

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Kajian kebijakan dalam arti yang luas sebagai usaha pengadaan informasi yang diperlukan untuk menunjang proses pengambilan kebijakan telah ada sejak manusia mengenal organisasi dan tahu arti keputusan. Dalam kamus politik disebutkan bahwa kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan pemerintahan atau organisasi, juga diartikan sebagai pernyataan cita-cita, tujuan untuk mencapai sasaran (Asep A Sahid Gatara, 2006: 77).

Dalam masyarakat modern di era globalisasi sekarang ini, sebagai akibat dari kemajuan teknologi di bidang informasi dan transportasi, permasalahan publik menjadi sangat kompleks. Tidak ada satu masalah yang hanya bisa dilihat sebagai satu aspek yang berdiri sendiri. Berbagai aspek saling terkait dan saling mempengaruhi.

Pembangunan nasional pada dasarnya adalah untuk membentuk, baik materil maupun spiritual, guna mencapai cita-cita tujuan negara indonesia sesuai dengan peraturan yang berlaku, pembangunan dilaksanakan secara nasional. Oleh karena itu pembangunan yang dilaksanakan di Desa Cibiru Wetan tidak lepas dari pembangunan nasional.

Pembangunan pedesaan, baik yang diselenggarakan di desa maupun kelurahan membutuhkan berbagai sumber, di antaranya: bahan, dana dan manusia selaku penggerak dan pelaksana.

Mengingat dalam pembangunan desa, harus memperhatikan potensi pemerintahan desa, dengan tidak mengabaikan otonomi asli desa yang dibangun dengan beberapa pilar. Yaitu: pertama, keanekaragaman yang memiliki makna bahwa istilah desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat, seperti nagari, negri, kampung, pekon, lembang, pamasungan, huta, bori atau marga. Hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintah desa akan menghormati sistem nilai yang berlaku dalam adat istiadat dan budaya masyarakat setempat, namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Kedua, partisipasi yang memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan masyarakat desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat merasa memiliki dan turut bertanggung jawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa. Ketiga, otonomi asli yang memiliki makna bahwa kewenangan pemerintah desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat di dasarkan pada hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat yang memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa diabdikan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat (PP No. 76 tahun 2001: 2).

Penduduk Indonesia yang sebagian besar tinggal di pedesaan merupakan potensi besar dalam pembangunan, namun sudah menjadi dasar hidup manusia itu ada yang miskin dan ada juga yang kaya, sehingga perbedaan tersebut menjadikan mereka ingin merasakan adanya kesejahteraan sosial dalam hidupnya. Dengan demikian, program pemberdayaan masyarakat sangat dibutuhkan dalam pembangunan ini. Adapun program yang dirumuskan harus mengacu dan menyentuh kepentingan serta sekaligus melibatkan masyarakat, karena keterlibatan masyarakat desa dalam pembangunan itu secara langsung dapat melahirkan dukungan yang berharga baik dalam penyusunan maupun dalam pelaksanaan program.

UUD No 6 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan pokok kesejahteraan sosial merumuskan bahwa:

Suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan dan ketentraman lahir dan batin, yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dan menjunjung tinggi hak-hak atau kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila.

Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan. Disisi lain, pembangunan nasional juga menciptakan kesenjangan antara desa dan kota. Sangat disadari, negara berkembang seperti Indonesia mengkonsentrasikan pembangunan ekonomi pada sektor industri membutuhkan

investasi yang mahal untuk mengejar pertumbuhan. Sektor lain seperti sektor pertanian dikesampingkan yang akhirnya pembangunan hanya berpusat di kota-kota dan akibatnya petani tetap saja miskin, padahal pada umumnya program-program yang digulirkan masih pada generasi pemberian bantuan fisik kepada masyarakat. Baik berupa sarana irigasi, bantuan saprotan, mesin pompa, pembangunan sarana air bersih dan sebagainya. Kenyataannya, ketika program berakhir maka keluaran program tersebut sudah tidak berfungsi atau bahkan hilang.

Meskipun banyak pembahasan mengenai kemiskinan, tetapi secara umum dapat dinyatakan bahwa istilah kemiskinan selalu menunjuk pada sebuah kondisi yang serba kekurangan. Maka oleh karena itu pemerintah memberikan kebijakan berupa program penanggulangan kemiskinan (P2KP) yang berkelanjutan atas pemerintah sekarang berubah menjadi program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) yang berada di Desa Cibiru Wetan.

Sebagai strategi pemberdayaan masyarakat sangat dibutuhkan dalam mensejahterakan masyarakat. Pemberdayaan di definisikan sebagai sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kehidupan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi maupun sosial seperti memiliki kepercayaan

diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya (Edi Suharto, 2006:60).

Dalam hal ini cara terbaik untuk mengatasi masalah pembangunan adalah membiarkan semangat wiraswasta tumbuh dalam kehidupan masyarakat berani mengambil risiko, berani bersaing, menumbuhkan semangat untuk bersaing dan menemukan hal baru (inovasi) melalui partisipasi masyarakat (Harry Hikmat, 2010:4).

PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) merupakan rencana strategi pemberdayaan masyarakat, karena melalui PNPM mandiri ini akan mampu memecahkan berbagai persoalan yang menghimpit dan mencapai kesejahteraan secara mandiri. Kepala Desa Cibiru Wetan Jajat S.E. Selasa (27/01/2010) mengungkapkan hal tersebut pada acara pembukaan Rapat Koordinasi, Evaluasi dan Optimalisasi Pemanfaatan PNPM Mandiri. Dalam usaha pengentasan kemiskinan masyarakat Desa Cibiru Wetan bertempat di Gedung Serba Guna (GSG) Kantor Desa Cibiru Wetan.

Lebih lanjut Kepala Desa Cibiru Wetan Jajat S.E. mengatakan bahwa dengan karakteristik yang dimiliki oleh PNPM mandiri akan menjadi instrumen penting untuk meningkatkan kesetaraan dan keadilan serta keberhasilan dalam penanggulangan kemiskinan. “PNPM mandiri ini memiliki arti penting dalam upaya pemberdayaan masyarakat yaitu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat

dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan program mulai dari tahap perencanaan hingga pemantauan serta evaluasi program,” tandasnya.

Disebutkan, keberhasilan untuk dapat bangkit dari kemiskinan sangat tergantung dari kemauan, tekad dan optimisme seluruh pelaku pembangunan. Tidak saja pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga organisasi atau lembaga swadaya masyarakat, swasta, perguruan tinggi, lembaga donor dan masyarakat lainnya, “melalui rapat koordinasi ini diharapkan dapat saling tercapai saling pengertian, persamaan persepsi dan komitmen bagi semua elemen masyarakat di seluruh desa, (Wawancara Kepala Desa, 27/01/2010). Sementara itu, menurut kepala Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) Drs. Moch, Anwar dalam laporannya menjelaskan bahwa dengan adanya rapat koordinasi ini dapat mengetahui sampai sejauh mana tingkat kemiskinan di Desa Cibiru Wetan”. Untuk diketahui, peserta rapat koordinasi ini diikuti oleh 68 orang peserta yang terdiri dari para anggota BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat), Tim Fasilitator Kelompok Kecamatan Cileunyi (Faskel), kepala kelurahan dan kepala Desa yang ada di Desa Cibiru Wetan.

Dalam rapat juga ketua BKM menjelaskan kepada anggota BKM Kiara Pasundan mengenai kredit macet dan bagaimana cara penanggulangannya. Contoh kasus yang terjadi di Desa Cibiru Wetan adalah mengenai kredit macet yang bermula ketika masyarakat meminta pinjaman kepada BKM lalu BKM memberi pinjaman tersebut sampai dua kali waktu pinjaman, karena masyarakat yang meminjam kepada BKM semakin banyak maka terjadilah kredit macet di BKM Kiara Pasundan. Oleh karena itu, penanggulangan agar tidak kembali terjadi

kredit macet maka BKM memberikan kebijakan berupa sanksi pukul rata terhadap warga cibiru wetan yang meminta pinjaman kepada BKM Kiara Pasundan (Wawancara dengan ketua BKM, 24/08/2010).

Setelah penulis menjelaskan latar belakang masalah diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan tersebut dalam sebuah karya tulis, skripsi.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis merumuskannya dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana kebijakan sanksi pukul rata di BKM Kiara Pasundan?
2. Bagaimana akibat sanksi pukul rata di BKM Kiara Pasundan?
3. Bagaimana tinjauan siyasah maliyah terhadap sanksi pukul rata di BKM Kiara Pasundan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari rumusan masalah diatas maka penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan sanksi pukul rata di BKM Kiara Pasundan.
2. Untuk mengetahui bagaimana akibat sanksi pukul rata di BKM Kiara Pasundan.
3. Untuk mengetahui bagaimana tinjauan siyasah maliyah terhadap sanksi pukul rata di BKM Kiara Pasundan.

#### D. Kerangka Pemikiran

Kehidupan manusia di dunia ini selalu mencari kebahagiaan dan mencari kepuasan bagi keperluan hidupnya, ada yang mengharapkan kebahagiaan hidup di dunia saja dan ada juga yang mengharapkan kebahagiaan di dunia dan akhirat. Islam mengajak untuk mencapai kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat agar tidak terpisahkan satu sama lain, karena segala usaha di dunia harus didasarkan kepada Allah SWT.

Berdasarkan ajaran Islam Allah telah memerintahkan kepada seluruh umatnya agar menyampaikan amanat dan berperilaku adil, Supaya mereka mendapatkan keselamatan.

Sesuai dengan Firman Allah dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa ayat 58 :

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ

إِنَّ اللَّهَ نَعِيمًا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

*“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah maha mendengar lagi maha melihat” ( A. Djazuli, 2007:4).*



Sementara dalam siyasah, khususnya siyasah maliyah pengaturannya diorientasikan untuk kemaslahatan rakyat. Oleh karena itu, di dalam siyasah maliyah ada hubungan di antara tiga faktor, yaitu: rakyat, harta dan pemerintah atau kekuasaan.

Dikalangan rakyat ada dua kelompok besar dalam suatu atau beberapa negara yang harus bekerja sama dan saling membantu antar orang-orang kaya dan orang miskin. Di dalam siyasah maliyah dibicarakan bagaimana cara-cara kebijakan yang harus diambil untuk mengharmonisasikan dua kelompok ini, agar kesenjangan antara orang kaya dan miskin tidak semakin lebar.

Oleh karena itu, di dalam fiqh siyasah orang-orang kaya disentuh hatinya untuk mampu bersikap dermawan, dan orang-orang miskin diharapkan bersikap selalu sabar, berusaha dan berdoa mengharap karunia Allah. Kemudian, sebagai wujud dari kebijakan, diatur di dalam bentuk, zakat dan infak yang hukumnya wajib atau juga di dalam bentuk-bentuk lain seperti wakaf, sedekah, dan penetapan ulil amri yang tidak bertentangan dengan nash syariah, seperti bea cukai (Usyur) dan Kharaj (A. Djazuli,2007:177).

Isyarat-isyarat Al-Qur'an dan hadits nabi menunjukkan bahwa agama islam memiliki kepedulian yang sangat tinggi kepada orang fakir dan miskin dan kaum mustad'afin (lemah) pada umumnya, kepedulian inilah yang harus menjiwai kebijakan penguasa (ulil amri) agar rakyatnya terbebas dari kemiskinan (A. Djazuli, 2003: 278).

Setiap kehidupan individual tidak dapat mengalahkan kehidupan sosial, meskipun dalam islam hak-hak individual sangat dihargai sepenuhnya oleh syari'at. Seperti hak hidup, hak milik pribadi, hak beragama, hak politik dan sebagainya. Syari'at Islam berprinsip bahwa hak-hak hidup tersebut sejauh mungkin melahirkan kesejahteraan umum. Dalam kaidah Ushul Fiqh ditegaskan :

المصلحة العامة مقدمة علي المصلحة الخاصة

*“Kemaslahatan Umum Didahulukan Dari pada Kemaslahatan Khusus”* (A. Djazuli, 2003: 59).

Dengan pandangan diatas, maka setiap hukum Islam tidak mendatangkan kerusakan bagi manusia, karena kerusakan adalah kemungkarannya dan Allah SWT tidak bermaksud mendatangkan kesulitan apalagi kerusakan bagi kehidupan manusia. Kebutuhan seseorang untuk bermasyarakat adalah agar terciptanya persahabatan atau hubungan baik dengan sesamanya. Agar hubungan baik dapat terpelihara dan lebih bermakna, maka diperlukan cara yang mudah dilaksanakan, yaitu menjadikan hubungan sosial sesama keluarga, sahabat, kerabat dalam bingkai persaudaraan dan kesetiakawanan guna memiliki kepedulian terhadap sesama lainnya yang mengalami kesulitan dalam menghidupi keluarganya. Kepedulian dan keikhlasan seseorang terhadap orang lain tersebut adalah suatu sikap terpuji yang hasilnya dapat dirasakan oleh masyarakat itu sendiri (Suherman, 2007: 5).

Banyak definisi yang dibuat oleh para ahli untuk menjelaskan arti kebijakan. Thomas Dye menyebutkan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (Solichin Abdul Wahab, 2008: 4).

Definisi ini dibuatnya dengan menghubungkan pada beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan, dan Carl Friedrich. Easton menyebutkan kebijakan pemerintah sebagai “kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan.” Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang mewenangkan dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Sementara Lasswell dan Kaplan yang melihat kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek. Carl Friedrich, menyatakan bahwa kebijaksanaan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan (Solichin Abdul wahab, 2008:3).

H. Hugh Heglo menyebutkan kebijakan sebagai “a course of action intended to accomplish some end,” atau suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Definisi Heglo ini selanjutnya diuraikan oleh Jones dalam kaitan dengan beberapa isi dari kebijakan. *Pertama*, tujuan. Di sini yang dimaksud adalah tujuan tertentu yang dikehendaki untuk dicapai (the desired ends

to be achieved). Bukan suatu tujuan yang sekedar diinginkan saja. Dalam kehidupan sehari-hari tujuan yang hanya diinginkan saja bukan tujuan, tetapi sekedar keinginan. Setiap orang boleh saja berkeinginan apa saja, tetapi dalam kehidupan bernegara tidak perlu diperhitungkan. Baru diperhitungkan kalau ada usaha untuk mencapainya, dan ada faktor pendukung yang diperlukan. *Kedua*, rencana atau proposal yang merupakan alat atau cara tertentu untuk mencapainya. *Ketiga*, program atau cara tertentu yang telah mendapat persetujuan dan pengesahan untuk mencapai tujuan yang dimaksud. *Keempat*, keputusan, yakni tindakan tertentu yang diambil untuk menentukan tujuan, membuat dan menyesuaikan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program dalam masyarakat (<http://id.wikipedia.org/wiki/Kebijakan>).

Kebijakan BKM Kiara Pasundan juga merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk sanksi pukul rata, atau pun mengeluarkan anggota yang bermasalah di BKM dengan tujuan untuk menanggulangi kredit macet yang berada di BKM Kiara Pasundan. Dengan kata lain, kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial untuk mencapai suatu tujuan yang jelas.

Oleh karena itu sudah selayaknya segala bentuk kebijakan mengenai sanksi pukul rata akibat kesalahan perseorangan di BKM Kiara Pasundan harus benar-benar di bingkai dalam kerangka siyasah, dalam hal ini khususnya adalah Siyasah Maliyah.

## **E. Langkah-Langkah Penelitian**

Untuk mempermudah penelitian dalam memperoleh data-data penelitian tersebut, maka penulis menggunakan langkah-langkah penelitian sebagai berikut:

### **1. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskripsi, yaitu menjelaskan tentang Kebijakan Pemerintah Tentang PNPM Mandiri Berkaitan Dengan Kesejahteraan Rakyat dengan cara menganalisis serta menjelaskan data yang terhimpun, sehingga sampai pada kesimpulan realistis (Cik Hasan Bisri, 2008:62).

### **2. Penentuan Jenis Data**

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian merupakan jawaban atas pertanyaan penelitian yang diajukan terhadap masalah yang dirumuskan dan pada tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, jenis data tersebut diklasifikasi sesuai dengan butir-butir pertanyaan yang diajukan, dan terhindar dari jenis data yang tidak relevan dengan pertanyaan tersebut walaupun dimungkinkan penambahan sebagai pelengkap (Cik Hasan Bisri, 2008:63).

Dalam penelitian ini menggunakan data kualitatif, yaitu data yang diperoleh melalui tehnik observasi dan melalui wawancara dengan ketua BKM, staf, tokoh masyarakat, dan masyarakat sebagai responden.

### 3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini bertitik dari dua sumber yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

#### a. Data Primer

Yaitu data yang bersumber dari, aparatur desa, Ketua BKM, tokoh masyarakat, dan masyarakat Desa Cibiru Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung.

#### b. Data Sekunder

Yaitu data-data yang bersumber dari buku-buku atau karya tulis lainnya yang berhubungan dengan materi atau masalah yang diperlukan dalam penelitian.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data, penulis melakukan berbagai langkah sebagai berikut:

#### a. Observasi

Observasi yang dimaksud adalah pengamatan secara langsung terhadap BKM Kiara Pasundan dalam tinjauan siyasah maliyah terhadap kebijakan sanksi pukul rata (tanggung renteng) akibat kesalahan perseorangan yang berada di Desa Cibiru Wetan sebagai objek penelitian dalam penulisan skripsi ini.

#### b. Wawancara

Yaitu komunikasi langsung antara penelitian dengan anggota BKM Kiara Pasundan, tokoh masyarakat dan masyarakat itu sendiri, untuk memperoleh data-data yang konkrit tentang tinjauan siyasah maliyah terhadap kebijakan sanksi pukul rata (tanggung renteng) akibat kesalahan perseorangan. Dalam hal ini, penulis gunakan sebagai alat untuk menyempurnakan informasi dari hasil observasi.

#### 5. Analisis Data

Yaitu menganalisis data yang telah di kumpulkan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a) Mengumpulkan atau mengklasifikasi seluruh data mengenai masalah yang ada hubungannya dengan penelitian.
- b) Mengelompokan atau menggabungkan data yang telah ada sesuai dengan masalah penelitian.
- c) Menghubungkan atau mencari hubungan antara data yang satu dengan data yang lainnya kemudian dianalisis.
- d) Menafsirkan data yang telah terpilih dengan menggunakan kerangka pemikiran.
- e) Menarik kesimpulan dari data yang didapat.