

Laporan Kajian  
Pengelolaan Anggaran  
Logistik/Pangan/Sembako untuk  
Penanganan Pandemi *Covid-19*:  
*Studi Kasus Program Bansos Beras*

## **Tim Penyusun**

Juliawan Superani  
Didik Mulyanto  
Diaz Adiazma  
Fitriani Nurza

**Kajian Pengelolaan Anggaran Logistik/Pangan/Sembako untuk  
Penanganan Pandemi Covid-19:  
Studi Kasus Program Bansos Beras**

**PERNYATAAN**

Laporan ini merupakan produk Direktorat Penelitian dan Pengembangan -  
Kedeputian Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat  
distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK. Dilarang  
menggandakan dan mengedarkan laporan ini tanpa izin KPK.

Direktur	Kasatgas

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

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan izin-Nya, Kajian Pengelolaan Anggaran Logistik/Pangan/Sembako: Studi Kasus Program Bansos Beras terselesaikan.

Tujuan pokok kajian yaitu mengidentifikasi celah korupsi serta memberikan rekomendasi untuk menutup celah korupsi dalam pengelolaan anggaran logistik/pangan/sembako. Dalam pelaksanaannya, perspektif yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik.

Pimpinan KPK berharap rekomendasi perbaikan yang disampaikan segera ditindaklanjuti. Tindak lanjut sangat diharapkan sebagai wujud nyata upaya pencegahan korupsi. Lebih jauh, tindak lanjut juga menjadi realisasi komitmen Pimpinan Lembaga dalam menegakkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik di keseluruhan siklus kebijakan.

Akhir kata, semoga implementasi hasil kajian menjadi bagian langkah bersama dalam mengoptimalkan pemanfaatan anggaran untuk penanganan Covid-19 yang bebas dari korupsi.

Jakarta, Oktober 2020

Pimpinan KPK

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	ii
DAFTAR GAMBAR .....	iii
DAFTAR TABEL .....	iii
DAFTAR ISTILAH .....	iv
RINGKASAN EKSEKUTIF .....	v
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Dasar Hukum Kegiatan .....	2
1.3. Tujuan .....	2
1.4. Ruang Lingkup Kajian .....	2
1.5. Metode Kajian .....	2
1.6. Pelaksanaan Studi .....	3
1.7. Sistematika Pembahasan .....	4
BAB II BANSOS BERAS DI MASA PANDEMI COVID-19 .....	5
2.1. Kebijakan Bansos untuk Penanganan Pandemi COVID-19 .....	5
2.2. Program Bansos Beras .....	6
BAB III PERMASALAHAN .....	10
3.1 Belum Ada Sinkronisasi Rencana Penyaluran Kegiatan Bantuan Sosial Beras (BSB) dengan Bantuan Sosial yang Sedang berjalan. ....	10
3.2 Relatif Lambannya Penyusunan dan Implementasi kegiatan BSB .....	11
3.3 Belum Memadainya Mitigasi Risiko dalam Pelaksanaan Penyaluran BSB .....	12
BAB IV PENUTUP .....	13
4.1. Kesimpulan .....	13
4.2. Saran Perbaikan .....	13
DAFTAR PUSTAKA .....	15
LAMPIRAN .....	16

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2. 1 Mekanisme Penyaluran Bansos Beras .....	7
---	---

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. 1 Mitra Diskusi Kajian Cadangan Logistik – Studi Kasus Bansos Beras .....	3
Tabel 2.1 Rincian Bantuan PKH di Masa Pandemi Covid-19 (dalam rupiah).....	5
Tabel 2.2 Jenis Indeks Bantuan Program Sembako .....	6
Tabel 2.3 Sasaran Penerima Program Bansos Beras.....	6
Tabel 2.4 Jenis Beras Bantuan Program BSB .....	7
Tabel 2.5 Waktu Pelaksanaan Program Bansos Beras .....	7
Tabel 2.6 Rincian Lokasi Penyaluran Per Wilayah Transporter .....	8
Tabel 2.7 Anggaran Pelaksanaan Kegiatan BSB .....	9

## DAFTAR ISTILAH

Istilah	Penjelasan
Bansos	Bantuan Sosial
BAST	Berita Acara Serah Terima
BSB	Bantuan Sosial Beras
KPM	Keluarga Penerima Manfaat
PKH	Program Keluarga Harapan
BULOG	Badan Urusan Logistik
PT BGR	PT Bhandha Ghara Reksha Logistics
PT DNR	PT Dos Ni Roha
Rastra	Program Beras Sejahtera
Transporter	Pihak penyalur Bansos

## RINGKASAN EKSEKUTIF

Merespon pandemi Covid-19, pemerintah mengalokasikan stimulus untuk tema perlindungan sosial. Bagian dari penggunaan stimulus ini ditujukan untuk memberikan dukungan logistik/pangan/sembako dengan alokasi dana sebesar Rp 25 triliun. Implementasinya diejawantahkan melalui penyaluran Bantuan Sosial Beras (BSB).

BSB bertujuan mengurangi beban pengeluaran kebutuhan pangan Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Target BSB yakni KPM Program Keluarga Harapan (PKH) di seluruh wilayah provinsi dengan alokasi per kepala keluarga sebesar 15 Kg/KPM/bulan. Adapun mitra pelaksana yakni Perum Bulog.

Meski telah teranggarkan sejak triwulan I 2020, kepastian pelaksanaan BSB relatif baru terwujud pada Agustus 2020. Menteri Sosial pada tanggal 1 Agustus 2020 melayangkan surat penugasan kepada Bulog untuk menyediakan dan menyalurkan BSB. Meski demikian, dalam perjalanannya, pelaksanaan penyaluran BSB tidak menjadi bagian dari tugas Bulog. Kementerian Sosial menggandeng mitra jasa transporter, yakni PT Dos Ni Roha, dan PT Bhandha Ghara Reksa (Persero).

Menilik ke belakang, secara konseptual, dinamika dalam penetapan kegiatan BSB relatif tinggi. Sampai dengan minggu keempat Juli 2020 belum ada kepastian atas bentuk kegiatan yang akan terlaksana. Belum ada finalisasi, utamanya atas jenis beras yang nantinya terdistribusi, premium ataukah medium. Demikian pula dari sisi durasi waktu penyaluran BSB, apakah 3 (tiga) atau 6 (enam) bulan.

Memperhatikan signifikansi bantuan di masa pandemi COVID-19 serta luasnya target penerima bantuan, KPK melakukan kajian terhadap BSB. Kajian merupakan bagian pelaksanaan tugas monitoring untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih dalam lingkup administrasi pemerintahan.

Metode analisa yang dipergunakan dalam kajian yakni deskriptif kualitatif. Dalam pelaksanaannya, perspektif yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik, dalam hal ini atas aspek perumusan, implementasi dan pengendalian kebijakan.

Secara keseluruhan dari rencana kegiatan penyaluran bansos beras terdapat sejumlah permasalahan yang perlu mendapat perhatian.

Pertama, belum ada sinkronisasi rencana penyaluran program bansos beras dengan bansos yang telah dan sedang berjalan.

Baik KPM maupun jenis bantuan yang disasar melalui bansos beras berduplikasi dengan bansos Program Sembako yang telah berjalan reguler di lingkungan Kementerian Sosial. Alhasil, selain mendapatkan manfaat dari program PKH, KPM penerima Program Bansos Beras juga menerima kegunaan dalam Program Sembako yang mana didalamnya mencakup pula komponen karbohidrat seperti beras. Selain itu, metode penyaluran basos beras seperti ini acap mengulang program Beras Sejahtera (Rastra) yang pada masanya rentan memunculkan isu ketepatan dalam penyalurannya.

Kedua, relatif lambannya penyusunan dan implementasi kegiatan BSB.

Dinamika perubahan pola penyaluran tidak diiringi dengan percepatan pelaksanaan. Walaupun penugasan kepada Bulog sebagai penyedia dan pemilihan transporter telah selesai dilaksanakan,

penyaluran baru dapat dilaksanakan pada akhir bulan September. Pun, penyaluran BSB-pun masih rendah. Sampai dengan akhir triwulan III 2020, Berita Acara Serah Terima (BAST) dari Bulog kepada transporter baru mencapai 55%. Hal ini diperburuk dengan belum ditetapkannya batas waktu penyaluran bantuan per periodenya. Klausul kontrak kerja antara Kementerian Sosial dengan transporter tidak mencantumkan batas waktu penyaluran BSB. Kondisi ini menimbulkan sejumlah permasalahan diantaranya kurangnya dorongan kepada transporter untuk menyalurkan BSB sesuai dengan periodenya, masyarakat tidak dapat memanfaatkan BSB sesuai dengan waktunya, dan pemerintah rentan memperoleh persepsi negatif dari publik.

Ketiga, belum adanya mitigasi risiko dalam pelaksanaan penyaluran bansos beras. Minimnya konsepsi *safeguarding* membuat monitoring level penyaluran dan pengaduan menjadi terabaikan. Belum adanya pengkinian sistem yang bersifat *real time* membuat progress penyaluran yang ada sepenuhnya masih dipengaruhi pada ketepatan dan kecepatan masing-masing penanggung jawab. Begitu pula dalam menampung dan merespon pengaduan masyarakat atas penyaluran bansos beras.

Merespon permasalahan diatas, KPK merekomendasikan kepada Kementerian Sosial sejumlah hal berikut:

Pertama, melakukan integrasi atas kegiatan bantuan sosial yang relatif identik.

Kedua, melakukan evaluasi atas efektivitas pembagian penyedia dan penyalur dalam pelaksanaan bansos yang berskala nasional.

Ketiga, menetapkan target waktu penyaluran BSB di setiap periode penyaluran.

Keempat, meningkatkan kegiatan supervisi atas penyaluran BSB.

Kelima, menyusun standar dan mekanisme penanganan aduan.

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Dalam upaya penanganan Covid-19, pemerintah meluncurkan pelbagai program bansos kepada masyarakat terdampak baik dalam bentuk *cash transfer* maupun natura melalui pos stimulus untuk tema perlindungan sosial.<sup>1</sup> Salah satu bentuk stimulus ditujukan untuk memberikan dukungan logistik/pangan/sembako. Untuk ini pemerintah mengalokasikan dana sebesar Rp 25 triliun.

Sebagai bagian pelaksanaan program logistik/pangan/sembako, pemerintah melakukan penyaluran Bantuan Sosial Beras (BSB). Target penerima BSB adalah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH).<sup>2</sup> Pemerintah mengharapkan BSB mampu mengurangi beban pengeluaran kebutuhan pangan. Adapun jumlah penyaluran beras sebesar 15 Kg/KPM/bulan kepada 10 juta jiwa masyarakat. Durasi waktu penyaluran selama 3 (tiga) bulan, terhitung sejak Agustus 2020. Dalam Pelaksanaannya, pemerintah menugaskan Perum Bulog sebagai pihak penyedia dan penyalur BSB.

Meski telah teranggarkan sejak triwulan I 2020, kepastian pelaksanaan BSB relatif baru terwujud. Dinamika dalam penetapan kegiatan BSB relatif tinggi. Sampai dengan minggu keempat Juli 2020 belum ada kepastian atas pelaksanaan kegiatan. Belum ada finalisasi, utamanya atas jenis beras yang nantinya terdistribusi, premium ataukah medium. Demikian pula dari sisi durasi waktu penyaluran BSB, apakah 3 (tiga) atau 6 (enam) bulan. Kejelasan pelaksanaan kegiatan akhirnya terwujud di Agustus 2020. Pada 1 Agustus 2020, Menteri Sosial melayangkan surat penugasan kepada Bulog untuk menyediakan dan menyalurkan BSB.<sup>3</sup>

Memperhatikan besaran anggaran serta luas wilayah pelaksanaan program, KPK memandang perlu untuk melakukan kajian atas tata kelola BSB. Pelaksanaan kajian menjadi bagian mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Selain itu, signifikansi kajian tidak terlepas pula mencermati desain kegiatan BSB yang relatif identik dengan Program Beras Sejahtera (Rastra).<sup>4</sup> Pemenuhan ketepatan, utamanya atas aspek waktu, mutu, dan jumlah dalam penyaluran Rastra kerap menjadi pekerjaan rumah yang patut menjadi perhatian.

---

<sup>1</sup> Pemerintah mengalokasikan lebih kurang Rp 203,9 triliun untuk mendanai stimulus di bidang perlindungan sosial.

<sup>2</sup> Target KPM semula adalah KPM non Bansos Program Sembako dan non PKH.

<sup>3</sup> Dalam perjalanannya, pelaksanaan penyaluran BSB tidak menjadi bagian dari tugas Bulog. Kementerian Sosial menggandeng mitra jasa transporter, yakni PT Dos Ni Roha, dan PT Bhanda Ghara Reksa (Persero).

<sup>4</sup> Dalam upaya meningkatkan ketepatan pelaksanaan kegiatan, Rastra saat ini telah bertransformasi menjadi Program Sembako.

## 1.2. Dasar Hukum Kegiatan

- a. Pasal 8 huruf b, c, d, dan e Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pasal tersebut dinyatakan dalam melaksanakan tugas koordinasi, *Komisi pemberantasan Korupsi berwenang untuk menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi, meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait, melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan meminta laporan kepada instansi berwenang mengenai upaya pencegahan sehingga tidak terjadi tindak pidana korupsi.*
- b. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam pasal tersebut dinyatakan *dalam melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan lembaga pemerintahan.*

## 1.3. Tujuan

- a. Mengidentifikasi celah korupsi dalam pemanfaatan dana logistik/pangan/sembako untuk studi kasus kegiatan Bantuan Sosial Beras
- b. Memberikan rekomendasi untuk menutup celah korupsi dalam pemanfaatan dana logistik/pangan/sembako untuk studi kasus kegiatan Bantuan Sosial Beras.

## 1.4. Ruang Lingkup Kajian

- a. Ruang Lingkup Materi  
Lingkup materi dalam kajian ini yakni aspek perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan Bantuan Sosial Beras
- b. Ruang Lingkup Wilayah  
Lingkup wilayah merupakan fokus institusi yang menjadi objek kajian. Adapun objek kajian yakni Kementerian Sosial, Kementerian Keuangan, Badan Urusan Logistik, dan mitra transporter dalam hal ini PT Dos Ni Roha, dan PT Bhandha Ghara Reksa. Selain itu, dilakukan diskusi pula dengan Kabupaten Bogor sebagai sampel pemerintah daerah yang secara swadaya pernah melakukan kegiatan penyaluran bantuan sosial berupa beras.

## 1.5. Metode Kajian

- a. Pengumpulan Data  
Metode pengumpulan data dilakukan pada sumber primer maupun sekunder. Pengumpulan data pada sumber primer dilakukan melalui:

1. Wawancara dengan narasumber pada institusi yang menjadi objek kajian serta pihak-pihak relevan lainnya. Beberapa pihak eksternal yang menjadi mitra diskusi selama kajian diantaranya tersaji pada tabel 1.1.

**Tabel 1. 1 Mitra Diskusi Kajian Cadangan Logistik – Studi Kasus Bansos Beras**

No.	Mitra Diskusi	Tanggal Pelaksanaan
1.	Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial, Kementerian Sosial	20 Mei 2020 9 Juli 2020 22 Juli 2020* 16 September 2020 16 Oktober 2020
2.	Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin, Kementerian Sosial	19 Mei 2020
3.	Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan	17 Juli 2020
4.	Direktorat Jenderal Perdagangan Dalam Negeri, Kementerian Perdagangan	6 Mei 2020
5.	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)	19 Mei 2020
6.	Badan Urusan Logistik (BULOG)	20 Mei 2020* 24 September 2020
7.	Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Bogor	13 Juli 2020
8.	PT Dos Ni Roha	22 September 2020
9.	PT Bhanda Ghara Reksa Logistics (Persero)	9 Oktober 2020

Sumber: *Litbang KPK, 2020: diolah*

*Keterangan \* diskusi melalui media whatsapp*

2. Sementara itu, pengumpulan data pada sumber sekunder dilakukan dengan mempelajari:
  - Kebijakan yang mengatur kegiatan penyaluran bansos beras untuk penanganan Covid-19.
  - Laporan, hasil studi pihak ketiga, berita, dan artikel terkait kegiatan penyaluran bansos beras untuk penanganan Covid-19.

b. Metode Analisa

Metode analisa yang dipergunakan yakni deskriptif kualitatif. Dalam pelaksanaannya, perspektif yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik, dalam hal ini atas aspek perumusan, implementasi dan pengendalian kebijakan.

## 1.6. Pelaksanaan Studi

Pelaksanaan kajian dilakukan pada bulan Mei sampai September Tahun 2020, dengan tahapan sebagai berikut:

- Penyusunan KAK
- Pengumpulan Data Awal
- *Kick of Meeting*
- Kajian Lapangan (dalam hal ini virtual)

- Analisis
- Reviu Hasil Analisis
- Penyusunan Laporan Kajian
- Pemaparan Internal
- Pemaparan Eksternal

### 1.7. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam kajian terdiri atas 4 (empat) bab, yaitu;

- Bab I Pendahuluan.  
Bab ini menguraikan latar belakang, tujuan, dasar hukum, ruang lingkup, metode pelaksanaan studi, dan sistematika pembahasan kajian.
- Bab II Bansos di Masa Pandemi Covid-19  
Bab ini memberikan gambaran atas kebijakan BSB untuk penanganan masyarakat terdampak Covid-19.
- Bab III Permasalahan  
Bab ini memaparkan titik rawan dalam tata kelola BSB untuk penanganan Covid-19.
- Bab IV Penutup  
Bab ini berisi simpulan atas permasalahan yang dihadapi serta rekomendasi dalam menutup permasalahan kerawanan korupsi.

## BAB II

## BANSOS BERAS DI MASA PANDEMI COVID-19

## 2.1. Kebijakan Bansos untuk Penanganan Pandemi COVID-19

Pemerintah di masa pandemi Covid-19 memberikan sejumlah bansos bagi masyarakat terdampak. Secara umum, bansos disalurkan dalam bentuk natura maupun *cash transfer*. Setidaknya terdapat 4 (empat) program bansos yang dijalankan guna merespon Covid-19.

Pertama, Perluasan Program Keluarga Harapan (PKH). Dalam PKH direncanakan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) meningkat menjadi 10 juta dari semula 9,2 juta. Di masa pandemi, durasi penyampaian bantuan ditingkatkan dari semula setiap 3 (tiga) bulan menjadi setiap bulan yang berlaku sejak April 2020 sampai dengan Desember 2020. Adapun sasaran Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) diprioritaskan pada desil 1 sampai dengan desil 3. Rincian bantuan untuk skema PKH di masa pandemi covid-19 secara rinci tersaji pada tabel 2.1.

**Tabel 2. 1 Rincian Bantuan PKH di Masa Pandemi Covid-19 (dalam rupiah)**

No.	Kategori	Indek/Tahun	Indeks/Bulan
1.	Ibu Hamil	3.000.000	250.000
2.	Anak usia 0 sd 6 tahun	3.000.000	250.000
3.	Anak Sekolah SD	900.000	75.000
4.	Anak Sekolah SLTP	1.500.000	125.000
5.	Anak Sekolah SLTA	2.000.000	166.000
6.	Disabilitas berat	2.400.000	200.000
7.	Lanjut Usia 70 tahun ke atas	2.400.000	200.000

Sumber: Kementerian Sosial, 2020

Kedua, Perluasan Program Sembako. Program Sembako merupakan transformasi Program Bantuan Pangan Nontunai (BPNT). Penyaluran Program Sembako menggunakan instrumen kartu bekerjasama dengan sistem perbankan.<sup>5</sup> Melalui piranti ini, KPM menukarkan fitur uang elektronik dengan bahan pangan di *e-warung*.<sup>6</sup> Di masa wabah virus corona, bantuan dinaikan dari semula Rp. 150.000/KPM/bulan menjadi Rp. 200.000/KPM/bulan, dengan periode penyaluran dari April hingga Desember 2020. Di masa pandemi Covid-19, target KPM juga

<sup>5</sup> Dengan instrumen kartu, KPM dapat membeli komoditas yang mengandung komoditas lainnya yang mengandung sumber karbohidrat, protein hewani, protein nabati maupun vitamin dan mineral.

<sup>6</sup> *e-warung* merupakan agen bank, pedagang dan/atau pihak lain yang telah bekerja sama dengan Bank Penyalur dan ditentukan sebagai tempat pembelian Bahan Pangan oleh KPM.

dinaikkan menjadi 20 juta dari semula 15,2 juta. Adapun jenis bantuan dalam Program Sembako tersaji pada tabel 2.2.

**Tabel 2. 2 Jenis Indeks Bantuan Program Sembako**

Jenis Indeks Bantuan	Penjelasan
Sumber karbohidrat	Beras atau bahan pangan lokal seperti jagung pipilan dan sagu
Sumber protein hewani	Telur, daging sapi, ayam, dan ikan
Sumber protein nabati	Kacang-kacangan termasuk tempe dan tahu
Sumber vitamin dan mineral	Sayur-mayur, buah-buahan

Sumber: *Kementerian Sosial, 2020*

Ketiga, Bansos Sembako Jabodetabek.

Bansos ini diberikan untuk memenuhi kebutuhan dasar keluarga miskin dan rentan terdampak Covid 19 agar tidak mudik. Nilai bantuan per KPM sebesar Rp. 600.000/bulan dengan intensitas penyaluran 2 (dua) kali sebulan sebesar Rp. 300.000. Komponen bantuan mencakup beras, minyak goreng, sarden/kornet, mie instant, dan susu UHT.

Keempat Bansos Tunai. Program Bansos Tunai diperuntukkan bagi KPM di luar wilayah Jabodetabek. Nilai bantuan sebesar Rp 600.000 dengan masa penyaluran 3 (tiga) bulan, terhitung dari April 2020. Penyaluran Program Bansos Tunai menggandeng PT Pos, dan Himpunan Bank Milik Negara.

## 2.2. Program Bansos Beras

Program Bansos Beras bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat (KPM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Penyaluran Program Bansos Beras direncanakan selama 3 (tiga) bulan dengan Besarannya penyaluran sebesar 15 Kg/KPM/Bulan.

Sasaran Program Bansos Beras adalah KPM PKH. Target penerima berubah dari desain awal yang semula akan diperuntukkan bagi KPM Non PKH dan Non Program Sembako. Hal serupa juga terjadi atas jenis beras yang nantinya tersalur. Semula beras yang tersalur direncanakan berkategori premium, namun kemudian berubah menjadi medium.<sup>7</sup> Secara detail dinamika perubahan penetapan penerima maupun penentuan jenis Bansos Beras tersaji pada tabel 2.3 dan tabel 2.4.

**Tabel 2.3 Sasaran Penerima Program Bansos Beras**

Waktu Perencanaan	Target Penerima	
Mei 2020	10 Juta KPM	Non PKH dan Non Program Sembako
Minggu ke-II Juli 2020	10 Juta PKM	PKH

Sumber: *Kemensos, 2020: diolah*

<sup>7</sup> Penyaluran Bansa Beras menggunakan beras dari Cadangan Beras Pemerintah (CBP).



Dalam penyaluran Bansos Beras, pemerintah menggunakan transporter. Transporter merupakan pihak penyalur beras yang mendistribusikan beras dari Bulog ke titik bagi di masyarakat. Adapun transporter terpilih yakni PT Dos Ni Roha dan PT Bhandra Graha Rekha Logistics (Persero).<sup>9</sup> Tabel 2.6 menyajikan pembagian wilayah penyaluran Bansos Beras untuk tiap transporter.

**Tabel 2.6 Rincian Lokasi Penyaluran Per Wilayah Transporter**

Wilayah 1		PT BGR Logistics		Wilayah II		PT DNR	
No	Provinsi	KPM PKH	Beras (Kg)	No	Provinsi	KPM PKH	Beras (Kg)
1	Aceh	272.898	12.280.410	1	Kepulauan Bangka Belitung	22.814	1.026.630
2	Sumatera Utara	455.289	20.488.005	2	Sumatera Selatan	323.918	14.576.310
3	Sumatera Barat	182.902	8.230.590	3	Bengkulu	85.484	3.846.780
4	Riau	163.356	7.351.020	4	Jawa Tengah	1.560.744	70.233.480
5	Kepulauan Riau	39.300	1.768.500	5	Jawa Timur	1.729.485	77.826.825
6	Jambi	104.239	4.690.755	6	Bali	86.566	3.895.470
7	Lampung	464.120	20.885.400	7	NTB	339.588	15.281.460
8	Jawa Barat	1.737.884	78.204.780	8	Sulawesi Selatan	323.247	14.546.115
9	DKI Jakarta	108.422	4.878.990	9	Sulawesi Barat	61.160	2.752.200
10	Banten	317.239	14.275.755	10	Sulawesi Tengah	155.174	6.982.830
11	DIY	204.334	9.195.030	11	Sulawesi Tenggara	118.932	5.351.940
12	Kalimantan Barat	159.635	7.183.575	12	Sulawesi Utara	95.517	4.298.265
13	Kalimantan Selatan	95.421	4.293.945	13	Gorontalo	61.091	2.749.095
14	Kalimantan Tengah	49.203	2.214.135	14	Papua	62.091	2.815.605
15	Kalimantan Timur	65.952	2.967.840	15	Papua Barat	38.817	1.746.765
16	Kalimantan Utara	14.665	659.925	<b>Total Wilayah 2</b>		<b>5.065.106</b>	<b>227.929.770</b>
17	NTT	363.140	16.341.300				
18	Maluku	101.868	4.584.060				
19	Maluku Utara	35.027	1.576.215				
<b>Total Wilayah 1</b>		<b>4.934.894</b>	<b>222.070.230</b>				

Sumber: Kementerian Sosial, 2020

Atas mekanisme ini, Kemensos mengajukan kebutuhan pendanaan untuk Program Bansos Beras sebesar Rp 5.261.147.042.000. Secara lebih rinci, komponen dan perubahan nilai anggaran untuk Program Bansos Beras tersaji pada tabel 2.7.

<sup>9</sup> Dalam penyaluran Bansos Beras, pemerintah melalui Kementerian Sosial semula akan menggandeng Bulog sebagai penyedia dan penyalur. Namun, nilai kegiatan pengadaan dan penyaluran Bansos Beras yang ditawarkan oleh pemerintah lebih rendah dari penawaran Bulog.

Tabel 2.7 Anggaran Pelaksanaan Kegiatan BSB

Waktu Perencanaan	Rencana Anggaran	
Mei 2020	Rp 5.864.348.232.000	Pengadaan beras Rp 5.850.000.000.000 (asumsi harga beras 11.500/kg, penyaluran Rp500, dan goodie bag Rp 15.000)
		Safe Guarding Rp 14.348.232.000
Minggu ke-II Juli 2020	Rp 10.577.739.862.000	Pengadaan beras Rp 10.350.000.000.000 (asumsi harga beras 11.500/kg)
		Penyaluran beras Rp 225.000.000.000 (biaya penyaluran Rp 250/kg)
		Operasional lainnya Rp 2.739.862.000
Minggu ke-IV Juli 2020	Rp 4.957.819.772.000	Pengadaan beras Rp 4.955.850.000.000 (asumsi harga beras 11.013/kg)
		SafeGuarding Rp 1.969.772.000
September 2020	Rp 5.261.147.042.000 Alokasi Anggaran sesuai SP SABA: Rp. 4.618.350.000.000 Selisih kekurangan anggaran: Rp 642.797.042.000 *proses revisi ke Kemenkeu	Pengadaan Beras Rp 4.505.850.000.000
		Biaya Penyaluran Rp 663.750.000.000
		Biaya Kemasan dan Pengemasan Rp 90.000.000.000
		SafeGuarding Rp 1.547.042.000

Sumber: Kemensos, 2020: diolah

## BAB III

# PERMASALAHAN

### 3.1 Belum Ada Sinkronisasi Rencana Penyaluran Kegiatan Bantuan Sosial Beras (BSB) dengan Bantuan Sosial yang Sedang berjalan.

Penyelarasan kegiatan dengan program yang telah ada belum berjalan. Pemerintah belum memiliki pembeda yang menunjukkan hal baru yang disasar oleh BSB dibandingkan program bansos yang sedang berjalan. Kondisi diatas setidaknya terceminkan dari dua hal.

Pertama, item bantuan. Jenis bantuan yang disasar melalui BSB rentan sama dengan yang tersalur pada program eksisting yang telah berjalan reguler di lingkungan Kementerian Sosial. Bantuan beras juga menjadi bagian dari komponen yang dapat diterima oleh KPM Program Sembako yang juga merupakan bagian dari KPM PKH. Memperhatikan pengampu Program Sembako dan BSB diketahui pula bahwa terdapat dua unit organisasi yang menangani yakni Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin. Dengan kata lain, untuk penyaluran item serupa, Kementerian Sosial mengalokasikan sumber daya internal lebih dari satu unit organisasi.

Kedua, Program Bansos Beras rentan mengulang permasalahan yang ada di Program Subsidi Beras Sejahtera (Rastra).

Pola penyaluran bansos beras relatif identik dengan Subsidi Rastra.<sup>10</sup> Sebagaimana diketahui Program Rastra telah bertransformasi menjadi Program Sembako.<sup>11</sup> Penyaluran bansos beras dengan menggunakan model Program Rastra rentan mengulang permasalahan yang sebelumnya kerap muncul pada penyaluran Rastra.<sup>12</sup> Di tengah minimnya masa penyiapan maupun penghandalan instrumen *safeguarding*, penyaluran BSB rentan memunculkan isu ketepatan dalam penyaluran, utamanya berkaitan dengan kesesuaian pemenuhan dari aspek jumlah, waktu, kualitas, dan administrasi.

---

<sup>10</sup> Implementasi Subsidi Rastra sejak Juli 1998. Program ini terselenggara sebagai respon krisis ekonomi dan moneter tahun 1997-1999. Paska krisis, format program ditujukan untuk mengurangi beban rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

<sup>11</sup> Subsidi Rastra mulai ditransformasikan menjadi Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) pada 2017. Di 2018, program Subsidi Rastra diubah sepenuhnya menjadi program Bansos Pangan yang penyalurannya melalui skema nontunai dan Bansos Rastra. Kemudian, pada 2019, program Bansos Pangan dilaksanakan dengan skema nontunai atau BPNT. Guna meningkatkan efektivitas program bansos pangan, pada tahun 2020, program BPNT dikembangkan menjadi program Sembako.

<sup>12</sup> Kajian Kebijakan Pemberian Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah yang dilakukan oleh KPK di 2012 menemukan bahwa efektivitas Program Rastra lemah dan belum mencapai tujuan program.

### 3.2 Relatif Lambannya Penyusunan dan Implementasi kegiatan BSB

Penyaluran BSB relatif lamban. Meskipun sumber anggaran telah tersedia sejak triwulan I 2020, namun penyaluran BSB baru dapat terlaksana pada akhir triwulan III 2020. Kondisi ini muncul sekurangnya akibat dari beberapa hal berikut

Pertama, panjangnya masa waktu dalam penyusunan kebijakan penyalurana BSB.

Secara konseptual, sampai dengan minggu keempat Juli 2020, dinamika dalam perumusan konsep pelaksanaan masih berlangsung. Belum ada finalisasi, utamanya atas jenis beras yang akan disalurkan, premium atau medium. Demikian pula dari sisi durasi waktu penyaluran, apakah 6 (enam) bulan atau 3 (tiga) bulan.<sup>13</sup>

Selain itu, walaupun perikatan kerja sama antara Kementerian Sosial dengan mitra penyalur telah dilaksanakan pada 2 September 2020, namun secara riil penyaluran baru mulai terlaksana pada minggu keempat September. Adanya kegiatan seremonial yang harus diikuti transporter dengan pemerintah daerah dan mekanisme internal Kementerian Sosial untuk melakukan finalisasi atas kegiatan *safeguarding* menjadi bagian penyebab kondisi tersebut.<sup>14</sup>

Kedua, belum ada pengaturan waktu penyaluran Bantuan Sosial Beras di tiap periode.

Tidak terdapat batas waktu kapan BSB diterima masyarakat. Meskipun pemerintah telah menetapkan masa penyaluran BSB selama 3 (tiga) bulan, namun belum ada tenggat waktu kapan BSB tersalur kepada masyarakat di tiap periode penyalurannya.

Kondisi di atas tidak terlepas dari pengaturan yang ada dalam kontrak kerja antara Kementerian Sosial dengan mitra transporter. Dokumen kontrak tidak mengatur batas maksimum waktu penyaluran BSB dari transporter kepada masyarakat

Kedua hal diatas pada akhirnya berimbas sekurangnya pada tiga hal berikut.

Pertama, mitra jasa transporter tidak memiliki *milestone* waktu dalam penyaluran BSB kepada masyarakat. Sebagai sebuah kegiatan nasional, penyaluran BSB sudah seharusnya dilakukan secara serentak. Tidak adanya pengaturan atas tempo pembagian rentan menyebabkan tidak adanya tenggat waktu mengikat bagi transporter dalam menyalurkan BSB kepada masyarakat. Tidak adanya sanksi kepada transporter ketika tidak mampu menyalurkan BSB sesuai dengan bulan yang diperjanjikan semakin membuka adanya pelampauan dalam penyaluran di tiap periode waktu penyalurannya.

Kedua, masyarakat penerima manfaat tidak dapat memanfaatkan BSB tepat sesuai dengan masa peruntukannya. Kebijakan penggabungan penyaluran pada dua tahap pertama pun tidak membuahkan hasil signifikan. Secara empirik, hal ini tercermin dari statistik penyaluran BSB. Sampai akhir September 2020, penyaluran BSB masih berada pada angka 55%.

Ketiga, pemerintah rentan memperoleh citra negatif dari masyarakat. Keterlambatan dalam penyaluran rawan memunculkan sentimen negatif kepada masyarakat. Keseriusan pemerintah dalam melaksanakan kegiatan berpotensi dipertanyakan.

<sup>13</sup> Pada Juli 2020, Menteri Sosial bersurat kepada Menteri Keuangan guna menyampaikan ralat ketiga usulan tambahan anggaran Bantuan Sosial Beras dan bantuan tunai penerima Program Kartu Sembako.

<sup>14</sup> Diskusi antara Tim KPK dengan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Sosial dan Transporter.

### 3.3 Belum Memadainya Mitigasi Risiko dalam Pelaksanaan Penyaluran BSB

Pengedepanan unsur kecepatan rentan mendegradasi sisi akuntabilitas. Guna mencegah eksekusi negatif yang muncul tersebut, penyiapan instrumen pengawasan terhadap keseluruhan siklus kebijakan menjadi sebuah keniscayaan. Kenyataan yang ada, pemerintah dalam hal ini Kementerian Sosial belum memiliki instrumen yang memadai dalam mengantisipasi permasalahan laten yang muncul di lapangan. Situasi ini setidaknya dapat digambarkan dalam tiga kondisi.

Pertama, masih lemahnya mekanisme pengawasan penyaluran oleh pihak pelaksana BSB di lapangan. Pengawasan dalam hal ini berkaitan atas kualitas item bantuan, dan penerimaan bantuan. Pada isu *re-processing* beras medium oleh BULOG, misalnya. Walaupun telah dilakukan uji tanak, jaminan atas kualitas keseluruhan beras bantuan belum sepenuhnya dapat diketahui. Kementerian Sosial belum sepenuhnya memiliki dokumentasi yang memadai bahwa beras yang tersalur sesuai dengan kualifikasi yang diperjanjikan.

Kedua, mekanisme *tracing* bantuan belum bersifat *real time*. Sistem monitoring penyaluran masih bergantung sepenuhnya kepada kepatuhan dan kecepatan pelaksanaan penyaluran. Sebagai contoh pada akhir waktu penyaluran tahap dua, penyerahan bantuan beras dari Bulog kepada mitra transporter telah mencapai 75% namun pada laman sistem monitoring masih tertera di angka 40%.

Ketiga, belum handalnya mekanisme pengelolaan pengaduan bantuan. Tata kelola pengaduan belum mampu memberikan informasi sejauhmana tindak lanjut atas aduan yang disampaikan. Transparansi atas hasil penanganan aduan belum dapat diikuti. Selain itu, standar penanganan sebuah aduan, baik dari sisi waktu respon maupun penyelesaian belum sepenuhnya terwartakan.

## BAB IV

# PENUTUP

### 4.1. Kesimpulan

Kegiatan penyaluran Bantuan Sosial Beras (BSB) menjadi ikhtiar pemerintah untuk memberikan perlindungan sosial terhadap masyarakat terdampak. Sebagai sebuah instrumen, adanya BSB diharapkan mampu mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat (KPM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Adapun besaran penyaluran BSB per-KPM sebanyak 15 kg/bulan.

Dalam implementasinya, Program Bansos Beras direncanakan menggunakan sumber alokasi anggaran logistik/pangan/sembako. Pemerintah melalui Kementerian Sosial berencana menggandeng Bulog dalam penyalurannya. Meski demikian, dalam perjalanannya, pelaksanaan penyaluran BSB tidak menjadi bagian dari tugas Bulog. Kementerian Sosial menggandeng mitra jasa transporter, yakni PT Dos Ni Roha, dan PT Bhandha Ghara Reksa (Persero).

Memperhatikan pembahasan pada bab sebelumnya, terdapat sejumlah permasalahan dalam kegiatan BSB.

Pertama, belum ada sinkronisasi rencana penyaluran program bansos beras dengan bansos yang telah dan sedang berjalan.

Kedua, relatif lambannya penyusunan dan implementasi kegiatan BSB.

Ketiga, belum memadainya mitigasi resiko dalam pelaksanaan penyaluran bansos beras.

### 4.2. Saran Perbaikan

Atas pelbagai persoalan yang muncul, rekomendasi yang disampaikan kepada Kementerian Sosial selaku penyelenggara kegiatan

1. Melakukan integrasi atas kegiatan bantuan sosial yang relatif identik.

Integrasi antar bantuan sosial menjadi sebuah keharusan. Integrasi dalam hal ini berkaitan dengan menterpadukan antar program dan atau kegiatan yang serupa. Selain sebagai upaya mengoptimalkan kemanfaatan kegiatan bantuan sosial yang telah berjalan, integrasi juga menjadi ikhtiar untuk memastikan sumber daya organisasi teralokasi secara efisien dan efektif.

2. Melakukan evaluasi atas efektivitas pembagian penyedia dan penyalur dalam pelaksanaan bansos yang berskala nasional

Skala wilayah menjadi faktor yang mempengaruhi kompleksitas dalam penyaluran bantuan sosial. Penyaluran dalam spektrum nasional selain membutuhkan pola koordinasi yang efektif juga memerlukan dukungan sumber daya yang mumpuni agar item barang tersalur secara

tepat, baik dari sisi mutu, waktu, dan jumlah. Berpijak dari hal tersebut Kementerian Sosial perlu kiranya melakukan evaluasi untuk menilai efektivitas dan efisiensi penyaluran bantuan sosial dengan memisahkan antara pihak penyedia dengan pihak penyalur. Signifikansi evaluasi juga tidak terlepas sebagai upaya untuk mengetahui sejauhmana penyaluran bantuan secara serentak dapat dilaksanakan.

3. Menetapkan target waktu penyaluran BSB di setiap periode penyaluran.

Untuk memastikan ketepatan waktu penyaluran, keberadaan batas waktu penyaluran menjadi sebuah keniscayaan. Selain sebagai acuan untuk menilai kinerja mitra pelaksana, penetapan limit waktu penyaluran juga menjadi instrumen pemerintah dalam memonitor pelaksanaan kegiatan dari mitra pelaksana.

4. Menyusun mekanisme dan standar penanganan aduan

Pengaturan atas manajemen penanganan aduan memiliki peran penting dalam memastikan tatalaksana kegiatan berjalan sesuai dengan yang dicitakan. Desain penanganan aduan harus memiliki alur penanganan yang jelas dan terukur. Oleh karena itu, tiap proses tatalaksana yang ada didalamnya harus terstandar. Pararel dengannya, sebagai bagian mewujudkan akuntabilitas dan transparansi penanganan, aduan yang tersampaikan harus terdokumentasi dan tindaklanjutnya mampu dirunut.

5. Meningkatkan supervisi atas penyaluran BSB.

Penguatan supervisi tidak dapat terlepas dari skala kegiatan BSB yang bersifat nasional dan melibatkan banyak pihak pelaksana. Kementerian Sosial selaku pemilik kegiatan harus mampu memastikan subsistem kegiatan yang diampu oleh tiap mitra pelaksana berjalan secara akuntabel dan memenuhi target sebagaimana yang diperjanjikan. Mencermati organ Kementerian Sosial yang tidak memiliki Unit Pelaksana Teknis di daerah maka optimalisasi pemanfaatan IT dalam proses supervisi menjadi sebuah kebutuhan. Dukungan IT yang disertai dengan ketersediaan data yang handal memegang peran kunci dalam mengefektif dan mengefisienkan kegiatan pengawasan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Aturan Kebijakan

- Draft Kontrak Dokumen Penunjukan Langsung Kementerian Sosial dengan Perum BULOG tentang Pelaksanaan Pekerjaan Pengadaan Bantuan Sosial Beras (BSB) Untuk Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Rangka Penanganan Dampak *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19).
- Draft Kontrak Dokumen Penunjukan Langsung Kementerian Sosial dengan PT. Bhandha Graha Reksa (Persero) tentang Pekerjaan Penyaluran Bantuan Sosial Beras untuk Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH).
- Draft Kontrak Dokumen Penunjukan Langsung Kementerian Sosial dengan PT. Dosni Roha Logistik tentang Pekerjaan Penyaluran Bantuan Sosial Beras untuk Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH).
- Kementerian Sosial, 2020. *Pedoman Pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH)*.
- Komisi Pemberantasan Korupsi, 2012. *Laporan Hasil Kajian Kebijakan Pemberian Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah*.
- Perjanjian Kerja Sama antara Kementerian Sosial Republik Indonesia dengan Perusahaan Umum (Perum) BULOG tentang Pelaksanaan Bantuan Sosial Beras untuk Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program Keluarga Harapan (PKH) Dalam Rangka Penanganan Dampak *Corona Virus Disease* 2019 (COVID-19).
- Petunjuk Teknis Bantuan Sosial Beras TA 2020.
- Tim Pengendali Pelaksanaan Penyaluran Bantuan Sosial Secara Nontunai, *Pedoman Umum Program Sembako 2020*.

### Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.
- Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2020 tentang Perubahan Postur dan Rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020.

# LAMPIRAN

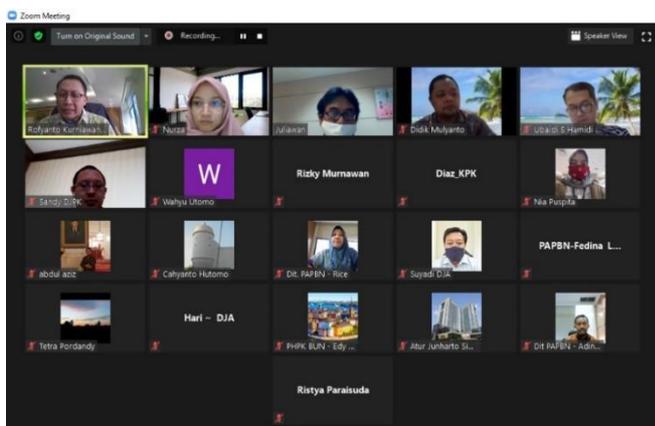
## Foto Kegiatan Kajian



Diskusi dengan Ditjen Penanganan Fakir Miskin-Kemensos



Diskusi dengan Ditjen Pemberdayaan Sosial-Kemensos



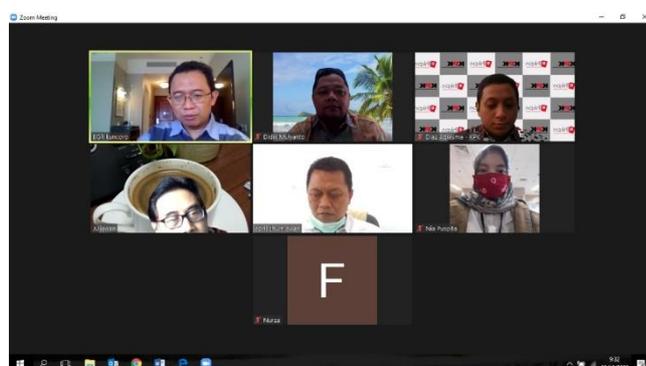
Diskusi dengan Ditjen Anggaran -Kementerian Keuangan



Diskusi dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Bogor



Diskusi dengan Transporter PT Dos Ni Roha



Diskusi dengan Transporter PT Bhandha Ghara Rekha Logistics