

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu tugas pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang harus dijalankan sesuai dengan amanah peraturan perundang-undangan. Penanggulangan kemiskinan mencakup aspek yang sangat luas, baik aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, maupun hukum. Penanggulangan kemiskinan menjadi indikator dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat pada suatu negara atau daerah.¹

Kemiskinan merupakan suatu masalah sosial yang dihadapi hampir semua negara di dunia dari masa ke masa. Tingkat kemiskinan menjadi salah satu indikator untuk mengukur keberhasilan suatu negara dalam menjalankan sistem pemerintahannya. Menurut Soetomo, penyebab kemiskinan berasal dari individu itu sendiri. Soetomo menerangkan bahwa kemiskinan berasal dari rasa malas individu serta rendahnya kemampuan merespon persoalan disekitarnya.²

Berbagai upaya untuk memerangi kemiskinan telah dilakukan. Pada bulan September 2000 telah dideklarasikan suatu hasil dari Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) yang diikuti sebanyak 189 negara anggota PBB di New York.³ Salah satu komitmen yang termaktub dalam

¹Ardito Bhinadi, *Penanggulangan Kemiskinan & Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus Daerah Istimewa Yogyakarta)* (Yogyakarta: Deepublish, 2012), h. 1.

²Soetomo, *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h. 319.

³Veitzhal Rival dkk, *The Economics of Education Mengelola Pendidikan Secara Profesional untuk Meraih Mutu dengan Pendekatan Bisnis* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2014), h. 35.

dokumen tersebut adalah adanya upaya untuk melakukan penanggulangan terhadap kemiskinan diseluruh dunia.

Indonesia sebagai salah satu anggota PBB yang sekaligus juga menyetujui hasil Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) sejak lama menghadapi permasalahan kemiskinan dari awal kemerdekaan, orde lama, orde baru, dan pasca reformasi (sampai sekarang). Berbagai kebijakan telah dirumuskan dan diimplementasikan dalam rangka untuk menekan angka kemiskinan namun belum mampu memberikan hasil sebagaimana yang diinginkan. Memberantas kemiskinan di Indonesia memang bukanlah hal yang mudah sehingga memerlukan strategi dan kebijakan yang matang sebab permasalahan kemiskinan bersifat kompleks. Namun yang harus dipahami adalah pemberantasan kemiskinan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah tetapi juga menjadi tanggung jawab masyarakat.

Untuk mendukung upaya penanganan kemiskinan di Indonesia, maka pada perubahan ketiga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) dirumuskan mengenai konsep negara hukum yang dituangkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Konsep negara hukum menghendaki bahwa penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Ada beberapa prinsip-prinsip negara hukum, diantaranya : (1) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; (2) pembagian kekuasaan; (3) adanya Peradilan Tata Usaha Negara; dan (4) perlindungan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia (HAM)⁴.

⁴Asmaeny Azis & Izlindawati, *Constitutional Complaint dan Constitutional Question dalam Negara Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2019), h. 13.

Berdasarkan prinsip-prinsip negara hukum di atas, maka Indonesia sebagai negara hukum memiliki kewajiban untuk memenuhi hak konstitusional warga negaranya sesuai dengan UUD 1945 dan Pancasila. Pada sila kelima Pancasila disebutkan bahwa *“Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”* yang menjadi dasar untuk memberikan keadilan sosial kepada warga negara dalam proses penyelenggaraan negara. Keadilan sosial selanjutnya diamanahkan secara spesifik di dalam UUD 1945 melalui Pasal 34 ayat (1) bahwa *“Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”*. Ketentuan tersebut mengamanahkan bahwa pemenuhan terhadap hak-hak fakir miskin merupakan tanggung jawab negara yang harus direalisasikan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga berkewajiban untuk memberikan penanganan terhadap fakir miskin agar permasalahan mengenai fakir miskin dapat terselesaikan termasuk untuk memenuhi hak-hak fakir miskin.

Penyelesaian penanganan fakir miskin juga didukung oleh konsep demokrasi. Konsep demokrasi mengkonstruksi adanya sistem pembangunan nasional yang mengarah pada konsep demokrasi Pancasila sebagai identitas negara baik dibidang politik, sosial, ekonomi, budaya, maupun hukum. Penyelesaian masalah-masalah sosial yang dimaksud dilakukan melalui proses musyawarah dengan tujuan mendapatkan mufakat atau konsensus atas suatu permasalahan.⁵

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin dijelaskan mengenai apa yang dimaksud penanganan fakir miskin, yaitu:

⁵Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), h. 326.

“Upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara”.⁶

Selanjutnya dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin menyebutkan bahwa:

“Penanganan fakir miskin diselenggarakan oleh Menteri Sosial secara terencana, terarah, terukur, dan terpadu dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan pengembangan potensi diri, sandang, pangan, perumahan, dan pelayanan sosial”.⁷

Oleh karena penanganan fakir miskin merupakan tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Dinas Sosial sebagai unsur pelaksana otonomi daerah sekaligus sebagai perangkat daerah juga bertanggung jawab dalam penanganan fakir miskin sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (5) UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penangan Fakir Miskin. Pelaksanaan tugas Dinas Sosial dalam penanganan fakir miskin disesuaikan dengan wilayah kerjanya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menajalankan tugasnya, Dinas Sosial dipimpin oleh Kepala Dinas Sosial yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur atau Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Untuk mendukung program penanganan fakir miskin maka dirumuskan beberapa hak fakir miskin yang meliputi :

1. Memperoleh kecukupan pangan, sandang, dan perumahan;
2. Memperoleh pelayanan kesehatan;
3. Memperoleh pendidikan yang dapat meningkatkan martabatnya;

⁶UU RI No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin Pasal 1 ayat (2).

⁷UU RI No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin Pasal 19 ayat (1).

4. Mendapatkan perlindungan sosial dalam membangun, mengembangkan, dan memberdayakan diri dan keluarganya sesuai dengan karakter budayanya.
5. Mendapatkan pelayanan sosial melalui jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan rehabilitasi sosial dalam membangun, mengembangkan, serta memberdayakan diri dan keluarganya;
6. Memperoleh derajat kehidupan yang layak;
7. Memperoleh lingkungan hidup yang sehat;
8. Meningkatkan kondisi kesejahteraan yang berkesinambungan; dan
9. Memperoleh pekerjaan dan kesempatan berusaha.⁸

Pemenuhan terhadap hak-hak fakir miskin juga merupakan prinsip dasar dari hukum Islam. Hukum Islam pada dasarnya mengatur dua bidang kehidupan yakni ibadah dan muamalah yang bertujuan pada dunia dan akhirat. Hukum Islam mengatur dua macam bentuk hubungan yang saling berjalani dan berkaitan, yaitu hubungan manusia dengan Allah disebut ibadah (hubungan vertikal) dan hubungan manusia dengan manusia dan lingkungannya yang disebut *mu'amalah* (hubungan horizontal). Aspek-aspek kemasyarakatan sengaja tidak diatur dan dijelaskan secara rinci dalam al-Qur'an dan sunnah Rasul, sebab manusia diberikan keleluasaan untuk menggunakan penalarannya dalam menginterpretasikan prinsip-prinsip di bidang kemasyarakatan yang diatur dalam al-Qur'an dan Sunnah Rasul, termasuk mengenai masalah kenegaraan.⁹

Hukum Islam pada prinsipnya juga memberikan perhatian lebih pada permasalahan fakir miskin. Hal tersebut dapat dibuktikan melalui ayat-ayat al-Qur'an,

⁸UU RI No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin Pasal 3.

⁹Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2015), h. 4-5.

hadits Rasulullah, serta kisah Rasulullah dan sahabatnya. Salah satu kisah yang diriwayatkan oleh Abu Hurairah menceritakan bahwa pernah disuatu waktu seorang sahabat datang dikediaman Rasulullah membawa sebungkus kurma dan memberikannya kepada Rasul yang sedang duduk bersama seorang tamu yang lebih dulu datang. Setelah Rasul menerima Kurma tersebut, ia pun memberikan kurma tersebut kepada tamu lainnya sembari berkata “ambillah kurma ini dan berilah makan keluargamu”. Tamu tersebut pun meneteskan air mata sebab ia tahu bahwa Rasul tidak kalah miskin dibandingkan ia, tetapi beliau tetap bersedekah untuk membahagiakan umatnya. Sedangkan salah satu ayat al-Qur’an yang menggambarkan mengenai perhatian hukum Islam terhadap fakir miskin yaitu Q.S. At-Taubah/9:60.

بَيْلٍ وَفِي الْغَرْمِينَ الرِّقَابِ وَفِي قُلُوبِهِمُ وَالْمَوْلَافَةِ عَلَيْهَا وَالْعَمَلِينَ وَالْمَسْكِينِ وَالْفُقَرَاءِ الصَّدَقَاتُ إِنَّمَا
 ﴿٦٠﴾ حَكِيمٌ عَلِيمٌ وَاللَّهُ اللَّهُ مَنَّ فَرِيضَةُ السَّبِيلِ وَأَبْنِ اللَّهِ ۝

Terjemahnya :

“Sesungguhnya zakat itu hanyalah untuk orang-orang fakir, orang miskin, amil zakat, yang dilunakkan hatinya (mualaf), untuk (memerdekakan) hamba sahaya, untuk (membebaskan) orang yang berutang, untuk jalan Allah, dan untuk orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai kewajiban dari Allah. Allah maha mengetahui, Maha Bijaksana”.¹⁰

Berdasarkan ayat di atas, dapat disimpulkan bahwa fakir miskin merupakan golongan yang dikategorikan berhak menerima zakat. Zakat sebagaimana diketahui bersama merupakan harta yang dikeluarkan oleh wajib zakat kepada golongan-golongan yang berhak menerimanya. Hal ini menunjukkan bahwa dalam hukum Islam, fakir miskin memiliki hak-hak tertentu yang diatur di dalam al-Qur’an maupun hadits Rasulullah.

¹⁰Kementerian Agama Republik Indonesia, *Al-Qur’an dan Terjemahnya*, h. 156.

Namun berdasarkan fakta empiris di lapangan, penulis menemukan masih ada beberapa fakir miskin di Kota Parepare yang tidak mendapatkan hak konstitusionalnya sebagaimana yang tertuang dalam UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Beberapa diantara mereka harus berjuang memenuhi kebutuhannya dengan cara mengamen, mengemis, bahkan berharap uluran tangan orang lain. Permasalahan tersebut terjadi pada orang dewasa, orang tua, lansia, dan anak-anak yang tersebar di beberapa daerah di Kota Parepare. Berdasarkan data yang disampaikan oleh Irma Suryani (Kepala Bidang Pemberdayaan Sosial dan Fakir Miskin Dinas Sosial Kota Parepare) bahwa: “Jumlah penduduk fakir miskin di Kota Parepare mencapai 10.161 pada tahun 2018 dari 142.097 penduduk Kota Parepare”.¹¹ Sedangkan menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS), angka kemiskinan di Kota Parepare pada tahun 2018 mencapai 8.014, tahun 2017 mencapai 8.070, tahun 2016 mencapai 8.020, dan pada tahun 2015 mencapai 8.410, serta tahun 2014 mencapai 8.070.¹²

Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa jumlah penduduk fakir miskin di Kota Parepare cukup tinggi. Sedangkan angka kemiskinan 5 tahun terakhir bersifat fluktuatif. Hal tersebut menandakan bahwa perlu adanya evaluasi terhadap kebijakan penanggulangan fakir miskin di Kota Parepare secara komprehensif agar permasalahan tersebut dapat diselesaikan guna memberikan hak-hak yang seharusnya menjadi fakir miskin.

¹¹Irma Suryani, Kepala Bidang Pemberdayaan Sosial dan Fakir Miskin Dinas Sosial Kota Parepare, wawancara oleh penulis di Dinas Sosial Kota Parepare, 28 Mei 2019.

¹²Abdillah MS, “Penduduk Miskin Kota Parepare Mencapai 8.070 jiwa” (22 Maret 2018). pijarnews.com (Minggu 8 September 2019 pukul 07:35).

Menurut keterangan bapak Udin (57) yang bekerja sebagai juru parkir di lapangan Andi Makkasau, ia belum pernah mendapat bantuan dari pemerintah daerah Kota Parepare padahal ia termasuk orang miskin. Ia mengaku penghasilan yang ia dapatkan dari bekerja sebagai juru parkir sekitar Rp 20.000,- sampai Rp 30.000,- setiap malam. Penghasilan tersebut digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Uraian di atas telah merefleksikan pentingnya untuk melakukan pengkajian dan/atau penelitian terhadap permasalahan pemenuhan hak-hak fakir miskin di Kota Parepare. Jika terdapat hak-hak yang tidak terpenuhi dimasyarakat maka terdapat kewajiban yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah. Penanganan mengenai persoalan pemenuhan hak-hak fakir miskin menjadi tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hak konstitusional fakir miskin harus dipenuhi agar keberlangsungan hidup para fakir miskin dapat berjalan baik. Oleh karena permasalahan yang diangkat mengenai permasalahan sosial, maka salah satu instansi yang paling bertanggung jawab atas permasalahan tersebut adalah Dinas Sosial. Maka penulis tertarik untuk meneliti permasalahan pemenuhan hak konstitusional fakir miskin di Kota Parepare dengan harapan dapat menemukan solusi mengenai permasalahan tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, pokok masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana “Peran Dinas Sosial Terhadap Pemenuhan Hak Konstitusional Fakir Miskin di Kota Parepare Berdasarkan UU No. 13 Tahun 2011” dengan sub rumusan masalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana upaya Dinas Sosial terhadap pemenuhan hak konstitusional fakir miskin di Kota Parepare ?
- 1.2.2 Apakah faktor penghambat dalam pemenuhan hak konstitusional fakir miskin di Kota Parepare ?
- 1.2.3 Bagaimana penerapan prinsip-prinsip konsep *siyasah* dalam pemenuhan hak-hk fakir miskin di Kota Parepare ?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini yaitu sebagai berikut :

- 1.3.1 Untuk mengetahui upaya-upaya Dinas Sosial terhadap pemenuhan hak konstitusional fakir miskin di Kota Parepare.
- 1.3.2 Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dalam pemenuhan hak konstitusional fakir miskin di Kota Parepare.
- 1.3.3 Untuk mengetahui penerapan prinsip-prinsip konsep *siyasah* dalam pemenuhan hak-hak fakir miskin di Kota Parepare.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini diharapkan berdaya guna sebagai berikut:

- 1.4.1 Manfaat Teoritis
 - 1.4.1.1 Penelitian ini diharapkan menjadi dasar untuk mengetahui sejauh mana peran Dinas Sosial terhadap pemenuhan hak konstitusional fakir miskin di Kota Parepare.
 - 1.4.1.2 Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan (referensi) bagi para peneliti yang akan melakukan penelitian sejenis penelitian ini.
- 1.4.2 Manfaat Praktis

- 1.4.2.1 Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengalaman ilmiah penulis dan pembaca serta dijadikan sebagai bahan dalam proses perkuliahan.
- 1.4.2.2 Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi masyarakat, utamanya bagi masyarakat Kota Parepare agar dapat berpartisipasi dalam pemenuhan hak konstitusional bagi fakir miskin di Kota Parepare.

