

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Seluruh dunia sedang dihadapkan dengan ancaman bahaya tak terlihat berupa mewabahnya Virus *Corona Desease 19* (Covid 19), hal tersebut menjadikan pemerintah setiap negara harus mengambil langkah cepat dan tepat guna menekan penyebaran wabah Covid-19. Dampak yang kemudian muncul dan begitu terasa oleh masyarakat khususnya masyarakat kelas menengah sampai bawah adalah berkurangnya pendapatan ekonomi akibat dibatasinya aktivitas sosial masyarakat, dalam hal ini pemerintah memberikan bantuannya dalam berbagai bentuk guna menanggulangi kesulitan ekonomi masyarakat ditengah situasi pandemi, baik itu Bantuan Langsung Tunai (BLT) ataupun dalam bentuk kebutuhan dasar pangan masyarakat. Upaya pemberian bantuan sosial ditengah pandemi yang dilakukan oleh pemerintah merupakan bagian dari tanggung jawab negara, menurut Bagir Manan, Negara bukan hanya berkewajiban untuk menjaga keamanan dan ketertiban semata, melainkan negara pun berkewajiban untuk mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyatnya.¹

Pemberian Bantuan Langsung Tunai (BLT) semata bukan tanpa persoalan, faktanya ada keluhan dari masyarakat yang seharusnya mendapatkan bantuan karena dibenturkan dengan regulasi pada akhirnya tak mendapatkan bantuan dan menyebabkan konflik social antara pemerintah dan masyarakat tersendiri. Sebagaimana yang terjadi di Kabupaten Ciamis, terdapat beberapa indikasi tersebut seingga menjadi landasan penulis untuk meneliti apa yang sebenarnya terjadi dalam kasus ini.

¹Ashshofa Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta; Jakarta, 2007, hlm 71

Sementara itu, dilihat dari aspek bentuk kebijakan yang diambil pemerintah dapat dibagi atas dua bentuk yakni berupa instrumen himbauan dan pembentukan hukum. Himbauan sebagai langkah pertama yang ditempuh pemerintah sejak virus corona mulai masuk wilayah Indonesia, kebijakan berupa himbauan ini berbagai macam diantaranya ialah himbauan untuk melakukan pembatasan jarak (social distancing), pembatasan fisik hingga himbauan yang menyangkut penundaan pembayaran dan penagihan kredit bagi masyarakat menengah kebawah. Varian kebijakan berupa himbauan yang dipilih pemerintah nampaknya tidak berjalan seirama dengan kehendak pemerintah, hal tersebut terkonfirmasi dengan masih banyaknya aktifitas masyarakat yang jauh dari kata pembatasan jarak ataupun pembatasan fisik.

Dalam proses perumusan kebijakan, terdapat beberapa ketentuan dalam penyelenggaraan bantuan social. Masyarakat yang memiliki atau masuk pada kriteria yang telah ditentukan harus memenuhi syarat sebagai berikut; fakir miskin yang diusulkan pemerintah setempat. Sehingga berpengaruh terhadap ketentuan klasifikasi dari penerima bantuan social tersebut.

Dilihat dari prespektif teori legal sistem yang dipopulerkan oleh seorang pakar ilmu hukum ketidakefektifan himbauan tersebut dapat menyangkut 3 (tiga) hal yakni struktur hukum (legal structure), substansi/materi hukum (legal substance), dan budaya hukum Pandangan Friedman diatas memiliki kemiripan dengan Kees Schuit, menurutnya sistem hukum terdiri dari tiga unsur yang memiliki kemandirian tertentu yang saling berkaitan yakni unsur idiil, unsur oprasional dan unsur aktual. Kemudian dari prespektif hukum positif, kedudukan himbauan berada pada titik yang paling rendah kekuatannya.

Proses Pembentukan hukum di Indonesia haruslah berpedemoan pada pasal 6 UU Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan asas²p engayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan,

²Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011

kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum dan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Kelurahan Ciamis sendiri berdasarkan wawancara peneliti dengan Bidang Administratif Kelurahan memiliki jumlah penduduk terdiri dari 16.912 penduduk terdiri dari 8.132 laki-laki dan 8785 perempuan yang terhimpun dalam 34 Rukun Warga dan 134 Rukun Tetangga. Dari semuanya, yang memiliki hak sebagai penerima bantuan sosial adalah berjumlah 796 Kepala Keluarga (KK). Selain itu, peneliti juga melakukan observasi data kepada Badan Kesatuan Bangsa dan Politik (Bakesbangpol) Kabupaten Ciamis, untuk mendapatkan data terkait pemberian bantuan sosial. Setelah mendapatkan rekomendasi tersebut, peneliti mendapatkan rekomendasi data tersebut yakni berjumlah 5.593 Kepala Keluarga (KK) di Kabupaten Ciamis.

Akan tetapi, tidak hanya sampai disana ketika implementasi berbeda dengan ekspektasi penyelenggaraan tersebut dapat diketahui sejauh mana proses tersebut dapat berjalan dan dapat melerai konflik di tengah masyarakat dalam kajian ini proses pemberian bantuan ketika ada orang yang berhak dan layak menerima sementara secara administrative tidak memenuhi syarat sehingga negara butuh untuk bijak dalam menyikapinya.

Maka penulis mengangkat judul penelitian : **“Implementasi Perppu Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Kebijakan Dan Stabilitas Sistem Keuangan Negara Untuk Penanganan Pandemi Covid-19 Perspektif Siyasa Dusturiyah (Studi Kasus Pemberian Bantuan Sosial di Kabupaten Ciamis)”**

B. Rumusan Masalah

Prolem akademik, dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan implementasi Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 berimplikasi pada pelaksanaan bantuan sosial di masyarakat secara langsung dimana masyarakat yang tidak memenuhi syarat administrasi sebagai fakir miskin padahal sangat membutuhkan bantuan, tidak mendapatkan bantuan. Sehingga berdasarkan problem tersebut, secara spesifik penelitian akan difokuskan kepada permasalahan. Berdasarkan latar belakang diatas, secara spesifik penelitian akan difokuskan kepada permasalahan :

1. Apa latar belakang terjadinya tidak tepat sasaran pemberian bantuan di Kelurahan Ciamis Kabupaten Ciamis?
2. Bagaimana dampak dari tidak tepat sasaran pemberian bantuan di Kelurahan Ciamis Kabupaten Ciamis?
3. Bagaimana analisis siyasah dusturiyah terhadap implementasi pemberian bantuan sosial pada masa pandemic covid-19 di Kelurahan Ciamis Kabupaten Ciamis?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mendeskripsikan latar belakang tidak tepat sasaran pemberian bantuan sosial pada masa pandemic covid-19 di Kelurahan Ciamis Kabupaten Ciamis.
2. Untuk mendeskripsikan pemberian bantuan sosial akibat tidak tepat sasaran Di Kelurahan Ciamis Kabupaten Ciamis.
3. Untuk mendeskripsikan analisis siyasah dusturiyah terhadap implementasi pemberian bantuan sosial pada masa pandemic covid-19 di Kelurahan Ciamis Kabupaten Ciamis.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Memberikan pengetahuan dan pembangunan Program Studi Hukum Tata Negara secara umum, terkhusus bagi perkembangan Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia.
 - b. Untuk memberikan sumber pemikiran mengenai kewenangan pemerintah daerah dalam pengaturan pemberian bansos di era pandemi covid-19.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Memberikan pemahaman bagi masyarakat terkait otoritas atau kewenangan pemerintah daerah dalam pemberian bantuan sosial covid-19 sehingga masyarakat mampu memberikan penilaiannya terhadap proses pemberian bantuan sosial covid-19 yang dilakukan pemerintah Daerah kabupaten Ciamis.
 - b. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangsih pengetahuan dan informasi bagi pemerintah kabupaten ciamis untuk meningkatkan pelayanannya terhadap proses pemberian bantuan sosial covid-19 sesuai dengan peraturan yang berlaku.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan dua teori sebagai analisis masalah, yakni teori Implementasi kebijakan dan teori kemaslahatan dikaitkan dengan kaidah-kaidah fiqh perspektif siyasah bahwa kemaslahatan umum lebih diutamakan dari pada kemaslahatan individu dan tanggung jawab negara.

Pertama, Teori implementasi kebijakan George C. Edward berpandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Inti teori ini secara ideal negara memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya. Warga negara diperlakukan secara adil dan diberi pekerjaan dan

kekuasaan tertentu, dan khusus untuk kalangan intelektual harus diberi kekuasaan memerintah dan menyelenggarakan negara.³

Kedua, teori tanggung jawab negara. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh di tuntutan, dipersalahkan, dan diperkarakan. Sedangkan, menurut Titik Triwulan Pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban. Negara adalah suatu alat untuk mencapai tujuan yang dalam konteks pengelolaannya senantiasa dapat berubah-ubah sesuai dengan kebutuhan zaman, maka dari itu plato dalam pandangan filsafatnya mengatakan bahwa pemangku kebijakan haruslah dipegang oleh para intelektual atau kaum cendikiawan sehingga mampu menyelesaikan setiap permasalahan yang ada dengan tepat dan bijaksana atas dasar kemaslahatan. Sejalan dengan apa yang dikatakan oleh plato, kaidah fiqh siyasah mengatakan bahwa tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat (*Tasharraf al imam 'ala raiyyah manuuthun bi al maslahah*).

Selain konsep tujuan negara dan idealitas pemerintah, Plato berpandangan bahwa proses penyelenggaraan kehidupan bernegara harus pula didasarkan pada peraturan dasar yang mengikat sehingga dalam penyelenggaraannya tidak dapat diputus oleh kemauan atau pendapat personal atau oleh rakyat seluruhnya sekalipun, melainkan ditentukan oleh suatu ajaran yang berdasarkan pengetahuan dan kebenaran. Dari ajaran itu kemudian munculah keyakinan bahwa pemerintahan harus dipimpin oleh idea yang tertinggi yaitu idea kebaikan.⁴

Teori ini diambil guna menganalisis kewenangan, peran dan fungsi pemerintah daerah kota bandung dalam hal pemberian bantuan sosial covid-19.

³Dedi Ismtullah dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara "Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*, Pustaka Setia;Bandung, 2009, hlm 101

⁴*Ibid*, hlm 103

Sehingga secara konseptual dapat dinilai Apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan konsep tujuan negara, kemudian apakah pemerintahnya mampu menyelesaikan permasalahan secara tepat dan bijaksana sesuai dengan kewenangannya serta apakah setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah telah sesuai dengan koridor hukum yang berlaku.

Kedua, Teori masalah *Maslahah* merupakan konsep yang dijadikan sebagai pertimbangan utama dalam menyelesaikan masalah-masalah hukum Islam karena asas yang terkandung dalam *maslahah* adalah pemeliharaan dari maksud obyektif hukum (*maqasid al-syari'ah*) yaitu pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta. Maka semua yang menjamin kelima prinsip (*ushul*) itu merupakan *maslahah* dan kelalaian apapun dalam pemeliharaan kelima hal tersebut merupakan *mafsadat*. Menurut al-Ghazali, *maslahah* harus berdasar pada nash syara' dan bukan pada akal semata, al-Ghazali menyatakan *maslahah* dapat diterima jika memiliki tiga kualitas yaitu *daruriyyah*, *qathiyyah* dan *kulliyah*. Al-Ghazali menolak *maslahah* dalam kaitan kemanfaatan kemanusiaan, penelitian dan pengkajian *maslahah* harus difokuskan pada nash-nash yang ada.

Ketiga, teori tanggung jawab negara yang mana “tanggung jawab negara” berkaitan dengan kewajiban negara dalam pemenuhan, perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Ide gagasan dasar mengenai Negara kesejahteraan yang dikemukakan oleh Watts, Dalton, dan Smith berawal dari Jeremy Bentham (1748-1832) menyatakan bahwa pemerintah bertanggungjawab menjamin untuk membuat bahagia (sejahtera) sebanyak mungkin warganya.⁵ Dalam hal ini Bentham, menggunakan istilah *utility* (kegunaan) untuk menjelaskan kebahagiaan atau kesejahteraan. Atas dasar nilai utilitarisme Bentham menegaskan bahwa hal yang mampu membawa kebahagiaan dalam arti sesungguhnya adalah

⁵Ashshofa. Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta; Jakarta, 2007, hal 71

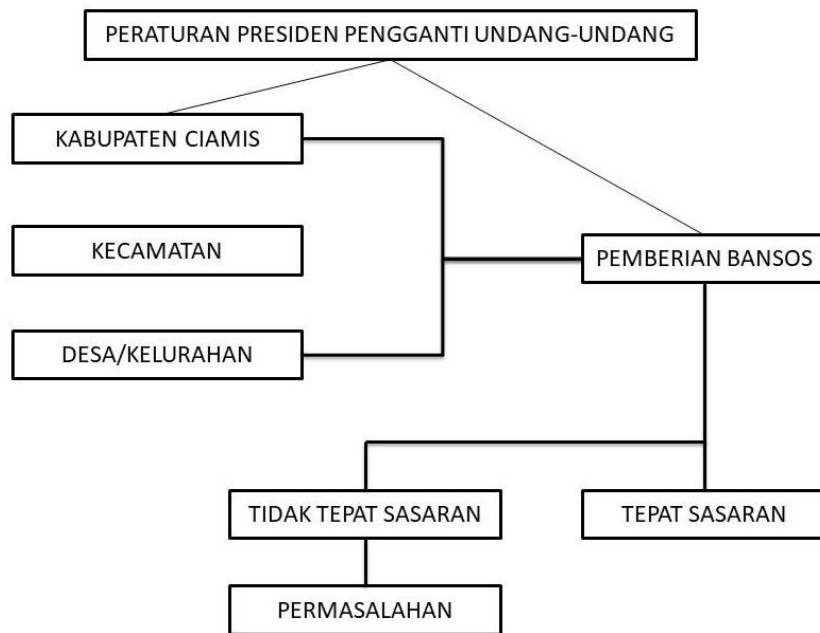
kesejahteraan. Bentham juga menyampaikan bahwa kebahagiaan (kesejahteraan) masyarakat adalah sepenuhnya kewajiban Pemerintah.

Tanggung jawab negara atau pemerintah tidak hanya sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi juga sebagai penopang utama tanggungjawab untuk mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Tanggung jawab negara tidak hanya dapat diwujudkan melalui kebijakan dan program sosial seperti perlindungan sosial, dan keamanan sosial saja, melainkan dapat pula dikembangkan dalam proses penyelenggaraan pembangunan sosial yang berorientasi pada pengembangan modal, mobilisasi modal sosial, akumulasi aset produktif, serta menciptakan lapangan pekerjaan.⁶

Teori ini digunakan guna menganalisis peran pemerintah daerah Kabupaten Ciamis dalam hal mewujudkan kesejahteraan sosial masyarakat Kabupaten Ciamis di tengah pandemi covid-19. Sehingga secara konseptual teori ini mampu menjawab apakah bantuan sosial yang diberikan pada masyarakat kelas menengah sampai bawah yang ekonominya terdampak akibat pandemi covid-19 telah tepat sasaran dan mampu mendatangkan ketentraman serta rasa aman atas pemenuhan kebutuhan dasar hidupnya atau justru belum terlaksana secara optimal. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

⁶*Ibid*, hlm 75



F. Definisi Operasional

1. Implementasi

Tindakan individu publik yang diarahkan pada tujuan serta ditetapkan dalam keputusan dan memastikan terlaksananya dan tercapainya suatu kebijakan seriat memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesama.

2. Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang)

Merupakan sebuah kebijakan yang dapat diambil oleh Presiden ketika adanya kekosongan hukum.

3. Kebijakan keuangan

Adalah kebijakan yang diambil untuk mengatur hal keuangan

4. Pandemi covid-19

Pandemi covid-19 adalah wabah yang disebabkan oleh virus corona (coronavirus disease 2019) varian baru yaitu SARS-CoV-2.

5. Perspektif siyasah dusturiyah

Yang dimaksud siyasah dusturiyah disini adalah penelitian ini ditinjau atau dianalisis oleh ilmu politik Islam.

G. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Dalam skripsi yang berjudul Keadaan Darurat Sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014. Prodi Hukum Tata Negara (Siyasah) UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta karya Husunnada. Menyatakan bahwa Iriteria keadaan darurat (*state of emergency*) ialah dimana suatu Negara dihadapkan pada ancaman hidup atau mati yang memerlukan tindakan responsif yang dalam keadaan normal tidak mungkin dapat dibenarkan menurut prinsip yang dianut oleh negara yang bersangkutan, kegentingan yang memaksa lebih menekankan aspek kebutuhan hukum yang bersifat mendesak atau kemendesakan yang terkait dengan persoalan waktu yang terbatas.

Pasal 22 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden secara subjektif menilai keadaan. Merujuk

kembali pada kaidah-kaidah fiqh tentang keadaan darurat tentunya pemerintah berhak mengeluarkan tindakan yang pada semestinya demi tercapainya suatu kemaslahatan bagi Negara maupun rakyat Indonesia.

2. Skripsi karya Nindya Cahya Rosadi mahasiswa UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang berjudul “Efektivitas program bantuan sosial tunai pada masa pandemi covid-19 di perumahan Taman Cikande Jayanti-Tangerang” yang dilatarbelakangi oleh terjadinya pandemi yang merebak dimasyarakat mengakibatkan terganggunya aktivitas ekonomi sehingga langkah awal pemerintah untuk menanggulangi permasalahan tersebut adalah dengan menerapkan pemberian bantuan sosial berupa bantuan tunai.

Penelitian tersebut menggunakan kualitatif dengan jenis deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian bantuan sosial sudah efektif atau sesuai dengan indikator yang ditentukan. Walaupun masih terdapat catatan masih terdapat warga yang belum terdata secara maksimal sehingga tidak tersentuh bantuan.

3. Dalam skripsi Nila Raudatul Jannah mahasiswa Prodi Ilmu Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram, dengan Judul Tinjauan Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar. Menyatakan bahwa tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui substansi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dan mengetahui implikasi hukum terhadap pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar. World Health Organization telah menetapkan Corona Virus Disease 2019 atau COVID-19 sebagai sebuah ancaman pandemi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pandemi adalah wabah yang berjangkit serempak dimana-mana atau meliputi geografi yang luas. Pada tanggal 31 Maret 2020 Presiden Joko Widodo mengumumkan pada publik mengenai kebijakan yang diambil untuk menangani Corona Virus Disease 2019 atau COVID-19 ini sebagai pandemi global yang sedang dihadapi oleh masyarakat Indonesia. Berdasarkan hasil analisis untuk menangani pandemi

ini pemerintah mengacu pada regulasi Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 Tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar. Dalam regulasi ini memiliki banyak kekurangan sehingga penanganan pandemi ini kurang efektif dan efisien dalam pelaksanaan dilapangan.

Substansi Peraturan pemerintah ini tidak sesuai dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Implikasi hukum terhadap pemberlakuan pembatasan sosial berskala besar bagi suatu wilayah memiliki dampak yang besar terhadap kehidupan sosial.

4. Dalam jurnal yang berjudul Potensi Korupsi Dana Bansos Di Masa Pandemi Covid-19 karya Launadan Hayu Lusianawati mendeskripsikan tentang isu potensi korupsi dana bantuan sosial (bansos) di masa pandemi Covid-19 yang diberitakan media online menunjukkan ada ketidakpercayaan pemerintah pada para pihak terkait efektivitas penyaluran dan penggunaan dana bansos bagi warga terdampak.

Kajian ini mencoba menganalisis bagaimana teks berita mengonstruksi isu potensi korupsi dana bansos yang diwacanakan pemerintah melalui analisis framing berita dari empat portal berita (vivanews.com, okezone.com, detik.com, dan tempo.co) sebagai objek kajian. Kajian ini menggunakan paradigma konstruksi sosial berbasis teori framing Murray Edelman dengan jenis penelitian kualitatif serta metode analisis deskriptif-interpretif. Hasil kajian menunjukkan : framing berita vivanews.com cenderung kritis-oposisional, okezone.com cenderung netral-positif, detik.com cenderung kritis-responsif, dan tempo.co cenderung kritis-advokatif.