

**BAB III**  
**TINJAUAN TEORITIS TENTANG EFEKTIVITAS**  
**PENANGANAN FAKIR MISKIN**

**A. Pengertian Efektivitas**

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketetapan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan.

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip Soewarno Handayani (1994:16) yang menyatakan bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam artinya tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana semakin besar presentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya”.

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menemukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dalam hal ini efektivitas

merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (input), proses, maupun keluaran (output). Dalam hal ini yang dimaksud sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat.

## **B. Pengertian Fakir Miskin**

Fakir adalah orang yg tidak punya harta atau pekerjaan sama sekali dari kerjaan halal, atau punya harta atau kerjaan tapi tidak mencukupi, dalam gambaran hasilnya itu kurang dari 50% dari kebutuhan.

Contoh, 1 hari kebutuhan 10 ribu, dia punya uang atau penghasilan tapi dibawah 5 ribu atau tidak punya harta atau kerjaan yang halal sama sekali.

Miskin yaitu orang yang punya harta atau pekerjaan atau keduanya dari harta yang mencukupinya itu kira-kira 50% sampai 90% dari kebutuhannya. maksudnya ini misalkan kebutuhan seharusnya itu 10 ribu, tapi harta/kerjaannya hanya dapat gaji 5-9 ribu saja.

Secara harfiah kemiskinan berasal dari kata dasar miskin yang artinya tidak berharta benda. Dalam pengertian yang lebih luas, kemiskinan dapat dikotakan sebagai suatu kondisi ketidakmampuan baik secara individu, keluarga, maupun kelompok sehingga kondisi ini rentan terhadap timbulnya permasalahan sosial lain.

Kemiskinan (al-faqr), menurut bahasa adalah ihtiyaj (membutuhkan). Faqara' wa iftaqara adalah lawan dari istaghna (tidak membutuhkan atau kaya). Iftaqara ilaihi maknanya adalah ihtaja (membutuhkan). Faqir (orang yang membutuhkan) dalam jamaknya fuqara'. Faqir (orang yang membutuhkan dan keadaannya lemah, yang tidak bisa dimintai apa-apa).

Kemiskinan berarti serba kekurangan secara material, sosial dan emosi. Kemiskinan berarti menghabiskan lebih sedikit untuk makanan, perumahan, dan pakaian dibandingkan dengan rata-rata pengeluaran orang lain. Yang terpenting kemiskinan meniadakan alat-alat yang dipakai untuk membangun masa depan. Kemiskinan meniadakan kesempatan untuk menjalani kehidupan yang bebas dari sakit, kesehatan yang baik, dan kenyamanan istirahat yang panjang.

Kemiskinan pada umumnya didefinisikan dari segi pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan non-material yang diterima oleh seseorang. Secara luas kemiskinan meliputi kekurangan atau tidak memiliki pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk, kekurangan transportasi yang dibutuhkan masyarakat.

Dalam aspek ekonomi, kemiskinan dilatar belakangi oleh terbatasnya alat pemenuhan kebutuhan akibat dari terbatasnya alat pemenuhan kebutuhan akibat dari terbatasnya alat produksi sehingga upah yang didapatkan sangat rendah dan tidak adanya inisiatif untuk menabung sebagai simpanan yang bisa digunakan ketika butuh untuk keperluan yang sangat penting.

Kemiskinan ditinjau dari segi ekonomi adalah suatu kondisi dimana suatu subjek mengalami keterbatasan ekonomi dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya sehingga mengganggu tercapainya tujuan. Kemiskinan ekonomi merupakan kemiskinan yang paling banyak mempengaruhi kehidupan objek bersangkutan.

Fakir Miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencarian dan atau mempunyai sumber mata pencarian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan atau keluarganya. 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. Kebutuhan dasar adalah kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan atau pelayanan sosial.<sup>1</sup>

Dalam pandangan Islam, kemiskinan (al-miskin) atau kefakiran (al-faqr) indikasinya sama, jika kebutuhan dasar setiap individu perindividu dalam masyarakat (sandang, papan, dan pangan) tidak terpenuhi. Termasuk kebutuhan akan pendidikan, kesehatan, dan keamanan, dan sekalipun yang terakhir ini merupakan tanggung jawab Negara secara langsung.

Al-quran menggambarkan kemiskinan dengan 10 kosa kata yang berbeda, yaitu al-maskanat (kemiskinan), al-faqr (kefakiran), al-a'ilat

---

<sup>1</sup>Undang-undang RI No. 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin

(mengalami kekurangan), al-ba'sa (kesulitan hidup), al-implaq(kekurangan harta), al-sail (peminta), al-mahrum(tidak berdaya),al-qani (kekurangan dan diam, al-mu'tarr (yang perlu dibantu), dan al-dha'if(lemah). Kesepuluh kosa kata diatas menyandarkan pada satu arti/makna yaitu kemiskinan dan penanggulangannya. Islam menyadari bahwa dalam kehidupan masyarakat akan selalu ada orang kaya dan orang miskin (QS An Nisa/4:135).

Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.<sup>2</sup>

Peraturan-peraturan yang terdapat dalam syariat Islam itu dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dari seluruh makhluk. Tujuannya itu tidak melampaui salahsatu dari tiga perkara ini, kebutuhan pokok, keperluan (biasa) dan kesempurnaan (keperluan scandary).Adapun kebutuhan pokok itu artinya ialah yang tidak boleh tidak harus dipenuhi guna mendapatkan kemaslahatan, baik dari segi agama maupun keduniaan, jika hal ini tidak dapat dijamin terlaksananya, maka jalan kehidupan serta kemaslahatan keduniaan itu tentu tidak akan dapat berjalan dengan baik dan lancar sebagaimana mestinya.

Kehidupan sosial menurut Islam yaitu :<sup>3</sup>

- a. Hak-hak asasi bagi setiap warga Negara.
- b. Undang- undang yang menjamin berlakunya hak-hak itu serta penertiban jalannya.
- c. Undang-undang yang menjamin terwujudnya perlindungan masyarakat.

---

<sup>2</sup>Undang- undang No. 11 tahun 2009 tentang kesejahteraan sosial pasal 1 ayat (1)

<sup>3</sup> Musthafa Husni Assiba'I, *Kehidupan Sosial Menurut Islam Tuntunan Hidup Bermasyarakat*, (Bandung :CV Diponegoro, 1993), hlm. 63

- d. Pengokoh-pengokoh yang dapat menegakkan terlaksananya undang-undang dan peraturan diatas.

Pada tahun 16 H, bangunan lembaga Baitul Mal pertama, sekaligus sebagai perealisasi salah satu fungsi negara Islam, yakni fungsi jaminan sosial, khalifah Umar Ibn al-Khattab membentuk sistem diwan yang menurut pendapat terkuat mulai dipraktekan untuk pertama kalinya pada tahun 20 H. dalam mendistribusikan harta Baitul Mal, khalifah Umar ibn al-Khattab mendirikan beberapa departemen yang dianggap perlu salah satunya seperti: Departemen Jaminan Sosial, Departemen ini berfungsi untuk mendistribusikan dana bantuan kepada seluruh Fakir Miskin dan orang-orang yang menderita.<sup>4</sup>

Pada masa pemerintahannya, khalifah Umar ibn al-khattab mengklasifikasi pendapatan Negara menjadi 4 bagian, yaitu:

- a. Pendapatan zakat dan *u'shr* (pajak tanah).

Pendapatan ini didistribusikan dalam tingkat lokal jika kelebihan penerimaan sudah disimpan di Baitul Mal pusat dan dibagikan kepada delapan *ashnaf*.

- b. Pendapatan *khums* dan sedekah.

Pendapatan ini didistribusikan kepada para fakir miskin atau untuk membiayai mereka yang sedang mencari kesejahteraan, tanpa diskriminasi apakah ia seorang muslim atau bukan.

- c. Pendapatan *kharaj*, *pai*, *jizyah*, *u'shr* (pajak perdagangan), dan sewa tanah.

Pendapatan ini digunakan untuk membayardana pensiun dan dana bantuan

---

<sup>4</sup>Euis Amalia, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, (Jakarta: Gramata Publishing, 2005), hlm. 93

serta untuk menutupi biaya operasional administrasi, kebutuhan militer dan sebagainya.

- d. Pendapatan lain-lain. Pendapatan ini digunakan untuk membayar para pekerja, pemeliharaan anak-anak terlantar dan dana sosial lainnya.

Jaminan sosial nasional adalah program pemerintah dan masyarakat yang bertujuan memberi kepastian jumlah perlindungan kesejahteraan sosial agar setiap penduduk dapat memenuhi kebutuhan hidupnya menuju terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia. Perlindungan ini diperlukan utama bila terjadi hilangnya atau berkurangnya pendapatan.

Jaminan sosial merupakan hak asasi setiap warga negara sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 pasal 27 ayat (2). Secara universal jaminan sosial dijamin oleh pasal 22 dan 25 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia oleh PBB (1948), di mana Indonesia ikut mendatangerannya. Kesadaran tentang pentingnya jaminan perlindungan sosial terus berkembang, seperti terbaca pada perubahan UUD 1945, pasal 34 ayat (2) yaitu Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat.<sup>5</sup>

Membina nilai-nilai Islam dalam kehidupan bernegara ditujukan untuk membina hubungan timbal balik antara rakyat dengan kepala Negara. Langkah-langkah-langkah yang dilakukan meliputi:<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Akmad Mujahidin, *Ekonomi Islam*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada 2013), hlm. 111

<sup>6</sup>Jalaluddin, *Filsafat Pendidikan Islam Konsep dan Perkembangan Pemikirannya*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada), hlm. 103

1. Kepala Negara berkewajiban untuk bermusyawarah dengan rakyatnya.
2. Kepala Negara menerapkan prinsip-prinsip keadilan, kejujuran serta tanggung jawab terhadap rakyatnya.
3. Dalam penerapan undang-undang kepala Negara tidak membedakan latar belakang status sosial.

Dan sebaliknya dalam kedudukan sebagai rakyat, kaum muslimin diharuskan untuk menjalankan kewajiban dalam bentuk aktifitas yang mengandung nilai-nilai ajaran Islam, seperti:

1. Menaati peraturan dan taat kepada kepala Negara yang melaksanakan perintah Allah SWT.
2. Menyiapkan diri untuk membela Negara.
3. Menjauhkan diri dari segala tindakan yang merugikan negara seperti bekerja sama dengan musuh, membuat kerusakan atau mengadakan makar.

Dari 12 kata fakir yang terdapat dalam alquran, terdapat 7 kategori yang terkait dengan hukum: <sup>7</sup>

1. Fakir yang tergolong sebagai orang yang berhak memperoleh bagian dari daging Qurban yang dilakukan oleh orang yang mengerjakan ibadah haji.
2. Fakir yang tergolong sebagai orang yang boleh memakan harta anak yatim yang diuruskan dengan cara yang baik dan tidak melampaui batas.
3. Fakir yang termasuk orang yang boleh menerima sedekah secara terang-terangan agar menjadi contoh bagi yang lain.

---

<sup>7</sup>MuhtadiRidwan, *Op.Cit*, hlm, 38



4. Fakir yang tergolong sebagai orang yang berhak memperoleh santunan atau bantuan.
5. Fakir yang termasuk salah seorang yang berhak menerima zakat.
6. Fakir yang berhak mendapat bagian dari harta rampasan perang atau ghanimah.
7. Fakir yang berhak memperoleh pembelaan yang adil ketika ia melakukan pelanggaran yang tidak disengaja.

Adapun orang miskin memperoleh hak-hak sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Orang miskin yang termasuk salah seorang yang berhak memperoleh harta dari fidyah atau denda orang yang tidak dapat melaksanakan kewajiban agama karena uzur.
2. Orang miskin yang berhak mendapatkan perlindungan atas hak-haknya.
3. Orang miskin yang berhak mendapatkan dana yang diperoleh dari kafarat yang dibayar oleh orang yang melakukan zihar (perkataan suami terhadap istrinya yang mengandung maksud menyamakan isterinya dengan ibunya sendiri).
4. Orang miskin yang mendapatkan dana yang diperoleh dari kafarat yang dibayar oleh orang yang melanggar sumpahnya secara sengaja.
5. Orang miskin yang mendapatkan dana dari orang yang melanggar larangan pada waktu melakukan ihram.
6. Orang miskin yang termasuk salah seorang yang boleh menerima harta dari rampasan perang.
7. Orang miskin yang boleh menerima harta dari zakat.

---

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm. 39

Definisi kemiskinan telah mengalami perluasan, seiring dengan semakin kompleksnya faktor penyebab, indikator maupun permasalahan lain yang melingkupinya. Kemiskinan tidak lagi hanya dianggap sebagai dimensi ekonomi melainkan telah meluas hingga ke dimensi sosial, kesehatan, pendidikan, dan politik. Menurut badan pusat statistik, kemiskinan adalah ketidakmampuan memenuhi standar minimum kebutuhan dasar yang meliputi kebutuhan makan maupun non makan.

Dari berbagai sudut pandang pengertian kemiskinan pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga pengertian:

1. Kemiskinan *absolute*

Terjadi apabila tingkat pendapatannya dibawah garis kemiskinan atau sejumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum, antara lain kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk meningkatkan kapasitas agar bisa hidup dan bekerja. Bank dunia mendefinisikan kemiskinan absolute sebagai hidup dengan pendapatandibawah USD \$1/hari, dan kemiskinan menengah untuk pendapatan dibawah \$2 per hari.

2. Kemiskinan *relative*

Adalah kondisi dimana pendapatannya berada pada posisi diatas garis kemiskinan, namun relative lebih dibandingkan pendapatan masyarakat sekitarnya, meskipun kemiskinan yang paling parah terdapat dinegara berkembang, ada bukti tentang kehadiran kemiskinan disetiap region. Dinegara-negara maju, kondisi ini menghadirkan kaum tuna wisma yang berkelana kesana kemari dan daerah pinggiran kota.

### 3. Kemiskinan struktural

Adalah kondisi atau situasi karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pendapatan. Kemiskinan struktural muncul karena ketidakmampuan sistem dan struktural sosial dalam menyediakan kesempatan-kesempatan yang memungkinkan si miskin dapat bekerja. Struktur sosial tersebut tidak mampu menghubungkan masyarakat dengan sumber-sumber yang tersedia, baik yang disediakan oleh alam, pemerintah, maupun masyarakat yang ada disekitarnya. Mereka yang tergolong dalam kelompok ini adalah buruh tani, pemulung, penggali pasir yang mereka tidak terpelajar dan tidak terlatih. Kemiskinan terkait dengan sikap, budaya hidup, dan lingkungan dalam suatu masyarakat atau yang mengatakan bahwa kemiskinan merupakan ketidakberdayaan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh suatu pemerintahan, sehingga mereka berada pada posisi yang sangat lemah dan tereksplorasi (kemiskinan struktural).<sup>9</sup>

Pihak yang berperan besar dari terciptanya kemiskinan struktural adalah pemerintah. Sebab, pemerintah yang memiliki kekuasaan dan kebijakan cenderung membiarkan masyarakat dalam kondisi miskin, tidak mengeluarkan kebijakan yang pro masyarakat miskin, kalau pun ada lebih berorientasi pada proyek, bukan pada pembangunan kesejahteraan, sehingga tidak ada masyarakat miskin yang 'Naik Kelas'. Artinya jika

---

<sup>9</sup>*Ibid.* hlm. 4

awalnya sebagai buruh, nelayan, pemulung, maka selamanya menjadi buruh, nelayan dan pemulung.

Menurut peraturan daerah kabupaten Kampar No.10 tahun 2012, fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencarian atau mempunyai mata pencarian tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan keluarganya.<sup>10</sup>

Dalam peraturan presiden republik Indonesia nomor 10 tahun 2012 mengatakan bahwa penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.<sup>11</sup>

Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah dan terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan serta fasilitas untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan pelayanan sosial.

Penanganan angka kemiskinan tersebut berdasarkan beberapa pendekatan antara lain:

---

<sup>10</sup>Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2012 tentang penanggana fakir miskin pasal 1 ayat (9)

<sup>11</sup>Peraturan Presiden RI No. 10 Tahun 2012 Tentang Penanggulangan Kemiskinan

- a) Pendekatan pendapatan dilakukan dengan melihat total pendapatan rata-rata yang diperoleh rumah tangga yang juga dipengaruhi oleh alokasi waktu kerja efektif.
- b) Pendekatan pengeluaran digunakan untuk melihat kecukupan makanan dan non makanan.

### **C. Kriteria Fakir Miskin**

#### **1. Kriteria Kemiskinan di Indonesia Menurut Badan Pusat Statistik (BPS)**

Dalam penetapan keluarga miskin yang berhak menerima bantuan ini, pemerintah menggunakan acuan dari BPS tentang 14 (empat belas) Kriteria Kemiskinan, yaitu:

- a. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang.
- b. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
- c. Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
- d. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
- e. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
- d. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan.
- h. Bahanbakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
- i. Hanya mengonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu.

- j. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun.
  - k. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari.
  - l. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas.
  - m. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 0, 5 ha. Buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000 per bulan.
  - n. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD.
  - o. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai Rp 500.000, seperti: sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.
2. Kriteria Kemiskinan menurut Bappenas

Indikator kemiskinan menurut Bappenas adalah terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan, terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan, terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi, terbatasnya akses terhadap air bersih, lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah, memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam, lemahnya jaminan rasa aman, lemahnya partisipasi, dan besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga.

Melalui kriteria kemiskinan tersebut, masih banyak keluarga di Indonesia yang masuk kategori di bawah garis kemiskinan, keluarga pra sejahtera, keluarga miskin dan sebutan lainnya. Pemerintah yang diberi tugas oleh kontitusi harus lebih perhatian pada keluarga ini. Bagaimana mengentaskan kemiskinan, menghilangkan gizi buruk, menyediakan rumah layak huni dan tentu dengan mengatasi berbagai masalah yang terkait dengan pemicu kemiskinan. Pemerintah yang berwenang dapat membuat program dan penyaluran bantuan setepat mungkin sesuai dengan kriteria keluarga miskin diatas. Dengan begitu untuk mewujudkan Indonesia yang makmur akan tercapai. Yang pada gilirannya dapat menekan angka kemiskinan sekecil mungkin.

Ciri-ciri kemiskinan sering dikaitkan dengan aspek ekonomi. Namun dengan demikian ciri-ciri kemiskianan juga erat kaitannya dengan aspek material, sosial, kultural, dan struktural. Karena kemiskinan berhubungan dengan:

a. Kekurangan materi

Kemiskinan menggambarkan adanya kelangkaan materi atau barang-barang yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari, seperti makanan, pakaian, dan perumahan. kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi yang dihadapi orang dalam memperoleh barang-barang yang bersifat kebutuhan dasar.

b. Rendahnya penghasilan dan kekayaan yang memadai

Makna memadai sering dikaitkan dengan standar atau garis kemiskinan yang berbeda-beda dari satu negara ke negara lainnya. Bahkan dari satu komunitas ke komunitas lainnya dalam satu negara.

c. Kesulitan dalam memenuhi kebutuhan sosial

Keterkaitan sosial, kergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai suatu kelangkaan pelayanan sosial dan rendahnya aksesibilitas lembaga-lembaga pelayanan sosial, seperti lembaga pendidikan, kesehatan dan informasi.

Ada sembilan ciri yang menandai kemiskinan yaitu:

- 1) Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan).
- 2) Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.
- 3) Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marjinal, dan terpencil).
- 4) Rendahnya kualitas sumber daya manusia (buta huruf, rendahnya pendidikan dan ketrampilan, sakit-sakitan) dan keterbatasan sumber daya alam (tanah tidak subur, lokasi terpencil, ketiadaan infrastruktur jalan, listrik, air).



- 5) Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual (rendahnya pendapatan dan asset) maupun missal (rendahnya modal sosial, ketiadaan fasilitas umum).
- 6) Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencarian yang memadai dan berkesinambungan.
- 7) Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, air bersih dan transportasi).
- 8) Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga atau tidak adanya perlindungan sosial dari negara dan masyarakat).
- 9) Keterlibatan dalam kegiatan sosial maupun masyarakat.

Para ekenom menakar kekayaan dan kemiskinan dalam beberapa cara. Tiga pengukur paling umum adalah pendapatan, asset (yang artinya kekayaan terakumulasi dalam bentuk uang, sekuritas, dan real estate), dan metrika sosioekonomi. Pengukur dalam kategori yang terakhir itu melampaui data kesehatan, nutrisi, kelahiran bayi, sanitasi, dan aspek lainnya dari kesejahteraan manusia.<sup>12</sup>

#### **D. Faktor Penyebab Kemiskinan**

Menurut teori *developmentof underdevelopment* atau teori ketergantungan–dominasi (*dominance-dependency*) dinyatakan bahwa sebab-sebab kemiskinan dan keterbelakangan bukanlah sekedar faktor-faktor yang terdapat pada masyarakat yang bersangkutan seperti: kurang modal,

---

<sup>12</sup>Tom Gorman, *Economic*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2009) Cet. Ke-1, hlm. 184

pendidikan yang rendah, kepadatan penduduk, kekurangan gizi dan lain sebagainya. Lebih dari itu faktor-faktor tersebut hanyalah merupakan atribut kemiskinan saja, tetapi kemiskinan itu sendiri berakar dari sejarah eksploitasi, terutama yang dilakukan kekuatan kapitalis asing atau internasional yang melakukan penetrasi, dominasi dan pengerukan keuntungan dari daerah pinggiran ke pusat-pusat metropolis.<sup>13</sup>

Ternyata kemiskinan itu tidak terjadi begitu saja melainkan memiliki faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kemiskinan. Adapun faktor-faktor penyebab terjadinya kemiskinan dapat dikategorikan dalam beberapa hal berikut ini:

a. Merosotnya standar perkembangan pendapatan secara global

Standar pendapatan perkapita bergerak seimbang dengan produktivitas yang ada pada suatu sistem. Jika produktivitas berangsur meningkat maka pendapatan per kapita pun akan naik. Begitu pula sebaliknya seandainya produktivitas menyusut maka pendapatan perkapita akan turun beriringan.

Berikut ini beberapa faktor yang mempengaruhi kemerosotan standar perkembangan pendapatan perkapita:

- 1) Naiknya standar perkembangan suatu daerah.
- 2) Politik ekonomi yang tidak sehat.

---

<sup>13</sup>Muhtadi Ridwan, *Op.Cit.*, hlm. 7-8

b. Menurunnya etos kerja dan produktivitas masyarakat

Faktor ini sangat penting dalam pengaruhnya terhadap kemiskinan. Oleh karena itu, menaikkan etos kerja dan produktivitas masyarakat harus didukung dengan SDA dan SDM yang bagus, serta jaminan kesehatan dan pendidikan yang bisa dipertanggung jawabkan secara maksimal.

c. Biaya kehidupan yang tinggi

Melonjak tingginya biaya kehidupan di suatu daerah adalah sebagai akibat dari tidak adanya keseimbangan pendapatan atau gaji masyarakat. Pembagian subsidi pemerintah yang kurang merata akan menyulitkan terpenuhinya kebutuhan pokok dan jaminan keamanan untuk para warga miskin. Juga secara tidak langsung mematikan sumber pemasukan warga. Bahkan di sisi lain rakyat miskin terbebani oleh pajak negara.

Sebab-sebab kemiskinan terjadinya kemiskinan terkait dengan model interaksi antara manusia dengan dirinya sendiri, dengan sesamanya, dengan alam dan dengan masyarakatnya. Sebab kemiskinan yang berkaitan dengan kondisi alam terjadi bila dilakukan eksploitasi alam tanpa melakukan analisis dampak lingkungan, kecenderungan untuk menghabiskan seluruh potensi alam, keengganan mengadakan peremajaan demi kelanjutan alam, akibat pola interaksi demikian terjadinya kemiskinan, baik secara langsung maupun tidak, baik generasi yang sedang eksis maupun generasi selanjutnya. Sebab-sebab kemiskinan yang berkaitan dengan kondisi manusia itu sendiri adalah kurangnya percaya pada kemampuannya, keengganan mengaktualisasikan potensi yang ada dalam bentuk kerja nyata yang serius, serta keengganan

memberikan respek optimal terhadap perputaran waktu. Sedangkan sebab kemiskinan yang berkaitan dengan dengan kondisi sosial ialah terkonsentrasinya modal di tangan orang-orang kaya (konglomerat). Terkonsentrasinya modal di tangan mereka menyebabkan orang-orang fakir tidak memiliki kesempatan untuk mengaktualisasikan potensi-potensinya demi meraih prestasi di bidang ekonomi.<sup>14</sup>

Upaya untuk mengeluarkan mereka dari lingkaran kemiskinan adalah dengan memutus rantai kemiskinan. Aspek-aspek dalam lingkaran kemiskinan perlu dikelola dengan baik sehingga tidak memunculkan pengaruh negatif terhadap yang lain. Penanggulangan kemiskinan memerlukan kerja sama atau kemitraan antara pemerintah dan kelompok-kelompok yang diberdayakan.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2012 mengatakan bahwa penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Program penanganan kemiskinan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, serta masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi.

---

<sup>14</sup>*Ibid.* hlm. 43-44

Sedangkan pengertian program penanganan kemiskinan adalah suatu program yang ditujukan kepada masyarakat miskin dengan cara memperdayakan masyarakat agar bisa menangani kemiskinannya sendiri. Di negara kita sesungguhnya faktor-faktor diatas sudah mulai dibenahi, walaupun ada yang secara sungguh-sungguh maupun setengah-tengah.

Kemiskinan merupakan suatu masalah yang terjadi di zaman sekarang tetapi terjadi dari zaman dahulu sampai sekarang. Kemiskinan seolah-olah telah menjadi masalah lintas zaman. Sebagai akibat dari kemiskinan ini yaitu terjadinya pertentangan antara kapitalisme dan sosialisme. Dimana kapitalisme mengedepankan modal yang sebesar-besarnya tanpa melihat status atau kondisi perekonomian. Sedangkan sosialisme cenderung bergerak pada aspek sosial yang mengedepankan kesejahteraan rakyat. Dari pernyataan diatas sudah terlihat sekali kenyataan tersebut menjadi latar belakang mengapa kemiskinan menjadi masalah yang mendapatkan perhatian besar di setiap negara di dunia.

Ada 2 (dua) kondisi yang menyebabkan kemiskinan bisa terjadi:

1. Kemiskinan alamiah

Terjadi antar lain akibat sumber daya alam yang terbatas, penggunaan teknologi yang rendah dan bencana alam.

2. Kemiskinan buatan

Terjadi karena lembaga-lembaga yang ada di masyarakat membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana ekonomi dan berbagai fasilitas lain yang tersedia, hingga mereka tetap miskin. Indonesia

merupakan negara yang kaya akan sumber daya alam tetapi Indonesia tidak dikatakan sebagai negara yang makmur, malah sebagai Negara yang miskin. Salah satu yang menjadi sebab kenyataan tersebut karena kurangnya pengetahuan mengenai bagaimana mengembangkan sumber daya alam yang tersedia dengan sebaik-baiknya.

Secara umum kemiskinan disebabkan kedalam beberapa aspek yaitu:

1. Individual, atau patologis, yang melihat kemiskinan sebagai akibat dari perilaku, pilihan atau kemampuan dari si miskin.
2. Keluarga, yang menghubungkan kemiskinan dengan pendidikan keluarga.
3. Sub-budaya, yang menghubungkan kemiskinan dengan kehidupan sehari-hari, dipelajari atau dijalankan dalam lingkungan sekitar.
4. Struktural, yang memberikan alasan bahwa kemiskinan merupakan hasil dari struktur sosial.
5. Kemalasan dari individu dimana tidak adanya keinginan atau usaha untuk maju kepada kehidupan yang lebih baik.

Berbagai persoalan kemiskinan memang pada dasarnya terletak pada individu yang merupakan bagian dari masyarakat apakah itu miskin atau tidak.

Sedangkan menurut Depsos RI mengategorikan penyebab kemiskinan kedalam dua hal berikut:

1. Faktor-faktor internal

Faktor-faktor internal (dari dalam diri individu atau keluarga miskin) yang menyebabkan terjadinya kemiskinan antara lain berupa:

- a. Fisik (misalnya cacat, kurang gizi, sakit-sakitan).

- b. Intelektual (misalnya kurangnya pengetahuan, kebodohan, kurangtahuan informasi).
- c. Mental emosional (misalnya malas, mudah menyerah, putus asa, temperamental).
- d. Spiritual (misalnya tidak jujur penipu, serakah, tidak disiplin).
- e. Sosial psikologis (misalnya kurang motivasi, kurang percaya diri, depresi/stress, kurang relasi, kurang mampu mencari dukungan).
- f. Ketrampilan (misalnya tidak mempunyai keahlian yang sesuai dengan permintaan lapangan kerja).
- g. Asset (misalnya tidak memiliki stok kekayaan dalam bentuk tanah, rumah, tabungan, kendaraan, dan modal kerja).

## 2. Faktor eksternal

Faktor-faktor eksternal (berada diluar diri individu atau keluarga) yang menyebabkan terjadinya kemiskinan, antara lain:

- a. Terbatasnya pelayanan sosial dasar.
- b. Tidak dilindunginya hak atas kepemilikan tanah.
- c. Terbatasnya lapangan pekerjaan formal dan kurang terlindungi usaha-usaha sektor informal.
- d. Kebijakan perbankan terhadap layanan kredit mikro dan tingkat bunga yang tidak mendukung sektor usaha mikro.
- e. Belum terciptanya sistem ekonomi kerakyatan dengan prioritas sektor riil masyarakat banyak.

- f. Sistem mobilisasi dan pendayagunaan dana sosial masyarakat yang belum optimal (seperti zakat).
- g. Budaya yang kurang mendukung kemajuan dan kesejahteraan.
- h. Kondisi geografis yang sulit, tandus, terpencil, atau daerah bencana.
- i. Pembangunan yang lebih berorientasi fisik material.
- j. Pembangunan ekonomi antar daerah yang belum merata.
- k. Kebijakan publik yang belum berpihak kepada penduduk miskin.

Kemiskinan yang terjadi merupakan sebuah masalah yang tentunya memberikan dampak bagi masyarakat baik itu dampak positif maupun dampak yang negatif.

#### **E. Program Penanganan Fakir Miskin**

Indikator dari program pemerintah dalam peraturan daerah No. 10

Tahun 2012 tentang penanganan fakir miskin yaitu:

**Tabel III.I**  
**Indikator Program Penanganan Fakir Miskin**

No	Indikator	Sub Indikator
1	Bantuan pangan	a. Bantuan raskin b. Bantuan sembako
2	Bantuan pendidikan	a. Pembebasan biaya masuk sekolah SD-SMA b. Pembebasan biaya pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan pendidikan menengah
3	Bantuan rumah	a. Penyediaan perumahan b. Bantuan perbaikan rumah
4	Bantuan modal usaha	a. Pinjaman dana bergulir b. Bantuan kemudahan akses kredit di lembaga keuangan c. Sarana dan prasarana usaha



Indikator diatas di lihat dari program pemerintah dalam peraturan Bupati Kampar Nomor 10 Tahun 2012 tentang penanganan kemiskinan yaitu:

1. Bantuan pangan

Program bantuan pangan dilaksanakan melalui pemberian subsidi pembelian bahan pangan yang aman, sehat, utuh dan higienis.

- a. Maksud pemberian bantuan pangan diberikan paling sedikit 4 (empat) kali dalam 1 (satu) tahun.
- b. Tata cara dan persyaratan pelaksanaan program bantuan pangan diatur dengan peraturan daerah.

2. Bantuan pendidikan

- a. Pembebasan biaya masuk sekolah pada jenjang pendidikan dasar dan pendidikan menengah .
- b. Pembebasan biaya pendidikan dasar dan pendidikan menengah dalam bentuk beasiswa pemerintah daerah dan bantuan penyelenggaraan pendidikan (BPP).

3. Bantuan perumahan

- a. Penyediaan perumahan.
- b. Bantuan perbaikan rumah.
- c. Bantuan sarana dan prasarana pemukiman.
- d. Tata cara dan persyaratan pelaksanaan program bantuan rumah diatur dengan peraturan bupati.

4. Bantuan peningkatan ketrampilan
5. Bantuan modal usaha
  - a. Program bantuan modal usaha diselenggarakan dalam rangka memberikan kemudahan bagi warga miskin dan kurang mampu untuk mendapatkan modal bagi kegiatan usahanya sehingga dapat meningkatkan penghasilannya.
  - b. Bantuan modal usaha diberikan dalam bentuk dana bergulir pinjaman dana bergulir, bantuan kemudahan akses kredit di lembaga keuangan, dan sarana prasarana usaha.

#### **F. Tanggung Jawab Pemerintah terhadap Fakir Miskin**

Negara juga berkewajiban membangun ekonomi rakyat dengan menyiapkan sarana dan prasarana yang dapat mendukung terciptanya kehidupan ekonomi yang lebih baik. Negara harus menciptakan iklim dimana rakyat mempunyai usaha yang dapat memenuhi kebutuhan mereka dengan menggunakan uang Baitul Mal. Apabila daya beli masyarakat ada maka akan tercipta kehidupan ekonomi yang sehat, sehingga negara juga menjadi makmur. Pengeluaran rakyat kepada negara berupa pajak akan terasa memberatkan jika ekonomi mereka lemah.<sup>15</sup>

Konsep *welfare state* atau *social service-state*, yaitu Negara yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai

---

<sup>15</sup>Junaidi Lubis, *Sumber Keuangan Negara menurut Islam* (Perspektif Kitab al Kharaj), (Jakarta: Baitul Hikmah Press, 2005), hlm. 35

suatu standar hidup yang minimal, merupakan anitesis dari konsep “negara penjaga malam” (*nachtwachterstaat*) yang tumbuh dan berkembang di abad ke-18 hingga pertengahan abad 19.<sup>16</sup>

Suatu negara kesejahteraan dibutuhkan karena berlangsungnya perkembangan negara dan kemajuan masyarakat yang terjadi dalam suatu negara. Secara rinci, Finer memilah keadaan tersebut menjadi 12 alasan berikut:<sup>17</sup>

- a. Meningkatkan standar kehidupan bagi semua.
- b. Mengurangi waktu, bahaya, dan kebosanan kerja bagi regulasi bagi pemerintah.
- c. Memperbaiki ketidaksamaan kesempatan dan nasib yang diakibatkan oleh kelompok yang terjadi dimasa lampau.
- d. Membuka kesempatan karier kepada mereka yang berbakat tanpa memperhatikan asal usulnya.
- e. Membantu kelompok miskin, yang menderita, yang sakit, yang jompo, dan kelompok yang setara lainnya untuk memperoleh pendapatan dengan usaha mereka sendiri, yang dalam peraturan perundang-undangan disebut sebagai standar hidup yang layak bagi diri sendiri .
- f. Mendukungkelompok tertentu dalam perekonomian negara.
- g. Mencegah depresi dan penganguran massal.
- h. Menenangkan perselisihan antara kelompok/kelompok ekonomi serta antara pekerja dan pengusaha.

---

<sup>16</sup>SF Marbun dkk, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta : UII press, 2001), hlm. 47

<sup>17</sup>Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 5

- i. Melakukan konservasi sumber daya alam.
- j. Mempertahankan eksistensi bangsa melalui angkatan bersenjata dan pertahanan rakyat dan melalui kontrol terhadap imigrasi dan perdagangan.
- k. Menegakkan standar moralitas dasar tertentu (berkaitan dengan keluarga, perceraian, perkawinan, pencabulan, fitnah dan penghinaan, dan sebagainya).

Peran negara sangat penting dalam mencapai kesejahteraan masyarakat. Negara memiliki tujuan untuk mensejahterakan masyarakatnya, Negara dalam menjalankan pemerintahan memiliki konstitusi sebagai hukum dasarnya. Konstitusi berasal dari bahasa perancis "*constituer*" yang bermakna adalah pembentukan. Sedangkan menurut jimly Asshiddiqie konstitusi sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Negara dan masyarakat saling berhubungan, tidak dapat dipisahkan karena keduanya memang satu komponen yang bergantung satu sama yang lain. Negara mengeluarkan peraturan/kebijakan untuk masyarakat dan masyarakat membutuhkan kebijakan.

Undang-undang dasar merupakan konstitusi tertulis yang memiliki posisi tertinggi di dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan negara, terdapat pemberian kekuasaan kepada negara berupa wewenang atau kewenangan (*Authority*). Kewenangan ini dibuat oleh pemerintah untuk mengatur kebijakan-kebijakan yang berdampak pada kemakmuran dan kesejahteraan umum.

Untuk memajukan kesejahteraan umum, pemerintah perlu memberikan pelayanan sosial (*social service*) kepada warga sebagai bentuk tanggung jawab moral kepada rakyatnya, dan juga bertanggung jawab untuk memberikan hak-hak bagi seluruh warga negaranya disemua lapisan termasuk hak warga negara yang mengalami masalah sosial yakni fakir miskin. Hal ini telah diatur dalam pasal 34 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), makna “dipelihara” memiliki kata dasar yang artinya sama dengan dirawat.<sup>18</sup>

Prinsip distribusi yang menjadi pedoman dalam sistem ekonomi Islam adalah memperbanyak produksi, dan distribusi kekayaan agar sirkulasi kekayaan meningkat dan memungkinkan membawa pembagian yang adil diantara berbagai komponen masyarakat, dan tidak memusatkan modal pada sebagian kecil kelompok tertentu. Kekayaan itu haruslah didistribusikan keseluruh komponen masyarakat untuk pemberdayaan ekonomi umat, dan kekayaan itu tidak boleh menjadi suatu komoditi beredar secara terbatas diantara orang-orang kaya saja.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi tahun 2005

<sup>19</sup>Zaki Fuad Chalil, *Pemerataan Distribusi Kekayaan dalam Ekonomi Islam*, (Jakarta: PT gelora Aksara Pratama, 2009), hlm. 44