



Munich Personal RePEc Archive

Increasing Financial Inclusion Through Non-cash Social Assistance

Ngasuko, Tri Achya

1 July 2016

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/99134/>
MPRA Paper No. 99134, posted 17 Mar 2020 14:56 UTC

ORIGINAL ARTICLE

Akselerasi dan Inklusivitas Sektor Keuangan: Jalan Menuju Kesejahteraan Rakyat,
Naga Media Press (2016)

Increasing Financial Inclusion Through Non-cash Social Assistance *

Tri Achya Ngasuko ^α

^α Center for Financial Sector Policy, Fiscal
Policy Agency, Ministry of Finance
Jakarta 10710, Indonesia

Correspondence

Tri Achya Ngasuko
Center for Financial Sector Policy, Fiscal
Policy Agency, Ministry of Finance,
Jakarta 10710, Indonesia
Email:
ngasuko@gmail.com

Poverty reduction is the focus of the Government. On the other hand, President Joko Widodo hopes that Indonesia will become a developed country that is indicated by high per capita income. To accept this challenge, building an inclusive development program that includes all components of the nation while maintaining economic stability is one thing. In realizing inclusive economic growth, the state must be present and invite people who are still below the poverty line to participate in economic activities. The Government understands the importance of inclusive finance as one of the efforts taken in the context of poverty alleviation. Social assistance as an element of public financial facilities has begun to be distributed by using banking financial services through Digital Financial Services. The use of banking as a financial service provider is a concrete step towards financial inclusion activities in Indonesia. There are at least several things that must be considered, namely the availability of bank agents, supporting infrastructure, and excellent customer service. In the future, to increase financial inclusion through social assistance, it should be expanded further, not limited to social assistance programs for PSKS and PKH. Excellent government regulation support and education about Digital Financial Services are also needed. With these steps, the financial inclusion level in Indonesia should be better in the future.

Keywords: *Financial Inclusion, Non-cash Social Assistance, digital financial services*

JEL Code: G21, G23, G28, H53, H55, I38

* Most of the contents of this article have been published in the the anthology book series "Akselerasi dan Inklusivitas Sektor Keuangan: Jalan Menuju Kesejahteraan Rakyat", Naga Media Press (2016), with the same title.

ARTIKEL ASLI

Akselerasi dan Inklusivitas Sektor Keuangan: Jalan Menuju Kesejahteraan Rakyat,
Naga Media Press (2016)

Peningkatan Keuangan Inklusif Melalui Bantuan Sosial Nontunai*

Tri Achya Ngasuko ^a

^a Pusat Kebijakan Sektor Keuangan, Badan
Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan
Jakarta 10710, Indonesia

Korespondensi

Tri Achya Ngasuko
Pusat Kebijakan Sektor Keuangan, Badan
Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan
Jakarta 10710, Indonesia
Email:
ngasuko@gmail.com

Penurunan angka kemiskinan merupakan fokus Pemerintah. Di sisi lain, Presiden Joko Widodo mengharapkan Indonesia akan menjadi negara maju yang diindikasikan dengan pendapatan per kapita yang cukup tinggi. Tantangan ini harus dijawab dengan melakukan pembangun yang inklusif yang menyertakan semua komponen bangsa serta tetap menjaga kestabilan ekonomi. Dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif, negara harus hadir dan mengajak masyarakat yang masih berada di bawah garis kemiskinan agar berperan serta dalam kegiatan perekonomian. Pemerintah menyadari arti pentingnya keuangan inklusif sebagai salah satu upaya yang ditempuh dalam rangka pengentasan kemiskinan. Bantuan sosial sebagai salah satu elemen fasilitas keuangan publik sudah mulai disalurkan dengan menggunakan layanan jasa keuangan perbankan melalui Layanan Keuangan Digital. Penggunaan perbankan sebagai salah satu penyedia layanan jasa keuangan merupakan langkah nyata aktivitas keuangan inklusif di Indonesia. Untuk memastikan keuangan inklusif melalui bantuan sosial berjalan setidaknya ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu ketersediaan agen bank, infrastruktur pendukung, dan pelayanan konsumen yang baik. Di masa yang akan datang, dalam rangka meningkatkan keuangan inklusif melalui bantuan sosial hendaknya perlu diperluas lagi, tidak terbatas pada program bantuan sosial PSKS dan PKH. Dukungan regulasi pemerintah dan edukasi yang baik tentang Layanan Keuangan Digital juga sangat diperlukan. Dengan langkah-langkah tersebut diharapkan tingkat keuangan inklusif Indonesia dimasa yang akan datang akan lebih baik.

Kata Kunci: Keuangan Inklusif, Bantuan Sosial Non Tunai, Layanan Keuangan Digital

Kode JEL: G21, G23, G28, H53, H55, I38

* Sebagian besar isi tulisan ini telah dimuat dalam Seri Bunga Rampai "Akselerasi dan Inklusivitas Sektor Keuangan: Jalan Menuju Kesejahteraan Rakyat", Naga Media Press (2016) dengan judul yang sama

I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara besar dengan jumlah penduduk tidak kurang dari 255 juta jiwa dengan kepadatan rata-rata 132 jiwa/km² (BPS, 2015). Para penduduk tersebut tersebar tidak merata. Tingkat kepadatan penduduk paling tinggi terdapat di DKI Jakarta dengan angka 15.173 jiwa/km². Kondisi demografi lainnya yang menggambarkan Indonesia adalah tingkat kemiskinan rata-rata penduduk Indonesia sebanyak 28,5 juta jiwa dengan menempatkan Propinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat sebagai tiga besar penyumbang angka kemiskinan tertinggi. Angka kemiskinan Indonesia juga ditunjukkan dari gini ratio Indonesia sebesar 0,31 pada tahun 1999 dan terus meningkat sampai dengan 0,41 pada tahun 2014. Hal ini terasa janggal mengingat Indonesia mencatatkan dirinya sebagai negara dengan pertumbuhan yang mengagumkan terutama pada tahun 2010-2012 dengan mencatatkan pertumbuhan lebih dari 6% (World Bank, 2015).

Penurunan angka kemiskinan merupakan fokus Pemerintah. Hal ini ditunjukkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 (RPJMN) yang disusun oleh Bappenas. Dalam RPJMN tersebut, Pemerintah menargetkan pada tahun 2019 tingkat kemiskinan berada pada level 5-6%, menurun dari tahun 2014 sebesar 11,25% dan diikuti dengan kenaikan PDB perkapita dari US\$3500 pada 2013 menjadi US\$7000 pada tahun 2019. Sejatinya, permasalahan dalam penurunan kemiskinan tidak hanya menjadi perhatian Indonesia saja dan bukan merupakan sesuatu yang baru. Perserikatan Bangsa-Bangsa pada September 2000 mendeklarasikan suatu *Millennium Development Goals* atau biasa kita kenal sebagai MDGs yang pada intinya adalah tercapai kesejahteraan rakyat dan pembangunan masyarakat pada 2015. MDGs meliputi delapan kegiatan utama yaitu menanggulangi kemiskinan dan kelaparan, ketersediaan pendidikan dasar untuk semua masyarakat, mendorong kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan, menurunkan angka kematian anak, meningkatkan kesehatan ibu, memerangi HIV/AIDS, malaria, dan penyakit menular lainnya, memastikan kelestarian lingkungan hidup dan mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan. Terlepas dari kontroversi pemilihan target kegiatan utama dalam MDGs tersebut, dunia memandang bahwa permasalahan utama bangsa adalah pengentasan kemiskinan.

Dibawah Pemerintahan Presiden Joko Widodo, Indonesia diharapkan menjadi negara maju. Salah satu indikator sebuah negara maju ditunjukkan dengan pendapatan perkapita yang cukup tinggi. Perekonomian negara lain dan komunitas ekonomi global tidak mungkin tidak bergerak maju juga, maka dari itu pendapatan perkapita Indonesia yang cukup tinggi di masa depan tidak cukup. Pertumbuhan perkapita Indonesia juga harus lebih tinggi, lebih tinggi dari pertumbuhan ekonomi global. Untuk menjadi negara berpenghasilan tinggi pada tahun 2030, perekonomian nasional dituntut tumbuh rata-rata antara 6-8% per tahun. Hal ini merupakan tantangan utama pembangunan ekonomi. Agar pembangunan ekonomi berkelanjutan, pertumbuhan yang tinggi tersebut harus bersifat inklusif menyertakan semua komponen bangsa serta tetap menjaga kestabilan ekonomi.

Dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif, negara harus hadir dan mengajak para masyarakat yang masih berada di bawah garis kemiskinan agar berperan serta dalam kegiatan perekonomian. Skema bantuan sosial dari pemerintah, atau yang dikenal dengan *government to person*, merupakan salah satu solusi jangka pendek. Upaya negara jangka panjang yang ditempuh pemerintah antara lain ditempuh dengan pembangunan infrastruktur, penyediaan sarana transportasi, peningkatan kualitas pendidikan, dan tentunya perluasan jaminan kesehatan.

Goodin dkk (1999) dalam Tabor (2002) menyatakan bahwa di beberapa negara berkembang, bantuan sosial secara tunai merupakan suatu keharusan. Hal tersebut diperlukan untuk meratakan perbedaan dalam kesempatan hidup, untuk mendorong ekuitas yang lebih besar antara generasi, dan untuk memperbaiki kesenjangan karena ras, jenis kelamin, atau status kesehatan. Program tersebut digunakan untuk untuk mempromosikan inklusi sosial, harmoni industri, dan solidaritas sosial. Masih dalam Tabor (2002), Atkinsos (1999) menyatakan bahwa bantuan tunai juga digunakan untuk mengurangi ketidakpastian, menumbuhkan kewirausahaan mengambil risiko, dan menyediakan rasa aman bagi semua warga.

Keinginan Pemerintah untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin warga negara untuk berperan dalam aktivitas ekonomi, khususnya masyarakat miskin, bisa diwujudkan melalui bantuan sosial secara nontunai melalui rekening bank. Hal ini adalah salah satu langkah nyata yang ditempuh Pemerintah untuk mewujudkannya. Disini bisa dilihat bahwa pemerintah sedang melaksanakan aktivitas keuangan inklusif. Keuangan inklusif secara umum dipahami sebagai kondisi dimana masyarakat memiliki akses kepada layanan jasa keuangan seperti simpanan tabungan, kredit, dan asuransi. Bantuan sosial yang disalurkan secara nontunai yang diwujudkan dalam rekening tabungan perbankan merupakan stimulus agar masyarakat tersebut akan mengakses layanan jasa keuangan lainnya.

Berkenaan dengan hal tersebut, penulis tertarik untuk melakukan kajian terhadap pemberian bantuan sosial melalui mekanisme nontunai sebagai aktivitas pemerintah meningkatkan keuangan inklusif di Indonesia. Berdasarkan latar belakang yang telah disampaikan, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui langkah yang ditempuh Pemerintah dalam meningkatkan keuangan inklusif melalui bantuan sosial. Penelitian juga akan menganalisa kunci sukses apa yang perlu dilakukan dalam penyaluran bantuan sosial secara nontunai.

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Bantuan Sosial Pemerintah

Indonesia sebagai salah satu negara di kawasan asia tenggara mengalami masalah yang hampir serupa dengan negara berkembang lainnya di dunia, yaitu masalah kemiskinan dan pertumbuhan. Pada tahun 2014, jumlah penduduk miskin Indonesia berada disekitar 11,25% (BPS,2015). Hal ini menjadi fokus pemerintah yang ingin mengurangi angka kemiskinan di 2019. Angka yang ditargetkan di 2019 dalam RPJMN adalah bahwa penduduk miskin akan berkurang menjadi 5-6% saja. Bukan hanya penurunan angka kemiskinan, diharapkan hal ini diikuti dengan kenaikan PDB perkapita dari US\$3500 pada 2013 menjadi US\$7000 pada tahun 2019.

Sebuah penelitian di negara berkembang di kawasan afrika menunjukkan bukti bahwa transfer tunai dari pemerintah efektif dalam mengurangi kerentanan dan kemiskinan kronis, dan memiliki dampak positif yang lebih luas dalam rumah tangga penerima dan masyarakat (Vincent dan Cull, 2009). Pentingnya bantuan pemerintah juga semakin dirasakan karena berperan dalam pembangunan manusia, meningkatkan kesehatan dan pendidikan, dan meningkatkan produktivitas pekerja. Bantuan sosial juga mendorong permintaan atas barang dan jasa di regional para penerima bantuan. Hal ini akan menggerakkan aktivitas perekonomian di wilayah tersebut. Bahkan di Zambia, 80% uang yang diterima dari pemerintah dihabiskan dalam ekonomi lokal (Samson et al., 2004).

Di Indonesia, ditinjau dari prasyarat seseorang mendapatkan bantuan sosial, bantuan sosial digolongkan menjadi dua yaitu *conditional cash transfer (CCT)* dan *unconditional cash transfer (UCT)*. Secara garis besar, CCT adalah kondisi dimana seseorang akan mendapatkan bantuan sosial dari

pemerintah apabila memenuhi kriteria yang dipersyaratkan, misalnya Program Keluarga Harapan. Sebaliknya, UCT diberikan oleh Pemerintah lebih dikarenakan karena dipicu kondisi dari eksternal. Sebagai contoh adalah Program Simpanan Keluarga Sejahtera (PSKS). PSKS hadir sebagai efek dari kenaikan harga bahan bakar minyak dunia pada beberapa tahun lalu. Maka dari itu Pemerintah menginginkan kenaikan harga bahan bakar minyak dunia tidak mempengaruhi daya beli masyarakat untuk kebutuhan sehari-hari, khususnya atas masyarakat miskin. Pada saat itu, Pemerintah memberikan bantuan sebesar 200 ribu rupiah perbulan kepada hampir sekitar 15,5 juta rumah tangga sasaran.

2.2 Keuangan Inklusif dan Bantuan Sosial Nontunai

2.2.1 Keuangan Inklusif

Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) mendefinisikan keuangan inklusif sebagai keadaan dimana rumah tangga dan entitas bisnis mempunyai akses atas jasa keuangan yang efektif dan sesuai. Jasa keuangan tersebut harus mempunyai sifat yang bertanggung jawab, berkelanjutan, dan diatur dengan baik. Yang dimaksud dengan akses yang efektif adalah kenyamanan layanan dengan biaya yang terjangkau oleh para penggunanya dengan tetap memperhatikan keberlangsungan usaha dari para penyedia layanan. Sebagai contoh keberlangsungan disini adalah jangan sampai biaya jasa perbankan ditekan semaksimal mungkin dalam rangka menyediakan layanan jasa keuangan yang terjangkau akan tetapi di sisi lain akan merugikan perbankan dikarenakan biaya yang dikeluarkan untuk memastikan layanan tetap berjalan ternyata lebih tinggi. Jadi harus dipahami bahwa perbankan adalah tetap merupakan entitas bisnis yang mencari keuntungan. Keuangan inklusif dikatakan sukses apabila masyarakat penggunaan layanan jasa keuangan formal lebih banyak daripada masyarakat yang menggunakan layanan jasa keuangan informal.

Definisi dari *Reserve Bank of India (RBI)* sedikit berbeda. Dr. K.C. Chakrabarty, Deputi Gubernur RBI, pada tahun 2011 menyatakan bahwa keuangan inklusif adalah proses untuk memastikan akses ke produk dan layanan yang dibutuhkan oleh kelompok-kelompok rentan seperti kelompok berpenghasilan rendah untuk mendapatkan layanan keuangan dengan biaya yang terjangkau secara adil dan transparan. India meyakini keuangan inklusif perlu dilakukan India dalam ambisinya untuk menjadi pemain global. Akses keuangan akan menarik pelaku pasar global dan yang akan menghasilkan peningkatan lapangan kerja dan peluang usaha. Pertumbuhan yang inklusif akan bertindak sebagai sumber pemberdayaan dan memungkinkan orang untuk berpartisipasi lebih efektif dalam proses sosial dan ekonomi.

Dari beberapa definisi diatas diyakini bahwa keuangan inklusif adalah upaya pemerintah untuk menyediakan produk dan jasa keuangan yang berkualitas, terjangkau, dan terjamin keberlangsungannya untuk semua lapisan masyarakat. Namun, ada beberapa alasan yang menyebabkan orang tidak memanfaatkan produk dan jasa keuangan. Bank Indonesia menyebutkan paling tidak ada dua alasan seseorang tidak memanfaatkan produk dan jasa keuangan, yaitu karena adanya keterbatasan dari sisi supply dan dari sisi demand. Keterbatasan dimaksud adalah karena *price barrier* (mahal), *information barrier* (tidak mengetahui), *design produk barrier* (produk yang cocok) dan *channel barrier* (sarana yang sesuai). Keuangan inklusif mampu menjawab alasan tersebut dengan memberikan banyak manfaat yang dapat dinikmati oleh masyarakat, regulator, pemerintah dan pihak swasta. Keuntungan tersebut antara lain meningkatkan efisiensi ekonomi, mendukung stabilitas sistem keuangan, mengurangi shadow banking atau irresponsible finance, mendukung pendalaman pasar keuangan, memberikan potensi pasar baru bagi perbankan, mendukung peningkatan *Human Development Index (HDI)* Indonesia, berkontribusi positif terhadap

pertumbuhan ekonomi lokal dan nasional yang berkelanjutan, dan mengurangi kesenjangan (inequality) dan *rigiditas low income trap*. Berdasarkan alasan tersebut, Bank Indonesia berkeyakinan keuangan inklusif dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang pada akhirnya berujung pada penurunan tingkat kemiskinan.

Pemerintah memegang peranan penting dalam peningkatan keuangan inklusif. CGAP berpandangan bahwa Pemerintah dalam kaitannya dengan peningkatan keuangan inklusif paling tidak berperan dalam tiga hal yaitu penyiapan infrastruktur, pembuatan regulasi, dan pembayaran dana transfer dari pemerintah atau biasa dikenal sebagai *Government to Person (G2P)*. Pembayaran dana G2P dapat meningkatkan keuangan inklusif jika dana tersebut disampaikan secara nontunai melalui rekening bank. Dengan ditransfernya dana G2P tersebut melalui rekening, ada kemungkinan bahwa para penerima untuk menyalurkan sebagian dana yang ditransfer oleh pemerintah. Di Mexico disebutkan juga bahwa terdapat 12% dari penerima *Oportunidades Grant*, bantuan sosial di Mexico, menahan uang bantuan sosial yang disalurkan melalui bank. Dengan adanya terobosan penyampaian dana dari pemerintah secara nontunai, diharapkan terjadi peningkatan keuangan inklusif di Indonesia, khususnya dari golongan masyarakat miskin.

Upaya pemerintah untuk memperkenalkan jasa keuangan kepada golongan penerima program G2P yang banyak terdiri dari kalangan ekonomi lemah tersebut pada taraf pelaksanaannya tidak mudah. Hambatan-hambatan yang mungkin dihadapi masyarakat dalam mengakses jasa keuangan adalah hambatan harga, hambatan informasi, dan hambatan desain produk dan jasa (Honohan, 2004). Pemerintah harus membuat terobosan dalam beberapa hal khususnya biaya administrasi perbankan. Masyarakat miskin penerima dana transfer pemerintah akan sangat terbebani dengan biaya administrasi perbankan. Mereka memandang biaya administrasi bulanan tersebut sangat besar mengingat dana yang ditransfer pemerintah bukan dana yang sangat besar dan tidak setiap bulan dana tersebut diterima, tergantung jenis bantuan sosial yang ada. Hal ini perlu diperhitungkan agar program program G2P secara nontunai dapat dilaksanakan secara berkesinambungan.

2.2.2 Bantuan Sosial Nontunai

Samson dkk (2006) dan ODI (2007) dalam Samson (2009) menyatakan bahwa penyaluran bantuan secara tunai dipahami lebih baik daripada bantuan dengan natura). Beberapa alasannya adalah potensi korupsi yang lebih mudah dimitigasi karena bantuan dalam bentuk uang lebih mudah diaudit daripada bantuan barang, misalnya bahan makanan. Meskipun untuk beberapa kasus tetap lebih baik bantuan sosial diberikan dalam wujud barang, paling tidak dalam jangka pendek.

Terdapat beberapa kelemahan transfer secara tunai. Salah satu nya adalah bahwa seseorang yang akan menerima uang tunai akan diharapkan untuk berkumpul di suatu tempat, misalnya balai desa, untuk kemudian dibagikan dana tersebut. Metode transfer secara nontunai diharapkan mengubah cara tersebut dimana seseorang "ditarik" ke suatu tempat untuk menerima dana dan diharapkan di masa depan dana tersebut "didorong" langsung kepada penerima (*Bankable Frontier Associates, 2006*). Selain itu, penyaluran bantuan berupa uang juga dirasa mahal karena alasan yang sama dengan metode sebelumnya, yaitu rawan korupsi dan mahal dalam distribusi uangnya. Namun demikian, dimasa kini juga dihami bahwa diperlukan suatu inovasi atas penyaluran bantuan melalui uang tunai. Porteous (2008) dalam Samson (2009) juga menyatakan bahwa inovasi dalam sistem pengiriman transfer tunai akan menciptakan peluang lebih dalam hal perkembangan peserta penerima bantuan sosial, perluasan akses ke layanan keuangan, dan mata pencaharian yang lebih baik. Dalam kajian "*Banking the Poor via G2P Payments*" (Pickens, Porteous, and Rotman, 2009) juga disebutkan bahwa penyaluran bantuan sosial secara nontunai akan meringankan biaya penyaluran yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan lebih nyaman di sisi penerima bantuan. Bank sebagai

penyalur juga diuntungkan, karena penyaluran dengan menggunakan akun bank merupakan pintu masuk ke akses keuangan formal lainnya seperti tabungan, kredit, ataupun asuransi.

Maka dari itu, tahap selanjutnya dari pemberian program bantuan sosial yang seharusnya ditempuh oleh Pemerintah Indonesia adalah penyaluran bantuan sosial tersebut yang dilakukan secara nontunai. Terdapat beberapa negara sudah melakukannya (Tabel 1).

Tabel 1 : Bantuan Sosial Nontunai di Beberapa Negara

No	Faktor	Brazil	Colombia	Mexico	Afrika Selatan
1	Nama Program	Bolsa Familia	Familias en Accion	Oportunidades	Child Care, Old Age Pension
2	Dimulainya Program	2003	2000	1997	Child Care : 1998 Old Age : 1928
3	Target	Keluarga dalam kemiskinan ekstrim yang mempunyai anak-anak dan wanita hamil atau menyusui	Keluarga miskin di daerah pedesaan dan perkotaan; pengungsi dan masyarakat adat	Keluarga dalam kemiskinan dengan bantuan berfokus pada dua komponen utama: gizi dan pendidikan sekolah	Child Care: Umur dibawah 18 tahun Old age: Umur diatas 60 tahun
4	% populasi dalam negara	30	11	20	30
5	CCT/UCT	CCT	CCT	CCT	UCT

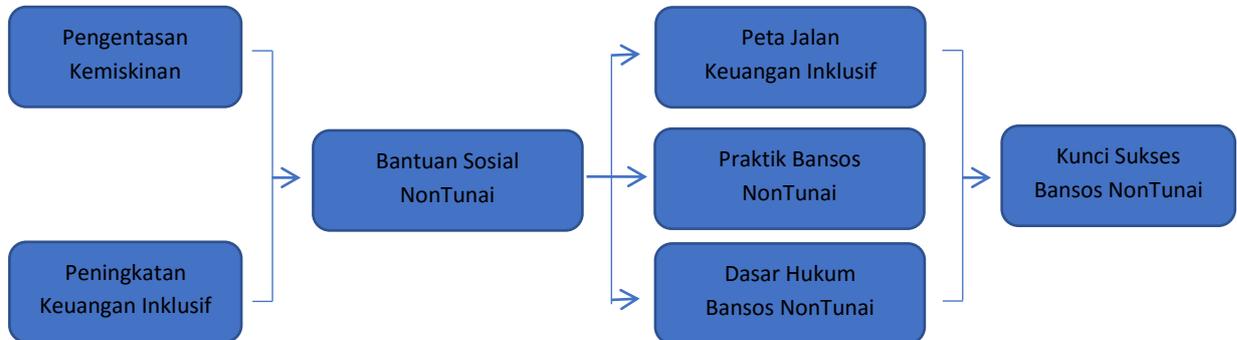
Sumber : CGAP Focus Note No. 77, 2012

Sejatinya tujuan bantuan sosial adalah memastikan program pengentasan kemiskinan berhasil. Hal ini dibuktikan dengan tepatnya sasaran penerima bantuan sosial. Dengan dana pemerintah yang sampai ke masyarakat target, maka manfaat yang diharapkan pemerintah atas para penerima bantuan dalam peningkatan taraf hidupnya akan tercapai. Tujuan lain seperti kebocoran dalam penyaluran dan penurunan biaya pengiriman uang merupakan tujuan sekunder.

Anggaran pemerintah pusat dalam APBN 2016 untuk belanja bantuan sosial sebesar 54,9 triliun atau 4% dari dana APBN 2016 (Ditjen Anggaran Kemenkeu, 2016). Anggaran ini terbagi ke beberapa kementerian yang berlaku sebagai penanggung jawab masing-masing program bantuan sosial. Berbagai macam bantuan sosial ini disalurkan oleh Pemerintah dalam bentuk uang dan natura. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga. Dalam peraturan tersebut juga disebutkan bahwa untuk bantuan sosial dalam bentuk uang didistribusikan melalui PT Pos Indonesia atau melalui bank. Dalam peraturan tersebut belum mengatur tentang pemberian bantuan sosial dalam bentuk uang namun dengan menggunakan mekanisme nontunai.

III. METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif karena bertujuan memberikan gambaran dan penjelasan secara tertulis terhadap obyek penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik studi literatur. Data dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan yang berhubungan dengan topik kajian untuk mendapatkan data sekunder. Data kualitatif yang telah dikumpulkan disusun mengikuti alur sistematika pembahasan.



IV. HASIL ANALIS DAN PEMBAHASAN

4.1 Langkah Pemerintah dalam Meningkatkan Keuangan Inklusif melalui Bantuan Sosial

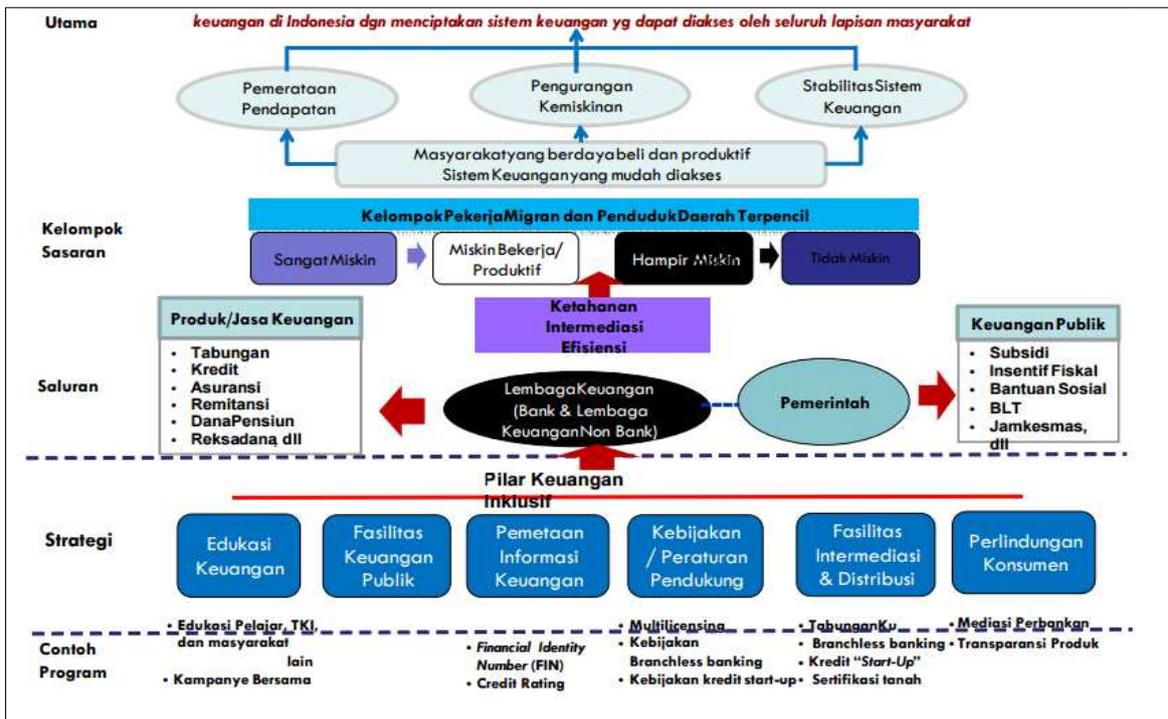
4.1.1 Peta Jalan Keuangan Inklusif Indonesia

Sebanyak 62% orang dewasa di seluruh dunia memiliki rekening di bank atau memanfaatkan berbagai macam jenis produk dari lembaga jasa keuangan (World Bank, 2015). Untuk Indonesia, pada tahun 2014 jumlah penduduk dewasa diatas 15 tahun yang mempunyai akun di berbagai macam lembaga keuangan meningkat menjadi 35,9% dari sebelumnya hanya sekitar 19,6% pada tahun 2012. Angka ini masih jauh dari target keuangan inklusif sebesar 50% seperti yang dicitakan Presiden Joko Widodo dalam nawacita ketujuhnya, yaitu mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor- sektor strategis ekonomi domestik. Salah satu cara menyukseskan nawacita tersebut adalah dengan mewujudkan kedaulatan keuangan yang diwujudkan dengan dicapainya tingkat keuangan inklusif sebesar 50% pada 2019 nanti.

Keuangan inklusif adalah keniscayaan. Hal ini ditunjukkan dalam data World Bank pada September 2015 bahwa terdapat 27 negara dalam proses penyusunan strategi nasional keuangan inklusif dan 31 negara tercatat telah memiliki strategi nasional keuangan inklusif. Organisasi internasional seperti World Bank, G20, ASEAN, dan ADB juga gencar memperkenalkan apa yang disebut dengan keuangan inklusif.

Indonesia juga tidak ketinggalan dalam kegiatan keuangan inklusif. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang merupakan tim nasional dibawah Kantor Wakil Presiden Republik Indonesia telah menyusun Strategi Nasional Keuangan Inklusif (SNKI) pada tahun 2012. Namun demikian, SNKI tersebut masih bersifat *soft launching*, dan belum ditandatangani oleh Wakil Presiden maupun oleh Presiden Republik Indonesia. Kerangka keuangan inklusif dalam SNKI digambarkan mempunyai enam pilar utama yaitu edukasi keuangan, fasilitas keuangan publik, pemetaan informasi keuangan, penyusunan kebijakan/peraturan yang mendukung, fasilitas intermediasi dan distribusi, dan perlindungan konsumen. Pemerintah bekerja sama dengan Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan bertekad menyukseskan dan menjalankan kerangka keuangan inklusif di Indonesia ini.

Gambar 1 : Kerangka Keuangan Inklusif



Sumber : TNP2K, 2012

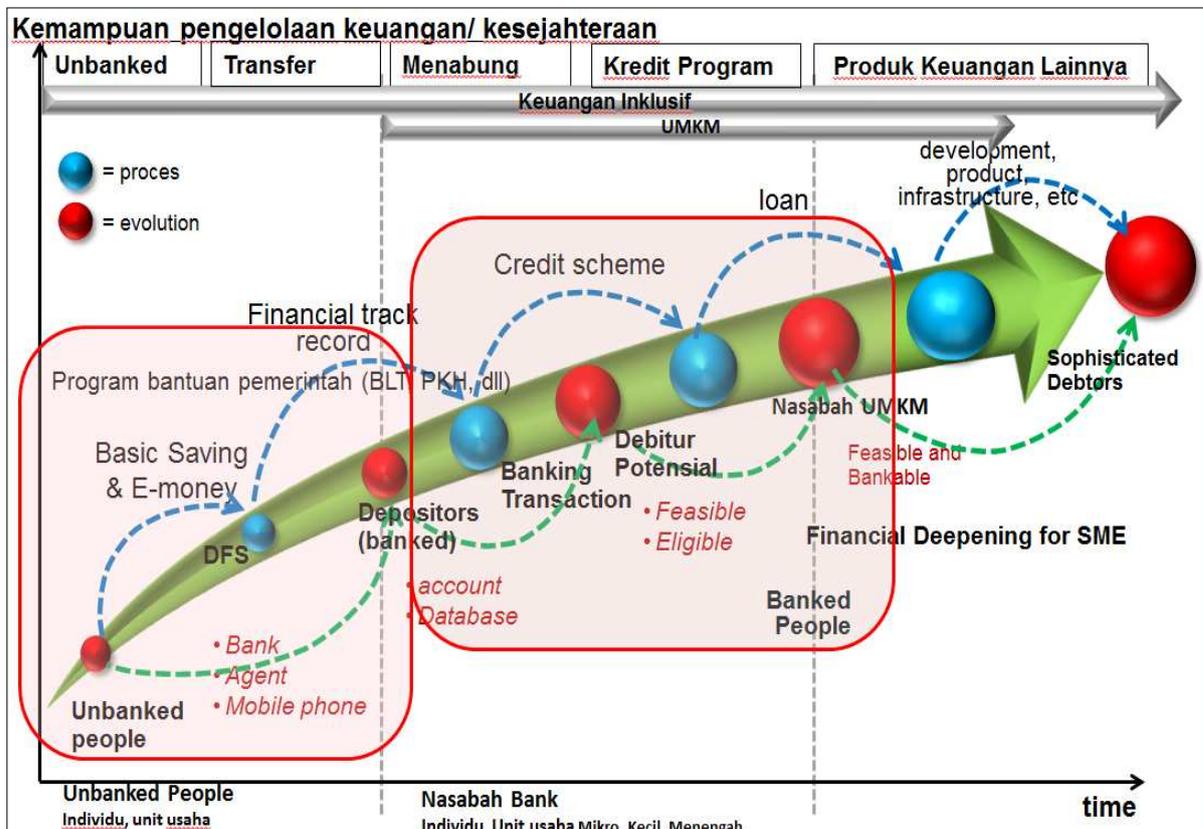
Fasilitas keuangan publik dan penyusunan peraturan yang mendukung program keuangan inklusif adalah kegiatan utama yang dilakukan pemerintah. Fasilitas keuangan publik adalah dana atau bantuan kepada masyarakat yang berasal dari Pemerintah. Dana tersebut disalurkan dalam bentuk program pemerintah dengan kriteria sasaran tertentu. Program fasilitas keuangan publik antara lain seperti Program Simpanan Keluarga Sejahtera (PSKS) yang merupakan bantuan tunai tidak bersyarat. Sedangkan contoh bantuan sosial yang tergolong dalam bantuan tunai bersyarat adalah Program Keluarga Harapan (PKH), Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), Tabungan Perumahan Rakyat (Tapera), dan Jaminan Hari Tua (JHT).

Domain kedua pemerintah dalam SNKI adalah penyusunan peraturan yang mendukung keuangan inklusif di Indonesia. Saat ini, Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan, bekerja sama dengan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemkeno Bidang Perekonomian), Bank Indonesia (BI), dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) terus menyempurnakan SNKI yang telah ada sejak tahun 2012. Dengan telah selesainya penyempurnaan SNKI yang merupakan pedoman peningkatan keuangan inklusif di Indonesia, pemerintah melalui Kementerian Keuangan akan mengusulkan kepada Presiden untuk menetapkan SNKI tersebut dalam suatu dokumen resmi berupa Peraturan Presiden. Hal ini dimaksudkan agar tercipta koordinasi yang lebih baik antar berbagai institusi yang terlibat di dalamnya.

Bank Indonesia juga menyusun peta jalan keuangan inklusif (Gambar 2). Dalam peta jalan tersebut terlihat keuangan inklusif berusaha memperkenalkan jasa keuangan kepada masyarakat yang belum mengenal jasa perbankan. Bagi masyarakat miskin, langkah pertama dilakukan melalui pemberian fasilitas keuangan publik untuk masyarakat yang belum mengenal layanan jasa keuangan dengan memberikan program bantuan sosial secara nontunai dengan mentransfer dana melalui rekening bank. Program bantuan sosial tersebut bermacam-macam seperti Bantuan Langsung Tunai, atau yang sudah berubah nama menjadi Program Simpanan Keluarga Sejahtera dan Program

Keluarga Harapan. Tidak menutup kemungkinan program sejenis lainnya juga bisa diberikan asalkan melalui mekanisme nontunai. Selanjutnya, Pemerintah mengharapkan apabila masyarakat tersebut sudah lulus dari program tersebut maka akan diikutkan kepada program lanjutan seperti skema kredit program dan produk keuangan lainnya.

Gambar 2 : Peta Jalan Keuangan Inklusif



Sumber : Bank Indonesia, 2014

4.1.2 Praktik Bantuan Sosial Nontunai

Jika melihat data dalam negeri, anggaran pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan naik dari tahun ke tahun. Data Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan menunjukkan bahwa anggaran kemiskinan untuk klaster 1 sampai dengan klaster 4 naik secara terus menerus. (Tabel 2).

Anggaran pemerintah pusat dalam APBN 2016 untuk belanja bantuan sosial sebesar 54,9 triliun atau 4% dari dana APBN 2016 (Ditjen Anggaran Kemenkeu, 2016). Anggaran ini terbagi ke beberapa kementerian yang berlaku sebagai penanggung jawab masing-masing program bantuan sosial. Berbagai macam bantuan sosial ini disalurkan oleh Pemerintah dalam bentuk uang dan natura. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga. Dalam peraturan tersebut juga disebutkan bahwa untuk bantuan sosial dalam bentuk uang didistribusikan melalui PT Pos Indonesia atau melalui bank.

Dalam hal penyaluran bantuan sosial secara nontunai, Pemerintah telah melakukan uji coba penyaluran bantuan sosial melalui mekanisme nontunai dalam Program Simpanan Keluarga Sejahtera (PSKS). PSKS sebagai bantuan tunai tidak bersyarat (*Unconditional Cash Transfer*) merupakan sebuah program bantuan sosial dari Pemerintah sebagai respon atas kenaikan harga minyak dunia yang berimbas pada kenaikan bahan bakar minyak di Indonesia di tahun 2014. PSKS merupakan metamorfosis dari program sejenis lainnya yaitu Bantuan Langsung Tunai (BLT) pada

tahun 2005 sebagai akibat kenaikan harga minyak dunia pada tahun 2004¹ dan dilanjutkan program sejenis lainnya pada 2008 dan 2013 dengan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM)².

Tabel 2 : Anggaran Kemiskinan 2011-2015 (triliun rupiah)

No	Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
I	Klaster I	49,2	62,3	88,4	93,9	131,3
1	PKH	1,5	1,8	3,3	5,1	6,4
2	Subsidi Pangan (Raskin)	16,5	19,1	20,3	18,8	18,9
3	Bantuan Operasional Sekolah	23,7	32,1	45,1	47,5	65,7
4	Bantuan Operasional Kesehatan	0,7	1	1	1,1	7,4
5	Jaminan Kesehatan Masyarakat	6,3	7,2	8,2	20	20,4
6	Program KB Keluarga Miskin	0	0,5	0,2	0,9	1,4
7	Perlindungan Sosial lainnya	0,5	0,6	10,3	0,5	11,1
II	Klaster II	15	16,8	18,4	17,3	6,5
1	PNPM Perkotaan	2,2	2,1	2,4	2	1,5
2	PNPM Pedesaan	9,3	10,6	9,7	11,7	2,6
3	Infrastruktur Pedesaan	3,2	3,7	5,8	3,1	2,1
4	PNPM Bidang Pariwisata	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
5	Perluasan Lapangan Kerja	0,2	0,3	0,4	0,4	0,2
III	Klaster III	2,9	3,2	1,5	5,3	3,5
1	KUR dan Pemberdayaan Koperasi	2,9	3,2	1,5	5,3	3,5
IV	Klaster IV	7	11,3	10,3	13,1	16
1	Program Listrik Murah	0,1	0,3	0,6	0,7	1
2	Program Rumah Murah	3,8	6,3	1,8	5	6,8
3	Peningkatan Kehidupan Nelayan	0,1	0,9	0,9	0,8	0,6
4	Program Air Bersih untuk Rakyat	3	3,8	7	6,6	7,6

Sumber : DJA Kemenkeu, 2015

PSKS dimulai pada tahun 2014 dengan menggunakan empat kartu utama, yaitu Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Indonesia Sehat (KIS), dan Kartu Simpanan Keluarga Sejahtera (KSKS), yang semuanya ditujukan dalam rangka membangun keluarga Indonesia produktif. Namun demikian, hanya sebanyak kurang lebih 1 juta dari total 15 juta penerima PSKS menerima dana bantuan sosial dengan mekanisme nontunai. Dasar hukum PSKS adalah Peraturan Presiden No.166 Tahun 2014³ dan Inpres No.7 Tahun 2014⁴.

Dalam Inpres No.7 Tahun 2014, Presiden menginginkan adanya suatu mekanisme baru dalam pencairan dana bantuan sosial, khususnya PSKS, melalui mekanisme nontunai menggunakan sistem pembayaran Layanan Keuangan Digital dari Bank Indonesia. Kementerian Sosial sebagai stakeholder utama penyaluran bantuan sosial bersama dengan instansi terkait lainnya menetapkan bahwa skema tersebut akan dicoba untuk kurang lebih satu juta penerima PSKS yang ada di 19

¹Inpres No.12/2005 meluncurkan Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada 19,1 juta rumah tangga miskin pada bulan Oktober 2005. Pembayaran BLT ini dibayarkan sejak Oktober 2005 hingga Desember 2006. Alasan lain yang mendorong diberlakukannya pengurangan subsidi BBM di tahun tersebut adalah bahwa subsidi BBM lebih banyak dinikmati oleh kalangan industri dan masyarakat kelas menengah. Kebijakan ini menggunakan basis data 19,1 juta rumah tangga sasaran dengan pembayaran sebesar Rp100 ribu per bulan untuk setiap tiga bulan. Pelaksana penyaluran program ini adalah PT Pos Indonesia.

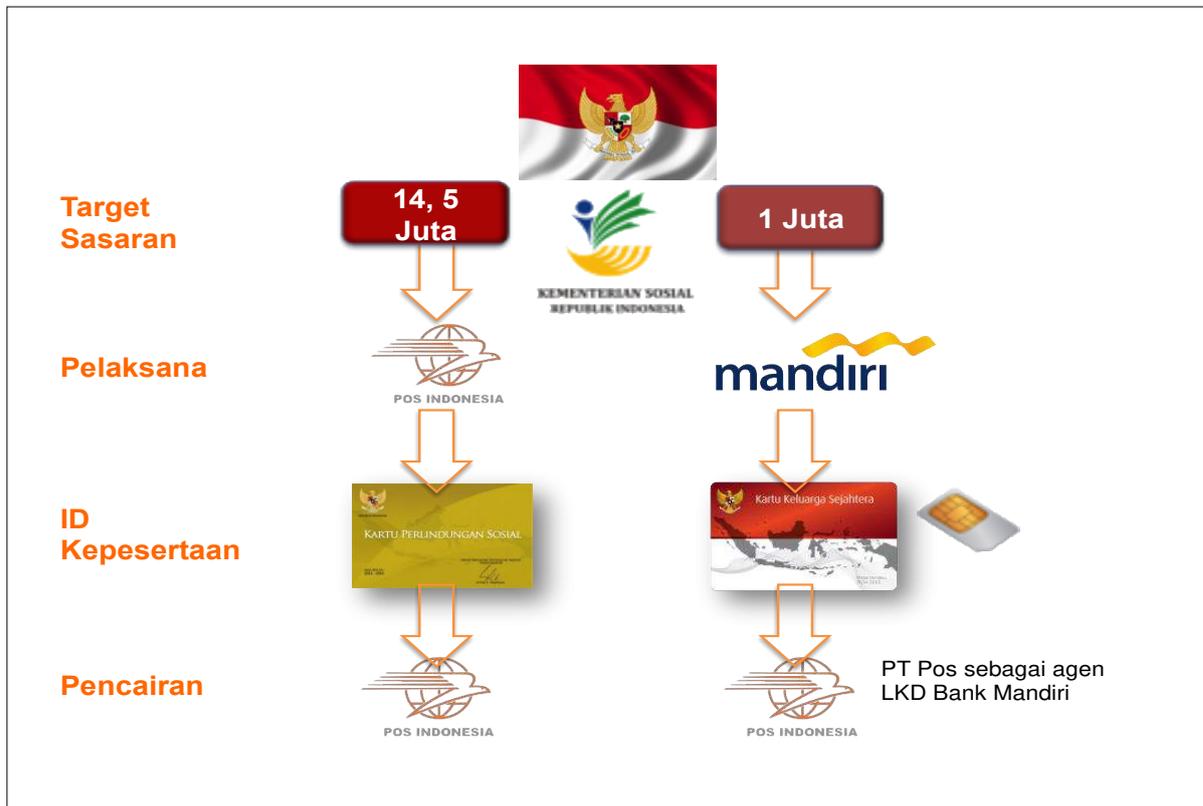
²Inpres No.3/2008 kembali meluncurkan Bantuan Langsung Tunai kepada 19,1 juta rumah tangga miskin. Dengan menggunakan basis data yang sama, Pemerintah menetapkan pembayaran Rp100 ribu per bulan yang dibayarkan selama tujuh bulan berturut-turut. Pemerintah juga menetapkan pelaksana penyaluran yang sama dengan periode sebelumnya, yaitu PT Pos Indonesia dengan menunjukkan Kartu Perlindungan Sosial.

³Peraturan Presiden No.166/2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

⁴Instruksi Presiden No.7/2014 tentang Pelaksanaan Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar, dan Program Indonesia Sehat untuk Membangun Keluarga Produktif.

Kabupaten/Kota. Penentuan 19 Kabupaten/Kota ini berdasarkan hasil quick win dari Tim Nasional Percepatan Penganggulangan Kemiskinan (TNP2K) pada bulan November 2014. Pemerintah juga menetapkan bahwa Bank Mandiri sebagai lembaga penyalur bantuan sosial dengan menggunakan sistem pembayaran Layanan Keuangan Digital (LKD) dari Bank Indonesia. Perbedaan mekanisme penyaluran bantuan sosial PSKS melalui LKD tergambar dari gambar 3.

Gambar 3 : Perbedaan Perbedaan Skema Penyaluran PSKS Secara Tunai dengan LKD



Sumber : TNP2K, 2015

Selain itu, program bantuan sosial lain yang sudah diujicobakan oleh Pemerintah dengan mekanisme nontunai adalah Program Keluarga Harapan (PKH). PKH sebagai salah satu bantuan tunai bersyarat (*Conditional Cash Transfer*). PKH adalah program perlindungan sosial yang memberikan bantuan tunai kepada Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM) dan bagi anggota keluarga RTS diwajibkan melaksanakan persyaratan dan ketentuan yang telah ditetapkan. Program ini dalam jangka pendek bertujuan mengurangi beban RTSM dan dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus mata rantai kemiskinan antar generasi, sehingga generasi berikutnya dapat keluar dari perangkap kemiskinan.

Seperti halnya dalam PSKS, PKH juga diujicobakan untuk penyaluran dananya melalui mekanisme nontunai. Ujicoba dilaksanakan pada akhir tahun 2014 kepada 1800 rumah tangga sasaran yang tersebar di 4 wilayah Kabupaten/Kota yaitu Cirebon, Pasuruan, Kupang, dan Jakarta. Uji coba tersebut merupakan inisiatif bersama lintas lembaga yaitu Kementerian Sosial, Bank Indonesia, Bappenas dan TNP2K. Uji coba dilakukan kepada peserta PKH yang berasal dari penerima kohor 2007. Sama seperti pada PSKS, sistem pembayaran yang digunakan adalah Layanan Keuangan Digital dari Bank Indonesia dengan Bank Mandiri dan Bank BRI sebagai pihak yang menyalurkannya. Perbankan dipilih karena pertimbangan kerahasiaan nasabah dan jaminan atas dana, disamping itu pertimbangan aspek regulasi dimana belanja bantuan sosial pada Kementerian Negara/Lembaga

harus disalurkan melalui perbankan, disamping PT Pos Indonesia yang menjadi salah satu pilihan lainnya.

Bank Indonesia sebagai regulator sistem pembayaran memperkenalkan LKD. Bank Indonesia dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik (*Electronic Money*) mendefinisikan LKD sebagai kegiatan layanan jasa sistem pembayaran dan keuangan terbatas yang dilakukan melalui kerja sama dengan pihak ketiga serta menggunakan sarana dan perangkat teknologi berbasis mobile maupun berbasis web dalam rangka keuangan inklusif. Untuk menyukseskan LKD, juga diperlukan suatu agen LKD. Agen LKD adalah pihak ketiga yang bekerja sama dengan bank atau lembaga selain bank yang menerbitkan uang elektronik. Dalam hal penyelenggaraan LKD untuk penyaluran bantuan sosial, bank harus melakukan kerjasama dengan agen LKD.

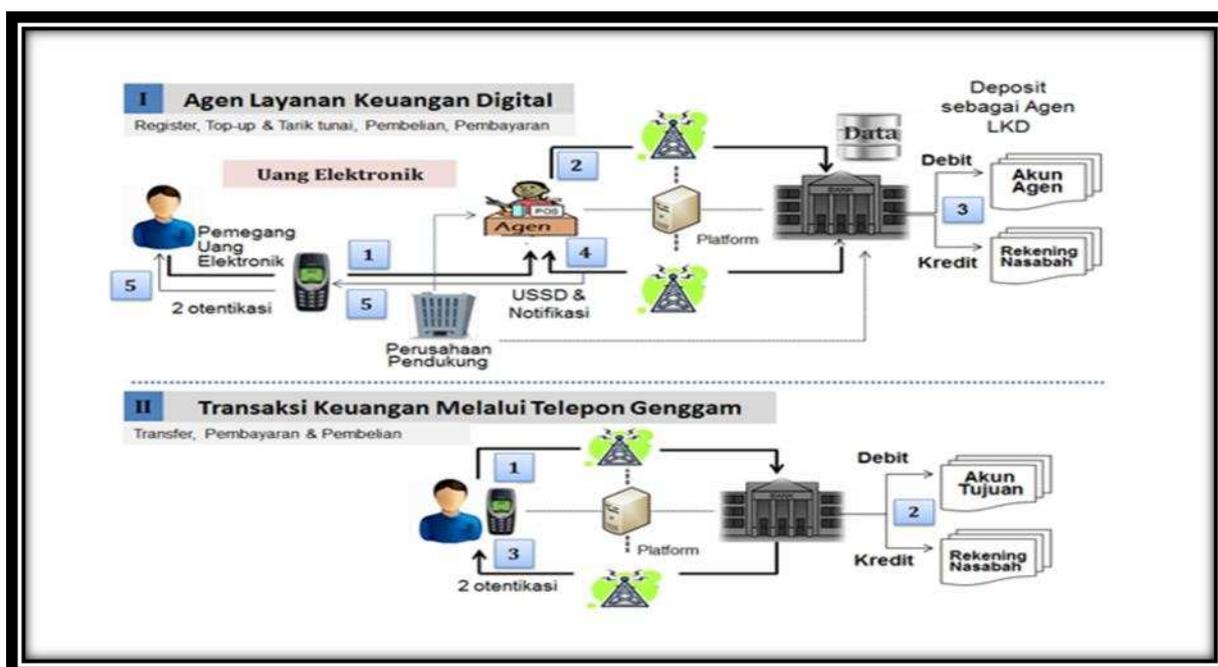
LKD merupakan praktik suatu *branchless banking*. LKD ada karena bank dituntut untuk memberikan pelayanan yang luas kepada masyarakat, khususnya masyarakat yang belum terjangkau layanan perbankan karena lokasi tempat tinggalnya berada di pelosok wilayah nusantara. Namun, di sisi lain bank menemukan kesulitan untuk membuka kantor cabang baru di pelosok nusantara yaitu biaya yang sangat mahal, dalam hal biaya administrasi maupun biaya pegawai. Bank sebagai entitas bisnis juga memandang pembukaan cabang bank baru di wilayah nusantara yang relatif sepi juga kurang menarik dari sisi bisnis.

Agar LKD berjalan secara efisien, dibutuhkan suatu kerjasama dengan pihak lain, terutama perusahaan telekomunikasi. Skema LKD berdasarkan aturan Bank Indonesia ditunjukkan dalam Gambar 4. Apabila melihat skema LKD tersebut, maka dari itu kunci sukses penyaluran bantuan sosial melalui LKD adalah ketersediaan agen bank yang cukup dan sinyal telepon yang kuat.

Ketersediaan agen merupakan kunci utama pencairan dana bantuan sosial melalui LKD. Agen merupakan kepanjangan tangan dari Bank untuk melayani nasabah yang berada jauh dari kantor Bank. Untuk menjadi seorang agen, diperlukan persyaratan tertentu sehingga pelayanan kepada nasabah tetap terlayani dengan baik. Ketersediaan agen dalam jumlah yang memadai juga tidak cukup berarti apabila persebarannya tidak merata di seluruh Kabupaten/Kota, khususnya bantuan sosial yang penyalurannya direncanakan menggunakan mekanisme nontunai melalui LKD. Bank di Indonesia yang mempunyai program LKD dalam beberapa kesempatan sudah menyatakan komitmennya untuk memperbanyak jumlah agen LKD. LKD diikuti oleh beberapa bank yang masuk dalam kategori Bank BUKU III dan BUKU IV yaitu Bank Mandiri, BNI, BCA, dan CIMB. Belum ada laporan resmi yang termuat di situs Bank Indonesia jumlah agen LKD di Indonesia. Namun dalam beberapa kesempatan Bank Indonesia mengklaim bahwa agen LKD sampai dengan bulan Mei 2016 sudah mencapai lebih dari 83.932 agen dan tersebar di 34 Propinsi dan 476 Kabupaten/Kota. Bank Indonesia juga mengklaim angka ini akan terus bertambah seiring dengan waktu untuk melayani masyarakat.

Dalam kaitannya dengan ketersediaan sinyal telepon yang layak dan dapat diandalkan, beberapa operator telepon yang bekerja sama, yaitu Telkomsel, Indosat, dan XL, telah menyatakan komitmennya untuk menyediakan infrastruktur yang memadai dalam penyelenggaraan LKD, khususnya dalam penyaluran bantuan sosial. Operator telepon tersebut juga menyatakan kesiapannya untuk menyediakan *sim card* dan merekam data penerima dana bantuan sosial yang belum memiliki telepon seluler.

Gambar 4 : Skema LKD melalui Telepon Seluler



Sumber : Bank Indonesia, 2016

Namun demikian, berdasarkan *quick research* yang dilakukan peneliti Pusat Kebijakan Sektor Keuangan BKF Kementerian Keuangan yang bertujuan untuk menilai efektivitas penyaluran bantuan sosial melalui mekanisme nontunai untuk program PSKS, terdapat beberapa hal yang harus menjadi perhatian sebagai berikut.

- Mekanisme penyaluran bantuan sosial secara nontunai menggunakan LKD menggunakan media telepon seluler sebagai media penyampaian notifikasi apabila seseorang mendapatkan transfer dana dari Pemerintah. Namun demikian, ternyata tidak semua penerima PSKS memiliki telepon seluler sehingga notifikasi penerima dana bantuan sosial tetap menggunakan metode lama yaitu pemberitahuan disampaikan oleh Kepala Desa atau Ketua RT/RW setempat.
- Registrasi *simcard* atas nama penerima dana dilakukan oleh operator telekomunikasi untuk selanjutnya diserahkan kepada para penerima bantuan sosial. Namun demikian, *simcard* tersebut tidak dipasang dalam telepon seluler karena penerima bantuan sosial yang sudah memiliki telepon seluler hanya memiliki sebuah telepon seluler yang di dalamnya sudah terpasang *simcard*. Di sisi lain, penerima bantuan sosial enggan mengganti *simcard* yang lama dengan *simcard* baru yang sudah teregistrasi bantuan sosial dikarenakan *simcard* yang ada sudah dikenal oleh para koleganya. Hal ini menyebabkan para penerima dana bantuan sosial tidak menerima notifikasi bahwa yang bersangkutan mendapatkan dana bantuan sosial. Pada akhirnya notifikasi penerima dana bantuan sosial tetap menggunakan metode lama yaitu pemberitahuan disampaikan oleh kepala desa/ ketua RT RW.
- Pada umumnya masyarakat tidak mendapatkan edukasi yang baik tentang LKD. Penerima bantuan sosial tidak menyadari bahwa dana yang ditransfer oleh pemerintah dalam rekening telepon seluler pada hakikatnya adalah sebuah tabungan dimana dana tersebut dapat untuk tidak ditarik seluruhnya. Hal ini mengakibatkan para penerima dana bantuan sosial cenderung menarik semua dana yang ditransfer oleh Pemerintah

4.1.3 Dasar Hukum Bantuan Sosial

Apabila kita menilik dari aspek hukum, dasar hukum pelaksanaan penyaluran bantuan sosial diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga. Dalam peraturan tersebut diatur mengenai ketentuan penyaluran dana bantuan sosial yang hanya dapat dilakukan oleh dua institusi, yaitu PT Pos Indonesia dan Bank.

Badan Pemeriksa Keuangan juga telah melakukan audit atas bantuan sosial untuk tahun anggaran 2006 sampai dengan 2014. Hasil audit menyatakan bahwa ada temuan dengan nilai yang signifikan yang berpotensi akan berdampak pada opini atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Beberapa hal utama tentang temuan adalah penganggaran yang tidak tepat, dana bantuan sosial mengendap di rekening pihak ketiga (bank penyalur/koperasi/ lembaga), dana bantuan sosial mengendap di rekening penampungan Kementerian Negara/ Lembaga, dan penyaluran bantuan sosial yang tidak efektif. Rekomendasi BPK menyatakan bahwa perlu dilakukan perbaikan peraturan terkait pengelolaan Belanja Bantuan Sosial. Selain itu juga perlu dibangun sebuah grand design penyelenggaraan Belanja Bantuan Sosial untuk jangka panjang. Hal yang tak kalah pentingnya adalah basis data untuk pengelolaan Bantuan Sosial untuk menghindari tumpang tindih dalam pemberian Bantuan Sosial.

Hasil audit dari BPK tersebut mendasari perlu dilakukannya penyempurnaan terhadap tata kelola bantuan sosial yang diatur dalam PMK Nomor 81/PMK.05/2012. Selain itu, pada peraturan tersebut belum mengatur tentang pencairan dana bantuan sosial yang dilakukan secara nontunai. Pada tanggal 31 Desember 2015, Menteri Keuangan mengeluarkan peraturan baru di bidang penyaluran bantuan sosial yaitu Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.05/2015 sebagai pengganti PMK Nomor 81/PMK.05/2012. Dalam peraturan tersebut, dalam hal dana bantuan sosial akan disalurkan melalui rekening bank/pos penyalur, Bank/Pos penyalur dapat menyalurkannya kepada penerima dana melalui uang elektronik ter-registrasi. Hal ini merupakan hal yang baru dibandingkan peraturan terdahulu.

Bank Indonesia sebagai regulator sistem pembayaran juga telah mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik (*Electronic Money*). Dalam peraturan baru ini, Bank Indonesia telah mengatur tentang pelaksanaan LKD. Dalam hal penyelenggaraan LKD pada dasarnya tidak hanya mengatur tentang penyaluran bantuan sosial, namun juga tentang penyelenggaraan uang elektronik di luar pemerintahan.

LKD merupakan layanan jasa sistem pembayaran dan keuangan terbatas yang dilakukan melalui kerja sama dengan pihak ketiga serta menggunakan sarana dan perangkat teknologi berbasis mobile maupun berbasis web dalam rangka keuangan inklusif. Untuk menyukseskan LKD, juga diperlukan suatu agen LKD. Agen LKD adalah pihak ketiga yang bekerja sama dengan bank atau lembaga selain bank yang menerbitkan uang elektronik. Agen LKD ada dua macam yaitu (i) penyelenggara transfer dana atau badan usaha berbadan hukum Indonesia dan (ii) agen bank individu. Seorang agen LKD, atau agen individu, harus bekerja sama dengan Bank untuk menyelenggarakan LKD. Bank tersebut harus masuk ke dalam kategori Bank Umum berdasarkan Kegiatan Usaha (BUKU) 4 dan harus sudah punya pengalaman dalam kurun waktu minimal dua tahun. Dalam hal penyaluran bantuan sosial kepada masyarakat, hanya agen LKD individu yang boleh menyalurkannya. Hal inilah yang menjadi kelebihan agen individu dibandingkan agen LKD penyelenggara transfer dana atau badan usaha berbadan hukum Indonesia.

Berdasarkan pencatatan data identitas pemegang uang elektronik, uang elektronik terbagi menjadi dua yaitu uang elektronik teregistrasi dan uang elektronik tidak teregistrasi. Salah satu fasilitas yang diberikan oleh penerbit jenis uang elektronik yang teregistrasi adalah jenis uang elektronik ini bisa dimanfaatkan dalam penyaluran bantuan sosial pemerintah dimana fasilitas ini tidak dimiliki oleh uang elektronik yang tidak teregistrasi. Satu hal yang harus dipahami dari bantuan sosial yang disalurkan melalui uang elektronik adalah bahwa tidak semua uang yang ditransfer dari Pemerintah harus dicairkan di agen. Penerima bantuan sosial dapat menyetorkan sebagian saldonya untuk dijadikan simpanan. Bahkan, penerima bantuan sosial sebenarnya bisa melakukan *top up*, atau menambah saldo uang elektroniknya untuk simpanan di masa yang akan datang. Pemilik uang elektronik tidak perlu khawatir akan kehilangan uangnya, karena menurut peraturan Bank Indonesia tersebut ditegaskan bahwa nilai uang yang disetorkan ke dalam uang elektronik harus dapat digunakan atau ditransaksikan sampai bersaldo nihil.

Dalam *quick research* yang dilakukan peneliti Pusat Kebijakan Sektor Keuangan BKF Kementerian Keuangan didapatkan fakta bahwa penerima bantuan sosial tidak menyadari bahwa dana yang ditransfer dalam uang elektronik dapat untuk tidak ditarik seluruhnya sehingga mengakibatkan para penerima dana bantuan sosial cenderung menarik semua dana yang ditransfer oleh Pemerintah. Sampai dengan saat tulisan ini dibuat, penulis belum mendapatkan apakah secara nasional ada saldo dana yang tidak diambil dan tetap disimpan dalam rekening elektronik.

Menurut kajian *Bankable Frontier Associates* di tahun 2008 menyebutkan bahwa terdapat 12% dari penerima *Oportunidades Grant*, bantuan sosial di Mexico, akan menahan uang bantuan sosial yang disalurkan melalui bank. Maka dari itu, bantuan sosial melalui LKD diharapkan akan mengulang sukses yang sama seperti yang terjadi di Mexico dimana para penerima bantuan sosial akan menyetorkan uangnya untuk digunakan dikemudian hari.

4.2 Kunci Sukses Penyaluran Bantuan Sosial NonTunai

Keinginan Pemerintah untuk memperluas penyaluran bantuan sosial pemerintah merupakan langkah maju sebagai perbaikan atas mekanisme terdahulu. Berbagai literatur tentang G2P menunjukkan bahwa digitalisasi dana pemerintah telah menyebabkan berkurangnya kebocoran dana. Salah satunya terjadi di India sewaktu mengadakan transfer ke daerah pada 2006. Dinyatakan bahwa dibandingkan daerah yang mendapatkan transfer keuangan secara elektronik kebocoran hanya sekitar 18,5% dibandingkan daerah yang tidak menggunakan transfer elektronik dimana terdapat kebocoran 30,7%. Namun demikian, belum diketahui berdampak positif sistem ini terhadap peningkatan keuangan inklusif. Untuk memastikan keuangan inklusif melalui bantuan sosial berjalan setidaknya ada beberapa yang harus diperhatikan.

1) Ketersediaan agen bank

Setidaknya ada tiga pihak yang berkaitan erat dalam penyaluran bantuan sosial melalui LKD. Kementerian Keuangan sebagai bendahara negara yang mengalokasikan dan menyalurkan dana bantuan sosial, Kementerian Sosial sebagai Kuasa Pengguna Anggaran atas program bantuan sosial, dan Bank Indonesia sebagai pemegang regulasi sistem pembayaran.

Terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.05/2015 sebagai pengganti PMK Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga dimana Bank/Pos penyalur dapat menyalurkannya kepada penerima dana melalui uang elektronik ter-registrasi sudah merupakan langkah maju. Sebelumnya, Bank Indonesia juga telah mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik sebagai jawaban atas perkembangan

teknologi informasi dimana jaringan komunikasi, termasuk internet, menjadi salah satu hal yang tidak bisa dihindari dan harus kita manfaatkan sebaik-baiknya, khususnya dalam hal transfer dana.

Namun demikian, penulis berpendapat bahwa ada sesuatu yang masih bisa ditingkatkan dalam pelaksanaan penyaluran bantuan sosial. Dalam *quick research* yang dilakukan peneliti Pusat Kebijakan Sektor Keuangan BKF Kementerian Keuangan terungkap bahwa dalam uji coba penyaluran bantuan sosial PSKS, notifikasi kepada penerima bantuan sosial melalui telepon seluler tidak serta merta mendorong para penerima untuk mendatangi agen bank, dalam hal ini agen bank dari Bank Mandiri yang menjadi Bank penyalur LKD PSKS, tapi kembali mendatangi kantor pos seperti program PSKS konvensional yang menyalurkan dana PSKS secara tunai. Dari hasil wawancara mendalam kepada Kementerian Sosial didapatkan informasi bahwa Bank Mandiri tidak siap akan ketersediaan agen bank di lokasi ujicoba, sehingga meminta pertolongan kepada PT Pos Indonesia untuk menyalurkan dana bantuan sosial.

Ada baiknya pemerintah, khususnya Kementerian Sosial selaku Kuasa Pengguna Anggaran program PSKS menetapkan peraturan yang mengatur tentang ketersediaan agen yang cukup dalam proses pelelangan yang diikuti oleh bank yang akan menyalurkan bantuan sosial secara nontunai.

2) Infrastruktur

Infrastruktur utama adalah kartu identitas valid yang menunjukkan seseorang sebagai penerima bantuan sosial. Kartu identitas yang paling baik adalah Kartu Tanda Penduduk (KTP). Indonesia sudah menggunakan KPT Elektronik sehingga di dalamnya sudah terekam data kependudukan termasuk rekam biometrik seperti sidik jari dan retina mata. Kartu valid lainnya adalah kartu penerima bantuan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Terlepas dari yang akan digunakan sebagai identitas penerima bantuan sosial adalah KTP atau kartu identitas lainnya, hal yang terpenting adalah dengan kartu tersebut dapat mudah dibaca identitas pemegang kartu tersebut dan dapat diketahui bantuan sosial apa saja yang berhak didapatkan oleh seseorang tersebut. Hal ini penting karena program bantuan sosial bermacam-macam dan terdapat kemungkinan bahwa seseorang mendapatkan bantuan sosial lebih dari satu. Hal penting lainnya adalah data penerima bantuan sosial terpusat dan dijaga dengan baik dalam server di dalam negeri. Di sisi lain, pemerintah juga harus menyiapkan prasarana untuk membaca kartu tersebut. Hal ini untuk memudahkan teknis pencairan dana di lokasi penerima bantuan sosial.

Infrastruktur yang kedua adalah perbaikan sarana pendukung telekomunikasi, dalam hal ini keberadaan sinyal telepon. Kementerian Komunikasi dan Informatika bekerjasama dengan Telkomsel, Indosat dan Excelcomindo dalam berbagai kesempatan telah menyampaikan kesediaannya untuk mendukung penyelenggaraan LKD. Kementerian Sosial selaku Kuasa Pengguna Anggaran juga harus memperhatikan lokasi dimana provider tersebut dengan sinyal terkuat akan berperan aktif dalam pelaksanaan LKD.

Hal yang tak kalah pentingnya adalah tentang *simcard*. Dalam *quick research* yang dilakukan peneliti Pusat Kebijakan Sektor Keuangan BKF Kementerian Keuangan terungkap bahwa dalam uji coba penyaluran bantuan sosial PSKS banyak dari para penerima dana PSKS yang akan menerima dana bantuan sosial secara nontunai ternyata tidak memiliki telepon seluler. Sebagian lain memiliki telepon seluler namun sudah terisi *simcard* lainnya sehingga enggan mengganti *simcard* yang telah diregistrasi secara *backdoor* oleh perusahaan telekomunikasi yang menjadi mitra kerja Bank penyalur bantuan sosial nontunai.

Maka dari itu penulis berpendapat bahwa pemerintah harus melakukan survei secara selektif tentang para penerima bantuan sosial yang akan menerima bantuan sosial secara nontunai. Survei dimaksud adalah mengenai kepemilikan telepon seluler atas penerima bantuan sosial. Satu cara

lainnya yang mungkin bisa ditempuh adalah dengan memanfaatkan tenaga pendamping bantuan sosial agar membimbing para calon penerima bantuan sosial nontunai untuk secara aktif melakukan registrasi *simcard* kepada agen bank terdekat sehingga *simcard* mereka menjadi suatu *simcard* yang teregistrasi dan selanjutnya bisa disampaikan kepada pihak yang bertanggung jawab mendata penerima bantuan sosial secara nontunai.

3) Pengalaman Konsumen

Nilai lebih dari sebuah Layanan Keuangan Digital adalah pelayanan yang diberikan kepada konsumen di tingkat paling dasar, dalam hal ini agen bank. Seorang konsumen yang dilayani dengan baik oleh para agen dalam hal mengambil uang bantuan sosial nontunai, *top-up* saldo uang elektronik, dan melakukan transfer uang kepada pihak lain maka ada kecenderungan untuk konsumen tersebut untuk kembali menggunakan jasa agen tersebut. Selain itu, pemerintah dan penyedia jasa LKD harus memberikan layanan pengaduan yang sesuai untuk masyarakat miskin dimana pada umumnya masyarakat miskin belum terbiasa dengan mekanisme semacam ini.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN

5.1 Kesimpulan

Pemerintah sudah memahami arti pentingnya suatu keuangan inklusif sebagai salah satu upaya yang ditempuh dalam upaya pengentasan kemiskinan. Bantuan sosial sebagai salah satu elemen fasilitas keuangan publik sudah dimulai disalurkan dengan menggunakan layanan jasa keuangan perbankan melalui Layanan Keuangan Digital. Penggunaan perbankan sebagai salah satu penyedia layanan jasa keuangan merupakan langkah nyata aktivitas keuangan inklusif di Indonesia.

Kementerian Keuangan dan lembaga terkait lainnya telah menyusun Strategi Nasional Keuangan Inklusif yang didalamnya terdapat enam pilar kunci sebagai pedoman untuk meningkatkan keuangan inklusif di Indonesia. Masing-masing pilar dilaksanakan oleh instansi tertentu dengan dukungan instansi lainnya. Dalam hal bantuan sosial yang termasuk salah satu fasilitas keuangan publik, Pemerintah memegang peranan kunci yang. Di sisi lain, Bank Indonesia juga telah membuat peta jalan keuangan inklusif sehingga seiring dengan waktu penerima bantuan sosial secara nontunai akan memiliki kemampuan mengelola keuangan dengan baik yang pada akhirnya akan menjadi lebih sejahtera di masa yang akan datang.

Peran lain pemerintah dalam Strategi Nasional Keuangan Inklusif juga terlihat dari dukungan dalam hal regulasi atau peraturan di bidang keuangan inklusif. Terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga melengkapi Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 tentang Uang Elektronik dalam menangkap peluang yang ada dalam hal pemanfaatan teknologi komunikasi dewasa ini.

Bantuan sosial nontunai pun tidak sebatas wacana. Sejak awal pemerintahan Presiden Joko Widodo, Pemerintah terus mendorong diadakannya ujicoba atas penyaluran bantuan sosial nontunai melalui Program Simpanan Keluarga Sejahtera dan Program Keluarga Harapan. Jika dilihat dari sisi jumlah penyaluran bantuan sosial nontunai masih sangat sedikit, namun demikian langkah ini patut diapresiasi oleh kita semua. Angka ini diharapkan akan terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah agen ataupun infrastruktur yang dibutuhkan untuk melaksanakan Layanan Keuangan Digital ini.

Tanpa mengesampingkan validitas data penerima bantuan sosial, penulis mengidentifikasi beberapa kunci sukses yang akan menjaga keberlangsungan penyaluran bantuan sosial nontunai.

Ketersediaan agen bank di daerah dan infrastruktur pendukung adalah dua faktor utama dalam kesuksesan penyelenggaraan Layanan Keuangan Digital. Infrastruktur tidak hanya jaringan telekomunikasi yang handal, namun juga telepon seluler beserta kelengkapannya yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari kartu pengenal identitas diri yang menyatakan seseorang adalah penerima yang valid dari suatu program bantuan sosial.

Satu kunci sukses lainnya adalah pelayanan dari para pemangku kebijakan dan pelaksana di lapangan kepada para konsumen. Pelayanan pencairan dana bantuan sosial nontunai melalui agen LKD yang merupakan kepanjangan tangan dari bank harus prima. Para agen LKD harus diberi pemahaman bahwa mereka tak ubahnya sebagai teller bank yang melayani para nasabah bank. Dengan pelayanan yang baik maka mereka akan percaya dengan sistem baru ini dan memicu untuk menggunakan jasa keuangan lainnya dari agen LKD seperti *top-up* saldo uang elektronik atau melakukan transfer uang kepada pihak lain.

5.2 Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan kesimpulan yang telah diperoleh, dapat disampaikan rekomendasi kebijakan sebagai berikut.

1. Terlepas dari beberapa kelemahan yang ada pada ujicoba penyaluran bantuan sosial nontunai, Pemerintah secara berkesinambungan harus meningkatkan jumlah penerima bantuan sosial nontunai untuk program PSKS atau PKH. Pemerintah juga mempunyai berbagai macam program bantuan sosial lainnya yang tersebar di beberapa Kementerian/ Lembaga sehingga layak untuk dipertimbangkan untuk mengikuti penyaluran bantuan sosial nontunai dengan Layanan Keuangan Digital. Namun demikian, tiap program bantuan sosial tersebut berbeda karakteristiknya sehingga perlu kajian lebih mendalam sebelum melakukan ujicoba penyaluran bantuan sosial nontunai untuk program lainnya.
2. Dasar hukum tentang aktivitas penyaluran bantuan sosial nontunai yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan Bank Indonesia sudah cukup memadai. Namun demikian, aturan tentang sistem penyaluran bantuan sosial nontunai sepertinya bisa diperluas tidak hanya terbatas pada bantuan sosial namun bisa diperluas untuk kegiatan subsidi yang lebih tepat sasaran. Pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam berbagai kesempatan menyatakan bahwa secara bertahap akan mengurangi subsidi dan bahkan akan menghapus subsidi. Mekanisme subsidi akan diubah dari subsidi barang kepada subsidi langsung yang bertujuan agar dana subsidi pemerintah benar-benar sampai kepada para masyarakat yang berhak. Maka dari itu, mekanisme pencairan dana subsidi nontunai langsung kepada rekening penerima sangat dimungkinkan seperti halnya yang dilakukan Pemerintah pada pencairan bantuan sosial nontunai.
3. Sistem Layanan Keuangan Digital adalah sebuah mekanisme yang relatif baru dalam bidang sistem pembayaran. Edukasi yang baik perlu diberikan kepada para masyarakat penerima bantuan sosial nontunai. Selain itu, edukasi juga perlu diberikan kepada para agen LKD karena mereka adalah ujung tombak perbankan yang berhadapan langsung dengan nasabah baru bank tersebut. Dengan edukasi yang baik dan pelayanan yang memuaskan tidak menutup kemungkinan masyarakat akan mencoba memanfaatkan jenis layanan keuangan bank lainnya. Dengan demikian tingkat keuangan inklusif Indonesia dimasa yang akan datang akan lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. (2015). Statistik Indonesia 2015. (Subdirektorat Publikasi dan Kompilasi Statistik, Ed.)Badan Pusat Statistik. Jakarta: Badan Pusat Statistik. Retrieved from https://www.bps.go.id/website/pdf_publicasi/Statistik-Indonesia-2015_rev.pdf
- Bappenas. (2015). Rancangan Awal Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019. Jakarta.
- Bold, C., Porteous, D., & Rotman, S. (2012). Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries. CGAP Focus Note, 77.
- Chakrabarty, K. C. Financial Inclusion : A Road India Needs to Travel (2011). Retrieved from https://rbi.org.in/scripts/BS_SpeechesView.aspx?Id=607
- Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., & Oudheusden, P. Van. (2015). The Global Findex Database 2014 Measuring Financial Inclusion around the World. Policy Research Working Paper (Vol. 7255).
- Direktorat Jenderal Anggaran-Kementerian Keuangan. (2016). Informasi APBN 2016. Jakarta.
- Harvey, P. (2007). Cash-based responses in emergencies. Humanitarian Policy Group Overseas Development Institute. United Kingdom.
- Honohan, P. (2004). Measuring Microfinance Access : Building on Existing Cross-Country Data. UNDP, World Bank, and IMF Workshop, 3606. Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8941>
- Pickens, M., Porteous, D., & Rotman, S. (2009). Banking the Poor via G2P Payment. CGAP Focus Note, 58(Mix), 121-237.
- Samson, M., Lee, U., Ndebe, A., Quene, K. Mac, Niekerk, I. van, Gandhi, V., ... Abrahams, C. (2004). The Social and Economic Impact of South Africa' s Social Security System. Economic Policy Research Institute.
- Samson, M., Niekerk, I. Van, & Mac, K. (2006). Designing and Implementing Social Transfer Programmes. Cape Town, South Africa, Economic Policy Research Institute. Cape Town.
- Tabor, S. R. (2002). Assisting the Poor with Cash : Design and Implementation of Social Transfer Programs. World Bank Istitute, (September), 73.
- Vincent, K., & Cull, T. (2009). Impacts of social cash transfers: case study evidence from across southern Africa. II Conferência IESE " Dinâmicas Da Pobreza E Padrões de Acumulação Económica Em Moçambique ." Retrieved from http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP47_2009_Vincent.pdf
- World Bank. (2015). The Little Data Book on Financial Inclusion. PhD Proposal (Vol. 1). Washington. <http://doi.org/10.1596/978-1-4648-0552-3>
- Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2015-2019.
- Peraturan Presiden No.166/2014 tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
- Instruksi Presiden Nomor 12/2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin
- Instruksi Presiden No.3/2008 tentang Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai
- Instruksi Presiden No.7/2014 tentang Pelaksanaan Program Simpanan Keluarga Sejahtera, Program Indonesia Pintar, dan Program Indonesia Sehat untuk Membangun Keluarga Produktif.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga

Peraturan Bank Indonesia Nomor 16/8/PBI/2014 tentang Perubahan Atas Peraturan Bank Indonesia Nomor 11/12/PBI/2009 tentang Uang Elektronik (Electronic Money).

<http://www.cgap.org/topics/financial-inclusion>

<http://www.bi.go.id/id/perbankan/keuanganinklusif/Indonesia/Contents/Default.aspx>

<http://www.worldbank.org/>