

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

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.

Di era pemerintahan reformasi ini menjalankan beberapa kebijakan mengenai penguatan perlindungan sosial dalam tujuan melindungi ketahanan pangan masyarakat yang berpenghasilan rendah. “Dengan memulai instrumen kebijakan program RASKIN [Program Subsidi Beras Untuk Rakyat Miskin]”¹, “diawalinya program bantuan transfer tunai, dan pengalihan subsidi bahan bakar minyak [Bappenas 2014]”². Hal yang menjadi hal penting dari program ketahanan pangan Indonesia yaitu

¹Muhammad Belanawane, *Kelembagaan Penyediaan dan Penyaluran Komoditas Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)*, PUSLITBANGKESOS KEMENTERIAN SOSIAL, Jakarta, 2020.

²Kementerian Sosial, *Pedoman Umum Program Sembako 2020*, Kantor Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Jakarta, 2019. h.1.

terhadap komoditis beras, yang merupakan sumber kalori utama bagi sebagian besar penduduk. “Program Subsidi Beras Untuk Rakyat Miskin [RASKIN] pertama kali diterapkan pada tahun 2002 dan menjadi program perlindungan sosial terbesar di Indonesia. Pada 2015, dengan nama baru, Rastra [Beras Sejahtera]”.³

Pada mulanya program Rastra [Beras Sejahtera] adalah bagian dari Sistem Ketahanan Pangan Nasional yang dalam pelaksanaannya untuk mencapai kedaulatan pangan dan kemandirian. Raskin [Program Subsidi Beras Untuk Rakyat Miskin] sendiri adalah program yang memiliki tujuan untuk mmeberi bantuan kepada kelompok masyarakat berpendapatan rendah dalam rangka menjaga kesejahteraannya serta memenuhi kebutuhan pangan, khususnya beras. Akan tetapi Raskin [Program Subsidi Beras Untuk Rakyat Miski] dan Rastra [Beras Sejahtera] telah menerima sejumlah kritik, khususnya mengenai kualitas beras yang buruk, sehingga berdampak terhadap penentuan sasaran program yang tidak efisien dan pasar beras lokal.⁴

Dengan adanya kritikan terkait Raskin (Program Subsidi Beras Untuk Rakyat Miskin) dan Rastra (Beras Sejahtera), maka pemerintah membuat Program Beras yang disalurkan secara non-tunai. Penyaluran non-tunai tersebut dilakukan dengan memanfaatkan system perbankan untuk memudahkan pengendalian dan pemantauannya. Program tersebut juga menggunakan sistem voucher.

“Pada tahun 2017 pemerintah mulai melaksanakan secara terbatas pada 44 kota terpilih program Bantuan Pangan Non Tunai [BPNT]”⁵, sebuah sistem bantuan sosial pangan untuk keluarga berpenghasilan rendah dalam bentuk *cash transfers* yang dimodifikasi menggantikan

³ Muhammad Belanawane, *Loc.Cit.*

⁴ *Ibid.*,

⁵ *Ibid.*,

skema subsidi bantuan barang langsung, seperti Raskin (Program Subsidi Beras Untuk Rakyat Miskin) dan evolusinya, Rastra (Beras Sejahtera).

Dengan memanfaatkan intermediasi lembaga keuangan formal seperti bank, melalui Kartu Keluarga Sejahtera [KKS], keluarga penerima BPNT [Bantuan Pangan Non Tunai] mendapatkan akun rekening di bank yang memungkinkan mereka menukar bantuan sebesar Rp. 110.000. Pada Tahun 2020 dalam rangka mewujudkan penguatan perlindungan sosial dan meningkatkan efektifitas program bantuan sosial pangan, maka program BPNT [Bantuan Pangan Non Tunai] dikembangkan menjadi program Sembako.⁶

Dengan program Sembako, pada tahun 2020 indeks bantuan yang semula Rp.110.000/KPM/bulan naik menjadi Rp.150.000/KPM/ bulan, dan pada tahun 2021 naik menjadi Rp.200.000/KPM/ bulan dengan manfaat komoditas berupa beras dan telur berkualitas setara dengan nilai tersebut.⁷

Penyaluran bantuan secara non-tunai adalah transfer bantuan/subsidi secara langsung dari Pemerintah ke rekening tabungan penerima bantuan. Bantuan/subsidi dapat berupa uang (Program Keluarga Harapan/PKH, Program Indonesia Pintar/PIP) atau berupa barang (Raskin). Dalam pemanfaatannya, penerima bantuan dapat menarik tunai, membeli barang secara elektronik, atau ditabung. Khusus untuk Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) pemanfaatan bantuan untuk membeli beras dilakukan dengan voucher elektronik yang dapat digunakan untuk membeli beras dengan kualitas sesuai keinginannya melalui toko/warung pilihannya. Voucher elektronik ini diharapkan dapat memberikan banyak manfaat sekaligus. Pertama, ketepatan sasaran, jumlah, waktu, dan kualitas lebih terjamin. Kedua, memberikan lebih banyak pilihan dan kendali 6 Kelembagaan

⁶ *Ibid.*,

⁷ *Kementrian Sosial, Loc.Cit.*

Penyediaan dan Penyaluran Komoditas Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) kepada rakyat miskin untuk memilih kualitas beras dan toko/warung sesuai pilihannya. Bantuan Pangan Non Tunai atau disebut dengan BPNT pembiayannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan ketentuan Pasal 18 Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Tunai.

Mekanisme di lapangan terkait pertanggungjawaban pemerintah dan maksud untuk mensejahterakan rakyat dalam perlindungan fakir miskin, seringkali terjadi hal yang tidak sejalan terhadap pedoman dasar pemerintahan yang baik dalam prakteknya di lapangan. Adapun terkait perlunya memberikan kesempatan mengenai penguatan pemberdayaan terhadap e-warong serta pengaturan kelembagaan dan skema pelaksanaan program yang dibutuhkan agar memastikan bahwa mekanisme *supply chain* komoditas tidak hanya menguntungkan *stakeholders* pemodal besar, tentunya adalah saran yang begitu berharga bagi perkembangan program bantuan sosial pangan dan sebagai meningkatkan keterpadanan antar-program perlindungan sosial di waktu yang akan datang, agar dengan mudah meningkatkan kemandirian ekonomi dan pangan kepada keluarga penerima manfaat bantuan sosial pangan di Indonesia.

Maka berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik mengambil judul **“Bantuan Pangan Non Tunai Kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah Dalam Kerangka Negara Hukum Dan *Good Governance*”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji adalah sebagai berikut:

1. Ratio legis pemberian bantuan pangan non tunai pada masyarakat penghasilan rendah dalam kerangka negara hukum Indonesia.
2. Pemberian bantuan pangan non tunai pada masyarakat berpenghasilan rendah dalam perspektif *good governance*.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menganalisis ratio legis pemberian bantuan pangan non tunai pada masyarakat penghasilan rendah dalam kerangka negara hukum Indonesia.
2. Menganalisis pemberian bantuan pangan non tunai pada masyarakat berpenghasilan rendah dalam perspektif *good governance*.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini Secara teoritis, bermanfaat untuk menambah dan melengkapi literatur pengetahuan hukum, Dan bagi mahasiswa fakultas hukum dan civitas akademika Universitas Airlangga Surabaya yang ingin lebih mendalami masalah tentang Bantuan Pangan Non Tunai Kepada

Masyarakat Berpenghasilan Rendah dalam Kerangka Negara Hukum dan *Good Governance*.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini Secara praktis, bermanfaat untuk semua pihak yang terkait dalam bidang hukum. Penelitian ini bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran bagi kalangan teoritis dan bagi praktisi hukum untuk meningkatkan pengetahuan tentang Bantuan Pangan Non Tunai Kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah dalam Kerangka Negara Hukum dan *Good Governance*.

1.5 Keaslian Penelitian

Bahwa penelitian ini berbeda dengan penelitian lainnya dikarenakan peneliti berfokus pada tolak ukur penerima bantuan pangan non tunai, dimana hal ini sering terjadi kesalahan dalam prakteknya dan bagaimana tanggungjawab pemerintah dalam menjalankan pemerintahan yang terbuka dan sesuai prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

1.6 Kerangka Konseptual

1.6.1 Konsep Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Bantuan Pangan Non Tunai

Menurut Jack Donnely bahwa hak asasi manusia merupakan hak-hak yang dimiliki setiap umat manusia. Umat manusia mempunyai hak asasi manusia bukan karena diberikan ataupun hukum positif, melainkan berdasarkan martabatnya sebagai manusia.⁸

⁸ at.al.--- Rhona K. M. Smith, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008.

Asal mula pemahaman terkait hak asasi manusia adalah bersumber dari teori hak kodrati. Teori hak kodrati menurut John Locke adalah bahwa setiap individu memiliki hak yang penting atas kebebasan, kehidupan, dan kekayaan yang merupakan kepemilikan sendiri yang tak dapat dipindahkan atau dicabut oleh negara, kecuali atas persetujuan pemiliknya.⁹

Berdasarkan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea pertama bahwa setiap warga negara memiliki hak kemerdekaannya dalam segala hal. Hal tersebut juga dikuatkan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang bermakna bahwa setiap warga negara Indonesia memiliki hak yang sama di hadapan hukum dan kehidupan yang layak berdasarkan kemanusiaan yang adil dan beradab. Dengan terdapat dasar hukum mengenai hal tersebut, maka telah jelas bahwa hak asasi manusia telah tertuang dalam kaidah hukum di Indonesia. Penjabaran mengenai perlindungan hak asasi manusia juga telah tertuang dalam Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial yang berbunyi bahwa keadaan terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara untuk mampu hidup layak dan dapat mengembangkan diri, sehingga mampu melaksanakan fungsi sosialnya. Negara Indonesia juga telah menegaskan terkait jaminan sosial dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial yaitu bahwa jaminan sosial

⁹ John Locke, *Two Treatise of Civil Government*, The Aldine Press, London, 1960.

untuk menjamin fakir miskin, anak yatim piatu terlantar, lanjut usia terlantar, penyandang cacat fisik, cacat mental, cacat fisik dan mental, eks penderita penyakit kronis yang mengalami masalah ketidakmampuan sosial-ekonomi agar kebutuhan dasarnya terpenuhi. Sehingga dalam hal tersebut negara telah menjamin hak asasi manusia terhadap kesejahteraan sosial.

Hak asasi manusia adalah instrument untuk menjaga harkat dan martabat manusia sesuai dengan kodrat kemanusiaannya yang luhur. Hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Hak Asasi Manusia memiliki definisi seperangkat hak yang melekat dalam hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatannya, sekaligus perlindungan harkat dan martabatnya.¹⁰

Indonesia adalah Negara yang berpedoman pada hukum yang berlaku saat ini dalam bertata negara. Mengenai hal tersebut Negara Indonesia dalam segi pemerintahannya memiliki instrumen HAM untuk melindungi kodrat kemanusiaan. Hal tersebut dijabarkan dalam Bab X UUD 1945 tentang Hak Asasi Manusia, Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Adapun hak asasi manusia dalam kesejahteraan sosial adalah bahwa fakir miskin dan anak terlantar mendapat

¹⁰ Sri Widayati, *Hak Asasi Manusia*, Loka Aksara, Tangerang, 2019., h. 2.

perlindungan sosial oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah dengan berdasar pada Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini sejalan dengan program pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan terkait untuk mencegah kekurangan gizi dan stunting dengan bantuan sosial berupa Bantuan Pangan Non Tunai yang menyalurkan komoditi pangan. Komponen dalam komoditi pangan terdapat gizi seimbang meliputi: karbohidrat, protein nabati, protein hewani, vitamin dan mineral.

1.6.2 Konsep Negara Hukum dalam Bantuan Pangan Non Tunai

Indonesia adalah negara hukum. Teori negara hukum pada pokoknya tidak dapat dipisahkan dari teori tentang demokrasi dan harus dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama. Bahwa kekuatan teori *rechtsstaat* tidak berada pada dirinya sendiri, akan tetapi berada dalam kaitannya dengan teori demokrasi. Apabila terdapat seseorang bertitik tolak pada konsep negara hukum, sehingga orang tersebut akan pada pemberian kualifikasi kepada konsep negara hukum yang diidealkan yakni negara hukum yang demokratis, dikarenakan banyak negara hukum yang tidak demokratis.¹¹

Bahwa adanya aturan-aturan hukum dalam suatu negara bersama-sama secara keseluruhan merupakan tatanan yang disebut Tata Hukum.

Montesquieu mengungkapkan bahwa “Hukum yang baik adalah hukum yang melindungi berbagai kepentingan umum, sedangkan tanda dari suatu masyarakat yang bebas ialah semua orang yang dimungkinkan untuk mengikuti kecenderungan mereka sendiri sepanjang tidak melanggar hukum.” Berkaitan dengan tema kebebasan Montesquieu memberikan batasan yang penting bagi terpeliharanya kebebasan itu sendiri, yaitu pembatasan dengan hukum. Pembatasan dengan hukum terbagi

¹¹ Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Deepublish, Yogyakarta, 2018. h. 238.

atas 2 bagian meliputi sebagai berikut;¹²

a. Membangun Sistem Hukum

Hadirnya sistem hukum sebagai hasil kombinasi dari prinsip-prinsip dan hakikat pemerintah tertentu. Hakikat pemerintah merupakan isi yang membentuk pemerintah. Prinsip merupakan cara bertindak atau keinginan manusia yang menggerakkan pemerintahan.

b. Pentingnya Hukum dalam Negara

Hukum adalah salah satu unsur krusial dalam sebuah negara. Hukum ada sebagai salah satu aturan hidup dalam bertindak di dalam masyarakat. Di Indonesia sendiri mempunyai beberapa jenis hukum salah satunya yaitu Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara adalah bagian dari hukum publik di Indonesia yang mengendalikan kehidupan bernegara. Hukum tata negara juga sebagai salah satu cabang hukum yang mengatur terkait prinsip dan norma hukum yang tertulis dalam praktek kenegaraan.

Menurut Bagir Manan bahwa negara hukum kesejahteraan adalah memposisikan negara ataupun pemerintah, bukan hanya sebagai ketertiban masyarakat Indonesia, akan tetapi mengemban tanggung jawab untuk memberikan kesejahteraan umum dan sosial bagi rakyat Indonesia. Dalam konsep negara hukum kesejahteraan memiliki tiga aspek yakni: aspek hukum, aspek politik, dan aspek sosial ekonomi.¹³

Aspek politik mencita-citakan terdapat pembatasan kekuasaan negara dalam berpolitik. Aspek hukum mewajibkan terdapat prinsip supremasi hukum dalam lingkup asas legalitas, proses penegakkan hukum, dan *rule of law*. Aspek sosial ekonomi mencita-citakan terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial.¹⁴

Adapun ciri-ciri negara hukum kesejahteraan berdasarkan

¹² Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Deepublish, Yogyakarta, 2018.

¹³ Bagir Manan, *Politik Perundang-Undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Lampung, 1996. h. 9.

¹⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.

pandangan Muchsan yaitu negara memiliki tujuan untuk mensejahterahkan kehidupan rakyatnya secara merata, negara pun diberikan kewajiban untuk melakukan pelayanan sosial secara optimal dan menyeluruh.¹⁵

Dalam pelaksanaannya pemerintah memiliki Program Bantuan Sosial yang mana salah satunya adalah Bantuan Pangan Non Tunai. Program Bantuan Pangan Non Tunai merupakan tindakan pemerintah dalam tercapainya sebuah cita-cita bangsa Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang menerangkan bahwa *“kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasar kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”* Dalam sepenggal Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alenia ke IV memiliki tujuan untuk memberikan kesejahteraan sosial bagi rakyat Indonesia yang adil dan damai dengan berdasarkan konstitusional.

1.6.3 Konsep Demokrasi dalam Bantuan Pangan Non Tunai

Menurut Robert A. Dahl¹⁶ dalam karyanya yang terkenal mengemukakan lima syarat bagi demokrasi untuk suatu ide politik (Robert A. Dahl, 1985:10-11) yakni:
(1) adanya persamaan hak pilih di muka hukum terkait sebuah keputusan kolektif yang bersifat mengikat;

¹⁵ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1992.

¹⁶ Rosa Ristawati, “The Implementation of Good Governance in the Presidential Election in Indonesia”, *Yuridika*, Vol. 36 2021.

- (2) partisipasi efektif adalah adanya peluang yang serupa bagi setiap warga negara dalam mekanisme pembuatan keputusan secara kolektif;
- (3) pembeberan kebenaran adalah adanya kesempatan yang sama bagi semua orang agar melakukan penilaian mengenai jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
- (4) kontrol terakhir terhadap agenda adalah terdapat kekuasaan eksklusif bagi masyarakat sebagai penentu agenda mana yang tidak harus dan harus diputuskan lewat proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu kepada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat; dan
- (5) pencakupan adalah tecakupnya masyarakat untuk melingkupi setiap orang dewasa pada kaitannya dengan hukum. Pada definisinya ini Dahl terlihat mengutamakan keikutsertaan warga negara dalam proses perumusan kebijakan, terdapat pengawasan pada kekuasaan dan terdapat jaminan persamaan perlakuan negara terhadap setiap masyarakat sebagai unsur-unsur pokok demokrasi.¹⁷

Sedangkan menurut Lyman Tower Sargent demokrasi adalah memberikan makna mengenai demokrasi yang berada dalam kondisi yang sama. Menurut Sargent demokrasi yaitu:

- 1. mewajibkan terdapat keikutsertaan rakyat dalam pengambilan keputusan,
- 2. terdapat persamaan hak di antara warga negara, adanya kemerdekaan dan kebebasan yang dipertahankan pada atau diberikan dan dimiliki oleh warga negara,
- 3. terdapat skema perwakilan yang efektif, dan akhirnya terdapat skema pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip kepentingan umum (Lyman Tower Sargent, 1987: 29).¹⁸

Selanjutnya, Henry B. Mayo menyatakan nilai-nilai berikut ini untuk nilai-nilai yang wajib dipenuhi untuk mendefinisikan demokrasi yaitu:

- (1) Mengatasi pertikaian-pertikaian secara suka rela dan damai.
- (2) Menjamin apabila terdapat perubahan secara damai pada suatu masyarakat yang sering berubah.
- (3) Terdapat perubahan pemilik kekuasaan dengan teratur.
- (4) Terdapat tindakan paksaan seminimal mungkin.

¹⁷ Sunarso, "DEMOKRASI DI INDONESIA (SUATU KAJIAN TENTANG KONSEP DAN IMPLEMENTASINYA)", *Jurusan PKn dan Hukum, FISE, UNY.*, .

¹⁸ *Ibid.*,

- (5) Adanya diakui dan dihormati atas nilai keanekaragaman.
- (6) Kadilan yang tegas.
- (7) Kemajuan ilmu pengetahuan dalam berbagai aspek.
- (8) Adanya diakui dan dihormati atas kebebasan setiap masyarakat. (Miriam Budihardjo, 1995: 165).¹⁹

Nyaris setiap teori, selalu memberi penekanan pada realitanya bahwa yang memiliki kekuasaan dalam demokrasi adalah rakyat, hal itu sejalan dengan kata *demos* dan *kratos* yang memiliki makna yaitu *demos* adalah rakyat sedangkan *kratos* adalah kekuasaan. Dalam kata lain setiap individu yang telah dipilih rakyat wajib untuk mempertanggungjawabkan segala kebijakannya yang akan diputuskannya atau kewenangannya. Pertanggungjawaban tersebut tidak hanya berpengaruh pada dirinya sendiri melainkan berdampak pada keberlanjutan bangsa. Rakyat juga memiliki peranan dalam hal pengambil keputusan dan menentukan atas hal-hal dalam sistem demokrasi.

Berkaitan dengan demokrasi yang mudah berubah sesuai perkembangan zaman maka sejalan dengan pendapat Robert Dahl adalah sebagai berikut:²⁰

- a. Akuntabilitas, dalam demokrasi bahwa terdapat pemenuhan kewajiban seseorang tersebut terhadap pertanggungjawaban atas keputusan dan kewenangan yang telah diputuskan dalam beberapa kebijakan.
- b. Rotasi kekuasaan, dalam demokrasi bahwa terdapat adanya kesempatan mengenai pergantian kekuasaan atas sebuah kewenangan, hal tersebut menjadikan partai politik yang menang akan diberi kesempatan untuk membentuk eksekutif yang mengatur tata kelola pemerintahan sampai periode masa jabatan telah selesai. Apabila dalam sebuah

¹⁹ *Ibid.*,

²⁰ *Ibid.*,

negara terdapat demokrasi yang masih rendah maka terdapat kekuasaan yang masih rendah dan sebaliknya.

- c. Rekrutment politik yang terbuka, dalam demokrasi adalah terdapat sebuah kekuasaan yang berotasi, yang mana hal ini menjadikan adanya seseorang yang terpilih untuk dijadikan perwakilan rakyat, tentunya dipilih oleh rakyat berdasarkan pemilihan umum. Sehingga setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi wakil rakyat.
- d. Pemilihan umum, dalam demokrasi adalah pemilihan umum dilakukan secara berkala. Semua warga negara berhak dan bebas memilih hak pilihnya berdasarkan kehendaknya tanpa danya paksaan dari pihak lain.
- e. Menikmati hak-hak dasar, dalam sebuah negara yang demokrasi adalah semua warga negara berhak memiliki hak dasar secara bebas, sehingga warga negara berhak menikmati kebebasannya yang meliputi;
 - Hak mengemukakan pendapat yakni seetiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk membuat penentuan terhadap hak pilihnya dalam berpolitik terkait pemecahan masalah yang berhubungan dengan dirinya ataupun berhubungan dengan masyarakat disekitarnya.
 - Hak berserikat dan berkumpul yakni diwujudkan dengan mengikuti berbagai politik, non politik, dan organisasi tanpa adanya campur tangan pihak lain.
 - Hak mengikuti pers secara bebas yakni masyarakat luas mempunyai pandangan dalam mendapatkan informasi dari pers, apa saja yang dianggap penting selama tidak mencela, tidak menghina, tidak mengandung sara, dan tidak menggunjing antar satu sama lain.

Berdasarkan teori dan pandangan para ahli bahwa demokrasi dalam kaitannya dengan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) merupakan tindakan masyarakat dalam melakukan kebebasan terkait penerimaan informasi atas bantuan pangan non tunai secara terang dan transparan meliputi mekanisme bantuan pangan non tunai dan proses pendataan dalam validasi dan verifikasi mengenai calon KPM (Keluarga Penerima Manfaat).

Masyarakat juga perlu mengetahui segala macam bentuk pelaksanaan negara dalam kesejahteraan sosial melalui perangkat desa beserta pendamping BPNT (Bantuan Pangan Non Tunai) yang memberikan sosialisasi atas beberapa bantuan sosial yang telah dibentuk dan telah disalurkan kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM).

1.6.4 Konsep *Good Governance* dalam Bantuan Pangan Non Tunai

Hak asasi manusia pada perlindungan kesejahteraan sosial tidak bisa lepas dengan peranan *good governance*. Pemahaman *good governance* adalah secara sederhana bisa dimaknai dengan pemerintahan yang baik. Secara umum merupakan penyelenggara pemerintahan yang memiliki kaitan dengan permasalahan akuntabilitas, transparansi, dan sebagainya. *Good governance* secara kerangka bisa dimengerti dengan adanya suatu cara yang memposisikan rakyat mampu mengendalikan segi ekonominya dalam hal institusi serta sumber politik dan sosialnya bukan saja sekadar ditujukan untuk pembangunan akan tetapi juga agar menciptakan integrasi bagi kesejahteraan rakyat.²¹

Pemahaman *good governance* di Indonesia yakni secara lahiriah memiliki makna pengaturan, akan tetapi dalam pemahaman lain yakni cara penyelenggaraan urusan administrasi, politik dan ekonomi dalam pengelolaan suatu bangsa. *Good Governance* bisa tercapai jikalau terdapat hubungan yang sinergis diantara Sektor Swasta, Masyarakat dan Negara. keterkaitan tersebut dicirikan oleh adanya:²²

- a. Partisipasi; bahwa setiap warga negara baik langsung maupun melalui perwakilan, mempunyai suara dalam pembuatan keputusan dalam pemerintahan.
- b. Aturan hukum (rule of law); kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk hak asasi manusia.
- c. Transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi; informasi dapat diperoleh oleh mereka yang membutuhkan serta dapat dipahami dan dimonitor.

²¹ Teuku Saiful Bahri Johan, *Loc.Cit.*, h., 296-299.

²² I Nyoman Gede Remaja, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Panji Sakti, 2017.

- d. Ketanggapan (*responsiveness*); yang berarti bahwa berbagai lembaga dan prosedur-prosedur harus berupaya untuk melayani setiap stakeholder dengan baik dan aspiratif.
- e. Orientasi pada *consensus*; *Governance* yang baik menjadi perantara kepentingan-kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas.
- f. Kesetaraan (*equity*); semua warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk meningkatkan atau mempertahankan kesejahteraannya.
- g. Efektifitas dan efisiensi; penggunaan sumber-sumber secara berhasil guna dan berdaya guna.

Dalam pelaksanaannya, *governance* meliputi tiga institusi yang satu dengan yang lainnya berhubungan, yakni sektor swasta (*private sector*), lembaga swadaya masyarakat (*civil society*), dan negara (*state*). Meutia Ganie Rachman²³ menyatakan *good governance* sebagai cara pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang menyertakan pengaruh sektor non-pemerintah dan sektor negara dalam suatu usaha kolektif. Definisi ini memperkirakan banyak aspek yang terlibat dimana tidak ada yang terlalu menonjol yang menjadi penentu gerak aspek lain.

Banyaknya komponen atau prinsip yang menjadi dasar tata pemerintahan yang baik terdapat banyak variasi d, dari satu pakar ke pakar lainnya, dari satu institusi ke institusi lain. Akan tetapi paling tidak ada sebanyak prinsip yang dipandang sebagai prinsip-prinsip utama yang menjadi dasar *good governance*, yakni: partisipasi masyarakat, partisipasi transparansi, dan akuntabilitas.²⁴

1. Prinsip Akuntabilitas

Semakin meningkatnya keinginan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih [*good governance dan clean government*] telah mendorong penerapan sistem dan pe pertanggungjawaban yang jelas, tepat, teratur, dan efektif yang dikenal dengan Sistem

²³ Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, ed. Elydar Chaidir Marpoyan Tujuh Publishing, Pekan Baru, 2016. h. 87.

²⁴ *Ibid.*, h. 90.

Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah [SAKIP]. Penerapan sistem tersebut bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab dan bebas dari praktik-praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme [KKN].

2. Prinsip Partisipasi Masyarakat

Semua warga masyarakat mempunyai suara dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga perwakilan sah yang mewakili kepentingan mereka. [DPR, DPD, DPRD]. Partisipasi menyeluruh tersebut dibangun berdasarkan beberapa aspek :

1. Kebebasan berkumpul
2. Mengungkapkan pendapat,
3. Mapasitas untuk berpartisipasi secara konstruktif.

Prinsip partisipasi mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

3. Prinsip Transparansi

Transparansi merupakan prinsip yang melakukan jaminan kebebasan atau akses teruntuk tiap-tiap orang untuk mendapatkan informasi tentang pelaksanaan penyelenggara pemerintahan, yaitu informasi mengenai, proses pembuatan, pelaksanaannya dan kebijakan, dengan hasil-hasil yang dicapai. Transparansi merupakan adanya kebijakan terbuka untuk pengawasan. Sedangkan yang disebut dengan informasi merupakan informasi terkait tiap faktor kebijakan pemerintah yang bisa dijangkau oleh publik.

Keterbukaan informasi diinginkan dapat melahirkan persaingan politik yang toleran, kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik, dan sehat. Prinsip ini memiliki 2 aspek yaitu:

1. komunikasi secara meluas dari pemerintah,
2. hak masyarakat mengenai kebebasan dalam menerima informasi.

Keduanya akan sangat sukar dilaksanakan apabila pemerintah tidak menyelesaikan dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik merupakan awal mula dari

transparansi. Akan tetapi secara sederhana bisa dikatakan adanya suatu prinsip transparansi paling tidak bisa ditakar melewati beberapa indikator sebagai berikut:²⁵

- a) proses yang menanggung sistem standarisasi dan keterbukaan dari segala mekanisme pelayanan publik.
- b) proses yang memberikan fasilitas pertanyaan-pertanyaan publik mengenai berbagai pelayanan publik dan kebijakan, ataupun mekanisme didalam sektor publik.
- c) proses yang memberikan fasilitas penyebaran informasi maupun pelaporan ataupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam pelaksanaan dalam pelayanan.

1.6.5 Konsep Bantuan Pangan Non Tunai Berdasarkan Peraturan Yang Berlaku Saat Ini

Bantuan Pangan Non Tunai didasarkan pada Pasal 1 ayat (4) Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai bahwa bantuan pangan non tunai dari pemerintah yang diberikan terhadap keluarga penerima manfaat secara berkala setiap bulannya melalui *e-wallet* atau uang elektronik yang disebut kartu keluarga sejahterah (KKS) selanjutnya dipergunakan untuk pembelian barang belanjaan berupa bahan pangan yang telah ditunjuk sekaligus ditentukan agen atau e-warung. E-warung adalah elektronik warung gotong royong yaitu agen bank atau pedagang atau pihak

²⁵ Leny Nofianti, *Public Sector Governance Pada Pemerintah Daerah*, Pekanbaru, 2015.

lain yang telah bekerja sama dengan pihak Bank Penyalur yang telah ditentukan sebagai tempat pembelian bahan pangan oleh Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Terkait penetapan kategori Keluarga Penerima Manfaat (KPM) untuk BPNT (Bantuan Pangan Non Tunai), maka Kementerian Sosial berdasarkan pada Pasal 17 Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyaluran Belanja Bantuan Sosial di Lingkungan Kementerian Sosial adalah penerima bantuan sosial dalam kategori miskin dan tidak mampu sumber datanya mengacu pada DT PFM dan OTM Kementerian Sosial. Adapun kriteria penerima bantuan sosial berdasarkan pada Pasal 12 Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyaluran Belanja Bantuan Sosial di Lingkungan Kementerian Sosial memiliki masalah sosial yang meliputi; kemiskinan, keterlantaran, keterpencilan, kedisabilitas, ketunaan sosial, korban bencana, dan korban kekerasan

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Tunai, bahwa terdapat penjabaran mengenai Bantuan Sosial pada Pasal 1 ayat (1) yaitu bantuan yang berbentuk uang, barang, atau jasa terhadap seseorang, kelompok, keluarga, masyarakat miskin, tidak mampu, dan / atau rentan terhadap resiko sosial. Dalam hal tersebut terdapat suatu perbedaan mengenai Bantuan Pangan Non

Tunai dengan Bantuan Sosial Secara Tunai, Bantuan Sosial Secara Tunai ruang lingkupnya lebih luas daripada Bantuan Pangan Non Tunai, Bantuan Pangan Non Tunai atau disingkat menjadi BPNT adalah bantuan yang berupa bahan pangan yang bergizi seimbang yang dapat dibeli oleh KPM (Keluarga Penerima Manfaat) di e-warung atau agen yang telah ditunjuk oleh Kementerian Sosial meliputi:

- a. **Sumber karbohidrat:** beras atau bahan pangan lokal seperti jagung pipilan dan sagu.
- b. **Sumber protein hewani:** telur, daging sapi, ayam, ikan.
- c. **Sumber protein nabati:** kacang-kacangan termasuk tempe dan tahu.
- d. **Sumber vitamin dan mineral:** sayur-mayur, buah-buahan.

Pemilihan komoditas program sembako atau bantuan pangan non tunai bertujuan agar setiap Keluarga Penerima Manfaat (KPM) mendapatkan kecukupan gizi yang seimbang, dengan adanya hal tersebut sebagai suatu upaya untuk pencegahan stunting atau gizi buruk pada masa 1000 Hari Pertama Kehidupan (HPK), dimulai sejak ibu hamil, ibu menyusui, dan anak usia 6-23 bulan.

Mekanisme penyaluran BPNT (Bantuan Pangan Non Tunai) pada pelaksanaannya terdapat langkah baru yaitu memperhatikan kualitas dan kuantitas komoditi bahan pangan

yang meliputi sumber karbohidrat, sumber protein hewani, sumber protein nabati, sumber vitamin, dan sumber mineral. Dengan system mekanisme yang baru maka dibentuk tim koordinasi Bansos Pangan yaitu dilakukan secara bertingkat di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota sampai tingkat kecamatan agar tercipta harmonisasi dan sinergi dalam prakteknya sehingga mencapai hasil yang diinginkan. Adapun tim pengendali dalam kegiatan penyaluran bantuan pangan non tunai (BPNT) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017 Pasal 14 ayat (3) yaitu tim tersebut diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (PMK), wakil ketua merupakan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (BPN)/ kepala bappenas, sekretaris merupakan Sekretariat Eksekutif Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), dengan anggota para Menteri dan Kepala Lembaga termasuk juga kantor staff kepresidenan, Gubernur Bank Indonesia dan Ketua Dewan Komisiner Otoritas Jasa Keuangan. Selanjutnya terdapat pendamping BPNT yaitu petugas yang mendampingi proses secara keseluruhan dalam pelaksanaan program BPNT mulai dari registrasi, penggantian data, kontak informasi dan pengaduan, terdiri dari Koordinator Tenaga Kesejahteraan Sosial (TKS) Kabupaten/Kota, Koordinator Program Keluarga Harapan (PKH)

Kabupaten/Kota, Pendamping PKH dan Asisten Pendamping PKH bagi wilayah yang sulit. Sehingga dapat disimpulkan mengenai mekanisme penyaluran BPNT sesuai pada Pasal 11 Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 tahun 2019 atas perubahan Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai adalah melalui tahapan berikut:

- a. registrasi dan/atau pembukaan rekening;
- b. edukasi dan sosialisasi;
- c. penyaluran; dan
- d. pembelian barang

1.6.6 Konsep Pemerintah Daerah dalam Pemberian Bantuan Pangan Non Tunai

Pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang terdiri atas dua komponen yaitu pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, selanjutnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan pedoman Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan menjadi kewenangan daerah otonom.²⁶

Terhadap konteks otonomi daerah, pemerintah daerah bertumpu pada tiga asas berdasarkan peraturan yang diatur dalam

²⁶ Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, ed. Muhammad Fauzan Zarkasi Kencana, Jakarta, 2019. h. 62.

Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

1. Desentralisasi

Menurut Koesumaatmaaja menerangkan bahwa makna desentralisasi dari segi kata yang berasal dari Bahasa latin, yaitu *de* berarti lepas *centerum* berarti pusat, selanjutnya berdasarkan peristilihannya merupakan melepaskan [terlepas dari pusat].²⁷

2. Dekonsentrasi

Menurut Amrah Muslimin, dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti, gubernur, walikota, dan camat.²⁸

3. Tugas Pembantuan

Menurut Bagir Manan mengatakan bahwa urusan rumah tangga mengenai tugas pembantuan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan pemerintah yang dibantu, sedangkan substansi tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu.²⁹

Dalam hal ini pihak Pemerintah Daaerah berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial sesuai Pasal 4 ayat (1) adalah sebagai penyelenggara kesejahteraan sosial yang

²⁷ *Ibid.*,

²⁸ *Ibid.*,

²⁹Andi Pitono, *Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantuan dalam Penyelenggaraan Pemerintah*, Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN, Jatinangor:Sumedang, 2012. h. 20.

melaksanakan pendataan terhadap data terpadu kesejahteraan sosial secara mandiri atau bersama dengan lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang kegiatan statistik. Dalam melakukan kegiatan pendataan data terpadu kesejahteraan sosial maka pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan verifikasi dan validasi data terpadu kesejahteraan sosial. Hasil pendataan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah disampaikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi sebelum diteruskan kepada Menteri Sosial. Bila dalam hal pelaksanaan verifikasi dan validasi terdapat hasil pendataan ditemukan ketidaksesuaian maka dilakukan perbaikan data. Pemerintah daerah dengan melakukan pendataan data terpadu kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 6 Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, maka Pemerintah Daerah telah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah di bidang sosial.

Pemerintah daerah turut melakukan permohonan penggunaan data terpadu kesejahteraan sosial kepada Menteri Sosial dengan mekanisme mengajukan permohonan tertulis kepada Menteri Sosial yaitu pemerintah daerah mengajukan permohonan kepada Menteri Sosial dengan menggunggah surat permohonan secara tertulis dalam bentuk berita acara serah terima melalui SIKS-NG. Surat permohonan tersebut memuat

atas beberapa hal yaitu variabel data, spesifikasi data, serta jumlah data dan perincian lainnya yang dibutuhkan oleh pemohon. Dalam hal tersebut data terpadu kesejahteraan sosial bisa digunakan setelah data terpadu kesejahteraan sosial telah ditetapkan oleh Menteri Sosial. Pembaharuan data terpadu kesejahteraan sosial diajukan kembali oleh pemerintah daerah berdasarkan Pasal 14 s/d Pasal 21 Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, selanjutnya apabila pemerintah daerah telah mendapatkan data terpadu kesejahteraan sosial maka wajib melaporkan secara tertulis dengan memberikan hasil pemanfaatan data terpadu kesejahteraan sosial kepada Menteri Sosial paling lambat setelah program selesai dilaksanakan hal tersebut sesuai dengan aturan pada Pasal 26 ayat (1) Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial. Akan tetapi jika pemerintah daerah tidak melakukan pelaporan secara berkala terhadap hasil pelaksanaan program tersebut berdasarkan aturan pada Pasal 27 ayat (1) Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, maka permohonan penggunaan data terpadu kesejahteraan sosial tidak dapat diberikan.

Pemerintah daerah dalam hal pelaksanaan program bantuan

pangan non tunai (BPNT) berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 tahun 2019 perubahan atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai adalah bahwa Pemerintah Daerah menjadi pelaksana dalam persiapan penyaluran BPNT sesuai pada Pasal 9 ayat (2) Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 tahun 2019 perubahan atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai. Pemerintah daerah berkoordinasi dengan Bank Penyalur dan persiapan e-warung berdasarkan jumlah dan lokasi KPM (Keluarga Penerima Manfaat) yang ditetapkan oleh Menteri Sosial. Dalam hal penetapan jumlah kuota penerima BPNT berdasarkan Pasal 6 Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 tahun 2019 perubahan atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai adalah Menteri Sosial menetapkan jumlah dan lokasi penerima BPNT pada akhir tahun untuk dipergunakan pada anggaran berikutnya. Adapun terkait proses penyaluran BPNT maka pemerintah daerah melakukan sosialisasi dan edukasi terhadap pelaksanaan proses penyaluran BPNT setelah registrasi dan pembukaan rekening oleh Bank Penyalur sesuai dalam Pasal 14 s/d Pasal 20 Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 tahun 2019 perubahan atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan

Non Tunai , mengenai edukasi dan sosialisasi yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah meliputi:

- terdapat materi mengenai produk dan tata cara penggunaan KKS untuk program BPNT;
- manfaat menabung dan perencanaan keuangan keluarga;
- tata cara penyampaian pengaduan;
- kebijakan dan program BPNT.

Terkait pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam pelaksanaan penyaluran BPNT adalah bahwa pemerintah daerah menjadi penyelenggara kesejahteraan sosial untuk data terpadu kesejahteraan sosial dan mengenai sosialisasi sekaligus edukasi kepada masyarakat setempat yang menjadi penerima manfaat BPNT.

Sejalan dengan hal yang telah dikemukakan oleh **Logemann** bahwa Negara dan organisasi jabatan dan dalam suatu negara itu ada jabatan pemerintahan, yaitu lingkungan pekerjaan tetap terdapat wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam segala tugas kenegaraan selain bidang pembuatan undang-undang dan peradilan.³⁰

Sehingga pemerintah bertanggungjawab pada saat warga dapat untuk meminta bertanggungjawab atas segala tindakan dan akibatnya menghukum atau memberikan apresiasinya, pertanggungjawaban pemerintahan merupakan penilaian atas perilaku masa lalu bukan perbuatan yang akan di masa datang.³¹

Pemerintah daerah sesuai pada Pasal 4 dan Pasal 5

³⁰ Teuku Saiful Bahri Johan, *Loc. Cit.*

³¹ Susan Boix, Carles dan C. Stoke, *Pertanggungjawaban dan Kelangsungan Hidup Pemerintah*, Nusamedia, 2021. h. 30.

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial bahwa memiliki tanggungjawab dan kewenangan yaitu sebagai berikut:

- a. Tanggungjawab Pemerintah Daerah adalah mengalokasikan anggaran untuk penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah, melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di daerah yang bersifat local, dan memberikan bantuan sosial terhadap masyarakat
- b. Wewenang Pemerintah Daerah adalah melakukan penetapan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal dan selaras dalam kebijakan pembangunan nasional, melakukan koordinasi pelaksanaan program penyelenggaraan kesejahteraan sosial, pengawasan pengumpulan sumbangan dan penyaluran bantuan sosial sesuai kewenangannya.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian tesis ini merupakan penelitian hukum yang berorientasi pada penemuan kebenaran berupa kesesuaian antara aturan hukum dengan prinsip-prinsip *good governance* maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik.³² Fokus pada penelitian ini adalah pengkajian implementasi tata kelola

³² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017.

kelembagaan pemerintah yang baik dalam prakteknya maupun kebijakannya. Guna mendukung pengkajian tersebut, maka peneliti menganalisa peraturan dengan pelaksanaan penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam menjamin jaminan sosial. Penelitian ini nantinya akan menjabarkan secara spesifik terkait bantuan pangan non tunai kepada masyarakat berpenghasilan rendah dalam kerangka negara hukum dan *good governance*, selanjutnya melakukan analisis terkait kewajiban negara dalam menjamin warga negaranya dan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan bantuan pangan non tunai.

1.7.2 Pendekatan Masalah

Berdasarkan pendekatan-pendekatan tersebut diatas, maka pendekatan yang digunakan untuk penelitian hukum ini adalah pendekatan peraturan Perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*).

- Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang akan dibahas dalam penelitian ini yakni Bantuan Pangan Non Tunai Kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah dalam Kerangka Negara Hukum dan *Good Governance*.

- Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - b) Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai Perubahan atas Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai.
 - c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.
 - d) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.
 - e) Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial.
 - f) Peraturan Pemerintah Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.

1.7.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber penelitian hukum dalam hal ini menyangkut tentang bahan penelitian yang digunakan oleh peneliti, yakni:³³

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *autoritatif*, artinya mempunyai otoritas. Bahan-

³³ *Ibid.*, h. 181.

bahan primer ini terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan. Dalam hal ini peneliti menggunakan bahan hukum:

b. Bahan hukum sekunder merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Dalam hal ini peneliti menggunakan bahan hukum:

1. Buku
2. Buku Elektronik
3. Jurnal Hukum

1.7.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini terkait dengan bahan hukum yang digunakan adalah dengan menggunakan teknik tertulis atau biasa disebut sebagai Penelitian Pustaka. Setelah diperoleh bahan-bahan hukum tersebut diseleksi, diuraikan dan dianalisa yang kemudian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum yang berlaku. Kemudian berdasarkan pada bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan diklarifikasi dan rumusan yang

disusun secara sistematis sesuai dengan yang dibutuhkan untuk membahas pokok-pokok permasalahannya.

1.7.5 Analisis Bahan Hukum

Untuk menjawab permasalahan hukum yang terdapat dalam penelitian ini, dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:³⁴

Pertama, akan menentukan isu hukum yang ditemukan melalui identifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hal-hal yang tidak relevan;

Kedua, mencari dan dikumpulkan bahan hukum seperti bahan hukum primer, sekunder atau bahan non hukum;

Ketiga, menelaah isu hukum dengan menggunakan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;

Keempat, mengolah data dengan dilakukan interpretasi, disistematisasi, dianalisis dan disimpulkan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;

Kelima, memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

³⁴ *Ibid.*, h. 212.

1.8 Sistematika Penulisan

Berdasarkan sistematika, tesis ini akan diuraikan dalam 4 (empat) bab, yaitu:

BAB I : Bab I ini membahas mengenai pengantar dan pendahuluan dari tesis ini, bab ini berisi latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian teoritik, metode penelitian, serta yang terakhir adalah sistematika penulisan.

BAB II : Bab II ini penulis akan menguraikan tentang isu ratio legis pemberian bantuan pangan non tunai pada masyarakat penghasilan rendah dalam kerangka negara hukum Indonesia.

BAB III : Bab III ini penulis akan menguraikan tentang isu pemberian bantuan pangan non tunai pada masyarakat berpenghasilan rendah dalam perspektif *good governance*.

BAB IV : Bab IV ini merupakan akhir dari penulisan tesis yang didalamnya akan diuraikan mengenai kesimpulan dan saran.