



The Indonesian Conference on  
Disability Studies and Inclusive  
Education

## The 2<sup>nd</sup> ICODEE Proceedings

—

3-4 December 2019

ISBN: 978-623-94189-0-8

ISSN: 2722-9556

---

## TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM MEWUJUDKAN KEADILAN: Studi tentang Penerima PKH pada Kalangan Penyandang Disabilitas di Kota Surabaya

Muvida Kartikasari, Bayu Priambodo

muvida.kartikasari29@gmail.com,

bayu.priambodo93@gmail.com

Universitas Airlangga

### Abstract

*Justice according to Amartya Sen does not stop at the establishment of a just institution but justice must be realized to the community. Surabaya is the second largest metropolitan city in Indonesia. Various kinds of tribes, characteristics, cultures, classes, groups can be found in Surabaya so that they experience very rapid development in the economic field. However, this cannot be enjoyed by people with disabilities in Surabaya. Infrastructure development has begun to be friendly to people with disabilities but from the educational aspect, there are still many people with disabilities who are illiterate and drop out of school. This study uses descriptive qualitative methods and analyzed using the theory of justice Amartya Sen. The results of this study indicate that the implementation of PKH in Surabaya is a realization of justice for people with disabilities. Seen in the PKH implementation, there are four justice materials for Amartya Sen. There is freedom for PKH recipients to use aid funds. There is the capability of PKH recipients to provide school opportunities for persons with disabilities and the provision of free training from vocational training centers (BLK) for PKH recipient families. There was happiness from PKH recipients because there was no rejection of assistance. Equality can be seen from the provision of assistance tailored to the assets owned.*

**Keywords:** Justice; freedom; capability; hope family program

## Abstrak

Keadilan menurut Amartya Sen bukan berhenti pada pembentukan institusi yang adil namun keadilan harus direalisasikan kepada masyarakat. Surabaya adalah kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia. Berbagai macam suku, ciri, budaya, kelas, kelompok terdapat di Surabaya sehingga mengalami perkembangan yang sangat pesat di bidang perekonomian. Namun hal tersebut tidak dapat dinikmati oleh penyandang disabilitas yang ada di Surabaya. Pembangunan infrastruktur memang mulai ramah bagi penyandang disabilitas namun dari aspek pendidikan masih banyak penyandang disabilitas yang buta huruf dan putus sekolah. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dan dianalisis menggunakan teori keadilan Amartya Sen. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan PKH di Kota Surabaya merupakan realisasi keadilan bagi penyandang disabilitas. Terlihat dalam pelaksanaan PKH terdapat empat material keadilan Amartya Sen. Adanya kebebasan bagi penerima PKH menggunakan dana bantuan. Terdapat kapabilitas dari penerima PKH memberikan kesempatan sekolah bagi penyandang disabilitas dan pemberian pelatihan gratis dari balai latihan kerja (BLK) bagi keluarga penerima PKH. Adanya kebahagiaan dari penerima PKH karena tidak adanya penolakan bantuan. Kesetaraan terlihat dari pemberian bantuan yang disesuaikan dengan aset yang dimiliki.

**Kata kunci:** Keadilan; kebebasan; kapabilitas; Program keluarga harapan

## A. Pendahuluan

Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan program pengentasan kemiskinan yang menurut Amartya Sen keadilan bagi masyarakat miskin harus direalisasikan. PKH merupakan bentuk tanggung jawab Negara untuk merealisasikan keadilan bagi masyarakat terutama penyandang disabilitas. Menurut data BPS Jawa Timur anak penyandang disabilitas yang ada di Kota Surabaya berjumlah 810 anak. Jumlah tersebut cukup tinggi sehingga perlu adanya campur tangan dari pemerintah untuk menyejahterakan penyandang disabilitas. Salah satu upaya pemerintah untuk menyejahterakan penyandang disabilitas adalah dengan melalui PKH yang telah diluncurkan oleh pemerintah pusat untuk mengurangi kemiskinan. PKH merupakan program pemberian bantuan sosial bersyarat kepada keluarga miskin yang ditetapkan sebagai keluarga penerima manfaat. Sejak tahun 2007 pemerintah Indonesia telah melaksanakan PKH untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan.

Program perlindungan sosial yang juga dikenal di dunia internasional dengan istilah *Conditional Cash Transfer* (CCT) telah terbukti cukup berhasil menurunkan angka kemiskinan di Negara-negara dunia ketiga yang masalah kemiskinannya cukup kronis. Sebagai program bantuan sosial yang mempunyai syarat, PKH mendorong keluarga miskin yang ditetapkan sebagai penerima untuk memanfaatkan fasilitas kesehatan dan fasilitas pendidikan yang ada di sekitar mereka. PKH mempunyai misi untuk menurunkan angka kemiskinan yang jumlahnya sebesar 10,86% dari 28,01 juta jiwa pada 2016. Pemerintah menetapkan bahwa

angka kemiskinan harus turun menjadi 7% - 8% di tahun 2019. Program keluarga harapan dalam hal ini diharapkan dapat berkontribusi untuk menurunkan angka kemiskinan.

PKH berbeda dengan BLT, karena dalam PKH persyaratannya lebih ketat dan lebih kepada pemberdayaan sumber daya manusia terutama anak-anak. Belum tentu dulu peserta yang menerima BLT akan otomatis menerima PKH. Syarat peserta BLT adalah masyarakat miskin sedangkan dalam PKH adalah masyarakat miskin yang mempunyai komponen dan yang menentukan adalah pemerintah pusat. Pemerintah pusat menentukan calon penerima PKH lalu diverifikasi oleh petugas PKH yang ada di Kabupaten/Kota. Ketika melakukan verifikasi tersebut calon penerima ditentukan apakah masih *eligible* atau tidak *eligible*. Jika *non-eligible* maka akan dicoret dan jika *eligible* maka data penerima tersebut akan dikirim lagi ke pusat untuk ditetapkan sebagai peserta PKH.

Kemiskinan memang merupakan persoalan yang sulit untuk di atasi karena tidak saja melibatkan faktor ekonomi tetapi juga sosial, budaya dan politik. Karena itu kita pasti akan bingung jika kemiskinan diobjektifkan dengan masalah angka-angka. Kemiskinan dalam faktor ekonomi dapat diartikan ketidakmampuan seseorang atau kelompok untuk memenuhi kebutuhan pangan, sandang, dan papan. Sebenarnya bukan hanya faktor ekonomi yang menyebabkan kemiskinan namun faktor sosial, budaya, dan politik. Kemiskinan dalam faktor sosial dapat diartikan bahwa keterbatasan individu atau kelompok dalam mengakses jaringan sosial untuk mendukung kesempatan peningkatan produktivitas seperti kesehatan, pendidikan, lapangan pekerjaan. Kemiskinan dalam faktor budaya dapat diartikan nilai kebudayaan yang dianut oleh masyarakat miskin seperti malas, mudah menyerah, kurang memiliki etos kerja, dan lain-lain. Sedangkan kemiskinan dalam faktor politik adalah tidak mampunya seseorang atau kelompok untuk mempengaruhi kebijakan. Ada dua kategori tingkat kemiskinan, yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah suatu kondisi dimana tingkat pendapatan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok seperti sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan. Kemiskinan relatif adalah perhitungan kemiskinan berdasarkan proporsi distribusi pendapatan dalam suatu daerah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relatif karena lebih berkaitan dengan distribusi pendapatan antar lapisan sosial (Heru Nugroho, 2001).

Kota Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia sehingga masyarakat Kota Surabaya sangat beragam dari berbagai kalangan. Kota Surabaya dengan berjalannya waktu menetapkan dirinya sebagai kota yang *smart city* pertama yang ada di Indonesia. Namun

dengan adanya *smart city* tersebut akankah meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama penyandang disabilitas. Pembangunan di Kota Surabaya memang semakin ramah bagi penyandang disabilitas ini terlihat dari mulai banyaknya fasilitas publik untuk penyandang disabilitas. Semua itu tidak lepas dari perekonomian Kota Surabaya yang semakin hari semakin meningkat namun peningkatan ekonomi tersebut tidak diikuti oleh kesejahteraan penyandang disabilitas terutama dari keluarga miskin. Ini terlihat dari serapan pekerja dari kelompok penyandang disabilitas di perusahaan masih rendah. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas telah diamanatkan bahwa tiap 100 pekerja, perusahaan wajib mengambil satu persen dari kelompok difabel. Terdapat dua penyebab mengapa penyandang disabilitas belum sepenuhnya terakomodasi di dunia usaha. Pertama, perusahaan membutuhkan tenaga kerja penyandang disabilitas dengan kompensasi tertentu. Hal ini masih sulit dipenuhi lantaran penyandang disabilitas butuh dilatih dulu sebelum diterjunkan ke dunia kerja. Kedua, belum ada rekrutmen tenaga kerja oleh perusahaan. Umumnya dalam iklim usaha yang masih lesu, pengusaha berpikir ulang untuk merekrut pegawai baru. Sebenarnya beberapa perusahaan, seperti industri alas kaki, garmen, kertas, dan rokok butuh pekerja difabel (tempo.com diakses pada 25 Oktober 2019)

Selain masalah penyerapan tenaga kerja yang masih rendah yang menjadi masalah lain bagi penyandang disabilitas di adalah ketimpangan partisipasi sekolah antara penyandang disabilitas dan yang bukan disabilitas masih terjadi pada 2018. Berdasarkan Statistik Pendidikan 2018, persentase penduduk usia 5 tahun ke atas penyandang disabilitas yang masih sekolah hanya 5,48%. Persentase tersebut jauh dari penduduk yang bukan penyandang disabilitas, yaitu mencapai 25,83%. Penyandang disabilitas yang belum atau tidak pernah bersekolah sama sekali mencapai 23,91%. Adapun penduduk usia 5 tahun ke atas yang bukan disabilitas dan belum sekolah hanya 6,17%. Sementara itu, penyandang disabilitas yang tidak bersekolah lagi sebesar 70,62%. Semakin tinggi kelompok umur, semakin rendah pula angka partisipasi sekolah (APS). APS tertinggi terjadi pada kelompok umur 7 – 12 tahun, yaitu sebesar 91,12% untuk penyandang disabilitas dan 99,29% untuk bukan penyandang disabilitas. Sementara itu, APS terendah terjadi pada kelompok umur 19 – 24 tahun, yaitu 12,96% untuk penyandang disabilitas dan 24,53% untuk penyandang bukan disabilitas (katadata.com diakses pada 25 Oktober 2019).

Pemberdayaan bagi penyandang disabilitas merupakan sebuah kajian yang menarik karena melibatkan berbagai disiplin ilmu. Kita tidak bisa melihat pemberdayaan penyandang disabilitas dari satu sudut pandang saja karena akan sangat sulit. Maka dari itu banyak peneliti yang memfokuskan kajiannya dalam melihat pembedayaan masyarakat penyandang disabilitas. Hal ini dapat dilihat dari beberapa penelitian yang memfokuskan penelitiannya pada pembedayaan masyarakat penyandang disabilitas. Penelitian Sari Dewi Poerwanti (2018) melihat bagaimana pengelolaan tenaga kerja difabel (*diversity management*) di PT. Trans Retail Indonesia. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa faktor pendukung pengelolaan tenaga kerja berupa kerja sama *stakeholders*, dukungan rekan kerja, pendampingan serta konseling bagi karyawan difabel. Sedangkan faktor penghambatnya adalah komunikasi, ketidaksiapan cabang untuk menempatkan karyawan difabel, tenaga profesional pendukung difabel, dan produktivitas kerja karyawan difabel yang mengancam keberlanjutan kerja mereka.

Penelitian Ririn Nopiah dan Puji Amalia Islami (2018) melihat bagaimana pelaksanaan kegiatan dan peran Koperasi Simpan Pinjam (KSP) Bangun Akses Kemandirian (BANK) Difabel Yogyakarta dalam meningkatkan taraf ekonomi penyandang disabilitas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Taraf ekonomi-sosial difabel mengalami peningkatan positif dan signifikan setelah adanya koperasi difabel bagi anggota KSP BANK Difabel tersebut. Penelitian Fatkhur Rokhim (2015) melihat bagaimana makna kerja khususnya bagi para penyandang disabilitas di Yayasan Bina Karya "Tiara Handycraft" Surabaya. Karena selama ini penyandang Disabilitas masih sangat sulit untuk mendapatkan pekerjaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa makna kerja bagi penyandang disabilitas adalah bekerja sebagai bentuk eksistensi diri, bekerja sebagai usaha untuk mengumpulkan modal, bekerja sebagai upaya adaptasi dengan lingkungan sosial, bekerja untuk Penghasilan tambahan keluarga, bekerja sebagai sumber penghasilan utama keluarga.

Penelitian di atas berfokus pada bagaimana memberdayakan penyandang disabilitas sehingga kesejahteraan para penyandang disabilitas bisa meningkat. Namun penelitian terdahulu memiliki kelemahan di mana tidak ada penelitian yang memfokuskan pada akses keadilan dalam pemberdayaan penyandang disabilitas. Penelitian ini berusaha mengisi ruang yang masih kosong dengan memberikan pengetahuan tentang akses keadilan bagi penyandang disabilitas dalam program pemberdayaan khususnya PKH dari perspektif teori keadilan Amartya Sen.

## B. Kajian Teoritis

Menurut Amartya Sen untuk mewujudkan keadilan memerlukan pendekatan yang lebih membumi sehingga bisa direalisasikan. Pendekatan Amartya Sen adalah pendekatan perbandingan yang berfokus pada realisasi keadilan di masyarakat. Pendekatan ini berfokus pada tindakan aktual dan interaksi sosial yang ada di masyarakat (Maffettone, 2011). Melalui pendekatan realisasi ini, untuk mewujudkan keadilan bukan hanya berfokus pada pembentukan institusi yang adil secara ideal. Keadilan juga harus memperhatikan bagaimana kehidupan masyarakat yang riil itu berlangsung lewat perilaku aktual dan pilihan-pilihan yang diambil masyarakat. Sehingga konsep keadilan tidak terpusat hanya pada hal-hal normatif-ideal.

Teori keadilan John Rawls menawarkan dua prinsip keadilan. Terdapat dua pernyataan dari dua prinsip keadilan John Rawls. Pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kedua, ketimpangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga dapat memberikan keuntungan semua orang dan juga semua posisi jabatan harus terbuka bagi semua orang (John Rawls, 2006). Amartya Sen mengkritik teori keadilan John Rawls yang hanya berfokus pada pembentukan institusi yang adil. Amartya Sen menilai bahwa pandangan Rawls tersebut tidak cukup memadai, khususnya bagaimana merealisasikan keadilan dalam masyarakat. Menurut Amartya Sen untuk mewujudkan keadilan memerlukan pendekatan yang lebih membumi sehingga bisa direalisasikan (S. Hasan, 2018). Pendekatan Amartya Sen adalah pendekatan perbandingan yang berfokus pada realisasi keadilan di masyarakat. Pendekatan ini berfokus pada tindakan aktual dan interaksi sosial yang ada di masyarakat. Melalui pendekatan realisasi ini, untuk mewujudkan keadilan bukan hanya berfokus pada pembentukan institusi yang adil secara ideal.

Konsep keadilan Amartya Sen tidak berhenti pada pembentukan institusi yang adil namun juga institusi tersebut harus merealisasikan keadilan pada masyarakat (Sunaryo, 2017). Dengan antusias Sen menulis, walau tak ada korelasi yang konklusif antara pertumbuhan ekonomi dan demokrasi, sejarah menunjukkan bahwa kelaparan yang dahsyat tak pernah terjadi di negara merdeka, demokratis, dan memiliki pers yang bebas. Sen menunjukkan betapa pentingnya kebebasan dan hak politik masyarakat (Amartya Sen, 1999). Keduanya dapat mencegah terjadinya petaka politik dan ekonomi yang lebih buruk. Ketika semuanya berjalan lancar, kebebasan dan hak politik mungkin tak terasa memikat. Tetapi,

dalam kesulitan sosial dan ekonomi, institusi ekonomi dan politik yang baik menjadi begitu penting. Karena itu, ketidakbebasan ekonomi dapat menumbuhkan ketidakbebasan sosial seperti halnya ketidakberpihakan sosial atau politik juga dapat mendorong ketidakbebasan ekonomi. Kebebasan politik dalam bentuk kebebasan berbicara dan pemilihan umum membantu mempromosikan keamanan ekonomi. Peluang sosial dalam bentuk fasilitas pendidikan dan kesehatan memfasilitasi partisipasi ekonomi. Fasilitas ekonomi dalam bentuk peluang untuk berpartisipasi dalam perdagangan dan produksi dapat membantu menghasilkan kelimpahan pribadi serta sumber daya publik untuk fasilitas sosial. Kebebasan dalam berbagai aspek akan saling menguntungkan.

Negara yang otoriter di mana saat ini Negara dalam keadaan stabil dan pertumbuhan ekonomi tinggi maka kebebasan tidak akan dituntut oleh warga negara namun ketika negara otoriter tersebut mengalami krisis maka warga negara dalam negara otoriter tersebut pasti akan menuntut kebebasan (Amartya Sen 1999). Hal ini sudah terjadi pada negara-negara yang ada di Asia Tenggara dan Asia Timur seperti China, Malaysia, Thailand, Singapura dan juga Indonesia. Di mana ketika itu rezim otoriter berkuasa namun ketika mengalami krisis rezim otoriter tersebut dipaksa memberikan kebebasan dalam bentuk demokrasi. Kebebasan untuk memilih, memberi kita kesempatan untuk memutuskan apa yang harus kita lakukan, tetapi dengan kesempatan itu datang tanggung jawab atas apa yang kita lakukan sejauh tindakan itu dipilih (Amartya Sen, 2009). Karena kemampuan adalah kekuatan untuk melakukan sesuatu, pertanggungjawaban yang berasal dari kemampuan itu, kekuatan itu adalah bagian dari perspektif kemampuan, dan ini dapat memberikan ruang bagi tuntutan tugas yang secara luas dapat disebut tuntutan deontologis. Ada tumpang tindih di sini antara kekhawatiran yang berpusat pada lembaga dan implikasi dari pendekatan berbasis kemampuan, tetapi tidak ada yang segera dapat diperbandingkan dalam perspektif utilitarian. Perspektif realisasi sosial, termasuk kemampuan aktual yang dapat dimiliki orang, membawa kita secara tak terhindarkan ke sejumlah besar masalah lebih lanjut yang ternyata menjadi sangat penting bagi analisis keadilan di dunia, dan ini harus diperiksa dan diteliti.

### C. Metode Penelitian

Metode dalam penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan tipe deskriptif. Metode dalam menentukan informan menggunakan *purposive sampling* di mana informan ditentukan terlebih dahulu sebelum mencari data di lapangan. Metode pencarian data menggunakan wawancara dan studi dokumentasi. Penelitian ini

mewawancarai 6 informan. Langkah awal dalam menganalisis data adalah mengumpulkan data yang ada, menemukan informasi dan data yang relevan, menyusun secara sistematis, menyintesis data, kemudian mempresentasikan hasilnya.

#### D. Hasil

Amartya Sen juga melihat bahwa keadilan dapat diwujudkan jika didekati dengan cara praktis bukan dengan cara teoretis. Setiap individu memiliki kebutuhan yang berbeda-beda sehingga kita tidak boleh membuat generalisasi tentang kebutuhan individu. Pelaksanaan PKH di Kota Surabaya tidak membuat generalisasi kebutuhan setiap penerima namun lebih melihat apa kebutuhan dari individu tersebut. Menurut Amartya Sen, ketika berbicara tentang keadilan harus mempunyai tujuan untuk menghilangkan ketidakadilan bukan menunjukkan karakteristik masyarakat yang ideal karena setiap manusia memiliki kebutuhan yang berbeda-beda. Setiap peserta dalam pelaksanaan PKH mendapatkan bantuan yang berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan mereka. Bantuan yang berbeda-beda tersebut mengakibatkan hak dan kewajiban setiap peserta PKH juga berbeda-beda.

Pelaksanaan PKH adalah realisasi keadilan bagi masyarakat yang para peserta penerima bantuan didorong untuk menggunakan hak-hak dasar mereka. Hak dasar tersebut berupa akses terhadap pendidikan, akses terhadap kesehatan, pemberian bantuan pangan dan mereka diwajibkan untuk menggunakan fasilitas tersebut. Syarat penerima bantuan PKH adalah masyarakat miskin dan mempunyai komponen. Masyarakat penerima bantuan PKH adalah masyarakat dengan kluster yang terendah sehingga dapat dikatakan dengan sumber daya manusia (SDM) dengan tingkat rendah. Bagaimana mungkin SDM dengan tingkat rendah tersebut dapat dengan baik menyatakan pendapat, berserikat atau ikut organisasi politik. Maka dari itu PKH lebih pada pemenuhan hak-hak dasar yaitu pendidikan dan kesehatan.

Penerima bantuan PKH akan menerima bantuan berbeda-beda sesuai dengan komponen yang dimiliki saat ini. Mereka akan divalidasi sesuai dengan komponen yang mereka miliki. Keadilan bukanlah soal bagaimana seorang individu tersebut dapat dengan bebas mengajukan pendapat, berserikat dengan bebas atau ikut organisasi politik namun menurut Amartya Sen keadilan adalah bagaimana memenuhi kebutuhan dasar dari kehidupan manusia seperti pendidikan, kesehatan, dan rasa aman. Ketika kebutuhan dasar tersebut dapat terpenuhi maka mereka bisa menyatakan pendapat, berserikat, dan ikut



organisasi politik. Maka PKH dalam hal ini lebih pada pemenuhan hak-hak dasar yaitu pendidikan dan kesehatan. Sehingga dalam pelaksanaan PKH terdapat empat materi untuk mewujudkan keadilan yaitu kebebasan, kapabilitas, kesejahteraan, dan kesetaraan.

Pertama, kebebasan (*freedom*). Adanya kebebasan dalam mewujudkan keadilan bukan hanya dimaknai sebagai tidak adanya paksaan dari pihak luar namun juga kebebasan untuk memutuskan bagaimana meraih apa yang kita inginkan. Adanya kebebasan untuk memutuskan tersebut akan membuat kita lebih bertanggung jawab dengan apa yang telah kita putuskan. Kebebasan untuk meraih apa yang dia inginkan ini kemudian disebut Amartya Sen sebagai kapabilitas. Sehingga dalam konsep kebebasan Amartya Sen terdapat dua aspek, yakni aspek proses dan aspek kesempatan (Sunaryo, 2017). Aspek proses dalam kebebasan lebih memprioritaskan proses memilih atau mengambil keputusan. Menentukan sesuatu yang dianggap baik untuk dirinya tanpa ada paksaan dari pihak luar. Pemberian kebebasan ini kita dapat memastikan bahwa kita tidak dipaksa atau didesak oleh pihak lain. Kebebasan dalam aspek proses lebih bersifat *procedural* atau *formal*. Pelaksanaan PKH dalam aspek proses ini dapat ditemui pada pendamping PKH maupun penerima PKH.

Pelaksanaan PKH di Kota Surabaya memberikan kebebasan pada penerima bantuan untuk menggunakan dana bantuan untuk keperluan apa saja. Aturan pelaksanaan PKH dalam menggunakan dana bantuan harus digunakan untuk menunjang penerima untuk mengakses fasilitas pendidikan dan fasilitas kesehatan namun karena hal ini sulit dilakukan maka para pendamping membebaskan para penerima bantuan untuk menggunakan dana bantuan tersebut untuk keperluan sehari-hari.

Adanya kebebasan dari pendamping tersebut memberikan para penerima untuk memutuskan bagaimana menggunakan dana bantuan tersebut namun juga terdapat tanggung jawab yang harus dilakukan oleh penerima bantuan. Kewajiban penerima bantuan adalah memastikan bahwa mereka harus menggunakan fasilitas pendidikan dan fasilitas kesehatan. Tanggung jawab penerima bantuan di bidang pendidikan adalah memastikan bahwa anaknya harus hadir minimal 85% dalam kegiatan belajar mengajar sedangkan di bidang kesehatan adalah harus memeriksakan anaknya di fasilitas kesehatan terdekat mereka dan anggota keluarga mengikuti kegiatan di bidang kesejahteraan sosial sesuai kebutuhan bagi keluarga yang memiliki komponen penyandang disabilitas berat. Kebebasan dalam pelaksanaan PKH juga terlihat dalam kepengurusan kelompok. Di sini para pendamping membebaskan para penerima untuk memilih siapa yang akan menjadi pengurus

kelompok mereka. Pendamping tidak akan menunjuk seseorang untuk menjadi ketua kelompok. Seorang ketua kelompok yang dipilih oleh anggota akan lebih bertanggung jawab karena merasa sudah dipercaya untuk mengemban tugas berat tersebut. Sehingga tanggung jawab tersebut tidak ditinggal begitu saja. Aspek kebebasan dalam mewujudkan keadilan dalam pelaksanaan PKH di Surabaya sudah dilaksanakan oleh pengurus PKH.

Kedua, kapabilitas (*Capability*). Adanya kebebasan untuk meraih apa yang kita inginkan ini yang disebut oleh Amartya Sen sebagai kapabilitas. Di sini kapabilitas tidak dilihat dari sumber daya yang dimiliki namun lebih pada usaha dari individu tersebut. Sehingga ketika seseorang melakukan kapabilitas akan dipengaruhi oleh kondisi lingkungan. Amartya Sen berpendapat bahwa orang miskin bukanlah orang yang mempunyai pendapatan ekonomi yang rendah namun pemahaman Amartya Sen mengenai orang miskin adalah orang yang kehilangan kapabilitas. Kapabilitas seseorang dalam hal ini untuk mencapai sesuatu akan dipengaruhi oleh kondisi sosial lingkungannya seperti, kondisi politik, kondisi sosial, budaya di mana orang tersebut hidup. Sehingga dengan pengaruh kondisi lingkungan tersebut Amartya Sen membagi kapabilitas menjadi dua, yakni kebebasan kesejahteraan (*well-being freedom*) dan kebebasan kepelakuan (*agency freedom*) (Sunaryo, 2017).

Kapabilitas seorang penerima keluarga harapan terlihat kesempatan yang diberikan kepada penerima untuk bisa mengikuti kursus pendidikan di balai latihan kerja (BLK). Di sini semua anggota keluarga penerima PKH dapat mengikuti kursus gratis di balai latihan kerja (BLK). Para anggota keluarga penerima bantuan bisa mengikuti kursus yang mereka inginkan seperti kursus menjahit, kursus otomotif, kursus kecantikan dsb. Pemberian kesempatan untuk mengikuti pendidikan di balai latihan kerja (BLK) tersebut bertujuan supaya mereka mendapatkan keterampilan untuk memasuki dunia kerja. Kapabilitas penerima PKH di Kota Surabaya untuk mendapatkan apa yang diinginkan cukup besar namun juga mendapatkan pengaruh dari lingkungan sekitar.

Ketiga, kebahagiaan (*happines*). Kebahagiaan tidak hanya dilihat dari banyaknya pendapatan yang diterima. Perspektif ilmu ekonomi melihat orang bahagia dari pendapatan yang mereka terima namun pada kenyataannya belum tentu orang kaya merasa bahagia. Kebahagiaan dalam pelaksanaan PKH dapat dilihat dari tidak adanya yang menolak untuk menjadi peserta PKH. Mereka juga tidak pernah mengajukan diri untuk dijadikan penerima PKH. Adanya PKH tersebut membuat penerima yang dulunya sering menunggak pembayaran sekolah anaknya sekarang tidak lagi menunggak pembayaran. Adanya bantuan dari PKH ini

juga ada harapan bagi penerima bantuan untuk membuat anggota keluarga yang menyandang disabilitas untuk ikut dalam pelatihan di BLK. Para penerima PKH sadar bahwa anggota keluarga penyandang disabilitas jika mengikuti pelatihan di BLK akan mendapatkan keterampilan untuk memasuki dunia kerja. Mereka sadar bahwa dengan adanya keterampilan maka akan membuat anggota keluarga penyandang disabilitas akan lebih mandiri dan ketergantungan dengan orang lain akan juga berkurang.

Namun dengan adanya bantuan tersebut tidak juga membuat penerima bantuan bahagia sepenuhnya. Saat ini sering terjadi kecemburuan sosial antara penerima dan yang tidak menerima PKH. Masyarakat yang tidak menerima bantuan PKH sering tidak terima dengan mereka yang menerima bantuan. Sering terjadi ejekan dari masyarakat yang tidak menerima bantuan karena masyarakat yang tidak menerima bantuan merasa dirinya juga pantas untuk menerima bantuan, untuk meredam kecemburuan sosial tersebut maka saat ini penyaluran dana bantuan menggunakan ATM. Adanya ATM ini bertujuan supaya pengambilan dana lebih mudah dan juga tidak diketahui oleh siapa pun. Namun pada kenyataannya dengan sistem ATM ini terdapat beberapa KPM yang kesulitan karena tempatnya yang cukup jauh. Kebahagiaan penerima PKH tidak dapat diukur dari pendapatan yang mereka terima namun karena mereka mendapatkan kecemburuan sosial dari masyarakat.

Keempat, kesetaraan (*Equality*). Kapabilitas seseorang untuk mendapatkan yang diinginkan selalu berbeda-beda. Di sini Amartya Sen melihat bahwa untuk mewujudkan keadilan harus ada kesetaraan. Maksudnya, dengan kesetaraan di sini adalah kesetaraan tentang kemampuan. Kemampuan seseorang untuk melakukan sesuatu pasti berbeda-beda maka dari itu kita tidak boleh membuat generalisasi. Pelaksanaan PKH tidak membuat memberikan bantuan sama rata kepada setiap penerima. Di sini dalam pelaksanaannya melihat apa saja komponen yang dimiliki oleh keluarga tersebut. Karena semakin banyak komponen di dalam keluarga maka bantuan yang diterima akan semakin banyak.

Kesetaraan dalam pelaksanaan program keluarga juga terjadi pada saat pendamping mencoba untuk membuat peserta penerima bantuan sadar untuk graduasi mandiri. Para pengurus PKH sadar bahwa kemampuan setiap penerima PKH berbeda-beda. Para pendamping tidak mau memaksakan para penerima PKH untuk melakukan graduasi mandiri. Mereka hanya bisa memotivasi supaya penerima bantuan bersedia melakukan graduasi

karena sadar bahwa saat ini mereka sudah mampu dan tidak membutuhkan dana bantuan lagi. Jika dilihat kemampuan para penerima PKH untuk melakukan graduasi.

Amartya Sen berpendapat bahwa keadilan harus direalisasikan supaya dapat mengurangi ketidakadilan yang ada di masyarakat. Maka untuk merealisasikan keadilan di masyarakat menurut Amartya Sen memerlukan kebebasan. Adanya kebebasan maka masyarakat bisa mendapatkan apa yang diinginkan atau bisa disebut dengan kapabilitas. Namun pada kenyataannya Amartya Sen tidak menjelaskan secara detail bagaimana kebebasan itu terbentuk. Amartya Sen lebih mengutamakan bagaimana kebebasan tersebut dapat digunakan oleh individu namun tidak melihat bagaimana kebebasan individu tersebut terbentuk. Di sinilah salah satu kelemahan dari perspektif keadilan Amartya Sen. Preferensi kebebasan seorang individu dibentuk oleh keadaan yang dialami. Pembentuk kebebasan tersebut bisa jadi keadaan di masa lalu atau saat ini. Misalnya, preferensi kebebasan individu dipengaruhi oleh kekuasaan atau ketidaksetaraan. Seorang individu yang sedang berada dalam situasi yang tidak menguntungkan cenderung menyesuaikan preferensi mereka dengan keadaan yang sedang terjadi. Seseorang membuat preferensi masa depan mereka karena pilihannya preferensi mereka dibuat berdasarkan preferensi masa lalu. Sehingga preferensi orang miskin cenderung terbatas dari pada orang kaya.

PKH merupakan bantuan bagi masyarakat miskin dengan tingkat SDM yang rendah sehingga sulit untuk keluar dari jeratan kemiskinan. Amartya Sen berpendapat bahwa dengan pemberian kebebasan akan membuat masyarakat menjadi semakin sejahtera. Namun pada kenyataannya pemberian kebebasan pada masyarakat miskin belum tentu membuat mereka terlepas dari jeratan kemiskinan. Hal ini terbukti dari masih sedikitnya peserta PKH yang mampu untuk graduasi mandiri. Di Kota Surabaya sendiri hanya terdapat 11 peserta PKH yang mampu untuk melakukan graduasi mandiri. Graduasi mandiri tersebut dilakukan karena peserta PKH sudah merasa mampu dan tidak membutuhkan bantuan dari PKH lagi.

Hal seperti ini juga dibenarkan oleh koordinator PKH Kota Surabaya. Selama ini penerima PKH dianggap masyarakat dengan kluster terendah. Para pendamping PKH sulit mentransfer keilmuan untuk para penerima PKH. Selain itu juga faktor eksternal dari aktor-aktor lokal kurang memperhatikan penerima PKH. Para aktor lokal tidak memperhatikan mereka dan lebih membiarkan mereka, dapat dikatakan bahwa para aktor lokal tersebut tidak memberikan bantuan supaya penerima PKH ini bisa hidup dengan lebih baik.

Dukungan dari masyarakat sekitar juga sangat memengaruhi preferensi dari penerima PKH. Pengaruh dari lingkungan sekitar penerima PKH juga akan membuat mereka tidak mempunyai kebebasan untuk menentukan preferensi mereka. Hal ini dapat dikatakan bahwa karena masyarakat penerima PKH adalah masyarakat miskin membuat preferensi yang mereka ambil ditentukan oleh lingkungan di mana mereka tinggal. Salah satu kelemahan perspektif Amartya Sen yang tidak memberi perhatian pada bagaimana preferensi kebebasan seorang individu tersebut dapat terbentuk.

Kelemahan perspektif Amartya Sen juga terlihat ketika mengabaikan kebutuhan kolektif. Amartya Sen lebih memperhatikan kebutuhan individu dari pada kebutuhan kolektif. Amartya Sen lebih menekankan bahwa kebutuhan individu lebih penting dari pada kebutuhan kelompok. Hal ini tentu saja sangat mengabaikan keputusan yang telah dibuat bersama dan membuat keputusan yang telah dibuat oleh individu akan sangat sulit untuk dicapai. Di sinilah salah satu kelemahan dari Amartya Sen yang hanya berfokus pada kebutuhan individu.

Pelaksanaan PKH tidak semuanya mengutamakan keputusan individu namun harus mempertimbangkan keputusan kelompok. Keputusan kelompok dalam pelaksanaan PKH ini terlihat ketika seorang pendamping ingin memberikan sanksi kepada penerima karena kurangnya komitmen. Seorang pendamping dalam memberikan sanksi kepada penerima yang tidak komitmen bukan merupakan keputusannya sendiri namun harus mendapatkan persetujuan dari koordinator Kota dan juga operator PKH Kota. Ketika semuanya sudah setuju maka sanksi tersebut dapat diberikan kepada penerima PKH yang komitmennya kurang tersebut. Sanksi tersebut bisa penangguhan bantuan atau dikeluarkan dari kepesertaan PKH. Jadi ketika memberikan sanksi bukan keputusan dari seorang individu saja namun harus keputusan kolektif dari semua pihak.

Keputusan kolektif juga terlihat dari kepengurusan kelompok dalam PKH. Setiap pendamping akan membentuk kelompok agar memudahkan dalam memantau peserta dampungannya. Ketika membentuk kepengurusan kelompok maka sepenuhnya itu menjadi keputusan yang dibentuk oleh kelompok. Para pengurus kelompok sepenuhnya adalah keputusan dari kelompok tersebut. Di sini para anggota kelompok akan memilih siapa yang akan menjadi ketua mereka dalam kelompok tersebut. Jadi keputusan yang menjadi ketua kelompok adalah keputusan kolektif dari para anggota kelompok bukan keputusan dari

pendamping PKH. Di sini Amartya Sen memiliki kelemahan karena hanya lebih mementingkan keputusan individu.

Amartya Sen juga ketika menjelaskan kapabilitas tidak melihat apa yang individu miliki seperti prestasi atau fungsi namun lebih melihat kemampuan untuk mencapai tujuan tanpa melihat proses yang dilalui. Di sini Amartya Sen mendapatkan kritikan yang keras dari Nassbaum yang menyebutkan bahwa tidak adanya ambang batas (*threshold*). Konsep ambang batas Nassbaum adalah tentang martabat manusia. Ketika ada ambang batas dalam melakukan kapabilitas maka hal tersebut akan menjaga martabat individu tersebut.

Pelaksanaan PKH selain memberikan bantuan sesuai dengan komponen yang dimiliki juga memberikan kesempatan kepada penerima untuk mengembangkan bakat dan minat bagi setiap anggota keluarga. Peserta PKH diberikan keterampilan sesuai dengan keinginan mereka. Jadi ketika seorang peserta PKH pandai menjahit maka mereka akan difasilitasi untuk menjahit supaya keterampilan mereka bisa menghasilkan pendapatan. Jika peserta PKH memiliki keterampilan dalam membuat kerajinan tangan maka juga akan difasilitasi untuk membuat kerajinan tangan agar dapat menghasilkan pendapatan. Adanya fasilitas sesuai dengan keterampilan mereka akan membuat kapabilitas yang mereka inginkan bisa segera tercapai.

## E. Kesimpulan

Keadilan menurut Amartya Sen tidak berhenti pada pembentukan institusi yang adil namun bagaimana institusi tersebut merealisasikan keadilan kepada masyarakat untuk mengurangi ketidakadilan di masyarakat. Pelaksanaan PKH di Kota Surabaya tidak berhenti pada pembentukan institusi untuk menciptakan keadilan bagi penderita disabilitas namun institusi tersebut merealisasikan keadilan bagi penderita disabilitas. Pelaksanaan PKH di Kota Surabaya tidak berhenti pada pemberian bantuan secara finansial namun juga mendorong dan mengawasi penyandang disabilitas yang menjadi peserta PKH untuk menggunakan fasilitas pendidikan dan fasilitas kesehatan. Dorongan dan pengawasan untuk menggunakan fasilitas kesehatan dan pendidikan ini merupakan wujud dari realisasi keadilan bagi masyarakat untuk mengurangi ketidakadilan.

Amartya Sen juga melihat bahwa keadilan dapat diwujudkan jika didekati dengan cara praktis bukan dengan cara teoretis. Setiap individu memiliki kebutuhan yang berbeda-beda sehingga kita tidak boleh membuat generalisasi tentang kebutuhan individu. Pelaksanaan

PKH di Kota Surabaya tidak membuat generalisasi kebutuhan setiap penerima namun lebih melihat apa kebutuhan dari individu tersebut. Setiap penerima bantuan PKH akan menerima bantuan berbeda-beda sesuai dengan komponen yang dimiliki saat ini. Mereka akan divalidasi sesuai dengan komponen yang mereka miliki. Keadilan bukanlah soal bagaimana seorang individu tersebut dapat dengan bebas mengajukan pendapat, berserikat dengan bebas atau ikut organisasi politik namun menurut Amartya Sen keadilan adalah bagaimana memenuhi kebutuhan dasar dari kehidupan manusia seperti pendidikan, kesehatan, dan rasa aman. Ketika kebutuhan dasar tersebut dapat terpenuhi maka mereka bisa menyatakan pendapat, berserikat, dan ikut organisasi politik. Maka PKH dalam hal ini lebih pada pemenuhan hak-hak dasar yaitu pendidikan dan kesehatan. Sehingga dalam pelaksanaan PKH terdapat empat materi untuk mewujudkan keadilan yaitu kebebasan, kapabilitas, kesejahteraan, dan kesetaraan. Keempat materi yang gagas oleh Amartya Sen tersebut dijalankan dalam pelaksanaan PKH di Kota Surabaya sehingga keadilan di Kota Surabaya bisa direalisasikan.

## F. Referensi

- Arief, A. (2002). *Pengantar Ilmu dan Metodologi Pendidikan Islam*. Jakarta: Ciputat Pres
- Nugroho. Heru (2001) Negara, pasar dan keadilan social, Pustaka Pelajar, Jogjakarta.
- Rawls, John (1995). *A Theory Of Justice*, Harvard, MA. Harvard University Press.
- S. Hasan (2018). Kritik Amartya Sen atas Teori Keadilan John Rawls: Kritik Pendekatan Komparatif atas Pendekatan Institusionalisme. *Jurnal Etika Respons*, 23(01).
- S. Maffettone (2011). Sen's Idea of Justice versus Rawls' Theory of Justice. *Indian Journal of Human Development*, 5(1), 119-132.
- Sen, Amartya Kumar (2009). *The idea of justice*. Harvard University Press.
- Sen, Amartya Kumar (1999). *Development As Freedom*. New York: Alfred Knopf.
- Sen, Amartya Kumar (1999) *Beyond the crisis: Development strategies in Asia* (No. 2). Institute of Southeast Asian.
- Sunaryo (2017). *Etika berbasis kebebasan Amartya Sen (integrasi kebebasan dalam pilihan sosial, demokrasi dan pembangunan)*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Nopiah, R., & Islami, P. A. (2018). Dampak Sosial-Ekonomi Koperasi Difabel dan Perwujudan Microfinance Access. *INKLUSI*, 5(2), 217-238.
- Rokhim, F. (2015). Makna Kerja bagi Penyandang Disabilitas di Yayasan Bina Karya "Tiara Handycraft" Surabaya. *Paradigma*, 3(3).
- Poerwanti, S. D. (2017). Pengelolaan Tenaga Kerja Difabel untuk Mewujudkan Workplace Inclusion. *INKLUSI*, 4(1), 1-24.

<https://bisnis.tempo.co/read/1069068/apindo-serapan-tenaga-kerja-penyandang-disabilitas-masih-rendah/full&view=ok> (diakses pada 25 Oktober 2019)

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/08/29/pada-2018-hanya-548-penyandang-disabilitas-yang-masih-sekolah> (diakses pada 25 Oktober 2019)