

## Ringkasan Kebijakan

# Memaksimalkan Peran Program Sembako pada Masa Pandemi Covid-19<sup>1</sup>

### Pesan Penting

- Pandemi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) berdampak tidak hanya pada kesehatan, melainkan juga pada kondisi sosial dan ekonomi.
- Terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 memberikan instrumen baru untuk meminimalkan dampak pandemi Covid-19 terhadap kondisi sosial dan ekonomi.
- Pemerintah telah berupaya menurunkan beban pengeluaran rumah tangga melalui perluasan kepesertaan Program Sembako, khususnya untuk memenuhi kebutuhan pangan dan peningkatan gizi masyarakat.
- Evaluasi cepat yang telah dilakukan untuk pelaksanaan Program Sembako 2019 menunjukkan bahwa rata-rata harga beli beras Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) oleh keluarga penerima manfaat (KPM) lebih mahal dibandingkan dengan harga pasar. Tingkat kepuasan KPM terhadap kualitas beras berbanding lurus dengan harga beras yang lebih terjangkau.
- Guna memaksimalkan peran Program Sembako pada masa pandemi Covid-19, pelaksana program perlu memastikan harga pangan terjangkau, kualitas bahan pokok yang lebih baik, realisasi pelaksanaan sesuai dengan jadwal yang telah direncanakan, dan ketersediaan bahan makanan yang merupakan komponen utama program.

### Latar Belakang

Pandemi Covid-19 berdampak tidak hanya pada kesehatan, melainkan juga pada kondisi sosial dan ekonomi, baik individu maupun rumah tangga. Dalam jangka pendek, dampaknya pada kesehatan ditunjukkan dengan angka penyebaran yang makin meningkat dengan tingkat kematian korban di Indonesia pada 9 April 2020 mencapai 8,5 persen. Kondisi ini akan berdampak pada anjloknya aktivitas perekonomian domestik, yang tidak menutup kemungkinan akan menurunkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam jangka menengah, pertumbuhan ekonomi diproyeksikan hanya pada kisaran -0,4 persen hingga 2,3 persen—menurun signifikan jika dibandingkan dengan angka pertumbuhan tahun sebelumnya yang mencapai level 5 persen. Wabah memukul banyak sektor usaha, menyebabkan terjadinya pemutusan hubungan kerja, dan menurunkan penyerapan tenaga kerja. Jika kondisi ini tidak diantisipasi dengan baik, diperkirakan bisa terjadi ketidakstabilan sosial. Dalam jangka panjang, kesenjangan antarkelompok pendapatan akan meningkat dan terjadi disparitas antarwilayah maupun perdesaan-perkotaan.

<sup>1</sup> Siti Nurfitriah Farah Dewi, Priadi Asmanto, Taufik Hidayat, G. Irwan Suryanto, Ardi Adji

Kondisi sosial-ekonomi Indonesia saat ini relatif lebih baik jika dibandingkan dengan krisis ekonomi 1997/1998. Meskipun Covid-19 diprediksi dapat menyebabkan krisis ekonomi, pemerintah saat ini relatif lebih siap karena memiliki program bantuan dan perlindungan sosial yang dapat dijadikan jangkar untuk mengurangi beban masalah sosial-ekonomi. Kebijakan pemerintah untuk memberikan

stimulus guna mengantisipasi pandemi Covid-19 dengan meningkatkan dan memperluas jaring pengaman sosial dinilai tepat. Program bantuan dan perlindungan sosial yang menjadi jangkar dapat menjadi instrumen awal dalam meningkatkan manfaat program, dengan pemerintah secara paralel memperluas cakupan penerima manfaat.

**Tabel 1.** Perubahan Program Bantuan Sosial Sebelum dan Sesudah Pandemi Covid-19, 2020

Program	Komponen	Sebelum	Setelah	Perubahan
<b>Program Keluarga Harapan (PKH)/Kementerian Sosial</b>	Sasaran	9,2 Juta Keluarga	10 Juta Keluarga	800 Ribu Keluarga
	Periode Penyaluran	Triwulanan	Bulanan	Frekuensi Penyaluran
	Alokasi Anggaran	Rp29,1 Triliun	Rp37,4 Triliun	Rp8,3 Triliun
<b>Program Sembako (BPNT)/Kementerian Sosial</b>	Sasaran	15,2 Juta Keluarga	20 Juta Keluarga	Tambahan 4,8 Juta Keluarga
	Nilai Manfaat	Rp150.000/Bulan	Rp 200.000/Bulan	Tambahan Rp50.000/Bulan
	Alokasi Anggaran	Rp27,4 Triliun	Rp43,6 Triliun	Rp15,5 Triliun
<b>Tarif Listrik/Kementerian ESDM</b>	<b>Jumlah Penerima 450: 24 Juta Rekening Listrik</b>			
	Tarif 450 VA	Bersubsidi	Gratis	Penghematan Rata-rata Rp40.000
	<b>Jumlah Penerima 900: 7 Juta Rekening Listrik</b>			
	Tarif 900 VA-Miskin	Bersubsidi	Diskon 50%	Penghematan Rata-rata Rp40.000
<b>Insentif Perumahan/Kementerian PUPR</b>	Subsidi Uang Muka	150.000 Unit	Rp4 juta/unit (+175.000 unit)	Rp800 Miliar
	Subsidi Bunga	677.000 Unit	Selisih Bunga 5% Bank Pelaksana 6-7% (+175.000 unit)	Rp700 Miliar
<b>Program Pra Kerja/Kemenko Perekonomian</b>	Target Penerima	-	5,6 juta orang	Program Baru
	Insentif Pelatihan	-	Rp1 Juta	Program Baru
	Insentif Pasca Pelatihan	-	Rp600 ribu x 3 bulan	
<b>Program Lainnya (Dalam Pembahasan)</b>	Alokasi Anggaran	-	Rp20 Triliun	Rp20 Triliun

Sumber: Kementerian Keuangan (Bahan Rapat Kabinet Terbatas, 7 April 2020), Kementerian Sosial (Bahan Ratas 13 April 2020)

Terbitnya Perppu No. 1/2020 dan Perpres No. 54/2020 memberikan instrumen baru untuk meminimalkan dampak pandemi Covid-19 terhadap kondisi sosial dan ekonomi. Tambahan alokasi jaring pengaman sosial pada tahun 2020 sebesar Rp110 triliun untuk menanggulangi Covid-19 meningkatkan manfaat yang diterima KPM. Terkait dengan pemenuhan kebutuhan pangan, paket kebijakan stimulus fiskal terbaru menetapkan jumlah tambahan KPM Program Sembako sekitar lima juta, sehingga totalnya menjadi 20

juta KPM. Berdasarkan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) Maret 2019, jumlah tersebut setara dengan sekitar 30 persen penduduk dengan tingkat kesejahteraan terendah.

Selain perluasan terhadap program yang sudah berjalan, stimulan Covid-19, diberikan juga dalam bantuan sembako di beberapa wilayah terdampak, diantaranya:

**Tabel 2.** Bantuan Sembako sebagai stimulan Covid-19 di beberapa wilayah terdampak

<b>Program Bantuan Sembako (Kemensos)</b>	Sasaran	78 Kelurahan	Paket diberikan di 78 Kelurahan Zona Merah COVID-19 di DKI Jakarta dengan target Pekerja sektor informal; <b>Ojek online; Tukang becak/ andong; Tukang parkir; Sopir kendaraan umum; Buruh harian; Penyapu jalan; Komunitas disabilitas dsb.</b>
	Nilai Manfaat	225.000 Paket	
	Alokasi Anggaran	Rp60 Milyar	
<b>Program Bansos Khusus Jabodetabek (Kemensos)</b>	Sasaran	600.000 Keluarga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disalurkan selama 2 kali per bulan @ Rp.300.000 selama 3 bulan (April-Juni 2020)</li> <li>• Diberikan dalam bentuk Sembako, dan diantarkan langsung ke KPM</li> </ul>
	Nilai Manfaat	Rp600.000/bulan	
	Alokasi Anggaran	Rp1,04 Triliun	
<b>Program Bansos Khusus Non Jabodetabek (Kemensos)</b>	Sasaran	9 Juta Keluarga	Rencananya akan diberikan dalam bentuk tunai ke rekening masing-masing penerima.
	Nilai Manfaat	Rp600.000/bulan	
	Alokasi Anggaran	Rp16,2 Triliun	

Sumber: Bahan Paparan Kemensos, Rapat Koordinasi Bantuan Sosial Pangan, 2020

### Catatan Pelaksanaan Program BPNT

Program Sembako merupakan transformasi program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Sebelumnya program ini bertransformasi berulang kali, dari Program Operasi Pasar Khusus (OPK), Beras untuk Masyarakat Miskin (Raskin), Beras untuk Keluarga Sejahtera (Rastra) dan BPNT, dengan perubahan mekanisme penyaluran bantuan yang tidak lagi berbentuk beras namun menjadi dana bantuan yang disalurkan langsung ke rekening KPM. Dana ini kemudian harus ditukarkan dengan telur dan beras di agen yang sudah ditetapkan. Pada 2020, program BPNT berubah menjadi Program Sembako.

Dana bantuan yang diberikan dalam Program Sembako, tidak hanya dapat dibelanjakan untuk beras dan telur saja, namun juga untuk sumber karbohidrat, protein dan

vitamin lainnya seperti jagung, daging ayam, daging sapi, kacang-kacangan, sayur atau buah yang dapat diperoleh di pasar lokal.

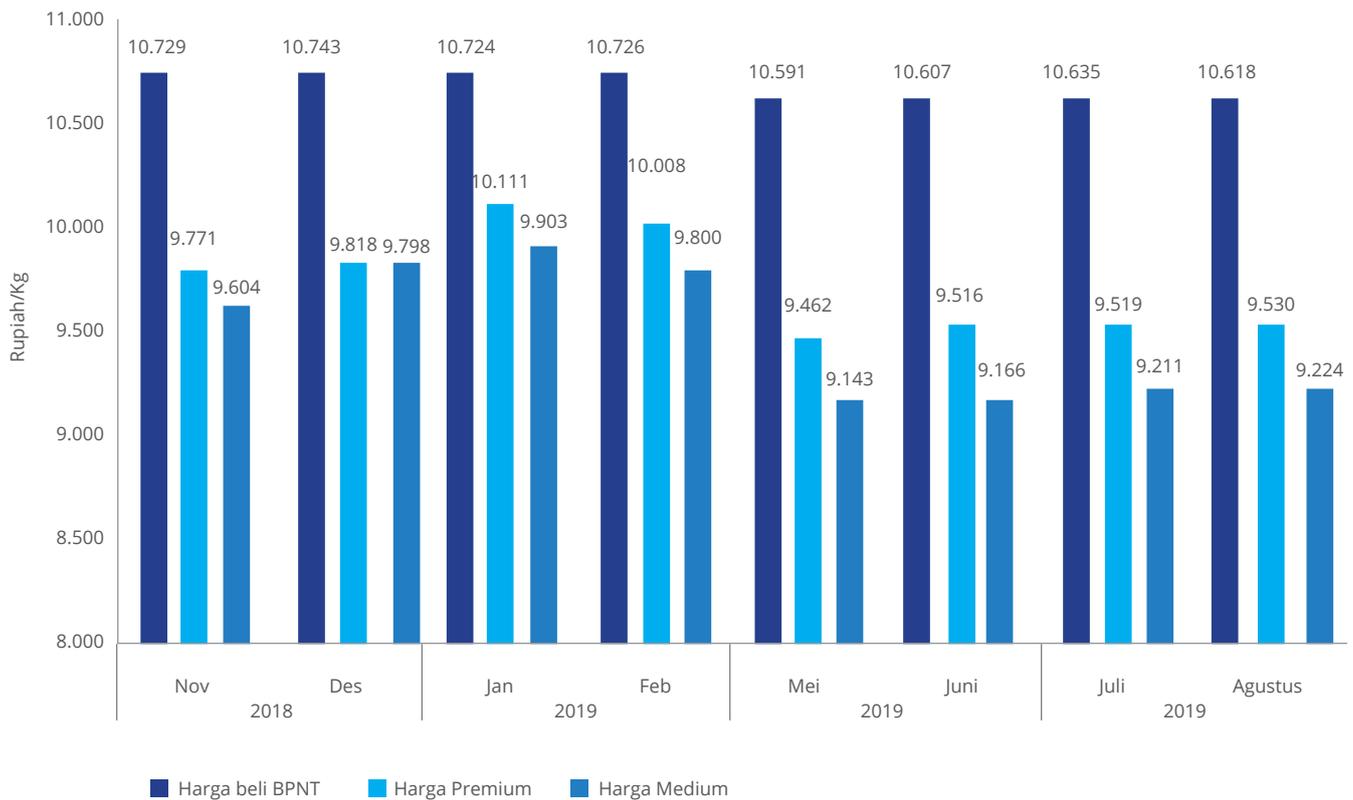
Kebijakan stimulus fiskal yang telah diputuskan, memberikan instrumen baru bagi pemerintah untuk meminimalkan dampak sosial ekonomi Covid-19 pada tingkat rumah tangga. Melalui perluasan kepesertaan Program Sembako pemerintah berupaya untuk menurunkan beban pengeluaran rumah tangga, khususnya untuk memenuhi kebutuhan pangan bergizi. Namun demikian, untuk memaksimalkan peran program, beberapa perbaikan diperlukan, yang didasarkan pada pengalaman pelaksanaan BPNT yang dimulai sejak 2017.

## Menjaga Harga Jual Pangan

Berdasarkan hasil analisis Susenas 2019, selama pelaksanaan pada 2019 harga beras yang dibeli keluarga penerima manfaat BPNT rata-rata 10 persen lebih mahal dari beras kualitas premium dan 12 persen lebih mahal dari beras kualitas medium. Angka tersebut setara dengan 0,09 kilogram beras pada kualitas premium dan 0,12

kilogram beras pada kualitas medium. Dengan kata lain, setiap pembelian beras sebanyak 1 kilogram oleh KPM program BPNT setara dengan pembelian 1,09 kilogram beras premium atau 1,12 kilogram beras medium pada harga pasar.

**Gambar 1.** Perbandingan Harga Beli Beras Penerima BPNT dan Harga Pasar, 2018-2019



Sumber: BPS, Susenas Maret dan September 2019, diolah staf TNP2K

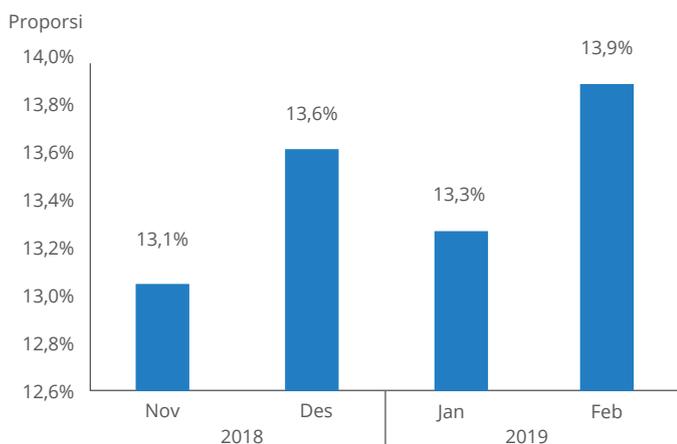
Di lapangan, salah satu penyebab tingginya harga jual beras BPNT adalah biaya pengadaan beras yang harus ditanggung oleh e-warong. Ketidaksanggupan dalam penyediaan beras yang cukup banyak membuat e-warong menggunakan sistem konsinyasi, sehingga harga jual beras BPNT menjadi lebih tinggi dibanding harga pasar. Karena itu, penting bagi pelaksana program Sembako terutama pemerintah daerah untuk memastikan harga jual bahan pangan terutama beras tidak terlalu jauh dibandingkan harga pasar, dengan memastikan e-warong yang dipilih sebagai penyalur program memiliki kemampuan dalam pengadaan pangan yang cukup besar dan berkelanjutan. Selain itu, terbatasnya jumlah e-warong yang dapat diakses

oleh KPM juga menjadi salah satu pemicu mahalannya harga jual beras, sehingga KPM tidak mempunyai banyak pilihan tempat untuk memanfaatkan bantuan.

Dari hasil monitoring yang dilakukan Tim Pengendali selama pelaksanaan BPNT 2019, hanya sebagian kecil rumah tangga penerima manfaat program yang dapat menentukan pilihan kebutuhan pangan sendiri. Jika dilihat dari data Susenas 2019, penerima manfaat yang menyatakan dapat menentukan pilihan atas barang yang dibeli hanya sekitar 14 persen, sedangkan 86 persen lainnya menyatakan tidak dapat menentukan.

Hal ini mencerminkan masih kurangnya penerapan aturan sesuai yang ditetapkan dalam pedoman, serta sosialisasi atas keharusan pelaksana penyaluran program di daerah seperti pemerintah daerah dan e-warong untuk memberikan kebebasan kepada KPM dalam menentukan jenis dan kualitas kebutuhan pangan yang ingin dibeli. Kondisi ini perlu diperbaiki oleh pemerintah dalam pelaksanaan Program Sembako.

**Gambar 2.** Profil Pengakuan Responden terhadap Pilihan Barang, 2019



Sumber: BPS dan Susenas Maret 2019, diolah Staf TNP2K

Guna memaksimalkan peran Program Sembako pada masa pandemi Covid-19, pelaksana program perlu memastikan KPM dapat membeli kebutuhan pangan pada harga rata-rata yang berlaku di pasar. Sehingga, KPM dapat menerima kuantitas pangan yang lebih banyak dibandingkan dengan saat pelaksanaan BPNT. Hal ini penting bagi KPM mengingat pandemi Covid-19 ini berimplikasi pada hilangnya pendapatan sebagian penduduk.

Sebagai respons dalam menghadapi wabah Covid-19 mulai Maret 2020 indeks manfaat program sembako yang sebelumnya Rp150.000/KPM/bulan berubah menjadi Rp200.000/KPM/bulan. Dengan kenaikan manfaat ini, KPM memiliki kesempatan untuk memperoleh tambahan komoditas pangan yang dapat dikonsumsi. KPM yang sudah memiliki KKS dapat langsung memanfaatkan bantuan yang diberikan.

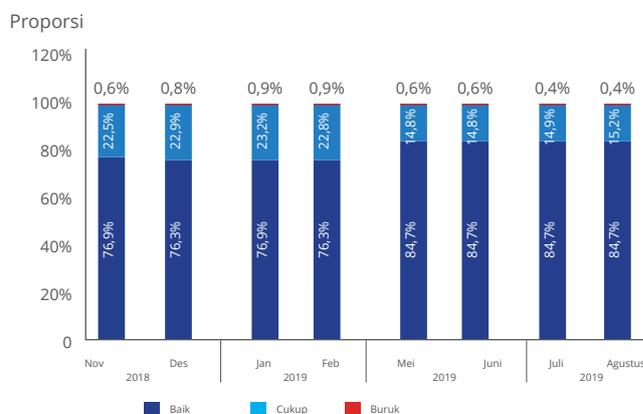
Selain waktu pelaksanaan yang mulai sesuai dengan yang telah ditetapkan, yaitu tanggal 10 setiap bulan, jenis pangan yang dimanfaatkan juga makin bervariasi. Saat ini, KPM tidak hanya memanfaatkan bantuan untuk membeli beras dan telur, namun juga untuk bahan pangan lain seperti daging ayam, ikan, sayur mayur atau buah.

Berbagai strategi dilakukan oleh e-warong untuk mengantisipasi pemanfaatan pangan segar, mulai dari membuka pesanan sebelum tanggal penyaluran, maupun melalui pembuatan kesepakatan dengan KPM mengenai jenis bahan yang diinginkan untuk penyaluran berikutnya. Namun, dari hasil koordinasi dengan beberapa wilayah pelaksanaan, masih ditemukan adanya pembuatan paket bahan pangan yang dilakukan oleh e-warong, dengan alasan kemudahan transaksi dan untuk memastikan semua bahan pangan -terutama pangan segar- dapat habis, sehingga tidak membutuhkan tempat penyimpanan khusus.

### Meningkatkan Kualitas Pangan

Pelaksanaan BPNT pada 2019 memberikan catatan penting mengenai kualitas barang yang dapat dibeli dibandingkan dengan selama pelaksanaan Rastra. Sebanyak 84 persen KPM program BPNT rata-rata menyatakan beras yang dibeli dalam keadaan baik. Hal ini perlu diapresiasi mengingat pada rentang waktu yang sama hanya 39 persen KPM yang menyatakan kualitas beras Rastra dalam keadaan baik. Hal menarik lainnya, tingkat kepuasan KPM terhadap kualitas beras berbanding lurus dengan harga beras yang lebih terjangkau, dengan tingkat kepuasan terhadap kualitas mengalami kenaikan selama rentang Mei-Agustus 2019, pada saat harga beras lebih terjangkau dibandingkan dengan periode sebelumnya.

**Gambar 3.** Kualitas Beras BPNT yang Diterima Rumah Tangga, 2018-2019



Sumber: BPS dan Susenas Maret dan September 2019, diolah staf TNP2K

**Tabel 3** Nilai Manfaat Beras Rastra

Deskripsi	Feb 2019	Jan 2019	Dec 2018	Nov 2018
Biaya yang Dikeluarkan (Rp)	1.347,87	783,48	1.902,74	1.908,77
Kuantitas Diterima (Kg)	5,02	2,20	5,43	5,14
Biaya yang dikeluarkan/Kg (Rp)	305,72	360,04	385,63	416,19
Tingkat Kepuasan Terhadap Kualitas Beras				
Baik	39,28			
Cukup	54,77			
Buruk	5,95			

Sumber: Susenas, Maret 2019, diolah staf TNP2K.

Pelaksana program perlu meningkatkan kualitas barang yang dibeli oleh KPM dan menjaga harganya supaya lebih terjangkau. Hal ini menjadi catatan penting mengingat masih terdapat sekitar 15 persen KPM yang menyatakan kualitas beras yang dibeli melalui program BPNT tidak dalam keadaan baik.

Terkait dengan pandemi Covid-19, pelaksanaan penyaluran program Sembako diharuskan memperhatikan Protokol Kesehatan Covid-19, antara lain dengan memakai masker, menjaga jarak, mencuci tangan atau menyediakan sabun cuci tangan, bahkan memberikan himbauan untuk menghindari kerumunan. Hal ini membuat strategi pelaksanaan di lapangan berubah. Beberapa daerah

akhirnya membuat sistem penjadwalan belanja pangan agar KPM tidak datang bersamaan ke e-warong seperti yang biasanya dilakukan.

Selain itu, untuk mempermudah dan mempercepat transaksi, pemaketan bahan pangan akhirnya dilakukan, namun dengan tetap mempertimbangkan masukan KPM untuk jenis pangan yang diinginkan. Sejalan dengan diterapkannya hal tersebut, beberapa prinsip dalam pelaksanaan program menjadi tersingkirkan, namun hal ini dilakukan untuk memastikan pelaksanaan di lapangan tetap dapat berjalan dan protokol kesehatan tetap dapat terjaga dengan baik.

## Rekomendasi Kebijakan

Guna memaksimalkan peran Program Sembako pada masa pandemi Covid-19, pelaksana program perlu:

- Memastikan KPM dapat membeli kebutuhan pangan pada harga rata-rata yang berlaku di pasar.
- Memastikan KPM dapat memilih bahan pangan baik dari kualitas, harga maupun jumlahnya.
- Meningkatkan kualitas barang yang dibeli oleh KPM dan menjaga harganya supaya lebih terjangkau.
- Memastikan ketersediaan bahan makanan pokok yang menjadi komponen utama program.
- Memastikan realisasi di lapangan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan.
- Memastikan sistem transaksi (mesin EDC) dapat digunakan dengan baik oleh e-warong dan permasalahan transaksi diselesaikan dengan cepat.
- Memastikan protokol pencegahan Covid-19 dapat berjalan dalam proses realisasi Program Sembako.



---

Ringkasan kebijakan "**Memaksimalkan Peran Program Sembako pada Masa Pandemi Covid-19** " ditulis oleh Siti Nurfitriah Farah Dewi, Priadi Asmanto, Taufik Hidayat, G. Irwan Suryanto, Ardi Adji - Kelompok Kerja Bantuan Sosial dan Unit Riset, TNP2K. Mei 2020, Jakarta, Indonesia.

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

---

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

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