

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kemiskinan merupakan salah satu masalah utama pembangunan di Indonesia. Kemiskinan yang semakin meningkat akhir-akhir ini dapat menimbulkan beberapa dampak pada sektor sosial, ekonomi, dan politik bagi bangsa Indonesia. Menurut data dari Badan Pusat Statistik (BPS) angka kemiskinan di Indonesia pada tahun 2016 mencapai 28,01 juta orang atau 10,86 persen dari jumlah seluruh penduduk di Indonesia, Kemiskinan dapat memunculkan berbagai permasalahan seperti Semakin banyaknya kejahatan, menurunnya tingkat pendidikan dan kesehatan masyarakat karena minimnya pendapatan masyarakat miskin. Hal tersebut merupakan indikasi berkurangnya tingkat kesejahteraan masyarakat dan meningkatnya angka kemiskinan.

Dalam upaya peningkatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, pembangunan nasional harus dilaksanakan di segala sektor kehidupan bangsa. Sektor-sektor pembangunan tersebut antara lain sektor politik, sektor ekonomi, sektor budaya, sektor hukum, sektor ilmu pengetahuan dan teknologi serta sektor keamanan. Guna mencapai semuanya itu diperlukan peran negara dalam membangun dan mengimplementasikan kebijakan publik di bidang kesejahteraan (publik welfare).¹

Pemerintah telah melakukan banyak usaha untuk menekan angka kemiskinan diantaranya diadakannya berbagai program pengentasan kemiskinan

¹ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta, 2007.

dan pemberdayaan masyarakat yang dijalankan oleh berbagai kementerian dan lembaga. Program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat yang pernah didirikan oleh pemerintah diantaranya adalah P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) yang dilaksanakan Departemen Pekerjaan Umum, PEMP (Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir) yang dilaksanakan Departemen Kelautan dan Perikanan, P4K (Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil) yang dilaksanakan Departemen Pertanian, PPK (Program Pengembangan Kecamatan) yang dilaksanakan Departemen Dalam Negeri, dan program lainnya yang telah dilakukan oleh pemerintah.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Deputi Kepala Bappenas Bidang Regional dan Daerah) selaku Ketua Tim Pengarah P3DT/PPK Pusat, pada tanggal 30 Juni 1999 mengeluarkan surat nomor 4079/D.V/06/99 mengenai Pedoman Umum Bantuan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) tahun anggaran 1999/2000 dengan mengalokasikan sejumlah 250 kecamatan yang tercakup dalam 117 kabupaten di 20 provinsi. Pedoman dalam pelaksanaan PPK berisi tujuan dan sasaran kelompok, serta lokasi PPK; mekanisme perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian, pengendalian dan pengawasan; dan bagaimana sumber dana, alokasi dana serta penyaluran dana.²

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) merupakan usaha pemerintah Indonesia untuk mengurangi kemiskinan masyarakat di pedesaan, dan juga untuk memperbaiki kinerja pemerintah daerah. Selain Program Pengembangan

² Hessel Nogi S. Tangkilisan, *36 Kasus Kebijakan Publik Asli Indonesia.*, Yogyakarta: BPFE, 2004.

Kecamatan (PPK), Pada tahun 2007 Pemerintah Indonesia telah mencanangkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM MANDIRI) yang terdiri dari PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, serta PNPM Mandiri wilayah khusus dan desa tertinggal.³

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri merupakan salah satu program pemberantasan kemiskinan yang sukses mengurangi kemiskinan di Indonesia yang diresmikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 1 Mei 2007 di Palu.⁴ PNPM Mandiri bertanggungjawab untuk meningkatkan ekonomi masyarakat pedesaan, perkotaan serta wilayah khusus dan desa tertinggal. Namun dengan diberlakukannya UU No. 6 tahun 2014 tentang desa dan aturan pengelolaan anggaran desa, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri telah berakhir menjadi pengelola kegiatan pemberdayaan masyarakat. Saat ini seluruh kegiatan pemberdayaan masyarakat berada dibawah tanggung jawab UPK (Unit Pengelola Kegiatan) yang menjadi salah satu agen pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia.

UPK (Unit Pengelola Kegiatan) adalah unit yang mengelola operasional kegiatan masyarakat perdesaan di kecamatan dan membantu BKAD (*Badan Kerjasama Antar Desa*) dalam mengkoordinasikan pertemuan-pertemuan di kecamatan. Pengurus UPK berasal dari anggota masyarakat yang diajukan dan dipilih berdasarkan hasil musyawarah desa. UPK (Unit Pengelola Kegiatan)

³ Tim Koordinasi, (*Petunjuk Teknis Operasional*) program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan, Jakarta.

⁴ Agusra, Rahmat, 2011, "Penyelesaian Kredit Macet Dikoperasi Bank Perkreditan Rakyat (Kbpr) Vii Koto Pariaman", Skripsi, Padang : Fakultas Hukum Reguler Mandiri Universitas Andalas.

bertanggung jawab sebagai agen pemerintah dalam melakukan peningkatan ekonomi masyarakat, penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di pedesaan.

UPK (Unit Pengelola Kegiatan) harus tetap menjadi lembaga keuangan yang mampu meningkatkan perekonomian masyarakat pedesaan, dalam hal ini UPK wajib untuk lebih bisa terus membuat terobosan guna tetap bisa menjadi pilihan utama para pemanfaat yang selama ini telah setia memanfaatkan dana yang bergulir di UPK (Unit Pengelola Kegiatan) tersebut. UPK (Unit Pengelola Kegiatan) harus terus membangun komunikasi dengan pemerintah desa, sehingga segala kegiatan yang berlangsung dapat dilaporkan secara terbuka dan transparan. Dengan adanya komunikasi yang baik tidak akan terjadi tumpang tindih terkait pemanfaatnya/tidak ada yang merasa dirugikan. Hal ini menjadi sinergi UPK (Unit Pengelola Kegiatan) yang berfokus dalam pengembangan ekonomi di pedesaan melalui pemberian perguliran modal usaha dengan sistem kelompok dan tentunya tanpa agunan (jaminan). Dengan sistem tanpa agunan ini, ternyata memiliki dampak negatif yaitu telah banyak pengurus kelompok yang mulai nakal dengan menyalahgunakan dana pinjaman bergulir dan dana usaha ekonomi produktif hingga ratusan juta rupiah. Selain itu banyak juga anggota yang mulai bermasalah dalam kegiatan pinjaman, dimana mereka sering bermasalah dalam pembayaran angsuran peminjaman dana di UPK. Untuk itu perlu dibuatkan/disepakati aturan yang tegas dan jelas dalam Musyawarah Antar Desa Sehingga bisa meminimalisir adanya penyalahgunaan

dana pinjaman bergulir yang dilakukan oleh para ketua kelompok / anggota kelompok.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian hukum dengan judul : **“TINJAUAN YURIDIS UNIT PENGELOLA KEGIATAN SEBAGAI AGEN PEMERINTAH DALAM UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh Unit Pengelola Kegiatan sebagai agen pemerintah terhadap upaya peningkatan ekonomi masyarakat dan aturan hukum yang mengaturnya?
2. Bagaimana proses penyelesaian pinjaman bergulir yang bermasalah dan hambatan-hambatan yang ditemui dalam penyelesaian pinjaman bergulir yang bemasalah di Unit Pengelola Kegiatan?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dapat dirinci tujuan dari penelitian ini sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui pengaruh Unit Pengelola Kegiatan sebagai agen pemerintah terhadap upaya peningkatan ekonomi masyarakat.
- b. Untuk mengetahui bagaimana proses penyelesaian pinjaman bergulir yang bermasalah dan hambatan-hambatan yang ditemui dalam

penyelesaian pinjaman bergulir yang bermasalah di Unit Pengelola Kegiatan.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Berdasarkan kegunaan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan tentang bidang hukum khususnya dibidang lembaga pemerintah dan cara penyelesaian masalah yang terjadi didalam suatu lembaga pemerintah, untuk melatih kemampuan penulis dalam melakukan penelitian lapangan, serta untuk menerapkan ilmu secara teoritis dan menghubungkannya dengan data yang diperoleh dari penelitian.

b. Manfaat Praktis

a) Bagi akademik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan ilmu pengetahuan dan tambahan referensi mengenai Tinjauan Yuridis Unit Pengelola Kegiatan Sebagai Agen Pemerintah Dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan. Disamping itu, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar perluasan penelitian, sebagai kajian pertimbangan dan pengembangan ke arah yang lebih baik bagi penelitian selanjutnya.

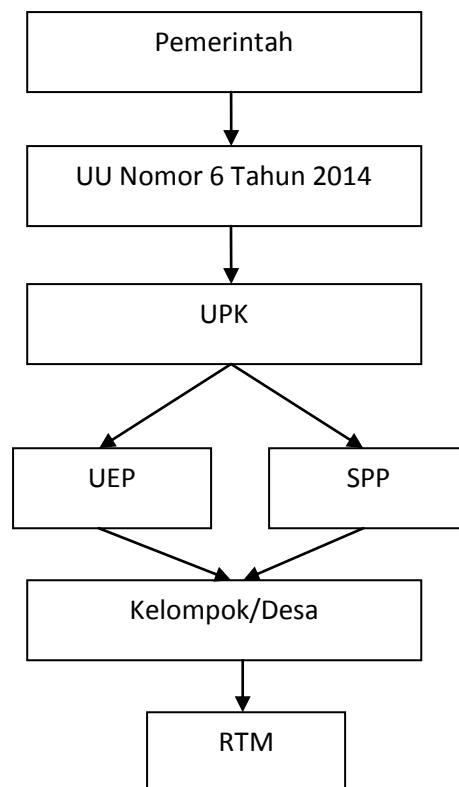
b) Bagi UPK (Unit Pengelola Kegiatan) dan Pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan bagi Unit Pengelola Kegiatan dan Pemerintah dalam

mengelola kegiatannya dan menangani setiap permasalahan yang terjadi di antara anggota dan masyarakat yang terkait sehingga dapat meningkatkan kinerja kegiatannya serta dapat mewujudkan tujuannya dalam upaya pengentaskan kemiskinan masyarakat di Indonesia.

D. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :



Pelaksanaan program UPK di dasari oleh kebijakan pemerintah yang tertuang didalam UU Nomor. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana di dalam pasal-pasalanya memuat tentang pemberian hak dari pemerintah kepada desa untuk melakukan pembangunan Desa yang bertujuan meningkatkan

kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana Desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Selain itu Desa juga diberi wewenang oleh pemerintah untuk melakukan pengembangan usaha bersama yang dimiliki oleh Desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing, kegiatan kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar Desa dalam bidang keamanan dan ketertiban.

UPK sebagai agen pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia memiliki program kegiatan yang berupa dana bergulir dimana seluruh dana program bersifat pinjaman dari UPK. Dana pinjaman bergulir tersebut dibagi menjadi dua program yaitu program UEP (Usaha Ekonomi Produktif) dan SPP (pinjaman kelompok perempuan). UEP merupakan jenis kegiatan dimana sasaran pinjaman dananya diberikan kepada kelompok/desa yang memiliki aneka usaha yang membutuhkan dorongan dana serta membutuhkan pendampingan dari UPK untuk meningkatkan usahanya. Sedangkan SPP adalah jenis kegiatan dana bergulir UPK dimana sasarannya adalah kelompok/kelompok perempuan seperti kelompok PKK. Seluruh dana bergulir UPK baik UEP maupun SPP seluruhnya sama-sama untuk digunakan oleh Rumah Tangga Miskin (RTM) guna mendanai kegiatan ekonomi masyarakat yang disalurkan melalui kelompok-kelompok masyarakat.

E. Metode Penelitian

Metode merupakan salah satu bagian dari cara yang tepat untuk melakukan sesuatu sedangkan penelitian merupakan suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporan.⁵

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁶

Metode yang digunakan penulis untuk mendapatkan data dan informasi yang diperlukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum Yuridis – Empiris, dimana penelitian ini terfokus pada kesiapan, kinerja dan kendala atau dampak yang terjadi dari adanya Unit Pengelola Kegiatan (UPK).

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pendekatan kualitatif adalah suatu pendekatan dalam melakukan penelitian yang berorientasi pada gejala-gejala yang bersifat alamiah karena orientasinya demikian, maka sifatnya naturalistik dan

⁵ Cholid Narbuko & Abu Achmadi, 1997, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: Bumi Aksara, hal 1

⁶ Ibid, hal.43

mendasar atau bersifat kealamiahannya serta tidak bisa dilakukan di laboratorium melainkan harus terjun ke lapangan.⁷

3. Lokasi penelitian

Dalam penyusunan laporan ini, lokasi penelitian yang dipilih oleh penulis dalam melakukan penelitian adalah UPK (Unit Pengelola Kegiatan) Kecamatan Susukan Kabupaten Semarang dan secara spesifik di Desa Badran .

4. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung melalui penelitian di lapangan. Data primer berasal dari sumber data utama yang berupa tindakan-tindakan sosial dan kata-kata dari pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti.⁸ Dalam hal ini penulis dapat memperoleh data primer dari UPK (Unit Pengelola Kegiatan) Kecamatan Susukan, Kabupaten Semarang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang ada berupa bahan hukum, data tersebut antara lain:

a) Bahan Hukum Primer

⁷ Muhammad Nazir, 1986. *Metode Penelitian*. Bandung : Remaja Rosdakarya, Hal. 159

⁸ Lexy. J. Moeloeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung :Remaja Rosdakarya Offset. 1994.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritas atau kekuatan hukum mengikat, yang dalam hal ini berupa peraturan perundang undangan yang terkait.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat menunjang bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menjelaskan, menganalisa dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini dapat berupa Literatur atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian, peraturan perundang-undangan, buku-buku ilmu hukum, Makalah, Majalah, artikel, dan lain-lain.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan Penelitian Lapangan (FieldResearch) dimana data-data diperoleh secara langsung dari narasumber di UPK (unit Pengelola Kegiatan) untuk mengetahui Bagaimana pengaruh Unit Pengelola Kegiatan sebagai agen pemerintah terhadap upaya peningkatan ekonomi masyarakat, dan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya simpan pinjam yang bermasalah, penyelesaian masalah dan hambatan-hambatan yang ditemui dalam penyelesaian simpan-pinjam yang bermasalah.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Penelitian Lapangan adalah penelitian yang dilakukan untuk memperoleh data secara primer maupun sekunder.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisis bahan-bahan tertulis yang digunakan dalam peristiwa hukum seperti surat perjanjian, blanko, kwitansi, dan lain sebagainya.

c. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan serta mempelajari bahan-bahan yang berupa buku-buku, makalah, penelitian-penelitian, peraturan perundang-undangan serta dokumen lain yang berkaitan dengan objek penelitian dan kemudian melakukan analisis data.

d. Wawancara

Wawancara merupakan metode dimana interviewer (Pewawancara) bertatap muka langsung dengan responden untuk melakukan tanya jawab menanyakan perihal fakta-fakta hukum yang akan diteliti, pendapat maupun persepsi dari responden, serta saran-saran dari responden yang berkaitan dengan objek penelitian.⁹

6. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu data yang diperoleh dari rekaman, wawancara, atau bahan hukum tertulis seperti

⁹ Suratman dan Philips Dillah, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, Hal 127.

Undang-Undang, buku, dokumen, dan lain-lain. Uraian data yang terkumpul tidak menggunakan angka – angka tetapi berupa bentuk essay dengan kalimat yang panjang bersifat membahas dan menguraikan permasalahan yang penting berdasarkan peraturan perundang undangan, pandangan pakar dan pendapat penulis sendiri.

F.Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan skripsi ini untuk memberikan gambaran agar memudahkan dalam mempelajari isinya.

BAB I Pendahuluan, yang terdiri dari Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

BAB II Landasan Teori yang mencakup didalamnya beberapa landasan teoritis mengenai Tinjauan umum Unit Pengelola Kegiatan (UPK), Tinjauan umum dana bergulir UPK serta Tinjauan umum mengenai perjanjian kredit dalam kegiatan UPK sebagai agen pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia.

BAB III Pembahasan berisi tentang gambaran umum daerah penelitian, laporan kinerja UPK kecamatan Susukan, pelaksanaan Unit Pengelola Kegiatan sebagai agen pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia dan aturan hukum yang mengaturnya.

BAB IV Penutup berupa uraian tentang kesimpulan dari hasil penelitian dan saran sebagai bentuk tindak lanjut dari penelitian.