

TESIS

**BANTUAN PANGAN NON TUNAI KEPADA MASYARAKAT
BERPENGHASILAN RENDAH DALAM KERANGKA NEGARA HUKUM
DAN *GOOD GOVERNANCE***



OLEH:

ELOK NURTRIA ANGGRAENI

NIM. 032024153047

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA**

2022

**BANTUAN PANGAN NON TUNAI KEPADA MASYARAKAT
BERPENGHASILAN RENDAH DALAM KERANGKA NEGARA HUKUM
DAN *GOOD GOVERNANCE***

TESIS

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum
Minat Studi Hukum Pemerintahan Pada Fakultas Hukum
Universitas Airlangga**

Oleh:

ELOK NURTRIA ANGGRAENI

NIM. 032024153047

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
MINAT STUDI HUKUM PEMERINTAHAN FAKULTAS HUKUM**

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

2022

MOTTO

**“Berbuatlah Kebaikan Dimanapun,
Kapanpun, dan Dalam Situasi Apapun.
Memperbaiki Segalanya Setiap Hari dan Waktu.”**

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini telah disetujui.

Tanggal 15 Agustus 2022

Dosen Pembimbing Utama:



Dr. Rosa Ristawati, S.H., LL.M.
NIP. 197902172006042002

Dosen Pembimbing Kedua:



Dr. Sukardi, S.H., M.H.
NIP. 196106271989031002

Mengetahui :

**Koordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Airlangga**



Dr. Aktieva Tri Tjitrawati, S.H., M.Hum.
NIP. 94601071989032001

Tesis ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji,

Pada tanggal 5 Agustus 2022

PANITIA PENGUJI TESIS:

Ketua : Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H.

Anggota : 1. Dr. Sukardi, S.H., M.H.

2. Dri Utari Christina Rachmawati, S.H., LL.M.

3. Ekawestri Prajwalita Widiati, S.H., LL.M.

4. Dr. Rosa Ristawati, S.H., LL.M

ABSTRAK

Penanganan fakir miskin seringkali dibenturkan dengan angka kemiskinan di beberapa daerah. Padahal angka kemiskinan yang meningkat dikarenakan kesejahteraan sosial serta jaminan sosial yang tidak terpenuhi dalam kehidupan bermasyarakat khususnya di negara Indonesia ini. Sesuai dengan ketentuan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, mengamanatkan kewajiban negara untuk memelihara fakir miskin dan anak terlantar. Namun pada kenyataannya berbanding terbalik di beberapa daerah masih terdapat ketidakmerataan dan kesenjangan sosial dalam beberapa aspek bantuan sosial. Terkait bantuan sosial merupakan program pemerintah yang berupa jasa, barang, uang dan lainnya. Maka terdapat bantuan pangan yang menjadi program andalan Kementerian Sosial yaitu Bantuan Pangan Non Tunai yang ditujukan untuk mengurangi gizi buruk, mengurangi angka kemiskinan terkait permasalahan masyarakat yang sulit mendapatkan sembako dengan gizi seimbang dikarenakan masalah ekonomi. Tesis ini untuk menganalisa ratio legis pemberian bantuan pangan non tunai pada masyarakat penghasilan rendah dalam kerangka negara hukum Indonesia dan pemberian bantuan pangan non tunai pada masyarakat berpenghasilan rendah dalam perspektif *good governance*. Penelitian hukum yang dilakukan dalam tesis ini adalah menggunakan pendekatan perundang-undangan untuk menemukan kesesuaian antara aturan hukum dengan prinsip asas hukum. Fokus pada penelitian ini adalah pengkajian implementasi tata kelola kelembagaan pemerintah yang baik dalam praktek maupun kebijakannya. Penelitian ini nantinya akan menjabarkan secara spesifik terkait karakteristik bantuan pangan non tunai dan perspektif *good governance* dalam tata kelola kelembagaan pemerintah mengenai system bantuan pangan non tunai.

Hasil penelitian tesis ini adalah bahwa pemerintah memiliki kewajiban dalam menjamin kesejahteraan rakyat Indonesia dengan mekanisme pelaksanaan penyaluran bantuan sosial melalui program pemerintah yakni Bantuan Pangan Non Tunai sebagai perwujudan pemerintah untuk menjamin kesejahteraan rakyat dan pemenuhan hak asasi rakyat Indonesia. Pemerintah juga melakukan hal pelaksanaan penyaluran bantuan pangan berdasarkan prinsip-prinsip *good governance* yakni prinsip transparansi, prinsip akuntabilitas, prinsip keadilan dalam pengelolaan bantuan pangan non tunai maupun mekanisme penyaluran bantuan pangan non tunai. Hal ini sejalan dengan amanat pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat mengenai jaminan sosial dan kesejahteraan sosial dalam negara hukum.

Kata Kunci: *Bantuan Pangan, Negara Hukum, Pemerintahan yang Baik.*

ABSTRACT

The handling of the poor is often clashed with the poverty rate in some areas. In fact, the poverty rate has increased due to social welfare and social security that are not fulfilled in social life, especially in this Indonesian country. In accordance with the provisions of Article 34 paragraph (1) of the 1945 Constitution, it mandates the obligation of the state to care for the poor and abandoned children. However, in fact, in contrast, in some regions, there are still inequalities and social inequalities in some aspects of social assistance. Related to social assistance is a government program in the form of services, goods, money and others. So there is food assistance that is the mainstay program of the Ministry of Social Affairs, namely Non-Cash Food Assistance which is aimed at reducing malnutrition, reducing poverty rates related to the problems of people who find it difficult to get basic necessities with balanced nutrition due to economic problems. This thesis is to analyze the legislative ratio of providing non-cash food assistance to low-income people within the framework of the Indonesian legal state and the provision of non-cash food assistance to low-income people in the perspective of good governance. The legal research conducted in this thesis is to use a statutory approach to find conformity between the rule of law and the principles of legal principles. The focus of this research is the assessment of the implementation of good governance of government institutions in practice and policy. This research will later describe specifically related to the characteristics of non-cash food assistance and the perspective of good governance in government institutional governance regarding the non-cash food assistance system.

The result of this thesis research is that the government has an obligation to ensure the welfare of the Indonesian people by implementing the distribution of social assistance through a government program, namely Non-Cash Food Assistance as a manifestation of the government to ensure the welfare of the people and the fulfillment of the human rights of the Indonesian people. The government also carries out the implementation of food aid distribution based on the principles of good governance, namely the principle of transparency, the principle of accountability, the principle of fairness in the management of non-cash food assistance and the mechanism for distributing non-cash food assistance. This is in line with the mandate in the preamble to the Fourth Paragraph of the Constitution 1945 concerning social security and social welfare in the state of law.

Keywords: *Food Aid, State of Law, Good Government.*

PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Elok Nurtria Anggraeni

NIM : 032024153047

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Tesis saya ini adalah asli dan benar-benar hasil karya sendiri, dan bukan hasil karya orang lain dengan mengatasnamakan saya, serta bukan merupakan hasil peniruan atau penjiplakan (*plagiarism*) dari hasil karya orang lain. Tesis ini belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik baik di Universitas Airlangga, maupun di Perguruan Tinggi lainnya;
2. Dalam Tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar kepustakaan;
3. Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan dan ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya tulis Tesis ini, serta sanksi-sanksi lainnya sesuai dengan norma pengaturan yang berlaku di Universitas Airlangga.

Surabaya, 29 Juli 2022

Yang membuat pernyataan,



Elok Nurtria Anggraeni

NIM. 032024153047

DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235);

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 244 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 58 Tambahan Lembaran Negara Nomor 5679);

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851);

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601);

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5294);

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Upaya Penanganan Fakir Miskin Melalui Pendekatan Wilayah (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5449);

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 8);

Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2015 tentang Kementerian Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 86);

Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 156);

Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1845) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Sosial Nomor 22 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Sosial (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1517);

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2047) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 228/PMK.05/2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 254/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 2147);

Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyaluran Belanja Bantuan Sosial di Lingkungan Kementerian Sosial (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 75);

Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 732) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2019 tentang

Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1042);

Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1002) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1002);

Peraturan Menteri Sosial Nomor 10 Tahun 2016 tentang Mekanisme Penggunaan Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin (Berita Negara Tahun 2016 Nomor 705);

Keputusan Menteri Sosial Nomor 24/HUK/2016 tentang Kelompok Kerja Pengelola Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin;

Keputusan Menteri Sosial Nomor 32/HUK/2016 tentang Penetapan Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin;

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 2 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 1);

DAFTAR SINGKATAN

BPNT	= Bantuan Pangan Non Tunai
KPM	= Keluarga Penerima Manfaat
RASKIN	= Program Subsidi Beras Untuk Rakyat Miskin
RASTRA	= Beras Sejahterah
KKS	= Kartu Keluarga Sejahtera
PKH	= Program Keluarga Harapan
PIP	= Program Indonesia Pintar
SAKIP	= Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
KKN	= Korupsi, Kolusi dan Neptisme

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Statistik kemiskinan di Kota Surabaya tahun 2020.....	75
Tabel 2 Data penerima BPNT di salah satu kecamatan yang berada di Surabaya bulan Desember tahun 2020.....	75

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, serta senantiasa memberikan kesehatan, kesempatan, kekuatan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya dengan judul “Karakteristik Bantuan Pangan Non Tunai Terkait Bantuan Masyarakat Berpenghasilan Rendah” dengan baik. Tesis ini disusun guna memenuhi salah satu persyaratan memperoleh gelar Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini tidak akan terlaksana tanpa adanya bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, dengan segala kerendahan hati penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya atas dorongan semangat, doa, serta dukungan moral maupun materi, kepada:

1. Orang tua penulis, Bapak Sistriyanto dan, Ibu Lilik Surmiwaningsih serta keluarga besar;
2. Ibu Dr. Rosa Ristawati, S.H., LL.M. dan Bapak Dr. Sukardi, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing Tesis;
3. Para Dosen Penguji tesis penulis,
4. Ibu Dr. Aktieva Tri Tjitrawati, S.H., M.Hum. selaku Koordinator Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga beserta jajarannya;
5. Ibu Zandy Wulan Ayu Widhi Prameswari selaku Dosen Wali penulis;
6. Seluruh Dosen, Staf Pengajar, serta karyawan Fakultas Hukum Universitas Airlangga;
7. Faizal Mahdi Danarfian selaku suami penulis;

Penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan dalam penyusunan tesis ini. Oleh karena itu, kritik dan saran yang sifatnya membangun akan sangat diterima dengan senang hati oleh penulis. Akhir kata, penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak.

Surabaya,2022

Penulis,
Elok Nurtria Anggraeni

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	ii
MOTTO.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iv
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
ABSTRAK.....	vi
ABSTRACT.....	vii
DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	viii
DAFTAR SINGKATAN.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xii
KATA PENGANTAR.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xv
BAB I - PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	5
1.3 Tujuan Penelitian.....	5
1.4 Manfaat Penelitian.....	5
1.5 Keaslian Penelitian.....	6
1.6 Kerangka Konseptual.....	6
1.6.1 Konsep Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Bantuan Pangan Non Tunai.....	6
1.6.2 Konsep Negara Hukum dalam Bantuan Pangan Non Tunai.....	10
1.6.3 Konsep Demokrasi dalam Bantuan Pangan Non Tunai.....	12
1.6.4 Konsep <i>Good Governance</i> dalam Bantuan Pangan Non Tunai.....	16
1.6.5 Konsep Bantuan Pangan Non Tunai Berdasarkan Peraturan yang Berlaku Saat Ini.....	19

1.6.6	Konsep Pemerintah Daerah dalam Pemberian Bantuan Pangan Non Tunai.....	23
1.7	Metode Penelitian.....	29
1.7.1	Tipe Penelitian.....	29
1.7.2	Pendekatan Masalah.....	30
1.7.3	Sumber Bahan Hukum.....	31
1.7.4	Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	32
1.7.5	Analisis Bahan Hukum.....	33
1.8	Sistematika Penulisan.....	34
BAB II -	RATIO LEGIS PEMBERIAN BANTUAN PANGAN NON TUNAI PADA MASYARAKAT PENGHASILAN RENDAH DALAM KERANGKA NEGARA HUKUM INDONESIA.....	35
2.1	Filosofis Kewajiban dalam Menjamin Kesejahteraan Rakyat.....	35
2.2	Kewajiban Konstitusional Pemerintah dalam Menjamin Kesejahteraan Rakyat.....	41
2.3	Pemberian Bantuan Pangan Non Tunai Sebagai Pemenuhan Hak Asasi Rakyat Indonesia.....	47
2.4	Mekanisme Pemberian Bantuan Pangan Non Tunai dalam Peraturan Perundang-Undangan.....	53
BAB III -	PEMBERIAN BANTUAN PANGAN NON TUNAI PADA MASYARAKAT BERPENGHASILAN RENDAH DALAM PERSPEKTIF GOOD GOVERNANCE.....	58
3.1	Analisa Pemberian Bantuan Pangan Non Tunai dalam Prinsip <i>Good Governance</i>	58
3.2	Prinsip Transparansi Terhadap Mekanisme Pemberian Bantuan Pangan Non Tunai.....	63
3.3	Prinsip Akuntabilitas Terhadap Pengelolaan Bantuan Pangan Non Tunai.....	66
3.4	Prinsip Keadilan Terhadap Pemberian Bantuan Pangan Non Tunai.....	72

3.5	Prinsip Pertanggungjawaban Terhadap Pemberian Bantuan Pangan Non Tunai.....	74
BAB IV - PENUTUP.....		78
4.1	Kesimpulan.....	78
4.2	Saran.....	79
DAFTAR BACAAN.....		81