeda. Para ahli yang pro terhadap manfaat BLSM berargumen bahwa bantuan tersebut memiliki dampak positif, antara lain: (1) menciptakan lingkungan investasi yang kondusif, (2) mendorong pengembangan modal manusia, meningkatkan kesehatan, pendidikan, dan produktivitas pekerja, (3) memungkinkan kelompok miskin melindungi dirinya dan asetnya, bahkan mempertahankan pendapatan jangka panjangnya, (4) mengurangi risiko sosial, (5)

memerangi diskriminasi dan membuka potensi ekonomi (bias gender dalam pendidikan), (6) mendukung partisipasi kelompok miskin dalam pasar tenaga kerja karena pencarian kerja seringkali mahal dan berisiko, (7) menstimulasi permintaan terhadap barang dan jasa lokal, (8) menciptakan manfaat bagi kelompok-kelompok yang tidak diuntungkan karena reformasi ekonomi, seperti kompensasi bagi kelompok miskin dari pengurangan harga BBM.

Bagi kelompok yang kontra terhadap program BLSM, secara filosofi, BLSM telah menempatkan masyarakat sebagai pengemis dan tidak menempatkan masyarakat secara bermartabat atau berdaya. Bahkan masyarakat harus menanggung kenaikan harga-harga di sektor lainnya, misalnya biaya transportasi. Asumsi pemerintah melakukan kenaikan harga BBM bersubsidi untuk menyehatkan anggaran adalah tidak tepat. Sebenarnya cara penghematan lain dapat dilakukan pemerintah, misalnya pengembangan energi terbarukan dan infrastruktur, yang dapat dilakukan jauh-jauh hari sebelumnya. Selain itu BLSM juga diprediksikan sulit untuk mencapai tujuan awalnya. Mengacu pada bantuan tunai langsung pada tahun 2006, ternyata 60 persen bantuannya digunakan untuk membayar hutang dan membeli rokok. BLSM dapat menjadi benteng inflasi bagi masyarakat miskin jika BLSM tersebut dibelanjakan secara produktif.

Secara umum kemampuan BLSM dalam mengurangi kemiskinan tersebut sangat tergantung pada akurasi target yang dikenai bantuan tersebut. Penyaluran BLSM diakui pemerintah memiliki kendala di berbagai daerah karena data yang tidak akurat, jumlah bantuan yang belum mencukupi kebutuhan masyarakat, dan adanya *rent seeker*. Data yang digunakan tersebut ternyata didasarkan pada data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2011 untuk data *raskin*. Akibatnya di lapangan terjadi perubahan data, misalnya, warga yang telah pindah tempat tinggal dan meninggal dunia. Selain itu sejumlah penyelewengan BLSM juga terjadi secara sporadis di beberapa daerah di Indonesia.

C. BLSM di Indonesia vs BLSM di Negara-Negara Lain

1. BLSM di Indonesia

BLSM diluncurkan oleh pemerintah mulai 22 Juni 2013 dan diberikan kepada 15,5 juta Rumah Tangga Sasaran (RTS) dengan besaran Rp150.000,- per bulan selama empat bulan. Tahap awal BLSM diberikan dua bulan sekaligus, yaitu Rp300.000,- di mana akan dibagikan bertahap sampai Juli. Pembagiannya fokus pada dua tempat, yaitu PT. Pos Indonesia yang telah ditunjuk dan komunitas masyarakat melalui perangkat pemerintahan. BLSM akan diberikan dalam tiga tahap. *Tahap pertama* di 14 kota besar, *tahap kedua* pada 25 Juni mencakup 33 propinsi, dan *tahap ketiga* per 1 Juli mencakup semua kabupaten kota. Penyaluran ini didahului dengan mencetak Kartu Perlindungan Sosial (KPS) sebagai bukti pengambilan dana BLSM dan didistribusikan oleh PT. Pos Indonesia. Untuk mendanai BLSM tersebut, alokasi anggarannya mencapai Rp9,3 triliun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBN-P) tahun 2013.

Alokasi anggaran BLSM tersebut lebih rendah Rp2,3 triliun dari anggaran sebelumnya yang mencapai Rp11,625 triliun. Penghematan ini dimungkinkan karena penyaluran BLSM sebesar Rp150.000,- per bulan yang semula lima bulan dipotong menjadi empat bulan. Selisih penghematan tersebut akan dialokasikan untuk biaya penyaluran dan pengamanan BLSM sebesar Rp360 miliar, infrastruktur modal Rp500 miliar, dan tambahan kebutuhan mendesak sebesar Rp196,4 miliar. Sementara itu, alokasi terbesar dari selisih penghematan akan digunakan untuk pembangunan infrastruktur dasar yang bersifat bantuan sosial senilai Rp1,25 triliun.

2. BLSM di Negara-Negara Lain

Lebih dari 30 negara, termasuk negara-negara di Amerika Latin telah melakukan program BLSM, seperti Brasil, Kolombia, Nikaragua, dan Meksiko. Demikian juga dengan China dan Etiopia juga telah melaksanakan program yang sama. Program tersebut memiliki potensi dan kontribusi

terhadap peningkatan kehidupan dari masyarakat miskin.

Di negara-negara Asia, Saudi Arabia, Oman, Mesir, Afrika Selatan, dan bahkan di negara-negara Eropa, baik insidental (tekanan minyak dunia, krisis pangan) maupun permanen, juga memberlakukan bantuan langsung tunai. Pemerintah Hong Kong pada tahun 2011 memberikan subsidi listrik, meningkatkan tunjangan kesejahteraan, dan membagikan bantuan langsung tunai bagi setiap penduduk. Selain Filipina dan Kamboja, kini Malaysia juga memberlakukan BLSM yang bernama Bantuan Rakyat 1 Malaysia (BR1M).

India memiliki jumlah penduduk miskin lebih banyak dibandingkan negara-negara lainnya. BLSM diberlakukan 1 Januari 2013 untuk 420 penduduk miskin di India, di mana 200 juta penduduknya akan menerima BLSM pengganti subsidi bahan bakar dan pangan. Program tersebut berdasarkan model dari Meksiko dan Brasil. BLSM dipandang dapat memutus rantai korupsi birokrasi, biaya transaksi, mudah diawasi, dan membawa masyarakat pada sistem yang lebih teratur. Berbagai permasalahan muncul ketika penerima uang tunainya adalah laki-laki yang cenderung menghambur-hamburkan dibandingkan perempuan. Penelitian Bank Dunia menunjukkan hubungan langsung antara program BLSM dengan pola pemilihan suara, di mana penerima BLSM cenderung memilih partai yang memberikannya uang. Selain itu Bank Dunia juga meyakini bahwa BLSM ini bukan obat mujarab. Bantuan ini justru akan berjalan baik jika pemerintah mampu membangun dan menyediakan layanan publiknya dengan layak, seperti pendidikan dan kesehatan.

Berbagai pengalaman negara-negara lain dalam mengimplementasikan BLSM tersebut dapat menjadi masukan penting bagi Pemerintah Indonesia. Penerima BLSM diberikan dengan syarat tertentu, contohnya penerima BLSM harus perempuan, harus bekerja di sektor pertanian, harus bersekolah, dan hadir dalam pemeriksaan kesehatan. Hal ini dapat dilakukan oleh pemerintah mengingat tingkat kemiskinan terbesar ada di daerah perdesaan dan bekerja di sektor pertanian.

D. Penutup

BLSM menjadi kebijakan yang populer guna mengurangi kemiskinan di banyak negara di dunia. Implementasi BLSM akan mendorong tingkat konsumsi masyarakat miskin terjaga dan memungkinkan mereka dapat mengelola risiko ketika terjadi guncangan ekonomi. Di Indonesia, BLSM diluncurkan untuk mengkompensasi adanya kenaikan harga BBM bersubsidi dengan mempertimbangkan kesehatan anggaran dan pemberian subsidi yang lebih adil.

Pro dan kontra terhadap program ini tidak hanya terjadi di Indonesia tetapi juga di negara-negara lain di dunia. Hasil nyata program ini dapat terlihat dari pengurangan jumlah penduduk miskin dan peningkatan kualitas hidup kelompok miskin. Di sisi lain, BLSM juga bukan obat mujarab yang dapat menyelesaikan semua permasalahan kemiskinan. Sifatnya yang temporer harus didukung dengan upaya-upaya lain yang sifatnya jangka panjang, seperti pengembangan energi terbarukan dan infrastruktur. Oleh sebab itu keberhasilan BLSM ditentukan oleh pembangunan sektor layanan publik yang layak bagi masyarakat dan penentuan target yang dikenai bantuan tersebut, baik melalui pemutakhiran data maupun pengawasan.

Rujukan:

1. Arief, Andi. "Negara Lain pun Mengadopsi Bantuan Langsung Tunai," <http://www.aktual.co>, diakses 24 Juni 2013.
2. Bagus, Mukhtar. "Pembagian BLSM tak Tepat Sasaran," <http://ekbis.sindonews.com>, diakses 5 Juli 2013.
3. "BLSM bisa Melempen, Rokok Menggerus Daya Beli Keluarga Termiskin". *Kompas*, 2 Juli 2013.
4. "Badan Anggaran DPR Setujui Dana BLSM Rp. 9,3 Triliun, Disalurkan 4 Bulan," <http://setkab.go.id>, diakses 24 Juni 2013.
5. "BR1M will be Given Annually: PM," <http://www.malaysia-chronicle.com>, diakses 5 Juli 2013.
6. "Data Sebabkan Penyaluran BLSM Bermasalah," <http://www.hukumonline.com>, diakses 5 Juli 2013.
7. Departement for International Development and UKAid. "Cash Transfers Literature Review". *Policy Division*, London, 2011.
8. Easterly, W., S. Fischer. 2001. "Inflation and the Poor". *Journal of Money, Credit and Banking*, 33 (2), pp. 160-178.
9. Ghosh, Jayati. 2011. "Cash Transfers as the Silver Bullet for Poverty Reduction: A Sceptical Note". *Economic and Political Weekly*, XLVI (21).
10. Jamil, A. Islamy. "Ada Perbedaan Konsep Masyarakat Miskin," *Republika*, 24 Juni 2013.
11. "Kenaikan BBM Tambah Jumlah Rakyat Miskin," <http://www.hukumonline.com>, diakses 5 Juli 2013.
12. Kharismawati, Margareta Engge. "BLSM Mulai Dibagikan Besok," <http://bisniskeuangan.kompas.com>, diakses 24 Juni 2013.
13. Nota Keuangan dan Rancangan APBN-P Tahun Anggaran 2013.
14. "Pengamat: Kenaikan Harga BBM Sebabkan Daya Beli Masyarakat Menurun," <http://rri.co.id>, diakses 24 Juni 2013.
15. "Penerima BLSM Bermasalah," *Republika*, 24 Juni 2013.
16. Sandi, Ayu Prima. "Selisih Anggaran BLSM untuk Infrastruktur," <http://www.tempo.co>, diakses 24 Juni 2013.
17. Samson, Michael Samson. 2009. *Social Cash Transfers and Pro-Poor Growth in Promoting Pro-Poor Growth, Social Protection*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
18. Sari, Sri Mas Sari. "Pemerintah Siaga Penuh," *Bisnis Indonesia*, 22 Juni 2013.
19. Scott, James Scott. 2009. *Social Transfers and Growth in Poor Countries*. Manchester: Brooks World Poverty Institute, OECD.
20. Slesnick, D. T. 1996. "Consumption and Poverty: How Effective are In-Kind Transfers? ". *The Economic Journal*, 106 (439), pp. 1527-1545.
21. "Will Cash Transfers Work in India?," <http://www.bbc.co>, diakses 5 Juli 2013.