

# **INKLUSI KEUANGAN DAN PENURUNAN KEMISKINAN: STUDI PENYALURAN BANTUAN SOSIAL NON TUNAI**

## ***FINANCIAL INCLUSION AND POVERTY REDUCTION: STUDY ON DISTRIBUTION NON-CASH SOCIAL ASSISTANCE***

**Habibullah**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial Republik Indonesia  
Jl. Dewi Sartika No.200 Cawang III Jakarta Timur Indonesia  
email: habibullah@kemsos.go.id

### **Abstrak**

Inklusi keuangan merupakan seluruh upaya untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap jasa-jasa keuangan dengan cara menghilangkan segala bentuk hambatan baik yang bersifat harga maupun non harga. Penyediaan akses layanan dan jasa-jasa sektor keuangan yang terjangkau bagi masyarakat miskin secara langsung membuat kelompok masyarakat miskin ikut berpartisipasi dan menjadi agen pertumbuhan ekonomi sehingga dapat mengurangi tingkat kemiskinan. Penyaluran bantuan sosial non tunai dari pemerintah diharapkan dapat meningkatkan inklusi keuangan. Faktanya, inklusivitas keuangan yang dicapai pada penyaluran bantuan sosial non tunai hanya pada akses jasa keuangan belum pada penggunaan jasa keuangan. Penyaluran bantuan sosial non tunai diharapkan membiasakan masyarakat untuk menabung ternyata hanya sebatas pencairan bantuan sosial, mekanisme menabung tidak serta merta dilakukan oleh penerima manfaat. Inklusi keuangan pada bantuan sosial non untuk masyarakat miskin adalah inklusivitas keuangan semu dan tidak berdampak pada penanggulangan kemiskinan. Penanggulangan kemiskinan dengan indikator penurunan angka kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan dasar merupakan penurunan angka kemiskinan semu, karena dipenuhi dengan bantuan sosial non tunai bukan karena peningkatan pendapatan riil masyarakat.

**Kata Kunci:** inklusi keuangan, kemiskinan, bantuan sosial non tunai.

### ***Abstract***

*Financial inclusion is all efforts to increase public access to financial services by eliminating all forms of obstacles, both price and non-price. Providing access to financial sector services and services that are affordable to the poor directly makes poor groups participate and become agents of economic growth so as to reduce poverty. The distribution of non-cash social assistance from the government is expected to increase financial inclusion. Financial inclusiveness achieved in the distribution of non-cash social assistance is only in access to financial services not yet in the use of financial services. The distribution of non-cash social assistance is expected to familiarize the community to save, it is only limited to the disbursement of social assistance, the saving mechanism is not necessarily carried out by the beneficiaries. Financial inclusion in the poor is pseudo financial inclusiveness and does not have an impact on poverty reduction. Poverty reduction with indicators of reducing poverty and meeting basic needs is a decrease in pseudo poverty rates, because it is filled with non-cash social assistance not because of an increase in real income of the community.*

**Keywords:** financial inclusion, poverty, non-cash social assistance.

## PENDAHULUAN

Strategi Nasional Keuangan Inklusif (SNKI) yang tertuang pada Peraturan Presiden Nomor 82 tahun 2016 menyatakan bahwa keuangan inklusif merupakan komponen penting dalam proses inklusi sosial dan inklusi ekonomi yang berperan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, menciptakan stabilitas sistem keuangan, mendukung program penanggulangan kemiskinan, serta mengurangi kesenjangan antar individu dan antar daerah. Sistem keuangan inklusif diwujudkan melalui akses masyarakat terhadap layanan keuangan sehingga dapat meningkatkan kemampuan ekonomi dan pada akhirnya membuka jalan untuk keluar dari kemiskinan serta mengurangi kesenjangan ekonomi. Pertumbuhan sektor keuangan di Indonesia sampai saat ini belum diikuti oleh akses masyarakat yang memadai kepada layanan keuangan.

Secara umum keuangan inklusi di Indonesia terdapat 36,1 persen penduduk dewasa sudah memiliki rekening, baik rekening pada lembaga keuangan sebanyak 35,9 persen maupun melalui rekening uang elektronik yang diakses melalui telepon seluler (*mobile money*) sebanyak 0,4 persen. Persentase ini meningkat dibandingkan pada tahun 2011, di mana hanya terdapat 20 persen penduduk Indonesia yang memiliki rekening. Peningkatan jumlah penduduk yang memiliki rekening pada tahun 2014 menunjukkan keuangan inklusif yang semakin meluas di Indonesia, akan tetapi kesenjangan dalam hal kepemilikan rekening tetap masih besar (SNKI, 2016). Di antara penduduk dewasa yang termasuk kelompok 40 persen berpendapatan rendah, hanya terdapat 22,2 persen penduduk dewasa berpendapatan rendah yang memiliki rekening, sedangkan sisanya masih belum tersentuh oleh layanan keuangan. Selain itu, kesenjangan dari proporsi pria dan wanita yang memiliki rekening juga masih

menjadi permasalahan yang lain. Dari total penduduk dewasa wanita di Indonesia, hanya terdapat 37,5 persen wanita yang memiliki rekening.

Pada tataran teoritis meningkatnya pengetahuan dan pendidikan keuangan di masyarakat akan meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin dan memperkecil ketimpangan. Penyediaan akses layanan dan jasa-jasa sektor keuangan yang terjangkau bagi masyarakat miskin secara langsung membuat kelompok masyarakat miskin ikut berpartisipasi dan menjadi agen pertumbuhan ekonomi sehingga menciptakan pertumbuhan yang inklusif yang dalam jangka panjang dapat mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia (Sanjaya, 2014).

Penelitian mengenai dampak inklusi keuangan terhadap pembangunan sudah banyak diteliti. Penelitian yang dilakukan oleh Sarma dan Pais (2011) menggunakan metode OLS menyatakan bahwa tingkat pembangunan manusia dan inklusi keuangan memiliki hubungan positif untuk beberapa negara di dunia. Hal tersebut terlihat Austria yang mempunyai Indeks Inklusi Keuangan tinggi mempunyai Indeks Pembangunan Manusia tinggi juga. Sementara Madagaskar yang mempunyai Indeks Inklusi Keuangan rendah mempunyai Indeks Pembangunan Manusia rendah juga. Levine (1997) juga menyatakan terdapat hubungan positif antara fungsi sistem keuangan dengan pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang (Dienillah, 2016).

Penelitian mengenai dampak inklusi keuangan terhadap kemiskinan dilakukan oleh Dixit dan Ghosh (2013) di India menyimpulkan penyediaan akses layanan keuangan memiliki potensi untuk mengeluarkan masyarakat miskin dari lingkaran setan kemiskinan melalui budaya menabung, penghematan, dan memungkinkan

untuk terciptanya mekanisme pembayaran yang efisien dan rendah biaya.

Hannig dan Jansen (2010) dalam penelitiannya menyebutkan bahwa pemberian jasa-jasa keuangan sebaiknya banyak diberikan kepada kelompok berpendapatan rendah karena selain dapat meningkatkan stabilitas ekonomi juga dapat membantu keberlanjutan aktivitas ekonomi lokal (Ummah, 2018). Sanjaya (2014) menggunakan model regresi serta metode data panel untuk mengestimasi hubungan inklusi keuangan dengan kemiskinan di Indonesia mendapatkan hasil dimana inklusi keuangan melalui program kredit mikro dapat meningkatkan status sosial maupun status ekonomi dari masyarakat miskin.

Berbagai temuan penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa keuangan inklusif berdampak positif terhadap upaya penanggulangan kemiskinan. Hal tersebut mendorong Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan inklusi keuangan dengan strategi program penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang disalurkan oleh pemerintah ke keluarga miskin dilaksanakan melalui bantuan sosial non tunai.

Hal tersebut sebagai upaya meningkatkan inklusivitas keuangan. Oleh karena itu menjadi menarik untuk dikaji konsep inklusi keuangan dengan penanggulangan kemiskinan di Indonesia khususnya pada program bantuan sosial non tunai.

## PEMBAHASAN

### Inklusi Keuangan

Konsep inklusi keuangan muncul setelah adanya konsep eksklusivitas keuangan. Leyshon dan Thrift (1995) mendefinisikan eksklusivitas keuangan sebagai sebuah proses yang mencegah kelompok sosial dan individu dari memperoleh akses terhadap sistem keuangan formal. *European*

*Commision* (2008) menjelaskan bahwa eksklusivitas keuangan merupakan sebuah proses dimana orang menghadapi kesulitan dalam mengakses dan/atau menggunakan jasa keuangan dan produk di pasar pada umumnya yang sesuai dengan kebutuhan mereka sehingga mereka tidak dapat menjalani kehidupan sosial dalam masyarakat di tempat mereka berada. Berbagai peneliti mendefinisikan inklusi keuangan sebagai kebalikan dari eksklusivitas keuangan. Hannig and Jansen (2010) mengungkapkan inklusi keuangan merupakan upaya untuk memasukan masyarakat *unbankable* ke dalam sistem keuangan formal sehingga memiliki kesempatan untuk menikmati jasa-jasa keuangan seperti tabungan, pembayaran, serta transfer.

Sarma (2012) mendefinisikan inklusi keuangan sebagai sebuah proses yang menjamin kemudahan dalam akses, ketersediaan, dan manfaat dari sistem keuangan formal bagi seluruh pelaku ekonomi. Tidak jauh berbeda dengan definisi Sarma, Gerdeva dan Rhyne (2011) mendefinisikan inklusi keuangan sebagai sebuah kondisi dimana semua orang dapat mengakses jasa keuangan berkualitas, tersedia dengan harga terjangkau, dengan cara yang nyaman dan memuaskan. Sedangkan Demirguc-Kunt dan Klapper (2012) mendefinisikan inklusi keuangan sebagai penyediaan akses jasa keuangan yang luas tanpa hambatan harga maupun non harga dalam penggunaannya.

Menurut Bank Indonesia (2014) Inklusi keuangan merupakan seluruh upaya untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap jasa-jasa keuangan dengan cara menghilangkan segala bentuk hambatan baik yang bersifat harga maupun non harga. Pada Standar Nasional Keuangan Inklusi, keuangan inklusif didefinisikan sebagai kondisi ketika setiap anggota masyarakat mempunyai akses terhadap berbagai layanan keuangan formal

yang berkualitas secara tepat waktu, lancar, dan aman dengan biaya terjangkau sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Layanan keuangan yang disediakan harus dapat diterima oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan mudah untuk diakses dari sisi persyaratan serta layanan. Selain itu, layanan keuangan yang aman dimaksudkan agar masyarakat terlindungi hak dan kewajibannya dari risiko yang mungkin timbul.

Beck (2006) menyatakan bahwa konsep akses jasa keuangan dengan penggunaan jasa keuangan adalah konsep yang berbeda. Pelaku ekonomi mungkin memiliki akses terhadap jasa keuangan tetapi tidak ingin menggunakannya. Hal ini dapat dikarenakan alasan sosial budaya ataupun biaya imbalan yang terlalu tinggi untuk menggunakan jasa keuangan. Dapat disimpulkan bahwa inklusi keuangan merupakan upaya meningkatkan akses masyarakat khususnya masyarakat *unbankable* ke dalam layanan jasa keuangan formal dengan mengurangi berbagai macam hambatan untuk mengaksesnya.

Oleh karena itu, Beck membedakan kedua konsep terkait jangkauan sektor keuangan, yaitu adanya akses dan kemungkinan dalam menggunakan jasa keuangan, dan penggunaan jasa keuangan aktual artinya yang benar-benar menggunakan jasa keuangan. Adanya akses dan kemungkinan dalam menggunakan jasa keuangan di suatu daerah diukur dengan jumlah kantor cabang perbankan dan ATM yang ada di daerah tersebut. Semakin tinggi intensitas kantor cabang bank dan ATM maka semakin tinggi pula kemungkinan dalam mengakses dan kesempatan dalam menggunakan jasa keuangan. Sedangkan konsep kedua diukur dengan jumlah rekening kredit dan deposit serta rata-rata kredit dan deposit per GDP per kapita.

Tingginya kepemilikan rekening kredit dan deposit menunjukkan tingginya penggunaan jasa keuangan. Demirguc-Kunt A. (2008) menjelaskan secara rinci terkait perbedaan akses terhadap jasa keuangan dengan penggunaan jasa keuangan. Akses pada dasarnya ditujukan untuk penawaran sedangkan penggunaan jasa keuangan ditentukan baik oleh penawaran maupun permintaan. Meskipun seseorang berpendapatan tinggi memiliki akses terhadap jasa keuangan, ia mungkin saja tidak tertarik untuk menggunakan jasa tersebut. Begitu pula dengan nasabah, baik individu maupun perusahaan, belum tentu mau meminjam uang meskipun ditawarkan dengan suku bunga yang rendah.

Beberapa penelitian telah membedakan antara konsep akses jasa keuangan dengan penggunaan jasa keuangan. Akses jasa keuangan dapat diukur dengan jumlah kantor perbankan dan jumlah ATM yang tersebar di suatu wilayah, sedangkan penggunaan diukur dengan jumlah deposit dan kredit yang disalurkan. Kedua konsep ini telah dirangkum oleh Sarma ke dalam satu konsep yaitu Indeks Inklusi Keuangan atau *Index of Financial Inclusion*. Indeks ini digunakan untuk mengukur keinklusan sistem keuangan di suatu negara. Perhitungan indeks inklusi keuangan yang dikembangkan oleh Sarma (2011) berdasarkan tiga dimensi, yaitu penetrasi perbankan, ketersediaan jasa perbankan, dan penggunaan jasa perbankan.

### **Strategi Nasional Keuangan Inklusi**

Strategi Nasional Keuangan Inklusi adalah strategi nasional yang dituangkan dalam dokumen yang memuat visi, misi, sasaran, dan kebijakan keuangan inklusif dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi, percepatan penanggulangan kemiskinan, pengurangan kesenjangan antar individu dan antar daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan

masyarakat Indonesia. Keuangan inklusif menekankan penyediaan layanan keuangan berdasarkan kebutuhan yang berbeda dari tiap kelompok masyarakat. Meskipun mencakup semua segmen masyarakat, kegiatan keuangan inklusif difokuskan pada kelompok yang belum terpenuhi oleh layanan keuangan formal yaitu masyarakat berpendapatan rendah, pelaku usaha mikro dan kecil, serta masyarakat yang merupakan lintas kelompok.

Masyarakat berpendapatan rendah adalah kelompok masyarakat 40 persen berpendapatan terendah berdasarkan Basis Data Terpadu yang bersumber dari hasil kegiatan Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik. Kelompok ini memiliki akses terbatas atau tanpa akses sama sekali ke semua jenis layanan keuangan yang mencakup masyarakat penerima bantuan sosial, program pemberdayaan masyarakat, dan wirausaha yang memiliki keterbatasan sumber daya untuk memperluas usaha. Sementara itu, pelaku usaha mikro dan kecil merupakan pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Selain kedua kelompok masyarakat di atas, sasaran keuangan inklusif juga mencakup masyarakat lintas kelompok, yang terdiri dari: 1) Pekerja Migran, kelompok ini memiliki akses yang terbatas ke layanan keuangan formal untuk mendukung selama proses tahapan migrasi (pra, selama, dan pasca migrasi); 2) Wanita, berdasarkan data *Global Findex* 2014, hanya 37,5 persen wanita Indonesia yang memiliki rekening di lembaga keuangan formal; 3) Kelompok masyarakat Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), kelompok ini antara lain terdiri dari anak telantar, penyandang disabilitas berat, lanjut usia, mantan narapidana, dan mantan tunasusila; 4) Masyarakat di daerah

tertinggal, perbatasan, dan pulau-pulau terluar. Masyarakat ini tinggal di wilayah yang relatif kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional ditinjau dari kriteria perekonomian masyarakat, sumber daya manusia, prasarana infrastruktur, kemampuan keuangan lokal, aksesibilitas dan karakteristik daerah; 5) Kelompok Pelajar, Mahasiswa, dan Pemuda, jumlah kelompok pelajar, mahasiswa, dan pemuda diperkirakan mencapai 106,8 juta orang atau 41,87 persen dari jumlah penduduk Indonesia tahun 2015.

Berdasarkan Standar Nasional Keuangan Inklusi untuk mendukung SNKI terdapat pilar dan fondasi.

Pilar SNKI yaitu:

1. Pilar Edukasi Keuangan, edukasi keuangan bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat mengenai lembaga keuangan formal, produk dan jasa keuangan termasuk fitur, manfaat dan risiko, biaya, hak dan kewajiban, serta untuk meningkatkan keterampilan masyarakat dalam perencanaan dan pengelolaan keuangan.
2. Pilar Hak Properti Masyarakat, hak properti masyarakat bertujuan untuk meningkatkan akses kredit masyarakat kepada lembaga keuangan formal.
3. Pilar Fasilitas Intermediasi dan Saluran Distribusi Keuangan, Fasilitas intermediasi dan saluran distribusi keuangan bertujuan untuk memperluas jangkauan layanan keuangan untuk memenuhi kebutuhan berbagai kelompok masyarakat.
4. Pilar Layanan Keuangan pada Sektor Pemerintah, Layanan keuangan pada sektor Pemerintah bertujuan untuk meningkatkan tata kelola dan transparansi pelayanan publik dalam penyaluran dana Pemerintah secara non tunai.
5. Pilar Perlindungan Konsumen, Perlindungan

konsumen bertujuan untuk memberikan rasa aman kepada masyarakat dalam berinteraksi dengan lembaga keuangan, serta memiliki prinsip transparansi, perlakuan yang adil, keandalan, kerahasiaan dan keamanan data/informasi konsumen, penanganan pengaduan, serta penyelesaian sengketa konsumen secara sederhana, cepat, dan biaya terjangkau.

Kelima pilar SNKI ini harus ditopang oleh tiga fondasi sebagai berikut:

1. Kebijakan dan regulasi yang kondusif, pelaksanaan program keuangan inklusif membutuhkan dukungan kebijakan dan regulasi dari Pemerintah dan otoritas/regulator.
2. Infrastruktur dan teknologi informasi keuangan yang mendukung, fondasi ini diperlukan untuk meminimalkan informasi asimetris yang menjadi hambatan dalam mengakses layanan keuangan.
3. Organisasi dan mekanisme implementasi yang efektif, Keberagaman pelaku keuangan inklusif memerlukan organisasi dan mekanisme yang mampu mendorong pelaksanaan berbagai kegiatan secara bersama dan terpadu.

### **Bantuan Sosial Non Tunai dalam Penanggulangan Kemiskinan**

Mempercepat inklusi keuangan, pemerintah telah menetapkan bahwa penyaluran bantuan sosial kepada masyarakat dilakukan secara non tunai. Sistem baru penyaluran bantuan sosial ini diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai. Penyaluran bantuan sosial secara non tunai kepada masyarakat dinilai lebih efisien, tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu, tepat kualitas, serta tepat administrasi. Bantuan sosial adalah bantuan berupa uang tunai maupun non tunai, barang, atau jasa yang diberikan oleh kementerian/lembaga terkait di

tingkat pusat maupun daerah kepada seseorang, keluarga, kelompok atau masyarakat yang miskin, tidak mampu, dan rentan terhadap risiko sosial. Bantuan sosial non tunai tersebut disalurkan melalui bank-bank Himpunan Bank Milik Negara (Himbara) langsung ke rekening penerima dalam bentuk Kartu Kombo atau Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) serta buku tabungan.

Terdapat empat program utama bantuan sosial non tunai dan subsidi yang dapat diintegrasikan ke dalam KKS yaitu: 1) Program Keluarga Harapan (PKH), Program bantuan bagi anak usia sekolah, balita, ibu hamil, penyandang disabilitas, dan warga lanjut usia di atas 70 tahun. Target penerima PKH adalah 10 juta keluarga pada tahun 2018; 2) Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Bantuan sosial berupa bahan pangan seperti beras dan telur. Tahun 2018 ditargetkan ada 10 juta Keluarga Penerima Manfaat di 98 kota dan 118 kabupaten/kota yang menerima bantuan ini; 3) Program Indonesia Pintar (PIP), Pemberian bantuan pendidikan kepada seluruh anak usia sekolah (6-21 tahun) yang menerima Kartu Indonesia Pintar, atau yang berasal dari keluarga pemegang Kartu Keluarga Sejahtera (KKS). Target penerima bantuan ini sebanyak 19,7 juta siswa di seluruh Indonesia; 4) Subsidi bahan bakar LPG nontunai yang masih dalam tahap finalisasi. Saat ini pemerintah menargetkan 26,6 juta rumah tangga sebagai penerima subsidi elpiji 3 kilogram secara non tunai.

### **Kemiskinan dan Penurunan Angka Kemiskinan Semu**

Konsep kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekadar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral (Sholeh,

2010). Dalam arti sempit, kemiskinan dipahami sebagai keadaan kekurangan uang dan barang untuk menjamin kelangsungan hidup. Dalam arti luas, kemiskinan merupakan suatu fenomena *multiface* atau multi dimensional (Hamudy, 2008).

Menurut Suparlan (1995) kemiskinan didefinisikan sebagai standar tingkat hidup yang rendah yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau golongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan umum yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Chambers dalam Khomsan (2015) mengatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu: 1) kemiskinan (*poverty*); 2) ketidakberdayaan (*powerless*); 3) Kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*); 4) Ketergantungan (*dependence*); dan 5) Keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis. Hidup dalam kemiskinan bukan hanya hidup dalam kekurangan uang dan tingkat pendapatan rendah tetapi juga banyak hal lain seperti tingkat kesehatan, pendidikan rendah, perlakuan tidak adil dalam hukum, kerentanan terhadap ancaman tindakan kriminal, ketidakberdayaan menghadapi kekuasaan dan ketidakberdayaan dalam menentukan jalan hidupnya sendiri.

Menurut Chambers dalam Khomsan (2015), kemiskinan dapat dibagi dalam 4 bentuk, yaitu

1. Kemiskinan absolut, bila pendapatannya berada dibawah garis kemiskinan atau tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum atau kebutuhan dasar termasuk pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja.
2. Kemiskinan relatif, kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pada

pendapatan atau dapat dikatakan orang tersebut sebenarnya telah hidup diatas garis kemiskinan namun masih berada dibawah kemampuan masyarakat sekitarnya.

3. Kemiskinan kultural, mengacu pada persoalan sikap seseorang atau sekelompok masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya seperti tidak mau berusaha memperbaiki kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar.
4. Kemiskinan struktural, situasi miskin yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam sistem sosial budaya dan sosial politik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi kerap menyebabkan suburnya kemiskinan.

Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, Fakir Miskin didefinisikan orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya. Mencermati pengertian di atas, dapat dipahami bahwa seseorang yang dikategorikan fakir miskin hidup dalam kondisi memperhatikan. Aneka kebutuhan dasar, makanan, pakaian dan tempat tinggal, termasuk kebutuhan akan air bersih dan penerangan tidak terpenuhi dengan baik sehingga hidup kurang layak.

BPS mengartikan kemiskinan ketidakmampuan untuk memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yang meliputi kebutuhan pangan maupun non pangan. BPS menghitung kemiskinan lewat tingkat konsumsi penduduk atas kebutuhan dasar. Berdasarkan pendekatan ini, indikator yang digunakan adalah *Head Count Indeks* (HCI) yaitu jumlah persentase penduduk miskin

Tabel 1. Populasi dan Prosentase Penduduk Miskin Tahun 2003-2018

Tahun	Populasi Penduduk Miskin (juta jiwa)	Presentase Penduduk Miskin (%)
2003	37,34	17,42
2004	36,15	16,66
2005	35,1	15,97
2006	39,05	17,75
2007	37,17	16,58
2008	34,97	15,42
2009	32,53	14,15
2010	31,02	13,33
2011	30,42	12,49
2012	29,13	11,96
2013	28,55	11,47
2014	27,72	10,96
2015	28,59	11,22
2016	28,01	10,86
2017	26,58	10,12
2018	25,67	9,66

Sumber: BPS, 2019

yang berada dibawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan diperoleh dari besarnya rupiah yang dibelanjakan per kapita per bulan untuk memenuhi kebutuhan minimum pangan dan non pangan. Berdasarkan indikator kemiskinan tersebut didapat populasi penduduk dan prosentase penduduk miskin di Indonesia yang dari tahun ke tahun jumlah dan prosentase semakin menurun. Pada tahun 2018, prosentase penduduk miskin Indonesia mencapai titik terendah sepanjang sejarah Indonesia yaitu menyentuh dibawah 10 persen yaitu 9,66 persen atau hanya berjumlah 25,67 juta jiwa (BPS, 2019)

Namun penurunan angka kemiskinan tersebut dinilai melambat seiring dengan meningkatnya anggaran bantuan sosial yang diberikan oleh pemerintah. Pada tahun 2015 alokasi anggaran program perlindungan sosial hanya sebesar Rp. 249,7 Triliun., Pada tahun 2018 alokasi anggaran tersebut meningkat menjadi Rp. 291,7 Triliun. Bahkan pada tahun 2019 terjadi peningkatan drastis alokasi

anggaran program perlindungan sosial menjadi Rp. 387,3 Triliun

Menurut Sri Hartati (2019) penurunan angka kemiskinan hingga dibawah 10 persen merupakan suatu hal yang wajar lantaran banyaknya alokasi anggaran perlindungan sosial. Solusi yang ditawarkan pemerintah dalam mengatasi kemiskinan hanya solusi praktis tanpa menyentuh akar permasalahan. Penurunan angka kemiskinan bukan karena peningkatan pendapatan riil masyarakat akan tetapi karena adanya bantuan sosial yang diberikan oleh pemerintah. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa penurunan angka kemiskinan adalah penurunan angka kemiskinan semu.

Diagram 1. Alokasi Program Perlindungan Sosial (Rp.Triliun)



Sumber: BPS, 2019

Pengentasan kemiskinan dengan program bantuan sosial umumnya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan konsumsi masyarakat miskin. Hal ini bisa menimbulkan resiko yaitu ketergantungan masyarakat akan bantuan sosial dan menimbulkan pembengkakan anggaran pemerintah. Ketergantungan masyarakat akan bantuan sosial mendarah daging di masyarakat. Hal ini terlihat dari tingkat kemiskinan yang menurun tapi pencari Surat Keterangan Tidak Mampu (SKTM) justru makin marak. Masyarakat miskin terlanjur senang menyandang predikat miskin karena berbagai kemudahan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah.

Berbagai program penanggulangan kemiskinan seringkali terbentur oleh perilaku kemiskinan kultural. Mereka yang mengalami kemiskinan kultural mungkin sudah pasrah dan menerima keadaan apa adanya karena keengganan mereka untuk mengentaskan diri dari kemiskinan. Hal ini menyebabkan mengapa jumlah orang miskin stagnan. Kemiskinan kultural menimbulkan mental suka meminta. Sebagai contoh penerima bantuan PKH sebenarnya sudah mampu dan kondisinya relatif lebih baik dibanding dengan orang lain akan tetapi tidak mau secara suka rela melepas kepesertaannya sebagai peserta PKH. Oleh sebab itu sangat sulit untuk mengentaskan kemiskinan hanya dengan menggunakan pendekatan pemenuhan kebutuhan tanpa merubah pola pikir masyarakat miskin sehingga masyarakat tersebut terbebas dari kemiskinan kultural (Habibullah, dkk, 2018)

Penurunan angka kemiskinan semu tersebut disebabkan juga penetapan garis kemiskinan yang tidak realitis dengan keadaan yang sesungguhnya. Berdasarkan data dari BPS garis kemiskinan perkotaan dan perkotaan tahun 2013 ditetapkan dengan besaran yang sama hanya Rp. 275.779,-. Hal ini sangat tidak sesuai dengan realita yang biasanya kebutuhan hidup di perkotaan lebih. Pada tahun 2018, BPS menetapkan garis kemiskinan yang cukup realitis yaitu Rp. 425.770,- untuk perkotaan dan Rp. 410.670,- untuk pedesaan.

Tabel 2. Garis Kemiskinan Tahun 2013-2018

Tahun	Perkotaan	Perdesaan
2013	Rp275.779	Rp275.779
2014	Rp326.853	Rp296.681
2015	Rp356.378	Rp333.034
2016	Rp372.114	Rp350.420
2017	Rp400.995	Rp370.910
2018	Rp425.770	Rp410.670

Sumber: BPS, 2019

Garis kemiskinan yang nilainya rendah dan tidak sesuai untuk menopang kehidupan yang layak minimum menyebabkan misklasifikasi rumah tangga miskin yang sesungguhnya. Artinya jumlah rumah tangga miskin secara nasional terlihat sedikit tetapi angka sesungguhnya lebih besar daripada yang diungkapkan (Khomsan, 2015). Banyak keluarga yang sebenarnya miskin tapi berdasarkan garis kemiskinan yang ditetapkan terlalu rendah menyebabkan mereka tidak tergolong keluarga miskin. Akibatnya keluarga miskin tersebut tidak mendapat bantuan sosial dari pemerintah.

Pada tahun 2018 peranan komoditas makanan terhadap garis kemiskinan menyumbang 73,54 persen, meningkat dari September 2017 yang masih 73,35 persen. Bahkan, peranan kebutuhan non makanan semakin sedikit tinggal 26,46 persen. Realitas ini tentu tidak bisa dipandang sederhana. Inteprestasi dibalik angka tersebut secara sosial ekonomi berimplikasi dalam dan luas. Setidaknya, secara kasat mata terlihat kualitas hidup masyarakat miskin makin menurun. Pendapatan masyarakat miskin makin jauh menjangkau pemenuhan kebutuhan diluar kebutuhan makanan. Kebutuhan makananpun masih didominasi oleh beras di pedesaan peranan beras terhadap garis kemiskinan mencapai 25,51 persen, sementara di perkotaan 19,54 persen. Besaran tersebut meningkat dari September 2017 dengan pengaruh beras di pedesaan masih 24,52 persen dan di perkotaan 18,8 persen. Artinya kebutuhan makanan orang miskin baru sebatas perutnya terganjil oleh nasi (Sri Hartati, 2019). Pendapatan masyarakat miskin hanya untuk pemenuhan kebutuhan dasar khususnya pangan, hal ini menunjukkan bahwa berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah belum cukup efektif mengentaskan masyarakat

miskin, termasuk bantuan pangan non tunai yang merupakan bagian dari program inklusi keuangan tidak serta merta dapat mengentaskan kemiskinan.

### **Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai: Hanya pada Akses Jasa Keuangan**

Penyaluran bantuan sosial secara non tunai kepada para penerima bantuan. Keuntungan yang diperoleh antara lain:

1. Penerima tidak harus menarik seluruh bantuan yang diterima, sehingga terdapat insentif bagi penerima untuk menyimpan, memupuk aset, dan mengelola keuangan. Namun kenyataannya, bantuan yang diterima masyarakat miskin langsung diambil semua oleh penerima manfaat.
2. Kontrol penerima terhadap uang yang diterimanya juga tinggi. Kenyataannya penerima manfaat tidak bisa kontrol uang bantuannya yang disebabkan masih banyak penerima manfaat belum bisa mengakses bantuannya yang disimpan di Bank. Penarikan uang bantuan sosial di ATM, penerima bantuan masih meminta pertolongan satpam bank atau pendamping program.
3. Tingkat transparansi juga lebih tinggi, karena data elektronik menyimpan semua transaksi yang dilakukan.
4. Kecepatan dan waktu penyaluran akan menjadi lebih baik, karena berlangsung secara otomatis. Masyarakat penerima bantuan sosial dapat menerima bantuan sosial secara tepat bahkan uang bantuan sosialnya sudah diambil sebelum pemberitahuan resmi dari pendamping program.
5. Waktu penarikan bagi penerima pun menjadi lebih fleksibel dan tidak harus menunggu hingga periode tertentu.
6. Biaya administrasi akan menjadi lebih efisien secara agregat.

7. Proses rekonsiliasi dapat berlangsung dalam satu hari (*online*).
8. Tingkat inklusi keuangan masyarakat akan secara otomatis meningkat dengan adanya sistem ini.

Pelaksanaan penyaluran bantuan sosial non tunai merupakan salah satu pilar SNKI yaitu pilar layanan keuangan pada sektor pemerintah, layanan keuangan pada sektor pemerintah bertujuan untuk meningkatkan tata kelola dan transparansi pelayanan publik dalam penyaluran dana pemerintah secara non tunai. Inisiasi penyaluran bantuan sosial secara nontunai dengan berbagai skema dilaksanakan pada Program Keluarga Harapan (PKH), Program Indonesia Pintar (PIP), Program Indonesia Sehat (PIS), dan Beras Sejahtera (Rastra).

Bantuan sosial non tunai diberikan dalam rangka program penanggulangan diharapkan dapat mempermudah masyarakat untuk menjangkau layanan keuangan formal di perbankan sehingga mempercepat program keuangan inklusif. Penyaluran bantuan sosial non tunai juga dapat membiasakan masyarakat untuk menabung karena pencairan dana bantuan dapat mereka atur sendiri sesuai kebutuhan. Pada tataran ini penyaluran bantuan sosial non tunai hanya sebatas pencairan bantuan sosial mekanisme menabung tidak serta merta dilakukan oleh penerima manfaat.

Inklusivitas keuangan yang dicapai pada penyaluran bantuan sosial non tunai hanya pada akses jasa keuangan belum pada penggunaan jasa keuangan. Penerima manfaat bantuan sosial sudah memiliki akses terhadap jasa keuangan tetapi tidak ingin menggunakannya lebih lanjut untuk menabung ataupun jasa perbankan lainnya.

Ada berbagai hal yang menyebabkan penerima manfaat tidak menabung bantuan

sosial yang diterima, antara lain penerima manfaat bantuan sosial yang diterima memang benar-benar akan digunakan untuk pemenuhan kebutuhan yang mendesak dan tidak mampu untuk menabung. Oleh karena itu diperlukan upaya untuk mendidik masyarakat miskin untuk rajin menabung.

Terlalu banyaknya intervensi pemerintah melalui berbagai bantuan sosial yang diberikan berimplikasi juga terhadap konflik sosial dan menimbulkan kecemburuan sosial. Hal tersebut seiring dengan hasil penelitian Pudjianto (2015) implikasi sosial-politik akibat pelaksanaan program-program tersebut, yaitu terjadi konflik sosial dan praktik klienelisme yang cukup problematik. Berbagai hasil penelitian menunjukkan, program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan Bantuan Beras untuk Orang Miskin (Raskin) telah menimbulkan konflik. Berbagai konflik tersebut mengancam modal sosial (*social capital*) yang merupakan media yang digunakan masyarakat untuk mendistribusikan perlindungan sosial.

Modal sosial telah membantu masyarakat mempertahankan hidupnya saat negara mengalami keterbatasan dalam menjangkau kelompok miskin (Muhtar & Noviana, 2016). Pada saat yang sama, program-program tersebut telah dimanfaatkan elite politik untuk praktik klientelisme dengan cara menggunakannya untuk memperoleh dukungan politik guna memenangkan pemilihan kepala desa, pemilu legislatif, dan pemilu presiden sehingga melunturkan modal sosial yang berkembang di masyarakat. Modal sosial tidak lain adalah perasaan simpati dari seseorang atau suatu kelompok orang kepada seseorang atau kelompok lainnya. Perasaan simpati itu dapat berupa rasa kagum, perhatian, peduli empati, penghargaan, rasa tanggung jawab, atau kepercayaan terhadap seseorang atau sekelompok orang. seberapa besar nilai modal

sosial yang dimiliki seseorang terhadap orang lain ditentukan oleh seberapa jauh adanya unsur-unsur yang berupa rasa kagum, perhatian, kepedulian, dan lain-lainnya itu pada seseorang terhadap orang lain.

## PENUTUP

Inklusi keuangan merupakan seluruh upaya untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap jasa-jasa keuangan dengan cara menghilangkan segala bentuk hambatan baik yang bersifat harga maupun non harga. Penyediaan akses layanan dan jasa-jasa sektor keuangan yang terjangkau bagi masyarakat miskin secara langsung membuat kelompok masyarakat miskin ikut berpartisipasi dan menjadi agen pertumbuhan ekonomi sehingga dapat mengurangi tingkat kemiskinan. Penyaluran bantuan sosial non tunai dari pemerintah diharapkan dapat meningkatkan inklusi keuangan.

Inklusivitas keuangan yang dicapai pada penyaluran bantuan sosial non tunai hanya pada akses jasa keuangan belum pada penggunaan jasa keuangan. Penyaluran bantuan sosial non tunai diharapkan membiasakan masyarakat untuk menabung ternyata hanya sebatas pencairan bantuan sosial, mekanisme menabung tidak serta merta dilakukan oleh penerima manfaat. Inklusi keuangan pada masyarakat miskin adalah inklusivitas keuangan semu dan tidak berdampak pada penanggulangan kemiskinan. Penanggulangan kemiskinan dengan indikator penurunan angka kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan dasar merupakan penurunan angka kemiskinan semu, karena dipenuhi dengan bantuan sosial non tunai bukan karena peningkatan pendapatan riil masyarakat.

Kajian ini merekomendasikan penurunan angka kemiskinan semestinya dicapai dengan peningkatan pendapatan masyarakat miskin bukan dari pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat miskin apalagi dari bantuan sosial

non tunai. Peningkatan pendapatan dapat dicapai dengan memberikan peluang kerja pada masyarakat miskin dengan penciptaan pendapatan masyarakat diharapkan masyarakat miskin secara nyata dapat menabung dan inklusivitas keuangan pada masyarakat miskin benar-benar terjadi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bank Indonesia. (2014). *Booklet Keuangan Inklusif*. Jakarta: Bank Indonesia.
- Beck T, Demirguc-Kunt A, Peria MSM. (2006). "Reaching Out: Access to and Use of Banking Services Across Country". *Journal of Financial Economics*. 85:234-266.
- BPS. (2019). *Jumlah Penduduk Miskin-Menurut Provinsi 2007-2018*. Diakses tanggal 21 Januari 2019 dari <https://www.bps.go.id/dynamictable/2016/01/18/1119/jumlah-penduduk-miskin-menurut-provinsi-2007-2018.html>.
- BPS. (2019). *Garis Kemiskinan Menurut Provinsi 2013-2018* Diakses tanggal 21 Januari 2019 dari <https://www.bps.go.id/dynamictable/2016/01/18/1120/garis-kemiskinan-menurut-provinsi-2013-2018.html>.
- Dienillah, A. A., & Anggraeni, L. (2016). Dampak Inklusi Keuangan terhadap Stabilitas Sistem Keuangan di Asia. *Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan*, 184), 409-430.
- Demirguc-Kunt A, Beck T, Honohan P. (2008). *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington, DC (US): World Bank.
- Dixit, R., and Ghosh, M. (2013). Financial Inclusion for Inclusive Growth of India a Study of Indian States. *International Journal of Business Management & Research*, 31), 147–156.
- Dupas, P., Green, S., Keats, A., Robinson, J. (2012). "Challenges in Banking the Rural Poor: Evidence from Kenya's Western Province". (National Bureau of Economic Research Working, Paper No. 17851).
- European Commission Report. (2008). *Financial Services Provision And Prevention of Financial Exclusion*.
- Gerdeva A, Rhyne E. (2011). "Opportunities and Obstacles to Financial Inclusion". *Center of Financial Inclusion at ACCION International*, No.12, 20-28.
- Habibullah, H. (2017). Perlindungan Sosial Komprehensif di Indonesia. *Sosio Informa*, 31). Diakses tanggal 21 Desember 2018 dari <http://ejournal.kemsos.go.id/index.php/Sosioinforma/article/view/492>.
- Habibullah, dkk (2017). *Pemanfaatan Bantuan Sosial Program Keluarga Harapan*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial.
- Hamudy, MIA. (2008). *Pengentasan Rakyat Miskin dan Pembangunan Manusia di Jawa Barat*. Bandung: FISIP UNPAD.
- Hannig, Alfred dan Jansen, Stefan. (2010). *Financial Inclusion and Financial Stability: Current Policy Issues* (Asian Development Bank Institute Working Paper).
- Kementerian Sosial Republik Indonesia. (2015) Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial.
- Khomsan, Ali, dkk (2015) *Indikator*

- Kemiskinan dan Misklasifikasi Orang Miskin*, Jakarta: Yayasan Putaka Obor Indoensia.
- Levine Ross. (1997). "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda". *Journal of Economic Literature*. 35 (2): 688-726.
- Muhtar, M., & Noviana, I. (2016). Potensi Modal Sosial Pada Kelompok Usaha Bersama Program Penanggulangan Kemiskinan. *Sosio Informa*, 22). doi:https://doi.org/10.33007/inf.v2i2.254.
- Pudjianto, B., & Syawie, M. (2015). Kemiskinan dan Pembangunan Manusia. *Sosio Informa*, 13). doi:https://doi.org/10.33007/inf.v1i3.167
- Republik Indonesia, (2011) Undang-Undang Nomor 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
- Republik Indonesia, (2016) Peraturan Presiden Nomor 82 tahun 2016 tentang Strategi Nasional Keuangan Inklusif.
- Republik Indonesia, (2017). Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai.
- Sanjaya, I.M. (2014). *Inklusi Keuangan dan Pertumbuhan Inklusif sebagai Strategi Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*. Bogor: Institut Pertanian Bogor. Retrieved from: <http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/71330>.
- Sarma, M. (2012). *Index of Financial Inclusion A measure of financial sector inclusiveness*. (Berlin Working Papers on Money, Finance, Trade and development No. 07).
- Sarma, M and Pais, J. (2011). "Financial Inclusion and Development: A Cross Country Analysis". *Journal of International Development* 23, 613-628.
- Sitepu, A. (2017). Penanganan Fakir Miskin Ditinjau Dari Konsep-Konsep Pekerjaan Sosial. *Sosio Informa*, 31). doi:https://doi.org/10.33007/inf.v3i1.688.
- Sholeh, M (2010) *Kemiskinan: Telaah dan Beberapa Strategy Penanggulangannya* <http://staf.uny.ac.id/dosen/drs-maimum-sholeh-msi>. diakses 14 Januari 2019.
- Sri Hartati, Enny (2019). "Kemiskinan". *Kompas*, 22 Januari 2019.
- Suparlan, P (1995). *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Ummah, B. B., Nuryartono, N., & Anggraeni, L. (2018). Analisis Inklusi Keuangan dan Pemerataan Pendapatan di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*, 4 (1), 10-16.
- Unayah, N. (2017). Gotong Royong Sebagai Modal Sosial Dalam Penanganan Kemiskinan. *Sosio Informa*, 31). doi:https://doi.org/10.33007/inf.v3i1.63.