

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kemiskinan adalah permasalahan pokok yang dialami oleh sebagian besar Negara di dunia. Walaupun tidak dikatakan seluruhnya, dengan berbeda-beda tingkat dan jumlah orang miskin pada setiap Negara, hampir tidak ada satu Negara yang terbebas dari masalah kemiskinan. Negara kaya dan maju dalam bidang sains dan industri juga mengalami kemiskinan meski jumlahnya tidak besar. Kemiskinan merupakan masalah umum dan telah menjadi ancaman serta bencana bagi suatu Negara. (Hermanita, 2013:105).

Kemiskinan adalah suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi dalam memenuhi standar kebutuhan dasar rata-rata pada suatu daerah. Kondisi ketidakmampuan ini ditandai dengan rendahnya kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik berupa pangan, sandang, maupun papan. Kemampuan pendapatan yang rendah bukan saja berakibat pada tidak tercukupinya kebutuhan dasar, akan tetapi berdampak pada ketidakmampuan memenuhi standar hidup rata-rata seperti standar kesehatan masyarakat dan standar pendidikan. (Kuncoro Mudjarat, 2017:28).

Masalah kemiskinan merupakan fenomena sosial kemasyarakatan yang terdapat dalam berbagai daerah Provinsi, Kabupaten/Kota di Indonesia. Oleh karena itu berbagai upaya penanggulangannya telah dilakukan pemerintah melalui pelaksanaan berbagai kebijakan pemberdayaan masyarakat yang langsung menyentuh kebutuhan hidup masyarakat miskin. Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya pengentasan masyarakat miskin untuk mandiri, baik secara

ekonomi, sosial maupun aspek kehidupan yang lain, sehingga memerlukan kebijakan yang komprehensif dan sinergis antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat dalam memberdayakan masyarakat miskin tersebut.

Pengentasan kemiskinan menjadi pekerjaan yang harus dilakukan, dimana tujuan pengentasan kemiskinan untuk mewujudkan kemapanan dan kenyamanan hidup bagi masyarakat miskin tersebut, dengan memandirikan usaha pada masyarakat. Kemiskinan dapat membuat permasalahan pada Negara, baik bentuk kriminalitas dan masalah lain seperti pengangguran dan lain-lain. Masalah kemiskinan harus diselesaikan secara mendasar, karena kemiskinan tersebut menyangkut tingkat kehidupan manusia, bukan hanya sekedar permainan angka relatif saja. Pemecahan masalah ini harus dilakukan secara multidisipliner oleh para ahli karena masalahnya bersifat multidimensional, yang penanggulangannya tidak dapat mengandalkan sistem mekanisme pasar. Kemiskinan akan menggerogoti hasil pembangunan atau akan menjadi faktor penghambat pembatas bagi pembangunan. Maka dari itu, masyarakat perlu untuk disejahterakan.

Secara konstitusional terdapat kewajiban Negara dan pemerintah untuk mengatur dan mengelola perekonomian, cabang-cabang produksi dan kekayaan alam dalam rangka mewujudkan “Kesejahteraan Sosial” memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar, serta memberikan jaminan sosial dan kesehatan bagi warga Negara, seperti yang ditentukan dalam Bab XIV Pasal 33 dan 34 UUD 1945.

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan, bahwa dibentuknya Negara Indonesia dan dibentuknya pemerintah Negara Indonesia

salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Artinya dalam pemahaman tersebut, fenomena kemiskinan adalah tanggung jawab dari Negara yang dalam hal ini adalah pemerintah, adapun kutipan preambull UUD 1945 tersebut sebagai berikut:

“..Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia..”.

Islam memandang kemiskinan bukan hanya sekedar ketidakmampuan dalam memenuhi kebutuhan dasar akan tetapi kemiskinan merupakan salah satu masalah kultural dimana seseorang menjadi miskin karena perilaku buruknya seperti malas untuk bekerja dan berusaha. Kemiskinan model seperti ini yang membahayakan akhlak, kelogisan berfikir, keluarga dan juga masyarakat. Islam juga menanggapi kemiskinan seperti musibah dan bencana yang mana seseorang yang mengalami harus memohon perlindungan kepada Allah SWT.

Dalam ajaran Islam sendiri sangat memperhatikan kesejahteraan sosial penganutnya. Allah SWT sebagai tuhan menganjurkan umat Islam secara langsung di dalam Al-Qur'an untuk memperhatikan kesejahteraan sosial. Allah SWT berfirman dalam surah Shaad ayat 26:

يٰۤاٰدُوۡدُ اِنَّا جَعَلْنٰكَ خَلِيۡفَةً فِى الْاَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوٰى فَيُضِلَّكَ  
عَنْ سَبِيۡلِ اللّٰهِ اِنَّ الَّذِيۡنَ يَضِلُّوۡنَ عَنْ سَبِيۡلِ اللّٰهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيۡدٌۢ بِمَا نَسُوۡا يَوْمَ الْحِسَابِ ؕ  
(٢٦)

Terjemahnya:

“Hai Daud sesungguhnya kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) diantara manusia dengan adil dan jangan lah kamu mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah. Sesungguhnya orang-orang yang sesat

dari jalan Allah akan mendapat azab yang berat, karena mereka melupakan hari perlindungan (Q.S Shaad:26).

Rendahnya kualitas hidup penduduk miskin berakibat pada rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan sehingga dapat mempengaruhi produktivitas. Dengan kondisi ini menyebabkan dapat meningkatnya beban ketergantungan bagi masyarakat. Penduduk yang masih berada dibawah garis kemiskinan mencakup mereka yang berpendapatan rendah, tidak berpendapatan tetap atau tidak berpendapatan sama sekali. Dengan demikian maka pengentasan dan penanggulangan kemiskinan yang diupayakan berbagai pihak diharapkan dapat mengangkat taraf hidup masyarakat miskin.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan dapat tertuang dalam tiga arah kebijakan. Pertama, kebijakan tidak langsung yang diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan; Kedua, kebijakan langsung yang ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah; Ketiga, kebijakan khusus yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program dan sekaligus memacu dan memperluas upaya penanggulangan kemiskinan. (Kartasmita, 1996:241).

Berbagai cara telah ditempuh pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan. Salah satu cara yang dilakukan pemerintah adalah dengan memberikan bantuan kepada masyarakat miskin yang disebut dengan Bantuan Sosial (Bansos). Bansos ini dalam bentuk bantuan tunai maupun bantuan material. Diantaranya seperti dana Bantuan Operasional Sekolah, Jaminan Kesehatan Masyarakat, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat–Mandiri, Beras

(Raskin), Bantuan Langsung Tunai, Program Keluarga Harapan (PKH) dan lain-lain.

Bantuan sosial merupakan transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah selalu memberikan perhatian dan tanggung jawab terhadap perlindungan sosial, khususnya bagi masyarakat miskin. Untuk memberikan keabsahan sistem perlindungan sosial di Indonesia, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial, cukup jelas tercatat dalam Bab 1 (Pasal 1) Perlindungan Sosial adalah upaya yang diarahkan untuk mencegah dan mengatasi resiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal. (UU Nomor 11 Tahun 2009).

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Sosial mengeluarkan Program Keluarga Harapan (PKH). Program ini dilaksanakan oleh Dinas Sosial yang merupakan salah satu instansi pemerintah yang bergerak di bidang sosial. Program ini berupaya untuk mengembangkan sistem perlindungan sosial terhadap warga miskin di Indonesia.

Dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan (PKH) adalah program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga dan/atau seseorang miskin dan rentan yang terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin, diolah oleh pusat data dan informasi kesejahteraan sosial dan ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat PKH. (Permensos Nomor 1 Tahun 2018).

Tujuan utama dari PKH adalah untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kualitas sumber daya manusia terutama pada kelompok masyarakat miskin. Dalam jangka pendek, bantuan ini membantu mengurangi beban pengeluaran RTSM, sedangkan untuk jangka panjang dengan mensyaratkan keluarga penerima untuk menyekolahkan anaknya, melakukan imunisasi balita, memeriksa kandungan bagi ibu hamil, dan perbaikan gizi, diharapkan akan memutus mata rantai kemiskinan antar generasi.

Kabupaten Kolaka Timur sebagai daerah yang baru mekar dengan 12 Kecamatan mempunyai banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan, diantaranya penanggulangan kemiskinan. Pada tahun 2014 Program Keluarga Harapan (PKH) telah memasuki Kabupaten Kolaka Timur. Sebagai program baru di daerah yang baru mekar tentunya masih banyak kendala-kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan program ini. Secara kasat mata dapat dilihat Kecamatan Ladongi sebagai bagian dari Wilayah Kabupaten Kolaka Timur dengan jumlah rumah tangga miskin yang cukup tinggi tersebar di 6 Desa dan 4 Kelurahan di Kecamatan Ladongi.

Desa Lalowosula sebagai bagian dari Kabupaten Kolaka Timur dengan beragam suku, agama, adat istiadat tidak terlepas dari kemiskinan. Dari hal tersebut maka ada beberapa kepala keluarga yang menerima bantuan Program Keluarga Harapan (PKH) yang mulai digulirkan pada tahun 2014, namun demikian tidak semua kepala keluarga di Desa Lalowosula berhak menerima bantuan program tersebut. Terlihat ada keluarga yang sudah mapan dan tidak layak untuk menerima bantuan namun masih mendapatkan bantuan dari program tersebut. Dari permasalahan itu lah banyak warga masyarakat yang mengeluhkan

dan menanyakan kenapa dia tidak mendapatkan bantuan tersebut sehingga banyak warga yang protes-protes kepada anggota pelaksana bantuan PKH tersebut. Sebagian masyarakat menganggap bahwa dalam hal pembagian bantuan PKH itu ada permainan dari pihak-pihak yang terkait, entah itu dari pihak Pemerintah Desa ataupun dari pihak Dinas Sosial dalam hal ini anggota penyelenggara bantuan PKH tersebut.

Dalam hal pendampingan yang dilakukan oleh para pendamping juga belum sepenuhnya mengikuti Standar Operasional Prosedur (SOP) masih terdapat hal-hal yang belum terlaksana dengan tepat. Sebagai mitra pemerintah dan mitra masyarakat para pendamping Program Keluarga Harapan dituntut untuk menjembatani serta dapat mengakomodasi akan keberlangsungan program di lapangan sehingga dapat menghasilkan hasil yang lebih baik lagi dalam hal pendampingan yang dilakukan pada proses pertemuan ataupun dalam hal penyaluran dana bantuan.

Implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) untuk menanggulangi kemiskinan harusnya berjalan secara merata, agar masyarakat melihat dan mengetahui bahwa program untuk masyarakat miskin itu ada dan dapat menjadi jalan keluar untuk masalah yang dihadapi. Implementasi atau penerapan yang baik akan berdampak pada hasil program yang dilaksanakan. Implementasi dari Program Keluarga Harapan yang baik diharapkan mampu mengurangi kemiskinan di Kabupaten Kolaka Timur dengan cara meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) pada kelompok miskin di bidang pendidikan dan kesehatan.

Dari berbagai permasalahan yang terjadi dimasyarakat khususnya yang terjadi di Desa Lalowosula Kecamatan Ladongi maka penulis tertarik untuk

melakukan penelitian tentang **“Implementasi Permensos Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Lalowosula Kecamatan Ladongi Kabupaten Kolaka Timur”**.

## **1.2 Fokus Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang timbul dimasyarakat dapat dikatakan bahwa penyaluran bantuan PKH tersebut tidak berjalan dengan apa yang ada didalam Peraturan Menteri Sosial (Permensos) Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan (PKH) oleh karena itu penelitian difokuskan pada implementasi Program Keluarga Harapan tinjauan *fiqh siyasah* dalam pelaksanaan Program Keluarga Harapan.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Lalowosula ?
2. Bagaimana proses pendampingan Program Keluarga Harapan di Desa Lalowosula ?
3. Faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung pelaksanaan pelayanan Program Keluarga Harapan di Desa Lalowosula ?

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun maka dapat dirumuskan tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Implementasi Permensos Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Lalowosula.

2. Untuk mengetahui proses pendampingan Program Keluarga Harapan di Desa Lalowosula.
3. Mengetahui faktor penghambat dan pendukung Dalam Implementasi Permensos Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan (PKH).

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi berbagai pihak secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat-manfaat tersebut sebagai berikut :

#### **1. Manfaat Teoretis**

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk menambah wawasan dan memberikan kegunaan untuk pengembangan ilmu pengetahuan.

#### **2. Manfaat Praktis**

##### **a) Bagi Pemerintah**

Sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam hal pengambilan kebijakan yang terkait dengan Program Keluarga Harapan atau program pengentasan kemiskinan dalam membantu mengentaskan kemiskinan yang ada dimasyarakat.

##### **b) Bagi Pendamping Program Keluarga Harapan (PKH)**

Sebagai salah satu rujukan untuk memperbaiki atau meningkatkan pendampingan pada penerima manfaat PKH.

##### **c) Bagi Masyarakat**

Sebagai sumber informasi bagi masyarakat bahwasannya Program Keluarga Harapan (PKH) dapat membantu mengurangi beban

masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan, terutama dalam hal kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial.

## **1.6 Definisi Operasional**

Untuk menghindari persepsi yang berbeda dalam memahami sasaran penelitian ini, maka peneliti akan menjelaskan apa yang menjadi pembahasan penelitian mengenai poin-point penelitian secara operasional.

1. Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Lalowosula masih kurang tepat sasaran dalam proses penyaluran bantuan tersebut, karena itu implementasi Program Keluarga Harapan (PKH) di Desa Lalowosula belum terlaksana secara maksimal.
2. Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan diterbitkan dengan pertimbangan bahwa: untuk meningkatkan kualitas hidup keluarga miskin dan rentan melalui peningkatan aksesibilitas terhadap layanan kesehatan, pendidikan dan kesejahteraan sosial, perlu program perlindungan sosial yang terencana, terarah dan berkelanjutan.
3. Program Keluarga Harapan yang selanjutnya disebut PKH merupakan program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga dan/atau seseorang miskin dan rentan yang terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin, diolah oleh Pusat Data dan Informasi Kesejahteraan Sosial dan ditetapkan sebagai Keluarga Penerima Manfaat (KPM) PKH.

Dari definisi operasional tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu program ataupun suatu kebijakan publik yang telah direncanakan haruslah diimplementasikan sesuai apa yang menjadi tujuan akhirnya nanti. Seperti halnya dalam pengimplementasian Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan yang dikeluarkan oleh Pemerintah untuk menjadi program perlindungan sosial bagi masyarakat yang memerlukan. Dalam pengeimplementasian Permensos ini haruslah menjalankan sesuai peraturan yang telah ditetapkan sehingga Peraturan Menteri Sosial ini dapat terlaksana dengan baik dan tujuan dari Permensos ini dapat tercapai.