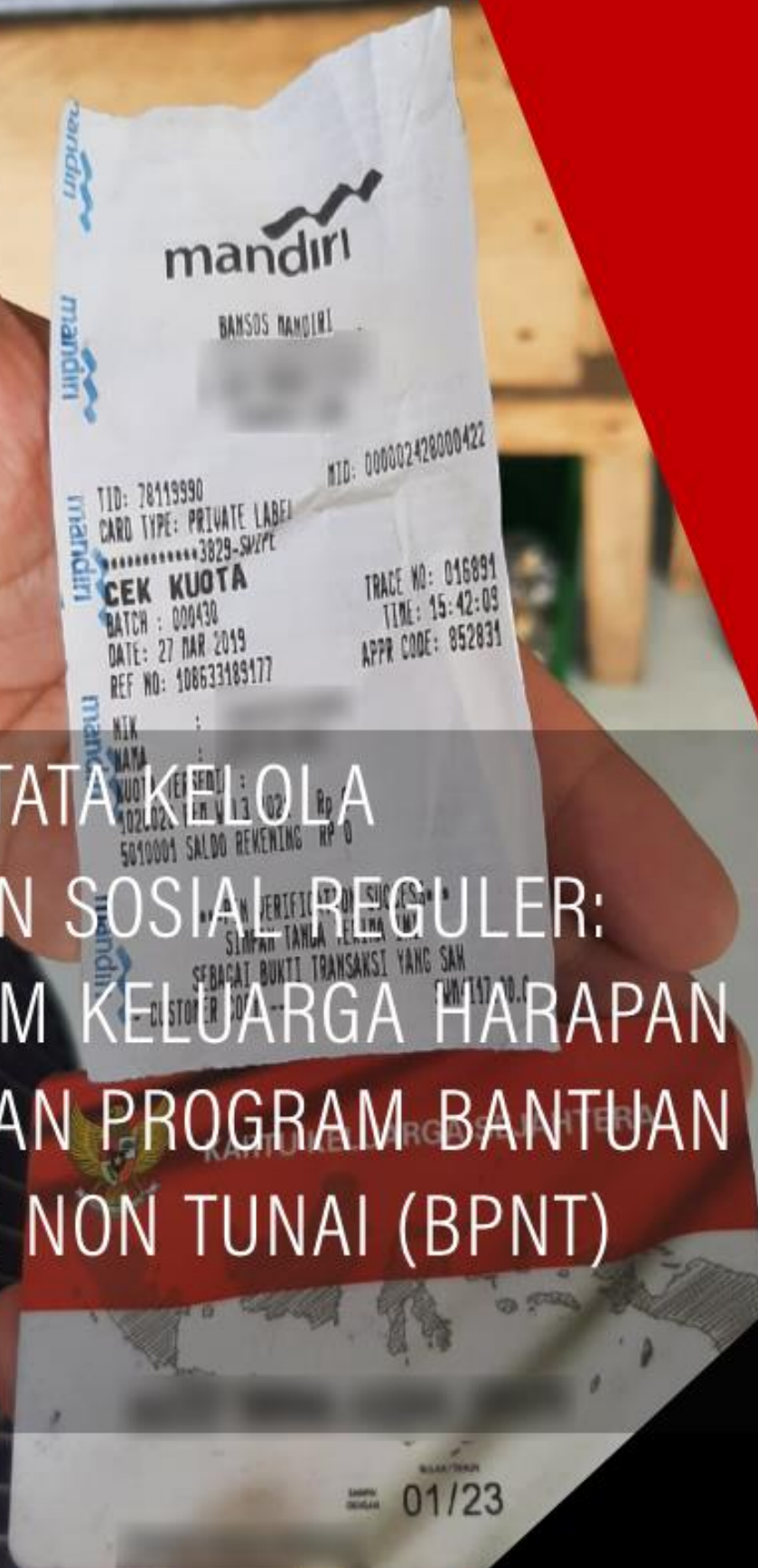


KAJIAN TATA KELOLA
BANTUAN SOSIAL REGULER:
PROGRAM KELUARGA HARAPAN
(PKH) DAN PROGRAM BANTUAN
PANGAN NON TUNAI (BPNT)
2021



**LAPORAN KAJIAN
TATA KELOLA BANTUAN SOSIAL REGULER: PROGRAM KELUARGA
HARAPAN (PKH) DAN PROGRAM BANTUAN PANGAN NON TUNAI
(BPNT)**

Diterbitkan oleh:

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Penyusun:

Syahdu Winda

Dwi Indriastuti

Julius Ferdinand

Pendukung:

Aprilia Nourma Wardhani

Agung Sanyono

Supervisi:

Kunto Ariawan

Penanggungjawab:

Agung Yudha Wibowo

PERNYATAAN

Kajian Tata Kelola Bantuan Sosial Reguler: Program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

Laporan Hasil Kajian ini merupakan produk Direktorat Monitoring Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK dan instansi terkait. Dilarang menggandakan dan mengedarkan laporan ini tanpa ijin dari KPK.

--	--

Salinan	/
---------	---

Ringkasan Eksekutif

Dua program bansos reguler Kementerian Sosial yaitu Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dan Program Keluarga Harapan (PKH) pada tahun 2021 menysasar hampir 20 Juta Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Angka ini merupakan 67% dari jumlah keluarga yang tercatat di Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). Dari sisi anggaran, nilai kedua program tersebut mencapai Rp72 Triliun. Program BPNT dimulai pada tahun 2017 dan dikelola oleh Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin – Kemensos dan merupakan transformasi dari Program Raskin/Rastra. Sementara PKH telah berjalan sejak tahun 2007 dan ditangani oleh Direktorat Jaminan Sosial Keluarga – Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial (Linjamsos) – Kemensos.

Berdasarkan hasil analisis dan kajian ditemukan potensi permasalahan dari kedua program tersebut sebagai berikut:

1. Pembelanjaan Pangan pada Program BPNT

Berdasarkan hasil kajian lapangan, terdapat 5 (lima) pihak yang menjadi perantara antara Kementerian Sosial dan KPM dalam penyaluran BPNT dimana masing-masing pihak tersebut berpotensi melakukan pelanggaran atas Pedum BPNT yang mengakibatkan kemahalan harga dan kerugian KPM sebagaimana dapat digambarkan dalam modus penyimpangan berikut:



Data sampling kajian pada 10 Kab/kota memperlihatkan terjadinya kemahalan harga sebesar rata-rata 14% dari harga pasar (\pm senilai Rp222,65 Miliar/tahun) karena adanya pemaketan sembako oleh pemasok/agen e-warong. Selain itu kemahalan akibat pemaketan di atas, kajian lapangan juga memperlihatkan pelanggaran lainnya berupa agen e-warong bukan merupakan toko sembako reguler, KKS berserta PIN dititipkan di agen e-warong, pengarahan pendamping untuk belanja keagen tertentu.

2. Pengawasan Program BPNT

Pengawasan pada Program BPNT lemah sebagaimana dapat dilihat pada fakta lapangan di bawah ini:

- a. Tidak ada sistem yang dapat mencatat jenis pembelanjaan pangan KPM (Mesin EDC Himbara hanya menampilkan nominal pembelanjaan) sehingga evaluasi program untuk pemenuhan keragaman pangan tidak dapat dilakukan.
- b. Agen e-warong tidak memberikan nota (struk) belanja sebagai wujud transparansi harga sehingga rawan di *mark-up*.
- c. Daerah tidak menetapkan HET item sembako BPNT sebagai alat kontrol kewajaran harga.
- d. Tidak terpenuhinya rasio agen e-warong dan KPM (1:250) dan minimal 2 (dua) agen pada 1 Kelurahan/Desa dalam rangka mencegah monopoli pada suatu daerah.
- e. Tidak ada mekanisme rekrutmen khusus untuk pendamping BPNT. Pendamping BPNT adalah Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) dimana 1 kecamatan terdiri atas 1 TKSK yang harus mendampingi rata-rata 6.000 KPM dan 12 agen. Hal ini mengakibatkan tidak dapat dilakukannya pengawasan program dengan baik sehingga TKSK hanya mengandalkan laporan dari para agen/e-warong.
- f. Pelaporan dari agen ke pendamping masih manual dengan format tidak baku dan tidak memperlihatkan item pembelanjaan KPM. Hal ini mengakibatkan laporan tidak dapat dikompilasi secara cepat dan tidak dapat digunakan sebagai alat untuk pengawasan dan evaluasi pelaksanaan program.
- g. Pengawasan program yang menjadi salah satu tugas dari Tim Koordinasi Kab/Kota/Prov tidak berjalan dengan baik. Dari hasil kunjungan lapangan (sampel), 60% dari Tikor Prov/Kab/Kota tidak menyusun laporan pelaksanaan tugas. Selain itu tim melibatkan banyak instansi/OPD yang membutuhkan koordinasi level tinggi sementara tidak didukung anggaran yang memadai dalam pelaksanaan tugasnya.
- h. Ditemukan ketidaksinkronan data jumlah agen antara Pusat (Kemosos/Himbara Pusat) dengan daerah (Dinsos/Himbara Cabang) serta ketidaksinkronan SOP Himbara dengan Pedum terkait persyaratan agen. Hal ini mengakibatkan kesulitan pengawasan terhadap agen, misal: adanya e-warong yang bukan merupakan toko sembako reguler sebagaimana dipersyaratkan dalam Pedum. Selain itu ditemukan juga permasalahan tidak dikuncinya fitur bantuan pemerintah pada mesin EDC agen bank reguler yang mengakibatkan agen bank reguler (non-bansos) bertindak sebagai e-warong sehingga rawan penyimpangan pembelanjaan seperti pengambilan tunai dan pembelanjaan tidak sesuai Pedum.

3. Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) BPNT dan PKH

- a. Dana program BPNT dan PKH disalurkan pada KKS sebelum didistribusikan dan diaktivasi oleh KPM.
Sementara di lapangan, distribusi KKS mengalami banyak kendala yang disebabkan administrasi tidak lengkap, kartu ganda, KPM tidak hadir, KPM mampu/meninggal/pindah/tidak ditemukan. KKS tidak terdistribusi tetap berstatus aktif dan selama tidak ada proses penelitian yang dilakukan Kemosos untuk menentukan tindak lanjut maka KKS akan tetap dapat menerima penyaluran dana.
- b. Perjanjian Kerjasama antara Kementerian Sosial - Himbara tidak mengatur batasan waktu penyelesaian penelitian KKS tidak terdistribusi serta tidak mengatur waktu maksimal penggunaan dan pengembalian dana atas KPM tidak transaksi atau transaksi sebagian.

Kondisi di atas menyebabkan terjadinya pengendapan dana di KKS tidak terdistribusi dan dana bansos yang tidak dimanfaatkan KPM, tidak dapat segera dikembalikan ke kas negara. Pada akhir tahun 2020, terdapat 669.047 KKS BPNT dan 32.002 KKS PKH tidak terdistribusi

dengan potensi pengendapan mencapai ± Rp1,338 Triliun¹ selama 3-12 bulan untuk Program BPNT. Hal ini berakibat dana bansos tidak dapat segera dialihkan untuk KPM pengganti serta hilangnya potensi pendapatan bunga oleh negara.

4. Regulasi BPNT

Sesuai Peraturan Menteri Keuangan No.228/PMK.05/2016, pelaksanaan bansos harus mengacu pada Pedoman Umum yang ditetapkan oleh PA dan petunjuk teknis yang ditetapkan oleh Pejabat Eselon I yang bertanggung jawab pada program bansos. Untuk BPNT, **Pedoman Umum (Pedum) 2020 belum ditetapkan dalam Permensos**. Begitu juga untuk Pedum 2021 yang sampai pelaksanaan BPNT TW II (April 2021) juga belum ditetapkan dalam Permensos. **Sementara Juknis yang ditetapkan oleh Ditjen PFM terakhir adalah Juknis Tahun 2019**. Kondisi tersebut mengakibatkan program tidak didukung landasan hukum yang kuat untuk pelaksanaan pengendalian dan pengawasan. Ketiadaan juknis yang seharusnya menjadi acuan juga menimbulkan penafsiran berbeda dalam pelaksanaan program di daerah, misal: memfasilitasi/menunjuk pemasok barang (Kota Manado) dan memilihkan daftar pemasok (Prov. DKI Jakarta).

5. Sistem Informasi

- a. Belum dibuat *dashboard* penyaluran PKH sampai dengan tahun 2021 sementara dalam PKS telah diatur klausul bahwa Kemsos bersama Himbara dapat menyediakan sistem informasi penyaluran (*dashboard*) bansos PKH.
- b. Sementara *dashboard* penyaluran BPNT telah diinisiasi sejak 2019 dengan akses terbatas, tetapi belum disosialisasikan kepada pemangku kepentingan di daerah (Dinsos, Pendamping, Tikor) hingga TW II 2021.

Hal ini mengakibatkan Kementerian Sosial dan Pemerintah Daerah tidak dapat melakukan pemantauan atas progres penyaluran, jumlah dana gagal transfer, jumlah KKS distribusi/tidak distribusi, jumlah KPM tidak transaksi/transaksi sebagian, dan tingkat penyerapan dana bansos.

6. Graduasi dan Terminasi KPM PKH

Graduasi KPM PKH terdiri atas graduasi alami atau dikenal dengan istilah terminasi dan graduasi mandiri sejahtera. Graduasi alami berarti KPM tidak dapat lagi menjadi penerima PKH karena sudah tidak memiliki komponen persyaratan sementara graduasi mandiri sejahtera adalah KPM yang telah berubah taraf hidupnya sehingga dilepaskan dari penerima program. Terkait graduasi dan terminasi ini terdapat permasalahan sebagai berikut:

- a. Klaim pencapaian persentase penurunan penduduk miskin oleh Kemsos pada tahun 2018 dan 2019 tidak valid karena angka pencapaian memasukkan KPM graduasi alami yang sebenarnya belum terentaskan.
- b. Target graduasi PKH dalam Renstra Kemsos 2020-2024 adalah 10% per tahun tidak membedakan graduasi alami dan mandiri sejahtera.
- c. Tidak diturunkannya target nasional graduasi tersebut kepada daerah/pendamping secara formal sebagai ukuran kinerja.

¹ Perhitungan potensi pengendapan dana KKS tidak distribusi pada BPNT karena tidak dilakukan penelitian secara rutin: 10 bulan x Rp200.00 x 669.047 KKS Tidak Terdistribusi = Rp1,338 Triliun/tahun

- d. Tidak berjalannya pola resertifikasi berkala kepada penerima PKH (maksimal kepesertaan 6 tahun + 3 tahun transisi). Pada tahun 2021 masih terdapat 387.953 KPM PKH yang sudah menjadi KPM lebih dari 10 tahun
- e. Modul pemberdayaan KPM baru dimulai dilaksanakan pada tahun 2018 setelah 11 tahun program berjalan sehingga memperlambat gerak target graduasi mandiri sejahtera.

Kondisi di atas mengakibatkan pencapaian angka graduasi atau penurunan kemiskinan tidak menunjukkan capaian kinerja intervensi program PKH dalam pengentasan kemiskinan.

Atas sejumlah permasalahan BPNT maka KPK merekomendasikan perubahan skema BPNT yang berbentuk *e-wallet (voucher)* menjadi *cash transfer* melalui perbankan (*saving account*) untuk menghilangkan modus-modus penyimpangan yang dilakukan pemangku kepentingan yang menjadi perantara antara Kemsos dan KPM dalam program BPNT (Dinsos/Kada/Tikor-Pendamping/Korda-Agen-Pemasok-Himbara). Dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Penguatan pengawasan untuk memastikan pemanfaatan bantuan untuk kebutuhan pangan dengan pemberdayaan pendamping PKH untuk program BPNT. Mekanisme pengawasan dapat meniru mekanisme form komitmen KPM dalam PKH.
2. Pelaksanaan sosialisasi dan edukasi perubahan skema kepada pemangku kepentingan khususnya Himbara, Pemda, Pendamping dan KPM

Sebagai catatan, Menteri Sosial telah menyampaikan rencana langkah perbaikan yang dipaparkan kepada Pimpinan pada tanggal 3 Agustus 2021 menyangkut perbaikan mekanisme Program BPNT (e-warong). Perbaikan BPNT tersebut diharapkan KPK dapat:

1. menghilangkan modus-modus penyimpangan yang dilakukan pemangku kepentingan yang menjadi perantara antara Kemsos dan Keluarga Penerima Manfaat (KPM).
2. memberikan keleluasaan pembelanjaan kepada KPM (tidak membatasi tempat belanja) serta membangun sistem pengawasan pembelanjaan (sistem yang dapat memonitor harga dan item belanja KPM).

Adapun perbaikan yang masih perlu dilaksanakan adalah:

1. Pengendapan dana bansos pada Kartu Keluarga Sejahtera (KKS):
 - a. Dana bansos BPNT dan PKH baru disalurkan pada KKS yang telah didistribusikan dan diaktivasi oleh Penerima.
 - b. Perbaikan Perjanjian Kerja Sama (PKS) Himbara – Kementerian Sosial harus memuat klausul penetapan batas waktu maksimal (30 hari kalender) untuk pengembalian dana di KKS yang tidak terdistribusi atau KPM tidak transaksi/transaksi sebagian sejak ditetapkannya hasil rekonsiliasi antara Kementerian Sosial dan Himbara untuk mempercepat pengembalian ke kas negara.
2. Pembangunan *dashboard* sistem informasi PKH yang mencakup informasi data bayar, data salur, transaksi KPM dan KKS tidak distribusi serta membuka aksesnya untuk instansi terkait dalam rangka pengawasan dan monev. Hal yang sama berlaku untuk BPNT.
3. Perubahan target graduasi nasional dihitung berdasarkan kriteria graduasi mandiri sejahtera dan perubahan formula perhitungan persentase penurunan penduduk miskin pada RPJMN dan RKP.

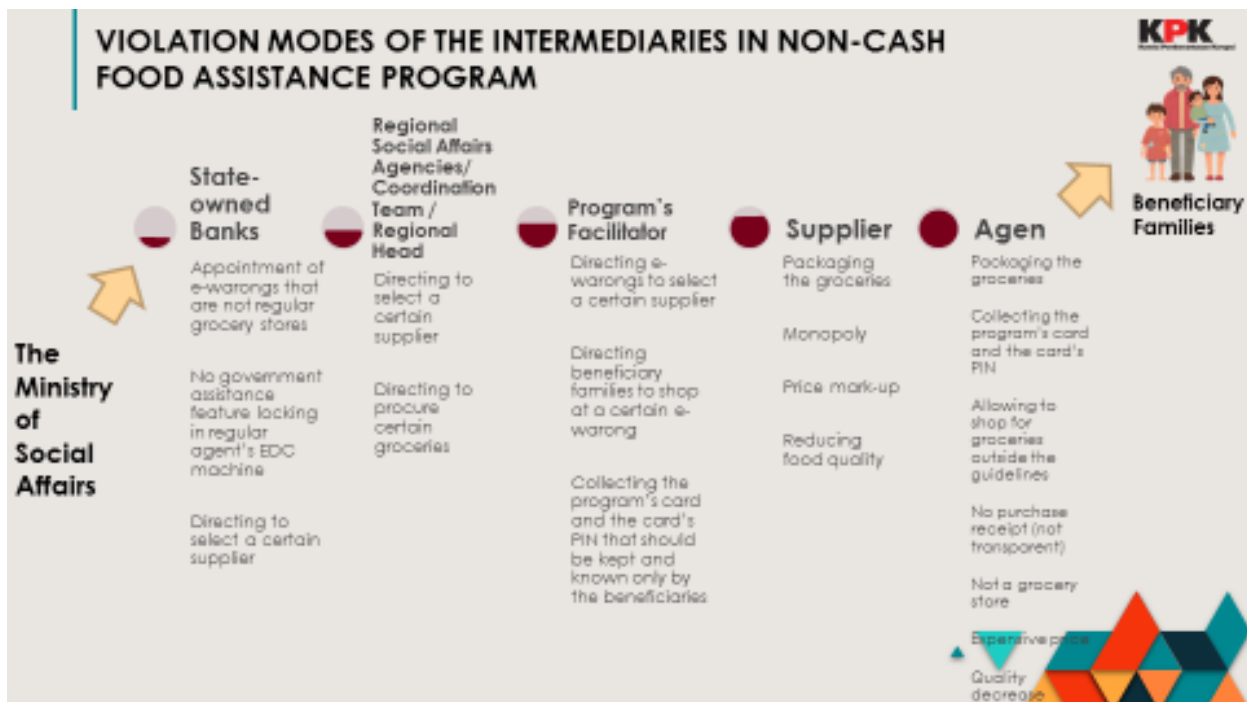
Executive Summary

In 2021, two social assistance programs of The Ministry of Social Affairs, that is Non-cash Food Assistance and The Family Hope Program, targetted almost 20 million beneficiary families, around 67% of total families recorded in Indonesian Integrated Social Welfare Data. The total budget of the two programs reached IDR 72 trillion. Non-cash Food Assistance that has been begun in 2017 and is managed by Directorate General of Poverty Handling, is a transformation of The Prosperous Rice Program that had been running before 2017. Meanwhile, The Family Hope Program is a cash-transfer program that has been running since 2007 and is managed by Directorate General of Social Protection and Security, exactly by Directorate of Family Social Security.

Based on the results of analysis and review, there are several problem findings found in the implementation of the two social assistance programs:

1. The Spending of Beneficiary Families in Non-cash Food Assistance Program

Based on the field review results, there are five parties that become intermediaries between The Ministry of Social Affairs and beneficiary families in the distribution of the aid. The parties have potential to commit a violation of the guidelines of the program that results in the high cost of food purchased by the beneficiary families and other losses. The violation modes can be seen in the following picture.



The sampling results conducted in ten regencies/cities showed a high cost of food purchased by the beneficiary families with the price 14% average higher than the market price (worth around IDR 222.65 billion per year) because of grocery packing by suppliers/e-warongs. Furthermore, the sampling results also showed other violations such as e-warongs that were not actual grocery stores, instructions to shop at certain e-warongs as well as the program card and the PIN (Personal Identification Number) of the card that should be kept and known only by the beneficiaries, but were kept by the e-warongs.

2. The Supervision of Non-cash Food Assistance Program

Weak supervision of Non-cash Food Assistance Program as can be seen in the field facts below:

- a. There is no system that record grocery types purchased by the beneficiary families (EDC machine show only the total price of the purchase) so the program evaluation on the fulfillment of food diversity cannot be performed.
- b. E-warongs do not give the purchase receipt to the beneficiary families as a form of price transparency so that the grocery price is prone to being marked up.
- c. There is no highest retail price determination for the program groceries as a price fairness control tool.
- d. The rule of at least two e-warongs in one sub-district to prevent monopoly and the ratio of e-warong and beneficiary families (1:250) are not fulfilled.
- e. There is no special recruitment mechanism for program facilitators. The program facilitator is actually the District Social Welfare Personnel where one district has only one district social welfare personnel and he/she must supervise average of 6.000 beneficiary families and twelve e-warongs. This condition causes the facilitators are not able to supervise the program properly so that the facilitators only rely on purchase reports from agents/e-warongs.
- f. Purchase reports from e-warongs given to the program facilitators is still manual with a non-standard format and does not show the spending items shopped by the beneficiary families. This results in the reports cannot be compiled quickly and cannot be used as a tool for monitoring and evaluating the implementation of the program.
- g. The program supervision which is one of the regional coordination team duties, is not running well. Based on the sampling results, 60% of the regional coordination team did not make a report on the execution of their main duties. In addition, there is no adequate budget for carrying out their duties, whereas their activities involve many government agencies that require high-level coordination.
- h. There is a data discrepancy on the number of e-warongs between the central agencies (The Ministry of Social Affairs and state-owned bank head offices) and the regional agencies (regional social service offices and state-owned bank branches) and a discrepancy between state-owned bank's Standard Operating Procedure and the program's guidelines regarding e-warong requirements. This condition results in difficulties to monitor e-warongs. For example, the existence of e-warongs that are not actual grocery stores as required in the guidelines. In addition, government assistance feature in regular agent's (which are not e-warongs) EDC machine is not locked so it causes spending irregularities that might be done by the beneficiary families such as cash withdrawal and purchases that are not in accordance with the program's guidelines.

3. The Card of Non-cash Food Assistance Program and The Family Hope Program (Prosperous Family Card)

- a. Aid funds have been transferred to the the program cards before the cards are distributed and activated by the beneficiary families. Meanwhile, the distribution of the cards encounters many problems due to incomplete administration, double cards, the beneficiaries are not present at the distribution time, moved, died, or even no longer included in the category of the underprivileged.
- b. The Cooperation Agreement between The Ministry of Social Affairs and state-owned banks does not regulate the time limit for completing the review on undistributed cards and does not regulate the maximum time for the use of the aid funds by the beneficiaries and the refund of aid funds that are not spent or partially spent.

These condition cause aid funds that are not distributed or are not utilized by beneficiary families, cannot be immediately returned to the state treasury. At the end of 2020, there were 669,047 undistributed cards of Non-cash Food Assistance Program and 32,022 undistributed cards of The Family Hope Program with the potential of fund deposition in the banks reached ± IDR 1,338 trillion for 3-12 months for Non-cash Food Assistance Program distribution. This

resulted in social assistance funds could not be immediately diverted to substitute beneficiary families as well as the loss of potential interest income by the state.

4. The Regulation of Non-cash Food Assistance Program

In accordance with The Minister of Finance Regulation No. 228/PMK.05/2016, the implementation of social assistance must refer to the general guidelines of the program set by the budget user and must refer to the technical guidelines set by the echelon I officials who are responsible for the program. For Non-cash Food Assistance Program, the 2020 general guidelines of the program have not been stipulated through The Minister of Social Affairs Regulation. Likewise for 2021, the 2021 guidelines have not yet been stipulated until the execution of the program in the second quarter of 2021 (April 2021). Meanwhile, the last technical guidelines set by the Directorate General of Poverty Handling were the 2019 technical guidelines. This condition resulted in the ministry not having a strong legal basis for controlling and supervising the program. The absence of technical guidelines (that the guidelines should serve as a reference) gives rise to different interpretations of program implementation by some regional governments, for example: facilitating/appointing suppliers for the procurement of food (like in Manado City) and selecting a list of suppliers (DKI Jakarta Province).

5. The Informaion Systems of Non-cash Food Assistance Program and The Family Hope Program

- a. The dashboard for the distribution of The Family Hope Program has not been made until 2021, while in the contract, a clause regarding the dashboard has been set that The Ministry of Social Affairs and the state-owned banks can provide a social assistance distribution information system (dashboard) for The Family Hope Program.
- b. Meanwhile, the dashboard for The Non-cash Food Assistance Program distribution has been initiated since 2019 with limited access, but has not been disseminated to local stakeholders (regional social service agencies, program's facilitators, and the regional coordination team) until second quarter of 2021.

This resulted in The Ministry of Social Affairs and regional governments not being able to monitor the progress of program distribution, the number of failed transfers, the number of card's distribution, the number of non-transacted/partial-transacted beneficiary families, and the absorption rate of social assistance funds.

6. The Graduation and Termination of The Family Hope Program's Beneficiary Families

The graduation of The Family Hope Program's beneficiary families consists of natural graduation (known as termination) and independent prosperous graduation. Natural graduation means that the beneficiary families can no longer be the program recipients because they no longer meet the requirements. On the other hand, independent prosperous graduation means that the program recipients can no longer be the program recipients because their standards of living has been improved. Regarding these terms, there are some problems as it can be seen below:

- a. The achievement of the poverty reduction percentage in 2018 and 2019 as it was claimed by The Ministry of Social Affairs, was invalid because the achievement included the natural graduation into the calculation of poverty reduction percentage that the beneficiary families actually have not been released from the poverty.
- b. The target for the beneficiary family graduation of The Family Hope Program 10% per year as stated in The Strategic Plan of The Ministry of Social Affairs 2020-2024, does not distinguish the type of graduation whether natural graduation or independent prosperous graduation.

- c. The national target for graduation is not passed down formally to the regional governments as the performance measure.
- d. There is no regular recertification for The Family Hope Program recipients (maximum 6 years of participation + 3 years of transition). In 2021 there was still 387,953 families that have been The Family Hope Program recipients for more than 10 years.
- e. The module of program recipient empowerment was started to be implemented in 2018, 11 years after the program had been running. This condition causes the slow achievement of the independent prosperous graduation target.

The above conditions resulted in the graduation rate and percentage of poverty reduction not showing the success of the PKH program in poverty alleviation.

For a number of above problems, KPK recommends to change the existing Non-cash Food Assistance Program scheme with the cash transfer scheme via banking (saving account) to eliminate modes of irregularities carried out by stakeholders who act as intermediaries between the Ministry of Social Affairs and the beneficiary families. This recommendation should be done by taking into account the following terms:

1. Strengthening supervision to ensure the program's recipients use the aid for purchasing food by empowering The Family Hope Program's facilitators for the Non-cash Food Assistance Program. The monitoring mechanism can imitate the recipient's commitment form mechanism in The Family Hope Program's.
2. Socializing the scheme change of Non-cash Food Assistance Program to the stakeholders of the program, especially the state-owned banks, the local governments, the program's facilitators, and the beneficiary families.

For the record, The Minister of Social Affairs has presented an action plan of improvement to the commissioners of KPK on August 3, 2021 regarding the improvement of Non-cash Food Assistance Program mechanism. The plan was hoped to be able to:

1. Eliminate the modes of irregularities carried out by stakeholders who act as intermediaries between The Ministry of Social Affairs and the beneficiary families.
2. Provide spending flexibility to the beneficiary families (not limited to certain places to shop) and to build a spending control system (a system that can monitor the grocery price and the purchased shopping items).

The improvements that still need to be implemented are:

1. Deposit of social assistance funds in the program cards (The Prosperous Family Cards):
 - a. The program funds should be only transferred to the activated and distributed cards. The cards should be distributed to the beneficiary families first and be activated by the beneficiary families before the aid funds being transferred to the cards.
 - b. The improvement of the contract between The Ministry of Social Affairs and the state-owned banks must contain a clause of setting a maximum time limit (30 calendar days) for refunds of non-transacted or partial-transacted aid funds since the stipulation of the reconciliation results between the Ministry of Social Affairs and Himbara to speed up the fund returns to the state treasury.
2. Establishing a dashboard for The Family Hope Program that includes information on payment data, distribution data, transacted program's recipients, and distributed cards. The access of the dashboard must be shared to the related agencies for program monitoring and evaluation. The same mechanism should be applied to Non-cash Food Assistance Program.
3. Changes in the national graduation target are calculated based on the independent prosperous graduation only. These changes result in changes in the formula for calculating the percentage reduction of the poor population in the RPJMN and RKP.

Daftar Isi

PERNYATAAN	2
Ringkasan Eksekutif	4
Executive Summary	8
Daftar Isi	12
Daftar Gambar	13
Daftar Tabel	13
Daftar Lampiran	13
Daftar Istilah	14
Bab I Pendahuluan	18
I.1. Latar Belakang	18
I.2. Dasar Hukum	20
I.3. Tujuan Kajian	21
I.4. Ruang Lingkup Kajian	21
I.5. Metode Kajian	21
Bab II Gambaran Umum	24
II.1. Program Bantuan Sosial	24
II.2. Bantuan Sosial Reguler	26
II.2.1. Program Keluarga Harapan (PKH)	26
II.2.2. Program Pangan Non Tunai (Kartu Sembako)	29
II.3. Bentuk Penyaluran Bantuan Sosial	31
II.3.1. Bentuk Transfer Penyaluran Bansos	31
II.3.2. Perbandingan Bentuk Penyaluran Bantuan Sosial	32
II.3.3. Faktor Pertimbangan dalam Pemilihan Bentuk Transfer Bansos	34
Bab III Potensi Masalah dan Saran Perbaikan	36
III.1. Potensi Masalah Program BPNT	37
III.1.1. Penyaluran Dana dan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS)	37
III.1.2. Pembelanjaan Pangan	38
III.1.3. Regulasi	39
III.1.4. Pengawasan Program BPNT	40
III.2. Saran Perbaikan Program BPNT	46
III.3. Permasalahan Program Keluarga Harapan (PKH)	46
III.3.1. Pengawasan Pendamping	46
III.3.2. Sistem Informasi Penyaluran dan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS)	47
III.3.3. Terminasi dan Graduasi Keluarga Penerima Manfaat (KPM)	48
III.4. Saran Perbaikan Program Keluarga Harapan (PKH)	49
Bab IV Penutup	50
Daftar Pustaka	51
Lampiran	53
Lampiran 1. Dokumentasi Kegiatan Rapat Daring untuk Kegiatan Pengumpulan Data dan Informasi serta Analisis Kajian	53

Daftar Gambar

Gambar 1. Metode Kualitatif Kajian	21
Gambar 2. Struktur Organisasi Kementerian Sosial.....	26
Gambar 3. Mekanisme Penyaluran Program Sembako.....	31
Gambar 4. Alur Proses dan Permasalahan Program BPNT	36
Gambar 5. Alur Proses dan Permasalahan Program PKH.....	36
Gambar 6. Modus Penyimpangan Intermediaries dalam Program Sembako.....	38
Gambar 7. Klausul Kewajiban E-warong yang Termuat dalam PKS antara Bank Penyalur dengan E-warong.....	43
Gambar 8. Contoh Laporan Pembelanjaan KPM yang Dibuat oleh E-warong.....	44

Daftar Tabel

Tabel 1 Rincian Pelaksanaan Wawancara Kajian	22
Tabel 2. Indeks Bantuan PKH Berdasarkan Faktor Penimbangannya.....	27
Tabel 3. Rangkuman Perbandingan Efektifitas Berdasarkan Studi Pemberian Bansos Pangan. 33	
Tabel 4. Rangkuman Perbandingan Efisiensi Berdasarkan Studi Pemberian Bansos Pangan ... 33	
Tabel 5. KKS Tidak Distribusi Tahun 2020.....	37
Tabel 6. Perbandingan Kemahalan Harga Pemaketan BPNT.....	39
Tabel 7. Perbandingan Data Agen Bank.....	41
Tabel 8. Contoh Perbedaan Data Agen di Kabupaten Sukabumi.....	41
Tabel 9. Perbandingan Persyaratan Agen antara Pedum dengan SOP Himbara	42
Tabel 10. KKS Tidak Distribusi PKH yang Masih Masuk Data Bayar (SP2D)	48
Tabel 11. Perbandingan Data Graduasi Mandiri dengan Laporam Capaian Kinerja.....	49

Daftar Lampiran

Lampiran 1. Dokumentasi Kegiatan Rapat Daring untuk Kegiatan Pengumpulan Data dan Informasi serta Analisis Kajian.....	53
---	----

Daftar Istilah

- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) : Rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) : Rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- Bank Penyalur : Bank umum milik negara sebagai mitra kerja tempat dibukanya rekening atas nama pemberi Bantuan Sosial untuk menampung dana belanja bantuan sosial yang akan disalurkan kepada penerima Bantuan Sosial.
- Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) : Bantuan Sosial yang disalurkan secara nontunai dari pemerintah yang diberikan kepada KPM setiap bulannya melalui uang elektronik selanjutnya digunakan untuk membeli bahan pangan yang telah ditentukan di e-warong.
- Bantuan Sosial (Bansos) : Bantuan berupa uang, barang, dan jasa kepada keluarga dan/atau seseorang miskin, tidak mampu, dan/atau rentan terhadap risiko sosial.
- Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) : Sistem data elektronik berisi data nama dan alamat yang memuat informasi sosial, ekonomi, dan demografi dari individu dengan status kesejahteraan terendah di Indonesia.
- Data Terpadu Penanganan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu : Data Fakir Miskin hasil pendataan yang dilakukan oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kegiatan statistik dan telah diverifikasi dan divalidasi oleh Kementerian Sosial dan telah berkoordinasi dengan pemerintah daerah.
- Elektronik warung gotong royong (e-warong) : Agen bank, pedagang dan/atau pihak lain yang telah bekerja sama dengan Bank Penyalur dan ditentukan sebagai tempat penarikan/pembelian Bantuan Sosial oleh Penerima Bantuan Sosial bersama Bank Penyalur.
- Fakir Miskin : Orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya.
- Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) : Kartu Kombo yang digunakan untuk penyaluran Bantuan Sosial PKH secara nontunai.
- Kartu Kombo : Instrumen pembayaran yang memiliki fitur uang elektronik dan tabungan yang dapat digunakan sebagai media penyaluran berbagai Bantuan Sosial PKH termasuk kartu keluarga sejahtera.
- Kebutuhan Dasar : Kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/atau pelayanan sosial.
- Keluarga Penerima Manfaat (KPM) : Keluarga yang ditetapkan sebagai penerima Bantuan Sosial.

Menteri Teknis	: Menteri yang bertugas dan bertanggungjawab di bidang teknis tertentu.
Mesin EDC (<i>Electronic Data Capture</i>)	: Alat penerima pembayaran yang dapat menghubungkan antar rekening bank dan diterbitkan oleh perbankan serta terkoneksi dengan server perbankan.
Kesejahteraan Sosial	: Kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.
Musyawarah Desa/Kelurahan (Musdes/Muskel)	: Musyawarah antara badan permusyawaratan desa/kelurahan, pemerintah desa/kelurahan, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh badan permusyawaratan desa/kelurahan untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.
Nomor Induk Kependudukan (NIK)	: Nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia.
Orang Tidak Mampu	: Orang yang mempunyai sumber mata pencaharian, gaji atau upah, yang hanya mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak namun tidak mampu membayar iuran bagi dirinya dan keluarganya.
Pandemi <i>Corona Virus Disease</i> (COVID-19)	: Skala penyebaran penyakit <i>Corona Virus Disease</i> (COVID-19) yang terjadi secara global di seluruh dunia.
Penanganan Fakir Miskin	: Upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara.
Pendataan	: Proses pengumpulan dan pemutakhiran data yang berupa angka, teks, gambar, audio, dan/atau video, dilakukan dengan metode diskusi, wawancara, dan pengamatan langsung.
Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan (PBI-JK)	: Peserta Jaminan Kesehatan bagi fakir miskin dan orang tidak mampu sebagaimana diamanatkan UU SJSN yang iurannya dibayari Pemerintah sebagai peserta program Jaminan Kesehatan.
Pengelolaan Data	: Kegiatan sistematis dalam pengaturan, penyimpanan dan pemeliharaan data yang mencakup pendataan, verifikasi dan validasi, dan penetapan data yang diperlukan untuk memastikan aksesibilitas, kehandalan, ketepatan waktu, dan akuntabilitas data dalam penggunaannya.
Pemerintah Daerah	: Gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.
Pemerintah Pusat	: Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) : Perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan, dan gangguan, tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga memerlukan pelayanan sosial untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik jasmani dan rohani maupun sosial secara memadai dan wajar.
- Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial (PSKS) : Perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang dapat berperan serta untuk menjaga, menciptakan, mendukung, dan memperkuat penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- Program Keluarga Harapan Akses (PKH Akses) : Program pemberian bantuan sosial PKH di wilayah sulit dijangkau baik secara geografis, ketersediaan infrastruktur, maupun sumber daya manusia dengan pengkondisian secara khusus.
- Risiko Sosial : Kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam, dan bencana yang jika tidak diberikan Bantuan Sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar.
- Rumah Tangga (Ruta) : Seseorang atau sekelompok orang yang mendiami sebagian atau seluruh bangunan, biasanya tinggal bersama, dan makan dari satu dapur.
- Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial-*Next Generation* (SIKS-NG) : Sistem informasi yang terdiri dari beberapa komponen berupa pengumpulan dan pengolahan data kesejahteraan sosial dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi yang dilaksanakan secara berjenjang dan berkesinambungan.
- Tenaga Kesejahteraan Sosial : Seseorang yang dididik dan dilatih secara profesional untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan dan penanganan masalah sosial dan/atau seseorang yang bekerja, baik bekerja di lembaga pemerintah maupun swasta yang ruang lingkup kegiatannya di bidang kesejahteraan sosial
- Tenaga Pendamping Profesional : Tenaga profesional yang direkrut oleh Kementerian yang bertugas pendampingan di tingkat Desa, Kecamatan, Kabupaten dan Provinsi.
- Tim Koordinasi Bansos Pangan : Tim lintas sektor di Kementerian/Lembaga Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Kecamatan yang bertugas mengawal pelaksanaan program bansos pangan di tingkat Pusat dan Daerah.
- Validasi Data : Proses pengesahan data dengan memastikan dan memperbaiki data sehingga data valid atau telah memenuhi aturan validasi.

- Verifikasi Data : Proses pemeriksaan data untuk memastikan pendataan yang telah dilakukan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dan memastikan data yang telah dikumpulkan atau dimutakhirkan sesuai dengan fakta di lapangan.
- Wilayah Khusus : Wilayah dengan keterbatasan akses geografis, jaringan, sinyal, dan infrastruktur nontunai.

Bab I

Pendahuluan

I.1. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 mengamanatkan negara bertanggung jawab untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam rangka mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat, serta untuk memenuhi hak atas kebutuhan dasar warga negara demi tercapainya kesejahteraan sosial, negara menyelenggarakan pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial tersebut kemudian dilakukan Pemerintah dan Masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial berupa rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial dan perlindungan sosial.

Berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, pemberian bantuan oleh Pemerintah berkaitan dengan pelaksanaan jaminan sosial dan perlindungan sosial. Jaminan sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak, yang pelaksanaannya dilakukan dengan pemberian asuransi kesejahteraan sosial dan bantuan langsung berkelanjutan. Sementara perlindungan sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial, yang pelaksanaannya dilaksanakan dengan pemberian bantuan sosial (bansos), advokasi sosial dan/atau bantuan hukum. Selain disebutkan dalam Undang-Undang tentang Kesejahteraan Sosial, “jaminan dan perlindungan sosial” juga disebutkan dalam Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Jaminan dan perlindungan sosial dalam Undang-Undang tersebut dilaksanakan sebagai bentuk penanganan Fakir Miskin.

Pemberian bantuan dalam konteks perlindungan sosial diberikan agar seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang mengalami guncangan dan kerentanan sosial dapat tetap hidup secara wajar. Sementara dalam konteks jaminan sosial, bantuan diberikan untuk menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi.

Sejak krisis moneter tahun 1998, Pemerintah Indonesia telah melaksanakan berbagai program yang bertujuan untuk mengatasi masalah kemiskinan. Pemerintah mengeluarkan Jaringan Pengaman Sosial (JPS) untuk mengurangi dampak krisis terhadap bertambahnya penduduk miskin. Setelah itu, Pemerintah meluncurkan berbagai program subsidi untuk kebutuhan pokok seperti Beras untuk Rakyat Miskin (Raskin), dana bantuan langsung untuk mengompensasi kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM), dan juga bantuan tidak langsung seperti Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), Bantuan Siswa Miskin (BSM), dan Program Keluarga Harapan (PKH).

Berdasarkan kajian TNP2K (2018), terdapat setidaknya 89 program pemerintah yang diberikan kepada individu, keluarga, dan kelompok tidak mampu pada tahun 2017. Program tersebut digelontorkan dalam bentuk program dengan anggaran dana bantuan sosial (akun 57), program dengan anggaran dana bantuan pemerintah (akun 52) serta program dengan anggaran subsidi

(akun 99). Khusus untuk bansos, berdasarkan PP 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, bansos dibagi menjadi bansos sementara dan bansos berkelanjutan (reguler). Bansos sementara diberikan pada saat terjadi guncangan dan kerentanan sosial secara tiba-tiba sampai keadaan stabil. Bansos yang bersifat sementara diberikan setelah berkoordinasi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Sedangkan bansos reguler adalah bansos yang diberikan setelah bantuan sementara dinyatakan selesai. Bansos yang bersifat berkelanjutan diberikan sampai terpenuhinya kebutuhan dasar minimal secara wajar yang ditetapkan oleh Menteri atas rekomendasi dari pemerintah daerah. Pemberian bantuan sosial yang bersifat berkelanjutan dilaksanakan sesuai dengan kemampuan keuangan negara.

Berdasarkan data Kementerian Sosial pada tahun 2020, terdapat 2 (dua) program bantuan sosial reguler yaitu Program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) pada Kementerian Sosial yang menasar lebih kurang 20 Juta Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Jumlah ini mencapai 67% dari total keluarga yang terdata pada Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS)². Anggaran kedua program tersebut juga tidak kalah besar yaitu mencapai Rp81 Triliun pada Tahun 2020 dan Rp72 T pada Tahun 2021³. Target sasaran dan anggaran untuk kedua program tersebut bertambah dari tahun-tahun sebelumnya karena adanya perluasan akibat kondisi pandemi Covid-19 yang melanda Indonesia sejak awal tahun 2020.

Program bansos reguler yang pertama yaitu PKH, adalah program yang dikelola Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial (Ditjen Linjamsos) – Kementerian Sosial sejak 2007. PKH menasar 10 Juta KPM dengan Anggaran Rp37,4 Triliun pada tahun 2020. PKH menasar masyarakat yang berada pada desil terbawah pada DTKS sehingga dalam rangka percepatan pengentasan kemiskinan maka penerima PKH juga berhak mendapatkan program bansos komplementer lainnya seperti BPNT, Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Kesehatan Nasional (sekarang dikenal dengan Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan Kartu Indonesia Pintar (KIP). Meskipun program telah berjalan cukup lama dan sudah menggunakan metode tunai bersyarat (*conditional cash transfer*) melalui Bank Himbara, bukan berarti program tersebut berjalan tanpa masalah. Data Pengaduan Masyarakat KPK memperlihatkan sejumlah persoalan seperti adanya pemotongan dana oleh pendamping dan adanya konflik kepentingan antara pendamping dengan pemangku kepentingan pelaksanaan bansos reguler. Hasil Kajian KPK (2020) terkait pendataan juga menemukan masalah tidak terintegrasinya sistem pemuktahiran PKH dengan DTKS yang dikelola Pusat Data dan Informasi Kementerian Sosial yang mengakibatkan masih adanya data penerima PKH di luar DTKS sehingga berpotensi terjadinya tumpang tindih pemberian bantuan sosial.

Program bansos reguler lainnya berupa BPNT (sekarang dikenal dengan Kartu Sembako) dikelola oleh Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin (Ditjen PFM). BPNT dimulai sejak tahun 2018 sebagai transformasi dari Program Beras untuk Keluarga Sejahtera (Rastra)/Beras Miskin (Raskin). BPNT menargetkan sasaran 20 Juta KPM dan anggaran mencapai Rp43,6 Triliun pada tahun 2020 dan 2021. Persoalan yang mengemuka berdasarkan Pengaduan Masyarakat pada program tersebut di sejumlah daerah di antaranya adalah monopoli pemasok sembako, pengarahannya pengadaan sembako ke pemasok tertentu, penurunan kualitas sembako yang diberikan kepada penerima manfaat, pemotongan/penahanan saldo oleh agen, pemaketan barang untuk penerima manfaat serta pengarahannya belanja kepada item barang tertentu. Beberapa kasus dalam program tersebut juga sudah ditangani kepolisian dan kejaksaan di daerah.

² DTKS Penetapan Oktober 2020 terdiri atas 27,70 Ruta 29,74 KK dan 96,96 jiwa (Kemosos, 2020)

³ Kemenkeu 2020 dan 2021

Atas sejumlah permasalahan yang masih ditemukan dalam program bansos reguler di Kementerian Sosial tersebut maka KPK perlu mengkaji untuk mengidentifikasi penyebab masalah dan titik-titik rawan korupsi untuk kemudian memberikan saran perbaikan dalam rangka mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dan kebocoran keuangan Negara.

I.2. Dasar Hukum

Pelaksanaan kegiatan Kajian Pengelolaan Bansos dilakukan Direktorat Monitoring KPK dilakukan dengan dasar hukum:

- a. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi:
 - Pasal 6 huruf c: “Komisi Pemberantasan Korupsi bertugas melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara;
 - Pasal 9 : “Dalam melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:
 - a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan lembaga pemerintahan;
 - b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan lembaga pemerintahan untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi menyebabkan terjadinya Tindak Pidana Korupsi; dan
 - c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tidak dilaksanakan”.
- b. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara:
 - Pasal 1 angka 1: “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”
 - Pasal 2: “Keuangan Negara sebagaimana dalam Pasal 1 angka 1, meliputi Pasal 2 huruf i: kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”
- c. Dalam UNCAC Pasal 9 yang telah diratifikasi dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan *United Nations Convention Against Corruption*, 2003 (Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Antikorupsi, 2003) menyebutkan: “Masing-masing Negara Peserta wajib, sesuai dengan prinsip-prinsip dasar dari sistem hukumnya, mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam manajemen keuangan publik. Tindakan tersebut mencakup, antara lain:
 - a. Prosedur-prosedur untuk penyusunan anggaran negara;
 - b. Pelaporan mengenai pemasukan dan pengeluaran yang tepat waktu;
 - c. Suatu sistem mengenai standar akunting dan auditing dan penyimpangan yang terjadi;
 - d. Sistem manajemen resiko dan pengawasan internal yang efektif dan efisien; serta

- e. Dimana diperlukan, tindakan korektif dalam hal terjadi kelalaian untuk memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam ayat ini.

I.3. Tujuan Kajian

Adapun tujuan dari pelaksanaan Kajian Tata Kelola Bansos Reguler adalah:

1. Memetakan dan identifikasi permasalahan program bansos reguler;
2. Menelaah regulasi, kelembagaan dan tata laksana terkait pelaksanaan program bansos reguler;
3. Menyusun dan memberikan saran rekomendasi perbaikan masalah pengelolaan dan pelaksanaan program bansos reguler dalam rangka upaya pencegahan tindak pidana korupsi.

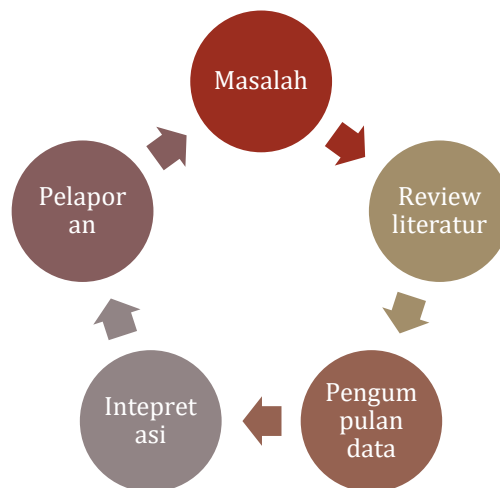
I.4. Ruang Lingkup Kajian

Ruang lingkup kajian program bansos reguler meliputi aspek regulasi, kelembagaan dan tata laksana pada Program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Adapun pihak-pihak yang terkait yang dijadikan objek kajian adalah Kementerian Sosial, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Bank Himbara, Pemerintah Daerah (Dinas Sosial), dan agen penyalur (e-warong).

I.5. Metode Kajian

A. Metodologi

Metode yang digunakan dalam Kajian Tata Kelola Bansos Reguler yaitu metode penelitian kualitatif yang dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Metode Kualitatif Kajian
Sumber: Alur penelitian kualitatif, Creswell (2008)

Menurut Creswell (2008)⁴, penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan atau penelusuran untuk mengeksplorasi dan memahami suatu gejala inti/sentral. Selanjutnya untuk memahami sebuah

⁴ (Creswell, J. (2008). *Educational Research. Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research.* Pearson-Prentice Hall)

gejala inti tersebut diperlukan wawancara terstruktur kepada para pihak/*stakeholders*, pengumpulan data dan informasi di lapangan/objek penelitian yang selanjutnya dianalisis dalam bentuk deskriptif. Dari analisis tersebut peneliti membuat interpretasi dan perenungan pribadi (*self-reflection*).

Untuk mendukung penelitian gabungan dalam kajian ini dilakukan pendekatan sebagai berikut:

1. Analisis regulasi dan dokumen terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan program bansos, hasil penelitian lain, laporan audit dan lain-lain.
2. Pengumpulan informasi dan data melalui diskusi, wawancara dengan narasumber/pakar/*stakeholder* terkait yang relevan dengan kajian serta observasi lapangan (*field review*).
3. Analisis informasi dan data
4. Konfirmasi hasil analisis informasi dan data kepada narasumber terkait untuk mencari akar masalah dan usulan rekomendasi;

B. Jadwal Pelaksanaan Kegiatan

Jadwal pelaksanaan kegiatan kajian dan daftar wawancara terstruktur dengan *stakeholder* terkait dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1 Rincian Pelaksanaan Wawancara Kajian

No	Kegiatan/Tema	Stakeholder	Waktu Pelaksanaan
1	Penyampaian rencana kajian bansos reguler ke Menteri Sosial	Kementerian Sosial	10 Februari 2021
2	Diskusi perencanaan dan pelaksanaan program BPNT	Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin – Kementerian Sosial	17-19 Februari 2021
3	Diskusi perencanaan dan pelaksanaan program PKH	Direktorat Jaminan Sosial Keluarga – Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial	22-23 Februari 2021
4	Diskusi mekanisme pengawasan bansos reguler	Inspektorat Jenderal Kementerian Sosial	25 Februari 2021
5	Tinjauan lapangan (<i>field review</i>) pelaksanaan PKH dan BPNT Wilayah I	Pemerintah Kabupaten Sukabumi – Jawa Barat	15-19 Maret 2021
6	Tinjauan lapangan (<i>field review</i>) pelaksanaan PKH dan BPNT Wilayah III	Pemerintah Kabupaten Minahasa Utara – Sulawesi Utara	29 Maret – 30 Maret 2021
7	Tinjauan lapangan (<i>field review</i>) pelaksanaan PKH dan BPNT Wilayah III	Pemerintah Kota Manado – Sulawesi Utara	31 Maret – 2 April 2021
8	Tinjauan lapangan (<i>field review</i>) pelaksanaan PKH dan BPNT Wilayah II	Pemerintah Provinsi DKI Jakarta	8 – 9 April 2021
9	Evaluasi Program BPNT dan praktik skema penyaluran bansos	Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K)	21 April 2021
10	Penyaluran bansos reguler dan permasalahannya	Bank Himbara (Mandiri, BRI, BNI dan BTN)	22-23 April 2021
11	Analisa dan penyusunan laporan	KPK	April - Mei 2021

No	Kegiatan/Tema	Stakeholder	Waktu Pelaksanaan
12	Penyampaian laporan (internal)	KPK	Juni 2021
13	Penyampaian hasil kajian ke Menteri Sosial	KPK	September 2021

Bab II

Gambaran Umum

II.1. Program Bantuan Sosial

Dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, antara lain diatur bahwa belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Rincian belanja negara menurut jenis belanja antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Khusus belanja bantuan sosial, pada PP Nomor 45 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara mengatur bahwa penyediaan alokasinya sebagai upaya melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi, dan/atau kesejahteraan masyarakat.

Mekanisme alokasi belanja bantuan sosial lebih lanjut diatur dalam PMK Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Bantuan Sosial pada Kementerian/Lembaga. Dalam PMK tersebut, yang dimaksud dengan Bantuan Sosial adalah pengeluaran berupa transfer uang, barang atau jasa yang diberikan oleh Pemerintah Pusat/Daerah yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya risiko sosial, meningkatkan ekonomi dan/atau kesejahteraan rakyat. Risiko sosial adalah kejadian atau peristiwa yang dapat menimbulkan potensi terjadinya kerentanan sosial yang ditanggung oleh individu, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat sebagai dampak krisis sosial, krisis ekonomi, krisis politik, fenomena alam, dan bencana alam yang jika tidak diberikan Belanja Bantuan Sosial akan semakin terpuruk dan tidak dapat hidup dalam kondisi wajar.

Berdasarkan PP 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial, bantuan sosial dibagi menjadi:

1. Bansos sementara

Bansos yang bersifat sementara diberikan pada saat terjadi guncangan dan kerentanan sosial secara tiba-tiba sampai keadaan stabil. Bansos yang bersifat sementara diberikan setelah berkoordinasi dengan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

2. Bansos berkelanjutan

Bansos berkelanjutan adalah bansos yang diberikan setelah bantuan sementara dinyatakan selesai. Bansos yang bersifat berkelanjutan diberikan sampai terpenuhinya kebutuhan dasar minimal secara wajar yang ditetapkan oleh Menteri atas rekomendasi dari pemerintah daerah. Pemberian bantuan sosial yang bersifat berkelanjutan dilaksanakan sesuai dengan kemampuan keuangan negara.

Bansos dapat diberikan dalam bentuk bantuan langsung, penyediaan aksesibilitas dan/atau penguatan kelembagaan.

Jenis bantuan langsung berupa:

1. Sandang, pangan, dan papan;

2. Pelayanan kesehatan;
3. Penyediaan tempat penampungan sementara;
4. Pelayanan terapi psikososial di rumah perlindungan;
5. Uang tunai;
6. Keringanan biaya pengurusan dokumen kependudukan dan kepemilikan;
7. Penyediaan dapur umum, air bersih, dan sanitasi yang sehat, dan/atau
8. Penyediaan makanan

Penyediaan aksesibilitas dilakukan dengan kegiatan:

1. Melakukan rujukan
2. Mengadakan jejaring kemitraan
3. Menyediakan fasilitas, dan/atau
4. Menyediakan informasi

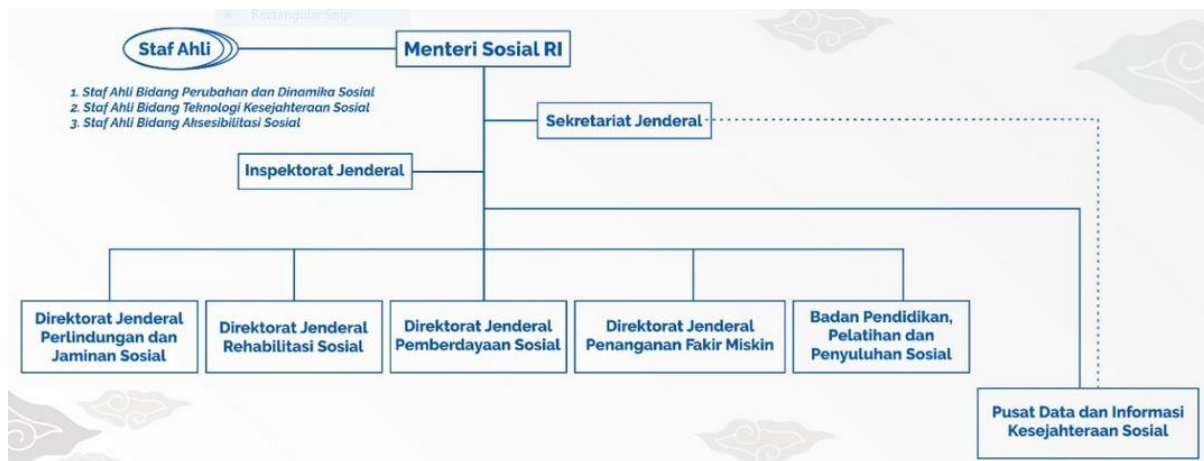
Penguatan kelembagaan dilakukan dengan kegiatan:

1. Menyediakan dukungan sarana dan prasarana;
2. Melakukan supervisi dan evaluasi;
3. Melakukan pengembangan sistem;
4. Memberikan bimbingan dan pengembangan sumber daya manusia; dan/atau
5. Mengembangkan kapasitas kepemimpinan dan kelembagaan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin menyatakan bahwa penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Kebutuhan dasar berupa kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/atau pelayanan sosial. Penanganan fakir miskin dilaksanakan dalam bentuk :

- a) Pengembangan potensi diri;
- b) Bantuan pangan dan sandang;
- c) Penyediaan pelayanan perumahan;
- d) Penyediaan pelayanan kesehatan;
- e) Penyediaan pelayanan pendidikan;
- f) Penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha;
- g) Bantuan hukum; dan/atau
- h) Pelayanan sosial.

Penyelenggaraan bantuan sosial oleh Pemerintah dilaksanakan oleh Menteri yang membidangi urusan sosial yakni Menteri Sosial. Sesuai dengan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2015 tentang Kementerian Sosial, Kementerian Sosial mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, perlindungan sosial, dan penanganan fakir miskin yang tersebar ke beberapa unit kerja teknis. Struktur organisasi Kementerian Sosial dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 2. Struktur Organisasi Kementerian Sosial
 Sumber : Kementerian Sosial, 2021

II.2. Bantuan Sosial Reguler

II.2.1. Program Keluarga Harapan (PKH)

Sesuai dengan Peraturan Menteri Sosial (Permensos) Nomor 1 tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan (PKH), PKH adalah program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga dan/atau seseorang miskin dan rentan yang terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin, yang diolah oleh Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial dan ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat PKH. Selain PKH di wilayah reguler, terdapat pula PKH akses yaitu program pemberian bantuan sosial PKH di wilayah sulit dijangkau baik secara geografis, ketersediaan infrastruktur, maupun sumber daya manusia dengan pengkondisian secara khusus. PKH akses terdiri atas wilayah: a) pesisir dan pulau kecil; b) daerah tertinggal/terpencil; atau c) perbatasan antarnegara. Pengelola PKH adalah Direktorat Jaminan Sosial Keluarga Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial.

Sebagai upaya percepatan penanggulangan kemiskinan, sejak tahun 2007 Pemerintah Indonesia telah melaksanakan PKH, Program Perlindungan Sosial yang juga dikenal dengan istilah *Conditional Cash Transfer* (CCT) atau bantuan tunai bersyarat. Sebagai sebuah program bantuan sosial bersyarat, PKH membuka akses keluarga miskin dengan sasaran utama sebagai berikut:

- 1) **Kriteria komponen kesehatan** meliputi : ibu hamil, anak usia 0 sampai dengan 6 tahun;
- 2) **Kriteria komponen pendidikan** meliputi : anak sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah atau sederajat, anak sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah atau sederajat, anak sekolah menengah atas/madrasah aliyah atau sederajat, dan anak usia 6 sampai dengan 21 tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 tahun.
- 3) **Kriteria komponen kesejahteraan sosial** meliputi: lanjut usia mulai dari 60 tahun dan penyandang disabilitas diutamakan disabilitas berat.

Melalui PKH, keluarga miskin didorong untuk memiliki akses dan memanfaatkan pelayanan sosial dasar kesehatan, pendidikan, pangan dan gizi, perawatan, dan pendampingan, termasuk akses terhadap berbagai program perlindungan sosial lainnya yang merupakan program komplementer secara berkelanjutan.

Tujuan PKH dinyatakan dalam Pasal 2 Permensos No. 1 tahun 2018 menyatakan tujuan PKH adalah:

- 1) Meningkatkan taraf hidup KPM melalui akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan social;
- 2) Mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan keluarga miskin dan rentan;
- 3) Menciptakan perubahan perilaku dan kemandirian KPM dalam mengakses layanan kesehatan dan pendidikan serta kesejahteraan social;
- 4) Mengurangi kemiskinan dan kesenjangan; dan
- 5) Mengenalkan manfaat produk dan jasa keuangan formal kepada KPM.

Sesuai dengan pedoman pelaksanaan program yang diterbitkan oleh Kemsos, Keluarga Penerima Manfaat (KPM) PKH harus terdaftar dan hadir pada fasilitas kesehatan dan pendidikan terdekat. Kewajiban KPM PKH di bidang kesehatan meliputi pemeriksaan kandungan bagi ibu hamil, pemberian asupan gizi dan imunisasi serta timbang badan anak balita dan anak prasekolah. Sedangkan kewajiban di bidang pendidikan adalah mendaftarkan dan memastikan kehadiran anggota keluarga PKH ke satuan pendidikan sesuai jenjang sekolah dasar dan menengah.

Bansos PKH pada tahun 2019 terbagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu Bantuan Tetap dan Bantuan Komponen yang diberikan dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Bantuan Tetap untuk Setiap Keluarga
 - 1) Reguler : Rp550.000,-/keluarga/tahun
 - 2) PKH Akses : Rp1.000.000,-/keluarga/tahun
- b. Bantuan Komponen untuk Setiap Jiwa dalam Keluarga PKH

Tabel 2. Indeks Bantuan PKH Berdasarkan Faktor Penimbangnya

No	Faktor Penimbang	Indeks Bantuan (Rp)	
		Per Tahun	Per Bulan
1.	Kategori Ibu Hamil/Nifas	3.000.000,-	250.000,-
2.	Kategori Anak Usia 0 s.d 6 Tahun	3.000.000,-	250.000,-
3.	Kategori Pendidikan Anak SD/Sederajat	900.000,-	75.000,-
4.	Kategori Pendidikan Anak SMP/Sederajat	1.500.000,-	125.000,-
5.	Kategori Pendidikan Anak SMA/Sederajat	2.000.000,-	166.000,-
6.	Kategori Penyandang Disabilitas Berat	2.400.000,-	200.000,-
7.	Kategori Lanjut Usia	2.400.000,-	200.000,-

Sumber: Kemsos, 2020

Indeks dan faktor penimbang bansos PKH di tetapkan melalui Keputusan Direktur Jenderal (SK) Dirjen Perlindungan dan Jaminan Sosial (Linjamsos) Kemsos setiap tahunnya. Total target penerima bansos PKH yang ditetapkan oleh Kemsos sejumlah 10 juta KPM dengan kategori miskin paling bawah pada DTKS dengan anggaran sebesar Rp29,1 Triliun, pada tahun 2020 untuk penanganan dampak wabah covid-19 mulai bulan April 2020 Pemerintah menambah indeks bantuan per komponen untuk 10 juta KPM dengan kenaikan anggaran menjadi sebesar Rp37,4 Triliun. Tahun 2021 alokasi anggaran PKH sebesar Rp28,7 Triliun dengan target penerima 10 juta KPM.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Non Tunai mekanisme penyaluran PKH dilakukan secara nontunai oleh Kemsos selaku pemberi bantuan sosial melalui bank penyalur (yang merupakan Bank Umum Milik Negara/Himbara) ke rekening atas nama penerima bantuan sosial (Keluarga Penerima Manfaat), rekening tersebut dapat diakses melalui Kartu Keluarga Sejahtera dengan jumlah bantuan maksimal 4 orang dalam satu keluarga. Penyaluran bansos PKH secara nontunai dapat dikecualikan bagi penyandang disabilitas berat, lanjut usia terlantar nonpotensial, eks penderita penyakit kronis nonpotensial, dan komunitas adat terpencil, dan/atau daerah yang belum memiliki infrastruktur untuk mendukung penyaluran bansos PKH secara nontunai. Nilai bantuan bagi kepesertaan yang ditetapkan tahun berjalan, menyesuaikan dengan ketersediaan anggaran.

Penyaluran bansos dilakukan dalam kurun waktu 1 tahun melalui 4 tahap (Januari, April, Juli, Oktober), untuk tahun 2020 selama terjadi wabah covid-19 penyaluran bansos dari semula per 3 bulan menjadi per bulan dimulai dari bulan April – Desember dengan manfaat ganda di bulan April, Mei, Juni. Tahapan penyaluran PKH dapat dilihat sebagai berikut:

(1) Tahap Pembukaan rekening Keluarga Penerima Manfaat (KPM):

- a. Dinas Sosial setempat mengkoordinir pembukaan rekening KPM secara kolektif (*Bulk Account Opening*). Maksud dari metode *Bulk Account Opening* proses transfer dana massal dapat dilakukan massal secara elektronik. Dari satu rekening di Bank Himbara ke sejumlah rekening lain, baik ke sesama Bank Himbara maupun bank lain. Kemudian Himbara mencetak Kartu KKS yang diperuntukan bagi Keluarga Penerima Manfaat (KPM).
- b. Himbara memproduksi *PIN Mailer* yang akan dikirimkan bersama Kartu KKS;
- c. Himbara membuat laporan terkait proses pembukaan rekening KPM secara kolektif (*Bulk Account Opening*).

(2) Tahap Sosialisasi dan Edukasi:

- a. Kemsos sosialisasi Bantuan Sosial Non Tunai kepada para pendamping Program Keluarga Harapan (PKH)
- b. Himbara sebagai Bank penyalur dan Kemsos melakukan sosialisasi Bantuan Sosial Non Tunai Program Keluarga Harapan (PKH) kepada Agen sembako dan Keluarga Penerima Manfaat (KPM)

(3) Tahap Pendistribusian Kartu Keluarga Sejahtera (KKS):

- a. Proses distribusi Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), buku tabungan dan *PIN Mailer* dari Kantor Penyalur Pusat ke Kantor Penyalur Cabang Himbara;
- b. Distribusi Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), buku tabungan dan *PIN Mailer* dari Kantor Penyalur Cabang kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM);
- c. Himbara melakukan penandatanganan Aplikasi Pembukaan Rekening dan surat pernyataan persetujuan atau kuasa untuk memberikan Informasi nomor rekening dan data pribadi dari Keluarga Penerima Manfaat (KPM);
- d. Himbara melakukan kegiatan pembukaan rekening sampai dengan aktivasi PIN Kartu Keluarga Sejahtera (KKS);
- e. Himbara membuat laporan terkait hasil penerimaan aplikasi pembukaan rekening Keluarga Penerima Manfaat (KPM).

(4) Tahap Penyaluran Bantuan:

- a. Himbara melakukan verifikasi nomer rekening dengan data Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang diajukan bantuannya;
- b. Kemsos mengajukan Dana Bantuan Sosial ke Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN), Kementerian Keuangan;
- c. Kemsos membuat Surat Perintah pemindah bukuan/*Standing Instruction (SI)* ke Bank Penyalur Pusat;
- d. KPPN melakukan pemindahbukuan/*Standing Instruction (SI)*.

(5) Tahap Penarikan Dana Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan (Bansos PKH):

- a. Dinas Sosial Kabupaten/ Kota dan Bank penyalur melakukan koordinasi persiapan penarikan dana Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan;
- b. Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang telah terdata dan dibukakan rekening sampai dengan aktivasi PIN Kartu Keluarga Sejahtera (KKS,) melakukan penarikan dana Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan.

(6) Tahap Rekonsiliasi Hasil Penyaluran Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan (Bansos PKH):

- a. Pemerintah Daerah tingkat Kabupaten/ Kota, Provinsi sampai dengan tingkat Pemerintah Pusat melakukan Rekonsiliasi berjenjang terhadap hasil Penyaluran Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan
- b. Tahapan Rekonsiliasi dilaksanakan oleh Bank Penyalur Bansos bersama dengan Dinas Sosial Pemerinta Daerah Kabupaten / Kota, Provinsi dan Kemsos.

(7) Tahap Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan Bantuan Sosial:

1. Kemsos membuat laporan secara periodik pada setiap tahap penyaluran bantuan sosial;
2. Kemsos melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan;
3. Kemsos melakukan analisa kecenderungan penyaluran Bantuan Sosial dari *dashboard* di Pusdatin Kemsos;
4. Kemsos melakukan analisa kecenderungan pengaduan terkait penyaluran Bantuan Sosial berdasarkan laporan *contact center* Program keluarga Harapan.

II.2.2. Program Pangan Non Tunai (Kartu Sembako)

Perlindungan sosial masyarakat akan pangan diberikan dalam bentuk bantuan sosial pangan kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) dari kelompok masyarakat berpenghasilan rendah/keluarga miskin dan rentan. Bantuan sosial pangan bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin dan rentan tersebut dalam memenuhi kebutuhan pangannya.

Program bantuan sosial pangan sebelumnya merupakan Program Subsidi Beras Sejahtera (Rastra) dan mulai ditransformasikan menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) pada 2017 di 44 kota terpilih. Selanjutnya, pada tahun 2018 program Subsidi Rastra secara menyeluruh ditransformasi menjadi program Bantuan Sosial Pangan yang disalurkan melalui skema nontunai dan Bansos Rastra. Pada akhir tahun 2019, program Bantuan Sosial Pangan di seluruh kabupaten/kota dilaksanakan dengan skema nontunai atau BPNT.

BPNT merupakan upaya pemerintah untuk mentransformasikan bentuk bantuan menjadi nontunai (*cashless*) yakni melalui penggunaan kartu elektronik yang diberikan langsung kepada KPM. Bantuan sosial tersebut disalurkan kepada KPM dengan menggunakan sistem perbankan (*e-wallet*), yang kemudian dapat digunakan untuk memperoleh beras dan/atau telur di e-Warong yang merupakan agen bank, sehingga KPM juga memperoleh gizi yang lebih seimbang.

Mulai tahun 2020 dalam rangka mewujudkan penguatan perlindungan sosial dan meningkatkan efektifitas program bantuan sosial pangan, program BPNT dikembangkan menjadi program Sembako. Dengan program Sembako, indeks bantuan yang semula Rp.110.000/KPM/bulan naik menjadi Rp.150.000/KPM/bulan. Sejak bulan April 2020 sampai dengan tahun 2021 sebagai upaya penanganan dampak pandemic Covid-19 indeks bantuan ditingkatkan menjadi Rp200.000/KPM/bulan. Selain itu, program Sembako memperluas jenis komoditas yang dapat dibeli sehingga tidak hanya berupa beras dan telur seperti pada program BPNT namun juga komoditas lainnya yang mengandung karbohidrat, protein hewani, protein nabati maupun vitamin dan mineral. Hal tersebut sebagai upaya dari Pemerintah untuk memberikan akses KPM terhadap bahan pokok dengan kandungan gizi lainnya.

Program Sembako dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia, termasuk juga wilayah yang memiliki keterbatasan dari sisi infrastruktur nontunai, sinyal telekomunikasi dan akses geografis, dengan memberlakukan mekanisme khusus untuk wilayah-wilayah dengan kendala akses tersebut. Bantuan Program Sembako disalurkan secara non tunai seperti PKH melalui sistem perbankan sesuai amanat Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Non Tunai.

Anggaran Program Sembako pada awal tahun 2020 ditetapkan Kemosos melalui Kepmensos Nomor 175/HUK/2020 sebesar Rp28,3 Triliun untuk jumlah KPM 15,2 juta dengan indeks bantuan Rp150.000,00/KPM/bulan, kemudian Pemerintah melakukan perubahan dalam rangka penanganan Covid-19 melalui Kepmensos Nomor 45/HUK/2020 dengan penambahan anggaran dan jumlah KPM menjadi total Rp43,6 Triliun untuk 20 juta KPM dengan indeks bantuan menjadi Rp200.000,00/KPM/bulan. Pada tahun 2021 sesuai dengan anggaran Pemulihan Ekonomi Nasional 2021 program perlindungan social anggaran BPNT sebesar Rp45,12 Triliun untuk target KPM 18,8 juta dengan indeks bantuan Rp200.000,00/KPM/bulan. Pelaksana program BPNT adalah Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin Kemosos melalui Direktorat Wilayah I, Wilayah II, dan Wilayah III.

Sesuai dengan Pasal 5 Permensos Nomor 20 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Nontunai, kriteria dan target penerima Bantuan Sembako adalah:

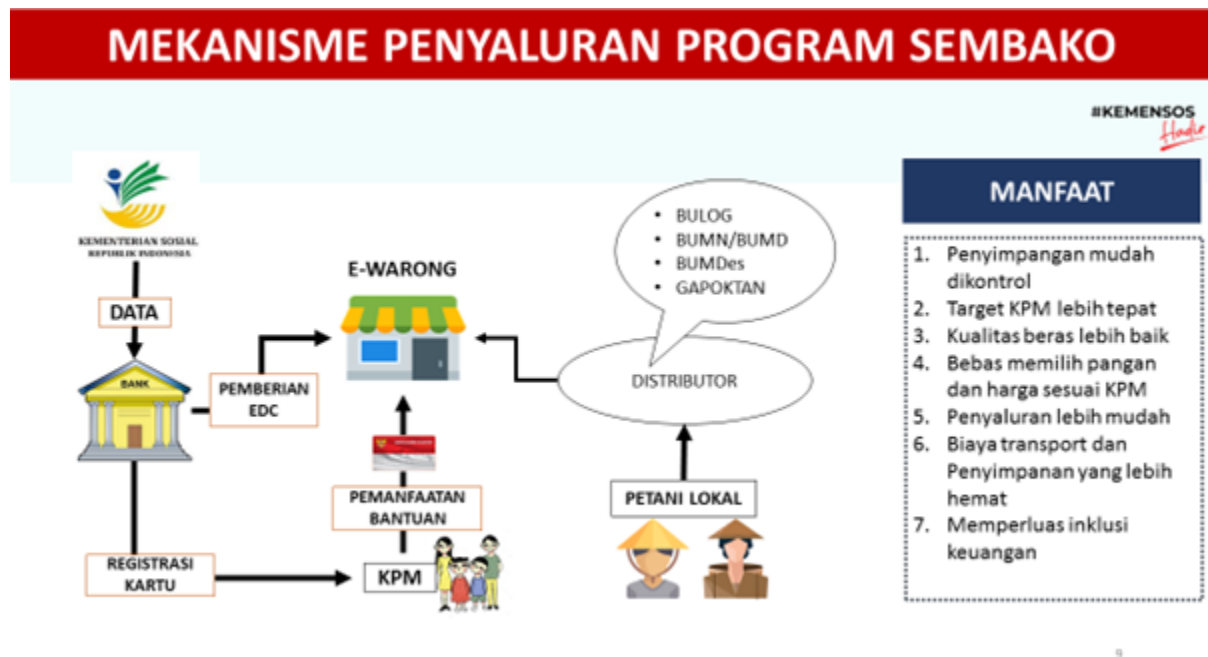
- 1) Keluarga dengan kondisi sosial ekonomi terendah di daerah pelaksanaan (KPM) yang tercantum dalam data PPKS dan/atau data penerima bantuan dan pemberdayaan sosial yang bersumber dari data terpadu kesejahteraan sosial.
- 2) KPM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diutamakan untuk peserta Program Keluarga Harapan (PKH) yang tercantum dalam data PPKS dan/atau data penerima bantuan dan pemberdayaan sosial yang bersumber dari data terpadu kesejahteraan sosial.

Mekanisme penyaluran program sembako diatur pada Bab III (Pasal 6-27) Permensos Nomor 20 Tahun 2019 dilakukan melalui tahapan:

- a) Registrasi dan/atau pembukaan rekening;
- b) Edukasi dan sosialisasi;

- c) Penyaluran; dan
- d) Pembelian barang.

Proses penyaluran dana bantuan program Sembako dilaksanakan oleh Bank Penyalur (Himbara) tanpa pengenaan biaya dengan pemindahbukuan dana dari rekening Kemsos (KPA) di bank penyalur ke rekening bantuan pangan/sub-akun uang elektronik KPM setiap bulan, paling lambat Tanggal 10 (sepuluh) bulan berjalan. Dalam melaksanakan penyaluran program bantuan sembako, bank penyalur menyediakan peralatan di e-warong meliputi: mesin *electronic data capture* (EDC), dan/atau kertas cetak resi. Program bantuan sembako tidak dapat diambil secara tunai, namun hanya dapat digunakan untuk pembelian barang berupa bahan pangan yang telah ditentukan dengan menggunakan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) di e-warong terdekat wilayah tempat tinggal KPM, pembelian barang di e-warong dapat dilakukan setiap saat sesuai kebutuhan KPM. Dalam hal lokasi penyaluran program bantuan sembako merupakan Wilayah Khusus, pembelian barang dapat dilakukan secara luar jaringan (*offline*) sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan oleh Bank Penyalur dan tim koordinasi Bantuan Sosial pangan daerah kabupaten/kota. Mekanisme penyaluran program sembako/BPNT dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 3. Mekanisme Penyaluran Program Sembako
 Sumber: Kemsos, 2020

II.3. Bentuk Penyaluran Bantuan Sosial

II.3.1. Bentuk Transfer Penyaluran Bansos

Barang/In-Kinds

Penyaluran bansos dengan menggunakan bentuk barang banyak dilakukan dalam kondisi darurat. Pilihan bentuk penyaluran ini merupakan pilihan paling optimal dilakukan untuk kondisi

kurangnya fungsionalitas pasar (Gentilini, 2014 sebagaimana dikutip dalam Pozarny 2016)⁵. Pertimbangan lain, penyaluran bentuk barang mungkin tidak selalu paling hemat biaya. Pilihan ini juga dipandang sebagai paternalistik (mengurangi pilihan) dan berpotensi mendistorsi harga pasar (UNHCR, 2012 sebagaimana dikutip dalam Pozarny 2016)

Tunai/Cash

Pemberian bansos secara tunai telah dilakukan untuk berbagai jenis dan tujuan, diantaranya untuk program hibah, program pengentasan kemiskinan termasuk program ketahanan pangan jangka pendek (bersyarat atau tidak) dan kemanusiaan. Program bansos tunai bersyarat merupakan salah satu bentuk bansos tunai yang berkembang pesat di dunia. Jumlah negara yang memiliki program bansos tunai bersyarat meningkat sepuluh kali lipat dari tiga pada tahun 1997 menjadi lebih dari tiga puluh pada tahun 2008. Sedangkan bansos tunai tanpa syarat juga semakin populer terutama di Afrika (Benerji dan Gentilini 2013 sebagaimana dikutip dalam Pozarny 2016).

Bentuk bansos tunai memiliki kelebihan berupa kebebasan untuk memilih pada penerima, sehingga mekanisme tunai memiliki potensi terbaik untuk mendukung ketahanan rumah tangga (Venton, Bailey dan Pongrace (2015) sebagaimana dikutip dalam Pozarny 2016). Pada daerah perkotaan, mekanisme tunai sangat efektif karena didukung sistem perbankan dan pasar yang layak. Sementara pada daerah pedesaan, mekanisme tunai merangsang produksi pertanian lokal, kegiatan non-pertanian, kesejahteraan rumah tangga, ketahanan pangan dan ekonomi lokal (UNHCR 2012 sebagaimana dikutip dalam Pozarny 2016).

Kupon /Voucher

Penggunaan voucher dianggap lebih fleksibel dan efisien karena nilainya dapat disesuaikan dengan lebih mudah jika dibandingkan dengan distribusi dalam bentuk barang/in-kind. Salah satu manfaat bentuk bansos voucher untuk makanan adalah pilihan penerima bantuan yang sangat dihargai penerima manfaat. Voucher berbasis uang tunai yang digunakan dalam pameran dagang berpotensi tinggi untuk mempromosikan vendor lokal dan ekonomi lokal (Bailey, 2014b sebagaimana dikutip dalam Pozarny 2016). Tetapi penggunaan voucher sering kali mengakibatkan beban administratif yang besar pada program. Skema pengelolaan voucher biasanya lebih kompleks dibandingkan bentuk tunai dalam hal tindakan untuk mengurangi penipuan atau kecurangan. Misalnya perbedaan dapat timbul antara pemilik toko dan pembeli, penerima manfaat dapat menjual atau menukar voucher dengan uang tunai atau barang yang di luar ketentuan program, pemilik toko memaksa penerima manfaat belanja barang yang hanya tersedia di tokonya. Selain itu, ada biaya investasi lain untuk pemantauan harga dan pengembangan kemitraan yang luas. Voucher juga dapat membuat kartel vendor yang tidak berbasis lokalitas sehingga berpotensi merusak dinamika ekonomi lokal dan juga menciptakan monopoli harga (Bailey, 2014b sebagaimana dikutip dalam Pozarny 2016)

II.3.2. Perbandingan Bentuk Penyaluran Bantuan Sosial

Kementerian Sosial mengatur bentuk penyaluran bansos dilakukan dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa⁶. Beberapa literatur dan penelitian juga membahas skema penyaluran bansos yang

⁵ Pozarny, Pamela (2016), Evidence on the comparative cost efficiency and effectiveness of varying social assistance modalities, GSDRC

⁶ Pasal 6 Peraturan Menteri Sosial No. 1 Tahun 2019 tentang Penyaluran Belanja Bantuan Sosial di Lingkungan Kementerian Sosial.

umumnya dilakukan dalam bentuk barang (*in-kind*), kupon (*voucher*) dan tunai (*cash transfer*). Sejumlah penelitian telah membandingkan efektivitas dari bentuk pemberian bansos berdasarkan praktik di berbagai negara. Gentilini (2016)⁷ kemudian merangkum hasil penelitian tersebut terkait pemberian bansos untuk ketahanan pangan dilihat dari efektivitas tujuan pemberian bantuan tersebut sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 3 berikut ini.

Tabel 3. Rangkuman Perbandingan Efektivitas Berdasarkan Studi Pemberian Bansos Pangan

No	Negara	Bentuk Bansos	Bentuk Bansos yang Lebih Efektif							
			Konsumsi Makanan	Asupan Kalori	Kesenjangan Makanan	Keragaman Makanan	Kemiskinan	Anemia	stunting	Kematian Anak
1	Bangladesh	Cash, Food	Cash	Cash	-	-	Food	-	-	-
2	Kamboja	Cash, Food	Cash	-	-	Food	-	-	-	-
3	Kongo (Rep)	Cash, Voucher	Voucher	-	-	Cash	-	-	-	-
4	Ekuador	Cash, Food, Voucher	Food	Food	-	Voucher	-	-	-	-
5	Ethiopia	Cash, Food	-	-	Food	-	-	-	-	-
6	Malawi	Cash, Food, Cash+Food	-	-	-	Cash	-	-	-	-
7	Meksiko	Cash, Food	Cash	Food	-	-	Food	-	-	-
8	Nigeria	Cash, Food	-	-	-	Food	-	-	-	-
9	Nigeria	Cash, Food, Cash+Food	-	-	-	-	-	-	Cash+Food	Cash+Food
10	Sri Langka	Cash, Food	Cash	Cash	-	-	-	-	-	-
11	Uganda	Cash, Food	-	-	Cash	-	-	Cash	-	-
12	Yaman (Rep)	Cash, Food	Cash	Food	-	Cash	-	-	-	-

Sumber: *The Comparative Evidence of Cash and In-Kind Transfers in Humanitarian Situations*, World Bank, 2016

Dari Tabel 3 di atas dapat dilihat bahwa efektivitas bentuk pemberian bansos tergantung dari tujuan pemberian bansos tersebut. Sebagai contoh, penelitian di Rep. Kongo yang membandingkan pemberian bansos makanan berupa cash dan voucher memperlihatkan cash lebih efektif untuk tujuan keragaman makanan sementara voucher lebih baik untuk tujuan konsumsi makanan.

Jika ditinjau dari sisi efisiensi, Gentilini (2016) juga membuat perbandingan dari sejumlah penelitian yang dapat dilihat pada Tabel 4 berikut.

Tabel 4. Rangkuman Perbandingan Efisiensi Berdasarkan Studi Pemberian Bansos Pangan

No	Negara	Skema Bansos (Transfer Provided)	Skema yang Lebih Efisien		
			Delivery Cost	Transfer Cost	Efisiensi Keseluruhan
1	Bangladesh	Cash, Food	Cash	n.a	Cash
2	Kongo (Rep)	Cash, Voucher	Cash	n.a	Cash
3	Ekuador	Cash, Food, Voucher	Cash	Cash	Cash
4	Yaman (Rep)	Cash, Food	Cash	Food	Food
5	Uganda	Cash, Food	Cash	n.a	Cash
6	Niger	Cash, Food	Cash	n.a	Cash

⁷ Gentilini, Ugo (2016), *The Other Side of The Coin: The Comparative Evidence of Cash and In-Kind Transfers in Humanitarian Situations*, World Bank, 2016

No	Negara	Skema Bansos (Transfer Provided)	Skema yang Lebih Efisien		Efisiensi Keseluruhan
			Delivery Cost	Transfer Cost	
7	Niger	Cash, Food, Cash+Food	Cash	Food	Food
8	Malawi	Cash, Food, Cash+Food	n.a	Food	Food
9	Meksiko	Cash, Food	Cash	n.a	Cash

Sumber: *The Comparative Evidence of Cash and In-Kind Transfers in Humanitarian Situations*, World Bank, 2016

Rangkuman pada Tabel 4 memperlihatkan dari sisi efisiensi, perbandingan skema transfer bansos antara tunai atau makanan, menilai tunai lebih efisien (Bangladesh, Uganda, Nigeria dan Meksiko). Meskipun begitu terdapat juga skema bansos makanan yang lebih efisien (Yaman dan Malawi). Sementara penelitian yang membandingkan tunai atau voucher (Kongo) atau yang membandingkan ketiganya (Ekuador) menunjukkan bahwa skema tunai lebih efisien dibanding makanan atau voucher.

Penelitian eksperimen acak yang dilakukan Hidrobo dkk (2012)⁸ di Ekuador Utara dengan membandingkan model transfer antara tunai, makanan dan voucher juga memberikan gambaran perbandingan efektivitas dari ketiga skema bansos. Penelitian tersebut menemukan tidak ada perbedaan dalam jumlah transfer yang digunakan untuk pengeluaran makanan versus non-makanan. Namun, penelitian tersebut menemukan perbedaan yang signifikan dalam jenis makanan yang dikonsumsi. Secara khusus, skema transfer makanan (*food*) menghasilkan peningkatan kalori yang jauh lebih tinggi (*calorie intake*), sementara voucher berdampak pada peningkatan yang jauh lebih besar dalam keanekaragaman makanan (*dietary diversity*). Sementara untuk tujuan konsumsi makanan, perbandingan efektivitas antara tunai dan voucher tidak terlalu jauh (*tipis*). Sebagai bahan pertimbangan pembuat kebijakan, penelitian ini menyatakan bahwa terkait biaya dan efektivitas biaya penerapan dari berbagai skema transfer, skema transfer makanan adalah cara yang paling hemat untuk tujuan peningkatan konsumsi makanan dan keragaman makanan. Sementara perbandingan antara tunai dan voucher sangat tergantung pada tujuan pembuat kebijakan. Jika tujuannya adalah untuk meningkatkan nilai konsumsi makanan, maka tidak ada perbedaan antara tunai atau voucher. Namun, jika tujuannya adalah untuk meningkatkan keragaman makanan atau asupan kalori, maka voucher lebih hemat biaya daripada tunai. Catatan penting dalam penelitian ini juga adalah skema tunai adalah model skema yang paling disukai penerima manfaat dan merupakan cara termurah dalam melakukan transfer (penyaluran).

II.3.3. Faktor Pertimbangan dalam Pemilihan Bentuk Transfer Bansos

Adapun faktor-faktor yang perlu menjadi pertimbangan dalam pemilihan bentuk transfer bansos adalah (Gentilini, 2016):

Tujuan dan Kondisi Awal

Penetapan tujuan yang jelas merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan program bantuan. Tujuan program yang spesifik sangat diperlukan untuk menetapkan langkah prioritas yang harus dilaksanakan. Sebagai contoh misal program ketahanan pangan, tujuan program lebih kepada peningkatan asupan kalori atau keragaman makanan. Selain itu, penetapan tujuan tersebut berguna untuk mengidentifikasi permasalahan yang terjadi dan bagaimana mengatasinya termasuk menentukan bentuk penyaluran bantuan yang tepat.

⁸ Hidrobo, Melissa dkk (2012). Cash, Food, or Vouchers? Evidence from a Randomized Experiment in Northern Ecuador, International Food Policy Research Institute (IFPRI) Discussion Paper 01234

Memahami pasar

Analisa pasar dibutuhkan dalam penyusunan, penerapan dan efisiensi program. Sebagai contoh dalam kondisi mengubah kebutuhan menjadi permintaan maka bentuk tunai menjadi pilihan utama. Tetapi jika terjadi kondisi persaingan pasar yang tidak kompetitif dimana harga terpengaruh oleh infrastruktur yang jelek, kondisi jalan yang rusak, informasi terbatas, penimbunan maka bentuk transfer tunai dapat mengakibatkan lonjakan harga yang berdampak tidak baik bagi penerima manfaat. Dalam kondisi pasar lokal tidak berkinerja baik, harga pangan tidak stabil dan pedagang tidak memiliki insentif untuk memasok komoditas maka pilihan bantuan bentuk barang akan lebih tepat.

Efektivitas biaya yang diharapkan

Semua hal yang berdampak pada biaya harus menjadi pertimbangan, tidak sekedar biaya tunggal seperti biaya kirim tetapi juga meliputi biaya pengadaan, jenis krisis, penggunaan platform dalam rangka penilaian biaya yang komprehensif. Pada kondisi dimana situasi darurat maka pilihan biaya yang lebih besar dapat dibenarkan tetapi tetap harus mempertimbangkan alternative yang lebih sistematis.

Kapasitas implementasi

Pilihan bentuk bansos tidak boleh dibenarkan hanya berdasarkan keterampilan dan pengetahuan yang sudah ada saja tetapi harus disertai tanggung jawab untuk menyesuaikan dengan kebutuhan dan tujuan. Di sisi lain, pertimbangan kapasitas untuk penggunaan pilihan transfer baru saat kondisi darurat atau mendesak juga tidak dapat dilakukan. Pilihan lebih diutamakan pada pengalaman dan kecepatan.

Perlindungan dan gender

Mekanisme transfer harus dapat diterima dan diakses oleh penerima bantuan, dilihat dari jenis kelamin, usia dan faktor lainnya yang berpengaruh terhadap akses ke bantuan. Pembuat kebijakan harus mempertimbangkan risiko yang berkaitan dengan perlindungan (seperti ketegangan sosial, dinamika rumah tangga) dan menyeimbangkan pertimbangan dengan efek jangka pendek dan menengah pada pemberdayaan dan norma sosial.

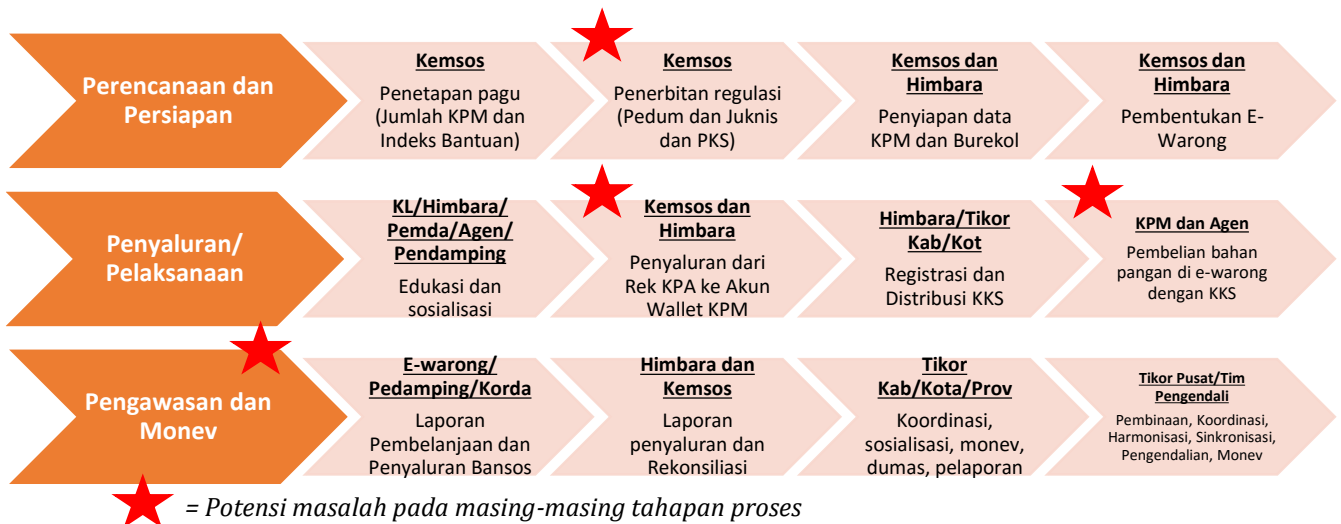
Politik ekonomi

Meskipun pertimbangan teknis adalah pertimbangan urutan pertama, politik ekonomi juga berperan penting. Hal ini tidak saja meliputi nilai-nilai sosial dan kepentingan antara pendonor dan negara penerima, tetapi juga preferensi khusus dari penerima manfaat. Dalam kondisi ideal, proses pengambilan keputusan teknis akan menentukan pilihan transfer bantuan tetapi pada kenyataannya, ketersediaan pilihan tertentu akan mempengaruhi pengambilan keputusan apa yang layak ketimbang apa yang diinginkan.

Bab III

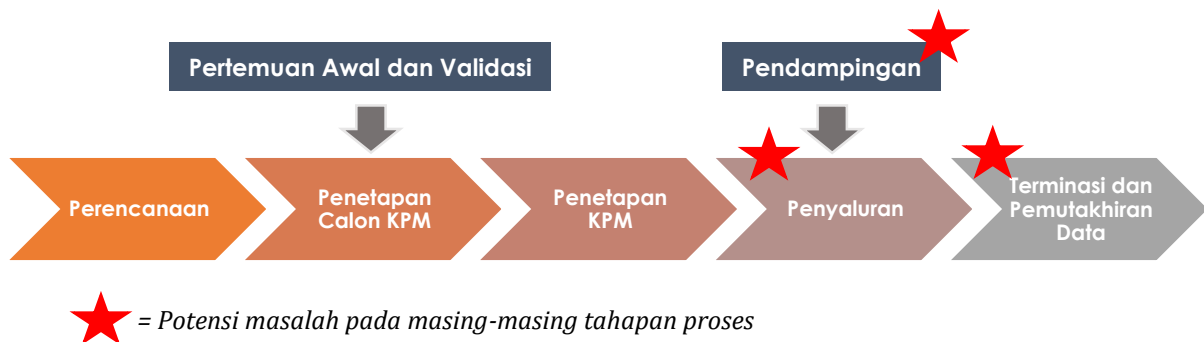
Potensi Masalah dan Saran Perbaikan

Berdasarkan hasil telaah dokumen dan kajian lapangan, berikut dapat dilihat alur proses penyaluran program BPNT berikut titik-titik permasalahannya.



Gambar 4. Alur Proses dan Permasalahan Program BPNT

Sementara untuk alur proses PKH berikut titik-titik permasalahannya dapat dilihat sebagai berikut:



Gambar 5. Alur Proses dan Permasalahan Program PKH

III.1. Potensi Masalah Program BPNT

III.1.1. Penyaluran Dana dan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS)

Analisis:

Penyaluran dana bansos BPNT dilaksanakan dengan menggunakan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS). Dana BPNT disalurkan Bank Himbara dari rekening penyalur (rekening KPA Kemos) ke akun e-wallet KPM pada KKS. Berdasarkan hasil kajian diketahui bahwa pada tahap awal **dana BPNT disalurkan ke rekening KPM sebelum KKS tersebut didistribusikan dan diaktivasi oleh KPM**. Sementara di lapangan, distribusi KKS mengalami banyak kendala yang mengakibatkan banyak KKS tidak dapat didistribusikan. Berdasarkan data pada **akhir tahun 2020, setidaknya terdapat 669.047 KKS tidak terdistribusi** dari 4 (empat) Bank Himbara (rincian dapat dilihat pada Tabel 5). KKS tidak dapat terdistribusi dikarenakan beberapa penyebab antara lain: administrasi tidak lengkap, kartu ganda, KPM tidak hadir, KPM mampu/meninggal/pindah/tidak ditemukan.

Tabel 5. KKS Tidak Distribusi Tahun 2020

Himbara	KKS Tidak Distribusi 2020
BRI	409.435
BNI	2.094*
BTN	21.432
Mandiri	236.086*
Total	669.047

Ket: *) *terdapat ketidaksesuaian data Himbara Pusat dengan data himbara cabang (hasil field review tim kajian)*

Sumber: Himbara Pusat, 2020

Dalam proses penyaluran BPNT yang dilaksanakan tiap bulan, pada KKS yang tidak terdistribusi statusnya tetap aktif dan tetap dilakukan penyaluran dana selama belum ada proses penelitian yang dilakukan oleh Kemensos. Berdasarkan hasil diskusi tim kajian dengan pihak Himbara, diperoleh informasi bahwa dilakukan proses rekonsiliasi antara Himbara dengan Kemos setiap periode secara rutin dimana salah satu laporan himbara adalah terkait KKS tidak terdistribusi. Atas laporan tersebut kemudian dilakukan penelitian oleh Kemos untuk dapat ditentukan status dari KKS tersebut. Tetapi berdasarkan keterangan Himbara, tidak ada laporan hasil penelitian yang disampaikan Kemensos secara rutin kepada Himbara sementara tindak lanjut atas status KKS tidak terdistribusi harus dilakukan Himbara atas instruksi/perintah Kemensos. Karena tidak adanya proses penelitian, biasanya pengembalian dana bansos menunggu akhir tahun atau hasil pemeriksaan BPK pada tahun berikutnya.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 228/PMK.05/2016 tentang Perubahan Atas PMK No. 228/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian/Lembaga Pasal 26 Ayat 1 dan 2 telah diatur bahwa PPK melakukan penelitian terhadap laporan Bank/Pos Penyalur dan penelitian tersebut diselesaikan PPK paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender sejak diterima dari Bank/Pos Penyalur. Selanjutnya berdasar hasil penelitian, PPK menyampaikan surat perintah penyetoran paling lambat 5 (lima) hari kalender sejak selesai penelitian.

Dalam PKS antara Himbara dan Kemensos memang telah diatur klausul penelitian yang dilakukan Kemsos setelah laporan dari pihak Himbara tetapi PKS tersebut tidak mengatur terkait batasan waktu proses penelitian yang dilakukan oleh Kemensos sebagaimana diamanahkan dalam PMK 228.

Melihat kondisi tersebut tentu saja berpotensi mengakibatkan:

1. Terjadinya pengendapan dana pada KKS tidak terdistribusi yang masih berstatus aktif dan masuk data bayar 3-12 bulan. Jika diasumsikan tidak dilakukan penelitian rutin oleh Kemsos atas data pada Tabel 5 dan KPM perluasan 2020 tercatat dimulai pada Maret 2020 maka **potensi pengendapan akibat KKS tidak distribusi tahun 2020 dapat mencapai 10 bulan x Rp200.00 x 669.047 KPM = Rp1,338 Triliun** (belum termasuk dana bansos KPM tidak transaksi atau transaksi sebagian).
2. Dana bansos tidak dapat segera dialihkan untuk KPM pengganti serta hilangnya potensi pendapatan bunga oleh negara.
3. Tidak sesuai data realisasi penyaluran BPNT Kemensos dengan fakta lapangan (dana tidak sampai kepada KPM)
4. Potensi dana pada KKS tidak terdistribusi dapat diambil oleh pihak yang tidak berkepentingan. (contoh kasus di BRI berdasarkan hasil diskusi dengan Dinas Provinsi Sulut)

III.1.2. Pembelanjaan Pangan

Sesuai dengan Pedum Program BPNT tahun 2020, mekanisme penyaluran program dilakukan dengan skema nontunai melalui kartu elektronik yang disalurkan kepada KPM dengan menggunakan sistem perbankan, yang kemudian dapat digunakan untuk memperoleh beras, telur, dan/atau sayur serta buah di e-Warong yang merupakan agen bank. Berdasarkan hasil kajian lapangan terdapat 5 (lima) pihak yang menjadi perantara antara Kementerian Sosial dan KPM dalam penyaluran BPNT, dimana masing-masing pihak tersebut berpotensi melakukan pelanggaran atas Pedum BPNT yang mengakibatkan kemahalan harga dan kerugian KPM sebagaimana dapat digambarkan dalam modus penyimpangan berikut:



Gambar 6. Modus Penyimpangan Intermediaries dalam Program Sembako
Sumber : KPK diolah, 2021

Lebih lanjut data sampling kajian pada 10 Kab/Kota⁹ memperlihatkan terjadinya kemahalan harga sebesar rata-rata 14% dari harga pasar (\pm senilai Rp222,65 Miliar/tahun) karena adanya pemaketan sembako oleh pemasok/agen e-warong yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 6. Perbandingan Kemahalan Harga Pemaketan BPNT

Daerah	Jumlah KPM	Kemahalan Harga (Rp)	Rata-Rata Kemahalan	Potential Loss KPM/Bulan (Rp)
Kota Jakarta Pusat	27.283	19.750	9,88%	538.839.250
Kota Jakarta Timur	47.961	23.150	11,58%	1.110.297.150
Kota Jakarta Utara	39.353	32.050	16,03%	1.261.263.650
Kota Jakarta Barat	29.247	20.650	10,33%	603.950.550
Kota Jakarta Selatan	31.718	23.550	11,78%	746.958.900
Probolinggo	139.624	40.000	20,00%	5.584.960.000
Batubara	23.498	38.000	19,00%	892.924.000
Kota Manado	14.386	20.000	10,00%	287.720.000
Lebak	110.484	27.000	13,50%	2.983.068.000
Kab Sukabumi	168.311	27.000	13,50%	4.544.397.000
Total			13,56%	18.554.378.500
Potential Loss KPM per tahun				222.652.542.000

Sumber: KPK, diolah 2021

Sebagai informasi tambahan, survei yang dilakukan TNP2K dan J-PAL kepada \pm 14 ribu agen pada tahun 2019 dan \pm 35 ribu agen pada 2020 juga memperlihatkan fakta bahwa 51% agen melakukan pemaketan. Selain pemaketan, lebih dari 50% agen juga menyatakan terjadi pengarahannya pemasok yang dilakukan Dinsos, Pendamping, Pemeritah Desa, Bank, bahkan Kepala Daerah). Kondisi-kondisi tersebut tentu saja mengakibatkan terjadinya:

1. Kemahalan harga barang yang diperoleh KPM dibanding harga pasar. Berdasarkan data persentase kemalahan yang diperoleh tim kajian dan data hasil survei TNP2K dan J-PAL terkait persentase terjadinya pemaketan maka dapat diproyeksikan kerugian KPM BPNT dalam setahun dapat mencapai Rp3,22 Triliun¹⁰.
2. KPM tidak memperoleh haknya sebagaimana mestinya.

III.1.3. Regulasi

Analisis:

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 228/PMK.05/2016 tentang Perubahan Atas PMK No. 228/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian/Lembaga Pasal 41 dinyatakan bahwa **Pedoman umum pelaksanaan Bansos ditetapkan oleh PA dan Pejabat Eselon I yang**

⁹ Hasil analisis data tinjauan lapangan dan pulbaket Dumas KPK. Harga pasar mengacu pada Sistem Pemantauan Pasar dan Kebutuhan Pokok (SP2KP) Kementerian Perdagangan.

¹⁰ 51% persentase agen melakukan pemaketan x 14% potensi kemahalan x Rp200 ribu indeks bantuan per-bulan x 12 bulan x 18,8 Juta KPM BPNT).

bertanggung jawab terhadap program bansos menyusun dan menetapkan Petunjuk Teknis (Juknis) pengelolaan bansos.

Program BPNT yang telah dimulai sejak tahun 2018 sebagai transformasi dari program RASTRA diatur dalam suatu Pedoman Umum (Pedum). Tetapi Pedum BPNT Tahun 2020 kemudian tidak ditetapkan dalam Permensos. Hal serupa juga terjadi untuk Pedum Tahun 2021, belum diterbitkan sampai dengan pelaksanaan BPNT TW II (April 2021).

Selain itu secara substansi, Pedum tidak mengatur secara rinci terkait pelaksanaan BPNT (misal: pengadaan pemasok, spesifikasi komoditas, penetapan HET komoditas) sementara Juknis pelaksanaan sebagai acuan tidak diterbitkan oleh Ditjen PFM. Juknis terakhir yang disusun Ditjen PFM adalah Juknis pada tahun 2019.

Kondisi di atas kemudian mengakibatkan program tidak didukung landasan hukum yang kuat dalam rangka pengawasan dan pengendalian. Tidak terbitnya Juknis yang dapat dijadikan acuan bagi Pemerintah Daerah juga menimbulkan penafsiran berbeda dalam implementasi program. Misalnya adanya Pemda yang melakukan penunjukkan atau memfasilitasi pemasok (Kota Manado), memilihkan daftar pemasok (Prov DKI Jakarta), menentukan item pembelanjaan (Kota Manado, prov DKI Jakarta). Pada akhirnya hal-hal tersebut menimbulkan adanya persaingan tidak sehat, monopoli, kemahalan harga.

III.1.4. Pengawasan Program BPNT

III.1.4.1. Tidak Ada Sistem Kontrol Pembelanjaan KPM

Analisis:

Salah satu tujuan dari Program BPNT adalah pemenuhan gizi seimbang melalui keragaman bahan pangan untuk KPM. Tetapi hingga saat ini program tidak didukung dengan sistem yang dapat mengawasi pembelanjaan dari KPM tersebut. Fakta di lapangan memperlihatkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pembelanjaan KPM di e-warong dilakukan dengan menggesek KKS pada mesin EDC Himbara. Mesin EDC Himbara hanya dapat menampilkan nominal belanja dan sisa saldo KKS dari KPM.
2. Rata-rata agen tidak memberikan nota/struk belanja yang menunjukkan rincian harga dari masing-masing item pembelanjaan KPM sebagai wujud transparansi.
3. Daerah tidak menetapkan HET item sembako BPNT sebagai alat kontrol kewajaran harga.
4. Tidak terpenuhinya rasio agen e-warong dan KPM (1:250) dan minimal 2 (dua) agen pada 1 Kelurahan/Desa dalam rangka mencegah monopoli pada suatu daerah.

Kondisi di atas mengakibatkan KPM tidak mengetahui harga rinci pangan yang diterima sehingga rawan di *markup* dan terjadi praktik monopoli (Survei tahun 2020 pada 34.864 agen memperlihatkan monopoli e-warong terjadi sebanyak 53%). Lebih jauh, Kemensos tentu tidak dapat melakukan evaluasi program dengan baik karena tidak memiliki data yang valid dan akurat untuk melihat sejauh mana program dapat mencapai tujuan pemenuhan keragaman pangan.

III.1.4.2. Ketidaksinkronan Data Agen E-warong

Analisis:

Sesuai dengan Pedum Program Sembako tahun 2020 elektronik Warung Gotong Royong atau e-Warong adalah agen bank, pedagang dan/atau pihak lain yang telah bekerja sama dengan Bank Penyalur dan ditentukan sebagai tempat pembelian bahan pangan oleh KPM. Dalam penyiapan e-Warong Bank Penyalur berkoordinasi dengan Tim Koordinasi Bansos Pangan Kab/Kota untuk memastikan kecukupan jumlah dan sebaran e-Warong agen bank di tiap daerah, namun dari hasil kajian lapangan ditemukan ketidaksinkronan data jumlah agen bank antara Instansi Pusat (Kemsos/Himbara Pusat) dengan daerah (Dinsos/Himbara Cabang), perbedaan data tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 7. Perbandingan Data Agen Bank

Daerah	Jumlah Agen (Data Kemsos/Himbara Pusat)	Jumlah Agen (Data Pemda/Himbara Cabang)
Kab Sukabumi (BNI)	515	415
Prov DKI Jakarta (BNI)	1491	592
Kab Minahasa Utara (Bank Mandiri)	96/179	89

Sumber: KPK, diolah, 2021

Dari tabel diatas terdapat selisih yang cukup signifikan antara data agen e-Warong yang dimiliki oleh Kemsos/Himbara Pusat dengan data agen dari Pemda dan Himbara Cabang di 3 daerah penyaluran. Analisis lebih lanjut di Kabupaten Sukabumi memperlihatkan bahwa data agen yang tercatat pada Himbara Pusat (BNI) yang disampaikan ke Kemsos sejumlah 515 agen ternyata masih mencantumkan data agen non bansos atau agen regular bank yang tidak ditugaskan untuk melayani penyaluran BPNT yaitu sejumlah 239 agen, sehingga agen bansos riil dilapangan berdasarkan data Himbara Pusat sejumlah 276, sedangkan hasil kajian lapangan memperlihatkan bahwa data agen bansos riil berdasarkan Himbara Cabang adalah 415 agen, terdapat selisih 139 agen bansos riil yang tidak tercatat di Himbara Pusat maupun Kemsos. Detail data dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 8. Contoh Perbedaan Data Agen di Kabupaten Sukabumi

Hasil Pengecekan Bank Cabang	Jumlah
Agen Bansos Total (Data Kemsos)	515
Agen Non Bansos/Reguler (Data Himbara Pusat - Hasil Kroscek Himbara Cabang)	239
Agen Bansos Riil (Data Himbara Pusat - Hasil Kroscek Himbara Cabang)	276
Agen Bansos Riil (Data Himbara Cabang)	415
Agen Bansos Riil tidak tercatat di Kemsos	139

Sumber : KPK diolah, 2021

Selain permasalahan ketidaksinkronan data, ditemukan juga ketidaksinkronan SOP Himbara dengan Pedum terkait persyaratan agen yang ditampilkan pada tabel dibawah ini :

Tabel 9. Perbandingan Persyaratan Agen antara Pedum dengan SOP Himbara

Pedum Sembako	BNI	BRI	Mandiri	BTN
Bersama Pemda dan Tenaga Pelaksana BSP mengidentifikasi pedagang	-	N/A	-	Identifikasi, rekrutmen dan penawaran
Lulus uji tuntas	- Dikenal masyarakat	N/A	- Memiliki track record keuangan yang baik	Uji tuntas:
Memiliki penghasilan dari kegiatan usaha tetap	- Memiliki penghasilan utama min 2 thn	N/A	- memiliki sumber penghasilan utama min 2 thn	- Info umum (nama, identitas, alamat)
Menjual bahan pangan sesuai harga pasar	- Memiliki modal	N/A	- Memiliki sarana untuk dapat menjalankan fungsi sebagai Agen	- Info Khusus: aspek pengalaman, manajemen dan keuangan, aspek kerjasama kredibilitas dan integritas, Aspek legalitas dan faktor pengurang
Memiliki pemasok	- Mampu memasarkan produk	N/A		
Melayani KPM dan Non-KPM	- Memiliki persyaratan legalitas	N/A		
Komitmen khusus melayani disabilitas		N/A		

Sumber : Pedum Program Sembako 2020 dan SOP Himbara, 2021

Berdasarkan kondisi tersebut mengakibatkan kesulitan pengawasan terhadap agen, misal: adanya e-warong yang bukan merupakan toko sembako reguler sebagaimana dipersyaratkan dalam Pedum. Selain itu ditemukan juga permasalahan tidak dikuncinya fitur bantuan pemerintah pada mesin EDC agen bank reguler yang mengakibatkan agen bank reguler (non-bansos) bertindak sebagai e-warong sehingga rawan penyimpangan pembelanjaan seperti pengambilan tunai dan pembelanjaan tidak sesuai Pedum.

III.1.4.3. Pelaporan Agen/Pendamping Tidak Baku

Analisis:

Berdasarkan Petunjuk Teknis (Juknis) Penyaluran Bantuan Pangan Nontunai termutakhir seperti yang diatur melalui Peraturan Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin (Perdirjen PFM) No. 05/4/PER/HK.02.01/11/2019, e-warong wajib menyimpan semua bukti transaksi sebagai dokumen pertanggungjawaban. Dalam juknis tersebut, tidak ada pembedaan bahwa yang wajib menyimpan bukti transaksi adalah e-warong yang berbentuk kelompok usaha bersama (KUBE) saja atau e-warong non-KUBE saja, tetapi seluruh e-warong terlepas dari apapun bentuknya wajib menyimpan bukti transaksi tersebut. Bukti transaksi tersebut adalah berupa struk pembelian, resi, dan/atau rekapitulasi pembelian oleh KPM BPNT. Rekapitulasi pembelian merupakan laporan pembelanjaan KPM yang dibuat oleh e-warong, yang berisi jenis bahan sembako yang dibeli KPM beserta harga

pembeliannya. Bukti transaksi KPM tersebut selanjutnya disampaikan ke bank penyalur untuk diteruskan ke Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin Kemensos sebagai bahan evaluasi dan pemantauan.

Kewajiban e-warong untuk mencatat atau membuat laporan pembelanjaan KPM sebagai bentuk bukti transaksi yang harus dimiliki e-warong juga tertuang dalam Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara bank penyalur dengan e-warong. Sebagai contoh, dalam PKS antara Bank Mandiri dengan e-warong, e-warong wajib menyediakan logbook manual untuk mencatat data KPM yang bertransaksi serta rincian transaksi yang dilakukan, berisi sekurang-kurangnya: nama KPM, no. KKS, tanggal pembelanjaan, rincian pembelanjaan (jenis, jumlah, dan harga bahan pangan), status transaksi (sukses/tidak sukses), serta status barang (diberikan/tidak diberikan). Klausul tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.

- (2) Kewajiban AGEN MANDIRI INDIVIDU, antara lain :
- (a) AGEN MANDIRI INDIVIDU wajib bertanggung jawab penuh atas penggunaan mesin EDC dan/atau sarana BANK MANDIRI lainnya, seperti tidak menyalahgunakan, menjaga kerahasiaan dan tidak mensubkontrakkan kepada pihak lain serta membebaskan BANK MANDIRI dari segala tuntutan akibat penyalahgunaan tersebut.
 - (b) AGEN MANDIRI INDIVIDU yang menjalankan Program Sembako wajib menyediakan logbook manual untuk mencatat data KPM yang bertransaksi serta rincian transaksi yang dilakukan, berisi sekurang-kurangnya: nama KPM, no. KKS, tanggal pembelanjaan, rincian pembelanjaan (jenis, jumlah, dan harga bahan pangan), status transaksi (sukses/tidak sukses), serta status barang (diberikan/tidak diberikan) (Lampiran I).
 - (c) AGEN MANDIRI INDIVIDU yang menjalankan Program Sembako wajib untuk mematuhi peraturan terkait penyelenggaraan Layanan Bantuan Sosial yang telah diatur dalam Buku Pedoman Umum Program Sembako yang disusun oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian Sosial dan/atau Tim Pengendali Pelaksanaan Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai.
 - (d) AGEN MANDIRI INDIVIDU yang menjalankan program PKH wajib untuk mematuhi peraturan terkait penyelenggaraan Layanan Bantuan Sosial yang telah diatur dalam Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Sosial Non Tunai Program Keluarga Harapan yang disusun oleh Pemerintah dalam hal ini Kementerian Sosial dan/atau Tim Pengendali Pelaksanaan Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai.
 - (e) AGEN MANDIRI INDIVIDU wajib menerima keluhan atas transaksi KPM yang dilakukan di AGEN MANDIRI INDIVIDU. Setiap keluhan atau pengaduan yang diajukan oleh KPM diteruskan oleh AGEN MANDIRI INDIVIDU ke saluran pengaduan penanganan keluhan yang disediakan oleh BANK MANDIRI.
 - (f) AGEN MANDIRI INDIVIDU wajib menjaga tanda pengenal/signage AGEN MANDIRI INDIVIDU, serta materi promosi lainnya terlihat dengan jelas oleh masyarakat umum, serta menanggung biaya yang mungkin timbul akibat tanda pengenal/signage atau materi promosi tersebut.
 - (g) AGEN MANDIRI INDIVIDU wajib memberikan laporan berupa dokumen dan data apabila diminta oleh BANK MANDIRI.

Gambar 7. Klausul Kewajiban E-warong yang Termuat dalam PKS antara Bank Penyalur dengan E-warong

Data transaksi KPM yang dicatat oleh e-warong tersebut selanjutnya digunakan oleh bank penyalur untuk memastikan bahwa penarikan saldo bantuan yang tercatat di data transaksi rekening KPM benar digunakan untuk berbelanja bahan pangan di e-warong tersebut. Data KPM transaksi yang sudah divalidasi tersebut selanjutnya dikompilasi, dimuat dalam laporan penyaluran, dan dilaporkan ke Dirjen PFM. Selain itu pencatatan data transaksi tersebut juga digunakan oleh bank penyalur untuk mengawasi kewajaran harga bahan pangan yang dijual oleh e-warong. Data transaksi KPM tersebut juga disampaikan oleh e-warong kepada pendamping BPNT dalam rangka pemantauan pelaksanaan program penyaluran BPNT oleh pendamping BPNT.

Akan tetapi, dari hasil kunjungan lapangan yang dilakukan oleh Tim Direktorat Monitoring KPK ke lima kabupaten/kota, tidak semua e-warong non-KUBE membuat laporan/mencatat transaksi pembelanjaan KPM. Hanya e-warong KUBE saja yang rutin membuat laporan pembelanjaan KPM.

Laporan pembelanjaan KPM yang dibuat oleh e-warong untuk pendamping BPNT juga memiliki format yang berbeda-beda. Sejumlah laporan tidak memperlihatkan jenis bahan pangan yang dibeli KPM beserta harganya dan sebagian lainnya memperlihatkan jenis bahan pangan yang dibeli KPM beserta harganya. Contoh laporan pembelanjaan KPM yang dibuat oleh e-warong beserta formatnya dapat dilihat pada gambar berikut.

NO	NAMA KPM	NO KKS	NO KTP	ALAMAT
1		3011 8564	1180 0002	10 / 06
2		3025 8576	0479 0001	02 / 06
3		3048 9619	0195 1003	07 / 05
4	BAMBANG HARI ARIYANTO	3025 8618	0982 0012	01 / 12
5	BAROYAH	3046 3879	0963 0017	07 / 14
6	BETTY	3011 8648	1165 0006	08 / 12
7	BIYAMI	3045 4993	1256 0002	05 / 10
8	BOIH BIN SODIK	3025 8659	0764 0001	03 / 12
9	BUDHI ASRI	3025 8667	1074 0012	07 / 05
10	BUDI LESTARI	3006 7902	0573 0035	08 / 14
11	BUDI PURWANTO	3011 8556	0472 0002	08 / 14
12	BUDI PURWANTO	3045 4993	1256 0002	08 / 05

NO	NAMA KPM	NO. KKS	NO. KTP
51	ZAINAH	3003 7327	4612 8002
52	ALYAH	3006 7568	6072 8002
53	NURSITI	3012 8744	5905 720012
54	NURHAYATI	8007 2848	5005 720020
55	MARLIS	3007 2241	5005 720020
56	SADDAH BIBELEH	3007 6150	8852 720020
57	DARMI UTAMI	3003 8655	5610 630007
58	SURAT MI	3013 8182	4812 710013
59	AMANAH	3025 2909	5108 500013
60	JUMIATUM	3003 6949	5403 500013
61	NURJANAH	3026 3717	5408 761002
62	SITI HASANAH	3026 5860	5508 600017
63	MAESURI	3026 1612	6002 65 0516
64	MULYAH	3012 7425	5011 55 0012
65	DEBE MULYANA	3025 8964	4808 68 0003

Gambar 8. Contoh Laporan Pembelanjaan KPM yang Dibuat oleh E-warong

Tidak disampainya laporan pembelanjaan KPM oleh sejumlah e-warong dan format laporan yang tidak seragam mengakibatkan evaluasi dan pengawasan program tidak dapat dilakukan dengan baik. Selain itu, laporan pembelanjaan KPM juga tidak dapat dikompilasi utuh menjadi alat pengawasan dan evaluasi pelaksanaan program oleh Direktorat Penanganan Fakir Miskin. Pengawasan yang dilakukan oleh bank penyalur terhadap kepastian kebenaran transaksi rekening KPM yang digunakan untuk berbelanja di e-warong juga tidak dapat dilakukan dengan baik.

III.1.4.4. Pelaporan dan Pengawasan Tim Koordinasi Bansos Pangan Tidak Berjalan

Analisis:

Berdasarkan Pedum BPNT 2020, dibentuk Tim Koordinasi Bansos Pangan di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Struktur dan tugas dari masing-masing tim tersebut adalah sebagai berikut:

1. Tim Koordinasi Bansos Pangan Pusat
Struktur dan keanggotaan diatur melalui Keputusan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. Tugasnya adalah melakukan koordinasi, sinkronisasi, harmonisasi dan pengendalian dalam perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, sosialisasi, penanganan Pengaduan serta pemantauan dan evaluasi.
2. Tim Koordinasi Bansos Pangan Provinsi
Tim dibentuk melalui SK Gubernur dan beranggotakan unsur-unsur OPD terkait antara lain Sekda Provinsi, Dinas Sosial Bappeda. Tugasnya melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, sosialisasi, pelaksanaan distribusi, pemantauan dan evaluasi, menerima dan menangani Pengaduan program dari Masyarakat serta melaporkan pelaksanaan program.
3. Tim Koordinasi Bansos Pangan Kab/Kota
Tim dibentuk dengan SK Bupati/Walikota dimana Sekda menjadi Ketua dan Kepala Dinas Sosial menjadi Sekretaris. Tim mempunyai tugas untuk melakukan koordinasi perencanaan, penganggaran, pemutakhiran data KPM, sosialisasi, pelaksanaan distribusi KKS bersama Bank Penyalur, pemantauan dan evaluasi, penanganan Pengaduan serta pelaporan pelaksanaan program.
4. Tim Koordinasi Bansos Pangan Kecamatan
Camat bertanggung jawab membentuk Tim Koordinasi Bansos Pangan Kecamatan. Tim bertugas merencanakan, melaksanakan, mengendalikannya, sosialisasi, penanganan Pengaduan, pemantauan dan evaluasi program di tingkat kecamatan serta pelaporan pelaksanaan program

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa tugas dari Tim Tikor sangat luas mencakup perencanaan, pelaksanaan, pemantauan evaluasi, penanganan pengaduan hingga pelaporan. Sementara berdasarkan data yang diperoleh tim kajian hanya 39% Pemerintah Kab/Kota yang menyampaikan SK Tim Tikor kepada Kemensos¹¹. Dari 5 (lima) Kab/Kota yang menjadi sampling tim kajian, 3 di antaranya juga tidak menyusun laporan pelaksanaan tugas Tim Tikor (Kab. Minahasa Utara, Kab. Sukabumi dan Kota Manado). Fakta ini kemudian dapat memperlihatkan tugas dan fungsi Tim Tikor dalam pelaporan dan pengawasan tidak berjalan dengan baik.

Tim Koordinasi yang bersifat *ad hoc*, melibatkan banyak instansi dan tidak adanya dukungan anggaran yang memadai untuk pelaksanaan tugas secara tidak langsung menjadi penyebab tidak berjalannya tugas pelaporan dan pengawasan. Pada akhirnya tugas dan fungsi pelaporan, pengawasan dan evaluasi yang diamanatkan Pedum tidak dapat dilaksanakan sehingga pelaksanaan program tetap bergantung dan mengandalkan unit kerja teknis terkait yaitu Dinas Sosial dan Pendamping BPNT.

III.1.4.5. Tidak Ada Rekrutmen Khusus Pendamping

Analisis:

Pendamping BPNT adalah Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK). Berdasarkan Permensos No. 28 tahun 2018, TKSK adalah seseorang yang diberi tugas, fungsi, dan kewenangan oleh Kementerian Sosial, dinas sosial daerah provinsi, dan/atau dinas sosial daerah kabupaten/kota untuk membantu penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai lingkup wilayah penugasan di kecamatan.

¹¹ 140 Kab/Kota dari 363 Kab/Kota di Wilayah I dan III (Data pada Wil II tidak tersedia)

Proses perekrutan TKSK diatur oleh Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial karena tugasnya lebih kepada meningkatkan peran serta Masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Secara khusus, TKSK bukanlah dirancang untuk menjadi pendamping khusus suatu program bansos sebagaimana pendamping bansos PKH yang dilakukan perekrutan khusus. TKSK bersifat sukarela dan bekerja dengan atau tanpa imbalan. Bekerja dengan tugas utama sebagaimana diatur dalam Permensos 28 Tahun 2018 ditambah dengan pekerjaan pendamping BPNT maka 1 orang TKSK harus melakukan pengawasan kepada rata-rata \pm 6000 KPM dan 12 agen. Kondisi ini tentu saja mengakibatkan pendamping hampir tidak mungkin dapat melakukan pengawasan proses penyaluran program kepada KPM dan agen (catatan: penyaluran/pembelanjaan oleh KPM pada umumnya terjadi bersamaan hanya dalam rentang waktu 1 minggu) sehingga pada akhirnya hanya mengandalkan pelaporan yang disampaikan oleh agen, sementara sebagaimana diketahui laporan agen tidak memuat informasi yang lengkap dan memadai (refer penjelasan III.1.4.3).

III.2. Saran Perbaikan Program BPNT

Atas sejumlah uraian permasalahan BPNT di atas maka disarankan untuk perbaikan BPNT berupa perubahan skema BPNT yang berbentuk e-wallet (*voucher*) menjadi *cash transfer* melalui perbankan (*saving account*) untuk menghilangkan modus-modus penyimpangan yang dilakukan pemangku kepentingan yang menjadi perantara antara Kemsos dan KPM dalam program BPNT (Dinsos-Pendamping-Korda-Agen-Pemasok-Himbara). Sebagaimana dijelaskan dalam beberapa penelitian dari aspek efektifitas (mengacu penjelasan Bab II tentang Perbandingan skema pemberian bansos), pemberian bansos untuk kebutuhan pangan berupa *voucher* (kupon) dan tunai tidak berbeda signifikan. Sementara dari sisi efisiensi, memperlihatkan skema tunai lebih baik selain juga lebih disukai oleh penerima manfaat.

Dalam perubahan skema, berikut hal-hal yang harus menjadi perhatian dan dilaksanakan:

1. Penguatan pengawasan untuk memastikan pemanfaatan bantuan untuk kebutuhan pangan dengan pemberdayaan pendamping PKH untuk KPM BPNT. Mekanisme pengawasan dapat meniru mekanisme form komitmen KPM dalam PKH)
2. Pelaksanaan sosialisasi dan edukasi perubahan skema kepada pemangku kepentingan khususnya Himbara, Pemda, Pendamping dan KPM

III.3. Permasalahan Program Keluarga Harapan (PKH)

III.3.1. Pengawasan Pendamping

Analisis:

Pendamping PKH pada tahun 2021¹² berjumlah sebanyak 38.343 yang terdiri dari 35.714 pendamping sosial, 1.745 administrator pangkalan data (APD) Kab/Kota, 653 Koordinator Kab/Kota (Korkab/Korkot), 94 APD Provinsi, 78 Koordinator Wilayah (Korwil), 6 Koordinator Regional (Konreg), 29 APD Pusat, 10 Koordinator Administrasi Umum dan 14 Koordinator Pusat. Dengan jumlah penerima PKH sekitar 10 Juta KPM maka pada tahun 2021 masing-masing pendamping sosial akan mendampingi rata-rata sekitar 280 KPM.

¹² Update per-12 Januari 2021 sumber: Direktorat Jamsoskel – Ditjen Linjamsos Kemensos, 2021

Dalam rangka melaksanakan tugas pendampingan, Sumber Daya PKH diikat dengan suatu kode etik yang diatur melalui Peraturan Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial No. 02/3/KP.05.0310/2020 tentang Kode Etik Sumber Daya Manusia PKH. Aturan kode etik tersebut kemudian mengatur tentang nilai-nilai dasar, kewajiban dan larangan, etika hubungan, pelanggaran dan sanksi, komisi etik, Pencegahan pelanggaran kode etik dan mekanisme pelanggaran kode etik. Berdasarkan telaah dokumen, berikut diidentifikasi kelemahan dari kode etik tersebut:

1. Rentang kendali komisi etik terlalu luas sehingga pengenaan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan pendamping memakan waktu yang lama. Berdasarkan SK Dirjen Linjamsos No. 02/LJS/08/2018 tentang Komisi Etik SDM PKH, komisi etik terdiri atas 7 (tujuh) orang dengan masa tugas selama 3 (tiga) tahun. Semua pelanggaran kode etik pendamping (ringan, sedang dan berat) yang melibatkan tiga puluh ribu lebih pendamping di seluruh wilayah Indonesia diproses oleh Komisi Etik
2. Kode etik belum mengatur secara eksplisit dan jelas bentuk larangan konflik kepentingan untuk SDM PKH (seperti pendamping menjadi agen BPNT, menjadi pemasok e-warong)

Selain permasalahan kode etik di atas, kelemahan pengawasan pendamping juga dapat dilihat dari:

1. Belum diatur dan dijalankannya sistem rotasi mutasi pendamping ke KPM dalam rangka menjaga integritas dan mencegah terjadinya konflik kepentingan
2. Tidak ada sistem untuk memantau laporan kinerja pendamping (Modul SDM PKH belum terintegrasi dengan e-PKH)

Kondisi di atas mengakibatkan:

1. Penanganan pelanggaran kode etik yang dilakukan pendamping berjalan lambat
2. Potensi banyaknya pelanggaran yang berhubungan dengan adanya situasi konflik kepentingan, berupa: pengarahan belanja KPM ke agen tertentu, pengarahan pemasok tertentu kepada agen, men-non eligible (NE) atau meng-eligible (E) KPM tidak sesuai ketentuan atau menerima gratifikasi dan suap
3. Tidak dapat melakukan monitoring dan evaluasi kinerja pendamping secara efektif dan efisien.

III.3.2. Sistem Informasi Penyaluran dan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS)

Dalam rangka proses penyaluran PKH melalui Himbara, dilakukan Perjanjian Kerjasama (PKS) antara Direktorat Jamsoskel-Kemsos dan Himbara untuk mengatur hak dan kewajiban para pihak. Berikut poin penting yang diatur dalam PKS tetapi masih terdapat kelemahan:

1. Belum dibuat dashbard penyaluran PKH sampai dengan tahun 2021 sementara dalam PKS telah diatur klausul bahwa Kemsos bersama Himbara dapat menyediakan sistem informasi penyaluran (*dashboard*) bansos PKH. Hal ini mengakibatkan monitoring penyaluran tidak dapat dilakukan secara *real time*. Kementerian Sosial dan Pemerintah Daerah tidak dapat melakukan pemantauan atas progres penyaluran, jumlah dana gagal transfer, jumlah KKS distribusi/tidak distribusi, jumlah KPM tidak transaksi/transaksi sebagian, dan tingkat penyerapan dana bansos.
2. Serupa dengan penyaluran pada Program BPNT, PKS Kemsos dan Himbara belum mengatur batasan waktu penelitian yang harus dilakukan Kemensos sebagai dasar perintah redistribusi KKS atau pengembalian ke kas Negara. Sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 228/PMK.05/2016, bahwa penelitian harus diselesaikan PPK paling lambat 30 (tiga puluh) hari kalender sejak diterimanya laporan dari Himbara. Selain itu dana bansos

langsung disalurkan ke KKS sebelum didistribusikan dan diaktivasi ke KPM. Kondisi terkait tidak jelasnya waktu penyelesaian penelitian dan KKS sudah disalur sebelum distribusi mengakibatkan Kemsos tetap melakukan penyaluran pada KKS tidak distribusi yang berpotensi menimbulkan dana mengendap pada KKS tidak terdistribusi. Lebih lanjut dampaknya adalah dana bansos tidak dapat segera dialihkan ke KPM pengganti serta hilangnya potensi pendapatan bunga oleh negara.

Hal ini dapat dilihat dari bukti sandingan data bayar (SP2D) PKH tahap 2 (April) Tahun 2021 dengan data KKS tidak distribusi Jan-Mar 2021 memperlihatkan 36% KKS tidak terdistribusi BNI dan 67% KKS tidak terdistribusi Bank Mandiri masih masuk menjadi data bayar sebagaimana dapat dilihat pada Tabel berikut ini. Data KKS tidak terdistribusi pada akhir tahun 2020 juga memperlihatkan sebesar Rp96,64 Miliar dana bansos PKH masih ada di KKS tidak terdistribusi dan menunggu pemeriksaan BPK untuk penyelesaiannya (posisi per-April 2021).

Tabel 10. KKS Tidak Distribusi PKH yang Masih Masuk Data Bayar (SP2D)

Himbara	KKS Tidak Distribusi		PKH 2021			Nominal (Rp)
	Des 2020	Nominal	TW 1 2021	Pemadanan SP2D dengan KKS Tidak Distribusi 2021		
				SP2D Tahap 2	%	
BNI	8.710	2.152.088.000	2.800	1.023	36,54%	618.300.000
Mandiri	8.289	4.902.282.000	5.198	3.491	67,16%	2.150.175.000
BRI*	14.478	8.783.841.960	19.189	n/a	n/a	n/a
BTN*	529	96.925.418	n/a	n/a	n/a	n/a
Total	32.006	96.635.137.378**)	27.187			2.768.475.000
Total Pemadanan SP2D dengan KKS Tidak Distribusi				4.514		
Total SP2D				9.259.034		

Sumber: Kemsos dan Himbara, 2021 (diolah)

Keterangan:

*) Tidak memberikan data BNBA atas KKS tidak terdistribusi sehingga tidak bisa dilakukan proses pemadanan

***) Sedang dalam pemeriksaan BPK (per-April 2021)

III.3.3. Terminasi dan Graduasi Keluarga Penerima Manfaat (KPM)

Analisis:

Graduasi KPM PKH terdiri atas graduasi alami atau dikenal dengan istilah terminasi dan graduasi mandiri sejahtera. Graduasi alami berarti KPM tidak dapat lagi menjadi penerima PKH karena sudah tidak memiliki komponen persyaratan program, sementara graduasi mandiri sejahtera adalah kondisi berakhirnya masa kepesertaan program karena KPM tersebut telah meningkat kesejahteraannya. Terkait graduasi dan terminasi ini terdapat permasalahan sebagai berikut:

1. Klaim pencapaian kinerja Kemsos terhadap persentase penurunan penduduk miskin pada tahun 2018 dan 2019 tidak valid karena angka pencapaian memasukkan KPM graduasi alami yang sebenarnya belum terentaskan kesejahteraannya sebagaimana dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 11. Perbandingan Data Graduasi Mandiri dengan Laporan Capaian Kinerja

Tahun	Data Graduasi Mandiri	Klaim Laporan Kinerja Kemsos
2018	0,68%	1,58%
2019	0,24%	1,03%

Sumber : LAKIN Kemsos dan Data Graduasi PKH 2018-2019

2. Target graduasi PKH dalam Renstra Kemsos tahun 2020-2024 adalah 10% dari total penerima per tahun tidak membedakan antara graduasi alami dan mandiri sejahtera.
3. Tidak diturunkannya target nasional graduasi tersebut kepada daerah/pendamping secara formal sebagai ukuran kinerja.
4. Tidak berjalannya pola resertifikasi berkala kepada penerima PKH (maksimal kepesertaan 6 tahun ditambah 3 tahun transisi). Pada tahun 2021 masih terdapat 387.953 KPM PKH yang sudah menjadi KPM lebih dari 10 tahun.
5. Modul pemberdayaan KPM baru dimulai dilaksanakan pada tahun 2018 setelah 11 tahun program berjalan sehingga memperlambat gerak target graduasi mandiri sejahtera.

Kondisi di atas mengakibatkan pencapaian angka graduasi atau penurunan kemiskinan tidak menunjukkan capaian kinerja intervensi program PKH dalam pengentasan kemiskinan

III.4. Saran Perbaikan Program Keluarga Harapan (PKH)

Terkait dengan sejumlah permasalahan dalam penyaluran PKH yang telah dijelaskan, berikut saran perbaikan yang perlu dilakukan untuk perbaikan pelaksanaan program ke depan:

1. Perbaikan kode etik terkait pengaturan konflik kepentingan pendamping serta perbaikan mekanisme penanganan pelanggaran kode etik (penyederhanaan dan percepatan, misal melalui pembagian penanganan berdasarkan kategori pelanggaran)
2. Perbaikan e-PKH dengan menyediakan modul sumber daya PKH untuk evaluasi kinerja pendamping
3. Membangun dashboard sistem informasi PKH yang mencakup informasi data bayar, data salur, transaksi KPM dan KKS tidak distribusi serta membuka aksesnya untuk instansi terkait dalam rangka pengawasan dan monev.
4. Perubahan target graduasi nasional dihitung berdasarkan kriteria graduasi mandiri sejahtera dan perubahan formula perhitungan persentase penurunan penduduk miskin pada RPJMN dan RKP.

Atas kedua program bansos reguler (BPNT dan PKH), perlu juga dilakukan perbaikan dalam mekanisme penyaluran dana pada KKS untuk menghindari dana mengendap dan penyalahgunaan KKS sebagai berikut:

1. Dana bansos baru disalurkan pada KKS yang telah didistribusikan dan diaktivasi oleh KPM
2. Penetapan batasan waktu maksimal (30 hari kalender) di PKS Himbara-Kemsos untuk pengembalian dana di KKS tidak terdistribusi dan KPM tidak transaksi sejak ditetapkannya hasil rekonsiliasi antara Kemsos dan Himbara atas KKS tidak terdistribusi dan KPM tidak transaksi serta penerapannya untuk mempercepat pengembalian ke kas negara

Bab IV

Penutup

Kajian tata kelola bantuan sosial reguler yang berfokus kepada Program BPNT dan PKH yang dikelola oleh Kementerian Sosial memperlihatkan sejumlah permasalahan yang harus diperbaiki. Tinjauan lapangan Tim KPK memperlihatkan kelemahan yang berpotensi korupsi pada proses penyaluran dana KKS, pembelanjaan KPM serta pengawasan pada program BPNT. Kelemahan tersebut mengakibatkan adanya pengendapan dana pada KKS sehingga tidak dapat segera dialihkan kepada KPM pengganti dan hilangnya potensi pendapatan bunga oleh Negara, terjadinya kemahalan harga yang merugikan KPM, serta tidak berjalannya kontrol dan evaluasi program dengan baik.

Sementara pada Program PKH ditemukan problema terkait lemahnya pengawasan kepada pendamping, belum adanya *dashboard* sistem informasi penyaluran serta tidak validnya klaim pencapaian terminasi/graduasi KPM yang berpotensi mengakibatkan terjadinya pelanggaran oleh pendamping tetapi tidak segera dapat ditangani dan diberikan sanksi, monitoring progres penyaluran tidak dapat dilakukan oleh instansi terkait (Kementerian Sosial dan Pemerintah Daerah) serta penurunan angka kemiskinan tidak memperlihatkan fakta yang sebenarnya.

Dalam rangka mewujudkan pemberian bansos yang transparan, akuntabel dan bebas korupsi, KPK memberikan rekomendasi perbaikan berupa perubahan skema BPNT yang semula berbentuk e-wallet menjadi cash transfer dalam rangka menghilangkan modus-modus penyimpangan yang dilakukan sejumlah pihak terkait. Sebagaimana dijelaskan dalam beberapa penelitian dari aspek efektifitas, pemberian bansos untuk kebutuhan pangan berupa voucher (kupon) dan cash tidak berbeda signifikan. Sementara dari sisi efisiensi, memperlihatkan skema cash lebih baik selain juga lebih disukai oleh penerima manfaat.

Rekomendasi perbaikan lainnya adalah pencegahan terjadinya dana bansos mengendap pada Kartu Keluarga Sejahtera (KKS). Dana bansos BPNT dan PKH sebaiknya baru disalurkan pada KKS yang telah didistribusikan dan diaktivasi oleh Penerima. Perbaikan Perjanjian Kerja Sama (PKS) Himbara – Kementerian Sosial juga perlu dilakukan dengan memuat klausul penetapan batas waktu maksimal (30 hari kalender) untuk pengembalian dana di KKS yang tidak terdistribusi atau KPM tidak transaksi/transaksi sebagian sejak ditetapkannya hasil rekonsiliasi antara Kementerian Sosial dan Himbara untuk mempercepat pengembalian ke kas negara.

Terakhir menyoal sistem informasi, perlu segera dibangun *dashboard* sistem informasi PKH yang mencakup informasi data bayar, data salur, transaksi KPM dan KKS tidak distribusi serta membuka aksesnya untuk instansi terkait dalam rangka pengawasan serta monitoring dan evaluasi.

Daftar Pustaka

- Creswell, J. W. 2008.** *Educational Research. Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. Singapore: Pearson Merrill Prentice Hall.
- Gentilini, Ugo. 2016.** *The Other Side of The Coin: The Comparative Evidence of Cash and In-Kind Transfers in Humanitarian Situations*. World Bank Studies. Washington, DC: World Bank.
- Hidrobo, Melissa; Hoddinott, John F.; Peterman, Amber; Margolies, Amy; Moreira, Vanessa. 2012.** *Cash, food, or vouchers? Evidence From a Randomized Experiment in Northern Ecuador*. IFPRI Discussion Paper 1234. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI)
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2017.** Pedoman Umum Verifikasi dan Validasi Data Terpadu Penanganan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu. 29 Januari 2018. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 184. Jakarta.
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018.** Program Keluarga Harapan. 29 Januari 2018. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 187. Jakarta.
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019.** Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial. 2 Juli 2019. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 732. Jakarta.
- Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2019.** Penyaluran Bantuan Pangan Nontunai. 25 November 2019. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1497. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012.** Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. 5 Maret 2012. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2015.** Kementerian Sosial. 22 April 2015. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 86. Jakarta.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017.** Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai. 17 Juli 2017. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 156. Jakarta.
- Pozarny, P. 2016.** *Evidence on the Comparative Cost Efficiency and Effectiveness of Various Social Assistance Modalities* (GSDRC Helpdesk Research Report 1323). Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia, 2018.** Buku Program Bantuan Pemerintah Untuk Individu, Keluarga, dan Kelompok Tidak Mampu Menuju Bantuan Sosial Terintegrasi. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003.** Keuangan Negara. 5 April 2003. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009.** Kesejahteraan Sosial. 16 Januari 2009. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12. Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011.** Penanganan Fakir Miskin. 18 Agustus 2011. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83. Jakarta.

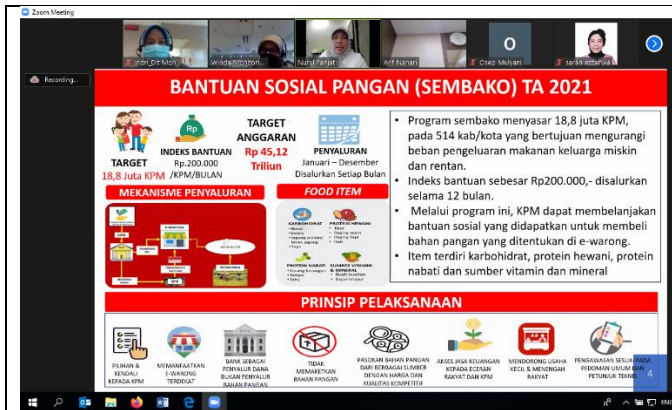
Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang. 31 Maret 2020. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6516. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2020. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2021. 26 Oktober 2020. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 239. Jakarta.

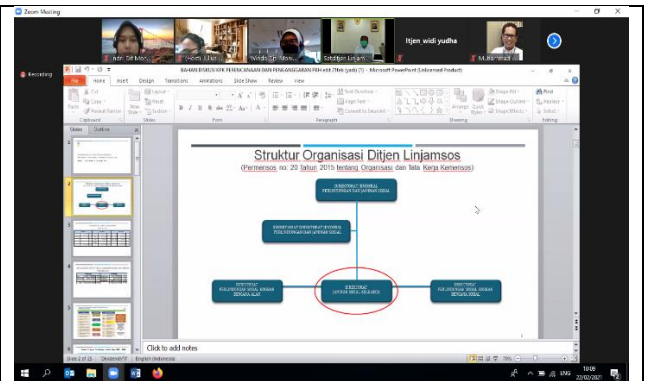
Website Sistem Pemantauan Pasar dan Kebutuhan Pokok Kementerian Perdagangan.
<https://ews.kemendag.go.id>. Diakses 15 Juni 2021.

Lampiran

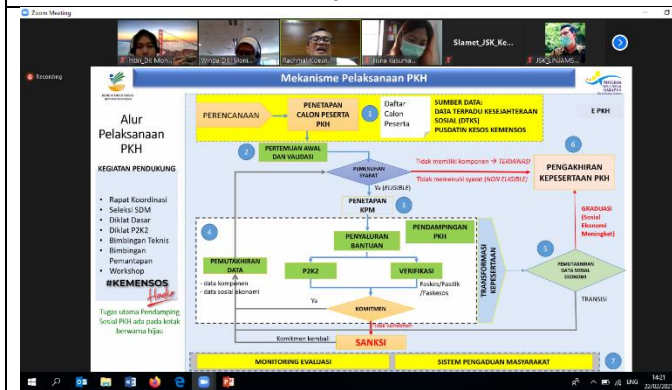
Lampiran 1. Dokumentasi Kegiatan Rapat Daring untuk Kegiatan Pengumpulan Data dan Informasi serta Analisis Kajian



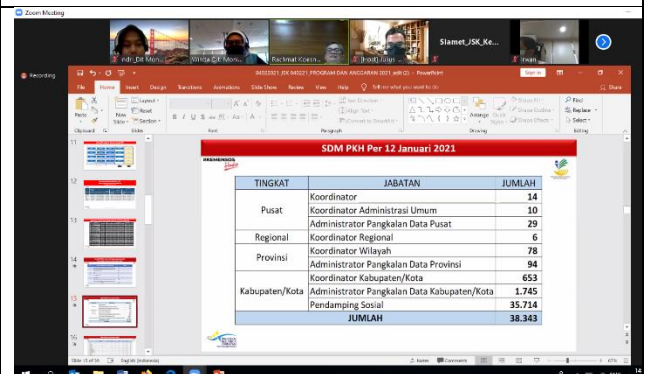
Diskusi dengan Sedsitjen PFM tentang Program BPNT 2021



Diskusi dengan Sedsitjen Linjamsos tentang Perencanaan Anggaran Program PKH 2021



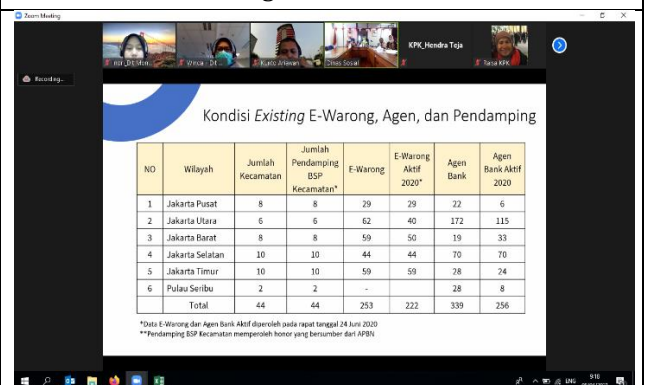
Diskusi dengan Direktorat Jaminan Sosial Keluarga tentang Alur Proses PKH



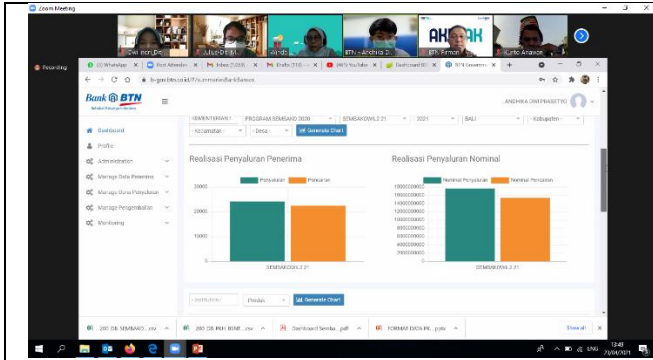
Diskusi dengan Direktorat Jaminan Sosial Keluarga tentang SDM PKH 2021



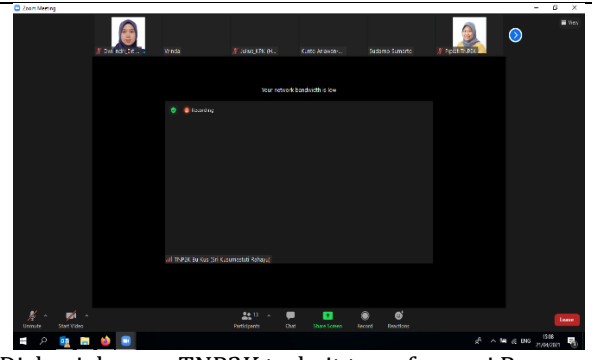
Diskusi dengan Itjen Kemensos tentang Pengawasan Program Bansos Reguler



Diskusi dengan Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta tentang Bansos Reguler



Diskusi dengan Bank BTN Terkait Penyaluran Bansos Reguler, 23 April 2021



Diskusi dengan TNP2K terkait transformasi Program BPNT dari Rastra, 21 April 2021



Diskusi dengan BNI Cabang Kabupaten Sukabumi



Tinjauan Lapangan Penyaluran Bansos Reguler dengan KPM di Kabupaten Sukabumi



Diskusi dengan KPM PKH dan BPNT Kota Manado



Diskusi dengan Dinsos Kota Manado tentang Bansos Reguler



Tinjauan Lapangan ke Agen Sembako BPNT Kabupaten Minahasa Utara



Tinjauan Lapangan ke Agen Sembako BPNT di Kec. Cilincing DKI Jakarta



**DIREKTORAT
MONITORING**