BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian dan ketidakmakmuran untuk menyampaikan aspirasi, semuanya adalah tanda-tanda kemiskinan yang akan berakibat kepada antara lain; secara sosial ekonomi dapat menjadi beban masyarakat, rendahnya kualitas dan produktifitas masyarakat, rendahnya partisipasi aktif masyarakat, menurunnya ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan sampai pada merosotnya mutu generasi (*lost generations*).[1]

Kriteria fakir dan miskin dipaparkan dalam surat At-Taubah ayat 60, mereka adalah pihak-pihak yang berhak menerima zakat. Pada firman Allah *Subḥa'ānahu Wa Ta'ālā*. yang lain pada surat al-Kahfi ayat 79, menegaskan bahwa orang miskin itu lebih baik keadaannya daripada orang fakir dikarenakan mereka memiliki perahu atau bahtera yang dapat dijadikan alat untuk mencari nafkah. Begitu pula yang terdapat dalam surat al-Balad ayat 16 yang menerangkan keadaan miskin yang sangat. Dari penjelasan dapat kita pahami bahwa kriteria seseorang dikatakan miskin atau fakir adalah jika orang tersebut tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Islam tidak mentolerir segala bentuk kemiskinan bagi para pemeluknya. Islam memerintahkan dengan tegas supaya umatnya berzakat, berinfak, membiayai peperangan itu sendiri, diperintahkan untuk menjalankan haji dan sebagainya. Bagaimana mungkin, orang orang miskin bisa melakukan semua

[1]Robert Chambers, *Rural Devalopment: Putting the Last First*, (New York: Longman, 1983), hlm. 112.

perintah tersebut. Secara tersurat perintah ini hanya dapat dilakukan oleh orang orang yang berilmu pengetahuan dan memiliki harta. Hal ini seperti yang tertuang dalam ayat 60 surat al-Anfal yang terjemahannnya;

> "Dan siapkanlah untuk menghadapi mereka kekuatan apa saja yang kamu sanggupi dan dari kuda-kuda yang ditambat untuk berperang (yang dengan persiapan itu) kamu menggentarkan musuh Allah *Subḥa'ānahu Wa Ta'ālā* dan musuhmu dan orang orang selain mereka yang kamu tidak mengetahuinya; sedang Allah *Subḥa'ānahu Wa Ta'āla* mengetahuinya. Apa saja yang kamu nafkahkan pada jalan Allah *Subḥa'ānahu Wa Ta'ālā* niscaya akan dibalasi dengan cukup kepadamu dan kamu tidak akan dianiaya (dirugikan)", Q.S. Al-Anfal: 08: 60.[2]

Nabi Muhammad *Ṣallallāhu 'Alaihi Wa Sallam* dalam sebuah haditsnya menyebutkan juga, *"al-Rāḥimūn Yarḥamukum al-Rāḥman, Irḥamū Ahlil al-Arḍi Yarḥamukum Ahlil al-Sama"*[3] yang artinya adalah Orang-orang yang berhati rahim (kasih sayang) akan dikasihani Allah yang bersifat *al-Rāḥman*, Kasihanilah semua yang ada di muka bumi, agar kalian dikasihani oleh yang ada di langit. Pada kesempatan berbeda Nabi Muhammad *Ṣallallāhu 'Alaihi Wa Sallam* juga bersabda, "..ya Allah aku berlindung kepada mu dari kekafiran dan kefakiran dan dari azab kubur..."[4]. Bahwa kemiskinan tidak perlu terjadi, seandainya ummat itu saling berkasih sayang dan tidak membiarkan saudaranya dalam keadaan lapar.

Ajaran Islam itu mendorong masyarakatnya untuk memiliki harta kekayaaan dalam menghadapi musuh Islam. Kemisikinan adalah musuh besar umat Islam, umat Islam

---

[2]Kementrian Agama RI, *Al-Quran dan Tafsirnya* (Edisi yang disempurnakan), Vol. 6, (Jakarta: Widya Cahaya, 2011), hlm. 184.

[3]Abi Isa Muhammad Bin Isa Bin Surah al-Tirmidzi, *Sunan al-Tirmiḍi*, (Riyadh: *Maktabah al-Ma'ārif Lil al-Nasyri Wa al-Tauzi'*, 2008), hlm. 1924.

[4]Al- Hafidz Abi Abdurrahman bin Syu'aib Al-Nasa'i, *Sunan al-Nasa'i al-Mujtaba*, (Kairo: *Syirkah Maktabah Mustafa al-Babi al-Halabi*, 1964), hlm. 5467.

berkewajiban melawan kemiskinan yang menderanya. Allah *Subḥa'ānahu Wa Ta'ālā*, tidak pernah memerintahkan penganutnya menjadi orang miskin, kalau kita baca seluruh ayat dalam al-Quran, maka tidak akan pernah menjumpai ayat yang memerintahkan umat Islam menjadi miskin. Allah *Subḥa'ānahu Wa Ta'ālā* itu Maha Penyayang, Dia akan membantu umatnya keluar dari segala kesulitan.[5]

Dalam konteks Negara Indonesia, landasan dasar secara umum berkaitan dengan kemiskinan, dapat diklasifikasi sebagai negara kesejahteraan mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana tercantum dalam alinea IV dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sebagai berikut: "…negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial".[6]

Kemiskinan sebagai suatu problem sosial telah merangsang kegiatan riset sebagai dasar untuk kebijakan pengentasan. Sudah ada berbagai kajian yang ditujukan untuk mengklasifikasikan orang miskin dan menganalisis penyebab kemiskinan. Meskipun demikian, upaya-upaya ini belumlah tuntas:[7]

1. Karena kemiskinan bersifat multi-dimensi
2. Kemiskinan bersumber dari aneka kondisi
3. Sekali pun merupakan suatu topik yang sangat menarik perhatian umum dan menjadi subjek perdebatan politik, kemiskinan bukanlah suatu topik yang datanya memuaskan bagi para pembuat kebijakan. Data yang tersedia belum

---

[5]Jafril Khalil, *Jihad Ekonomi Islam*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2010), hlm. 5.

[6]Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pembukaan.

[7]Toshiyuki Mizoguchi, "Socioeconomic Characteristics of Poverty: Macro and Micro Aspects", *Asian Development Review*, Vol. 8, No. 1, (Tahun 1990), hlm. 19-22.

tentu merupakan data yang tepat, handal atau dengan cepat dapat disediakan pada saat diperlukan

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Koordinansi Penanggulangan Kemiskinan menyebutkan bahwa kemiskinan merupakan permasalahan bangsa yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematik, terpadu dan menyeluruh, dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga negara secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.[8]

Pada Nota Keuangan 2017, diantara program-program yang dirancang Bapak Presiden Republik Indonesia: melalui kebijakan pengembangan dan penguatan sistem penyediaan layanan dasar, peningkatan efektivitas program Bidik Misi, penataan asistensi sosial (Kartu Indonesia Sehat/KIS, Kartu Indonesia Pintar/KIP, dan Kartu Keluarga Sejahtera/KKS).[9] Ada pula program-program untuk mengurangi beban penduduk miskin dan rentan juga akan terus dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu program pengentasan kemiskinan yang dirasa cukup berhasil misalnya, bantuan tunai bersyarat melalui Program Keluarga Harapan (PKH) akan lebih diperluas cakupannya.

Lalu ada Program-program yang akan dilanjutkan seperti, transformasi beras untuk keluarga sejahtera (Rastra) menjadi bantuan pangan, serta keberlanjutan subsidi energi dan pupuk, bantuan iuran jaminan kesehatan/KIS, bantuan pendidikan melalui KIP, bantuan sosial di luar sistem keluarga, dan jaminan sosial yang lain diharapkan mampu menurunkan angka kemiskinan. Guna memperkuat program-program

[8]Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2009 Tentang Koordinansi Penanggulangan Kemiskinan.

[9]Kementrian Keuangan Republik Indonesia, *Nota Keuangan Beserta Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahun Aanggaran 2017*, (Jakarta: Kementerian Keuangan RI, 2016).

pengentasan kemiskinan tersebut, Pemerintah juga mendorong kebijakan kemiskinan terkait revolusi mental.[10]

Kabupaten Ponorogo berada di provinsi Jawa Timur yang terletak sebelah barat dari Provinsi Jawa Timur dan berbatasan langsung dengan Provinsi Jawa Tengah atau lebih tepatnya Kabupaten Ponorogo berjarak sekitar 200 km dari Surabaya. Kabupaten Ponorogo terkenal dengan julukan Kota Reog atau Bumi Reog karena daerah ini merupakan daerah asal seni budaya tari Reog.

Pemerintahan Kabupaten Ponorogo dalam menjalankan pemerintahan tidak terlepas dari berbagai masalah yang harus ditangani secara serius, salah satu masalah yang dihadapi adalah adanya fenomena Kampung Idiot, beberapa daerah di wilayah Kabupaten Ponorogo dikenal dengan julukan tersebut yaitu Desa Karangpatihan dan Desa Pandak yang berada di Kecamatan Balong, Desa Krebet dan Desa Sidoharjo di wilayah Kecamatan Jambon, dan Desa Dayakan di Kecamatan Badegan. Dimana banyak warganya yang menderita *intellectual disability*[11] atau tunagrahita.

Kampung idiot di desa Karangpatihan mulai dikenal dibandingkan dengan kampung idiot lain di Ponorogo dikarenakan beberapa alasan:

1. Kampung ini memiliki penduduk dengan tunagrahita yang cukup banyak di bandingkan dengan wilayah lain yakni 98 jiwa[12].

---

[10]Fakhri Rezy, "*Program-Program Jokowi untuk Tekan Angka Kemiskinan di 2017"*, dikutip dari http://economy.okezone.com/read/2016/08/16/20/1465268/program-program-jokowi-untuk-tekan-angka-kemiskinan-di-2017, diakses pada hari Rabu tanggal 13 September 2017 jam 22.13 WIB.

[11]*Intellectual Disability* adalah suatu disfungsi atau keterbatasan baik secara intelektual maupun perilaku adaptif yang dapat diukur atau dilihat yang menimbulkan berkurangnya kapasitas untuk beraksi dalam cara tertentu. C. Harris James, M.D., *Intelectual Disablity*, (New York: Oxford University Press, 2006), hlm. 3.

[12]Badan Pusat Statistik Kabupaten Ponorogo, *Ponorogo dalam angka 2016*, (Ponorogo: Badan Pusat Statistik: 2016).

2. Adanya pemberdayaan secara mandiri yang dilakukan oleh masyarakat demi mengentaskan kemiskinan di wilyahnya.
3. Kampung idiot di desa Karangpatihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo merupakan salah satu kampung dengan masyarakat idiot yang diangkat oleh media massa. Hal ini kemudian disebut sebagai fenomena kemiskinan yang ada di pedesaan.

Fenomena masyarakat kampung idiot sangat menarik minat peneliti karena mampu dikaji dari berbagai sudut pandang yang berbeda. Kampung idiot yang disebarkan oleh media massa, diharapkan mampu menggugah simpati pemerintah baik dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat agar sedikit melihat tentang kemiskinan di pedesaan dan kelompok–kelompok minoritas seperti masyarakat tunagrahita di desa Karangpatihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo. Tidak terbatas pada hal ini saja, masyarakat desa tertinggal seperti di desa Karangpatihan memiliki banyak permasalahan, khususnya kemiskinan yang berlarut–larut, dan hal ini memang menjadi tanggungjawab bersama.

Terhadap program-program Kepala Desa Karangpatihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo yang sudah diberikan, secara umum bermaksud untuk membantu penderita idiot agar bisa keluar dari masalahnya. Dengan demikian, menarik untuk ditelaah apakah implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Pasal 4 Tahun 2009 dan Undang Undang Nomor 8 Pasal 17 Tahun 2016 bagi masyarakat kampung Idiot selama ini cukup efektif untuk menolong penderita idiot agar keluar dari masalah yang dideritanya?.

Penelitian memakai dua regulasi pemerintah sebagai aturan dan patokan dalam penanggulangan kemiskinan. Yaitu Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang koordinasi penanggulangan kemiskinan dan Undang Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyadang Disabilitas. Kedua alat regulasi tersebut adalah paradigma untuk melihat wajah kemiskinan

didesa Karangpatihan. Selain itu, lebih lanjut peneliti melihat implementasi serta efektifitas dari regulasi tersebut.

Implementasi dengan indikator menurut Edward III terdiri dari: Komunikasi, Sumber-sumber, Disposisi dan Struktur birokrasi. Sedangkan efektifitas dapat dilihat dari indikator: Pencapaian tujuan, Integritas, Adaptasi dan Dampak yang ditimbulkan. Akhirya peneliti juga melihat implementasi kedua regulasi tersebut dari kacamata kesejahteraan perspektif ekonomi islam. Dalam hal ini ada 3 (tiga) tujuan kesejahteraan bagi masyarakat idiot desa Karangpatihan yang dilihat penting bagi peneliti: Keadilan Sosial: adanya distribusi pemenuhan hak-hak dasar, kemudian Keadilan Ekonomi: mereka meliki akses dan aset terhadap sumber daya ekonomi, dan yang terakhir ialah Demokrasi: pemerintah harus menjamin dari seluruh proses demokrasi bagi masyarakat kampung idiot secara mandiri tanpa diskriminasi.

Oleh karena itu penelitian ini bermaksud untuk mengkaji **Efektivitas Implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Pasal 4 Tahun 2009 dan Undang Undang Nomor 8 Pasal 17 Tahun 2016 bagi masyarakat Kampung Idiot di Desa Karangpatihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo Perspektif Ekonomi Islam**. Penelitian ini penting dilakukan untuk mendeskripsikan strategi yang efektif untuk memberdayakan masyarakat miskin terutama yang berkebutuhan khusus seperti masyarakat Kampung Idiot.

B. Fokus dan Pertanyaan Penelitian

Agar tidak terjadi perluasan permasalahan yang nantinya tidak sesuai dengan tujuan penelitian. Maka peneliti memfokuskan pada Peraturan Presiden Nomor Nomor 13 Pasal 4 Tahun 2009 dan Undang Undang Nomor 8 Pasal 17 Tahun 2016 tentang penanggulangan kemiskinan serta efektifitas dan implementasi regulasi tersebut di Masyarakat Idiot Desa Karangpatihan

Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo dalam perspektif ekonomi Islam. Untuk itu pertanyaan peneliti ialah:

1. Bagaimana program-program yang dilakukan Kepala Desa Karangpatihan bagi masyarakat Kampung Idiot di Desa Karangpatihan, Kecamatan Balong, Kabupaten Ponorogo?
2. Bagaimana efektivitas implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Pasal 4 Tahun 2009 dan Undang Undang Nomor 8 Pasal 17 Tahun 2016 bagi masyarakat Kampung Idiot di Desa Karangpatihan, Kecamatan Balong, Kabupaten Ponorogo Perspektif Ekonomi Islam?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
   a. Untuk mendeskripsikan lebih mendalam program-program yang dilakukan Kepala Desa bagi Masyarakat Kampung Idiot di Desa Karangpatihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo.
   b. Untuk menganalisis efektivitas implementasi Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Pasal 4 Tahun 2009 dan Undang Undang Nomor 8 Pasal 17 Tahun 2016 bagi masyarakat Kampung Idiot di Desa Karangpatihan, Kecamatan Balong, Kabupaten Ponorogo dalam perspektif ekonomi Islam.
2. Manfaat Penelitian

   Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

   a. Secara teoritis

      Hasil penelitian diharapkan dapat memperluas wawasan dan dapat menerapkan ilmu pengetahuan serta sebagai kajian ilmiah khususnya dalam bidang ekonomi Islam. Selain itu juga bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dalam hal pemaparan data kongkit program-program penanggulangan kemiskinan dari Kepala Desa Karangpatihan

Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo dalam mengimplikasikan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2009 dan Undang Undang Nomor 8 Pasal 17 Tahun 2016 bagi masyarakat Kampung Idiot Desa Karangpatihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo.

Hasil penelitian ini juga dapat dijadikan sebagai salah satu bahan pertimbangan ataupun referensi dalam menciptakan karya-karya ilmiah bagi seluruh civitas akademika di Universitas Islam Indonesia.

b. Secara praktis

Hasil penelitian diharapkan memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo maupun pihak yang berwenang dalam hal; Dinas Sosial Kabupaten Ponorogo untuk memahami program-program Kepala Desa Karangpatihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo tentang penanggulangan kemiskinan. Serta dapat menformulasikan strategi yang efektif bagi masyarakat miskin terutama yang berkebutuhan khusus seperti masyarakat Kampung Idiot.

Posisi penelitian ini adalah memperjelas dan memperkuat terhadap penelitian sebelumnya, seperti tentang pengentasan kemiskinan bagi masyarakat pedesaan. Di samping itu, posisi penelitian ini melengkapi hasil penelitian terdahulu, yaitu mengeksplorasi kendala-kendala kemiskinan multidimensi dengan Program-program Pemerintah Pusat melalui Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 dan Undang Undang Nomor 8 Pasal 17 Tahun 2016.

D. Sistematika Pembahasan

Dalam tesis ini terdiri dari lima bab. Bab pertama menguraikan tentang pendahuluan yang menjelasakan tentang

latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua menguraikan tentang penelitian terdahulu dan kajian pustaka serta kerangka berfikir. Penelitian terdahulu penting digunakan untuk menyusun elaborasi konsep teori penyempurnaan. Dan pembahasan pada landasan teori bab ini dibedakan dalam tiga sub bab, yaitu pertama, tinjauan umum tentang Efektivitas: pengertian, pendekatan dalam menenilai suatu efektivitas dan ukuran efektivitas. Kedua, tinjauan umum tentang Implementasi: pengertian, model-model implementasi dan upaya mengatasi hambatan implementasi. Dan yang ketiga konsep penyandang Disabiltas; terdiri dari pengertian, jenis-jenis, hak-hak, dan aksesibilitas dari penyandang disabilitas.

Bab ketiga menguraikan tentang metodologi penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis, data-data yang menunjang pembahasan permasalahan, teknik pengumpulan bahan data serta teknik pengolahan dan analisa bahan data.

Bab keempat mengupas tentang informasi yang dihasilkan dalam pengolahan data-data yang telah dikumpulkan oleh peneliti berdasarkan metode yang digunakan dengan berpedoman pada landasan teori dasar. Yaitu berisi tentang program-program Kepala Desa Karangpatihan Kecamatan Balong Kabupaten Ponorogo dalam mengentasan kemiskinan bagi Masyarakat Idiot dan analisis efektivitas implementasi Peraturan Presiden Nomor 13 Pasal 4 Tahun 2009 tentang program penanggulangan Kemiskinan bagi Masyarakat Kampung Idiot.

Bab kelima merupakan bab penutup yang hanya menguraikan kesimpulan dari pembahasan yang ada pada bab IV, yang diolah sehingga menjadi inti dari penelitian. Saran dari penulis juga dituangkan pada bab ini.