

Simplifikasi Birokrasi Penyaluran Bantuan Sosial Dalam Situasi Darurat Pandemi Covid-19 Melalui Transformasi Legal-Digital

Ardhiwinda Kusumaputra

Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

Email korespondensi: ardhiputra82@gmail.com

Abstract

The health emergency that occurred in Indonesia due to Covid-19 caused a significant problem of poverty. Social assistance is one of the efforts made to overcome the problem of poverty that occurs. However, the social assistance process is faced with a bureaucracy that hinders existing solutions. In affected communities, it isn't easy to get social assistance, mainly for administrative reasons. Whereas in an emergency, the state must take practical, alternative, responsive actions and even deviate from the regulations in general. This action is also as regulated in Law Act Number 6 of 2018 concerning Health Quarantine. Leads to two basic problem formulations. First, why is the bureaucratic process an obstacle in distributing social assistance in the emergency of the Covid-19 pandemic? How are efforts to simplify the distribution of social service so as not to be hampered by the bureaucratic process? This type of research is normative juridical. It used secondary data, mainly laws and regulations, legal theories, and relevant legal concepts. It was using the statutory and theoretical approaches. Undeniably, the bureaucratic process is part of state authorization. Juridical and political factors form the basis of the existing bureaucracy, which hampers the distribution of social assistance to residents affected by the COVID-19 pandemic. Considering the state emergency, there should be a policy in simplifying the bureaucracy in the distribution of social service. The industrial era that began to develop from 4.0 to 5.0 is necessary to carry out legal-digital transformation. That is, not solely on the convenience of technology but supported by regulations or policies that are useful and have legal certainty—especially considering the COVID-19 pandemic, which limits gatherings between people for security and health reasons. Simplification efforts are directed at strengthening less-administrative policies. It was realizing targeted social assistance governance.

Keywords: bureaucracy simplification, social assistance, pandemic emergency, legal-digital transformation.

Abstrak

Darurat kesehatan yang terjadi di Indonesia akibat Covid-19, menimbulkan masalah utama terhadap kemiskinan. Bantuan sosial, adalah salah satu upaya yang dilakukan untuk mengatasi masalah kemiskinan yang terjadi. Namun, proses bantuan sosial justru dihadapkan pada birokrasi yang menghambat penyelesaian yang ada. Masyarakat terdampak, justru sulit untuk mendapatkan bantuan sosial, utamanya karena alasan administrasi. Padahal dalam situasi darurat, negara harus melakukan tindakan yang efektif, alternatif, tanggap, dan bahkan menyimpang dari peraturan secara umum. Tindakan tersebut juga sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan. Mengarahkan pada dua rumusan masalah dasar. Pertama, mengapa proses birokrasi menjadi

penghambat dalam penyaluran bantuan sosial pada situasi darurat pandemi Covid-19? Bagaimana upaya simplifikasi dalam penyaluran bantuan sosial agar tidak terhambat proses birokrasi? Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif. Menggunakan data sekunder yang utamanya adalah peraturan perundang-undangan, teori hukum dan konsep hukum yang relevan. Menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan teori. Tidak dapat dipungkiri, proses birokrasi merupakan bagian dari otorisasi negara. Faktor yuridis dan politik menjadi dasar birokrasi yang ada, justru menghambat penyaluran bantuan sosial kepada warga terdampak pandemi covid-19. Mengingat pada situasi darurat negara, maka seharusnya ada kebijakan dalam penyederhanaan birokrasi penyaluran bantuan sosial. Era industri yang mulai berkembang dari 4.0 menjadi 5.0, perlu dilakukan transformasi legal-digital. Artinya, tidak semata-mata pada kemudahan teknologi, tapi didukung dengan peraturan atau kebijakan yang bermanfaat dan berkepastian hukum. Apalagi mengingat situasi pandemi covid-19 yang membatasi aktivitas pertemuan antar masyarakat, dengan alasan keamanan dan kesehatan. Upaya simplifikasi diarahkan pada bentuk penguatan kebijakan yang sifatnya less-administrative. Mewujudkan tata kelola bantuan sosial yang tepat sasaran.

Kata kunci: simplifikasi birokrasi, bantuan sosial, darurat pandemi, transformasi legal-digital.

Latar Belakang

Kondisi darurat negara merupakan situasi ketika suatu wilayah negara mengalami ancaman bahaya yang serius. Secara konstitusional, berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945), terdapat dua kondisi yaitu keadaan darurat (Pasal 12) dan hal ihwal kegentingan memaksa (Pasal 22). Secara normatif, keduanya memberikan konstruksi yang berbeda, keadaan bahaya syarat dan ketentuannya diatur dalam undang-undang, tidak dimungkinkan adanya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Tapi dalam kegentingan memaksa, dapat dimungkinkan adanya Perppu. Ringkasnya keadaan bahaya belum tentu dikategorikan sebagai kegentingan memaksa, sedangkan dalam kegentingan memaksa di dalamnya sudah pasti ada keadaan bahaya.¹

Meskipun demikian, keadaan bahaya (darurat) dengan hal ihwal kegentingan yang memaksa, keduanya sama-sama berada pada kendali Presiden. Hal ini sebagaimana didasarkan pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Artinya, memberikan tanggungjawab kepada Pemerintah, tidak hanya sebatas untuk menetapkan keadaan bahaya, tetapi juga memberikan perlindungan dan jaminan kehidupan bagi

¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007, hlm. 206-207.

masyarakatnya. Mengingat pualanya dengan tujuan filosofis Negara, untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.

Pada tahun 2020, sampai dengan saat ini di tahun 2021, Indonesia masih berada pada status darurat kesehatan, akibat adanya pandemic virus *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (SARS-CoV-2) atau yang lebih dikenal dengan sebutan Covid-19. Pemerintah, berupaya untuk melakukan penanganan, termasuk diantaranya dengan menetapkan status kedaruratan dan bantuan sosial bagi masyarakat yang terdampak. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (selanjutnya disebut UU No. 24 Tahun 2007) dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan (selanjutnya disebut UU No. 6 Tahun 2018, menjadi dasar hukum dalam penetapan status darurat kesehatan yang melanda Indonesia.

Bahkan secara berkala, Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah menetapkan regulasi dan kebijakan secara spesifik sebagai bentuk penanganan, antara lain: a) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Coronavirus Disease 2019 (COVID-19); b) Surat Edaran HK.02.01/MENKES/202/2020 tentang Protokol Isolasi Diri Sendiri dalam Penanganan Coronavirus Disease (COVID-19); c) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Covid-19; d) Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Status Kedaruratan Kesehatan Masyarakat; e) Keputusan Presiden Nomor 12 tahun 2020 tentang Penetapan Bencana non-alam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional; f) Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 420/1780/101.1/2020 tentang Peningkatan Kewaspadaan terhadap Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) di Jawa Timur. Mengingat pada tahun 2021 masih terdapat kondisi yang serupa, maka turut pula dibentuk kebijakan berupa Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2021 tentang Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat Darurat Coronavirus Disease 2019 di Wilayah Jawa Bali (selanjutnya disebut Instruksi Mendagri No. 15 Tahun 2021).

Meskipun dasar aturan tersebut menimbulkan problematika normatif tersendiri, namun pemerintah juga melakukan langkah untuk menanggulangi dampak yang ditimbulkan dari adanya regulasi tersebut. Salah satu diantaranya adalah dengan melakukan pemberian bantuan sosial. Hal ini mengingat, bahwa ketika kegiatan masyarakat di batasi, dan diarahkan untuk tetap berada di rumah, maka Pemerintah perlu melakukan upaya untuk membantu perekonomian masyarakat. Apalagi bagi masyarakat yang mengandalkan pendapatan harian. Sejalan dengan aturan dasar dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, maka terdapat pula beberapa peraturan kebijakan yang ditetapkan, diantaranya: a) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 43/PMK.05/2020 tentang Mekanisme Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara dalam Penanganan Pandemi Coronavirus Disease 2019; b) Keputusan Menteri Sosial Nomor 54/HUK/2020 tentang Pelaksanaan Bantuan Sosial Sembako Dan Bantuan Sosial Tunai Dalam Penanganan Dampak Coronavirus Disease 2019 (COVID-19); c) Keputusan Menteri Sosial Nomor 161/HUK/2020 tentang Pelaksanaan Bantuan Sosial Tunai Dalam Penanganan Dampak Pandemi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19) Tahun 2021.

Berdasar pada aturan tersebut, terdapat adanya persyaratan secara administratif, yang juga diikuti proses birokrasi untuk mendapatkan bantuan sosial. Problematika normatif yang muncul adalah ketika Pemerintah hendak memberikan percepatan bantuan sosial, dengan dasar hukum pengaturan melalui Permensos, namun di sisi lain, juga menghendaki adanya syarat administratif bukti kependudukan dan birokrasi yang cukup rumit. Persoalan tentang data administratif, menjadi penyebab kendala penyaluran dana bansos, yang kemudian juga berdampak pada proses birokrasinya.² Hal ini jelas menunjukkan adanya bentuk inkonsistensi dalam pengaturannya.

Di sisi lain, masalah normatif tersebut, turut pula berdampak pada peran sektoral, yang kurang terintegrasi. Peran dari Pemerintah Pusat, sampai dengan Pemerintah

² Yenglis Dongche, "Data Tidak Transparan, Bansos Covid-19 Banyak Masalah", terdapat dalam <https://infoanggaran.com/detail/data-tidak-transparan-bansos-covid19-banyak-masalah>, diakses tanggal 11 Agustus 2021. Baca juga dalam Novrizaldi, "Menko PMK Temukan Masalah Penyaluran Bansos di Desa Teluknaga" terdapat dalam <https://www.kemenkopmk.go.id/menko-pmk-temukan-masalah-penyaluran-bansos-di-desa-teluknaga>, diakses 11 Agustus 2021.

Daerah, dengan ditambah pada lembaga-lembaga khusus yang menangani Covid-19, cenderung kurang memahami tatanan regulasi. Akibatnya, muncul kebijakan yang dapat berpotensi bertentangan satu dengan lainnya, khususnya mengenai bantuan sosial.

Kondisi demikian ini, jelas merugikan masyarakat, khususnya bagi penerima bantuan sosial. Ditinjau dari aspek hukum administrasi, eksistensi birokrasi ini sebenarnya merupakan bagian dari upaya pemerintah dalam melakukan kontrol terhadap pelayanan publik. Namun, penerapannya dalam situasi darurat, seharusnya juga dilakukan dengan adanya diskresi. Apalagi, dampak yang ditimbulkan, secara sosial dan ekonomi, sangat luar biasa. Hukum, sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), dapat diberdayakan untuk melakukan penataan, khususnya penyaluran bantuan sosial.

Pada kondisi inilah, diperlukan adanya upaya penyederhanaan birokrasi. Pemerintah seharusnya sudah mempunyai data tentang status masyarakatnya. Apalagi di era digital seperti saat ini, data masyarakat telah dihimpun oleh Negara dalam suatu “*big data*”. Menjadi tidak relevan, ketika terdapat masyarakat yang tidak memperoleh bantuan sosial karena masalah administratif, misalnya tidak mempunyai NIK. Persoalan itulah, yang kemudian merembet pada aspek birokrasi untuk mengurus data-data penunjang guna mendapatkan bantuan. Padahal masyarakat sedang dalam kondisi terdesak, yang tidak memungkinkan untuk melakukan upaya tersebut. Oleh karena itu, dalam penulisan ini mengangkat dua rumusan masalah. Pertama, mengapa proses birokrasi menjadi penghambat dalam penyaluran bantuan sosial pada situasi darurat pandemi Covid-19? Kedua, bagaimana upaya yang dilakukan dalam penyaluran bantuan sosial agar lebih efektif dan tepat sasaran?

Tinjauan Pustaka

Teori Negara Kesejahteraan

Secara konstitusional, dengan berdasar pada alinea keempat bagian pembukaan UUD NRI 1945, menyatakan tujuan fundamental dari negara, diantaranya untuk melindungi segenap bangsa, dan memajukan kesejahteraan umum. Menurut Miriam

Budiardjo³, tujuan mensejahterakan rakyat, merupakan suatu hal yang mutlak dan harus dijalankan oleh negara. Di era modern, proses mensejahterakan rakyat ini, tidak hanya berorientasi pada peningkatan nilai ekonomi pendapatan individu, tapi lebih kepada pemenuhan hak-hak dasar, yang telah ditegaskan secara konstitusional dalam UUD NRI 1945.

Negara kesejahteraan (*welfare state*), memberikan konsekuensi tanggungjawab kepada Negara untuk menjalankan kekuasaannya guna menjamin standar kelayakan hidup bagi masyarakatnya. Memberikan layanan sosial bagi permasalahan yang dialami masyarakatnya, termasuk dalam kondisi darurat ataupun krisis. Memastikan terpenuhinya hak-hak dasar masyarakat, tanpa memandang status sosial, ekonomi, maupun golongan.⁴ Secara ringkas juga dinyatakan konsepsi *welfare state* adalah “*the state of being happy, healthy, or successful*.”⁵

Sebagai upaya pencapaian dari negara kesejahteraan, maka setiap negara membentuk suatu sistem tertentu. Salah satunya dilakukan melalui upaya birokrasi yang terlegitimasi dalam suatu peraturan perundang-undangan. Negara, melalui pemerintah, memandang bahwa birokrasi adalah upaya terbaik yang menyajikan suatu susunan hirarkis, yang terstruktur dan sistematis. Mendasarkan pada asas-asas yang mempunyai relevansi dalam implementasi birokrasi, seperti akuntabilitas, efektifitas, transparansi, tanggungjawab, ataupun proporsional.⁶ Meskipun demikian, pelaksanaan birokrasi yang dimaksudkan sebagai wadah dalam mengaktualisasikan kesejahteraan bagi masyarakat, nyatanya justru banyak menimbulkan kontradiksi di masyarakat. Lebih banyak digunakan sebagai dasar dalam “melanggengkan” kepentingan. Akibatnya, tujuan dasar negara menjadi sulit untuk tercapai.

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010, hlm. 55.

⁴ Elviandri, et.al., “Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia”, *Mimbar Hukum*, Edisi Vol. 3 No. 2, Juni 2019, hlm. 254.

⁵ Nick Elison, *The Transformation of Welfare State*, Routledge, New York, 2017, hlm. 57.

⁶ Yulizar D Sanrego dan Reza Muhammad, “Analisa Perbandingan Model Birokrasi Indonesia: Model Modern David Osborne, Ted Gaebler dan Pendekatan Konsep Islam Perspektif Umer Chapra”, *Jurnal al-Muzara'ah*, Edisi Vol. 1 No. 1, 2013, hlm. 18-19. Perhatikan pula pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Birokrasi, haruslah dikembalikan pada tujuan dasarnya, yaitu memberikan pelayanan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Negara adalah alat, yang dijalankan oleh aparatur negara. Fungsi dasarnya adalah memberikan kemudahan bagi masyarakat, bukan pada porsi untuk mempersulit masyarakat.

Simplifikasi Hukum

Pada dasarnya, hukum dipahami sebagai sebuah aturan yang dijadikan sebagai pedoman dalam setiap tindakan. Hukum merupakan sarana untuk melakukan kendali, dan menjadi legitimasi atas suatu kekuasaan.⁷ Hukum sesungguhnya mempunyai potensi yang cukup besar dalam melakukan perubahan sosial secara terencana, khususnya dalam perspektif *law as a tool of social engineering*. Selain memiliki legalitas formal, hukum juga mempunyai kewenangan memaksa yang dalam bekerjanya didukung aktivitas birokrasi.⁸ Artinya, eksistensi hukum sebagai suatu peraturan, menjadi legitimasi dalam pelaksanaan birokrasi. Hukum akan berjalan, jika diikuti dengan proses aktualisasi.

Secara konstitusional, berdasar pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, yang telah menegaskan Indonesia adalah Negara Hukum. Segala tindakan haruslah didasarkan pada hukum. Makna dari “hukum” yang dimaksud adalah berupa peraturan perundang-undangan secara formil, yang diakui dan dibentuk oleh negara. Melekat pula konsekuensi dasar tentang hakikat dari pada negara hukum.⁹ Secara hirarkis, eksistensinya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011).

Konsekuensi logis dari adanya hirarki peraturan perundang-undangan, adalah banyaknya jumlah peraturan yang dihasilkan. Tidak menutup kemungkinan terjadi suatu konflik antara peraturan perundang-undangan, baik secara horizontal maupun

⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal, Hukum Suatu Pengantar*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, hlm 11.

⁸ Bernard L. Tanya., et.al, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 216.

⁹ Janpatar Simamora, “Tafsir Makna Negara Hukum dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi Vol. 14 No. 3, September 2014, hlm. 557.

vertikal. Selain itu, potensi adanya ketidakjelasan peraturan dan ketidakpastian peraturan juga masih dimungkinkan. Akibatnya, muncul ketidakefektifan pada tataran implementasinya. Pada kondisi demikian ini, diperlukan adanya suatu bentuk penyederhanaan (simplifikasi) dari suatu peraturan perundang-undangan, termasuk dalam kaitannya dengan pengaturan mengenai birokrasi.¹⁰

Pada dasarnya, simplifikasi merupakan proses penyederhanaan terhadap suatu peraturan yang dinilai menghambat. Diperlukan adanya inventarisasi dari peraturan terkait, termasuk yang menunjukkan adanya inkonsistensi, konflik ataupun ketidakpastian hukum. Barulah dilakukan beberapa upaya, antara lain dapat berupa penggabungan, pencabutan/pembatalan, ataupun pembaruan.¹¹ Apabila peraturan tersebut bersifat lintas sektoral, maka perlu dilakukan bentuk koordinasi dan sinkronisasi antar sektor, agar tidak menimbulkan ego sektoral.

Korelasi antara upaya simplifikasi, dengan birokrasi adalah dapat meminimalisir implementasi aturan yang justru menimbulkan ketidakpastian hukum dalam tatanan pelaksanaan birokrasi. Mengingat pula, bahwa dasar pelaksanaan birokrasi adalah peraturan perundang-undangan. Apabila dilakukan penyederhanaan dalam tatanan regulasinya, maka dapat memberikan penyederhanaan pula pada tatanan birokrasinya. Apalagi, jika dilakukan pada situasi darurat, tentu sangat membutuhkan terobosan hukum, khususnya dalam bentuk kebijakan / diskresi. Secara materiil, diskresi tersebut memuat aturan yang mendobrak regulasi kaku dan berbelit-belit, khususnya dalam birokrasi.

Metodologi

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu dengan mendasarkan pada penelitian hukum, melakukan kajian / analisis terhadap data yang bersifat hukum. Peneliti memandang, bahwa masalah yang diangkat ini lebih diarahkan untuk melakukan penataan pada bidang hukum. Menggunakan data sekunder, dengan bahan

¹⁰ Rizal Irvan Amin, "Mengurangi Permasalahan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Res Republica*, Edisi Vol. 4 No. 2, Mei-Agustus 2020, hlm. 211-215.

¹¹ Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law", *Jurnal Rechtsvinding*, Edisi Vol. 9 No. 1, April 2020, hlm. 42.

hukum primer adalah peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa teori hukum dan konsep hukum yang relevan. Mengingat yang dibutuhkan adalah data sekunder, maka lokasi penelitian bersifat kepustakaan, dengan melakukan *library research*. Mencari peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian ini, seperti UUD NRI 1945, Undang-Undang Keekarantinaan Kesehatan, Undang-Undang Darurat, Undang-Undang Kesejahteraan Sosial dan peraturan lain yang relevan. Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan teori (*theoretical approach*). Analisis hukum dilakukan secara preskriptif, guna menghasilkan kajian yang komprehensif untuk menjawab dua rumusan masalah dasar yang sudah ditetapkan.

Hasil Penelitian dan Diskusi

Birokrasi Penyebab Terhambatnya Bantuan Sosial Saat Darurat Kesehatan

Terdapat sebuah pendapat, oleh Karl Marx¹² pada tahun 1985, yang memandang bahwa birokrasi adalah sebuah bentuk pengorganisasian yang digunakan oleh kaum Borjuis untuk menjaga, menjamin hak kepentingan dan kepemilikan mereka. Artinya, sebuah sistem birokrasi, sebenarnya juga dipengaruhi oleh kalangan pemodal kapitalis atau pemilik kekayaan besar, yang dapat melakukan intervensi dalam sebuah sistem. Bagi orang-orang yang berada di luar lingkaran kaum pemilik modal besar, akan merasakan sulitnya mendapatkan akses yang proporsional. Berdasar pada pendapat tersebut, dapat dipahami bahwa sebenarnya eksistensi birokrasi sudah ada sejak abad ke-19, yang terus berkembang dengan menyesuaikan pada cita-cita ideal suatu bangsa.

Pandangan berbeda turut diberikan oleh Max Weber¹³, yang juga dikenal sebagai Bapak Birokrasi. Kekuasaan, adalah dasar dari adanya birokrasi. Kekuasaan dalam sebuah negara, haruslah terlebih dahulu terlegitimasi oleh hukum (peraturan perundang-undangan). Barulah kekuasaan itu dijalankan sesuai dengan ketentuan yang

¹² Karl Marx, dikutip dari Eva Etzioni-Halevy, *Demokrasi dan Birokrasi, Sebuah Dilema Politik*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hlm. 13.

¹³ Sandro Serpa dan Carlos Miguel Ferreira, "The Concept of Bureaucracy by Max Weber", *International Journal of Social Science Studies*, Edisi Vol. 7 No. 2, Maret 2019, hlm. 12.

ditetapkan dalam hukum. Menjadi suatu sistem yang terstruktur dan terorganisir, bertransformasi sebagai kewenangan. Kewenangan dijalankan oleh seorang pelaksana (pimpinan), yang memberikan perintah sesuai dengan ketentuan hukum. Berbingkai dalam sebuah *bureaucratic management theory*. Dapat dipahami bahwa melalui kepemimpinan itulah, sesungguhnya birokrasi dijalankan secara efektif. Artinya, ketika terjadi suatu pelaksanaan birokrasi yang bertentangan dengan hukum, maka sesungguhnya telah terjadi kelalaian dari seorang pemimpin. Lebih lanjut juga disebutkan:

“The development of the modern form of organisation concurs in all sectors with the development and continuous expansion of bureaucratic administration [...] Because bureaucratic administration is always observed under equal conditions and from a formal and technical perspective, the most rational type [...] The main source of the superiority of bureaucratic administration lies in the role of technical knowledge, which, through the development of modern technology and economic methods in goods’ production, has become absolutely indispensable [...] Bureaucratic administration fundamentally means the exercise of domination based on knowledge. This is the trait that makes it specifically rational. It consists, on the one hand, of technical knowledge, which is, per se, sufficient to ensure a position of extraordinary power for bureaucracy. On the other hand, it should be considered that bureaucratic organisations, or those in power who use it, tend to become even more powerful by the knowledge that comes from the practice that they attain in the function”.

Dapat dipahami pula, bahwa birokrasi ini, juga ditentukan oleh sebuah sistem teknis yang harus selalu dikembangkan. Penting kiranya untuk mempunyai pengetahuan yang cukup, agar tidak terjebak dalam birokrasi yang kaku dan ketinggalan zaman. Hal ini menjadi penting untuk melakukan pengembangan dan penyesuaian terhadap eksistensi birokrasi sebagai sebuah tata laksana.

Pada pemberian bantuan sosial, tentu tidak dapat dilepaskan dari birokrasi. Pembaruan dari sebuah sistem birokrasi, sangat diperlukan untuk menjamin efisiensi dan ketepatan sasaran penerima. Bantuan sosial yang merupakan program dari negara,

harus dikawal, dan tidak dapat dipungkiri juga jika birokrasi adalah menjadi pendukung dalam implementasi bantuan sosial. Berdasar pada salah satu peraturan, misalnya dalam Kepmensos No. 161/HUK/2020, juga telah menyebutkan adanya suatu proses birokrasi dalam pemberian bantuan sosial oleh negara, yang diantaranya meliputi penyerahan data, proses verifikasi dan pemberian bantuan tunai. Termasuk dengan adanya keterlibatan dari unsur Kementerian Sosial, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Tidak dapat dipungkiri pula, bahwa dalam pelaksanaannya, justru menimbulkan persoalan, diantaranya adalah tidak terverifikasinya data penduduk, ataupun penduduk yang tidak mempunyai kelengkapan data. Persoalan tersebut masih ditambah dengan kuota bansos yang tidak sesuai dengan jumlah penerima. Padahal, dalam situasi darurat, diperlukan adanya penanganan yang cepat dan tepat. Hal ini jelas menunjukkan adanya bentuk inkonsistensi antara norma dengan pelaksanaannya.

Pada kondisi ini, setidaknya terdapat tiga unsur dasar yang mempengaruhi terhambatnya pemberian bantuan sosial dalam proses birokrasi, khususnya pada situasi darurat kesehatan yaitu regulasi, kepemimpinan dan struktural, dan sistem teknis. Pertama, perubahan situasi yang sangat cepat, ternyata tidak sejalan dengan pembentukan regulasi yang sesuai. Proses pembentukan regulasi yang juga harus melalui prosedur formil pembentukan peraturan, menjadikan eksistensi hukum justru sulit untuk menyesuaikan dengan dinamika. Meskipun dalam UUD NRI 1945, telah ditegaskan adanya kewenangan Presiden untuk menyusun Perpu maupun dalam bentuk Peraturan Presiden, ternyata dinamika situasi darurat sangat cepat mengalami perubahan. Hal ini juga tidak dapat dilepaskan dari faktor politik. Mengingat pula bahwa pada dasarnya hukum adalah produk politik.¹⁴

Artinya, dalam proses penyusunan regulasi, khususnya yang berkenaan dengan bantuan sosial, tidak dapat dilepaskan dari faktor politik. Bahkan, secara lebih “sadis”, ada oknum yang dengan sengaja memanfaatkan situasi darurat untuk memperoleh keuntungan pribadi. Mereka itulah yang berada pada lingkaran oknum kapitalis, yang

¹⁴ Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 15.

dengan sengaja mencederai hak masyarakat untuk memperoleh bantuan sosial. Dibuktikan dengan berbagai kasus korupsi bantuan sosial. Celah kerumitan birokrasi, khususnya dalam peraturan perundang-undangan, dimanfaatkan oleh beberapa oknum untuk memperoleh keuntungan pribadi.¹⁵

Selain itu, terdapat pula adanya ketidakjelasan regulasi dalam pemberian bantuan sosial. Belum usai terlaksana secara keseluruhan atas pelaksanaan Keputusan Menteri Sosial Nomor 54/HUK/2020, aturannya sudah dicabut melalui Keputusan Menteri Sosial Nomor 161/HUK/2020. Padahal, pemberian berupa sembako masih banyak yang belum tertuntaskan, sekalipun telah memenuhi syarat administratif. Pada kondisi ini, proses birokrasinya juga patut dipertanyakan, atas ketidaktuntasan pelaksanaan pemberian bantuan sosial.

Kedua, aspek kepemimpinan dan struktural yang saling memunculkan ego dan ketidaksinergian. Sebagaimana telah disampaikan, bahwa pada proses birokrasi, tidak hanya terkait dengan pelaksana, namun lebih mendasar adalah tentang kepemimpinan dan struktural. Presiden, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, mempunyai peran signifikan dalam menentukan serangkaian kebijakan. Namun, dengan adanya Keputusan Presiden Nomor 12 tahun 2020, justru melahirkan proses penanganan yang sentralistik. Pemerintah daerah tidak dapat dengan mudah mengeluarkan kebijakan yang secara khusus memberikan dampak penyelesaian penanganan covid, khususnya mengenai bantuan sosial. Penanganan pada tingkat daerah, harus mengikuti aturan dari pemerintah Pusat. Akibatnya, sering terjadi distorsi informasi yang menjadikan Pemerintah Daerah, bersama dengan Gugus Tugas Covid-19, tidak sinkron dalam menjalankan aturan Pemerintah Pusat. Pemberian bantuan sosial, yang melibatkan peran struktural (hirarkis), justru tidak tepat sasaran. Bahkan proses pengawasan dalam pemberian bantuan sosial itupun juga tidak dilakukan secara maksimal. Terbukti dengan adanya oknum yang melakukan “pemotongan” terhadap dana bantuan sosial.¹⁶

¹⁵ Syailendra Persada, “Breaking News: Korupsi Bansos Covid, Juliari Batubara Dituntut 11 Tahun Penjara”, terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/1488251/breaking-news-korupsi-bansos-covid-juliari-batubara-dituntut-11-tahun-penjara>, diakses tanggal 14 Agustus 2021.

¹⁶ Andriana Pratama Taher, “Bansos COVID Marak Disunat di Level RT/RW, Bagaimana Pengawasannya?” terdapat dalam <https://tirto.id/bansos-covid-marak-disunat-di-level-rt-rw-bagaimana-pengawasannya-gifw>, diakses 14 Agustus 2021.

Ketiga, sistem yang masih belum sinkron. Sekalipun Pemerintah telah menetapkan adanya KTP elektronik (e-KTP), faktanya masih belum berfungsi secara optimal. Sistem yang digaungkan dapat memudahkan proses verifikasi data masyarakat, ternyata juga masih mengalami permasalahan. Secara administratif, persyaratan utama penerima bantuan sosial adalah dengan adanya data penduduk berupa Kartu Tanda Penduduk dan/atau Nomor Induk Kependudukan. Namun, banyak data masyarakat tersebut yang justru dinilai tidak terdaftar. Akibatnya, masyarakat harus melakukan pendataan ulang. Hal ini jelas membutuhkan waktu yang cukup lama. Apalagi dalam situasi pandemi covid-19 yang dilakukan pembatasan kegiatan masyarakat, sampai dengan aktivitas perkantoran.

Seharusnya, Pemerintah sudah menyimpan data masyarakat yang terintegrasi secara elektronik. Tidak lagi melakukan verifikasi secara manual. Menjadi aneh ketika justru terdapat masyarakat yang tidak terdapat dan tidak berhak menerima bantuan. Padahal sebelumnya telah sempat mendapatkan bantuan.

Ketiga aspek tersebut, pada dasarnya saling terkait satu dengan yang lainnya. Regulasi yang ditetapkan, seharusnya mampu menjadi dasar hukum utama dalam pelaksanaan birokrasi pemberian bantuan sosial. Dijalankan oleh kepemimpinan yang terstruktur dan terorganisir. Konsep koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi dalam tata organisasi, harus menjadi inti dari pelaksanaan pemberian bantuan sosial. Menghasilkan suatu sistem birokrasi yang konsisten dengan norma hukum.

Simplifikasi Birokrasi Bantuan Sosial Melalui Transformasi Legal-Digital

Di era yang serba modern, teknologi digital sudah tidak dapat dilepaskan dari kehidupan manusia. Keberadaannya telah menjadi kebutuhan pokok. Pergeseran proses manual menuju otomatisasi, tidak dapat dielakkan. Segala sesuatu kini dituntut untuk serba cepat, praktis, tanggap dan efisien.¹⁷ Apalagi untuk generasi milenial, yang kelak akan memegang kendali bangsa. Mereka kini lebih banyak berkulat pada dunia digital, mulai dari interaksi dengan sosial media, kebiasaan konsumtif dengan melakukan belanja *online*, hingga pada kreatifitas yang disalurkan secara digital

¹⁷ S. Arifianto, *Praktik Budaya Media Digital dan Pengaruhnya*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2018, hlm. 10-11.

melalui perangkat gawai. Menghasilkan sebuah “budaya baru” di berbagai sektor, termasuk salah satunya adalah di lingkup pemerintahan.

Pemerintah tentu menyadari adanya pergeseran ini, sebab kondisi ini tidak hanya di alami di satu negara. Hampir di seluruh negara di dunia, telah mengalami pergeseran semacam ini. Bahkan dalam situasi darurat kesehatan covid-19, justru semakin meningkatkan pemanfaatan akan teknologi digital, utamanya internet. Hal ini juga dipengaruhi oleh regulasi kebijakan yang melarang setiap orang / kelompok untuk melakukan interaksi secara langsung (luring). Akibatnya, muncul berbagai terobosan dan penggunaan teknologi digital yang kian pesat.

Harus diakui, bahwa pemerintah memang telah menetapkan serangkaian kebijakan yang dimaksudkan sebagai bentuk “revolusi industri”. Salah satunya adalah dalam hal pelayanan publik, yang telah memanfaatkan teknologi digital, seperti internet dan gawai. Secara khusus, dalam hal pemberian bantuan sosial, Pemerintah memang telah berupaya untuk melakukan terobosan. Proses bantuan tunai, dilakukan dengan menyalurkan melalui saldo elektronik. Hal ini memang sedikit berbeda dari kebijakan yang diberikan sebelumnya, yaitu melalui pengantaran kantor pos. Adanya praktik kecurangan dalam penyaluran bansos, menjadi faktor utama perlunya melakukan terobosan ini.

Meskipun demikian, dalam perolehannya ternyata juga masih dilalui dengan mekanisme birokrasi. Hanya saja, di beberapa daerah, dilakukan upaya “jemput bola”, sehingga masyarakat tidak perlu datang ke kantor, melainkan petugas yang mendatangi. Namun, di beberapa daerah lain masih melakukan sentralisasi, yaitu dengan mengarahkan warga untuk tetap datang ke kantor pemerintahan lokal terdekat (misalnya kelurahan). Proses ini, dilakukan juga dengan adanya verifikasi data dari masyarakat. Kondisi demikian ini, sebenarnya tetap memberikan pokok persoalan yang sama, yaitu tidak lengkapnya data. Sekalipun orang tersebut adalah benar-benar Warga Negara Indonesia.

Artinya, dalam proses birokrasi yang menghendaki adanya validitas data, tidak didukung dengan upaya Pemerintah untuk menyelesaikan persoalan data tersebut. Padahal, kini telah berada di era digitalisasi informasi. Data pribadi masyarakat, yang

meliputi, identitas nama, alamat, status, pekerjaan, kondisi, dan lain sebagainya, dapat dengan mudah terhimpun di suatu *Big Data*. Secara teoritis, *big data* merupakan himpunan dari keseluruhan data yang sejenis dan disimpan dalam suatu server khusus, dengan tingkat keamanan tinggi. Negara, mempunyai hak untuk menghimpun dan menyimpan data pribadi masyarakat guna kepentingan negara. Negara mempunyai akses khusus terhadap data tersebut, melalui sebuah jaringan internet, yang kemudian juga dapat disebut sebagai *cyber-big data*.¹⁸

Berkenaan dengan proses simplifikasi melalui legal-digital ini, dilakukan melalui beberapa tahapan teknis berikut. Pada dasarnya, proses ini dilakukan dengan mendasarkan pula pada teori sistem hukum, yang menurut Friedman terbagi dalam tiga unsur, yaitu Struktur, Substansi dan Kultur. Pertama, secara struktural (kelembagaan) dalam situasi darurat, pemerintah harus mengeluarkan kebijakan untuk melakukan penghimpunan data secara masif. Kebijakan ini, merupakan langkah substantif dengan melakukan penataan regulasi. Melibatkan elemen pemerintahan sampai pada tingkat kelurahan. Penghimpunan data dilakukan secara elektronik dengan melakukan perangkat gawai, yang langsung terhubung ke server Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Kegiatan tersebut dimaksudkan sebagai wujud perubahan kultural (kebiasaan), dari yang awalnya konvensional, berubah menjadi otomatisasi. Pada kondisi itu, nantinya akan diketahui secara langsung tentang proses penghimpunan data secara elektronik. Hal tersebut juga dilakukan dengan melakukan proses pendaftaran bagi warga yang belum mempunyai NIK atau NIK-nya tidak terverifikasi.

Selama ini, penguatan dasar hukum tentang pemanfaatan teknologi digital dalam bantuan sosial, masih belum dilakukan secara optimal. Hal ini terbukti dari banyaknya data masyarakat yang tidak terverifikasi dengan tepat. Begitu juga dengan pelayanan yang tidak responsif dan tanggap. Hanya menunggu permohonan dari masyarakat untuk datang ke kantor pemerintah. Padahal dalam situasi darurat yang membatasi kegiatan, seharusnya juga didukung dengan pelayanan publik yang sifatnya “*door to door*”.

¹⁸ Salahudin, “Mengenal Big Data (BD) dan Big Data Analysis (BDA), Artikel tidak diterbitkan, Maret 2019, hlm. 4.

Di sisi lain, bantuan tunai dalam bentuk uang elektronik, seharusnya juga dapat dilakukan dengan melakukan kerjasama dengan pihak ketiga (swasta). Terdapat beberapa pilihan, misalnya dengan *platform OVO* atau *Go-Pay*. Menyalurkan bantuan tunai melalui *platform* tersebut, juga lebih praktis untuk digunakan, apalagi dalam era milenial seperti sekarang. Tentunya juga harus diperkuat dengan adanya regulasi kebijakan yang mendukung pemanfaatannya.

Penguatan peraturan tersebut, memberikan kewenangan kepada satu kementerian (dalam hal ini kementerian sosial), untuk menuntaskan bantuan sosial. Memang, dibutuhkan langkah koordinasi dan partisipasi yang sinkron dengan kementerian lainnya, seperti Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan. Namun, sebagai langkah simplifikasi ini, regulasi yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemberian bantuan sosial, cukup dibentuk dengan satu aturan. Dimungkinkan untuk melakukan penyusunan peraturan bersama antar kementerian.

Kesimpulan dan Rekomendasi/Implikasi Kebijakan

Terdapat dua hal utama yang harus dipahami. Pertama, pengaruh lambatnya birokrasi dalam pemberian bantuan sosial, dipengaruhi oleh unsur yaitu regulasi, kepemimpinan dan struktural, dan sistem teknis. Regulasi yang tidak jelas, dan terlalu cepat berubah. Pola kepemimpinan dan pelaksanaan struktural yang kurang sinkron dan harmonis. Sistem teknis yang masih lebih banyak dilakukan secara konvensional. Kedua, secara ringkas dapat dipahami bahwa upaya simplifikasi ini adalah dengan melakukan upaya penyederhanaan regulasi, dengan mengeluarkan peraturan bersama. Materi muatan yang diatur, juga memaksimalkan pemanfaatan teknologi digital, dalam penyaluran bantuan sosial. Dapat dilakukan kerjasama dengan pihak ketiga, seperti *platform OVO*, atau *Go-Pay*. Perlu juga dilakukan penataan kultur dari pelayanan pemerintah. Memberikan pelayanan secara “*door to door*”. Mengingat pola pada situasi pandemi dilakukan pembatasan kegiatan sosial.

Pemerintah perlu melakukan diskresi kebijakan yang mendobrak aturan kaku. Masa darurat kesehatan, memang berpotensi menimbulkan celah yang dapat dengan mudah dimanfaatkan oleh oknum. Oleh karena itu, pembentukan peraturan bersama

antar kementerian seharusnya mampu menjadi alternatif dalam membangun komitmen penyaluran bantuan sosial.

Referensi

- Andriana Pratama Taher, “Bansos COVID Marak Disunat di Level RT/RW, Bagaimana Pengawasannya?” terdapat dalam <https://tirto.id/bansos-covid-marak-disunat-di-level-rt-rw-bagaimana-pengawasannya-gifw>, diakses 14 Agustus 2021.
- Bernard L. Tanya., et.al, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Elviandri, et.al., “Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia”, *Mimbar Hukum*, Edisi Vol. 3 No. 2, Juni 2019.
- Janpatar Simamora, “Tafsir Makna Negara Hukum dalam Perspektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Dinamika Hukum*, Edisi Vol. 14 No. 3, September 2014.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2007.
- Eva Etzioni-Halevy, *Demokrasi dan Birokrasi, Sebuah Dilema Politik*, Total Media (Terjemahan), Yogyakarta, 2011.
- Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Nick Elison, *The Transformation of Welfare State*, Routledge, New York, 2017.
- Rizal Irvan Amin, “Mengurangi Permasalahan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Res Republica*, Edisi Vol. 4 No. 2, Mei-Agustus 2020.
- S. Arifianto, *Praktik Budaya Media Digital dan Pengaruhnya*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2018.
- Salahudin, “Mengenal Big Data (BD) dan Big Data Analysis (BDA), Artikel tidak diterbitkan, Maret 2019.

Sandro Serpa dan Carlos Miguel Ferreira, “The Concept of Bureaucracy by Max Weber”, *International Journal of Social Science Studies*, Edisi Vol. 7 No. 2, Maret 2019.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal, Hukum Suatu Pengantar*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, hlm 11.

Syailendra Persada, “Breaking News: Korupsi Bansos Covid, Juliari Batubara Dituntut 11 Tahun Penjara”, terdapat dalam <https://nasional.tempo.co/read/1488251/breaking-news-korupsi-bansos-covid-juliari-batubara-dituntut-11-tahun-penjara>, diakses tanggal 14 Agustus 2021.

Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Regulasi dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law”, *Jurnal Rechtsvinding*, Edisi Vol. 9 No. 1, April 2020, hlm. 42.

Yenglis Dongche, “Data Tidak Transparan, Bansos Covid-19 Banyak Masalah”, terdapat dalam <https://infoanggaran.com/detail/data-tidak-transparan-bansos-covid19-banyak-masalah>, diakses tanggal 11 Agustus 2021. Baca juga dalam Novrizaldi, “Menko PMK Temukan Masalah Penyaluran Bansos di Desa Teluknaga” terdapat dalam <https://www.kemenkopmk.go.id/menko-pmk-temukan-masalah-penyaluran-bansos-di-desa-teluknaga>, diakses 11 Agustus 2021.

Yulizar D Sanrego dan Reza Muhammad, “Analisa Perbandingan Model Birokrasi Indonesia: Model Modern David Osborne, Ted Gaebler dan Pendekatan Konsep Islam Perspektif Umer Chapra”, *Jurnal al-Muzara'ah*, Edisi Vol. 1 No. 1, 2013, hlm. 18-19. Perhatikan pula pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.