

Agustus 2020

## Ringkasan Kebijakan

# Kecukupan dan Cakupan Manfaat Bantuan Sosial pada Masa Pandemi Covid-19

### Pesan Penting

- Bantuan sosial menjadi tumpuan masyarakat miskin dan rentan miskin, terutama pada masa pandemi Covid-19.
- Pemerintah telah memperluas cakupan penerima manfaat bantuan dan nilai manfaat yang disalurkan melalui program bantuan sosial, baik yang sifatnya reguler maupun *ad hoc*, untuk mengantisipasi dampak sosial ekonomi Covid-19.
- Stimulus ekonomi dan bantuan sosial selama pandemi Covid-19 belum cukup signifikan meringankan beban rumah tangga dan menjangkau seluruh lapisan masyarakat yang membutuhkan.
- Pemerintah perlu mempertimbangkan perluasan kebijakan bantuan sosial yang sedang berjalan saat ini dari segi nominal, jangkauan, dan penyaluran yang lebih tepat sasaran.

### 1. Pengantar

Bantuan sosial merupakan salah satu bentuk intervensi pemerintah yang menjadi tumpuan masyarakat miskin dan rentan miskin, terutama pada masa pandemi Covid-19. Angka pertumbuhan yang hanya mencapai 2,97 persen pada kuartal I 2020 mencerminkan perlambatan aktivitas perekonomian, termasuk terpuruknya perusahaan sebagai penyedia lapangan kerja. Kementerian Tenaga Kerja menyatakan bahwa setidaknya 15,6 persen tenaga kerja terkena pemutusan hubungan kerja. Hal ini juga terjadi pada para pekerja harian maupun informal. Konsekuensinya, banyak rumah tangga mengalami penurunan pendapatan dan potensi masyarakat menjadi miskin meningkat.

Kebijakan pemerintah dalam menopang rumah tangga menghadapi dampak pandemi Covid-19 meliputi

pemberian keringanan pembayaran listrik golongan 450 VA dan 900 VA, memperluas jangkauan dan menaikkan nominal bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT), serta memberikan Bantuan Sosial Tunai (BST) dan Bantuan Sosial Sembako (BSS) bagi keluarga bukan penerima PKH dan BPNT. Pada perubahan kedua postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020, pemerintah menetapkan alokasi anggaran untuk mendukung perlindungan sosial bagi rumah tangga hingga Rp203,9 triliun.

Bentuk-bentuk bantuan sosial yang dikerahkan pemerintah pada tahun anggaran 2020 ini menekankan pada strategi mitigasi risiko. Peningkatan cakupan penerima manfaat

dan nilai bantuan dibatasi selama beberapa periode sampai dengan enam bulan hingga Desember 2020. Jumlah penerima BPNT, yang sekarang disebut Program Sembako, meningkat dari 15,2 juta menjadi 20 juta keluarga penerima manfaat (KPM). Begitu juga penerima PKH dari 9,2 juta menjadi 10 juta KPM. Adapun BSS diberikan kepada 1,9 juta keluarga (sebanyak 1,3 juta di DKI Jakarta dan 600.000 di Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi) dan BST untuk 9 juta keluarga. Secara nominal, jumlah bantuan Program Sembako sejak Maret 2020 menjadi sebesar Rp200 ribu/bulan, sedangkan BSS dan BST sebesar Rp600 ribu/bulan selama tiga bulan. Selain itu, bantuan untuk keluarga diberikan melalui Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (BLT-DD) yang sarasannya untuk keluarga bukan penerima PKH, Program Sembako, BSS, BST, dan program Kartu Prakerja.

Opsi kebijakan yang lebih menekankan pada peningkatan pendapatan rumah tangga perlu menjadi perhatian khusus pada pertengahan hingga akhir tahun ini. Temuan awal yang cukup substansial ini menunjukkan bahwa perluasan cakupan penerima manfaat serta nilai bantuan masih belum memadai, baik yang ditunjukkan oleh hasil pembuktian data sekunder Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) maupun pemberitaan di berbagai media. Masalah ketidaktepatan sasaran program menjadi isu yang kerap mencuat. Sehingga, pengambil kebijakan perlu merumuskan kembali strategi perlindungan bagi rumah tangga terdampak dalam waktu yang singkat. Di antaranya, melalui percepatan realisasi program bagi rumah tangga miskin dan rentan melalui program padat karya yang telah ditetapkan di sejumlah kementerian dan lembaga (K/L), dan berbagai insentif yang diberikan kepada pemerintah daerah melalui transfer ke daerah. Lebih lanjut, penyerapan tenaga kerja juga dapat ditingkatkan melalui dorongan pemerintah pada proyek-proyek Badan Usaha Milik Negara dan korporasi yang mendapatkan insentif penempatan dana, penyertaan modal negara (PMN), dan talangan investasi pemerintah sebagaimana telah digariskan dalam program pemulihan ekonomi nasional (PEN).

Uraian pada tulisan ini dimulai dengan mengupas gambaran cakupan penerima manfaat serta besaran kontribusi bantuan sosial pada masa pandemi Covid-19 di tataran rumah tangga. Bagian selanjutnya akan menjabarkan kecukupan bantuan sosial yang disalurkan. Pada akhir tulisan disajikan beberapa rekomendasi yang dapat menjadi pertimbangan lebih lanjut.

## 2. Cakupan Program Bantuan Sosial

Permasalahan umum dalam program bantuan sosial yang berjalan selama ini adalah ketidaktepatan sasaran penerima manfaat. Pembagian manfaat (*benefit incidence*) program bantuan sosial di berbagai kelompok pendapatan menurut desil pada Tabel 1 menunjukkan rendahnya cakupan berbagai program bantuan pada kelompok masyarakat dengan pendapatan 40 persen terbawah.

Dengan kata lain, masih banyak rumah tangga yang layak menerima bantuan namun belum terjangkau oleh berbagai program pemerintah.

**Tabel 1.** Pembagian Manfaat Penerima Program Bantuan Sosial, Maret 2019

| Kelompok Pendapatan | PIP          | PKH          | BPNT         |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| 1                   | 29,6%        | 26,6%        | 42,5%        |
| 2                   | 25,9%        | 21,6%        | 34,2%        |
| 3                   | 24,7%        | 18,2%        | 30,1%        |
| 4                   | 21,6%        | 14,8%        | 25,5%        |
| 5                   | 19,1%        | 12,4%        | 22,1%        |
| 6                   | 15,8%        | 9,7%         | 19,2%        |
| 7                   | 13,6%        | 7,5%         | 16,0%        |
| 8                   | 9,9%         | 4,7%         | 11,5%        |
| 9                   | 5,7%         | 2,2%         | 6,3%         |
| 10                  | 2,0%         | 0,6%         | 2,2%         |
| <b>Total</b>        | <b>17,1%</b> | <b>11,8%</b> | <b>20,9%</b> |

Sumber: Susenas 2019 Maret, diolah

Bantuan sosial selama masa pandemi juga belum menyentuh lapisan masyarakat yang sebelum terjadi pandemi tergolong tidak miskin namun saat ini harus kehilangan pendapatan hingga pekerjaannya. Berdasarkan hasil survei The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) selama delapan pekan pada masa pandemi, sebanyak 56 persen laki-laki dan 57 persen perempuan di Indonesia yang sebelumnya bekerja, sekarang tidak lagi bekerja. Hilangnya pekerjaan terjadi pada pekerja di semua sektor dan tingkat pendidikan, namun dampak terbesar dirasakan oleh pekerja di sektor pertanian dan jasa. Hasil survei juga menyebutkan bahwa sebagian besar masyarakat yang kehilangan pekerjaan tersebut belum menerima bantuan dari pemerintah. Hanya 26 persen laki-laki dan 23 persen perempuan yang tidak lagi bekerja yang mendapat Program Sembako atau PKH. Hal ini berdampak langsung pada tingkat kerawanan pangan di Indonesia. Pada pekan kedelapan, hanya 19 persen rumah tangga yang melaporkan makan sebanyak biasanya dalam seminggu terakhir. Adapun 35 persen melaporkan bahwa mereka makan lebih sedikit dari biasanya karena kendala keuangan.

Bank Dunia<sup>1</sup> memperoleh temuan yang relatif serupa berdasarkan pemantauan selama pandemi Covid-19. Hasilnya menunjukkan terjadinya penurunan pendapatan

<sup>1</sup> *Indonesia High Frequency Monitoring of Covid-19 Impact*

di hampir seluruh sektor ekonomi, termasuk sektor pertanian. Pemantauan tersebut menemukan 24 persen pencari nafkah utama dalam keluarga berhenti bekerja, sedangkan 76 persen sisanya tetap bekerja namun setengah dari mereka mengalami penurunan pendapatan. Pengurangan pendapatan terjadi di semua kelompok distribusi pendapatan. Selain itu, terjadi kerawanan pangan pada sebagian penduduk Indonesia. Sepertiga rumah tangga melaporkan menurunkan porsi makanan dan, berdasarkan laporan dari lapangan, 31 persen rumah tangga mengalami kekurangan pangan. Sementara itu, 30 hingga 50 persen rumah tangga mengalami perubahan pendapatan (berhenti bekerja, berkurangnya pendapatan) dan kerentanan pangan (kurang pangan, berkurangnya makanan).

Meskipun demikian, pemantauan tersebut menemukan bahwa sebagian besar penduduk menerima bantuan sosial pemerintah. Hal ini merupakan informasi penting bagi pemerintah terkait dengan mekanisme pelaksanaan program yang berjalan saat ini. Temuan lapangan menunjukkan 54 persen rumah tangga dalam kelompok 40 terbawah menerima setidaknya satu program bantuan sosial pemerintah. Namun masih terdapat sekitar sepertiga rumah tangga yang mengalami perubahan pendapatan dan belum terjangkau bantuan apa pun dari pemerintah. Poin ini menjadi catatan penting bagi pemerintah untuk

meningkatkan efektivitas pelaksanaan program. Apabila pemerintah berencana menetapkan alternatif kebijakan melalui perluasan cakupan penerima manfaat, dibutuhkan persiapan jenis serta mekanisme bantuan yang efektif. Utamanya, menyiapkan strategi program yang dapat menjangkau masyarakat lebih luas selama pandemi dengan tetap menjaga protokol kesehatan. Terobosan ini dapat dilakukan melalui mekanisme pasar seperti dengan menggelar operasi pasar untuk menurunkan harga beras.

### 3. Kontribusi Bantuan Sosial

Untuk membangun temuan awal kontribusi bantuan sosial, kajian ini menggunakan data mikro survei rumah tangga Susenas 2019 Maret. Asumsi yang menjadi tumpuan adalah kondisi perekonomian yang normal pada awal 2019. Meskipun selama pandemi Covid-19 pada 2020 terjadi penurunan konsumsi yang signifikan akibat dari perlambatan ekonomi, tulisan ini berupaya menelusuri terlebih dahulu profil konsumsi rumah tangga penerima bantuan program sosial yang telah berjalan. Data Susenas menyediakan identifikasi manfaat program bantuan sosial yang diterima oleh responden. Tabel 2 menampilkan besaran nilai bantuan tiap program pada 2019.

**Tabel 2.** Asumsi Penghitungan Nilai Manfaat Program

| Program      | Sasaran                        | Nilai Manfaat <i>Existing</i> | Nilai Manfaat Tambahan Setelah Covid-19 |
|--------------|--------------------------------|-------------------------------|---|
| PKH          | Penerima manfaat 2019          | Rp2.400.000                   | Tetap                                   |
| PIP          | Penerima manfaat 2019          | Sesuai Jenjang                | Tetap                                   |
| BPNT/Sembako | Penerima manfaat 2019          | Rp 110.000                    | Rp90.000                                |
| Diskon PLN   | Daya 900 VA RTM dan 450 VA     | Bersubsidi                    | Diskon Rp40.000                         |
| BST          | DTKS non-penerima PKH dan BPNT | Tidak Ada                     | Rp600.000                               |

Sumber: Susenas 2019 Maret, diolah

Stimulus ekonomi dan bantuan sosial bagi masyarakat selama pandemi Covid-19 belum cukup signifikan meringankan beban rumah tangga. Data pada Tabel 3 merupakan rata-rata pengeluaran konsumsi rumah tangga pada masa perekonomian normal pada awal 2019 berdasarkan Susenas.

Rata-rata pengeluaran rumah tangga pada desil satu sebesar Rp1.918.716. Apabila ditelusuri komponennya, pengeluaran makanan mencapai Rp1.254.94 dan pengeluaran nonmakanan sebesar Rp 664.322.

**Tabel 3.** Distribusi Penduduk Menurut Desil Pengeluaran dan Rata-rata Pengeluaran Rumah Tangga

| Kelompok | Jumlah       |            | Pengeluaran per Kapita (Rp) |               |                  |
|----------|--------------|------------|-----------------------------|---------------|------------------|
|          | Rumah Tangga | Individu   | Makanan                     | Bukan Makanan | Total            |
| Desil 1  | 5.720.926    | 26.731.202 | 1.254.394                   | 664.322       | <b>1.918.716</b> |
| Desil 2  | 6.105.087    | 26.733.362 | 1.586.160                   | 874.782       | <b>2.460.938</b> |
| Desil 3  | 6.364.220    | 26.728.224 | 1.796.683                   | 1.064.774     | <b>2.861.456</b> |
| Desil 4  | 6.624.730    | 26.730.558 | 1.955.920                   | 1.259.132     | <b>3.215.052</b> |

Sumber: Susenas 2019 Maret, diolah

Dengan asumsi *benefit incidence* program bantuan sosial di tiap kelompok pendapatan masyarakat tidak mengalami perubahan, proporsi bantuan yang diterima oleh kelompok termiskin secara keseluruhan sebesar 11,35 persen dari

total pengeluaran rumah tangga (lihat Tabel 4). Secara proporsional, kontribusi bantuan mengalami penurunan seiring dengan rata-rata pengeluaran pada kelompok di atasnya.

**Tabel 4.** Distribusi Pengeluaran, Nilai, dan Proporsi Bantuan per Rumah Tangga (Rupiah)

| Kelompok Pengeluaran | Pengeluaran Makanan | Pengeluaran Bukan Makanan | Pengeluaran Total | Nilai Bantuan* | Proporsi Bantuan/ Pengeluaran |
|----------------------|---------------------|---------------------------|-------------------|----------------|-------------------------------|
| 1                    | 1.099.761           | 579.889                   | 1.679.650         | 190.659        | 11,35%                        |
| 2                    | 1.420.208           | 793.953                   | 2.214.161         | 179.775        | 8,12%                         |
| 3                    | 1.598.414           | 968.036                   | 2.566.450         | 177.449        | 6,91%                         |
| 4                    | 1.759.972           | 1.155.858                 | 2.915.830         | 179.756        | 6,16%                         |

Sumber: Susenas 2019 Maret, diolah

Catatan: Angka estimasi berdasarkan asumsi dalam Tabel 2.

Secara umum, opsi yang saat ini ditempuh oleh pemerintah masih tidak terdistribusi secara proporsional. Kelompok penerima manfaat selain program reguler—penerima BST dan diskon listrik—rata-rata mendapat bantuan sebesar 21,3 persen dari pengeluaran rumah tangga bulanan mereka.

Sementara itu, rumah tangga penerima program reguler, seperti PKH, PIP, dan Program Sembako ditambah diskon listrik, menerima manfaat sekitar 16,95 persen dari total pengeluaran per bulan.

**Tabel 5.** Besaran Nilai Manfaat Program Bantuan Sosial dan Jaring Pengaman Sosial Covid-19

| Kode  | PKH   | PIP   | BPNT  | Diskon PLN | BLT   | Bansos Existing | JPS Covid-19 | Total (Rp) | Total Pengeluaran (Rp) | Proporsi Bantuan/ Pengeluaran Rumah Tangga |
|-------|-------|-------|-------|------------|-------|-----------------|--------------|------------|------------------------|--|
| (1)   | (2)   | (3)   | (4)   | (5)        | (6)   | (7)             | (8)          | (9)        | (10)                   | (11 = 9/10)                                |
| 00000 | Tidak | Tidak | Tidak | Tidak      | Tidak | 0               | 0            | 0          | 5.326.128              | 0  |
| 00001 | Tidak | Tidak | Tidak | Tidak      | Ya    | 0               | 600.000      | 600.000    | 5.177.191              | 11,59%                                     |
| 00010 | Tidak | Tidak | Tidak | Ya         | Tidak | 0               | 40.000       | 40.000     | 3.116.990              | 1,28%                                      |
| 00011 | Tidak | Tidak | Tidak | Ya         | Ya    | 0               | 640.000      | 640.000    | 3.005.165              | 21,30%                                     |
| 00100 | Tidak | Tidak | Ya    | Tidak      | Tidak | 110.000         | 90.000       | 200.000    | 5.126.746              | 3,90%                                      |
| 00110 | Tidak | Tidak | Ya    | Ya         | Tidak | 110.000         | 130.000      | 240.000    | 3.117.058              | 7,70%                                      |
| 01000 | Tidak | Ya    | Tidak | Tidak      | Tidak | 65.501          | 0            | 65.501     | 5.059.043              | 1,29%                                      |
| 01001 | Tidak | Ya    | Tidak | Tidak      | Ya    | 68.398          | 600.000      | 668.398    | 4.930.044              | 13,56%                                     |
| 01010 | Tidak | Ya    | Tidak | Ya         | Tidak | 62.194          | 40.000       | 102.194    | 3.100.902              | 3,30%                                      |
| 01011 | Tidak | Ya    | Tidak | Ya         | Ya    | 66.642          | 640.000      | 706.642    | 3.021.590              | 23,39%                                     |
| 01100 | Tidak | Ya    | Ya    | Tidak      | Tidak | 183.790         | 90.000       | 273.790    | 5.113.637              | 5,35%                                      |
| 01110 | Tidak | Ya    | Ya    | Ya         | Tidak | 180.928         | 130.000      | 310.928    | 3.152.169              | 9,86%                                      |
| 10000 | Ya    | Tidak | Tidak | Tidak      | Tidak | 200.000         | 0            | 200.000    | 4.962.451              | 4,03%                                      |
| 10010 | Ya    | Tidak | Tidak | Ya         | Tidak | 200.000         | 40.000       | 240.000    | 3.180.704              | 7,55%                                      |
| 10100 | Ya    | Tidak | Ya    | Tidak      | Tidak | 310.000         | 90.000       | 400.000    | 4.914.737              | 8,14%                                      |
| 10110 | Ya    | Tidak | Ya    | Ya         | Tidak | 310.000         | 130.000      | 440.000    | 3.023.761              | 14,55%                                     |
| 11000 | Ya    | Ya    | Tidak | Tidak      | Tidak | 281.531         | 0            | 281.531    | 4.833.545              | 5,82%                                      |
| 11010 | Ya    | Ya    | Tidak | Ya         | Tidak | 280.950         | 40.000       | 320.950    | 3.130.865              | 10,25%                                     |
| 11100 | Ya    | Ya    | Ya    | Tidak      | Tidak | 391.993         | 90.000       | 481.993    | 4.868.408              | 9,90%                                      |
| 11110 | Ya    | Ya    | Ya    | Ya         | Tidak | 388.751         | 130.000      | 518.751    | 3.061.179              | 16,95%                                     |
| 11000 | Ya    | Ya    | Tidak | Tidak      | Tidak | 281.531         | 0            | 281.531    | 4.833.545              | 5,82%                                      |
| 11010 | Ya    | Ya    | Tidak | Ya         | Tidak | 280.950         | 40.000       | 320.950    | 3.130.865              | 10,25%                                     |
| 11100 | Ya    | Ya    | Ya    | Tidak      | Tidak | 391.993         | 90.000       | 481.993    | 4.868.408              | 9,90%                                      |
| 11110 | Ya    | Ya    | Ya    | Ya         | Tidak | 388.751         | 130.000      | 518.751    | 3.061.179              | 16,95%                                     |

Sumber: Susenas 2019 Maret, diolah

Catatan: Asumsi perhitungan menggunakan Tabel 2.

## 4. Kecukupan Manfaat Bantuan Sosial

### 4.1. Penghitungan Tambahan Nilai Manfaat Berdasarkan Kedalaman Kemiskinan

Estimasi untuk mendapatkan tambahan nilai manfaat minimal program bantuan sosial dapat menggunakan indikator yang terkait dengan kemiskinan. Utamanya, apabila bantuan yang akan diberikan dalam bentuk uang tunai. Namun perlu digarisbawahi bahwa nilai manfaat ini akan efektif apabila penerima manfaat yang ditetapkan benar-benar tepat sasaran, yaitu masyarakat yang memang hidup di bawah garis kemiskinan.

Angka besaran nilai manfaat merupakan rata-rata dari gap antara pengeluaran konsumsi per kapita penduduk miskin dan garis kemiskinan. Indeks kedalaman kemiskinan (P1)

berperan dalam penghitungan, selain jumlah penduduk secara keseluruhan dan jumlah penduduk miskin. Dalam membuat estimasi ini diasumsikan bahwa rata-rata jumlah anggota rumah tangga yang miskin adalah lima orang. Lebih lanjut, walaupun responden atau rumah tangga sudah menjadi penerima bantuan program, angka yang dihasilkan tetap merupakan tambahan yang ideal diberikan. Dengan kata lain, apabila rumah tangga miskin tersebut telah penerima manfaat program dengan besaran Rp150.000, masih terdapat selisih tambahan yang dibutuhkan untuk mencapai garis kemiskinan. Besaran tambahan nilai manfaat bantuan yang dapat dipertimbangkan melalui pendekatan rata-rata disajikan pada Tabel 6 berikut ini.

**Tabel 6.** Ekspektasi Tambahan Nilai Manfaat Bantuan Sosial

| Indikator                                | 2019 Maret | 2020 Maret |
|--|------------|------------|
| Jumlah penduduk (juta)                   | 267,16     | 270,14     |
| Garis kemiskinan (Rp/bulan, per kapita)  | 425.250    | 454.652    |
| Jumlah penduduk miskin (juta)            | 25,14      | 26,42      |
| Persentase penduduk miskin, P0 (%)       | 9,41       | 9,78       |
| Indeks kedalaman kemiskinan, P1          | 1,55       | 1,61       |
| <b>Ekspektasi Tambahan Nilai Manfaat</b> |            |            |
| Per kapita (Rp)                          | 70.046     | 74.846     |
| Rumah tangga (Rp)                        | 350.230    | 374.230    |

Sumber: BPS, diolah staf TNP2K

Hasil ekspektasi nilai manfaat bantuan program pada 2019 sebesar Rp350.230 (lihat Tabel 6). Apabila meninjau besaran program BPNT pada 2019 yang jumlahnya Rp150.000, nilai ini sangat jauh dari ekspektasi. Mengingat masih terdapat ketidaktepatan sasaran, rumah tangga miskin penerima manfaat juga harus diberi tambahan sebanyak ekspektasi nilai manfaat untuk menjamin bahwa program bantuan dapat menurunkan angka kemiskinan.

Rencana pemerintah yang akan menurunkan nilai manfaat bantuan dari Rp600.000 pada Juli hingga September 2020 perlu dipertimbangkan kembali. Untuk penghitungan 2020 (berdasarkan data Susenas Maret), dibutuhkan ekspektasi

tambahan nilai manfaat bantuan sampai dengan Rp374.230 tiap rumah tangga sasaran sehingga jarak antara pengeluaran konsumsi dan garis kemiskinan makin mendekat. Perlu digarisbawahi, angka yang dihasilkan pada Tabel 6 berdasarkan data pada awal tahun, ketika dampak ekonomi akibat pandemi Covid-19 masih belum terlalu parah. Pada masa setelah kuartal I 2020, seluruh penghitungan mengenai kegiatan ekonomi, khususnya pertumbuhan produk domestik bruto, menunjukkan arah yang memburuk.

#### 4.2. Kecukupan Manfaat Berdasarkan Program Berjalan

Permasalahan utama dalam bantuan sosial pada masa pandemi Covid-19 adalah nominal bantuan yang belum mencukupi, jangkauan yang kurang luas, dan penyaluran yang sepenuhnya tepat sasaran.

Pada krisis nonkonvensional seperti saat ini, pemerintah harus mengkaji seluruh opsi dan tidak terpaku pada mekanisme penyaluran konvensional.

**Tabel 7.** Besaran Nilai Manfaat Program Bantuan Sosial Menurut Wilayah

| Kode         | Perkotaan      |                   |  | Perdesaan      |                   |  |
|--------------|----------------|-------------------|--|----------------|-------------------|--|
|              | Total Manfaat  | Total Pengeluaran | Proporsi Bantuan/<br>Pengeluaran<br>Rumah Tangga | Total Manfaat  | Total Pengeluaran | Proporsi Bantuan/<br>Pengeluaran<br>Rumah Tangga |
| (1)          | (2)            | (3)               | (4 =2/3)   | (5)            | (6)               | (7 =5/6)   |
| 00000        | 0              | 5.591.791         | 0,00%  | 0              | 4.938.014         | 0,00%  |
| 00001        | 600.000        | 5.490.459         | 10,93%   | 600.000        | 4.863.651         | 12,34%   |
| 00010        | 40.000         | 3.142.076         | 1,27%  | 40.000         | 3.084.084         | 1,30%  |
| 00011        | 640.000        | 3.007.397         | 21,28%   | 640.000        | 3.003.224         | 21,31%   |
| 00100        | 200.000        | 5.354.539         | 3,74%  | 200.000        | 5.043.516         | 3,97%  |
| 00110        | 240.000        | 3.101.582         | 7,74%  | 240.000        | 3.122.788         | 7,69%  |
| 01000        | 67.730         | 5.264.087         | 1,29%  | 63.824         | 4.904.734         | 1,30%  |
| 01001        | 667.796        | 5.063.936         | 13,19%   | 668.833        | 4.832.949         | 13,84%   |
| 01010        | 102.048        | 3.171.138         | 3,22%  | 102.319        | 3.040.790         | 3,36%  |
| 01011        | 705.819        | 2.959.691         | 23,85%   | 707.233        | 3.065.962         | 23,07%   |
| 01100        | 271.625        | 4.941.261         | 5,50%  | 274.826        | 5.196.139         | 5,29%  |
| 01110        | 315.862        | 3.258.239         | 9,69%  | 308.745        | 3.105.243         | 9,94%  |
| 10000        | 200.000        | 5.092.921         | 3,93%  | 200.000        | 4.885.537         | 4,09%  |
| 10010        | 240.000        | 3.075.148         | 7,80%  | 240.000        | 3.236.253         | 7,42%  |
| 10100        | 400.000        | 5.588.410         | 7,16%  | 400.000        | 4.574.875         | 8,74%  |
| 10110        | 440.000        | 2.885.205         | 15,25%   | 440.000        | 3.087.839         | 14,25%   |
| 11000        | 280.005        | 5.186.831         | 5,40%  | 282.667        | 4.570.594         | 6,18%  |
| 11010        | 324.782        | 3.020.701         | 10,75%   | 318.157        | 3.211.177         | 9,91%  |
| 11100        | 481.988        | 5.170.774         | 9,32%  | 481.996        | 4.703.820         | 10,25%   |
| 11110        | 519.722        | 3.093.025         | 16,80%   | 518.176        | 3.042.300         | 17,03%   |
| <b>Total</b> | <b>142.447</b> | <b>4.575.584</b>  | <b>3,11%</b>                                     | <b>203.260</b> | <b>4.144.883</b>  | <b>4,90%</b>                                     |

Sumber: Analisis Susenas 2019 Maret

Catatan: Kode kombinasi program merujuk pada Tabel 5.

Secara nominal, bantuan sosial yang disalurkan pemerintah rata-rata dapat menutup kebutuhan rumah tangga 1 hingga 21 persen dari total pengeluaran. Hal ini tergantung pada komposisi jenis bantuan yang diterima. Secara wilayah, proporsi bantuan yang diterima oleh rumah tangga di perdesaan lebih tinggi daripada rumah tangga di perkotaan. Di wilayah perkotaan, proporsi bantuan yang diterima oleh rumah tangga sebesar 3,11 persen, sedangkan di wilayah perdesaan mencapai 4,9 persen. Di wilayah perdesaan, bantuan belum termasuk BLT yang bersumber dari dana desa. Tabel juga menunjukkan, secara umum pandemi Covid-19 lebih berdampak pada wilayah perkotaan dibandingkan dengan wilayah perdesaan. Oleh karena itu, perlu dirumuskan kebijakan yang khusus ditujukan bagi wilayah perkotaan, seperti melalui alokasi dana kelurahan.

## 5. Pembahasan

Keterbatasan program yang tengah berjalan pada masa pandemi Covid-19 adalah dalam hal penentuan data penerima manfaat. Penyaluran program BST yang menurut regulasi hanya dapat diterima oleh keluarga bukan penerima PKH dan Program Sembako, misalnya, masih mengharuskan calon penerima sudah tercatat dalam DTKS. Penyaluran bantuan melalui jalur konvensional yang memanfaatkan data penerima program reguler seperti PKH, PIP, dan Program Sembako juga belum memadai karena masih terdapat masalah ketidaktepatan sasaran, khususnya *exclusion error* dalam DTKS. Akibatnya masih banyak penduduk miskin yang belum menerima bantuan PIP, PKH dan Program Sembako. Untuk mengatasi hal ini, opsi lain yang dapat dipertimbangkan adalah dengan memberikan kewenangan pada aparat terbawah (kepala desa/kelurahan) untuk menetapkan daftar penerima

manfaat agar penyaluran lebih tepat sasaran. Namun, dengan tetap menjaga sistem pelaporan data kepada dinas terkait guna memastikan data dapat terdokumentasi sebagai sumber pemutakhiran data.

Pemerintah mewacanakan penyaluran beras 15 kilogram bagi 10 juta rumah tangga. Dalam pelaksanaan kebijakan penambahan nilai manfaat dalam bentuk beras tersebut, temuan-temuan di atas dapat menjadi pertimbangan dalam merancang rencana bantuan sosial tahap selanjutnya. Berdasarkan pengalaman pelaksanaan Program Beras untuk Keluarga Prasejahtera (Rastra), pembagian beras sangat rentan terhadap risiko bagi rata. Pada saat bersamaan, belum tersedianya data dan jalur penyaluran bantuan bagi masyarakat yang belum terdaftar dalam DTKS menghambat gerak pemerintah untuk membantu masyarakat yang terkena dampak ekonomi pandemi Covid-19.

Bentuk program bantuan untuk masyarakat miskin dan rentan dapat berupa program padat karya. Hal ini merupakan opsi yang dapat dipertimbangkan dengan memanfaatkan alokasi dana dari program PEN apabila memang terdapat keterbatasan anggaran dalam belanja pemerintah. Salah satunya, melalui insentif yang ditujukan kementerian dan lembaga maupun pemerintah daerah yang anggarannya mencapai Rp 106,11 triliun. Sejumlah proyek pembangunan dalam jangka pendek dapat didesain untuk menyerap tenaga kerja, misalnya, dengan kegiatan padat karya tunai di wilayah perkotaan. Sehingga, dukungan pemerintah tidak hanya memberikan bantuan yang bersifat sosial, melainkan juga berupaya menyediakan lapangan kerja dan menciptakan pendapatan bagi masyarakat miskin dan rentan.

## 6. Rekomendasi

- Pemerintah perlu mempertimbangkan perluasan kebijakan bantuan sosial yang sedang berjalan saat ini dari segi nominal bantuan yang belum mencukupi, jangkauan yang kurang luas, dan penyaluran yang belum sepenuhnya tepat sasaran.
- Pemerintah perlu merumuskan kebijakan bagi wilayah perkotaan, seperti melalui alokasi dana kelurahan maupun insentif program PEN untuk K/L dan pemda. Bentuk intervensi kebijakan yang diperlukan dapat berupa bantuan langsung sebagaimana BLT-DD atau melalui kegiatan padat karya tunai (PKT) di wilayah perkotaan.
- Pemerintah perlu memperluas cakupan penerima manfaat dan menyiapkan jenis serta mekanisme bantuan yang secara efektif dapat menjangkau masyarakat lebih luas selama pandemi dengan tetap menjaga protokol kesehatan. Terobosan ini dapat dilakukan melalui mekanisme pasar seperti dengan menggelar operasi pasar untuk menurunkan harga beras.
- Pemerintah perlu memberikan kewenangan kepada aparat terbawah (kepala desa/kelurahan) untuk menetapkan daftar penerima manfaat agar penyaluran dapat lebih tepat sasaran, namun dengan tetap menjaga sistem pelaporan data kepada dinas terkait guna memastikan data dapat terdokumentasi sebagai sumber pemutakhiran data.

## Lampiran

**Tabel 8.** Distribusi Penduduk Menurut Status Kemiskinan dan Rata-rata Pengeluaran Rumah Tangga

| Kelompok                      | Jumlah       |             | Rata-rata Pengeluaran Rumah Tangga (Rp) |               |           |
|-------------------------------|--------------|-------------|---|---------------|-----------|
|                               | Rumah Tangga | Individu    | Makanan                                 | Bukan Makanan | Total     |
| Tidak Miskin                  | 66.059.865   | 242.161.810 | 2.658.817                               | 2.804.421     | 5.463.239 |
| Miskin (Aktual)               | 5.377.802    | 25.144.742  | 1.237.504                               | 655.390       | 1.892.889 |
| <b>Pengeluaran per Kapita</b> |              |             |   |               |           |
| Kurang dari GK Makanan        | 1.067.685    | 5.317.392   | 1.081.733                               | 547.670       | 1.629.408 |
| Sangat Miskin                 | 1.682.759    | 8.227.408   | 1.109.311                               | 574.329       | 1.683.646 |
| Miskin                        | 3.695.043    | 16.917.334  | 1.294.574                               | 691.557       | 1.986.132 |
| Hampir Miskin                 | 4.495.588    | 19.912.760  | 1.545.232                               | 836.521       | 2.381.754 |
| Rentan Miskin Lainnya         | 11.177.287   | 46.842.406  | 1.802.863                               | 1.079.555     | 2.882.418 |

Sumber: Diolah Susenas Maret 2019

Keterangan:

- **Penduduk miskin (aktual)** adalah penduduk yang pengeluaran per kapitanya kurang dari Garis Kemiskinan (GK). Pada Maret 2019 tercatat sebesar Rp425.250 per kapita tiap bulan dengan komposisi Garis Kemiskinan Makanan sebesar Rp313.232 (73,66 persen) dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan sebesar Rp112.018 (26,34 persen).
- **Penduduk miskin kurang dari GK Makanan** adalah penduduk yang pengeluaran per kapitanya kurang dari Garis Kemiskinan Makanan sebesar Rp313.232.
- **Penduduk sangat miskin** adalah penduduk yang pengeluaran per kapitanya kurang dari 0,8 x GK.
- **Penduduk miskin** adalah penduduk yang pengeluaran per kapitanya kurang dari 0,8-1 x GK.
- **Penduduk hampir miskin** adalah penduduk yang pengeluaran per kapitanya antara GK-1,2 GK.
- **Penduduk rentan miskin lainnya** adalah penduduk yang pengeluaran per kapitanya antara 1,2 GK-1,4 GK.

**Tabel 9.** Cakupan Sasaran Penerima Manfaat

| Kode                          | PKH   | PIP   | BPNT  | Diskon PLN | BST   | Jumlah Rumah Tangga | Jumlah Penduduk    | Total Pengeluaran Bulanan |
|-------------------------------|-------|-------|-------|------------|-------|---------------------|--------------------|---------------------------|
| (1)                           | (2)   | (3)   | (4)   | (5)        | (6)   | (7)                 | (8)                | (9)                       |
| 00000                         | Tidak | Tidak | Tidak | Tidak      | Tidak | 26,036,870          | 96,795,062         | 5,326,128                 |
| 00001                         | Tidak | Tidak | Tidak | Tidak      | Ya    | 4,939,155           | 18,535,188         | 5,177,191                 |
| 00010                         | Tidak | Tidak | Tidak | Ya         | Tidak | 17,006,888          | 63,789,985         | 3,116,990                 |
| 00011                         | Tidak | Tidak | Tidak | Ya         | Ya    | 3,552,667           | 13,190,877         | 3,005,165                 |
| 00100                         | Tidak | Tidak | Ya    | Tidak      | Tidak | 4,787,562           | 18,144,728         | 5,126,746                 |
| 00110                         | Tidak | Tidak | Ya    | Ya         | Tidak | 3,255,570           | 12,338,112         | 3,117,058                 |
| 01000                         | Tidak | Ya    | Tidak | Tidak      | Tidak | 665,653             | 2,456,103          | 5,059,043                 |
| 01001                         | Tidak | Ya    | Tidak | Tidak      | Ya    | 582,293             | 2,213,309          | 4,930,044                 |
| 01010                         | Tidak | Ya    | Tidak | Ya         | Tidak | 485,176             | 1,813,093          | 3,100,902                 |
| 01011                         | Tidak | Ya    | Tidak | Ya         | Ya    | 445,069             | 1,680,478          | 3,021,590                 |
| 01100                         | Tidak | Ya    | Ya    | Tidak      | Tidak | 718,112             | 2,669,033          | 5,113,637                 |
| 01110                         | Tidak | Ya    | Ya    | Ya         | Tidak | 499,384             | 1,879,218          | 3,152,169                 |
| 10000                         | Ya    | Tidak | Tidak | Tidak      | Tidak | 524,225             | 2,028,219          | 4,962,451                 |
| 10010                         | Ya    | Tidak | Tidak | Ya         | Tidak | 420,042             | 1,592,337          | 3,180,704                 |
| 10100                         | Ya    | Tidak | Ya    | Tidak      | Tidak | 1,911,828           | 7,139,944          | 4,914,737                 |
| 10110                         | Ya    | Tidak | Ya    | Ya         | Tidak | 1,557,363           | 5,846,203          | 3,023,761                 |
| 11000                         | Ya    | Ya    | Tidak | Tidak      | Tidak | 374,770             | 1,399,065          | 4,833,545                 |
| 11010                         | Ya    | Ya    | Tidak | Ya         | Tidak | 272,624             | 1,026,538          | 3,130,865                 |
| 11100                         | Ya    | Ya    | Ya    | Tidak      | Tidak | 1,876,511           | 7,018,540          | 4,868,408                 |
| 11110                         | Ya    | Ya    | Ya    | Ya         | Tidak | 1,525,905           | 5,750,520          | 3,061,179                 |
| <b>Total Penerima Program</b> |       |       |       |            |       | <b>45,400,797</b>   | <b>170,511,490</b> | <b>3,806,064</b>          |
| <b>Total Populasi</b>         |       |       |       |            |       | <b>71,437,667</b>   | <b>267,306,552</b> | <b>4,360,081</b>          |

Sumber: Analisis Susenas Maret 2019

Catatan: Angka estimasi berdasarkan asumsi dalam Tabel 2.



---

Ringkasan kebijakan **Kecukupan dan Cakupan Manfaat Bantuan Sosial pada Masa Pandemi Covid-19** ditulis oleh Priadi Asmanto, Taufik Hidayat, Ardi Adji, Gracia Hadiwidjaja - Unit Riset, Sutikno-Sekretariat TNP2K. Agustus 2020, Jakarta, Indonesia.

Publikasi ini didukung oleh Pemerintah Australia melalui Program MAHKOTA. Temuan, interpretasi, dan kesimpulan dalam publikasi ini tidak mencerminkan pandangan Pemerintah Indonesia atau Pemerintah Australia. Pembaca dipersilakan untuk menyalin, menyebarluaskan, dan mengirimkan publikasi ini untuk tujuan nonkomersial.

---

SEKRETARIAT TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN  
Grand Kebon Sirih Lt.4, Jl.Kebon Sirih Raya No.35  
Jakarta Pusat, 10110  
T. 021 - 3912812

[www.tnp2k.go.id](http://www.tnp2k.go.id)