



This project is funded by  
the European Union



PENABULU FOUNDATION  
CIVIL SOCIETY RESOURCE ORGANIZATION

## ***POLICY BRIEF***

# **BANTUAN SOSIAL UNTUK KELOMPOK RENTAN DI INDONESIA: PEMBELAJARAN DARI PANDEMI COVID-19**

Yanu Endar Prasetyo  
Rinto Andhi Suncoko  
Ria Yulianti  
Hamong Santono  
Dini Andriani  
Maria Anik  
Dwi Premadha Lestari



## A. RINGKASAN EKSEKUTIF (KEY TAKEAWAYS)

- *Pemerintah belum memiliki peta jalan yang komprehensif dan holistic terkait dengan Bansos bagi kelompok rentan, termasuk belum adanya acuan tentang kapan Bansos akan diberikan dan kapan akan dihentikan? Oleh karena itu, Pemerintah perlu mempercepat finalisasi dan implementasi Rancangan Peraturan Presiden (Raperpres) Reformasi Sistem Perlindungan Sosial serta memperjelas situasi kerentanan warga negara dan solusi di dalamnya.*
- *Sinkronisasi, harmonisasi dan akurasi data penerima manfaat Bansos antar K/L masih sangat lemah. Oleh karena itu, Pemerintah harus mengambil jalan tegas untuk memastikan proyek Satu Data Indonesia (SDI) dapat dipercepat dan menjadi basis dalam penentuan kebijakan Bansos, termasuk di dalamnya pertukaran dan pembaharuan DTKS, Data UMKM, Data Kependudukan (BPS dan Dukcapil), serta data terpilah dan terkait kelompok rentan lainnya.*
- *Pembenahan terkait data ini tidak hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, namun harus diikuti komitmen Pemerintah Daerah. Diperlukan lebih banyak keterlibatan lintas Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selain itu, pematkhiran DTKS perlu didorong menjadi bagian dari tugas desa/kelurahan sebagai garda terdepan dalam pendataan penerima manfaat Bansos.*
- *Rekomendasi utama untuk mengurai akar permasalahan dan menemukan solusi perbaikan Bansos ini antara lain diperlukan: (1) evaluasi menyeluruh (2) pelibatan OMS (3) penyusunan peta jalan, dan (4) implementasi pendekatan Universal Social Protection dalam desain dan implementasi Bansos di Indonesia.*

## B. PENDAHULUAN

Kehadiran Negara sangatlah krusial untuk melindungi warganya dari dampak pandemi COVID-19 maupun krisis-krisis sosial ekonomi lainnya. Ketika kondisi pasar sedang terpuruk dan komunitas juga mengalami beban sosial yang sama-sama berat, maka suka tidak suka, Negara menjadi tempat bergantung terakhir bagi segenap warganya. Terlepas dari berbagai kontroversi di awal masa pandemi dan kritik atas langkah-langkah kebijakan yang dilakukan, Pemerintah Indonesia telah berupaya mengeluarkan beragam regulasi, kebijakan dan program untuk mengatasi dampak pandemi[1]. Sebagai contoh, pemerintah RI telah membentuk Satgas khusus untuk Penanganan Pandemi, mengeluarkan kebijakan pembatasan sosial secara nasional, mendorong kebijakan bekerja dari rumah, memperluas testing dan cakupan vaksinasi, *refocusing* anggaran, hingga mengeluarkan ragam program bantuan sosial untuk kelompok masyarakat yang membutuhkan[2].

Sepanjang tahun 2020 hingga 2022, Pemerintah telah mengeluarkan berbagai program Bantuan Sosial (Bansos) yang dimaksudkan untuk meringankan beban warga dari dampak pandemi. *Policy brief* ini disusun untuk memaparkan hasil kajian tentang implementasi Bansos dan efektifitas Bansos atau Bantuan Pemerintah tersebut, khususnya bagi kelompok rentan di Indonesia. Hasil tinjauan terhadap kebijakan dan program Bansos selama pandemi COVID-19 ini diharapkan dapat mendorong reformasi Bansos secara menyeluruh – termasuk di dalamnya masalah integrasi data dan program yang tersebar di berbagai K/L - agar kebijakan dan program terkait Bansos bisa lebih transparan dan akuntabel (tepat waktu, tepat jumlah, tepat mutu, tepat sasaran, dan tepat administrasi).

## C. METODOLOGI

Kajian tentang Bansos untuk kelompok rentan ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif [3] melalui beberapa teknik pengambilan data seperti analisis dokumen resmi Pemerintah seperti Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) II Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tahun 2021, monitoring pemberitaan media terkait Bansos tahun 2020-2022, tinjauan sistematis (*systematic review*)[4] terhadap 32 artikel jurnal dari 150 artikel pertama di *Google Advanced Scholars* dengan kata kunci “COVID-19” AND “Bantuan Sosial”, serta catatan diskusi publik (*internal dan eksternal review*) terhadap hasil kajian yang dilakukan. Rentang waktu penyusunan kajian ini adalah dari bulan April sampai dengan September 2022. Namun demikian, keterbatasan dari kajian ini adalah hanya melakukan analisis pada implementasi Bansos di tingkat nasional dan belum mencakup Bansos yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah (Pemda).

## D. HASIL TEMUAN

### ***Ragam Bansos Selama Pandemi***

Selama pandemi COVID-19 di Indonesia, riset ini mencatat setidaknya ada dua puluh tiga (23) program Bansos dan Bantuan Pemerintah yang paling sering disebut di berbagai dokumen maupun media. Dari ke-23 program tersebut, ada lima (5) program yang bersifat

lanjutan. Artinya, Bansos tersebut telah ada sebelum Pandemi dan kemudian dilanjutkan atau bahkan diperluas lagi ketika Pandemi. Kelima program tersebut adalah: PKH, Kartu Sembako/BPNT, dan Penerima Bantuan Iuran (PBI) BPJS Kesehatan yang diselenggarakan (utamanya) oleh Kementerian Sosial, serta KIP Sekolah dan Kuliah yang dijalankan oleh Kemendikbud Ristek. Di luar kelima program tersebut, terdapat 18 (delapan belas) program baru yang diluncurkan oleh Pemerintah (lihat tabel 1). Tentu saja 23 program ini bukanlah seluruh program yang diluncurkan oleh Pemerintah, namun program-program ini menjadi sampel yang paling banyak dikaji dan dibicarakan oleh publik.

*Tabel 1. Program Bansos yang baru diluncurkan oleh Pemerintah selama Pandemi (2020-2022)*

<b>No</b>	<b>Program Bansos (Baru)</b>	<b>K/L Pelaksana (Utama)</b>	<b>Penyalur</b>
1	BLT Dana Desa	Kemendes PDTT	Pemerintah Desa
2	Bansos Tunai Non Jabodetabek/Bansos Tunai Presiden		PT Pos Himbara
3	Bansos Sembako Jabodetabek	Kemensos	E-warong, Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS) untuk Lansia
4	Diskon/Pembebasan Biaya Listrik	Kementerian ESDM	PLN
5	Kartu Pra Kerja	Manajemen Pelaksana Program Kartu Pra Kerja	DANA (e-wallet) LinkAja
6	Bantuan Kuota Internet Pelajar dan Guru	Kemendikbud Ristek	Operator/pimpinan satuan pendidikan.
7	Bantuan Subsidi Upah Guru Honorer	Kemendikbud Ristek	Himbara
8	Bantuan Apresiasi Pelaku Budaya (APB)	Kemendikbud Ristek	Himbara
9	Bantuan Subsidi Upah/BLT Subsidi Gaji	Kemenaker	BPJS Ketenagakerjaan, Himbara
10	BLT Minyak Goreng	Kemensos	PT Pos TNI dan POLRI
11	Bantuan Tunai Pedagang Kaki Lima, Warung, dan Nelayan (BT-PKWLN)	Kemenko Bidang Perekonomian	Kodim (TNI) dan POLRI
12	Insentif Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR)	Kementerian PUPR	BTN, BNI, dan BRI
13	BLT UMKM	Kemenkop UKM	BRI, BNI, Bank Mandiri, Bank Pembangunan Daerah (BPD), dan Pos Indonesia.
14	Banpres Produktif Usaha Mikro (BPUM)	Kemenkop UKM	Bank Milik BUMN, BUMD, dan PT. Pos Indonesia
15	Pembebasan PPh Final 0,5% untuk pelaku UMKM	Kementerian Keuangan	Ditjen Pajak
16	Subsidi Bunga/Subsidi Margin Untuk Kredit UMKM	Kementerian Keuangan	Ditjen Perbendaharaan

No	Program Bansos (Baru)	K/L Pelaksana (Utama)	Penyalur
17	Pembebasan Pembayaran Bunga dan Pokok KUR	Kementerian Keuangan	Himbara, BCA, Bank Bukopin, Bank Maybank Indonesia, Bank Sinarmas, dll (total 46 Lembaga)
18	BLT BBM	Kementerian Sosial	PT. Pos Indonesia, RT/RW/Kelurahan dan Kecamatan, serta Diantar langsung untuk penyandang disabilitas.

### **Permasalahan Bansos di Indonesia**

Bansos dapat berfungsi sebagai senjata untuk mengatasi kemiskinan maupun untuk investasi sosial [5]–[7]. Model perlindungan sosial berbasis investasi sosial memiliki karakteristik yang berbeda dengan yang umumnya perlindungan sosial untuk penanggulangan kemiskinan [8]. Kebijakan investasi sosial tidak hanya untuk pemenuhan pelayanan dasar, tapi juga diorientasikan pada pemulihan kepercayaan diri masyarakat sehingga mampu memberdayakan dirinya dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi. Beragam program Bansos dari Pemerintah ini tentu saja dilandasi oleh niat baik untuk membantu masyarakat miskin dan kelompok rentan yang membutuhkan. Akan tetapi, seringkali dalam pelaksanaannya, tujuan baik tersebut tidak mudah untuk diwujudkan akibat dari beberapa kendala dan tantangan. Setidaknya ada tiga permasalahan mendasar yang selalu menjadi penghambat pelaksanaan Bansos yang tepat sasaran, tepat jumlah, dan tepat waktu. Tiga masalah tersebut adalah: **ketersediaan dan akurasi data**, masalah **regulasi dan tata kelola**, serta **masalah teknis dan non-teknis lainnya** (lihat tabel 2).

*Tabel 2. Permasalahan Klasik Bansos dan tindakan yang harus dilakukan*

No	Permasalahan	Temuan	Rekomendasi Tindak Lanjut
1	Ketersediaan dan Akurasi Data	NIK Invalid dan warga yang belum memiliki NIK.	NIK adalah syarat mutlak warga negara dapat mengakses Bansos, oleh karena itu semua masalah terkait NIK harus dituntaskan oleh Pemerintah.
		Selisih data Adminduk dan hasil sensus BPS 2020	Sinkronisasi dan integrasi data Dukcapil dan BPS
		DTKS tidak akurat, tidak valid, dan tidak mutakhir	Memperjelas ketentuan pemutakhiran data antara Kemensos, Kemendagri dan Pemda
		Satu Data Indonesia (SDI) “jalan di tempat”	Perlu dibuat regulasi turunan perpres SDI yang memadai dan ketidakjelasan posisi wali data atau produsen data di tingkat pusat dan daerah
2	Program dan Regulasi	Banyak program Bansos yang tersebar di berbagai kementerian/lembaga. Sedikitnya terdapat 89 program dengan kode akun 57 (bantuan sosial), akun 52	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ego sektoral K/L harus dikurangi.</li> <li>Perlu satu badan atau lembaga khusus untuk menangani Bansos, Bantuan Pemerintah dan Subsidi untuk memudahkan pengawasan dan memangkas birokrasi.</li> </ul>

		(bantuan pemerintah), dan akun 99 (subsidi) yang digolongkan sebagai program untuk masyarakat kurang mampu.	
		Regulasi terkait Bansos masih abai terhadap pengarusutamaan gender (Bansos masih netral dan tidak sensitif gender)	Perlu lebih banyak kajian terkait pengarusutamaan gender dalam Bansos. Apakah ada marginalisasi peran perempuan dalam mengakses Bansos? Apakah ada stigma tertentu yang melekat/dilekatkan pada perempuan penerima Bansos? Bahkan, apakah pengelolaan Bansos dalam rumah tangga dapat berujung subordinasi dan kekerasan?
3	Kendala teknis dan non-teknis lainnya	<p>KPM tidak terdaftar dalam DTKS</p> <p>KPM meninggal dunia</p> <p>KPM ganda, menerima lebih dari satu Bansos</p> <p>KPM bermasalah atau tidak memenuhi kriteria tapi mendapatkan Bansos</p> <p>Bank Penyalur tidak memiliki cabang di seluruh Indonesia</p> <p>KPM hanya menerima "kartu" tapi tidak menerima "manfaat"</p> <p>Hasil musyawarah Desa tentang siapa penerima manfaat tidak sinkron dengan keputusan Pusat</p> <p>Nepotisme dalam proses seleksi KPM</p> <p>Pungli dalam proses penyaluran Bansos</p> <p>Korupsi dalam penyelenggaraan Program Bansos</p> <p>Tidak ada pengukuran/evaluasi dampak Bansos yang dilakukan secara sistematis</p> <p>Mekanisme aduan Bansos buntu atau kurang responsif</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemutakhiran DTKS perlu di dorong menjadi bagian dari kegiatan rutin di desa/kelurahan sebagai garda terdepan dalam pendataan penerima manfaat Bansos.</li> <li>• Perbaiki mekanisme komplain dan respon cepat pengaduan agar tidak banyak warga yang hanya menerima kartu/terdaftar tanpa pernah mendapatkan manfaat Bansos.</li> <li>• Sinkronisasi kriteria penerima manfaat dan pemberian otonomi untuk mengambil keputusan di tingkat bawah terkait penerima manfaat.</li> <li>• Mendorong lebih banyak Bansos dalam bentuk transfer tunai untuk mengurangi kebocoran dan korupsi pengadaan barang.</li> <li>• Peran aparat penegak hukum dalam pencegahan korupsi dan penegakan hukum perlu ditingkatkan, termasuk di dalamnya melibatkan pengawasan KPK/BPKP/Kejaksaan dalam mitigasi Korupsi dan upaya manipulasi untuk kepentingan politik.</li> <li>• Menyediakan pos pengaduan baik di titik distribusi Bansos maupun secara daring.</li> <li>• Evaluasi respon pengaduan secara berkala</li> </ul> <p>Lembaga riset pemerintah (BRIN) dan lembaga independen lainnya dapat diberi tugas untuk melakukan evaluasi secara menyeluruh untuk setiap program Bansos.</p>

Merujuk pada pasal 5 UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, penyaluran Bansos ini termasuk dalam pelayanan jasa publik. **Disebutkan dalam Pasal 11 Peraturan Ombudsman Nomor 48 Tahun 2020, tidak tepatnya penyaluran bansos termasuk maladministrasi dalam kategori penyimpangan prosedur, yakni penyelenggaraan layanan publik yang tidak sesuai dengan alur/prosedur layanan.** Sejauh ini, mekanisme untuk partisipasi atau keterlibatan warga dalam melaporkan penyimpangan implementasi Bansos adalah melalui Ombudsman RI dan Sistem Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik Nasional (SP4N) – Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat (LAPOR) atau dikenal dengan **SP4N-LAPOR**. Pihak yang paling banyak dilaporkan oleh masyarakat adalah Dinas Sosial dengan keluhan terkait data penerima Bansos yang tidak akurat.

### ***Bantuan Sosial Untuk Kelompok Rentan***

Berbagai program Bansos di atas, baik yang bersifat lanjutan maupun baru, sebagian telah menjangkau berbagai kelompok rentan di Indonesia, baik di perkotaan maupun pedesaan. Utamanya seperti **rumah tangga miskin**, (PKH, BLT-DD, Subsidi Listrik, BPNT, Insentif perumahan bagi MBR, PBI BPJS Kesehatan, BLT Minyak Goreng dan BLT BBM), **pekerja di sektor formal** (BSU, Kartu Pra Kerja, BSU guru honorer), **pelajar atau mahasiswa kurang mampu** (KIP Sekolah, KIP Kuliah), seniman/pelaku seni, pelaku UMKM (BLT UMKM, BPUM, Subsidi Bunga dan Pokok KUR), dan **pekerja di sektor informal** (BT PKLWN).

Sebagian kecil kelompok rentan sudah terjangkau program-program ini, seperti perempuan, anak-anak, lansia, dan penyandang disabilitas telah masuk dalam komponen PKH, pekerja migran dalam program kartu pra kerja, dan lain sebagainya. Namun demikian, proporsi dan nilai manfaat yang diberikan kepada kelompok rentan tersebut masih sangat kecil. Diperlukan program Bansos yang memang benar-benar menjangkau kelompok rentan ini secara langsung, termasuk di dalamnya beberapa kelompok rentan yang masih belum masuk dalam skema Bansos seperti **penderita TB dan ODHA, Pekerja Rumah Tangga, Masyarakat Adat, serta kelompok-kelompok marjinal lainnya.**

## **E. REKOMENDASI**

### ***Evaluasi Menyeluruh***

Belajar dari Pandemi, program Bansos ke depan haruslah memiliki agenda dan arah yang lebih baik agar dampak atau efek yang dihasilkan oleh kebijakan ini semakin terasa dan bermanfaat. Upaya tersebut harus dimulai dengan melakukan evaluasi menyeluruh, baik dari aspek finansial maupun non-finansial dalam penyelenggaraan Bansos di Indonesia. Evaluasi meliputi aspek pembiayaan dan penyaluran Bansos; efektivitas peran setiap kementerian/lembaga (K/L) yang memiliki program Bansos; efektivitas sistem koordinasi antara Pemerintah pusat dan daerah; keselarasan setiap program Bansos dengan aturan perundangan yang lebih luas; hingga evaluasi terkait data, cakupan dan nilai manfaat dari setiap program Bansos yang diterima oleh warga. Evaluasi menyeluruh ini dapat menjadi pintu pembuka reformasi Bansos dengan menemukan akar permasalahan dan menghasilkan

solusi yang paling tepat dengan mengedepankan prinsip keterbukaan, kemanusiaan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

### ***Pelibatan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS)***

Masih sangat sedikit OMS yang fokus dalam advokasi program Bansos di Indonesia. Padahal, banyak potensi peran yang dapat dilakukan oleh OMS terkait dengan bantuan sosial seperti (1) menjadi fasilitator distribusi bantuan sosial; (2) mengawal, mengawasi, dan mengontrol distribusi bansos yang dilakukan oleh pemerintah; (3) menjadi mitra Pemerintah dalam mendesain dan menyusun desain Bansos. OMS perlu mengambil peran lebih strategis dalam desain dan implementasi Bansos di Indonesia agar semakin transparan, adaptif, dan tepat sasaran. Termasuk dalam hal evaluasi dan monitoring Bansos yang sejauh ini baru dilaksanakan oleh Pemerintah (Kemenko PMK, TNP2K, Bappenas, dan Kemensos) dan belum sepenuhnya melibatkan OMS.

### ***Peta Jalan Bansos***

Pemerintah Indonesia perlu menyusun peta jalan bantuan sosial dengan beberapa pertimbangan substansi. *Pertama*, penyalarsan dan penyesuaian ragam, jenis serta besarnya alokasi anggaran Bansos; *Kedua*, urgensi pembentukan lembaga/badan pelaksana Bansos secara khusus sebagai bentuk dari transparansi dan efisiensi birokrasi; *Ketiga*, perlunya pergeseran paradigma “kerentanan” warga yang semakin dinamis dan semakin universal; *keempat*, selaras dengan upaya pemerintah untuk melakukan reformasi sistem perlindungan sosial, maka penyusunan peta jalan tersebut harus dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan para pemangku kepentingan, termasuk OMS/CSOs. Peta jalan yang dimaksud juga mencakup perspektif (landasan hukum, filosofis, dan sosiologis), kebijakan/program, dan teknis pelaksanaan bantuan sosial. Melalui peta jalan tersebut, diharapkan bantuan sosial di Indonesia memiliki arah yang semakin jelas dan mampu beradaptasi sesuai dengan tantangan-tantangan yang mungkin akan dihadapi di masa kini maupun masa mendatang.

### ***Universal Social Protection***

Ragam program perlindungan sosial ke depan, baik dalam bentuk Bantuan Sosial (Bansos) maupun Jaminan Sosial (Jamsos), perlu terus diperluas dan diperkuat dengan pendekatan yang bersifat universal dan tanpa syarat (*universal social protection*)[9]. Hal ini mengingat kerentanan adalah potensi yang dihadapi oleh semua orang. Dengan cara pandang dan pendekatan universalitas, maka mereka yang sangat rentan, rentan, dan bahkan yang hampir rentan[10], dapat memiliki akses dan hak yang sama terhadap Bansos. Pendekatan ini juga diharapkan dapat memperkuat kohesi sosial serta mengurangi tantangan teknis dan administratif (*exclusion & inclusion error*) yang selama ini dimiliki oleh program-program yang bersifat *targeting*



## F. DAFTAR PUSTAKA

- [1] W. Adiyoso, "Assessing Governments' Emergency Responses to the COVID-19 Outbreak Using a Social Network Analysis (SNA)," *SAGE Open*, vol. 12, no. 2, p. 215824402110711, Apr. 2022, doi: 10.1177/21582440211071101.
- [2] A. Roziqin, S. Y. F. Mas'udi, and I. T. Sihidi, "An analysis of Indonesian government policies against COVID-19," *PAP*, vol. 24, no. 1, pp. 92–107, May 2021, doi: 10.1108/PAP-08-2020-0039.
- [3] J. W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 2014.
- [4] E. Renahy *et al.*, "Connections between unemployment insurance, poverty and health: a systematic review," *European Journal of Public Health*, vol. 28, no. 2, pp. 269–275, Apr. 2018, doi: 10.1093/eurpub/ckx235.
- [5] L. Yu and X. Li, "The effects of social security expenditure on reducing income inequality and rural poverty in China," *Journal of Integrative Agriculture*, vol. 20, no. 4, pp. 1060–1067, Apr. 2021, doi: 10.1016/S2095-3119(20)63404-9.
- [6] K. Corinth, B. Meyer, M. Stadnicki, and D. Wu, "The Anti-Poverty, Targeting, and Labor Supply Effects of Replacing a Child Tax Credit with a Child Allowance," National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, w29366, Oct. 2021. doi: 10.3386/w29366.
- [7] C. Holmemo *et al.*, *Investing in People : Social Protection for Indonesia's 2045 Vision*. World Bank, 2020. [Online]. Available: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33767> License: CC BY 3.0 IGO.
- [8] F. Gerard, C. Imbert, and K. Orkin, "Social protection response to the COVID-19 crisis: options for developing countries," *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 36, no. Supplement\_1, pp. S281–S296, Sep. 2020, doi: 10.1093/oxrep/graa026.
- [9] L. Leisering, "The Calls for Universal Social Protection by International Organizations: Constructing a New Global Consensus," *SI*, vol. 8, no. 1, pp. 90–102, Mar. 2020, doi: 10.17645/si.v8i1.2569.
- [10] AJMC, "Vulnerable Populations: Who Are They?," *THE AMERICAN JOURNAL OF MANAGED CARE*, 2006. [Online]. Available: [https://cdn.sanity.io/files/0vv8moc6/ajmc/7156d97747bada738caf6bb3e702169373491cc8.pdf/A166\\_Nov06VulPopS348to352.pdf](https://cdn.sanity.io/files/0vv8moc6/ajmc/7156d97747bada738caf6bb3e702169373491cc8.pdf/A166_Nov06VulPopS348to352.pdf)