

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara menjadi tempat perkumpulan hidup untuk masyarakat. Beragamnya masyarakat juga berdampak pada beragamnya kebutuhan negara dalam mengayomi teritori dan masyarakatnya. Salah satu bentuk pengelolaan perekonomian Negara terlihat dari sektor fiskal berupa pengaturan penerimaan dan belanja negara yang pada ujungnya akan digunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyatnya, terutama bagi rakyat yang berada dalam garis kemiskinan. Hal ini sebagaimana amanat dari UUD 1945 yang dalam Pasal 34 ayat 2 mengamanatkan pada Negara untuk mengembangkan sebuah sistem jaminan sosial bagi semua rakyatnya, serta memberdayakan masyarakat yang dalam kondisi lemah dan yang tidak mampu baik secara sosial maupun ekonomi.<sup>1</sup>

Imam Ghazali sebagaimana dikutip Nurul Huda Dkk. Mengatakan bahwasalah satu perangkat yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan syariah dalam sistem ekonomi Islam ialah kebijakan perekonomian yang bijaksana, termasuk dengan meningkatkan kesejahteraan dengan tetap menjaga kehidupan intelektualitas, keimanan, kekayaan serta kepemilikan.<sup>2</sup> Berbagai tujuan syariah tersebut hendaknya dapat dicapai melalui kebijakan penanggulangan kemiskinan yang tepat dan berkelanjutan. Dalam sejarahnya Islam pernah meraih kejayaan baik dari segi militer, pendidikan dan sosial

---

<sup>1</sup> Undang-undang Dasar 1945.

<sup>2</sup> M. Ma'ruf Abdullah, *Hukum Perbankan dan Perkembangan Bank Syariah di Indonesia*, h.154.

ekonomi. Pengelolaan penerimaan dan penyaluran pendapatan Negara menjadi langkah strategis bagi pengelolaan perekonomian Negara yang baik dan adil. Al-Qur'an dan Al-Hadis telah memberikan petunjuk bagaimana pengelolaan fiskal, dari sektor mana saja sumber penerimaan, untuk apa saja penyaluran keuangan Negara, hingga bagaimana dan kepada pihak mana keuangan Negara harus disalurkan.

Sebagai contoh gambaran pengelolaan perekonomian dalam bentuk pendistribusian pendapatan Negara pada masa Rasulullah dapat kita lihat dari pembagian harta *ghanimah* (Rampasan Perang), yakni seperlima hasil harta yang diperoleh sebagai rampasan perang atau yang biasa disebut *ghanimah* yang juga disebut *khumus*, sejalan dengan firman Allah SWT. dalam Q.S. Al-Anfaal/08 Ayat 41 berikut:

وَأَعْلَمُوا أَنَّمَا غَنِمْتُمْ مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ لِلَّهِ خُمُسَهُ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ  
 إِن كُنْتُمْ آمَنْتُمْ بِاللَّهِ وَمَا أَنْزَلْنَا عَلَىٰ عَبْدِنَا يَوْمَ الْفُرْقَانِ يَوْمَ التَّقَىٰ الْجُمُعَانَ وَاللَّهُ عَلَىٰ كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ

Kandungan ayat ini menguraikan tentang harta rampasan perang dan menyebut tentang para pihak yang berhak memperoleh bagian seperlima daripada harta *ghanimah*. Namun, di dalamnya tidak merinci empat perlima sisanya. Para ulama dalam hal ini telah sepakat bahwa sisanya adalah para pihak yang terlibat dalam peperangan. Keenam pihak yang dimaksud ialah Allah dan Rasulullah, Kerabat Nabi Saw, para anak yatim, para orang miskin dan juga seorang musafir.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Quraish Shihab, *Tafsir Al-Misbah*, (Jakarta: Lentera Hati, 2012), h .446.

Sementara untuk pembagian *ghanimah* maka hukumnya dibagi menjadi lima bagian. 1/5 adalah milik Allah, Rasul-Nya dan Kerabat Rasul, lalu anak-anak yatim yaitu anak-anak muslim yang telah ditinggal mati orang tua mereka, fakir miskin yaitu mereka yang membutuhkan dari kalangan orang-orang muslim dan Ibn al-sabil yaitu orang yang kehabisan bekal dalam perjalanan yang tidak terlarang. Bagian Allah dan Rasul-Nya yang diambil dari seperlima bagian itu, dimanfaatkan untuk kepentingan bersama sebagaimana diterangkan Rasulullah sewaktu masih hidup. Sementara empat perlima bagian yang tidak disinggung dalam ayat adalah hak milik orang-orang muslim yang berperang. Selain ayat di atas, substansi dari pengelolaan pembagian ekonomi pada masyarakat juga dapat dilihat dari QS. Al-Hasyr/59 ayat 7:<sup>4</sup>

مَا أَفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَلِلرَّسُولِ وَلِذِي الْقُرْبَىٰ وَالْيَتَامَىٰ وَالْمَسَاكِينِ وَابْنِ السَّبِيلِ  
 كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ وَمَا آتَاكُمُ الرَّسُولُ فَخُذُوهُ وَمَا نَهَاكُمْ عَنْهُ فَانْتَهُوا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ  
 اللَّهَ شَدِيدُ الْعِقَابِ

Firman Allah di atas memuat beberapa kata kunci, yakni: *Walyatama* (anak-anak yatim), *Walmasakini* (para orang miskin), *Wabnissabil* (para musafir), *Dulatan* (beredar), *Baina al-aghniya'i* (di antara para orang kaya). Selain itu, ayat ini pun berbicara mengenai cara pembagian harta sebagai wujud pendistribusian harta dalam masyarakat. Selain itu pesan yang juga sangat penting dari ayat ini adalah mengenai distribusi harta pada pihak yang lemah terutama lemah secara

---

<sup>4</sup>Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya* (Semarang : Toha Putra, 1989), h. 916.

finansial.<sup>5</sup>Dari ayat inilah perintah untuk menangani kesenjangan sosial melalui kebijakan pendistribusian harta disampaikan.

Maksud dari peredaran harta di atas ialah *agarghanimah* dan *fai'* yang merupakan harta rampasan bukannya berputar di antara lingkungan para orang kaya. Kata *dulah*, dalam bahasa Arab adalah sebutan untuk benda yang diputar oleh suatu kaum. Kata tersebut juga memiliki arti untuk harta yang terus diputar. Sehingga, *fai'* merupakan hak para fakir miskin tersebut tidak jatuh dan berputar di tangan orang-orang kaya saja.<sup>6</sup> Jika kita melihat anjuran di atas sejalan dengan langkah peningkatan ekonomi makro, yakni apabila harta berputar kepada masyarakat kelas bawah, maka daya beli masyarakat akan naik dan stabil sehingga hal ini akan memiliki dampak langsung baik bagi pertumbuhan ekonomi.

Aspek politik dari kebijakan penyaluran harta secara Islami adalah bagaimana ajaran agama Islam dapat memecahkan problematika ekonomi umat atau Negara. Hakikat dari permasalahan ekonomi adalah bermuara pada distribusi harta dan jasa di tengah masyarakat sehingga dari problem tidak meratanya peredaran harta tersebut pemecahan masalahnya dalam Islam adalah menciptakan mekanisme distribusi ekonomi yang adil dengan menyalurkannya pada pihak yang lemah atau rentan terhadap resiko kemiskinan. Mengenai urgensi pendistribusian harta pada semua pihak agar mengalir juga pada kelompok-

---

<sup>5</sup> Dwi Suwiknyo, *Kompilasi Tafsir Ayat-Ayat Ekonomi Islam*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), h. 94- 95.

<sup>6</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, Terj. oleh Maghfur Wachid, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif*, (Surabaya: Risalah Gusti, 2009), h. 274.

kelompok lemah ini terlihat jelas dari wahyu Allah SWT. Sebagaimana dalam QS. Al-Hasyr/59, Ayat 7 tersebut.<sup>7</sup>

Pemberian Harta bagi orang-orang yang tidak mampu juga diatur dalam QS. Al-Taubah Ayat 60 :<sup>8</sup>

إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا وَالْمُؤَلَّفَةِ قُلُوبُهُمْ وَفِي الرِّقَابِ وَالْغَارِمِينَ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ  
وَابْنِ السَّبِيلِ فَرِيضَةً مِّنَ اللَّهِ وَاللَّهُ عَلِيمٌ حَكِيمٌ - ٦٠

Islam mengatur sirkulasi harta pada setiap anggota masyarakat, dan juga mencegah sirkulasi yang hanya berada atau berputar pada segelintir orang. Apabila terjadi kesenjangan yang lebar dalam masyarakat maka kewajiban Negara ialah mewujudkan keseimbangan (*equilibrium*), salah satunya ialah dengan cara memberikan harta Negara seperti dalam bentuk program peningkatan kualitas sumber daya manusia ataupun dengan pemberian bantuan sosial kepada yang memiliki keterbatasan,<sup>9</sup> hingga terwujudnya keseimbangan. Kebijakan ini dapat disebut sebagai subsidi silang.

Masyarakat yang lemah secara finansial diberi bantuan agar mampu bertahan bahkan mampu untuk menjadi sejahtera. Keseimbangan adalah salah satu prinsip dalam ekonomi. Menurut M. Quraish Shihab, prinsip dalam ekonomi adalah tauhid, keseimbangan, kehendak bebas, dan tanggungjawab.<sup>10</sup>

Dalam sebuah Hadits, Nabi Saw. bersabda: Sahabat Abu Dzar Al-Ghifari berkata:

<sup>7</sup> Nurul Huda, Handi Riza Idris dkk, *Ekonomi Makro Islam*, h.156.

<sup>8</sup> Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an Tajwid dan Terjemahannya*, h. 321.

<sup>9</sup> Taqiyuddin An-Nabhani, *Membangun Sistem Ekonomi Alternatif*, h.272.

<sup>10</sup> Umar Syihab, *Kontekstualitas Al-Quran*, (Jakarta: Permadani, 2005) h. 295.

عَنْ أَبِي ذَرٍّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ: أَوْصَانِي خَلِيلِي صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ بِسَبْعٍ : بِحُبِّ الْمَسَاكِينِ وَأَنْ  
 أَذْنُو مِنْهُمْ، وَأَنْ أَنْظُرَ إِلَى مَنْ هُوَ أَسْفَلُ مِنِّي وَلَا أَنْظُرَ إِلَى مَنْ هُوَ فَوْقِي، وَأَنْ أَصِلَ رَجِيمِي وَإِنْ  
 جَفَانِي، وَأَنْ أَكْثِرَ مِنْ لَا حَوْلَ وَلَا قُوَّةَ إِلَّا بِاللَّهِ، وَأَنْ أَتَكَلَّمَ بِمُرِّ الْحَقِّ، وَلَا تَأْخُذَنِي فِي اللَّهِ لَوْمَةٌ لَأَيِّمٍ،  
 وَأَنْ لَا أَسْأَلَ النَّاسَ شَيْئًا.

Pada point pertama dalam wasiat Rasul Saw menunjukkan untuk Dzar ini, pada hakikatnya adalah wasiat untuk umat Islam secara umum. Dalam Hadits ini, Nabi Muhammad Saw berwasiat kepada abu Dzar agar mencintai orang-orang miskin dan dekat dengan mereka. Sebagai umat Islam hendaknya menyadari bahwa nasihat Rasul Saw ini tertuju kepada semuanya.<sup>11</sup>

Ajaran agama sebenarnya ia berusaha mengatasi kemiskinan, mengawasi kemungkinan dampaknya, dan mencari jalan keluarnya, selain itu jugatujuannya adalah untuk tujuan penyelamatan akidah, menjaga kestabilan hidup, memelihara kehidupan rumah tangga dan mewujudkan ketentraman dalam masyarakat, serta menyelamatkan akhlak dan amal perbuatan masyarakat, di samping untuk mewujudkan jiwa persaudaraan di antara sesama umat Islam. Karenanya, ajaran agama Islam mendorong agar semua orang memperoleh dan mencapai taraf hidupnya masing-masing secara layak.

Persoalan penanganan kemiskinan di Indonesia, pemerintah semenjak Tahun 2007 telah membuat dan menjalankan Program Keluarga Harapan (PKH) sebagai bentuk upaya memberikan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin.

<sup>11</sup>Yusuf Qardhawi , *Waktu, kekuasaan, Kekayaan Sebagai Amanah Allah*, ( Jakarta : Gema Insani Press, 1995), h. 76.

Sebagai bagian dari langkah penanggulangan kemiskinan dengan cara pemberian bantuan sosial dengan syarat tertentu, Program ini memiliki tujuan untuk menjadikan masyarakat yang berada diposisi sebagai warga miskin dengan beban tertentu dapat terbantu secara ekonomi, dapat bangkit secara moral dan dibekali pula dengan berbagai wawasan peningkatan diri. Harapannya adalah dari Program PKH ini nantinya dapat mewujudkan generasi cerdas dan lebih sehat. Adapun dalam jangka panjangnya, program ini diharapkan dapat memutus rantai kemiskinan antar generasi yang telah terjadi di Indonesia.

Sebagai upaya menangani, mengurangi dan menanggulangi kemiskinan, pemerintah melalui KemensosRI menggulirkan Program Keluarga Harapan (PKH) yang dilaksanakan berdasarkan UUD 1945 dan melalui UU No. 40 Tahun 2004 tentang Jaminan Sosial yang ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Perpres No. 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan dan Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan (PKH). Program Keluarga Harapan ini merupakan bentuk pengembangan sistem perlindungan sosial yang dapat membantu meringankan keluarga kurang mampu atau masih miskin dapat memiliki kehidupan yang lebih baik melalui peningkatan kesehatan, peningkatan pengetahuan, serta peningkatan pengelolaan kehidupan keluarga termasuk aspek ekonominya sehingga terjadi kualitas SDM di Indonesia pada lapisan yang paling bawah.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Direktorat Jaminan Sosial, Dirjen Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial RI, *Pedoman Pelaksanaan PKH Tahun 2017*, (Ed. Revisi. 2017), h. 12-14.

Pemerintah juga telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor. 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bansos secara Non Tunai yang menjadi dasar bagi mekanisme penyaluran bantuan secara non tunai. Dalam Pasal 3 ayat (1) dinyatakan, penyaluran bansos secara non tunai dilaksanakan melalui perbankan selaku penyalur ke dalam rekening penerima bantuan sosial.<sup>13</sup>

Pasal 39 ayat (1) Permensos No. 1 Tahun 2018 menyatakan bahwa Kementerian Sosial RI melalui bank penyalur melaksanakan pendistribusian bantuan sosial PKH menggunakan mekanisme non tunai ke rekening atas nama warga penerima bantuan tersebut. Penyaluran secara non tunai adalah masing-masing warga penerima bantuan sosial PKH memiliki rekening dan secara mandiri mengambil bantuan sosial melalui Bank, ATM atau agen bank terdekat. Meski terdapat pengecualian bagi kelompok adat terpencil dengan daerah yang belum memiliki infrastruktur pendukung seperti di pulau-pulau terpencil atau daerah pedalaman lainnya sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 39 ayat (3),<sup>14</sup> tetapi permasalahan tetap terjadi di daerah dan bagi penerima bantuan yang memiliki keterbatasan akses seperti lansia dan disabilitas, ataupun warga yang memiliki jarak cukup jauh dengan ATM atau agen bank terdekat, sehingga kerap kali lebih memilih untuk dititipkan pada orang lain untuk menggunakan ATM-nya ketika mengambil bantuan untuk meminimalkan biaya transport, dan hal tersebut kerap kali mengakibatkan adanya berbagai tindakan pencurian ataupun penipuan.

---

<sup>13</sup>Peraturan Presiden No 63 Tahun 2017 Tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai.

<sup>14</sup> Peraturan Menteri Sosial RI No. 1 Tahun 2018 Tentang Program Keluarga Harapan (PKH).

Dari regulasi yang telah diuraikan di atas, telah banyak penelitian baik berupa tesis ataupun skripsi yang mengamati pelaksanaan program serta berbagai permasalahan PKH, penulis kemudian melihat dampaknya pada masyarakat penerima bantuan sosial non tunai secara langsung tersebut di masyarakat. Setelah melakukan pengamatan dan menghimpun berbagai informasi pada penerima bantuan sosial PKH di Kab. Banjar khususnya pada Kecamatan Aluh-Aluh, penulis mendapati temuan berikut:

*Pertama*, penyaluran bantuan yang harus dilakukan di Bank HIMBARA atau di ATM terdekat menyebabkan sebagian warga mengalami kesulitan, dikarenakan tidak adanya ATM pada Kec. Aluh-Aluh, maka warga penerima bantuan harus jauh-jauh datang ke Bank BRI Gambut. Kondisi demikian ternyata cukup memberatkan warga penerima bantuan yang notabenehnya adalah warga yang memiliki keterbatasan finansial, sehingga bagi yang tidak punya kendaraan sendiri harus mengeluarkan biaya transport yang cukup mahal yakni mencapai sekitar Rp. 50.000/orang untuk biaya ojek. Dengan konsekuensi demikian, sebagian besar warga akhirnya memilih menitipkan kartu ATMnya pada orang lain yang memiliki kemudahan untuk mengakses ATM. Hal tersebut sangat berbahaya dan sangat berisiko rentan terjadi penyalahgunaan, pencurian hingga penipuan, dan benar saja, tak jarang terjadi perselisihan karena terjadi pencurian bantuan yang pada akhirnya merugikan warga penerima bantuan sosial yang memang sudah terbelakang secara wawasan ataupun secara kemampuan finansial.

*Kedua*, sebagai warga yang memiliki keterbatasan finansial, warga penerima bantuan PKH tak jarang bahkan berani menggadaikan Kartu Keluarga Sejahtera

(KKS / ATM PKH) ke orang lain demi mendapatkan sejumlah pinjaman uang ke Agen BRI-Link atau Orang lain. Hal tersebut tentu sangat berbahaya dan sangat berisiko rentan terjadi penyalahgunaan, pencurian hingga penipuan, yang pada akhirnya merugikan warga penerima bantuan sosial yang memang sudah terbelakang secara wawasan ataupun secara kemampuan finansial.

Dari uraian permasalahan di atas, dapat diketahui bahwa terdapat dilema terkait regulasi mekanisme penyaluran bantuan non tunai dengan diserahkan sepenuhnya untuk secara mandiri mengakses bantuan melalui perbankan. Di sisi lain akses terhadap perbankan ataupun agen bank sangat sulit, terutama bagi warga di lokasi terpencil, ataupun warga yang memiliki kelemahan fisik seperti lansia ataupun disabilitas. Selain dari informasi & fakta yang penulis temui di lapangan, ada juga berbagai penelitian akademik yang menunjukkan adanya berbagai permasalahan di lapangan. Tidak adanya aturan hukum yang memberi perlindungan bagi warga yang rentan resiko sosial tersebut dari resiko pencurian dan penipuan kepada penerima bantuan baik dalam Perpres No. 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial secara Non-tunai, maupun dalam Peraturan Menteri Sosial RI No. 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan. Berdasarkan berbagai problem yang demikian itu, maka diperlukan tinjauan lanjutan untuk melihat dan menimbang kebijakan tersebut secara lebih objektif. Untuk itu, salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan melihat bagaimana kebijakan pemerintah terkait mekanisme penyaluran bantuan sosial non-tunai pada Program Keluarga Harapan ialah dengan mempertimbangkan kemaslahatan terkait regulasi penyaluran bansos PKH menggunakan teori *maqâshîd al-syarî'ah*.

*Maqâshîd al-syari'ah* merupakan alternatif yang dapat digunakan untuk melakukan istinbat hukum terhadap suatu kebijakan untuk melihat tepat atau tidaknya sebuah kebijakan, termasuk kebijakan penyaluran bantuan PKH sebagaimana diuraikan di atas. *Maqâshîd al-syari'ah* adalah tawaran konsep hukum yang mengandung prinsip maslahat bagi umat manusia. Kondisi yang dikatakan maslahat dalam teori *maqâshîd al-syari'ah* tidak hanya dilihat dari aspek riil semata, tetapi juga dilihat pada dinamika upaya pengembangan hukum maupun kebijakan teknis dapat ditinjau sebagai suatu hal yang mengandung nilai-nilai kebaikan yang merupakan nilai filosofi dari kandungan hukum yang disyariatkan Allah SWT bagi hamba-hambanya.<sup>15</sup>

Penyaluran bantuan dan pengambilan bantuan secara mandiri melalui akses perbankan memang memudahkan bagi sebagian besar terutama warga yang memiliki akses mudah terhadap perbankan, ATM ataupun Agen-agen bank, tetapi tidak demikian dengan sebagian warga lain yang memiliki keterbatasan akses seperti warga di desa terpencil yang jauh dari lokasi bank ataupun agen bank, warga lansia dan penyandang disabilitas sehingga terpaksa titip dengan warga lain. Hal tersebutlah yang kemudian menjadi rentan penyalahgunaan, rentan tindak pencurian hingga penipuan yang menyasar warga yang lemah tersebut. Dengan begitu harta yang menjadi hak bagi warga pra-sejahtera dikhawatirkan justru rentan terjadi penipuan atau kerugian lainnya dan dikhawatirkan kebijakan penyaluran bantuan sosial tidak memposisikan warga penerima bantuan untuk mendapat perlindungan yang baik. Berdasar hal tersebut, maka menurut penulis

---

<sup>15</sup> Syamsul Bahri, dkk., *Metodologi Hukum Islam*, (Yogyakarta: Teras, 2008), h. 105.

kebijakan tersebut perlu dikaji dengan kacamata teori *maqashid al-Syariah* yang di dalamnya mengandung prinsip perlindungan bagi agama, keturunan, jiwa, akal, dan harta manusia.<sup>16</sup> Peninjauan menggunakan *maqâshîd al-syarî'ah* perlu dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan mekanisme penyaluran bantuan PKH sudah menjadi kebijakan yang tepat, kebijakan yang tidak menimbulkan kerugian materil terhadap warga penerima bantuan.

Dari uraian permasalahan tersebut di atas, maka penulis meyakini perlunya adanya kajian lanjutan karena permasalahan penyaluran bansos berkaitan langsung dengan masyarakat yang memiliki kelemahan dan sepatutnya mendapat perlindungan yang lebih baik. Selain itu, kajian regulasi mekanisme penyaluran bantuan sosial non-tunai PKH dengan menggunakan analisis *maqâshîd al-syarî'ah*. Diharapkan penelitian ini akan memiliki nilai signifikan dan upaya konstruktif terhadap reformasi sistem penyaluran bantuan sosial non-tunai menjadi lebih baik. Untuk itu penulis menjadikannya sebuah penelitian tesis dengan judul **"Mekanisme Penyaluran Bantuan Sosial Non Tunai Program Keluarga Harapan Dalam Tinjauan *Maqashid Al-Syariah*."**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana aspek yuridis mekanisme penyaluran bansos non-tunai Program Keluarga Harapan ?
2. Bagaimana tinjauan *Maqashid Al-Syariah* terhadap regulasi mekanisme penyaluran bantuan sosial pada Program Keluarga Harapan?

---

<sup>16</sup>Ahmad Al- Mursi Husain Jauhar, *Maqashid al-syariah*, (Jakarta: Amzah, 2010), h. xiii.

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun penelitian ini memiliki tujuan utama yakni untuk:

1. Menjelaskan serta melakukan analisis regulasi mekanisme penyaluran bansos non tunai pada Program Keluarga Harapan.
2. Menjelaskan tinjauan *Maqashid al-Syaria* terhadap mekanisme penyaluran bantuan sosial pada Program Keluarga Harapan.

### **D. Signifikansi Penelitian**

Penelitian yang dilakukan ini memiliki berbagai manfaat dan kegunaan sebagai berikut:

1. Untuk memberikan *feedback* kepada pemangku kebijakan khususnya Kementerian Sosial RI terkait perbaikan regulasi dan mekanisme agar dana bantuan sosial untuk warga pra-sejahtera dapat tersalurkan secara aman dan lebih baik.
2. Untuk memberikan aspek kepastian hukum pada masyarakat terutama warga penerima bantuan sosial pada Program Keluarga Harapan.
3. Penelitian ini juga bermanfaat sebagai bahan kajian untuk riset ilmiah di bidang ekonomi syariah karena darinya dapat diketahui bagaimana sudut pandang *maqashid al-syaria* terkait sebuah regulasi penyaluran bantuan.

### **E. Definisi Operasional**

Untuk memperjelas batasan dalam penelitian yang dilakukan, maka penulis akan membatasi pemakaian istilah kata yang ada pada judul penelitian yakni sebagai berikut:

1. Mekanisme, pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) diartikan sebuah cara kerja suatu perkumpulan.<sup>17</sup> Arti mekanisme yang dimaksud penulis dalam judul penelitian ini ialah cara atau alur bisnis proses dalam penyaluran bantuan sosial PKH.
2. Bantuan sosial non-tunai PKH adalah bantuan yang berupa uang, kepada keluarga atau seorang miskin, tidak mampu, dan atau yang rentan terhadap resiko sosial.<sup>18</sup> Disalurkan secara non tunai yakni melalui Kartu Keluarga Sejahtera (Kartu kombo atau kartu ATM) dengan mengambilnya secara mandiri pada Bank HIMBARA atau ATM dan agen-agen bank.
3. Kata tinjauan dalam judul ini jika dilihat pada KBBI ia bersumber dari asal kata meninjau, melihat, mempertimbangkan dan juga mempelajari secara teliti dan cermat, melakukan cek atau memeriksa untuk dapat memahami. Tinjauan dalam penelitian ini diartikan sebagai hasil dari proses mengamati dan mempertimbangkan secara cermat.<sup>19</sup> Yakni sebuah langkah untuk mempelajari secara mendalam dengan metode penalaran *maqashid al-syariah*

---

<sup>17</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), h.570.

<sup>18</sup>Pasal 1 ayat (6) dan (9) Permensos RI No. 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan.

<sup>19</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Balai Pustaka: edisi ketiga, 2000), h.1.198.

4. *Maqâshîd al-syari'ah* secara bahasa berarti tujuan dari adanya hukum syariah.<sup>20</sup> Adapun dari judul yang ada pada penelitian ini yang penulis maksud ialah metode penalaran yang digunakan ialah teori *maqâshîd al-syari'ah* dengan cara melihat apakah suatu itu masalah, serta menjauhkan dari kondisi kerusakan atau mafsadat dalam kebijakan tentang mekanisme PKH di atas yang dikhawatirkan dapat membahayakan jiwa, agama, akal, keturunan dan khususnya terkait resiko dan perlindungan terhadap harta yang berasal dari program PKH bagi warga miskin penerima program.

#### **F. Penelitian Terdahulu**

Untuk menjadikan bahan acuan dan sebagai upaya menghindari plagiatisme, maka penulis mengkaji dan menginventarisir berbagai penelitian terdahulu berupa penelitian tesis maupun jurnal yang juga mengkaji seputar bantuan sosial PKH, yakni sebagai berikut:

1. Munawwarah Sahib, UIN Alaudin Makasar 2016, Tesis berjudul Pengaruh Kebijakan PKH Terhadap Penanggulangan Kemiskinan Di Kec. Bajeng Kab. Gowa. Penelitian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana pengaruh program PKH terhadap pengentasan kemiskinan di Kab. Gowa. Dengan menggunakan metode campuran (*mix methodes*), hasil penelitian ini menunjukkan bahwasanya pelaksanaan PKH berjalan dengan baik yakni mencapai 82,6%, dan PKH berpengaruh baik dalam pengentasan kemiskinan, yakni mencapai 61,6%.

---

<sup>20</sup> Nasarudin Umar , dan Asfari Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Syariah Menurut al-Syatibi*, ( Jakarta : Raja Grafindo Persada,1996), h. v.

2. Slamet Riyadi, Universitas Lampung 2016, Tesis berjudul analisis implementasi Program PKH pada keluarga sangat miskin penerima bansos PKH, studi di kec. Gunung sugih Lampung Tengah. Dengan menggunakan metode penelitian empiris, penelitian ini juga Sama dengan beberapa penelitian sebelumnya, penelitian ini juga mengkaji implementasi pelaksanaan PKH dan hambatan-hambatannya.
3. Bethesda Sitanggang, Tangdililing, Sri Maryuni, Universitas Tanjung Pura, Pontianak, 2014, Jurnal Tesis berjudul implemenntasi kebijakan penyaluran hibah dan bansos di kbb. Kubu Raya, penelitian ini berupaya melihat sejauh mana kebijakan penyaluran hibah dan bansos dapat diimplementasikan. Dengan metode penelitian *deskriptif kualitatif*, penelitian ini menghasilkan temuan bahwa implementasi program telah mengikuti standar pelaporan yang diharuskan, tetapi perlu peningkatan dalam berbagai aspek untuk efektifitas capaian program.
4. Faridah Umaroh dan Sri Sutjiatmi, Tegal, Universitas Pancasakti, Pancasakti Government Journal, 2018, berjudul Efektiviitas PKH dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Desa Kupu Kec. Dukuhturi Kab. Tegal. Dengan metode penelitian kualitatif, kajian dalam penelitian ini menghasilkan temuan bahwa pelaksanaan program PKH sudah dijalankan oleh Pendamping Sosial PKH, namun terdapat beberapa permasalahan diantaranya ialah penetapan rumah tangga sasaran yang seringkali tidak tepat sasaran.

Dari keempat penelitian di atas, penulis akhirnya mengetahui bahwa penelitian ini memiliki kesamaan dengan keempat penelitian di atas, yakni sama-sama mengkaji seputar Program Keluarga Harapan (PKH), baik pelaksanaan ataupun hambatannya. Namun, penelitian ini juga berbeda pada keempat penelitian tersebut karena merupakan penelitian hukum doktrinal dan lebih fokus pada regulasi penyaluran program bantuan PKH, mekanisme penyaluran bantuan sosial, serta mengkajinya dalam prespektif *maqâshîd al-syarî'ah*.

### **G. Kajian Teori**

Adapun teori yang penulis gunakan untuk membedah persoalan pada penelitian kali ini ialah sistem perlindungan sosial dan teori *maqâshshîd al-syarî'ah*. Program ini memang memiliki berbagai keunggulan sebagai upaya peningkatan perekonomian bangsa, hal ini karena program ini menyoar masyarakat lapisan terbawah, artinya masyarakat yang paling miskin tentu juga berada di kondisi paling membutuhkan uluran tangan pemerintah. Untuk itu pemerintah perlu menyentuh berbagai sendi kehidupan para masyarakat paling bawah ini untuk dapat mengangkat kondisi hidupnya.<sup>21</sup>

Bambang Rustanto mengatakan bahwa manusia sangat membutuhkan rasa aman dalam menghadapi berbagai ketidakpastian dalam kehidupan. Untuk

---

<sup>21</sup><http://www.sapa.or.id/perlindungan-sosial-dan-pemenuhan-hak-dasar> diakses pada (29 Juni 2019).

menghadapi hal tersebut dibutuhkan sebuah jaminan sosial yang dapat memberi perlindungan terutama bagi pihak yang rentan terhadap resiko sosial.<sup>22</sup>

Selain adanya kewajiban negara dalam memberi perlindungan bagi rakyatnya yang rentan, ajaran Islam juga mengajarkan pemberian perlindungan terhadap jiwa, agama, keturunan, akal dan harta manusia. Dalam hukum Islam telah dikembangkan teori *maqashid al-syari'ah* yang memiliki arti tujuan dari diterapkannya hukum.<sup>23</sup> *maqâshîd al-syarî'ah* secara istilah berarti tujuan yang hendak dicapai oleh syariat untuk merealisasikan kemaslahatan bagi hamba. Dengan kata lain, *maqâshîd al-syari'ah* berarti memenuhi hajat manusia dengan cara merealisasikan kemaslahatan dan menghindarkan mafsadat (kerusakan) dari manusia.<sup>24</sup>

*Maqâshîd al-syarî'ah* dapat sangat berguna sebagai metode istinbath dalam melihat berbagai persoalan hukum nasional. Hal ini dikarenakan tentu produk hukum nasional tidak merupakan kodifikasi langsung dari nash Al-Qur'an ataupun Hadist. Tetapi, karena masyarakat Indonesia sudah lama hidup dengan batas sosial budaya Islam, maka teori *maqashid* patut digunakan sebagai upaya melihat sebuah produk hukum.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Bambang Rustanto, *Sistem Perlindungan Sosial di Indonesia*, (Bandung: STKS Press, 2012), h.21.

<sup>23</sup> Nasaruddin Umar, dan Asfari Jaya Bakri, *Konsep Maqashid Syariah Menurut Al-Syatibi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), h. v.

<sup>24</sup> Muhammad Ma'ruf Abdullah, *Hukum Keuangan Syariah Pada Lembaga Keuangan Bank Dan Non Bank*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2016), h. 239.

<sup>25</sup> Muhammad Ma'ruf Abdullah, *Hukum Keuangan Syariah Pada Lembaga Keuangan Bank dan Non Bank*, ( Yogyakarta : Aswaja Pressindo Cet-3, 2016), h. 243.

Sebagai salah satu metode penalaran hukum dalam hukum Islam, konsep *maqâshîd al-syarî'ah* dapat berfungsi dalam melakukan *istinbath* hukum (penetapan hukum), hal ini dikarenakan setiap persoalan akan dikembalikan pada landasan hukum baik masalah baru, maupun masalah yang belum ada, maka konsep ini dapat berfungsi sebagai metode untuk mengetahui dapat atau tidaknya, dan tepat atau tidaknya penerapan suatu ketentuan hukum diberlakukan.<sup>26</sup>Dari uraian tersebut dapat diketahui bahwa dalam melihat permasalahan terkait regulasi penyaluran bantuan sosial non-tunai PKH teori yang relevan untuk digunakan adalah teori Perlindungan Sosial dan teori *Maqâshîd al-Syarî'ah*.

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Jika kita melihat pada berbagai literatur metodologi penelitian hukum yang ada, maka kita akan menemui adanya dua metode yang umum ada pada penelitian hukum, yakni metode penelitian hukum normatif yang mengkaji hukum dari aspek norma atau dari dalam, serta yang kedua ialah jenis penelitian hukum empiris atau sosiologia, yang mana ia merupakan upaya kajian hukum dengan melihat dari aspek luar baik aspek implementasi, aspek sosiologis atau aspek lainnya.<sup>27</sup>

Adapun penelitian ini, secara tipologis merupakan penelitian hukum normatif atau doktrinal yang dimaksudkan untuk meneliti asas-asas dan

---

<sup>26</sup> Syamsul Bahri, dkk., *Metodologi Hukum Islam*, (Yogyakarta: Teras, 2008), h. 106.

<sup>27</sup> I Made Pasek Dhianta, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2017), h. 12.

doktrin-doktrin dari dunia hukum.<sup>28</sup>Jenis penelitian normatif atau doktrinal dipilih karena penulis melihat adanya kekosongan hukum yakni tidak adanya regulasi dapat melindungi penerima bantuan sosial agar dapat tercegah dari risiko kehilangan harta, penggelapan ataupun penipuan.

## 2. Pendekatan

Terkait penelitian hukum, Peter Mahmud Marzuki berpandangan bahwa terdapat beragam pendekatan yang dapat digunakan yakni: 1) pendekatan Undang-Undang atau disebut juga *statute approach*, 2) pendekatan kasus atau disebut juga *case approach*, 3) pendekatan historis atau disebut juga *historical approach*, 4) pendekatan komparatif atau disebut juga *comparative approach*, dan terakhir ialah 5) pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Dengan adanya ragam pendekatan tersebut, penulis lebih memilih untuk menggunakan pendekatan konsep. Hal ini untuk melihat bagaimana konsep yang dibangun pada regulasi yang mengatur mekanisme penyaluran bantuan sosial non-tunai. Selanjutnya yang digunakan ialah pendekatan Undang-Undang atau *statute approach*terkaitpenyaluran bantuan sosial non tunai PKH.<sup>29</sup>

## 3. Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan bahan yang digunakan sebagai objek penelitian dalam sebuah penelitian hukum. Bahan hukum terdiri dari beberapa macam tingkatan yakni bahan hukum primer, lalu bahan hukum sekunder dan yang

---

<sup>28</sup> Bambang Sugono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), h. 89-91.

<sup>29</sup> Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2006), h. 93.

terakhir ialah bahan hukum tersier.<sup>30</sup> adapun yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Permensos RI No. 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan dan Perpres No.63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bansos Non Tunai.Sedangkan yang menjadi bahan hukum sekundernyaialah bahan hukum lainyang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti sebuah rancangan Undang-Undang, naskah akademik, ataupun hasil-hasil penelitian ahli hukum. Sedangkan bahan hukum tersier ialah bahan hukum pelengkap lainnya baik kamus hukum, atau inseklopedia, kamus ekonomi dan sejenisnya.<sup>31</sup>

#### 1. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik yang digunakan ialah :

- a. Berpatok pada hirarki perundang-undangan dari tingkatan tertinggi hingga yang paling rendah misalnya dari tertinggi ialah UUD hingga yang terendah ialah Perda.
- b. Perlu memperhatikan berlaku atau tidaknya sebuah hukum positif.
- c. Menggunakan pendekatan historisyakni dengan melihat aspek sejarah dibalik lahirnya sebuah produk hukum tersebut. dalam hal ini dilakukan untuk mengetahui kenapa dan bagaimana regulasi mekanisme penyaluran bantuan non tunai tersebut dibuat.

---

<sup>30</sup> Erlies Septiana Nurbaini dan Salim, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, ( Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2014), h. 16.

<sup>31</sup>*Ibid.*,h. 16.

- d. Perlu dihimpun berbagai perundangan serta aturan penyaluran bantuan sosial.<sup>32</sup>

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan menggelanding kebawah dengan mencatat setiap kutipan yang ada.<sup>33</sup>

## 2. Teknik Analisa Bahaan Hukum

Terdapat berbagai macam teknik analisis, yakni: evaluatif, dan argumentatif, deskriptif, komparatif. Adapun yang penulis gunakan untuk menganalisa bahan hukum dalam penelitian ini ialah menggunakan teknik deskriptif, menjelaskan secara jelas suatu kondisi norma hukum, serta melakukan sebuah evaluasi terhadap regulasi mekanisme penyaluran bantuan sosial non tunai, dalam hal ini maka, penulis dapat menggunakan penafsiran hukum berupa:

- a. Tafsir gramatikal dari segi arti kata
- b. Penafsiran sistematikal, yakni antar pasal atau antar Undang-Undang.
- c. Penafsiran historikal yakni dari sudut sejarah
- d. Penafsiran teleologis yakni mencari maksud dibuatnya hukum.<sup>34</sup>

### I. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini akan penulis jelaskan kerangka isi tulisan yakni pada Bab I yang berisi, rumusan masalah untuk membatasi permasalahan dalam penelitian, tujuan penelitian dan kegunaannya. Kemudian dikemukakan penelitian terdahulu yang menjelaskan mengenai persamaan dan perbedaan untuk

---

<sup>32</sup>Dhianta, I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Prenada Media Grup, 2017), h. 149-150.

<sup>33</sup>*Ibid.*, h. 151.

<sup>34</sup>*Ibid.*, h. 154.

menunjukkan spesifikasi dan orisinalitas penelitian yang dilakukan. guna menghimpun data penelitian ini, pada bab ini juga diuraikan metodologi penelitian.

Bab II yakni kerangka teori yang di dalamnya menguraikan tinjauan pustaka yang dijadikan dasar pembahasan penelitian yakni teori bantuan sosial, dan teori *maqashid al-syari'ah*.

Bab III berisi uraian permasalahan yang mengurai berbagai produk hukum terkait regulasi penyaluran bantuan sosial Program Keluarga Harapan.

Bab IV ialah bab yang memuat analisis tentang regulasi penyaluran bantuan sosial Program Keluarga Harapan dengan menggunakan analisis *Maqashid al-Syari'ah*.

Bab V ialah penutup yang didalamnya disajikan hasil penelitian yang berupa jawaban rumusan masalah yang ada pada latar belakang penelitian.