

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Dinas Sosial

Secara etimologis, istilah kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani “polis” berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi “polittia” yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris “policie” yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintah.¹

Istilah “kebijakan” atau “*policy*” **dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.**²Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.

Sedangkan Dinas Sosial sendiri merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang sosial yang dipimpin oleh kepala dinas yang berkedudukan dan bertanggungjawab kepada Gubernur melalui sekretaris daerah. Jadi Dinas Sosial berfungsi membantu Bupati melalui

¹ William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2000), hal. 22-25

² Budi Wianarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Medpress, 2002), hlm. 14-15

Sekretaris Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintah daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan di bidang sosial.³

Jadi dapat kita fahami bahwa kebijakan Dinas Sosial merupakan serangkaian kegiatan Dinas Sosial yang berhubungan dengan masalah sosial terutama kesejahteraan yang ditujukan bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial khususnya masyarakat yang ada di lingkungan Dinas Sosial itu berada. Misalnya kebijakan Dinas Sosial Kabupaten Blitar yang berkaitan dengan penampungan anak atau lansia terlantar di shelter dengan batas maksimal 7 hari, sebelum akhirnya diserahkan kepada UPT (Unit Pelaksana Teknis) yang akan menerima klient tersebut.⁴

Salah satu tanggungjawab negara bagi rakyat adalah memberikan kesejahteraan yang merata. Oleh karena itu dalam UUD 1945 juga mengatur masalah kesejahteraan sosial, diantaranya dalam pasal 34 ayat (2) yang berbunyi, “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”.⁵Jadi jelas bahwa memberi perlindungan kepada masyarakat yang termasuk dalam golongan penyandang masalah kesejahteraan sosial merupakan tugas dari pemerintah.

Kesejahteraan suatu negara termasuk Indonesia merupakan salah satu dari tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan nasional.⁶Pembangunan

³ Peraturan Bupati Blitar No. 48 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Blitar

⁴**Hasil wawancara dengan** Bondan (petugas shelter Dinas Sosial Kabupaten Blitar) **pada** tanggal 10 oktober 2018

⁵ Undang-undang Dasar 1945

⁶ Tjahjo Kumolo dan Tim, *NAWA CITA UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT INDONESIA, Integrasi Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah*, (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2017), hlm. 2

pada prinsipnya berkaitan dengan dua pilar utama, yaitu negara dan rakyat. Negara merupakan penyelenggara pembangunan melalui organ pemerintahan dan rakyat adalah tujuan sekaligus menjadi subjek (partisipatif) dimana pembangunan dilaksanakan. Sebagai motor penggerak dan fasilitator, pemerintah harus menguasai tata kelola pembangunan agar kebijakan publik yang digulirkan untuk memberi nilai tambah akan serangkai dengan makna “esok yang lebih baik”.

Pembangunan yang dikelola secara bertanggung jawab akan menghasilkan manfaat kepada rakyat secara seimbang dengan penggunaan sumber daya, dalam jangka pendek dan jangka panjang. Dimensi keadilan dalam pembangunan juga bermakna bahwa ketersediaan sumber daya dan manfaat yang diperoleh dari kebijakan pembangunan dapat dinikmati oleh generasi sekarang dan mendatang.

Oleh karena itu dalam melakukan pembangunan demi menanggulangi kemiskinan harus dilakukan secara bersama-sama dan saling sinergi antara level nasional dan daerah.⁷ Pada level nasional, maka antara pemerintah pusat melalui departemen /LPND dan DPR, dunia usaha dan masyarakat/NGO/PT harus bahu membahu dengan memobilisasi sumberdaya dan otoritas secara seimbang. Demikian pula pada level daerah, maka pemerintah daerahmelalui dinas-dinas dan DPRD, dunia usaha lokal,

⁷ Nurhadi, *Mengembangkan Jaminan Sosial Mengentaskan Kemiskinan*, (Yogyakarta: Media Wacana, 2007), hlm. 42

masyarakat miskin/ masyarakat luas/ NGO⁸/PT juga harus bahu-membahu dengan memobilisasi sumberdaya dan otoritas.⁹

Tingkat kesejahteraan masyarakat merupakan salah satu indeks yang digunakan untuk mengukur perkembangan negara tersebut apakah termasuk negara kaya, sedang, atau miskin. Semakin besar tingkat kesejahteraan suatu masyarakat maka semakin baik pula kondisi perekonomian negara tersebut dan bisa dikatakan dalam golongan negara maju. Namun sebaliknya jika tingkat kesejahteraan masyarakat sangat rendah maka negara itu termasuk negara miskin, karena belum mampu memberi kesejahteraan bagi rakyatnya.

Kesejahteraan sosial menunjukkan keadaan yang baik, kebahagiaan dan kemakmuran. Hal ini dapat tercipta berdasarkan 3 elemen yaitu sejauhmana masalah-masalah sosial diatur, sejauhmana kebutuhan-kebutuhan dipenuhi, dan sejauhmana kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup dapat disediakan.¹⁰ Midgley dalam bukunya yang berjudul "Pembangunan Sosial: Perspektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosial"¹¹ menawarkan 3 macam pendekatan yang terinstitusionalisasi dalam mengangkat kesejahteraan sosial yaitu filantropi sosial yang bergantung pada relawan, pekerjaan sosial dengan bekerjasama baik antar individu maupun kelompok, dan administrasi sosial yang bergantung pada intervensi pemerintah melalui layanan-layanan sosial resmi.

⁸Edi Suharto, *Pekerjaan Sosial Industri: Memperkuat Tanggungjawab Sosial Perusahaan (Corporate Social Responsibility)*, (Bandung: Refika Aditama, 2007), Hlm. 54

⁹*Ibid.*,

¹⁰ James Midgley, *Pembangunan Sosial: Perspektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosial*, (Jakarta: Diperta Depag RI, 2005), hlm. 21

¹¹*Ibid*, hlm. 23-33

Dalam melaksanakan tanggungjawab negara sebagaimana yang terdapat dalam UUD 1945 tentang kesejahteraan sosial maka diperlukan kebijakan pembangunan nasional yang berpihak pada fakir miskin secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Melalui menteri sosial pemerintah memberikan perhatian yang besar terhadap masyarakat yang menyanggah masalah kesejahteraan sosial, seperti fakir miskin. Penanganan fakir miskin adalah 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.¹²

Penanganan fakir miskin sebagaimana dimaksud pada pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin dapat dilakukan melalui pemberdayaan kelembagaan masyarakat, peningkatan kapasitas fakir miskin untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha, jaminan dan perlindungan sosial untuk memberikan rasa aman bagi fakir miskin, kemitraan dan kerjasama antar pemangku kepentingan, dan/atau koordinasi antara kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, seperti adanya pelayanan sosial.¹³

Adapun langkah awal yang ditempuh oleh Menteri Sosial sebelum menjalankan kebijakan yang telah dibuat, terlebih dahulu akan melakukan pendataan fakir miskin. Hal ini dilakukan agar bantuan yang diberikan bisa

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, Ketentuan Umum Pasal 1

¹³Y.B. Suparlan, dkk, *Kamus Istilah Kesejahteraan Sosial*, (Yogyakarta: Pustaka Pengarang, 1983), hlm. 91

tepat sasaran, dalam artian orang yang menerima bantuan dari pemerintah benar-benar orang yang membutuhkan misalnya keluarga dengan pendapatan yang pas-pasan sedangkan masih mempunyai tanggungan 3 anak yang masih sekolah. Maka dalam hal ini pemerintah memberikan bantuan berupa PKH (program keluarga harapan) dengan memberikan uang saku untuk kebutuhan anak yang langsung diberikan di atm anak tersebut.

Menteri menetapkan kriteria fakir miskin sebagai dasar untuk melaksanakan penanganan fakir miskin.¹⁴ Dalam menetapkan kriteria tersebut Menteri berkoordinasi dengan kementerian dan lembaga terkait, yang mana nantinya kriteria tersebut menjadi dasar bagi lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kegiatan statistik untuk melakukan pendataan. Setelah itu Menteri melakukan verifikasi dan validasi terhadap hasil pendataan yang dilakukan oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kegiatan statistik. Verifikasi dan validasi dilakukan secara berkala sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun sekali, kecuali apabila terjadi situasi dan kondisi tertentu yang baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi seseorang menjadi fakir miskin, seperti adanya bencana alam maupun bencana sosial.¹⁵

Verifikasi dan validasi dilaksanakan oleh potensi dan sumber kesejahteraan sosial yang ada di kecamatan, kelurahan atau desa, yang nantinya hasil dari verifikasi dan validasi tersebut dilaporkan kepada bupati/walikota yang akan diteruskan kepada gubernur lalu kepada Menteri.

¹⁴ Ibid.,

¹⁵ Nurhadi, *Mengembangkan Jaminan...* hlm. 41

Disinilah letak peran Dinas Sosial dalam membantu Bupati menangani masalah kesejahteraan sosial.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin disebutkan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggungjawab mengembangkan potensi diri bagi perseorangan, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang termasuk dalam golongan penyandang masalah kesejahteraan sosial yaitu fakir miskin. Jadi dalam menjalankan tugas sesuai amanat UU tersebut maka Bupati atau Walikota mempunyai Dinas Sosial sebagai unit pelaksana dalam bidang sosial **berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.**¹⁶

Dengan menggunakan acuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin, maka salah satu kebijakan Dinas Sosial dalam mengatasi penyandang masalah kesejahteraan sosial adalah melalui pengembangan potensi diri. Pengembangan potensi diri bagi masyarakat yang tergolong dalam penyandang masalah kesejahteraan sosial ini dilaksanakan melalui bimbingan mental, spiritual, dan keterampilan.¹⁷ Hal ini dilakukan demi membentuk kepribadian masyarakat yang mandiri tanpa harus menggantungkan hidupnya kepada orang lain.

Disamping itu pemerintah dan pemerintah daerah juga bertanggung jawab menyediakan bantuan pangan dan sandang yang layak, pelayanan kesehatan.¹⁸ Pembiayaan penyelenggaraan pelayanan kesehatan tersebut dilaksanakan melalui sistem jaminan sosial nasional, seperti adanya BPJS.

¹⁶ Peraturan Bupati Blitar No. 48 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan, Organisasi...

¹⁷ Nurhadi, *Mengembangkan Jaminan Sosial Mengentaskan Kemiskinan*, (Yogyakarta: Media Wacana, 2007), hlm. 41

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 35

Tidak hanya itu pemerintah juga menyediakan fasilitas bantuan permodalan. Hal ini mengingat bahwa masalah keterbelakangan adalah masalah kekurangan modal.¹⁹

Dalam penyelenggaraan penanganan fakir miskin, pemerintah daerah kabupaten/kota dengan bantuan Dinas Sosial daerah masing-masing bertugas memfasilitasi, mengoordinasikan, dan menyosialisasikan pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program penyelenggaraan penanganan kemiskinan, dengan memperhatikan kebijakan provinsi dan kebijakan nasional. Jadi meskipun daerah kabupaten atau kota membuat kebijakan sendiri berdasarkan kondisi daerah masing-masing, pemerintah pusat tetap melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap kebijakan, strategi, serta program dalam penanganan fakir miskin pada tingkat kabupaten/kota.²⁰

Kebijakan Dinas Sosial antara satu daerah dengan daerah lainnya akan berbeda namun pada hakikatnya memiliki tujuan yang sama yaitu meningkatkan angka kesejahteraan dengan mengurangi jumlah penyandang masalah kesejahteraan sosial, serta dasar hukum yang sama yaitu UUD 1945. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin Pemerintah daerah kabupaten/kota berwenang menetapkan kebijakan, strategi, dan program tingkat kabupaten/kota dalam bentuk rencana penanganan fakir miskin di daerah dengan berpedoman pada kebijakan, strategi, dan program nasional.

Adapun dasar hukum kebijakan Dinas Sosial dalam menangani permasalahan kesejahteraan adalah sebagai berikut yaitu :

¹⁹ Arief Budiman, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, (Jakarta: Gramedia, 1996), hlm. 19

²⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan...

1. UUD 1945, pembukaan alinea IV, yang berbunyi “Kemudian dari pada 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...”²¹
2. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”
3. Pasal 34 (1) UUD 1945, “fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara” ayat (2) “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”
4. UU No. 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial.²² Pada pasal 30 dalam UU ini disebutkan bahwasanya salah satu wewenang pemerintah kabupaten/ kota dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial diantaranya menetapkan kebijakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang bersifat lokal selaras dengan kebijakan pembangunan nasional dan provinsi di bidang kesejahteraan sosial. Sedangkan dalam ketentuan umum pasal 1 disebutkan bahwa penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminanana sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan

²¹Undang-undang Dasar 1945

²²Undang-undang No 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

sosial.²³Sementara itu kedudukan Dinas Sosial adalah sebagai unsur pelaksana Pemerintah daerah di bidang sosial.

5. UU no.13 tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin. Penanganan fakir miskin adalah 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. Perlu kita ketahui bahwa kebutuhan dasar tidak terbatas hanya pada sandang, pangan dan papan, namun juga meliputi kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan pelayanan sosial yang bisa berupa jaminansosial, pemberdayaan sosial, dan rehabilitasi sosial dalam membangun, mengembangkan, serta memberdayakan diri dan keluarganya.²⁴ Hal ini sesuai dengan pembagian bidang-bidang dalam Dinas Sosial.
6. Permensos RI No. 8 tahun 2012 tentang pedoman pendataan dan pengelolaan data penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan potensi sumber kesejahteraan sosial (PSKS). Dalam Permensos ini disebutkan bahwa pelaku penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah individu, kelompok, lembaga kesejahteraan sosial, dan masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. Sementara itu instansi sosial adalah satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan tugas dan fungsi bidang sosial²⁵ dalam hal ini termasuk Dinas Sosial yang

²³Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial

²⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan...

²⁵Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor. 8 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial dan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial

merupakan lembaga tingkat daerah yang diberi tugas menangani masalah sosial demi menanggulangi kemiskinan, harus dilakukan secara bersama-sama dan saling sinergi antara level nasional dan daerah.²⁶

B. Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial

1. Pengertian Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial

Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial atau biasa disingkat dengan PMKS adalah perorangan, keluarga kelompok, dan atau masyarakat yang karena suatu hambatan, kesulitan atau gangguan tidak dapat melaksanakan fungsi sosialnya, sehingga tidak dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik secara jasmani, rohani maupun sosial secara memadai dan wajar.²⁷

Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Pemenuhan kesejahteraan sosial dapat dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat itu sendiri. Misalnya untuk memberikan kesejahteraan di bidang pendidikan sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 pasal 31 ayat (1)²⁸ maka pemerintah pusat membuat kebijakan wajib belajar 12 tahun, sehingga dengan adanya peraturan ini baik anak yang mampu maupun tidak mampu bisa sama-sama mengenyam pendidikan.

Sedangkan bagi masyarakat sendiri sebenarnya bisa untuk menciptakan kesejahteraan itu sendiri seperti Wanita Pemimpin

²⁶Nurhadi, *Mengembangkan Jaminan...* hlm. 42

²⁷*Ibid.,,*

²⁸ Undang-Undang Dasar 1945

Kesejahteraan Sosial, yang mana dengan potensi yang dimilikinya dia mampu menggerakkan dan memotivasi penyelenggaraan kesejahteraan sosial di lingkungannya. Sebagaimana yang disebutkan dalam Permensos ini bahwa kesejahteraan sosial diukur dari terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu dan mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.²⁹

Pembangunan kesejahteraan sosial ini menjadi bagian tak terpisahkan dari pembangunan nasional, dimana pembangunan kesejahteraan sosial berperan aktif dalam meningkatkan kualitas hidup bangsa Indonesia. Hal ini karena pada prinsipnya konstruksi pembangunan kesejahteraan sosial terdiri atas serangkaian aktivitas yang direncanakan untuk memajukan kondisi kehidupan manusia melalui koordinasi dan keterpaduan antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam upaya penyelenggaraan kesejahteraan sosial dalam mengatasi penyandang masalah kesejahteraan sosial.

2. Golongan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial

Tantangan pembangunan kesejahteraan sosial tercermin dari masih rendahnya daya dorong perekonomian, serta populasi PMKS yang masih menjadi beban sosial, baik bobot maupun kompleksitasnya. Berdasarkan pengertian PMKS sebagaimana disebutkan di atas, bahwa adanya hambatan yang dihadapi masyarakat untuk mencapai taraf kesejahteraan diantaranya berupa kemiskinan, keterlantaran, kecacatan, ketuna sosial,

²⁹Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor. 8 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan

keterbelakangan, keterasingan³⁰ dan perubahan lingkungan (secara mendadak) yang kurang mendukung, seperti terjadinya bencana.³¹

Bila diklasifikasi persoalan PMKS dapat dikategorikan dalam PMKS sebagai beban individu, dimana PMKS merupakan beban atau penyandang perorangan, seperti anak cacat, gelandangan, penyandang HIV dan lain sebagainya. Sedangkan PMKS sebagai beban keluarga, dimana PMKS merupakan beban/ penyandang keluarga, seperti keluarga miskin, keluarga rentan dan lain sebagainya. Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial RI No.8 Tahun 2012 ada 26³² golongan yang termasuk PMKS yaitu sebagai berikut

- a. Anak Balita Terlantar, yaitu seorang anak berusia 5 (lima) tahun ke bawah yang ditelantarkan orang tuanya dan/atau berada di dalam keluarga tidak mampu oleh orang tua/ keluarga yang tidak memberikan pengasuhan, perawatan, pembinaan dan perlindungan bagi anak sehingga hak-hak dasarnya semakin tidak terpenuhi serta anak dieksploitasi. Hal ini mengakibatkan balita tidak memperoleh pengasuhan yang layak sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri tentang standar pelayanan pengasuhan, standar berbasis LKSA, dan standar kelembagaan.³³
- b. Anak Terlantar, seorang anak berusia 5 (lima) sampai 18 (delapan belas) tahun yang mengalami perlakuan salah dan ditelantarkan oleh

³⁰ Nurhadi, *Mengembangkan Jaminan*,, hlm. 32

³¹ Staff Bidang Rehabilitasi dan Pelayanan Sosial , wawancara, Dinas Sosial Kabupaten Blitar, 10 Oktober 2018

³²Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor. 8 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan...

³³Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2011 Tentang Standar Nasional Pengasuhan Anak untuk Lembaga Kesejahteraan Sosial Anak

orang tua/ keluarga atau anak kehilangan hak asuh dari orang tua/ keluarga. Oleh karena itu demi melindungi hak anak, maka ditetapkan Program Kesejahteraan Sosial Anak sebagai program prioritas nasional.³⁴

- c. Anak Yang Berhadapan Dengan Hukum, orang yang telah berumur 12 (dua belas) tahun tetapi belum mencapai umur (delapan belas) tahun, meliputi anak yang disangka, didakwa, atau dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana dan anak yang menjadi korban tindak pidana atau yang melihat dan/atau mendengar sendiri terjadinya suatu tindak pidana. Anak yang berhadapan dengan hukum termasuk dalam golongan orang yang berada dalam ketidakberdayaan yang seringkali tidak mempunyai akses terhadap bantuan hukum.³⁵ Hal ini disebabkan karena anak tidak saja sebagai penerus dan ahli waris keluarga tetapi juga sebagai bagian dari subyek hukum dengan segala hak dan kewajiban yang mendapat jaminan hukum.³⁶
- d. Anak Jalanan, anak yang rentan bekerja di jalanan, anak yang bekerja di jalanan, dan/atau anak yang bekerja dan hidup di jalanan yang menghasilkan sebagian besar waktunya untuk melakukan kegiatan hidup sehari-hari. Dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara, anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan

³⁴Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2010 Tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan

³⁵Nurhadi, *Mengembangkan Jaminan*,, hlm. 33

³⁶Fifik Wiryani, "Perindungan Hukum Bagi Pekerja Anak", Jurnal Legality, Vol. 11 No. 2 September 2003- Februari 2004, hlm. 288

berkembang, berpartisipasi serta berhak atas perlindungan dari tindak kekerasan dan diskriminasi serta hak sipil dan kebebasan.³⁷

- e. Anak Dengan Kedisabilitasan (ADK), seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun yang mempunyai kelainan fisik atau mental yang dapat mengganggu atau merupakan rintangan dan dan hambatan bagi dirinya untuk melakukan fungsi-fungsi jasmani, rohani maupun sosialnya secara layak, yang terdiri dari anak dengan disabilitas fisik, anak dengan disabilitas mental dan anak dengan disabilitas fisik dan mental. Adapun hal yang termasuk dalam upaya perlindungan hak anak adalah prinsip non diskriminasi, prinsip kepentingan yang terbaik bagi anak, prinsip hak untuk hidup, kelangsungan hidup, dan perkembangan, serta prinsip penghargaan terhadap pendapat anak, di tambah prinsip perlindungan aktif, harus menjadi landasan atau dasar bagi peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan perlindungan anak.³⁸
- f. Anak Yang Menjadi Korban Tindak Kekerasan atau Diperlakukan Salah, anak yang terancam secara fisik dan nonfisik karena tindak kekerasan, diperlakukan salah atau tidak semestinya dalam lingkungan keluarga atau lingkungan sosial terdekatnya, sehingga tidak terpenuhi kebutuhan dasarnya dengan wajar baik secara jasmani, rohani maupun sosial. Korban yang dimaksud disini adalah mereka yang menderita kerugian (mental, fisik, sosial), karena

³⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

³⁸ Abdul Rachmad Budiono, *Hukum Pekerja Anak*, (Malang: UM Press, 2008), hlm. 69-

tindakan yang pasif, atau tindakan aktif orang lain atau kelompok (swasta atau pemerintah) baik langsung maupun tidak langsung.³⁹

- g. Anak Yang Memerlukan Perlindungan Khusus, anak yang berusia 6 (enam) tahun sampai dengan 18 (delapan belas) tahun dalam situasi darurat, dari kelompok minoritas dan terisolasi, dieksploitasi secara ekonomi dan/atau seksual, diperdagangkan, menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat adiktif lainnya (napza), korban penculikan, penjualan, perdagangan, korban kekerasan baik fisik dan/atau mental, yang menyandang disabilitas, dan korban perlakuan salah dan penelantaran.⁴⁰
- h. Lanjut Usia Terlantar, seseorang yang berusia 60 (enam puluh) tahun atau lebih, karena faktor-faktor tertentu tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya. Oleh karena itu pemerintah harus membuat kebijakan yang dapat mendorong lansia menjadi aktif, yaitu memelihara keberlanjutan secara fisik, psikologis, kesehatan sosial, partisipasi, kebebasan, kemandirian, dan pengaturan untuk peningkatan kualitas hidup mereka.⁴¹
- i. Penyandang Disabilitas, mereka yang memiliki keterbatasan fisik, mental, intelektual, atau sensorik dalam jangka waktu lama dimana ketika berhadapan dengan berbagai hambatan hal ini dapat mengalami

³⁹Arif Gosita, *Masalah Perlindungan Anak ; Kumpulan Karangan*, (Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2004), hlm.37.

⁴⁰Roswita Sitompul, “UPAYA PEMERINTAH DALAM MENANGGULANGI ANAK JALANAN DAN ANAK TERLANTAR”, *Jurnal Hukum Kaidah*, Vol. 3 No. 3 Oktober 2004, hlm. 5

⁴¹Eko sriyanto, “LANJUT USIA: ANTARA TUNTUTAN JAMINAN SOSIAL DAN PENGEMBANGAN PEMBERDAYAAN”, *Jurnal Kawistara*, vol. 2 no. 1 April 2012, hlm. 76

partisipasi penuh dan efektif mereka dalam masyarakat berdasarkan kesetaraan dengan yang lainnya.⁴²

- j. Tuna susila, seseorang yang melakukan hubungan seksual dengan sesama atau lawan jenis secara berulang-ulang dan bergantian di luar perkawinan yang sah dengan tujuan mendapatkan imbalan uang, materi atau jasa. Orang yang termasuk golongan tuna susila bukan hanya saja melanggar norma hukum namun juga melanggar norma agama. Oleh karena itu pendidikan agama yang kuat juga dibutuhkan dalam pencegahan masalah tuna susila ini.⁴³
- k. Gelandangan, orang-orang yang hidup dalam keadaan yang tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai pencaharian dan tempat tinggal yang tetap serta mengembara di tempat umum.⁴⁴
- l. Pengemis, orang-orang yang mendapat penghasilan meminta-minta di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan orang lain.⁴⁵
- m. Pemulung, orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan cara memungut dan mengumpulkan barang-barang bekas yang berada di berbagai tempat pemukiman pendudukan, pertokoan dan/atau pasar-pasar yang bermaksud untuk didaur ulang atau dijual kembali, sehingga memiliki nilai ekonomis.

⁴²Donal A. Rumokoy, dkk, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm.7

⁴³ Abdul Rahman dan Nuhri Sulaeman, *Panduan Bimbingan Mental Spiritual*, (Jakarta: Departemen Sosial, 2011), hlm. 1

⁴⁴Departemen Sosial Republik Indonesia, *Standard Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis*, (2007), hlm. 1-2

⁴⁵*Ibid,,*

- n. Kelompok, kelompok yang mengalami gangguan keberfungsian sosialnya akibat diskriminasi dan marginalisasi yang diterimanya sehingga karena keterbatasannya menyebabkan dirinya rentan⁴⁶ mengalami masalah sosial, seperti gay, waria, dan lesbian.
- o. Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan, yaitu seseorang yang telah selesai menjalani masa pidananya sesuai dengan keputusan pengadilan dan mengalami hambatan untuk menyesuaikan diri kembali dalam kehidupan masyarakat, sehingga mendapat kesulitan untuk mendapatkan pekerjaan atau melaksanakan kehidupannya secara normal karena mereka terisolasi dari khalayak umum.⁴⁷
- p. Orang dengan HIV/AIDS (ODHA), seseorang yang telah dinyatakan terinfeksi HIV/AIDS dan membutuhkan pelayanan sosial, perawatan kesehatan, dukungan dan pengobatan untuk mencapai kualitas hidup yang optimal.⁴⁸
- q. Korban Penyalahgunaan NAPZA, seseorang yang menggunakan narkotika, psikotropika, dan zat adiktif lainnya diluar pengobatan atau tanpa sepengetahuan dokter yang berwenang. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Parsons bahwa dalam menunjang kesejahteraan sosial perlu adanya penyediaan barang-barang publik seperti

⁴⁶Gus Fahmi, *Mengembangkan Jaminan*,, hlm. 18

⁴⁷Robert Chambers, *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hlm. 145-147

⁴⁸*Ibid*,,

pendidikan dan kesehatan.⁴⁹ Hal ini dikarenakan penyalahgunaan NAPZA erat kaitannya dengan kesehatan.

- r. Korban Trafficking, seseorang yang mengalami penderitaan psikis, mental, fisik, seksual, ekonomi dan/atau sosial yang diakibatkan tindak pidana perdagangan orang.
- s. Korban Tindak Kekerasan, orang baik individu, keluarga, kelompok maupun kesatuan masyarakat tertentu yang mengalami tindak kekerasan, baik sebagai akibat perlakuan salah, eksploitasi, diskriminasi⁵⁰, bentuk-bentuk kekerasan lainnya ataupun dengan membiarkan orang berada dalam situasi berbahaya sehingga menyebabkan fungsi sosialnya terganggu.
- t. Pekerja Migran Bermasalah Sosial, pekerja migran internal dan lintas negara yang mengalami masalah sosial, baik dalam bentuk tindak kekerasan penelantaran, mengalami musibah (faktor alam dan sosial) maupun mengalami disharmoni sosial karena ketidakmampuan menyesuaikan diri di negara tempat bekerja sehingga mengakibatkan fungsi sosialnya terganggu.⁵¹
- u. Korban Bencana Alam, orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah longsor, terganggu fungsi sosialnya. Hal ini

⁴⁹Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat , Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, (Bandung: Refika Aditama, 2005), hlm. 12

⁵⁰ Abdul Rachmad Budiono, *Hukum Pekerja,,* hlm. 69-70

⁵¹ Gusfahmi, *Mengembangkan Jaminan,,* hlm. 18

menyebabkan seseorang membutuhkan bantuan dari relawan⁵² untuk menopang hidupnya sementara waktu karena terkena bencana alam tersebut.

- v. Korban Bencana Sosial, Korban Bencana Alam, orang atau sekelompok orang yang menderita atau meninggal dunia akibat bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat, dan terror. Akibat dari kejadian tersebut kegiatan ekonomi seseorang terganggu dan membutuhkan donasi-donasi pribadi⁵³ ataupun bantuan pemerintah melalui lembaga sosial terkait seperti Dinas Sosial.
- w. Perempuan Rawan Sosial Ekonomi, seorang perempuan dewasa baik yang sudah menikah maupun belum menikah atau janda dan tidak mempunyai penghasilan cukup untuk dapat memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.
- x. Fakir Miskin, orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian dan/atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya. Pada hakikatnya baik fakir maupun miskin masih membutuhkan bantuan orang lain dalam memenuhi kebutuhannya.⁵⁴

⁵²James Midgley, *Pembangunan Sosial*,, hlm. 23-33

⁵³*Ibid*,,

⁵⁴Taqyuddin al-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif*. Terj. Moh. Magfur, (surabaya: risalah gusti, 1996), hlm. 228

- y. Keluarga Bermasalah Sosial Psikologi, keluarga yang hubungan antar anggota keluarganya terutama antara suami-istri, orang tua dengan anak kurang serasi, sehingga tugas-tugas dan fungsi keluarga tidak dapat berjalan dengan wajar.
- z. Komunitas Adat Terpencil, kelompok sosial budaya yang bersifat lokal dan terpencar serta kurang atau belum terlibat dalam jaringan dan pelayanan baik sosial ekonomi, maupun politik.⁵⁵

3. Golongan Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial

Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial atau biasa disingkat dengan PSKS merupakan semua hal yang berharga yang dapat digunakan untuk menjaga, menciptakan, mendukung atau memperkuat usaha kesejahteraan sosial. Berdasarkan Permensos RI No. 8 Tahun 2012 PSKS ada 11 golongan yaitu⁵⁶, sebagai berikut :

- a. Pekerja Sosial, yaitu seseorang yang bekerja baik di lembaga pemerintah maupun swasta yang memiliki kompetensi dan profesi pekerjaan sosial⁵⁷, dan kepedulian dalam pekerjaan sosial yang diperoleh melalui pendidikan, pelatihan, dan/atau pengalaman praktek pekerjaan sosial untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan⁵⁸ dan penanganan masalah sosial.
- b. Pekerja Sosial Masyarakat, warga masyarakat yang atas dasar rasa kesadaran dan tanggungjawab sosial.

⁵⁵Robert Chambers, *Pembangunan Desa*,, hlm. 145-147

⁵⁶Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor. 8 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan...

⁵⁷James Midgley, *Pembangunan Sosial*,, hlm. 23-33

⁵⁸*Ibid*,,

- c. Taruna Siaga Bencana (TAGANA), seorang relawan yang berasal dari masyarakat yang memiliki kepedulian dan aktif dalam penanggulangan bencana.
- d. Lembaga Kesejahteraan Sosial (LKS), organisasi sosial atau perkumpulan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum.
- e. Karang Taruna, organisasi sosial kemasyarakatan sebagai wadah dan sarana pengembangan setiap anggota masyarakat yang tumbuh dan berkembang atas dasar kesadaran dan tanggungjawab sosial dari, oleh dan untuk masyarakat terutama generasi muda di wilayah desa kelurahan terutama bergerak di bidang usaha kesejahteraan sosial.
- f. Lembaga Konsultasi Kesejahteraan Keluarga (LK3), suatu lembaga organisasi yang memberikan pelayanan konseling, konsultasi, pemberian penyebarluasan informasi, penjangkauan, advokasi dan pemberdayaan⁵⁹ bagi keluarga secara profesional, termasuk merujuk sasaran ke lembaga pelayanan lain yang benar-benar mampu memecahkan masalahnya secara lebih intensif.
- g. Keluarga Pioner, keluarga yang mampu mengatasi masalahnya dengan cara-cara efektif dan bisa dijadikan panutan bagi keluarga lainnya.
- h. Wahana Kesejahteraan Sosial Keluarga Berbasis Masyarakat (WKSBM), sistem kerjasama antar keberangkatan pelayanan sosial di

⁵⁹Gusfahmi, *Pembangunan Masyarakat*,, hlm. 41

akar rumput yang terdiri atas usaha kelompok, lembaga maupun jaringan pendukungnya.

- i. Wanita Pemimpin Kesejahteraan Sosial, wanita yang mampu menggerakkan dan memotivasi penyelenggaraan kesejahteraan sosial⁶⁰ di lingkungannya.
- j. Penyuluh Sosial Fungsional, PNS yang mempunyai jabatan ruang lingkup, tugas, tanggungjawab, wewenang, untuk melaksanakan kegiatan penyuluhan bidang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.⁶¹
- k. Penyuluh Sosial Masyarakat, tokoh masyarakat (baik dari tokoh agama, tokoh adat, tokoh wanita⁶², tokoh pemuda) yang diberi tugas, tanggungjawab wewenang dan hak oleh pejabat yang berwenang bidang kesejahteraan sosial (pusat dan daerah) untuk melakukan kegiatan penyuluhan bidang penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- l. Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK), tenaga inti pengendali kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di kecamatan.
- m. Dunia Usaha, organisasi yang bergerak di bidang usaha, industri atau produk barang atau jasa serta BUMN⁶³, BUMD, serta wirausahawan beserta jaringannya yang peduli dan berpartisipasi dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial sebagai wujud tanggungjawab sosial.

C. Fiqih Siyasah

⁶⁰James Midgley, *Pembangunan Sosial*,, hlm. 21

⁶¹*Ibid*,,

⁶²Gusfahmi, *Pembangunan Masyarakat*,, hlm. 137

⁶³*Ibid*,, hlm. 141

1. Konsep Siyasa Maaliyah

Siyasa Maaliyah adalah politik yang mengatur sistem ekonomi dalam Islam. Sejalan dengan yang dikatakan oleh A. Mudhofir dalam bukunya yang berjudul “Jihat Tanpa Kekerasan”, bahwa politik ekonomi Islam adalah sejumlah hukum (kebijakan) yang ditujukan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan primer setiap individu dan terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan pelengkap (kebutuhan sekunder dan tersier) sesuai dengan kadar kemampuannya. Untuk itu semua kebijakan ekonomi Islam harus diarahkan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan asasi dan (jika memungkinkan) terpenuhinya kebutuhan pelengkap pada setiap orang yang hidup di negara Islam sesuai dengan syari’at Islam.⁶⁴

Dengan demikian, politik ekonomi Islam didasarkan pada empat pandangan dasar yaitu :

- a. Setiap orang adalah individu yang membutuhkan pemenuhan atas kebutuhan-kebutuhannya.
- b. Adanya jaminan bagi setiap individu yang hidup di dalam daulah Islamiyah untuk memenuhi kebutuhan primernya.
- c. Islam mendorong setiap orang untuk berusaha dan bekerja mencari rezeki agar bisa mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan hidup, bisa memasuki mekanisme pasar.
- d. Negara menerapkan syariah Islam untuk mengatur seluruh interaksi di tengah-tengah masyarakat serta menjamin terwujudnya nilai-nilai

⁶⁴ Abdullah Mudhofir, *Jihat Tanpa Kekerasan*, (Jakarta : Inti Media, 2009), hlm. 59

keutamaan dan keluhuran dalam setiap interaksi termasuk interaksi ekonomi.

Siyasah maliyah merupakan aspek sangat penting dalam mengatur pemasukan dan pengeluaran keuangan negara demi kemaslahatan bersama khususnya masyarakat yang membutuhkan bantuan seperti fakir miskin. Dalam fiqh siyasah maliyah ini nantinya akan diatur bagaimana cara kebijakan yang harus diambil untuk mengharmoniskan antara orang kaya dan orang miskin, agar kesenjanganantara keduanya tidak semakin melebar.⁶⁵Islam merupakan agama yang peduli terhadap kemaslahatan umat, tidak hanya sebagian umat saja tapi keseluruhan.Hal ini terbukti bahwa syariat yang ada bersifat universal bukan regional, inilah cerminan dari agama Islam yang merupakan rahmat bagi seluruh alam.

Fiqh siyasah maliyyah dalam penerapannya tidak lepas dari Al-Qur'an, sunnah Nabi dan praktik yang dikembangkan oleh 4 khalifah serta pemerintahan Islam sepanjang sejarah. Siyasah maliyah ini merupakan kajian yang sangat penting dalam sistem pemerintahan Islam karena menyangkut tentang anggaran pendapatan dan belanja negara.⁶⁶

Islam merupakan agama yang peduli terhadap kemaslahatan kehidupan manusia. Oleh karena itu dalam Islam juga diatur tentang cara pemerintah dalam menciptakan kesejahteraan yang merata bagi rakyatnya. Hal ini karena setiap pemimpin itu mempunyai tanggungjawab yang besar selain mengarahkan rakyatnya untuk menaati hukum yang ada, pemerintah juga

⁶⁵Tasbih, *Kedudukan dan Fungsi Hadis Sebagai Sumber Hukum Islam*, (Jurnal AL-FIKR, 3, 2010), hal. 91

⁶⁶ Nurcholis Madjid, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik*, (Jakarta:Gaya Media Pratama, 2001), hal. 273

mempunyai kewajiban untuk berbuat adil salah satunya dengan memberikan kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyatnya.

Perlu kita ketahui bersama bahwa fiqih siyasah maliyah merupakan kajian tentang ekonomi Islam. Kata ekonomi berasal dari bahasa Yunani Kuno (Greek), yaitu "oikos" yang berarti "rumah" dan "nomos" yang berarti "aturan". Maksudnya adalah aturan-aturan untuk menyelenggarakan kebutuhan hidup manusia dalam rumah tangga, baik setingkat rumah tangga rakyat (volksshuishouding) maupun setingkat rumah tangga negara (staatshuishouding). Dalam bahasa Arab, ia dinamakan al-mu'amalah al-madiyah, yaitu aturan-aturan tentang pergaulan dan perhubungan manusia mengenai kebutuhan hidupnya. Lebih tepat lagi dinamakan al-iqtishad yang artinya hemat atau sederhana karena ia mengatur soal-soal penghidupan manusia dengan sehemat-hematnya dan secermat-cermatnya.⁶⁷

Agama Islam telah berperan dan memberikan kontribusi kepada dunia tentang sistem ekonomi sejak zaman pemerintahan Rasulullah saw. di Madinah (621M) hingga periode pemerintahan Dinasti Abbasiyah (1258 M). Hal ini dibuktikan dengan munculnya ekonom-ekonom Muslim seperti Abu Yusuf, Ibnu Taimiyah, Ibnu Khaldun, dan masih banyak lainnya.⁶⁸ Para ekonom Islam dalam melahirkan teori ekonomi tidaklah semata-mata dari hasil pemikirannya sendiri. Berbagai praktik dan kebijakan ekonomi yang

⁶⁷ Abdullah Zaky al-Kaaf, *Ekonomi Dalam Perspektif Islam*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 1423 H/ 2002 M), hlm. 19

⁶⁸ Gusfahmi, *Pajak Menurut Syariah*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm.42

berlangsung pada masa Rasulullah dan Khulafaurrasyidin, dijadikan contoh empiris yang dijadikan pijakan dalam melahirkan teori-teori ekonominya.⁶⁹

Kebutuhan manusia telah diciptakan Allah seluruhnya, sehingga manusia tidak perlu khawatir tidak akan memperoleh bagian rezeki. Namun pada kenyataannya masih ada yang tidak mendapat bagian atau mempunyai perekonomian yang rendah sehingga tergolong dalam golongan masyarakat yang kurang sejahtera. Permasalahan ekonomi seperti ini disebabkan oleh pendistribusian harta yang kurang tepat sasaran sehingga masih banyak golongan penyanggah kesejahteraan sosial yang belum tersentuh. Hal ini sejalan dengan pendapat Maliki bahwasanya persoalan ekonomi bukanlah kurangnya sumber daya yang tersedia karena sumber daya itu cukup disediakan oleh Allah, tetapi terletak pada cara mendistribusikan sumber daya itu kepada seluruh manusia. Sebab sebanyak apapun barang dan jasa yang tersedia tanpa adanya pola distribusi yang tepat, dan pembatasan konsumsi, tetap akan timbul masalah kekurangan bagi yang lain.⁷⁰

Kajian tentang zakat dan pajak sebagai sistem distribusi, memperoleh porsi yang besar dalam sistem ekonomi Islam. Sedemikian pentingnya, sehingga zakat ditempatkan sebagai rukun Islam yang ketiga, sesudah shalat, mendahului kewajiban puasa dan haji. Disinilah peran negara yang dalam pandangan ekonomi Islam, wajib melakukan pendistribusian kekayaan warga negara dengan mekanisme tertentu yang sesuai dengan syariat Islam, sehingga kesejahteraan mampu dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat.

⁶⁹ Adiwarmanto A. Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Cet.I, 2004, hlm 10)

⁷⁰ Abdurrahman Al-Maliki, *Politik Ekonomi Islam*, Terj. oleh Ibnu Sholah Al-Izzah, Bangil, Jatim, 1422 H/ 2001 M, hlm. 12-17

Hal ini telah dibuktikan keberhasilannya di zaman Khalifah Umar bin Khattab dan Umar bin Abdul Aziz, dimana dunia dengan sistem ekonomi Islam menjadi sejahtera, sampai sulit dicari para mustahiq untuk diberi zakat.⁷¹

Posisi Baitul Mal sekarang sangat penting karena merupakan lembaga keuangan yang berbasis syari'ah dan keberadaannya sudah ada sejak zaman Rasulullah. Baitul mal bertugas dalam mengawasi kekayaan negara terutama pemasukan dan pengelolaan maupun dengan masalah pengeluaran dan lain lain. Dengan adanya Baitul Mal diharapkan dapat membantu terselenggaranya pelaksanaan pembangunan negara dan menjadikan negara yang memiliki ekonomi modern.

Sedangkan dalam masa kekhalifahan Abu Bakar, Baitul Mal semakin memainkan peranan penting sebagai kas negara. Pada tahun kedua kekhalifahannya Abu Bakar merintis embrio Baitul Mal dalam arti yang lebih luas. Baitul Mal bukan sekadar berarti pihak yang menangani harta umat, namun juga berarti suatu tempat untuk menyimpan harta negara. Abu Bakar menyiapkan tempat khusus di rumahnya untuk menyimpan harta.⁷² Hal ini berlangsung sampai kewafatan beliau pada 13 H/ 634 M.

Setelah kekhalifahan berganti kepada Umar bin Khattab, kaum Muslimin berhasil menaklukkan negeri Kisra (Persia) dan Qaishar (Romawi), semakin banyaklah harta yang mengalir ke kota Madinah.⁷³ Untuk penyimpanan harta itu, maka didirikan Baitul Mal permanen di ibu kota Madinah tahun 16 H dan cabang-cabang serta di ibukota provinsi. Umar

⁷¹ Gusfahmi, *Pajak Menurut...*, hlm. 50

⁷² Ibnu Katsir, *Al-Bidayah wan Nihayah, Masa Khulafaurrasyidin*, Cet. I, Edisi terjemahan oleh Abu Ihsan al-Atsari, (Jakarta : Darul Haq, 2002), hlm. 27

⁷³ Quth Ibrahim Muhammad, *Kebijakan Ekonomi Umar Bin Khattab*, edisi terj. Oleh Ahmad Syarifuddin Shlmeh, (Pustaka Azzam, Cet. I, 2002), hlm. 58

mengangkat Abdullah bin Iqram sebagai bendahara negara dan Abdurrahman bin Ubaid al-Qari sebagai wakilnya. Pihak eksekutif dilarang ikut campur dalam mengelola harta Baitul Mal.⁷⁴

Baitul Mal secara tidak langsung bertugas sebagai pelaksana kebijaksanaan fiskal negara Islam dan khalifah adalah yang berkuasa penuh atas dana tersebut, tapi ia tidak diperbolehkan menggunakan untuk keperluan pribadi. Sedangkan Khalifah Umar diberikan tunjangan 5000 dirham setahun, dua stel pakaian dan seekor hewan tunggangan untuk haji. Untuk keperluan Baitul Mal ini Umar membentuk diwan-diwannya, mengangkat para penulisnya, menetapkan gaji-gaji dari harta Baitul Mal, serta membangun angkatan perang.

Tidak berbeda jauh dengan masa kekhalifahan Umar, pada masa Usman berhasil melakukan ekspansi ke wilayah Armenia, Tunisia, Cyprus, Rhodes dan bagian yang tersisa dari Persia, Transoxania dan Tabaristan. Dalam proses pembangunan negara beliau berhasil membentuk armada laut kaum muslimin di bawah komando Muawiyah, hingga berhasil membangun supremasi kelautannya di wilayah Mediterania. Namun untuk keperluan tersebut, pemerintahan Usman harus menanggung beban anggaran yang tidak sedikit untuk memelihara angkatan laut tersebut.

Meskipun begitu Khalifah Usman tidak mengambil upah dari Baitul Mal, sebaliknya ia meringankan beban pemerintahan, bahkan menyimpan uangnya di bendahara negara. Sikap dermawan ini tak lepas dari kondisi Usman sebagai seorang saudagar kaya sekalipun menjadi kepala

⁷⁴ Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam, dari Masa Klasik hingga Kontemporer*, (Jakarta: Pustaka Asatruss, 2005), hlm. 34

pemerintahan. Inilah yang membedakan beliau dengan khalifah sebelumnya. Namun sayangnya karena pengaruh kaum keluarga yang terlalu besar, misalnya Marwan bin Hakam terhadap berbagai kebijakan Usman, beberapa tindakan Usman banyak mendapatkan protes dari Umat dalam pengelolaan Baitul Mal.

Kenyataan itu tampak pada pengangkatan keluarga sendiri untuk menduduki jabatan tinggi di setiap wilayah, serta pengawasan yang longgar terhadap gaya hidup mewah di kalangan keluarga khalifah sendiri. Hal ini akhirnya menjadi pemicu ketidaksenangan terhadap pemerintahan Usman yang kemudian menyebabkan khalifah terbunuh di tangan pemberontak yang datang dari Mesir.⁷⁵

Setelah wafatnya Khalifah Usman, Ali bin Abi Thalib menggantikan kedudukannya dan menempatkan kembali kondisi Baitul Mal di tempat pada posisi sebelumnya. Diantara langkah kebijakannya yaitu memecat beberapa pejabat yang diangkat Usman, mengambil tanah yang dibagikan Usman kepada keluarganya tanpa alasan yang benar, memberikan bantuan kepada kaum Muslimin berupa tunjangan yang diambil dari Baitul Mal, mengatur kembali tata laksana pemerintahan untuk mengembalikan kepentingan umat, serta memindahkan pusat pemerintahan ke Kufah dari Madinah.

Harta yang tersimpan di Baitul Mal merupakan harta umat muslim yang harus dijaga pengelolaannya agar dapat dijadikan untuk kemaslahatan umat. Pada masa kekhilafahan setiap muslim dituntut harus mengetahui permasalahan ekonomi yang sedang dihadapi sehingga dia dapat mengatur

⁷⁵Dewan Redaksi, *Ensiklopedi Islam*, (Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, Cet. Ke-4, 1999), buku 5, hlm. 143-144

keuangan dengan baik, seperti memperhitungkan pengelolaan harta untuk sektor yang membutuhkan. Misalnya dalam sektor pendidikan, guna menciptakan sumber daya manusia yang bertakwa dan berilmu maka dibutuhkan dana yang dapat menunjang sarana dan prasarana pendidikan.

Berikut alokasi harta Baitul Mal⁷⁶ untuk kepentingan warga dan negara yaitu

- 1) Untuk orang fakir miskin
- 2) Untuk mengingatkan profesionalisme tentara dan rangka pertahanan dan keamanan negara
- 3) Untuk meningkatkan supremasi hukum
- 4) Pengetahuan
- 5) Untuk membayar gaji pegawai dan pejabat negara
- 6) Untuk pengembangan infrastruktur dan sarana atau prasarana fisik
- 7) Untuk meningkatkan kesehatan masyarakat
- 8) Untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan pemerataan pendapatan kekayaan.

2. Pendapatan Negara di Masa Pemerintahan Rasulullah SAW Hingga Pasca Khulafaurrasyidin

Pada masa-masa awal pemerintahan Islam di Madinah (623 M) atau tahun 1 Hijriyah, pendapatan dan pengeluaran negara hampir tidak ada. Rasulullah sendiri adalah seorang kepala negara, pemimpin di bidang hukum, pemimpin dan penanggung jawab dari keseluruhan administrasi. Rasulullah tidak mendapat gaji sedikitpun dari negara atau masyarakat, kecuali hadiah

⁷⁶Wildana Wargadinata, *Islam dan Pengentasan Kemiskinan*, (Malang: UIN-Maliki Press, 2011), hlm. 91

kecil yang umumnya berupa bahan makanan. Pada fase awal ini hampir seluruh pekerjaan yang dilakukan tidak mendapat upah.⁷⁷

Situasi mulai berubah, setelah turunnya surat Al-Anfal. Pada waktu Perang Badar di tahun 2 Hijriyah, sejak itu negara mulai mempunyai pendapatan dari hasil rampasan perang (ghanimah) yang disebut dengan khums (seperlima), berupa kuda, unta, dan barang-barang bergerak lainnya yang didapatkan dalam peperangan.⁷⁸ Selain dari Khums, akibat peperangan tersebut juga diperoleh pendapatan baru, berupa uang tebusan dari tawanan perang bagi yang ditebus. Dalam Perang Badar orang Mekkah menderita kekalahan dan banyak yang ditawan oleh kaum Muslim. Rasulullah kemudian menetapkan besar uang tebusan rata-rata 4000 dirham setiap orang, tetapi bagi tawanan yang tidak ditebus, mereka diwajibkan untuk mengajar membaca masing-masing 10 orang Muslim.⁷⁹

Kekayaan pertama yang merupakan sumber pendapatan resmi negara (penerimaan penuh/ resmi karena dapat digunakan sepenuhnya untuk negara), adalah setelah diperolehnya fai, yaitu harta peninggalan suku Bani Nadhir, suku bangsa Yahudi yang ditinggal di pinggiran kota Madinah, yang melanggar Piagam Madinah. Harta yang mereka tinggalkan tidak disebut ghanimah, melainkan dijadikan sebagai fai, yang kemudian dibagikan oleh Rasulullah sesuai dengan ketentuan Allah swt dalam surat Al-Hasyr ayat 6.

Pendapatan utama negara (primer) dalam sistem ekonomi Islam, menurut Abu Ubaid dalam kitabnya Al-Amwal, berdasarkan sumbernya

⁷⁷ M. Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf, Relevansinya Dengan Ekonomi Kekinian*, (Yogyakarta: Pusat Studi Ekonomi Islam (PSEI), 2003), hlm. 175

⁷⁸ Heri Sudarsono, *Konsep Ekonomi Islam, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta : Sleman, Penerbit Ekonisia Kampus FE UII, 2003), hlm. 118

⁷⁹ Adiwirman A.Karim, *Sejarah Pemikiran...* hlm. 41

dapat diklasifikasikan ke dalam 3 kelompok, yaitu ghanimah, shadaqah, fai. Klasifikasi ini juga dikemukakan dengan Ibnu Taimiyah dalam kitabnya *Majmu'atul Fatawa*.⁸⁰ Ibnu Taimiyah dalam mengklasifikasikan seluruh sumber pendapatan negara mempertimbangkan asal-usul dari sumber pendapatan serta tujuan pengeluarannya. Seluruh sumber pendapatan di luar ghanimah dan sedekah, berada di bawah nama fai.

Klasifikasi seperti ini menurut Abu Yusuf dalam kitabnya *Al-Kharaj*, adalah mengikuti sifat keagamaan dari sumber-sumber pendapatan negara tersebut. Melakukan klasifikasi seperti ini sangat penting, karena pendapatan dari setiap kategori harus dipelihara secara terpisah dan tidak boleh dicampur sama sekali.⁸¹ Sebagaimana rincian berikut, yaitu ghanimah hanya untuk 5 kelompok (QS. Al-anfal: 41), zakat diperuntukkan bagi 8 asnaf (QS. At-Taubah: 60), dan fai dapat digunakan untuk pembiayaan umum negara (QS. Al-Hasyr: 6-7). Inilah salah satu ketentuan penggunaan anggaran dalam sistem ekonomi Islam yang membedakannya dengan sistem ekonomi konvensional (non-Islam).

Sedangkan jika diklasifikasikan berdasarkan tujuan penggunaannya, pendapatan negara dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu pendapatan tidak resmi negara dan pendapatan resmi negara.⁸² *Pertama*, pendapatan tidak resmi negara yang terdiri dari ghanimah dan shadaqah. Pendapatan ini disebut

⁸⁰ Ibnu Taimiyah, *Majmu'atul Fatawa*, Maktabah al-Ubaikan, Riyadh, 1419 H/1998 M, Ed. Terj., Kumpulan Fatwa Ibnu Taimiyah, Bab macam-macam Harta Negara, Darul Haq, Jakarta, 2005, hlm. 296-314, Lihat juga A.A. Islahi, *Konsepsi Ekonomi Ibnu Taimiyah*, Terj. oleh H. Anshari Thayib, (Surabaya: PT Bina Ilmu Offset, 1997), hlm.265

⁸¹ Abu Yusuf, *Kitab al-Kharaj*, hlm. 80 dalam Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics; Public Finance In Early Islamic Thought*, Goodword Books, New Delhi, 2002, Edisi terj., *Ekonomi Islam, Keuangan Publik Dalam Pemikiran Islam Awal*, (Bandung: Nuansa, 2005), hlm. 89

⁸² *Ibid*

demikian karena diperuntukkan hanya untuk manfaat tertentu. Meskipun negara bertanggungjawab atas pengumpulannya (amil), namun negara wajib mengeluarkannya hanya untuk tujuan pendapatan tersebut dipungut (tujuan sedekah dan ghanimah).

Kedua, pendapatan resmi negara yang terangkum dalam satu kesatuan nama fai, terdiri dari jizyah, kharaj⁸³, ‘ushr-bea cukai. Maksud pendapatan resmi disini adalah pendapatan dimana negara berhak membelanjakannya untuk kepentingan seluruh penduduk (kepentingan umum), seperti keamanan, transportasi, pendidikan dan sebagainya. Oleh karena itu fai dapat digunakan penguasa untuk kebaikan umum masyarakat.

Dalam sistem ekonomi Islam ada beberapa prinsip yang harus ditaati oleh Ulil Amri dalam melaksanakan pemungutan pendapatan negara, yaitu sebagai berikut:

- a. Harus ada nash yang memerintahkannya
- b. Harus ada pemisahan muslim dan non-muslim
- c. Hanya golongan kaya yang menanggung beban
- d. Adanya tuntutan kemaslahatan umum

Berikut beberapa perbedaan mendasar antara ghanimah, fai, dan sedekah (zakat), antara lain sebagai berikut :⁸⁴

- 1) Ghanimah dan fai adalah harta yang didapatkan kaum Muslimin dari kaum musyrikin, atau mereka menjadi penyebab perolehan harta tersebut, sedangkan zakat adalah murni diperoleh dari kaum muslim

⁸³Muhammad Abdul Mannan, *Ekonomi Islam: Teori Dan Praktek*, Terj. Potan Arif Harahap, (Jakarta: Intermasa, 192), hlm. 247

⁸⁴Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah Fi Al-Wilayah Ad-Diniyyah*, Beirut, Dar Al-Kutub Al-Araby, 1978, Edisi terj. oleh Fadhli Bahri, Lc, *Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara Islam*, (Jakarta: Darul Falah, 2000), hlm. 225

- 2) Ghanimah dan fai dikenakan untuk menghukum mereka, sedangkan zakat untuk membersihkan dan menyucikan mereka
- 3) Distribusi ghanimah dan fai dapat diserahkan kepada ijtihad ulama, sedangkan distribusi zakat tidak boleh berijtihad di dalamnya

Baitul Mal memperoleh pendapatan dari denda-denda (kafarrat), ghulul, waqaf, hibah, hadiah, dan sebagainya yang diterima secara tidak tetap.⁸⁵ Untuk lebih jelasnya berikut penjabaran dari sumber-sumber pendapatan negara menurut Islam yaitu sebagai berikut:

1) Ghanimah

Menurut kamus bahasa arab, ghanimah berasal dari kata غنيم- غنيمه yang berarti “memperoleh jarahan” (rampasan perang).⁸⁶ Menurut Sa'id Hawwa, ghanimah adalah harta yang diperoleh kaum muslimin dari musuh melalui peperangan dan kekerasan dengan mengerahkan pasukan, kuda-kuda dan unta perang yang memunculkan rasa takut dalam hati kaum musyrikin. Ia disebut ghanimah jika diperoleh dengan melakukan tindakan-tindakan kemiliteran seperti menembak atau mengepung. Harta yang diambil kaum muslimin tanpa peperangan dan tanpa kekerasan tidak disebut ghanimah, melainkan dinamakan fai.⁸⁷

Ghanimah ini merupakan sumber pendapatan utama negara Islam periode awal. Dasarnya adalah perintah Allah swt dalam Q.S. Al-Anfal

⁸⁵ Abdul Qadim Zallum, *Al-Amwal fi Daulah al-Khilafah*, Dar al-Ilmi Lilmalayin, Cet.II, 1408 H/ 1998 M, Edisi terj. oleh Ahmad S, dkk, *Sistem Keuangan di Negara Khilafah*, (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002), hlm. 115-127

⁸⁶ Munawwir A.F. dan Adib Bisri, *Kamus Al-Bisri*, (Surabaya: pustaka progresif, 1999), hlm. 548

⁸⁷ Abu Yusuf, *Kitab Al-Kharaj*, hlm. 48 dalam *Sa'id Hawwa*, Al-Islam, Terjemahan oleh. Abdul Hayyie Al-Kattani, Arif Chasanul Muna dan Sulaiman Mapiase, (Jakarta: Gema Insani, 2004), hlm. 237

ayat 41, yang turun di Badar (usai Perang Badar), pada bulan ramadhan tahun kedua hijriyah. Sebagaimana diriwayatkan oleh Said Bin Zubair dari Ibnu Abbas, dimana pada saat itu para sahabat berselisih tentang pembagian ghanimah.⁸⁸ Akhirnya turunlah surat Al-Anfal ayat 41 yang berisi mengenai pembagian harta ghanimah.

وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِّنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ

السَّبِيلِ⁸⁹

Artinya: “Ketahuilah, sesungguhnya apa saja yang dapat kamu peroleh sebagai rampasan perang, maka sesungguhnya seperlima untuk Allah, Rasul, kerabat Rasul, anak-anak yatim, orang-orang miskin dan ibnussabil”. (QS. Al-Anfal: 41)

Ghanimah adalah salah satu dari keutamaan yang diberikan oleh Allah kepada Rasulullah atas umat-umat yang lain. Nabi SAW bersabda,

أُعْطِيْتُ خُمْسًا لَمْ يُعْطَهُنَّ أَحَدٌ قَبْلِي نُصِرْتُ بِالرُّعْبِ مَسِيرَةَ شَهْرٍ ، وَجُعِلَتْ لِي الْأَرْضُ مَسْجِدًا ، وَطَهُورًا ، فَأَيُّمَا رَجُلٍ مِنْ أُمَّتِي أَدْرَكْتُهُ الصَّلَاةَ فَلْيُصَلِّ ، وَأُحِلَّتْ لِي الْمَعَايِمُ وَلَمْ تَحِلَّ لِأَحَدٍ قَبْلِي ، وَأُعْطِيْتُ الشَّفَاعَةَ ، وَكَانَ النَّبِيُّ يُبْعَثُ إِلَى قَوْمِهِ خَاصَّةً ، وَبُعِثْتُ إِلَى النَّاسِ عَامَّةً

Artinya: “Aku telah diberikan lima hal yang tidak diberikan kepada seorang pun sebelumku, aku dimenangkan dengan perasaan takut (dalam diri musuh) sejauh satu bulan perjalanan, bumi dijadikan bagiku masjid dan suci maka siapapun yang mendapati waktu sholat maka hendaklah ia

⁸⁸ Abdul Qadim Zallum, *Al-Amwal fi Daulah....* hlm. 4

⁸⁹ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an 20 Baris Terjemah Dua Muka*, (Bandung: CV Mikraj Khazanah Ilmu, 2011), hlm. 92

sholat, ghanimah dihalalkan bagiku dan tidak dihalalkan bagi seorangpun sebelumku, aku diberikan syafaat, Nabi hanya diutus pada kaumnya saja, sedangkan aku diutus untuk seluruh manusia”. (HR. Bukhari)⁹⁰

Menurut Ibnu Abbas dan Mujahid makna kata Al-Anfal dalam Al-Qur'an adalah ghanimah. Al-Anfal (yang telah dirampas atau dikuasai oleh seorang imam) adalah segala sesuatu yang dikuasakan kepadanya dari harta orang kafir, baik sebelum atau setelah peperangan. Oleh sebab itu anfal dan ghanimah adalah sama, yaitu segala sesuatu yang dikuasai oleh kaum Muslim dari harta orang kafir melalui peperangan di medan perang. Harta tersebut bisa berupa uang, senjata, barang-barang dagangan, bahan pangan, dan lain-lain.⁹¹ Perlu kita ketahui bahwasanya subyek ghanimah adalah kaum kafir, yang diperangi oleh pasukan Muslim secara kemiliteran. Sedangkan kafir al-dzimmi bukanlah subyek dari ghanimah, namun mereka wajib membayar fai, dalam bentuk jizyah dan kharaj. Oleh karena itu keberadaannya wajib dilindungi dan tidak boleh diperangi.

Di dalam Al-Qur'an surat Al-Anfal juga telah dijelaskan tentang pembagian harta rampasan tersebut, yaitu 4/5 untuk pasukan yang ikut tempur, sedangkan yang 1/5 untuk Allah dan Rasul-Nya, kerabat Rasul (banu Hasyim dan Muthalib), anak yatim, fakir miskin dan ibnu sabil.

2) Sedekah

Sedekah berasal dari kata صدق yang berarti benar. Ia adalah membenaran (pembuktian) dari syahadat (keimanan) kepada Allah swt dan

⁹⁰Al-Mawardi, *Al-Ahkam As-Sulthaniyah*, (Kuwait: Maktabah Dar Ibn Qutaibah, 1989), Cet. I, hlm. 177

⁹¹*Ibid.*, hlm. 25

Rasul-Nya, yang diwujudkan dalam bentuk pengorbanan materi. Menurut istilah agama pengertian sedekah sering disamakan dengan pengertian infaq, termasuk di dalamnya hukum dan ketentuan-ketentuannya. Hanya saja jika infaq berkaitan dengan materi, sedangkan sedekah memiliki pengertian yang lebih luas, menyangkut hal yang bersifat materi dan nonmateri.⁹²

Menurut Ibnu Taimiyah, yang dimaksud dengan sedekah adalah zakat yang dikenakan atas harta kekayaan Muslim tertentu. Termasuk di dalamnya zakat hasil panen, yaitu sepersepuluh (‘ushr) atau separuh dari sepersepuluh (nisful ‘ushr) yang dipungut dari hasil panen biji-bijian atau buah-buahan, juga zakat atas binatang ternak, seperti onta, domba, sapi, zakat atas barang dagangan dan zakat atas dua logam mulia yaitu emas dan perak.⁹³ Sedangkan menurut Abu Ubaid sedekah ini terdiri dari 2 macam, yaitu zakat yang dipungut dari kekayaan kaum Muslim dan bea cukai (‘ushr) yang dipungut dari para pedagang Muslim sesuai dengan barang dagangan yang melintasi pos-pos pabean. Dengan demikian menurut Abu Ubaid, sedekah terdiri dari zakat dan ‘ushr.

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ ۖ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ ۗ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ⁹⁴

Artinya: “*Sesungguhnya zakat-zakat itu, hanyalah untuk orang-orang fakir, orang-orang miskin, pengurus-pengurus zakat, para muallaf yang*

⁹²Sa'id Hawwa, Al-Islam , Terjemahan oleh. Abdul Hayyie Al-Kattani, Arif Chasanul Muna dan Sulaiman Mapiase, (Jakarta: Gema Insani, 2004), hlm. 198

⁹³Eri Sudewo, *Perbedaan Zakat, Infaq dan Shadaqah*, *Republika*, Jum'at, 17 September 2004, Konsultasi Zakat, dalam Gusfahmi, *Pajak Menurut...*, hlm 85

⁹⁴ Kementrian Agama RI, Al-Qur'an 20... hlm. 99

dibujuk hatinya, untuk (memerdekakan) budak, orang yang berhutang, untuk jalan Allah dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan, sebagai sesuatu ketetapan yang diwajibkan Allah. Dan Allah Maha Mengetahui lagi Mahabijaksana.” (At-Taubah: 60)

3) Infaq

Infaq berasal dari kata anfaqa yang berarti mengeluarkan sesuatu (harta) untuk kepentingan sesuatu. Termasuk dalam pengertian ini, infaq yang dikeluarkan orang-orang kafir untuk kepentingan agamanya. Sedangkan menurut istilah, infaq berarti mengeluarkan sebagian dari harta atau pendapatan untuk satu kepentingan yang diperintahkan ajaran Islam. Jika zakat ada nisabnya, infaq tidak mengenal nisab. Infaq dikeluarkan oleh setiap orang yang beriman, baik yang berpenghasilan tinggi maupun rendah, apakah ia dalam kondisi lapang maupun sempit. Jika zakat harus diberikan pada mustahik tertentu (8 ashnaf), maka infaq boleh diberikan kepada siapa saja, misalnya kedua orang tua, anak yatim, dan lain sebagainya. Adapun dasar infaq ini salah satunya terdapat dalam surat Al-Baqarah ayat 215 yang berbunyi

يَسْأَلُونَكَ مَاذَا يُنْفِقُونَ قُلْ مَا أَنْفَقْتُمْ مِنْ خَيْرٍ فَلِلْوَالِدَيْنِ وَالْأَقْرَبِينَ وَالْيَتَامَى وَالْمَسَاكِينِ وَإِبنِ

السَّبِيلِ وَمَا تَفْعَلُوا مِنْ خَيْرٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ⁹⁵

Artinya: "Apa saja harta yang kamu nafkahkan hendaklah diberikan kepada ibu-bapak, kaum kerabat, anak-anak yatim, orang-orang miskin

⁹⁵ Kementrian Agama RI, Al-Qur'an 20... hlm. 18

dan orang-orang yang sedang dalam perjalanan. Dan apa saja kebajikan yang kamu buat, maka sesungguhnya Allah Maha Mengetahuinya”

Al-Jurjani dalam kitabnya *At-Ta’rifat* menjelaskan bahwa infaq adalah penggunaan harta untuk memenuhi kebutuhan. Dengan demikian infaq mempunyai cakupan yang lebih luas dibanding zakat. Maka hibah, hadiah, wasiat, waqaf, nazar (untuk membelanjakan harta), nafkah kepada keluarga⁹⁶, kaffarah (berupa harta), karena melanggar sumpah, melakukan zihar, membunuh dengan sengaja, dan jima’ di siang hari bulan Ramadhan, adalah termasuk infaq.

4) Zakat

Zakat berasal dari kata *zaka* yang bermakna menumbuhkan, menambah, memberkatkan, menyucikan.⁹⁷ Zakat adalah sejumlah harta tertentu yang diwajibkan Allah untuk memberikan kepada orang yang berhak menerima. Zakat merupakan salah satu rukun Islam, yang dilakukan dengan memberikan harta kepada yang berhak menerimanya, dengan beberapa syarat dan kadar tertentu. Zakat merupakan salah satu rukun Islam dan hukumnya fardu ‘ain atas setiap muslim yang telah memenuhi syarat.

Zakat yang dikeluarkan seorang muslim dapat membersihkan dirinya dari sifat kikir dan cinta yang berlebihan kepada harta benda serta mendidik manusia untuk peduli terhadap saudara sesama muslim yang kurang mampu. Selain berguna untuk membersihkan jiwa, zakat juga

⁹⁶Ahmad Bin Ali Bin Hajar Al-‘Asqalany, *Fathul Bari*, (Juz IV, Beirut: Dar al-Fikr, 1993), hlm. 13

⁹⁷ Gusfahmi, *Pajak Menurut...*, hlm. 91

berguna untuk membersihkan harta benda yang dimiliki seorang muslim, karena pada dasarnya di dalam harta yang kita miliki masih terdapat hak atau harta orang lain.

Zakat mulai diberlakukan dan diwajibkan kepada umat Islam pada tahun kedua Hijriyah.⁹⁸ Zakat meliputi zakat maal (binatang ternak, emas dan perak, biji makanan yang mengenyangkan, buah-buahan, harta perniagaan), zakat rikaz, dan zakat fitrah.⁹⁹ Zakat ini diberikan kepada 8 golongan (asnaf) yang biasa disebut dengan mustahik (yang menerima zakat), diantaranya orang fakir dan miskin¹⁰⁰. Hal ini membuktikan bahwa agama Islam sangat memperhatikan kesejahteraan umatnya.

لَيْسَ الْبِرُّ أَنْ تُولُوا وُجُوهَكُمْ قِبَلَ الْمَشْرِقِ وَالْمَغْرِبِ وَلَكِنَّ الْبِرَّ مَنْ آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ وَالْمَلَائِكَةِ وَالْكِتَابِ وَالنَّبِيِّينَ وَآتَى الْمَالَ عَلَى حُبِّهِ ذَوِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ
وَالْمَسَاكِينَ وَابْنَ السَّبِيلِ وَالسَّائِلِينَ وَفِي الرِّقَابِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ وَالْمُوفُونَ
بِعَهْدِهِمْ إِذَا عَاهَدُوا وَالصَّابِرِينَ فِي الْبَأْسَاءِ وَالضَّرَّاءِ وَحِينَ الْبَأْسِ أُولَئِكَ الَّذِينَ صَدَقُوا
وَأُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ¹⁰¹

Artinya: “Bukanlah menghadapkan wajahmu ke arah timur dan barat itu suatu kebajikan, tetapi sesungguhnya kebajikan itu ialah kebajikan orang yang beriman kepada Allah, hari kemudian, malaikat-malaikat, kitab-kitab, nabi-nabi, dan memberikan harta yang dicintainya kepada

⁹⁸ Yusuf Qardhawi, *Fiquz Zakah, Muassasat ar-Risalah*, Beirut, Libanon, Cet. II, 1973, Terj. Oleh Salman Harun (jilid I), Didin Hafidhuddin dan Hasanuddin (jilid II), *Hukum Zakat*, (Jakarta: PT Pustaka Litera AntarNusa, Cet. V, 1999), hlm. 39

⁹⁹ Ali Ridlo, *Kebijakan Ekonomi Umar Ibn Khattab*, (Jurnal Al-‘Adl, vol. 2, 2013), hlm. 5-6

¹⁰⁰ Taqyuddin al-Nabhani, *Membangun Sistem...*, hlm. 228

¹⁰¹ Kementrian Agama RI, *Al-Qur’an 20...* hlm. 15

kerabatnya, anak-anak yatim, orang-orang miskin, musafir (yang memerlukan pertolongan), dan orang-orang yang meminta-minta; dan (memerdekakan) hamba sahaya, mendirikan salat, dan menunaikan zakat; dan orang-orang yang menepati janjinya apabila ia berjanji; dan orang-orang yang sabar dalam kesempitan, penderitaan, dan dalam peperangan. Mereka itulah orang-orang yang benar (imannya), dan mereka itulah orang-orang yang bertakwa” (Al-Baqarah: 177).

5) ‘Ushr¹⁰²

Di kalangan ahli fiqih, sepersepuluh (‘ushr) memiliki dua arti. Pertama, sepersepuluh dari lahan pertanian yang disirami dengan air hujan. Ini termasuk zakat yang diambil dari seorang Muslim dan didistribusikan sebagaimana distribusi zakat. Kedua, sepersepuluh diambil dari pedagang-pedagang kafir yang memasuki wilayah Islam dengan membawa barang dagangan.¹⁰³

Jadi yang dimaksud ‘ushr di sini adalah sebagaimana pengertian pertama, hal ini sejalan dengan pendapat Muhammad Sharif Chaudhry dalam bukunya *Fundamentals of Islamic System* mengatakan “ushr berarti sepersepuluh. Ini merupakan suatu pajak atas hasil pertanian. ‘Ushr sering juga digunakan dalam pengertian sedekah dan zakat, sebab tidak ada garis tegas antara zakat dan ‘ushr di dalam fiqh. Istilah ‘ushr tidak ditemukan

¹⁰² Muhammad Abdul Mannan, *Ekonomi Islam*,, hlm. 247

¹⁰³ Gusfahmi, *Pajak Menurut...*, hlm. 99

dalam Al-qur'an, tetapi dua ayat (QS Al-Baqarah : 267 dan QS Al-An'am : 141) diambil sebagai acuan dan ayat ini ditujukan kepada penguasa.¹⁰⁴

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا ۙ اَنْفِقُوْا ۙ مِنْ طَيِّبٰتِ مَا كَسَبْتُمْ وَمِمَّا ۙ اَخْرَجْنَا لَكُمْ مِّنَ الْاَرْضِ ۙ
 وَلَا تَيَمَّمُوْا الْخَبِيْثَ مِنْهُ تُنْفِقُوْنَ وَلَسْتُمْ بِاٰخِذِيْهِ ۙ اِلَّا ۙ اَنْ تُعْمِضُوْا فِيْهِ ۙ
 وَاَعْلَمُوْا ۙ اِنَّ اللّٰهَ غَنِيٌّ حَمِيْدٌ¹⁰⁵

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, nafkahkanlah (di jalan Allah) sebagian dari hasil usahamu yang baik-baik dan sebagian dari apa yang Kami keluarkan dari bumi untuk kamu. Dan janganlah kamu memilih yang buruk-buruk lalu kamu menafkahkan daripadanya, padahal kamu sendiri tidak mau mengambilnya melainkan dengan memincingkan mata terhadapnya. Dan ketahuilah, bahwa Allah Maha Kaya lagi Maha Terpuji”

6) Fay'i

Fay'i berarti mengembalikan sesuatu.¹⁰⁶ Dalam terminologi hukum fay'i menunjukkan seluruh harta yang didapat dari musuh tanpa peperangan. Istilah fay'i (oleh sarjana awal) digunakan untuk seluruh harta yang diperoleh dari musuh, baik harta tak bergerak seperti tanah dan pajak yang dikenakan pada tanah tersebut (kharaj), pajak kepala (jizyah) dan bea cukai ('ushr) yang dikenakan dari para pedagang non-muslim. Fay'i disebut pendapatan penuh Negara karena Negara memiliki otoritas penuh dalam menentukan kegunaan pendapatan tersebut, yaitu untuk kebaikan

¹⁰⁴ M. Nipah Abdul Halim, *Mengapa Zakat Disyariatkan*, (Bandung : M2S, 2001), hlm.

¹⁰⁵ Kementerian Agama RI, *Al-Qur'an 20...* hlm. 24

¹⁰⁶ Ibnu Taimiyah, *Majmu'atul Fatawa....* hlm. 275

umum masyarakat. Harta fay'i ini oleh Al-ghozali dinamakan dengan amwal al-mashalih, yaitu pendapatan untuk kesejahteraan publik.¹⁰⁷

Dari sudut pandang pajak seluruh tanah yang berada di bawah kekuasaan muslim dapat dibagi ke dalam dua kategori, yaitu tanah 'usyr dan tanah fay'i. Pajak atas tanah 'usyr tidak dianggap kharaj, melainkan dianggap sebagai zakat dan ia diperuntukkan untuk tujuan amal tertentu. Di sisi lain pendapatan dari tanah fay'i disebut kharaj dan digunakan untuk pembiayaan umum negara.¹⁰⁸Jadi ada perbedaan perlakuan antara keduanya, meskipun sama-sama pajak atas tanah. Tetapi yang jelas seluruh tanah yang berada di bawah kekuasaan Islam, baik melalui penaklukan secara paksa (anwah) atau tanpa peperangan atau perjanjian damai (shulh), merupakan tanah fay'i.¹⁰⁹Ketentuan fai ini juga diatur dalam Al-Qur'an surat Al-Hasyr ayat 6

وَمَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْهُمْ فَمَا أَوْجَفْتُمْ عَلَيْهِ مِنْ خَيْلٍ وَلَا رِكَابٍ وَلَكِنَّ اللَّهَ يُسَلِّطُ رَسُولَهُ
عَلَىٰ مَنْ يَشَاءُ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ¹¹⁰

Artinya: “*Apa saja harta rampasan (fai) yang diberikan Allah kepada Rasul-Nya (dari harta benda) mereka, maka untuk mendapatkan itu kamu tidak mengerahkan seekor kuda pun dan (tidak pula) seekor unta pun, tetapi Allah yang memberikan kekuasaan kepada Rasul-Nya terhadap siapa yang dikehendaki-Nya. Allah Mahakuasa atas segala sesuatu*”.

¹⁰⁷Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah, Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara Islam*, Edisi Terj. Oleh Fadhli Bahri, Lc, (Jakarta : Darul falah, 2000), hlm. 126

¹⁰⁸ Al-Ghazali, *Ihya 'Ulum al-Din*, hlm. 135 dalam Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics...* hlm. 111

¹⁰⁹ Abu Ubayd , Kitab al-amwal, hlm. 23 dalam Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics...* hlm. 111

¹¹⁰ Kementrian Agama RI, Al-Qur'an 20... hlm. 274

7) Jizyah

Istilah jizyah berasal dari kata jaza' yang berarti kompensasi.¹¹¹ Dalam terminologi keuangan Islam, istilah tersebut digunakan untuk beban yang diambil dari penduduk non-muslim (ahl al-dzimmah) yang ada di negara Islam sebagai biaya perlindungan yang diberikan kepada mereka atas kehidupan dan kekayaan serta kebebasan untuk menjalankan agama mereka. Di samping itu, mereka dibebaskan pula dari kewajiban militer dan diberi keamanan sosial.¹¹²

Jadi bisa dikatakan bahwasanya jizyah adalah kewajiban keuangan atas penduduk non-muslim di negara Islam sebagai pengganti biaya perlindungan atas hidup dan property dan kebebasan untuk menjalani agama mereka masing-masing. Ketentuan fai ini terdapat di dalam surat At-Taubah ayat 29 yang berbunyi:

قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ¹¹³

Artinya: “Perangilah orang-orang yang tidak beriman kepada Allah dan tidak (pula) kepada hari kemudian, dan mereka tidak mengharamkan apa yang diharamkan oleh Allah dan Rasul-Nya dan tidak beragama dengan agama yang benar (agama Allah), (yaitu orang-orang) yang diberikan Al-Kitab kepada mereka, sampai mereka membayar jizyah dengan patuh sedang mereka dalam keadaan tunduk”

8) Kharaj

¹¹¹ Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics...* hlm. 126

¹¹² Al-Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah...* hlm.137-138 dalam Sabahuddin Azmi, *Islamic Economics...* hlm. 112

¹¹³ Kementrian Agama RI, *Al-Qur'an 20...* hlm. 97

أَمْ تَسْأَلُهُمْ خَرْجًا فَخَرَاجُ رَبِّكَ خَيْرٌ وَهُوَ خَيْرُ الرَّازِقِينَ¹¹⁴

Artinya: “Atau engkau (Muhammad) meminta imbalan kepada mereka? Sedangkan imbalan dari Tuhanmu lebih baik, karena Dia pemberi rezeki yang terbaik” (QS. Al-Mu’minun: 72).

Secara harfiah, kharaj berarti kontrak, sewa menyewa atau menyerahkan.¹¹⁵ Dalam terminologi keuangan Islam, kharaj adalah pajak atas tanah atau hasil tanah, dimana para pengelola wilayah taklukan harus membayar kepada negara Islam. Negara Islam setelah penaklukan adalah pemilik atas wilayah itu, dan pengelola harus membayar sewa kepada negara Islam. Para penyewa ini menanamkan tanah untuk pembayaran tertentu dan memelihara sisa hasil panennya untuk diri mereka sendiri. Kharaj ini ditetapkan berdasarkan ijtihad.

9) Pajak Atas Pertambangan dan Harta Karun¹¹⁶

Bila suatu tambang yang padat dan dapat dilebur, mengandung emas, perak, besi, dan sebagainya, atau harta karun ditemukan di tanah kaum muslimin, seperlima dari hasilnya harus diserahkan kepada negara untuk memenuhi keadilan sosial. Ada perbedaan pendapat tentang sifat yang dikenakan pada pertambangan dan harta karun. Menurut Madzhab Syafi’i dan Hambali ini dianggap sebagai zakat, sedangkan Hanafi menganggapnya sebagai persoalan barang rampasan. Tanpa menyinggung kedua perbedaan tersebut keduanya merupakan sumber penerimaan

¹¹⁴ *Ibid*,,, hlm. 174

¹¹⁵ Mawardi, *Al-Ahkam Al-Sulthaniyyah*... hlm. 130 dalam *Sa'id Hawwa*, *Al-Islam*... hlm

¹¹⁶ Gusfahmi, *Pajak Menurut*... hlm. 115

negara. Bila suatu pertambangan atau harta karun ditemukan di tanah orang muslim, maka seperlima harus diserahkan kepada negara.

10) Waqaf

Waqaf atau waaf secara harfiah berarti berhenti, menahan, atau diam.¹¹⁷ Oleh karena itu tempat parkir disebut mauqif karena disitulah berhentinya kendaraan. Secara teknis syariah waqaf sering kali diartikan sebagai asset yang dialokasikan untuk kemanfaatan umat dimana substansi atau pokoknya ditahan, sementara manfaatnya boleh dinikmati untuk kepentingan umum. Secara administratif waqaf dikelola oleh nadzir yang merupakan pengemban amanah waqif (yang memberi waqaf).

Hubungan antara makna harfiah dan makna teknis terkait dengan adanya “keabadian” unsur pokok (substansi) dimana ia harus berhenti tidak boleh dijual atau dialihtangankan kepada selain kepentingan umat yang diamanahkan oleh waqif kepada nadzir waqaf. Praktik waqaf yang produktif sudah dimulai sejak zaman sahabat Nabi Muhammad saw. Sahabat mewaqafkan tanah pertanian untuk dikelola dan diambil hasilnya, dan hasilnya dimanfaatkan untuk kemaslahatan umat

11) Beban-beban Lain (pajak-pajak lain)¹¹⁸

Ada sejumlah beban (pajak) lain yang pernah dikeluarkan oleh Khalifah Umayyah terdahulu, namun pada masa Khalifah Umar II dihapuskan, seperti beban atas pabrik, hadiah yang diberikan menjelang perayaan Persia Nauroz dan Mahrajan, beban militer, pajak rumah dan beban yang dipungut dari para penjaja seks. Pajak-pajak demikian

¹¹⁷*Ibid*

¹¹⁸*Ibid.*, hlm. 116

dihapuskan karena tidak memiliki sumber yang benar. Jika ditinjau dari asas keadilan dan kesamaan. Pajak tambahan ini diperkenalkan oleh sebagian penguasa Umayyah karena melemahnya semangat Islam dan meluasnya pengaruh lokal. Hakikat dan dampak dari pajak-pajak ini mudah diduga karena pajak-pajak ini tidak memiliki prinsip kesamaan dan keadilan, dan tidak memiliki nilai keagamaan, tindakan tersebut tidak bisa diterima oleh para fuqaha dan akhirnya dihapus oleh penguasa yang adil dan saleh seperti Umar II.

3. Pengeluaran Negara di Masa Pemerintahan Rasulullah Saw

Dari sisi pengeluaran negara catatan mengenai pengeluaran secara rinci pada masa pemerintahan Rasulullah memang tidak tersedia, namun tidak berarti menimbulkan kesimpulan bahwa sistem keuangan negara yang ada pada waktu itu tidak berjalan dengan baik dan benar. Rasulullah Saw senantiasa memberikan perintah yang jelas dan tegas kepada para petugas yang telah terlatih mengumpulkan zakat.¹¹⁹

Asas yang dianut dalam APBN adalah asas anggaran berimbang (balance budget), artinya semua penerimaan habis digunakan untuk pengeluaran negara (government expenditure). Rasulullah Saw merupakan kepala negara pertama yang memperkenalkan konsep baru di bidang keuangan negara pada abad ketujuh, yakni semua hasil pengumpulan Negara harus dikumpulkan terlebih dahulu dan kemudian dibelanjakan sesuai dengan kebutuhan negara. Status harta hasil pengumpulan itu adalah milik negara

¹¹⁹ Adiwarman A. Karim, *Sejarah Pemikiran...* hlm. 50

dan bukan milik individu.¹²⁰ Pada masa pemerintahan Rasulullah Saw keuangan negara digunakan untuk hal-hal tertentu, antara lain seperti biaya pertahanan yang meliputi persenjataan, unta, kuda dan persediaan.

Dasar-dasar kebijakan fiskal menyangkut penentuan subjek dan objek kewajiban membayar kharaj, zakat, 'ushr, jizyah, dan kaffarat, termasuk penentuan batas minimal terkena kewajiban (nisab), umur objek terkena kewajiban (haul), dan tarifnya. Karena membayar zakat merupakan ibadah wajib untuk umat Islam, maka menghitung berapa besar zakat yang harus dibayar dapat dilakukan sendiri dengan penuh kesadaran iman dan taqwa. Begitulah Rasulullah meletakkan dasar-dasar kebijakan fiskal yang berlandaskan keadilan sejak masa awal pemerintahan Islam. Setelah Rasulullah wafat kebijaksanaan fiskal itu dilanjutkan bahkan dikembangkan oleh para penerusnya.

Sebagaimana halnya penerimaan, pengeluaran negara juga memiliki beberapa prinsip yang harus ditaati oleh Ulil Amri, yakni sebagai berikut:

- a. Tujuan penggunaan pengeluaran kekayaan negara telah ditetapkan langsung oleh Allah Swt
- b. Apabila ada kewajiban tambahan, maka harus digunakan untuk tujuan semula kenapa ia dipungut
- c. Adanya pemisahan antara pengeluaran yang wajib diadakan di saat ada atau tidaknya harta dan pengeluaran yang wajib diadakan hanya di saat adanya harta, seperti contoh berikut
 - 1) Pengeluaran zakat¹²¹ hanya di saat adanya harta zakat

¹²⁰*Ibid.*, hlm. 52

- 2) Pengeluaran untuk mengatasi kemiskinan atau mendanai jihad adalah di saat ada maupun tidak adanya harta
 - 3) Pengeluaran untuk kompensasi, harus dibayar di saat ada maupun tidak adanya harta
 - 4) Pembelanjaan untuk kemaslahatan dan kemanfaatan, bukan untuk kompensasi adalah di saat ada maupun tidak adanya harta
 - 5) Pembelanjaan karena adanya kemaslahatan dan kemanfaatan bukan sebagai kompensasi
 - 6) Pembelanjaan karena adanya unsure keterpaksaan (darurat). Semisal ada peristiwa yang menimpa kaum muslimin seperti pakeklik, angin taufan, gempa bumi atau serangan musuh
- e. Pengeluaran harus hemat

D. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini menjadi salah satu acuan peneliti dalam melakukan penelitian sehingga penulis dapat memperkaya teori yang digunakan dalam mengkaji penelitian yang dilakukan. Sejauh ini, sudah ada beberapa karya tulis yang mengangkat tema tentang kebijakan pemerintah yang dijalankan oleh lembaga atau instansi terkait dalam mengatasi masyarakat yang termasuk dalam kategori kurang sejahtera atau biasa disebut PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial).

Pertama, skripsi oleh A. Siti Hajar Rezki Irawan, tahun 2013 bagian Hukum Tata Negara fakultas hukum, Universitas Hasanuddin Makassar, dengan judul “Pemenuhan Hak Konstitusional Terhadap Fakir Miskin dan

¹²¹Yusuf Qardhawi, *Al-Muntaqa* (Juz II, Manshurah: Dar al-Wafa', 1993), hlm. 87

Anak Terlantar dalam Bidang Pendidikan di Kota Makassar”.¹²² Adapun hasil dari penelitian tersebut yaitu *pertama*, pemenuhan hak konstitusional bagi fakir miskin dan anak terlantar dalam bidang pendidikan di Kota Makassar yaitu melalui Program Keluarga Harapan (PKH). Hal ini dikarenakan adanya PKH dapat meminimalisir fakir miskin dan anak terlantar dalam bidang pendidikan. Dalam hal ini bentuk tanggung jawab dinas sosial adalah dengan memfasilitasi keluarga miskin dengan memberikan modal kecil. Dinas Sosial membina keluarga miskin dan meningkatkan kesejahteraannya. Sedangkan dalam bidang pendidikan dinas sosial memberikan pendidikan informal dalam bentuk pelatihan-pelatihan ketrampilan. Selain itu penelitian ini juga berisi kendala Dinas Sosial dalam memenuhi hak konstitusional fakir miskin dan anak terlantar dalam bidang pendidikan di Kota Makassar ini adalah faktor mindset fakir miskin itu sendiri yang tidak sampai pada tahap menuju perkembangan dan kemajuan. Mereka selalu berpikiran untuk tetap bagaimana caranya menghasilkan uang bukan fokus pada pendidikan serta paradigma orang tua yang sama sekali tidak mendorong anaknya untuk mengenyam pendidikan.¹²³

Terdapat perbedaan dan persamaan antara skripsi yang ditulis oleh penulis dengan skripsi yang ditulis oleh A. Siti Hajar Rezki Irawan. Adapun persamaannya yaitu sama-sama membahas upaya pemerintah dalam mengatasi masalah kesejahteraan sosial dengan salah satu program unggulan Menteri Sosial yang dijalankan oleh Dinas Sosial yaitu program keluarga

¹²²A. Siti Hajar Rezki Irawan, “Pemenuhan Hak Konstitusional Terhadap Fakir Miskin Dan Anak Terlantar Dalam Bidang Pendidikan di Kota Makassar”, *Skripsi*, (Makassar: Universitas Hasanuddin Makassar, 2013), hlm. iv

¹²³*Ibid*,,

harapan (PKH). Sedangkan perbedaannya yaitu dalam penelitian ini peneliti tidak hanya fokus pada fakir miskin dan anak terlantar, namun mencakup seluruh kebijakan Dinas Sosial terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial diantaranya lansia terlantar, orang dengan gangguan jiwa (ODGJ), dan lain sebagainya.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Andi Azhar Mustafa, pada tahun 2015, program studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin Makassar, dengan judul Efektifitas Program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin Di Kota Makassar.¹²⁴ Dengan fokus penelitian yaitu keefektifitasan pelaksanaan Program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) di Kota Makassar.

Adapun hasil penelitiannya yaitu bahwa program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Makassar ini sudah tepat sasaran jika dilihat dari kelompok sasaran dan anggaran, meskipun secara garis besar jika dilihat dari indikatornya KUBE kurang efektif karena ada beberapa program yang belum terlaksana. Hal ini terlihat ketika penulis menelusuri proses pelaksanaan program ini sampai mengunjungi beberapa penerima bantuan KUBE-FM di lapangan. Melalui proses seleksi yang begitu ketat oleh tim yang ditunjuk oleh pihak dinas sosial sehingga akhirnya dapat menentukan penerima bantuan adalah yang berasal dari kategori keluarga miskin yang memiliki kesamaan tujuan atau keterampilan untuk bersama-sama membentuk sebuah kelompok usaha yang akan diberikan bantuan modal usaha dari pemerintah.

¹²⁴Andi Azhar Mustafa, "Efektifitas Program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin Di Kota Makassar", *Skripsi*, (Makassar :Universitas Hasanuddin Makassar, 2015), hlm. ii

Adapun perbedaan dan persamaan dengan skripsi ini yaitu, sama-sama membahas program Kelompok Usaha Bersama Fakir Miskin (KUBE-FM) yang mana merupakan kebijakan dari Menteri Sosial dan dalam pelaksanaannya dibantu oleh Dinas Sosial. Adanya KUBE-FM ini sangat membantu masyarakat kurang mampu dengan memberikan modal untuk melakukan usaha seperti warung. Sedangkan perbedaannya yaitu dalam penelitian ini peneliti tidak mencari seberapa jauh efektifitas KUBE dalam mengurangi angka kemiskinan sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Andi Azhar Mustafa. Namun dalam penelitian ini peneliti fokus pada kebijakan Dinas Sosial secara umum dalam menanggulangi penyandang masalah kesejahteraan sosial menurut fiqh siyasah.

Selain itu juga ada penelitian yang dilakukan oleh Ryan Setia Dwi Cahya, tahun 2015, Kementerian Riset Teknologi Dan Pendidikan Tinggi Universitas Brawijaya, Fakultas Hukum Tinggi Universitas, dengan judul Perlindungan Hukum Bagi Pengemis dalam Pemberian Jaminan Sosial (Studi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, dan Pengemis di Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Kediri). Dalam penelitian ini terdapat 3 fokus¹²⁵ yaitu *pertama*, bentuk Perlindungan Hukum Bagi Pengemis Dalam Pemberian Jaminan Sosial Dinsosnaker yaitu dengan memberikan pembinaan dan bimbingan terhadap para pengemis setelah diadakannya razia atau penertiban pengemis. Pengemis akan diberikan bekal atau pelatihan saat berada dalam

¹²⁵Ryan Setia Dwi Cahya, "Perlindungan Hukum Bagi Pengemis Dalam Pemberian Jaminan Sosial (Studi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Kediri Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan, Dan Pengemis di Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Kediri)", *Skripsi*, (Malang : Universitas Brawijaya Malang, 2015), hlm. 2

barak penampungan, agar para pengemis dapat membuka usaha dan memiliki pekerjaan yang lain dan meninggalkan pekerjaan lama sebagai pengemis.

Kedua, kendala Dinsosnaker dalam menjalankan kebijakan ini adalah pada saat melakukan razia atau penertiban masih banyak pengemis yang memberontak atau pengemis melarikan diri agar tidak tertangkap oleh para petugas yang melakukan penertiban, sehingga program-program Dinsosnaker untuk memberikan kesejahteraan sosial kepada para pengemis tersebut tidak dapat merata.¹²⁶

Selain itu Dinsosnaker juga terkendala oleh barak penampungan yang *overload* atau melebihi batas kuota yang ditampung dalam panti penampungan pengemis tersebut, panti penampungan tersebut penuh sehingga tidak cukup untuk menampung pengemis-pengemis yang baru masuk dalam panti. *Ketiga*, upaya dinsosnaker untuk mengatasi hambatan dalam perlindungan hukum bagi pengemis untuk mendapatkan jaminan sosial yaitu pertama melakukan razia atau penertiban yang dilakukan oleh dinsosnaker dan petugas (satpol pp) untuk menertibkan para pengemis dan membawa pengemis ke barak penampungan pengemis. Dalam panti penampungan tersebut para pengemis akan diberikan pembinaan dan pelatihan guna dapat merubah sikap mental mereka dan merubah pola hidupnya.

Pihak dinsosnaker akan menyeleksi para pengemis tersebut saat di panti penampungan. Seleksi tersebut dilakukan untuk memilih pengemis yang produktif atau tidak, jika pengemis itu produktif akan disalurkan ke

¹²⁶*Ibid,,*

UPT (Unit Pelaksanaan Teknis). Untuk pengemis yang memiliki KTP luar Kota Kediri akan dipulangkan ke kota atau ke daerah masing-masing. Sedangkan pengemis yang lanjut usia akan disalurkan ke panti jompo untuk dirawat disana. Dinsosnaker memberikan pelatihan dan pembinaan kepada pengemis saat di panti penampungan agar para pengemis setelah keluar dari panti penampungan dapat merubah sikap mental mereka dan dapat merubah pola hidupnya dengan membuka usaha atau mendapatkan pekerjaan yang baik selain mengemis.¹²⁷

Adapun persamaan dan perbedaan dari penelitian ini yaitu sama-sama berisi tentang kebijakan pemerintah terhadap anak jalanan, gelandangan dan pengemis meskipun dalam penelitian ini dilakukan di Dinas Sosial Kabupaten Blitar, sedangkan penelitian terdahulu dilakukan di Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Kota Kediri. Namun keduanya mempunyai kebijakan yang sama dalam mengatasi anak jalanan, gelandangan dan pengemis. Sedangkan perbedaannya yaitu dalam penelitian terdahulu hanya mengambil hukum positif sebagai acuan dalam menilai kebijakan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja di Kota Kediri, sedangkan dalam penelitian ini selain menggunakan hukum positif peneliti juga menggunakan kajian fiqh siyasah maliyah terhadap kebijakan Dinas Sosial Kabupaten Blitar dalam menangani penyandang masalah kesejahteraan sosial.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Norika Priyantoro, pada tahun 2015, jurusan siyasah fakultas syari'ah dan hukum, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, dengan judul Penanganan Gelandangan Dan

¹²⁷*Ibid,,*

Pengemis Dalam Perspektif Siyasah (Studi Pasal 24 Perda DIY No.1 tahun 2014). Adapun fokus penelitiannya yaitu menganalisis mengenai kesesuaian Perda DIY No.1 Tahun 2014 Pasal 24, dengan prinsip siyasah dusturiyah. Adapun wujud nyata dari Perda DIY No.1 Tahun 2014 Pasal 24 yaitu adanya Program Desaku Menanti, yang mana disinilah tempat para gepeng dikumpulkan dan dibina untuk diberi keterampilan sebagai bekal bekerja kedepannya.¹²⁸

Sehingga dapat disimpulkan bahwa Perda DIY No.1 Tahun 2014 Pasal 24 sudah sesuai dengan cara kerja teori kebijakan publik dan nilai-nilai yang terkandung di dalam siyasah dusturiyah. Hal ini tergambar dari nilai peraturan yang mengedepankan hak-hak rakyat agar konstitusi tetap bisa berjalan. Adapun persamaan dan perbedaan dalam skripsi ini yaitu dalam kedua penelitian ini sama-sama meneliti kebijakan pemerintah dalam mengatasi gelandangan dan pengemis. Sedangkan perbedaannya yaitu jika dalam penelitian ini peneliti menggunakan fiqh siyasah maliyah sebagai kajian dalam meneliti kebijakan Dinas Sosial secara umum sedangkan dalam penelitian terdahulu menggunakan kajian fiqh siyasah dusturiyah dalam mengkaji Perda DIY No. 1 tahun 2014 pasal 24, yang fokusnya lebih kepada gelandangan dan pengemis.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Try Wiganda Irfan, Sri Erlinda dan Zahirman, yang dibingkis dalam Jurnal tentang Analisis Implementasi Kebijakan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru Tentang Anak Jalanan, Program Studi Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan,

¹²⁸ Norika Priyantoro, "Penanganan Gelandangan dan Pengemis Dalam Perspektif Siyasah (Studi Pasal 24 Perda DIY No. 1 tahun 2014)", *Skripsi*, (Yogyakarta : Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015), hlm. 87

Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan, Universitas Riau.¹²⁹ Adapun hasil penelitian ini yaitu ternyata kebijakan Dinas Sosial dan pemakaman kota pekanbaru dalam mengatasi anak jalanan kurang maksimal. Hal ini dibuktikan dari data yang ada menunjukkan bahwa masih banyaknya anak jalanan yang belum terurus.

Adapun perbedaan dan persamaan dalam penelitian ini yaitu sama-sama meneliti kebijakan dinas sosial dalam menangani anak jalanan, hanya saja dalam penelitian ini cakupannya lebih luas karena meneliti kebijakan dinas sosial secara umum. Sedangkan perbedaannya yaitu dalam penelitian ini terdapat kajian fiqh siyasah maliyah terhadap kebijakan dinas sosial secara umum sementara itu dalam penelitian terdahulu meneliti seberapa jauh implementasi kebijakan dinas sosial dan pemakaman Kota Pekanbaru dalam mengatasi anak jalanan dengan landasan hukum positif.

Dengan demikian belum ada penelitian yang secara khusus membahas tentang “Kebijakan Dinas Sosial Kabupaten Blitar Terhadap Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial Menurut Fiqh Siyasah” dengan mengambil fokus yaitu kebijakan Dinas Sosial Kabupaten Blitar terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial, kendala yang dihadapi Dinas Sosial Kabupaten Blitar dalam menangani penyandang masalah kesejahteraan sosial, serta untuk mengetahui kebijakan Dinas Sosial Kabupaten Blitar terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial menurut fiqh siyasah.

¹²⁹Try Wiganda Irfan dkk, “Analisis Implementasi Kebijakan Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru Tentang Anak Jalanan”, *Skripsi*, (Pekanbaru : Universitas Riau, 2015), hlm. 2