

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang senantiasa hadir ditengah-tengah masyarakat, khususnya di Negara berkembang seperti Indonesia. Kemiskinan adalah sebagai suatu standar tingkat hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan.¹⁸ Berbagai teori dan pengembangan terus menerus dikembangkan untuk mengatasi masalah ini. Krisis telah membawa Indonesia pada peningkatan angka kemiskinan terutama sebagai efek dari gejolak krisis moneter. Dalam batang tubuh UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) menjelaskan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Serta Pasal 34 yang menyebutkan bahwa “ fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara”.¹⁹

Untuk meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta untuk mendorong keuangan inklusif, Presiden Republik Indonesia memberikan arahan agar bantuan sosial dan subsidi disalurkan secara non tunai melalui rapat terbatas tentang Keuangan Inklusif tanggal 26 April 2016. Penyaluran bantuan sosial non tunai yang menggunakan sistem perbankan ini dapat mendukung perilaku produktif penerima bantuan serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas

¹⁸ Abu Ahmadi, Ilmu Sosial Dasar, (Jakarta:Rineka Cipta, 2009), hlm.326.

¹⁹ Indonesia (a), Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 34.

program bagi kemudahan dalam mengontrol, memantau, dan mengurangi penyimpangan.²⁰

Untuk mengatasi masalah kemiskinan tersebut, maka pemerintah menggulirkan berbagai kebijakan yaitu salah satunya adalah Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yang merupakan transformasi dari Beras untuk Keluarga Sejahtera (Rastra). Dan sekarang berubah lagi dengan program baru yaitu Program Sembako 2020.

Program Sembako merupakan pengembangan dari program Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) sebagai program transformasi bantuan pangan untuk memastikan program menjadi lebih tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu, tepat harga, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Seperti halnya program BPNT, program Sembako diharapkan dapat memberikan pilihan kepada penerima manfaat dalam memilih jenis, kualitas, harga dan tempat membeli bahan pangan.

Untuk program Sembako, pemerintah meningkatkan nilai bantuan dan memperluas jenis komoditas yang dapat dibeli sehingga tidak hanya berupa beras dan telur seperti pada program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), namun juga komoditas lainnya yang mengandung sumber karbohidrat, protein hewani, protein nabati maupun vitamin dan mineral sebagai upaya dari Pemerintah untuk memberikan akses Keluarga Penerima Manfaat (KPM) terhadap bahan pokok dengan kandungan gizi lainnya.

Program Sembako dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia, termasuk juga wilayah yang memiliki keterbatasan dari sisi infrastruktur nontunai, sinyal telekomunikasi dan akses geografis, dengan memberlakukan mekanisme khusus untuk wilayah-wilayah dengan kendala akses tersebut.

Bantuan program Sembako disalurkan melalui sistem perbankan, yang diharapkan juga dapat mendorong perilaku produktif masyarakat dan mengembangkan ekonomi lokal, kedepannya program Sembako

²⁰ Andi Za Dulung, Petunjuk Teknis Mekanisme Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai, (Jakarta: Direktur Jenderal Penanganan Fakir Miskin Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2018), hlm.2.

diharapkan juga dapat diintegrasikan dengan program bantuan sosial lainnya melalui sistem perbankan.

Perlindungan sosial masyarakat akan pangan diberikan dalam bentuk bantuan sosial pangan kepada Keluarga Penerima manfaat (KPM) dari kelompok masyarakat berpenghasilan rendah/keluarga miskin dan rentan. Bantuan sosial pangan bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin dan rentan tersebut dalam memenuhi kebutuhan pangannya.

Program bantuan sosial pangan sebelumnya merupakan Subsidi Rastra dan mulai ditransformasikan menjadi Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) pada 2017 di 44 kota terpilih. Selanjutnya, pada tahun 2018 program Subsidi Rastra secara menyeluruh ditransformasi menjadi program Bantuan Sosial Pangan yang disalurkan melalui skema nontunai dan Bansos Rastra. Pada akhir tahun 2019 dan 2020, program Bantuan Sosial Pangan di seluruh kabupaten/kota dilaksanakan dengan skema nontunai atau BPNT.

Bantuan Sosial adalah bantuan berupa barang, atau jasa kepada seseorang, keluarga, kelompok, atau masyarakat miskin, tidak mampu, atau rentan terhadap risiko sosial²¹. Bantuan Pangan Nontunai yang disingkat BPNT adalah Bantuan Sosial yang disalurkan secara nontunai dari pemerintah yang diberikan kepada KPM setiap bulannya melalui uang elektronik selanjutnya digunakan untuk membeli bahan pangan yang telah ditentukan di e-warong.²² Bantuan program Sembako di Kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur mulai muncul pada bulan Agustus tahun 2017, bantuan ini dikeluarkan penyaluran setiap bulan sekali.

Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan dan memberikan bahan pangan dengan tepat sasaran, tepat waktu, tepat jumlah,

²¹ Indonesia (b), Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai, Pasal 1 angka 1.

²² *Loc. cit.*, Pasal 1 angka 4.

tepat kualitas, tepat harga, dan tepat administrasi. Manfaat Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) yaitu salah satunya untuk meningkatkan ketahanan pangan di tingkat Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan.²³ Peserta Bantuan Pangan Nontunai dipersyaratkan sebagai Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang tercantum data Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) dan/atau data penerima bantuan dan pemberdayaan sosial yang bersumber dari data terpadu kesejahteraan sosial atau keluarga miskin saja.²⁴

Mekanisme pembagian bantuan pangan nontunai Program Sembako tersebut di Kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur, dilakukan dengan prosedur e-warong yaitu e-warong Warung Misem sebagai tempat pembelian barang. Pembelian barang dilaksanakan setelah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) menerima bantuan pangan nontunai Program Sembako yang awalnya senilai Rp.110.000,00 bertambah menjadi Rp.200.000,00. Bantuan pangan nontunai Program Sembako tidak dapat diambil secara tunai dan hanya dapat digunakan untuk pembelian bahan pangan yang telah ditentukan yaitu seperti beras, telur, ayam dan/atau ikan, dan buah-buahan dengan menggunakan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) di e-warong tersebut. Kartu Keluarga Sejahtera yang selanjutnya disingkat KKS adalah instrumen pembayaran yang memiliki fitur uang elektronik dan/atau tabungan yang dapat digunakan sebagai media penyaluran berbagai Bantuan Sosial termasuk program Sembako.²⁵ Sedangkan e-warong adalah pedagang atau pihak lain yang telah bekerja sama dengan bank penyalur dan ditentukan sebagai tempat penarikan atau pembelian Bantuan Sosial oleh penerima Bantuan Sosial bersama penyalur yaitu bank BNI. Pembelian barang oleh Keluarga Penerima Manfaat (KPM) bantuan pangan nontunai Program Sembako di e-warong menggunakan dana

²³ *Loc. cit*, Pasal 2 Ayat (1) dan (2).

²⁴ *Loc. cit*, Pasal 5 Ayat (1).

²⁵ *Loc. cit*, Pasal 1 angka 6.

rekening *e-wallet* Keluarga Penerima Manfaat (KPM) bantuan pangan nontunai Program Sembako.

Masalah dari masyarakat nya yaitu masih adanya masyarakat yang mampu mendapatkan bantuan pangan nontunai Program Sembako 2020, sedangkan dalam Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Nontunai dijelaskan bahwa yang berhak menerima bantuan tersebut yaitu Keluarga Penerima Manfaat atau Keluarga miskin saja. Seperti kasus di Kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur membenarkan banyaknya Keluarga Sejahtera yang masih mendapatkan bantuan pangan nontunai Program Sembako. Sehingga dengan hal tersebut peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut bagaimana praktik pendistribusian dan bagaimana administrasi pengaturan bagi seleksi kriteria penerima bantuan pangan nontunai Program Sembako karena dikhawatirkan akan terjadinya ketidak merataan dan ketidakadilan dalam proses pendistribusiannya.

Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas maka penulis membuat skripsi ini yang berjudul:

“Analisis Yuridis terhadap Distribusi Bantuan Pangan Non Tunai Program Sembako 2020 (Studi Kasus : Kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka terdapat permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan seleksi pendistribusian bantuan pangan non tunai Program Sembako 2020?
2. Bagaimanakah implementasi distribusi bantuan pangan non tunai Program Sembako 2020 di Kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur?
3. Bagaimana pandangan islam yang terkait Pendistribusian bantuan pangan nontunai Program Sembako 2020 di Kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mencapai suatu tujuan. Tujuan yang terkandung dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk menganalisis bagaimana pengaturan seleksi Pendistribusian bantuan pangan nontunai Program Sembako 2020.
- b. Untuk menganalisis dan menjelaskan implementasi Pendistribusian bantuan pangan nontunai Program Sembako 2020 kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) di Kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur.
- c. Untuk menganalisis bagaimana menurut pandangan islam yang terkait Pendistribusian bantuan pangan nontunai Program Sembako 2020 di Kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan dan menambah pengetahuan peneliti terhadap informasi tentang Pendistribusian bantuan pangan nontunai Program Sembako 2020 dalam perspektif Hukum.

b. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk memberikan pengetahuan dan dapat menjadikan bahan pelajaran, referensi atau tambahan informasi bagi masyarakat tentang Praktik Pendistribusian bantuan pangan nontunai Program Sembako 2020 dalam perspektif Hukum.

D. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Untuk itu peneliti menjadikan kerangka konseptual sebagai pedoman operasional dalam pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi data adalah:

1. Program Sembako adalah program bantuan sosial pangan yang merupakan pengembangan dari bantuan pangan nontunai dengan penambahan nilai bantuan dan jenis bahan pangan.²⁶
2. Bantuan Sosial adalah bantuan berupa uang, barang, atau jasa kepada seseorang, keluarga, kelompok atau masyarakat miskin tidak mampu, dan/atau rentan terhadap risiko sosial.²⁷

²⁶ Effendy Muhadjir, *Pedoman Umum Program Sembako Tahun 2020*, (Jakarta: Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan/Selaku Ketua Tim Pengendali Pelaksanaan Penyaluran), hlm. 10.

²⁷ Indonesia (b), *Loc.cit*, Pasal 1 angka 1.

3. Elektronik Warung Gotong Royong yang selanjutnya disebut e-warong adalah agen bank, pedagang dan/atau pihak lain yang telah bekerja sama dengan Bank Penyalur dan ditentukan sebagai tempat penarikan/pembelian Bantuan Sosial oleh Penerima Bantuan Sosial bersama Bank Penyalur.²⁸
4. Keluarga Penerima Manfaat yang selanjutnya disingkat KPM adalah keluarga yang ditetapkan sebagai penerima Bantuan Sosial.²⁹
5. Bantuan Pangan Nontunai yang selanjutnya disingkat BPNT adalah Bantuan Sosial yang disalurkan secara nontunai dari pemerintah yang diberikan kepada KPM setiap bulannya melalui uang elektronik selanjutnya digunakan untuk membeli bahan pangan yang telah ditentukan di e-warong.³⁰
6. Bank Penyalur adalah bank mitra kerja tempat dibukanya rekening atas nama pemberi Bantuan Sosial yang akan disalurkan kepada Penerima Bantuan Sosial atau KPM BPNT secara nontunai.³¹
7. Kartu Keluarga Sejahtera yang selanjutnya disingkat KKS adalah instrument pembayaran yang memiliki fitur uang elektronik dan/atau tabungan yang dapat digunakan sebagai media penyaluran berbagai Bantuan Sosial.³²

E. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan penelitian empiris yang mempelajari fenomena sosial dalam masyarakat yang tampak aspek hukumnya.³³

²⁸ *Loc.cit*, Pasal 1 angka 2.

²⁹ *Loc.cit*, Pasal 1 angka 3.

³⁰ *Loc.cit*, Pasal 1 angka 4.

³¹ *Loc.cit*, Pasal 1 angka 5.

³² *Loc.cit*, Pasal 1 angka 6.

³³ Prof.Dr.H.Zainuddin Ali, M.A, “*Sosiologi Hukum*”, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007),

2) Jenis Data

Data-data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer

Diperoleh langsung dari keterangan-keterangan dan pendapat pihak terkait serta kenyataan-kenyataan yang ada dilapangan melalui wawancara dan observasi.

2. Data Sekunder

a. Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang secara langsung atau tidak langsung berkaitan dengan topik penelitian, antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1974 tentang Kesejahteraan Sosial.
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial
4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
5. Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Nontunai.
6. Keputusan Kementerian Sosial Republik Indonesia Nomor 146/HUK/2013 tentang Penetapan Kriteria dan Pendataan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu.
7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang terdiri dari buku-buku hukum, skripsi, artikel, jurnal hukum yang terkait dengan judul penelitian ini.

- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang terdiri dari kamus, ensiklopedia, dan situs internet.

3) Alat Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara:

- a. Pengumpulan data dilakukan melalui studi catatan hukum, dimaksud untuk memperoleh data sekunder dengan serangkaian kegiatan penelusuran literature dan dokumentasi dengan cara membaca, mengkaji, merangkum data, mengutip buku-buku dan menelaah peraturan perundang-undangan.³⁴
- b. Penelitian lapangan, dimaksudkan untuk memperoleh data primer dengan melakukan wawancara dilapangan, wawancara dilakukan secara langsung, dalam metode wawancara materi-materi yang akan dipertanyakan telah dipersiapkan terlebih dahulu oleh penulis sebagai pedoman.

4) Analisis Data

Analisis data yang diperoleh baik primer maupun sekunder dianalisis secara kualitatif untuk kemudian disajikan secara deskriptif yaitu dengan menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, logis dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis guna menjawab permasalahan yang ada dalam perumusan masalah kemudian ditarik oleh kesimpulan-kesimpulan nya.

³⁴ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 52.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam pemahaman hasil penelitian, penulisan ini terbagi menjadi 5 (lima) bab, sebagaimana akan diuraikan tentang permasalahan dalam penulisan ini:

1. Bab I Pendahuluan

Bab ini merupakan pendahuluan dan gambaran umum dan menyeluruh tentang pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, diantaranya latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penulisan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

2. Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini berisikan mengenai uraian tentang Gambaran Umum Tentang pengaturan seleksi pendistribusian Analisis Yuridis Pendistribusian Program Sembako 2020.

3. Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini berisikan uraian tentang Gambaran Umum Lokasi Penelitian yang meliputi tentang profil, sistem pendistribusian bantuan pangan nontunai program Sembako 2020 di kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur.

4. Bab IV Pembahasan Agama

Bab ini berisikan uraian tentang pandangan Islam yang terkait Pendistribusian bantuan pangan nontunai Program Sembako 2020 di Kelurahan Pulo Gadung, Kecamatan Pulo Gadung Kota Jakarta Timur berdasarkan dalil yang terdapat dalam Al-Qur'an dan Hadist.

5. Bab V Penutup

Bab ini merupakan uraian tentang Kesimpulan yang merupakan hasil dari analisis melalui rumusan masalah yang berbentuk pertanyaan. Saran merupakan usulan yang menyangkut kebijakan praktis dan terarah.