

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kemiskinan

1. Pengertian Kemiskinan

Kemiskinan adalah suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi standar hidup rata-rata masyarakat di suatu daerah. Kondisi ketidakmampuan ini ditandai dengan rendahnya kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik berupa pangan, sandang, maupun papan. Kemampuan pendapatan yang rendah ini juga akan berdampak berkurangnya kemampuan untuk memenuhi standar hidup rata-rata seperti standar kesehatan masyarakat dan standar pendidikan dan kebutuhan non-makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya.⁹

Menurut Oscar Lewis kemiskinan muncul sebagai akibat adanya nilai-nilai atau kebudayaan yang dianut oleh orang-orang miskin, seperti: malas, mudah menyerah pada nasib, kurang memiliki etos kerja dan sebagainya. Faktor eksternal datang dari luar kemampuan orang yang bersangkutan,

⁹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), h. 22

seperti: brokrasi atau peraturan-peraturan resmi yang dapat menghambat seseorang dalam memanfaatkan sumberdaya.¹⁰

Kondisi masyarakat yang disebut miskin dapat diketahui berdasarkan kemampuan pendapatan dalam memenuhi standar hidup. Pada prinsipnya, standar hidup di suatu masyarakat tidak sekedar tercukupinya kebutuhan akan pangan, akan tetapi juga tercukupinya kebutuhan akan kesehatan maupun pendidikan. Tempat tinggal ataupun pemukiman yang layak merupakan salah satu dari standar hidup atau standar kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Berdasarkan kondisi ini, suatu masyarakat disebut miskin apabila memiliki pendapatan jauh lebih rendah dari rata-rata pendapatan sehingga tidak banyak memiliki kesempatan untuk mensejahterakan dirinya.

Kemiskinan juga dianggap sebagai bentuk permasalahan pembangunan yang diakibatkan adanya dampak negatif dari pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang sehingga memperlebar kesenjangan pendapatan antar masyarakat maupun kesenjangan pendapatan antar daerah (*inter region income gap*).

¹⁰ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerja Sosial*, (Bandung: PT.Refika Aditama, 2015), h. 33

2. Jenis-Jenis Kemiskinan

a. Kemiskinan berdasarkan tingkatan kelompok, terbagi menjadi 3:¹¹

- 1) *Destitute*, merupakan kelompok yang paling miskin atau fakir miskin sehingga memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan, tidak memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan, tidak memiliki sumber pendapatan sama sekali, serta tidak memiliki akses terhadap berbagai pelayanan sosial.
- 2) *Poor Group*, merupakan kelompok miskin yang memiliki pendapatan di bawah garis kemiskinan tetapi secara relatif masih memiliki sumber pendapatan dan memiliki akses terhadap pelayanan sosial dasar.
- 3) *Neer Poor*, merupakan kelompok hampir miskin, sehingga kelompok ini rentan terhadap berbagai gejolak ekonomi dan sosial yang dapat menggeser mereka dari status rentan menjadi miskin bahkan fakir miskin bila tidak terdapat bantuan sosial.

b. Kemiskinan berdasarkan sifatnya di bagi menjadi 2: ¹²

- 1) *Natural Poverty*, adalah kemiskinan yang berkaitan dengan kelangkaan sumber daya alam dan prasarana umum, serta keadaan tanah yang tandus.

¹¹ Acmad Hendra Setiawan, *Perekonomian Indonesia*, (Semarang: Bidang Penerbit Universitas Diponegoro, 2011), h. 23

¹² E Salim, *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan*, (Jakarta: Idayu, 1980), h.

2) *Arificial Poverty*, merupakan kemiskinan yang lebih banyak diakibatkan oleh sistem modernisasi atau pembangunan yang membuat masyarakat tidak dapat menguasai sumber daya, sarana, dan fasilitas ekonomi, yang ada secara merata.

3. Penyebab Kemiskinan

Menurut Spicker dalam Jurnal penyebab kemiskinan dapat di bagi 4 bagian yang berbeda:¹³

a. *Individual explanation*

Kemiskinan dalam terminology karakteristik orang miskin itu sendiri yaitu, hasil dari kemalasan, kekurangan perorangan atau beberapa macam kekurangan atau kecacatan, seseorang miskin karena membuat kesalahan pilihan, memiliki anak pada waktu tidak tepat, gagal untuk bekerja dan sebagainya.

b. *Familial explanation*

Kemiskinan yang diakibatkan oleh faktor keturunan, dimanaterdapat warisan pada generasi selanjutnya sehingga terjadi ketidak beruntungan yang berulang terus ke generasi selanjutnya, baik dalam warisan asuhan dan pendidikan.

c. *Subcultural explanation*

Kemiskinan karena pola perilaku, tapi lebih disebabkan oleh keadaan pada pilihan personal.

¹³ Acmad Hendra Setiawan, *Perekonomian Indonesia*, (Semarang: Bidang Penerbit Universitas Diponogoro, 2011), h. 23

d. *Structural explanation*

Mengidentifikasi kemiskinan sebagai hasil dari masyarakat di tempat tersebut. Kemiskinan menciptakan suatu kesenjangan yang diinterpestrasikan oleh adanya divisi sosial, kelas, status atau keturunan.

Menurut World Bank 2003, penyebab dasar kemiskinan adalah:¹⁴

- a. Kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal.
- b. Terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana.
- c. Kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan bias sektor.
- d. Adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung.
- e. Adanya perbedaan sumber daya manusia dan perbedaan anatara sektor ekonomi (ekonomi tradisonal dan ekonomi modern).
- f. Rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat.
- g. Budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya.
- h. Tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*).

¹⁴ Tjahya Supriatna, *Birokrasi Pemberdayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, (Bandung: Humaniora Utama Press, 1997), h. 30

- i. Pengelolaan sumber daya alam yang berlebih dan tidak berwawasan lingkungan.

4. Indikator-Indikator Kemiskinan

Ada beberapa indikator-indikator kemiskinan akan diuraikan pada sub sub bab berikut ini:¹⁵

- a. Indikator Kemiskinan Berdasarkan Dimensi Peran Pemerintah

Pemerintah sebagai regulator sekaligus dinamisator dalam suatu perekonomian merupakan salah satu pihak yang memiliki peran sentral dalam upaya untuk menanggulangi permasalahan kemiskinan. Di Indonesia, pelaksanaan penanggulangan permasalahan kemiskinan dikoordinasikan oleh Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan yang bekerja sama dengan Departemen Kesehatan dan Departemen Sosial. Program penanggulangan masalah kemiskinan ini dibiayai melalui Anggaran Pembangunan dan Belanja Nasional (APBN) melalui pos pengeluaran untuk Program Pembangunan. Prinsip yang digunakan untuk program ini bahwa penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui upaya untuk meningkatkan pembangunan di bidang sumber daya manusia dan pemenuhan sarana maupun pra sarana fisik. Kedua bentuk pelaksanaan dalam APBN ini disebut

¹⁵ Acmad Hendra Setiawan, *Perekonomian Indonesia...*, h. 25

juga investasi pemerintah untuk sumber daya manusia dan investasi pemerintah di bidang fisik.

b. Indikator Kemiskinan Berdasarkan Dimensi Kesehatan

Dari berbagai data kemiskinan yang dihimpun menyebutkan adanya keterkaitan antara kemiskinan dan kualitas kesehatan masyarakat. Rendahnya kemampuan pendapatan dalam mencukupi/memenuhi kebutuhan pokok menyebabkan keterbatasan kemampuan untuk menjangkau atau memperoleh standar kesehatan yang ideal/layak baik dalam bentuk gizi maupun pelayanan kesehatan yang memadai. Dampak dari kondisi seperti ini adalah tingginya resiko terhadap kondisi kekurangan gizi dan kerentanan atau resiko terserang penyakit menular. Kelompok masyarakat yang disebut miskin juga memiliki keterbatasan untuk mendapatkan pelayanan kesehatan/pengobatan yang memadai sehingga akan menyebabkan resiko kematian yang tinggi.¹⁶

Indikator pelayanan air bersih atau air minum merupakan salah satu persyaratan terpenuhinya standar hidup yang ideal di suatu daerah. Ketersediaan air bersih akan mendukung masyarakat untuk mewujudkan standar hidup sehat yang layak. Dalam hal ini, ketersediaan air bersih akan mengurangi resiko terserang penyakit yang diakibatkan kondisi sanitasi air yang buruk. Berdasarkan

¹⁶ Acmad Hendra Setiawan, *Perekonomian Indonesia...*, h. 25

penjelasan tersebut, maka terdapat keterkaitan/hubungan antara ketersediaan pelayanan air bersih dan jumlah penduduk miskin di suatu daerah. Pada sisi permasalahan lain, ketersediaan air bersih sangat ditentukan oleh kemampuan pembangunan pra sarana air bersih dalam menjangkau lingkungan atau pemukiman masyarakat. Masyarakat yang kurang terjangkau oleh pelayanan air bersih/minum relatif lebih rendah kualitas kesehatannya dibandingkan masyarakat yang telah mendapatkan pelayanan air bersih.¹⁷

B. Program Keluarga Harapan (PKH)

1. Pengertian Program Keluarga Harapan

Program Keluarga Harapan disingkat (PKH) adalah program pemberian uang Tunai kepada rumah tangga miskin berdasarkan persyaratan dan ketentuan yang telah ditentukan dengan melaksanakan kewajibannya. Program semacam ini secara internasional dikenal sebagai program *conditional cash transfers* (CCT) atau program Bantuan Tunai Bersyarat. Persyaratan tersebut dapat berupa kehadiran di fasilitas kesehatan (misalnya bagi anak balita atau ibu hamil) dan di fasilitas pendidikan (misalnya bagi anak usia sekolah).¹⁸

¹⁷ Acmad Hendra Setiawan, *Perekonomian Indonesia...*, h. 25

¹⁸ Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2015), h. 24.

Program Keluarga Harapan merupakan suatu program yang berada dibawah TIM koordinasi penanggulangan kemiskinan, baik di pusat maupun daerah. Program keluarga harapan sebenarnya telah dilaksanakan di berbagai Negara, khususnya Negara-negara latin dengan nama program yang berfariasi, namun secara konseptual arti aslinya ialah *conditional cash transfer* (CCT), yang di terjemahkan jadi bantuan tunai bersyarat, program ini bukan dimaksudkan sebagai kelanjutan program subsidi langsung tunai (SLT) yang di berikan dalam rangka membantu rumah tangga sangat miskin.

2. Landasan Hukum PKH

Pada awalnya PKH dibawah menkokesra, namun mulai tahun 2010 berada dibawah sekertaris wakil Presiden (Sekwapres). PKH didasarkan pada Peraturan Presiden (perpres) No. 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan, dan Intruksi Presiden (Impres) No. 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan.¹⁹

Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangankemiskinan memuat strategi dan

¹⁹ Intruksi Presiden (Impres) No. 3 Tahun 2010, Tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan

program percepatan penanggulangan kemiskinan. Strategi percepatan penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan:²⁰

- a. Mengurangi Pengeluaran Masyarakat Miskin.
- b. Meningkatkan Kemampuan Dan Pendapatan masyarakat Miskin.
- c. Mengembangkan Dan Menjamin Keberlanjutan Usaha Makro dan Kecil.
- d. Mensinergikan Kebijakan Dan Program Penanggulangan Kemiskinan.

Adapun program kemiskinan terdiri dari kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, kelompok penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, dan program-program lain yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin.²¹

Instruksi Presiden (Inpres) No. 3 Tahun 2010 tentang program pembangunan yang berkeadilan, memuat pelaksanaan program-program pembangunan yang berkeadilan, meliputi program pro rakyat, keadilan untuk

²⁰ Peraturan Presiden (Perpres) No. 15 Tahun 2010, Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan memuat strategi dan program percepatan penanggulangan kemiskinan.

²¹ Kementerian Sosial Republik Indonesia, *Pedoman Umum Penyelenggaraan Program Keluarga Harapan*, 2021, h. 25.

semua (*justice for all*), dan pencapaian tujuan pembangunan millenium (*Millenium Development Goals-MDGs*).²²

Landasan Hukum pemberian PKH adalah:

- 1) Undang-undang nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- 2) Undang-undang nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan Fakir Miskin.
- 3) Inpres nomor 1 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi poin lampiran ke 46 tentang Pelaksanaan Transparansi Penyaluran Bantuan Langsung Tunai Bersyarat Bagi Keluarga Sangat Miskin (KSM) Sebagai Peserta Program Keluarga Harapan (PKH).

Adapun Dasar Pelaksanaan Program Keluarga Harapan:

- 1) Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, No: 31/KEP/MENKO/- KESRA/IX/2007 tentang "Tim Pengendali Program Keluarga Harapan" tanggal 21 September 2007.
- 2) Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia No. 02A/HUK/2008 tentang "Tim Pelaksana Program Keluarga Harapan (PKH) Tahun 2008" tanggal 08 Januari 2008.
- 3) Keputusan Gubernur tentang "Tim Koordinasi Teknis Program Keluarga Harapan (PKH) Provinsi/TKPKD".

²² Kementerian Sosial Republik Indonesia, *Direktorat Jaminan Kesejahteraan Sosial* 2009, h.17.

- 4) Keputusan Bupati/Walikota tentang "Tim Koordinasi Teknis Program Keluarga Harapan (PKH) Kabupaten/Kota/TKPKD".
- 5) Surat Kesepakatan Bupati untuk Berpartisipasi dalam Program Keluarga Harapan.

3. Tujuan Program Keluarga Harapan (PKH)

Tujuan utama dari PKH yaitu untuk mengurangi angka dan memutus rantai kemiskinan, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, serta mengubah perilaku yang kurang mendukung peningkatan kesejahteraan dari kelompok paling miskin. Tujuan ini berkaitan langsung dengan upaya mempercepat pencapaian target Millennium Development Goals (MDGs). Selain hal tersebut, masih terdapat beberapa tujuan lain dari PKH ini baik secara khusus maupun secara umum. Secara khusus, tujuan PKH terdiri atas:²³

- a. Meningkatkan taraf pendidikan anak-anak RTSM
- b. Meningkatkan kondisi sosial ekonomi RTSM
- c. Meningkatkan status kesehatan dan gizi ibu hamil, ibu nifas dan anak di bawah 6 tahun dari RTSM;
- d. Meningkatkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan dan pendidikan, khususnya bagi RTSM. RTSM yang menjadi sasaran PKH adalah sekelompok orang yang tinggal satu atap, baik yang terikat oleh pertalian darah (keluarga batih)

²³ Kementerian Sosial, *Buku Kerja dan Operator PKH*. Direktorat Jaminan Sosial. Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial. (2015), h. 33

maupun tidak (keluarga luas) yang memiliki pendapatan per kapita per bulan di bawah garis fakir miskin.

4. Target Penerima Program Keluarga Harapan (PKH)

Penerima bantuan PKH adalah RTSM sesuai dengan kriteria BPS dan memenuhi satu atau beberapa kriteria program yaitu memiliki Ibu hamil/nifas, anakbalita atau anak usia 5-7 tahun yang belum masuk pendidikan SD, anak usia SD danSLTP dan anak 15-18 tahun yang belum menyelesaikan pendidikan dasar. Penggunaan bantuan PKH ditujukan untuk meningkatkan kualitas kesehatan dan pendidikan, karenanya bantuan akan lebih efektif dan terarah, jika penerimabantuannya adalah ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak pada rumah tanggayang bersangkutan (dapat nenek, tante atau bibi, atau kakak perempuan). Setiap kartu peserta PKH yang tercantum adalah nama ibu atau wanita yang mengurus anak, bukan kepala rumah tangga. Hal ini dikarenakan apabila dana bantuan program PKH ini diterima oleh kepala keluarga, maka bantuan tersebut dikhawatirkan tidak akan digunakan untuk kebutuhan anak akan tetapi bantuan tersebut dapat disalah gunakan untuk keperluan yang lain seperti contoh dibelikan rokok atau pun hal lainnya.²⁴

²⁴ Kementerian Sosial Republik Indonesia, Pedoman Umum Penyelenggaraan Program Keluarga Harapan, 2013, h. 15.

5. Hak dan Kewajiban Penerima PKH

Agar memperoleh bantuan tunai, Peserta PKH diwajibkan memenuhi persyaratan dan komitmen untuk ikut berperan aktif dalam kegiatan pendidikan anak dan kesehatan keluarga, terutama ibu dan anak. Maka kewajiban yang harus dipenuhi oleh peserta PKH adalah sebagai berikut:

a. Kesehatan

Peserta PKH diwajibkan memenuhi persyaratan kesehatan yang sudah ditetapkan dalam protokol pelayanan kesehatan seperti di bawah ini:²⁵

1) Anak Usia 0-6 Tahun:

- a) Anak usia 0-28 hari (neonatus) harus diperiksa kesehatannya sebanyak 3 kali.
- b) Anak usia 0-11 bulan harus diimunisasi lengkap (BCG, DPT, Polio, Campak, Hepatitis B) dan ditimbang berat badannya secara rutin setiap bulan.
- c) Anak usia 6-11 bulan harus mendapatkan Vitamin A minimal sebanyak 2 (dua) kali dalam setahun, yakni bulan Februari dan Agustus. Anak usia 12-59 bulan perlu mendapatkan imunisasi tambahan dan ditimbang berat badannya secara rutin setiap bulan.
- d) Anak usia 5-6 tahun ditimbang berat badannya secara rutin setiap bulan untuk dilihat tumbuh kembangnya

²⁵ Kementerian Sosial Republik Indonesia, *Pedoman Umum Penyelenggaraan Program Keluarga Harapan*, 2021, h. 25.

atau mengikuti program Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD/Early Childhood Education) apabila di lokasi/posyandu terdekat terdapat fasilitas PAUD.

2) Ibu Hamil dan Ibu Nifas:

a) Selama kehamilan, ibu hamil harus melakukan pemeriksaan kehamilan di fasilitas kesehatan sebanyak 4 (empat) kali, yaitu sekali pada usia kehamilan 0-3 bulan, sekali pada usia kehamilan 4-6 bulan, dua kali pada kehamilan 7-9 bulan, dan mendapatkan suplemen tablet Fe.

b) Ibu melahirkan harus ditolong oleh tenaga kesehatan di fasilitas kesehatan.

c) Ibu nifas harus melakukan pemeriksaan atau diperiksa kesehatan dan mendapat pelayanan KB pasca persalinan setidaknya 3 (tiga) kali pada minggu I, IV dan VI.²⁶

b. Pendidikan

Peserta PKH diwajibkan untuk memenuhi persyaratan berkaitan dengan pendidikan yaitu kehadiran di satuan pendidikan minimal 85% dari hari sekolah dalam sebulan selama tahun ajaran berlangsung, dengan beberapa catatan seperti di bawah ini:²⁷

²⁶ Kementerian Sosial Republik Indonesia, *Pedoman Umum Penyelenggaraan Program Keluarga Harapan*, 2021, h. 25.

²⁷ Kementerian Sosial Republik Indonesia, *Pedoman Umum Penyelenggaraan Program Keluarga Harapan*, 2021, h. 25.

- 1) Apabila dalam keluarga terdapat anak yang berusia 5-6 tahun yang sudah masuk sekolah dasar atau sejenisnya, maka yang bersangkutan dikenakan persyaratan pendidikan.
- 2) Jika memiliki anak berusia 7-15 tahun, anak Peserta PKH tersebut harus didaftarkan/terdaftar pada satuan pendidikan (SD/MI/SDLB/ Paket A atau SMP/MTs/SMLB/Paket A atau SMP/MTs Terbuka).
- 3) Jika memiliki anak usia 15-18 tahun yang belum menyelesaikan pendidikan dasar, maka Peserta PKH diwajibkan untuk mendaftarkan anak tersebut ke satuan pendidikan yang menyelenggarakan program Wajib Belajar 9 tahun atau pendidikan kesetaraan.
- 4) Apabila anak tersebut di atas masih buta aksara, maka diwajibkan untuk mengikuti pendidikan keaksaraan fungsional di Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) terdekat.
- 5) Apabila anak tersebut bekerja, atau disebut Pekerja Anak (PA) bisa juga telah meninggalkan sekolah dalam waktu yang cukup lama, maka data anak tersebut akan didaftarkan dan disampaikan kepada Dinas Tenaga Kerja dan Dinas Pendidikan di tingkat Kabupaten/Kota untuk mendapatkan Program Pengurangan Pekerja Anak.

6) Apabila anak tersebut terpaksa di jalanan, atau disebut Anak Jalanan (AJ) dan telah meninggalkan sekolah dalam waktu yang cukup lama, maka data anak tersebut akan didaftarkan dan disampaikan kepada Dinas Sosial dan Dinas Pendidikan di tingkat Kabupaten/Kota untuk mendapatkan Program Kesejahteraan Sosial Anak.

c. Lansia 70 Tahun Keatas

- 1) Pemeriksaan kesehatan oleh tenaga kesehatan yang dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan atau mengunjungi puskesmas santun lanjut usia(jika tersedia).
- 2) Mengikuti kegiatan sosial (*day care*).
- 3) Penyandang Disabilitas Berat.
- 4) Pemeliharaan kesehatan sesuai kebutuhan
- 5) Pemeriksaan kesehatan dapat dilakukan oleh tenaga kesehatan melalui kunjungan rumah (*home care*).

Jika persyaratan di atas kesehatan, pendidikan, pemenuhan kebutuhan pokok lansia dan penyandang disabilitas berat dapat dilaksanakan secara konsisten oleh Peserta PKH, maka mereka akan memperoleh bantuan secara teratur dan memiliki hak-hak sebagai anggota, hak-hak peserta PKH yaitu:

- 1) Mendapatkan bantuan uang tunai yang besarnya disesuaikan dengan ketentuan program.
- 2) Mendapatkan layanan dan fasilitas kesehatan dan pendidikan bagi seluruh anggota keluarga.

- 3) Terdaftar dan mendapatkan program-program komplementaritas dan sinergitas penanggulangan kemiskinan lainnya.
- 4) Bagi lansia diatas 70 tahun dan juga penyandang disabilitas berat mendapatkan pemenuhan kebutuhan dasar dan pelayanan kesehatan sesuai kebutuhan.²⁸

6. Ketentuan Penerima PKH

Penerima bantuan PKH yaitu RTSM yang memiliki anggota keluarga yang terdiri dari anak usia 0-15 tahun dan/atau ibu hamil/nifas. Bantuan tunai hanya akan diberikan kepada RTSM yang telah terpilih sebagai peserta PKH dan mengikuti ketentuan yang diatur dalam program. Agar penggunaan bantuan dapat lebih efektif diarahkan untuk peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan, bantuan harus diterima oleh ibu atau wanita dewasa yang mengurus anak pada rumah tangga yang bersangkutan (dapat nenek, tante atau bibi atau kakak perempuan). Kewajiban penerima PKH adalah sebagai berikut:²⁹

- a. RTSM yang ditetapkan sebagai peserta PKH diwajibkan melakukan persyaratan berkaitan dengan pendidikan jika terdapat anak yang berusia 6-15 tahun. Peserta PKH ini diwajibkan untuk mendaftarkan anaknya ke SD/MI atau SMP/MTS (termasuk SMP/MTS terbuka) dan mengikuti

²⁸ Kementerian Sosial Republik Indonesia, Pedoman Umum Penyelenggaraan Program Keluarga Harapan, 2013, h. 7..

²⁹ Kementerian Sosial Republik Indonesia, Pedoman Umum Penyelenggaraan Program Keluarga Harapan, 2013, h. 7.

kehadiran di kelas minimal 85 persen dari hari sekolah dalam sebulan selama tahun ajaran berlangsung.

- b. Berkaitan dengan kesehatan RTSM yang ditetapkan sebagai peserta PKH diwajibkan melakukan persyaratan berkaitan dengan kesehatan jika terdapat anggota keluarga terdiri dari anak 0-6 tahun dan/atau ibu hamil atau nifas. Apabila terdapat anak usia 6 tahun yang telah masuk sekolah dasar, maka RTSM tersebut mengikuti persyaratan berkaitan dengan pendidikan.

C. Siyasah Dusturiyah

1. Pengertian Siyasah Dusturiyah

Siyasah dusturiyah merupakan bagian fiqh siyasah yang membahas masalah perundang-undangan negara. Dalam bagian ini dibahas antara lain konsep-konsep konstitusi (undang-undang dasar negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana cara perumusan undang-undang), lembaga demokrasi dan syura yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan tersebut³⁰. Tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia dan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

³⁰ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 177

Permasalahan di dalam fiqh siyasah dusturiyah adalah hubungan antara pemimpin di satu pihak dan rakyatnya di pihak lain serta kelembagaan-kelembagaan yang ada di dalam masyarakatnya. Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah dusturiyah biasanya dibatasi hanya membahas pengaturan dan perundang-undangan yang dituntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan prinsip-prinsip agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya.³¹

Abul A'la al-Maududi mendefenisikan dustur dengan: "Suatu dokumen yang memuat prinsip-prinsip pokok yang menjadi landasan pengaturan suatu negara".³² Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kata-kata dustur sama dengan constitution dalam bahasa Inggris, atau Undang-Undang Dasar dalam bahasa Indonesia, kata-kata "dasar" dalam bahasa Indonesia tersebut tidaklah mustahil berasal dari kata dustur tersebut di atas. Bila dipahami penggunaan istilah fiqh dusturi, untuk nama satu ilmu yang membahas masalah-masalah pemerintahan dalam arti luas, karena di dalam dustur itulah tercantum sekumpulan prinsip-prinsip pengaturan kekuasaan di dalam pemerintahan suatu negara, sebagai dustur dalam satu negara sudah tentu perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya yang lebih

³¹ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syari'ah*, (Jakarta: Kencana, 2003), h. 47

³² H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah...* h. 52

rendah tidak boleh bertentangan dengan dustur tersebut.³³

Dalam fiqh siyasah, konstitusi disebut juga dengan “dusturi”. Kata ini berasal dari bahasa Persia. Semula artinya adalah “seseorang yang memiliki otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama.” Dalam perkembangan selanjutnya, kata ini digunakan untuk menunjukkan anggota kependetaan (pemuka agama) Zoroaster (Majusi). Setelah mengalami penyerapan ke dalam bahasa Arab, kata dustur berkembang pengertiannya menjadi asas, dasar, atau pembinaan. Menurut istilah, dustur berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antara sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis (konvensi) maupun tertulis (konstitusi). Kata dustur juga sudah diserap ke dalam bahasa Indonesia yang salah satu artinya adalah undang-undang dasar suatu negara.³⁴

Menurut Abdul Wahhab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan Islam dalam perumusan undang-undang dasar ini adalah jaminan atas hak asasi manusia, setiap anggota masyarakat dan persamaan kedudukan semua orang di mata hukum, tanpa membeda-bedakan stratifikasi sosial, kekayaan, pendidikan, dan agama.³⁵

Pembahasan tentang konstitusi ini juga berkaitan dengan sumber-sumber dan kaidah perundang-undangan di

³³ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah...*, h. 52

³⁴ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin...*, h. 177-178

³⁵ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin...*, h. 178

suatu negara, baik sumber material, sumber sejarah, sumber perundangan, maupun sumber penafsirannya. Sumber material adalah hal-hal yang berkenaan dengan materi pokok undang-undang dasar. Inti persoalan dalam sumber konstitusi ini adalah peraturan tentang hubungan antara pemerintah dan rakyat yang diperintah. Perumusan konstitusi tersebut tidak dapat dilepaskan dari latar belakang sejarah negara yang bersangkutan, baik masyarakatnya, politik maupun kebudayaannya. Dengan demikian, materi dalam konstitusi itu sejalan dengan aspirasi dan jiwa masyarakat dalam negara tersebut.

2. Dasar Hukum Siyasa Dusturiyah

a. Al-Qur'an

Al-Qur'an adalah sumber pokok aturan agama islam yang utama dijadikan dasar dalam menentukan hukum. Al-Qur'an merupakan kalam Allah yang berisi firman-firman Allah dalam bentuk ragam hukum di dalamnya. Karena al-Quran diyakini berasal dari Allah dan teks-teksnya dianggap suci, maka setiap muslim harus mengakuinya sebagai pondasi segala macam superstruktur Islam. Para tokoh-tokoh muslim banyak mencatat bahwasannya al-Quran merupakan satu-satunya sumber yang paling tinggi dalam menentukan hukum-hukum lainnya, karena al-Quran tidak pernah mengalami kondisi dan perubahan apapun walau perkembangan zaman terus

berjalan.³⁶

Adapun ayat al-Quran yang berkenaan dengan pemimpin terkait dengan pembahasan siyasah dusturiyah terdapat dalam surat an-Nisa ayat 59 :

يَتَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ
فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ
وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾

“Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (al-Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”.³⁷

b. Sunnah

Sunnah secara harfiah adalah suatu praktek kehidupan yang membudaya atau suatu norma perilaku yang diterima secara komunal oleh masyarakat yang

³⁶ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam Telaah kritis Ibnu Taimiyah Tentang Pemerintahan Islam*, (Surabaya: Risalah Gusti, 1995), h.51.

³⁷ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam...*, h.51.

meyakininya meliputi segenap ucapan dan tingkah laku Nabi. Proses periwayatan Sunnah biasanya disaksikan oleh beberapa orang yang mengetahui langsung kejadiannya tersebut dan disampaikan dari generasi ke generasi sejak zaman Nabi hingga akhir dari perawi yang meriwayatkannya dengan meniliteri sederetan perawi yang berkesinambungan.³⁸

c. Ijma

Dalam hukum Islam, ijma' merupakan suatu keputusan bersama untuk menentukan suatu hukum yang baik demi kemaslahatan umat dengan cara musyawarah. Musyawarah ini timbul dari pemikiran kalangan ulama, mufti, ahli fikih maupun jajaran pemerintahan. apabila di dalam musyawarah tersebut ada beberapa orang yang tidak setuju dengan hasil keputusan mayoritas peserta musyawarah, maka ijma' tersebut dinyatakan batal.³⁹

d. Qiyas

Qiyas adalah metode logika yang digunakan untuk memecahkan suatu masalah yang berkenaan dengan legalitas suatu bentuk perilaku tertentu dengan cara menetapkan suatu kaitan positif atau negatif antara bentuk perilaku yang satu dengan bentuk perilaku yang lainnya dengan suatu prinsip umum. Metode qiyas ini biasanya

³⁸ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam...*, h. 53

³⁹ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam...*, h. 55.

dipergunakan untuk menentukan hukum yang jelas ada berbagai permasalahan yang banyak dan kompleks. Qiyas biasanya menggunakan dalil-dalil al-Quran maupun hadist yang sekiranya sama bentuk perbuatan hukum yang dihadapi.⁴⁰

- e. Adat kebiasaan suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip al-Quran dan Hadits.

Adat kebiasaan semacam ini tidak tertulis yang sering di istilahkan dengan konvensi. Dan ada pula dari adat kebiasaan itu diangkat menjadi suatu ketentuan yang tertulis, yang persyaratan adat untuk dapat diterima sebagai hukum yang harus diperhatikan.⁴¹

3. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah

Fiqh siyasah dusturiyah mencakup bidang kehidupan yang sangat luas dan kompleks. Sekalipun demikian, secara umum disiplin ini meliputi hal-hal sebagai berikut:⁴²

1. Persoalan dan ruang lingkup pembahasan
2. Persoalan imamah, hak dan kewajibannya
3. Persoalan rakyat, statusnya dan hak-haknya
4. Persoalan bai'at
5. Persoalan waliyul ahdi
6. Persoalan perwakilan
7. Persoalan *ahlul halli wal aqdi*

⁴⁰ Khalid Ibrahim Jindan, *Teori Politik Islam...*, h. 55

⁴¹ A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, h. 53

⁴² H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, h. 47

8. Persoalan wizarah dan perbandingannya

Persoalan fiqh siyasah dusturiyah umumnya tidak dapat dilepaskan dari dua hal pokok: pertama, dalil-dalil kulliy, baik ayat-ayat Al-Qur'an maupun Hadis, *maqashid syariah*, dan semangat ajaran Islam di dalam mengatur masyarakat, yang tidak akan berubah bagaimanapun perubahan masyarakat. Karena dalil-dalil kulliy tersebut menjadi unsur dinamisator di dalam mengubah masyarakat. Kedua, aturan-aturan yang dapat berubah karena perubahan situasi dan kondisi, termasuk di dalamnya hasil ijtihad ulama, meskipun tidak seluruhnya.⁴³

Apabila dilihat dari sisi lain fiqh siyasah dusturiyah dapat dibagi kepada:⁴⁴

- a. Bidang siyasah tasyri'iyah, termasuk di dalamnya persoalan ahl al-hall wa al-'aqd, perwakilan persoalan rakyat. Hubungan muslimin dan non muslim di dalam suatu negara, seperti Undang-Undang Dasar, undang-undang, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan sebagainya.
- b. Bidang siyasah tanfidhiyah, termasuk di dalamnya persoalan imamah, persoalan bai'ah, wuzarah, waliy al-ahdi, dan lain-lain.
- c. Bidang siyasah qadha'iyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah peradilan.

⁴³ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, h. 47

⁴⁴ H.A.Djazuli, *Fiqh Siyasah Implementasi...*, h. 48

d. Bidang siyasah idariyah, termasuk di dalamnya masalah-masalah administratif dan kepegawaian.

Sesuai dengan tujuan negara menciptakan kemaslahatan bagi seluruh manusia, maka negara mempunyai tugas-tugas penting untuk merealisasikan tujuan tersebut. Ada tiga tugas utama yang dimainkan oleh negara dalam hal ini.

Pertama, tugas menciptakan perundang-undangan yang sesuai dengan ajaran Islam. Untuk melaksanakan tugas ini, maka negara memiliki kekuasaan legislatif (*al-sulthah al-tasyri'iyah*). Dalam hal ini, negara memiliki kewenangan untuk melakukan interpretasi, analogi dan inferensi atas nash-nash Al-Qur'an dan Hadis. Interpretasi adalah usaha negara untuk memahami dan mencari maksud sebenarnya tuntutan hukum yang dijelaskan nash. Adapun analogi adalah melakukan metode Qiyas suatu hukum yang ada nash-nya, terhadap masalah yang berkembang berdasarkan persamaan sebab hukum. Sementara inferensi adalah metode membuat perundang-undangan dengan memahami prinsip-prinsip syari'ah dan kehendak syar'i (Allah). Bila tidak ada nash sama sekali, maka wilayah kekuasaan legislatif lebih luas dan besar, sejauh tidak menyimpang dari prinsip-prinsip ajaran Islam tersebut.

Dalam realitas sejarah, kekuasaan legislatif ini pernah dilaksanakan oleh lembaga *ahl al-hall wa al 'aqd*. Kemudian dalam bahasa modern sekarang, lembaga ini biasanya

mengambil bentuk sebagai majelis syura (parlemen).

Kedua, tugas melaksanakan undang-undang. Untuk melaksanakannya, negara memiliki kekuasaan eksekutif (*al-sulthah al-tanfidiyah*). Di sini negara memiliki kewenangan untuk menjabarkan dan mengaktualisasikan perundang-undangan yang telah dirumuskan tersebut. Dalam hal ini, negara melakukan kebijakan baik yang berhubungan dengan dalam negeri, maupun yang menyangkut dengan hubungan dengan negara lain (hubungan internasional). Pelaksana tertinggi kekuasaan ini adalah pemerintah (kepala negara) dibantu oleh para pembantunya (kabinet atau dewan menteri) yang dibentuk sesuai kebutuhan dan tuntutan situasi yang berbeda antara satu negara dengan negara Islam lainnya. Sebagaimana halnya kebijaksanaan legislatif yang tidak boleh menyimpang dari semangat nilai-nilai ajaran Islam, kebijaksanaan politik kekuasaan eksekutif juga harus sesuai dengan semangat nash dan kemaslahatan.

Ketiga, tugas mempertahankan hukum dan perundang-undangan yang telah diciptakan oleh lembaga legislatif. Tugas ini dilakukan oleh lembaga yudikatif (*al-sulthah al-qadha'iyah*). Dalam sejarah Islam, kekuasaan lembaga ini biasanya meliputi wilayah *al-hisbah* (lembaga peradilan untuk menyelesaikan perkara-perkara pelanggaran ringan seperti kecurangan dan penipuan dalam bisnis, wilayah *al-qadha'* (lembaga peradilan yang memutuskan perkara-

perkara antara sesama warganya, baik perdata maupun pidana) dan wilayah al- mazhalim (lembaga peradilan yang menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar HAM rakyat).⁴⁵

4. Konsep Jaminan Sosial (*At-Tadhamun Al-Ljtimia*) Dalam Siyasah Dusturiyah

Konsep jaminan sosial menyebutkan bahwa negara berkewajiban menyediakan jaminan sosial untuk memelihara standar hidup seluruh individu dalam masyarakat. Dalam menunaikan kewajiban ini negara melakukannya dalam dua bentuk. Pertama, menyediakan kesempatan yang luas kepada setiap individu melakukan aktivitas produktif (*an-nisyath al-igtishadi al-mutsmir*), sehingga dirinya dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dari hasil kerja tersebut. Kedua, menyediakan bantuan langsung tunai (*tahi'ah al-mal al-kafi*) ketika seorang individu tidak mampu melakukan aktivitas produktif (kerja) dalam memenuhi kebutuhannya sendiri, atau ketika terjadi keadaan khusus sehingga negara tidak bisa menyediakan lapangan kerja kepadanya.⁴⁶

⁴⁵ Muhammad Iqbal, *Kontekstualisasi Doktrin...*, h. 157-158

⁴⁶ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan Dalam Islam (Siyasah Dusturiyah)*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012), h. 67

Ash-Shadr menyebutkan bahwa konsep jaminan sosial dalam Islam didasarkan pada dua asas doktrin ekonomi, yaitu (1) kewajiban timbal balik masyarakat, (2) hak masyarakat atas sumber daya publik. Kedua asas tersebut memiliki batasan definitif dan prinsip tentang kebutuhan apa saja yang harus dijamin oleh negara juga batasannya. Asas kewajiban timbal balik mewajibkan adanya jaminan terhadap kebutuhan pokok dan mendesak, sedangkan asas hak masyarakat atas sumber kekayaan publik mewajibkan adanya pemenuhan kebutuhan yang lebih luas dan pencapaian standar hidup yang lebih tinggi. Negara berkewajiban mengaplikasikan jaminan sosial kepada masyarakatnya berdasar pada dua asas tersebut.⁴⁷

Dalam prinsip jaminan sosial terdapat asas kewajiban timbal balik masyarakat yang merupakan prinsip pertama jaminan sosial. Timbal balik masyarakat diwajibkan oleh Islam sebagai kewajiban kolektif dalam bentuk pemberian bantuan dari sebagian orang kepada sebagian yang lain. Timbal balik merupakan kewajiban seorang Muslim sesuai dengan batas kedudukan dan kemampuannya. Timbal balik mesti dilakukan oleh setiap Muslim sama dengan melaksanakan kewajiban lainnya.

Asas jaminan sosial yang dikonsepsikan oleh Ash-Shadr adalah hak masyarakat atas sumber-sumber kekayaan (*haqq*

⁴⁷ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan...*, h. 67

al-jama'ah fi mashadir ats-tsarwah). Asas ini sama dengan asas timbal balik masyarakat, merupakan justifikasi bagi negara dalam mengaplikasikan jaminan sosial. Berdasarkan asas ini, negara secara langsung bertanggung jawab atas penghidupan masyarakat yang membutuhkan dan tidak memiliki kemampuan untuk mengakses sumber-sumber kekayaan secara sempurna. Tanggung jawab langsung ini memiliki perbedaan dengan kewajiban negara yang berdasarkan asas kewajiban timbal balik masyarakat. Kewajiban langsung ini tidak hanya mewajibkan negara untuk memberikan jaminan.⁴⁸

Berdasarkan asas hak masyarakat atas sumber-sumber kekayaan, negara wajib memenuhi kebutuhan pokok individu, seperti makan, tempat tinggal, dan pakaian, yang pemenuhannya, baik kualitas maupun kuantitasnya harus disesuaikan dengan standar masyarakat. Selain itu, berdasarkan asas ini, negara berkewajiban memenuhi seluruh kebutuhan individu di luar kebutuhan pokoknya, yaitu segala kebutuhan yang pemenuhannya membuat kehidupan mereka berada dalam standar layak masyarakat secara umum.⁴⁹

⁴⁸ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan...*, h. 69

⁴⁹ Jubair Situmorang, *Politik Ketatanegaraan...*, h. 70