BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 ditegaskan bahwa pemerintah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Selama hampir 32 tahun, bangsa Indonesia mengalami suatu periode pemerintahan yang sentralistik dan terpusat hanya pada satu tangan kekuasaan saja, dimana segala kebijakan dan kewenangan yang menyangkut pemerintah dan masa depan suatu daerah ditentukan oleh presiden. Pemerintah daerah tidak diberikan kebebasan untuk mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri, melainkan segala sesuatunya ditentukan atas instruksi presiden. Akibatnya proses perkembangan suatu daerah mengalami proses stagnasi yang berimbas pada kesejahteraan rakyat yang tidak merata antara satu daerah dengan daerah lain yang pada akhirnya menimbulkan penderitaan rakyat yang diakibatkan oleh adanya kebijakan rezim yang berkuasa pada saat itu.

Pada era reformasi saat ini, banyak perubahan yang signifikan terjadi, perubahan dalam hal otonomi daerah dapat dilihat diamandemennya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 18

Agustus 2000. Dalam Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penjelasan mengenai Pasal 18 UUD 1945 menerangkan bahwa Wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula menjadi daerah yang lebih kecil. Maksudnya adalah bahwa Indonesia dibagi menjadi sejumlah besar dan kecil daerah yang bersifat otonom, yaitu daerah yang boleh mengurus rumah tangganya sendiri.

Pada saat ini paradigma pembangunan yang sentralistik terbukti telah gagal dan perlu dikembangkan paradigma baru yaitu paradigma pembangunan yang melibatkan peran serta masyarakat secara lebih luas melalui peningkatan civil society sehingga pembangunan adalah dari masyarakat oleh masyarakat dan untuk masyarakat yang pada akhirnya adalah pembangunan bangsa secara keseluruhan, dan itu hanya dapat terjadi apabila pembangunan dimulai dari pembangunan masyarakat desa.

Konsep peran masyarakat mencerminkan paradigma baru pembangunan, yang memiliki karakteristik dengan berfokus pada rakyat (*people-centered*), partisipatif (*participatory*), memberdayakan (*empowering*), dan berkesinambungan (*sustainable*). Karena itu konsep ini merupakan sebuah konsep pembangunan ekonomi yang di dalamnya mencakup nilai-nilai sosial. Menurut Ginanjar Kartasasmita (2006), dasar pandangannya adalah bahwa upaya yang dilakukan harus diarahkan langsung pada akar persoalannya, yaitu meningkatkan kemampuan rakyat. Pada aspek

dan sisi yang tertinggal dalam masyarakat harus ditingkatkan nilainya dengan mengembangkan dan mengimplementasikan potensinya, atau dengan kata lain memberdayakannya.

Permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan diberbagai negara yang masih belum bisa teratasi sepenuhnya, begitu juga dengan di Indonesia. Permasalahan kemiskinan di Indonesia mengalami perubahan yang tidak pasti setiap tahunnnya mengalami penurunan. Sejak tahun 1976 sampai dengan tahun 2015 telah menunjukan tren penurunan yang cukup siginifikan. Pada tahun 1976, ada 40% atau sekitar 54 Juta penduduk Indonesia berada di bawah garis kemiskinan. Pada tahun 1996 atau selama 2 dekade jumlah penduduk miskin berkurang menjadi 22,5 juta jiwa (13,7%). Pada tahun 1998 setelah krisis enonomi penduduk miskin meningkat menjadi 49,5 juta jiwa (hampir 25%) pada tahun 1998.

Secara nasional penduduk miskin yang masih dibawah garis kemiskinan pada bulan Maret 2014 adalah 30,02 juta jiwa (12,49%), jika dibandingkan dengan bulan Maret 2010 yaitu 31.02 juta jiwa (13,33%) maka telah terjadi penurunan jumlah penduduk miskin secara signifikan yaitu sekitar 1 juta jiwa atau telah terjadi penurunan angka kemiskinan sekitar 0,84%. Pada periode 2005-2009 angka kemiskinan menurun antara 1.16 sampai 1,27% per tahun dan mampu mengentaskan hampir 7 juta jiwa dari kemiskinan selama periode tersebut. Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2014 mencapai 29,89 juta orang (12,36%), turun 0,13 juta orang (0,13 %) dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2014 yang

sebesar 30,02 juta orang Www.Setkab.Go.Id, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia (*Kemiskinan Dalam Angka Dan Fakta*).

Pemerintah Indonesia sendiri sudah melakukan berbagai cara untuk menganggulangi kemiskinan sejak mulai dari masa orde Baru. Pemerintah secara tegas mengidentifikasi sasaran upaya penanggulangan dan penghapusan kemiskinan. Untuk mencapai sasaran ini, pemerintah menggunakan pendekatan langsung dan tidak langsung. Di antara berbagai upaya langsung yang telah diluncurkan, terdapat empat program utama, yakni: Inpres Desa Tertinggal (IDT), Program Pembangunan Kesejahteraan Keluarga (Takesra/Kukesra), Program Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil (P4K), dan Program kembar, yakni : Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dan Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Satu-satunya program yang cukup sukses dalam mengentaskan kemiskinan adalah Inpres Desa Tertinggal (IDT). Program tersebut mampu menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara yang berhasil menanggulangi kemiskinan. Namun, ketika tahun 1997 Indonesia mengalami krisis keuangan, jumlah orang miskin yang tadinya terkurangi secara drastis, menjadi meninggi lagi. Pemerintah kemudian berkali-kali mengganti dan menggulirkan program-program baru yang tujuannya untuk mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia.

Setelah orde baru, bermunculan berbagai kebijakan yang dimaksudkan untuk mengurangi angka kemiskinan, misalnya JPS, BLT, PNPM Mandiri, dll. Program JPS yang pada tahun 2001 berganti nama menjadi RASKIN (Beras untuk Rakyat Miskin), dinilai masih memiliki banyak kekurangan, karena ternyata banyak progaram bantuan yang dilaksanakan tidak tepat pada sasaran. Misalnya saja dapat dilihat pada penyaluran program bantuan Raskin, yang mana banyak mengalami penyimpangan yang dimulai dari lembaga penyalur bantuan raskin itu sendiri. Begitu pula dengan Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang banyak dikritik oleh berbagai pihak. Banyak sekali hasil-hasil penelitian yang menunjukkan bahwa program ini sangat tidak efektif. Karena sifatnya yang langsung hanya untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakat, banyak pihak mengkritik kebijakan pemerintah ini. Selain karena masalah ketidaktepatan sasaran, karena banyak data yang tidak valid akibat ulah oknum-oknum tidak bertanggung jawab, program ini dinilai tidak memandirikan masyarakat. Ketergantungan masyarakat terhadap pemberian pemerintah semakin tinggi dan pada pada akhirnya justru akan semakin menghambat laju pertumbuhan ekonomi bangsa (Laporan Studi Lapangan. Jakarta: *Lembaga Penelitian Smeru*).

Program pemberdayaan ekonomi dan peningkatan jaminan sosial masyarakat desa sudah sejak lama dijalankan oleh Pemerintah melalui berbagai program. Namun upaya itu belum membuahkan hasil yang memuaskan sebagaimana diinginkan bersama. Banyak faktor yang

mempengaruhi keberhasilan program-program ini dimasyarakat, beberapa hal diantaranya adalah (1) Program pemberdayaan ekonomi yang masih bersifat parsial dan sektoral, (2) Mensyaratkan pembentukan lembaga (unit pelaksana), yang tidak jarang tugas dan fungsinya tidak jauh berbeda dengan lembaga yang dibentuk pada program yang lain, (3) Berusia pendek dan belum bersifat berkelanjutan, jika program berakhir maka berakhir juga kerja lembaga tersebut. Permasalahan ego sektoral dari lembaga-lembaga tersebut tidak jarang menjadi permasalahan baru di desa. Daripada bertujuan untuk meningkatkan kemandirian ekonomi masyarakat, tidak jarang lembaga ekonomi tersebut harus tumpang tindih dengan lembaga ekonomi yang lain. Hal ini lebih disebabkan karena keberadaan lembaga-lembaga tersebut yang dibentuk melalui intervensi pemerintah, akibatnya justru menghambat daya kreativitas dan inovasi masyarakat desa dalam mengelola dan menjalankan mesin ekonomi di pedesaan. Sistem dan mekanisme kelembagaan ekonomi di pedesaan tidak berjalan efektif dan berimplikasi pada ketergantungan terhadap bantuan pemerintah sehingga mematikan semangat kemandirian.

Belajar dari kurang efektifnya pelaksanaan program yang sudah ada, satu pendekatan baru yang diharapkan mampu menstimuli dan menggerakkan roda perekonomian di pedesaan adalah melalui penyatuan pengelolaan kelembagaan ekonomi yang ada. Aset ekonomi yang ada didesa harus dikelola sepenuhnya oleh masyarakat desa. Bentuk kelembagaan sebagaimana disebutkan di atas dinamakan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Badan usaha ini sesungguhnya telah diamanatkan di dalam UU

No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (bahkan oleh undang-undang sebelumnya, UU 22/1999) dan Peraturan Pemerintah (PP) no. 71 Tahun 2005 Tentang Desa. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 213 ayat (1) disebutkan bahwa "Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa". Disebutkan pula bahwa tujuan pendirian BUMDes antara lain dalam rangka peningkatan Pendapatan Asli Desa (PADesa). Saragi (2004) dalam bukunya menyebutkan ada 5 tujuan pembentukan BUMDes yaitu (a) Peningkatan kemampuan keuangan desa, (b) Pengembangan usaha masyarakat dalam rangka pengentasan kemiskinan, (c) Mendorong tumbuhnya usaha masyarakat, (d) Penyedia jaminan sosial, (e) Penyedia pelayanan bagi masyarakat desa.

Sedangkan maksud dari pendirian BUMDes tersebut adalah sebagai usaha desa yang dimaksudkan untuk menampung seluruh kegiatan peningkatan pendapatan masyarakat, baik yang berkembang menurut adat istiadat setempat maupun kegiatan perekonomian yang diserahkan untuk dikelola oleh masyarakat dari program proyek pemerintah dan pemerintah daerah. Sedangkan tujuan dari pendirian BUMDes adalah sebagai upaya untuk memberdayakan masyarakat pedesaan dengan meningkatkan kapasitas masyarakat dalam merencanakan dan mengelola pembangunan perekonomian desa, serta mendukung kegiatan investasi lokal dan meningkatkan keterkaitan perekonomian pedesaan dan perkotaan dengan membangun sarana dan prasarana perekonomian pedesaan yang dibutuhkan untuk mengembangkan

produktifitas usaha mikro pedesaan. Disamping itu pendirian BUMDes ini mempunyai sasaran yaitu terlayaninya masyarakat desa dalam mengembangkan usaha ekonomi produktif serta tersedianya beragam media usaha dalam mengurangi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin pedesaan.

BUMDes ini diharapkan juga mampu menstimulasi dan menggerakkan roda perekonomian di pedesaan. Aset ekonomi yang ada di desa harus dikelola sepenuhnya oleh masyarakat desa. Substansi dan filosofi BUMDes harus dijiwai dengan semangat kebersamaan dan *self help* sebagai upaya memperkuat aspek ekonomi kelembagaannya. Pada tahap ini, BUMDes akan bergerak seirama dengan upaya meningkatkan sumber-sumber pendapatan asli desa, menggerakkan kegiatan ekonomi masyarakat dimana peran BUMDes sebagai institusi payung dalam menaungi. Upaya ini juga penting dalam kerangka mengurangi peran *free-rider* yang seringkali meningkatkan biaya transaksi dalam kegiatan ekonomi masyarakat melalui praktek *rentenir* (Nurcholis, 2011).

Berdasarkan survei pendahuluan yang telah dilakukan oleh peneliti di Desa Panggungharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul, diperoleh data bahwa Implementasi otonomi bagi desa terutama di Desa Panggungharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul salah satunya adalah berupa BUMDes yang dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan untuk menjalankan usaha dibidang ekonomi. Inisiatif pengembangan ekonomi desa ini muncul melalui Perdes Nomor 07 Tahun 2013 tentang BUMDes di Desa

Panggungharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul yang diberi nama BUMDes “Panggung Lestari”. BUMDes ini didirikan dengan berbagai pertimbangan antara lain (1) inisiatif dari Pemerintah Desa dan masyarakat untuk mendirikan BUMDes, (2) potensi yang dibutuhkan baik potensi usaha ekonomi desa, sumberdaya alam di desa maupun sumberdaya manusia yang mampu mengelola BUMDes, (3) kesediaan dan ketersediaan modal dari Pemdes yang akan disertakan dalam bentuk pembiayaan dan kekayaan desa yang diserahkan untuk dikelola sebagai bagian dari usaha BUMDes.

Melalui BUMDes ini akan menjadi kekuatan bagi pemerintah desa untuk mengurus, mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, namun demikian penyelenggaraan pemerintahan tersebut tetap harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban yang dimaksud adalah dalam pengelolaan anggaran. Seringkali pengelolaan dana BUMDes tidak berimbang antara pemanfaatan pembangunan desa yang sesuai dengan kebutuhan dan merupakan salah satu bentuk desentralisasi guna mendorong tata pemerintahan yang baik dengan mengikuti kaidah-kaidah yang sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*. Dengan demikian mendekatkan negara ke masyarakat dan sekaligus meningkatkan peran serta partisipasi masyarakat, yang akhirnya mendorong akuntabilitas, transparansi dan responsivitas pemerintah lokal (Haryanto, 2007).

Berdasarkan uraian-uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka peneliti tertarik mengambil penelitian dalam skripsi dengan judul **"Pemberdayaan Masyarakat Melalui Unit Kelompok Usaha Pengelola Sampah, Badan Usaha Milik Desa di Desa Panggungharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul**".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana unit Kelompok Usaha Pengelola Sampah, Badan Usaha Milik Desa dalam pemberdayaan masyarakat di Desa Panggungharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang diajukan, tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui unit Kelompok Usaha Pengelola Sampah, Badan Usaha Milik Desa dalam pemberdayaan masyarakat di Desa Panggungharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul.

Hasil penelitian yang telah di sajikan penulis ini diharapkan dapat bermanfaat baik untuk kepentingan akademis maupun untuk kepentingan praktis, yaitu :

1. Manfaat Akademis :
   a. Untuk menambah pengetahuan dan melengkapi pembahasan tentang pemberdayaan masyarakat melalui Unit Kelompok Usaha Pengelola