

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pembangunan adalah “suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan Pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembenahan bangsa” (Siagian,2003:4). Jadi, pembangunan merupakan suatu upaya sadar yang dilakukan oleh manusia untuk mencapai kehidupan yang lebih baik. Pada umumnya disetiap negara yang sedang mengalami pembangunan memiliki sistem perencanaan sendiri. Sistem ini dibuat dan disusun secara sistematis untuk mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan. Di Indonesia sendiri pembangunan nasional disusun atas dasar pembangunan jangka pendek, pembangunan jangka menengah sampai pembangunan jangka panjang. Sistem ini diciptakan agar terlaksana suatu pembangunan berkelanjutan dan berkesinambungan untuk menciptakan kondisi sosial ekonomi yang lebih baik.

Pembangunan di Indonesia ini bisa dikatakan belum maksimal, bisa dilihat dari jumlah masyarakat miskin yang masih menjadi tolak ukur dari pembangunan suatu negara, negara ini masih memiliki angka kemiskinan kisaran 12,49% dari seluruh masyarakat di Indonesia pada tahun 2011 ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)). Pembangunan yang kurang maksimal ini dikarenakan peran pemerintah yang sangat kurang, salah satu penyebabnya adalah pemerintah terlalu terfokus pada pembangunan disalah satu daerah, sehingga daerah lain kurang diperhatikan perkembangannya. Hal ini menyebabkan kesenjangan dan kecemburuan sosial di beberapa daerah di

Indonesia. Oleh karena itu dibutuhkan evaluasi atau re-evaluasi terhadap kebijakan pemerintah yang dianggap kurang berhasil ini.

Kemiskinan hingga saat ini masih menjadi masalah atau isu global, Artinya, kemiskinan tidak saja menjadi masalah pokok di negara dunia ketiga, melainkan juga masih menjadi persoalan di negara industri maju. Sedangkan kemiskinan menjadi ancaman di negara dunia ketiga, karena merupakan masalah sosial terbesar. Secara umum kemiskinan menyebabkan efek yang hampir sama di semua negara.

Kemiskinan adalah masalah sosial yang jauh lebih kompleks dari sekadar persoalan kekurangan pendapatan atau tidak dimilikinya aset produksi untuk melangsungkan kehidupan. Kemiskinan atau lebih tepatnya disebut perangkap kemiskinan (*deprivation trap*) selain berkaitan dengan ketidakmampuan sebuah keluarga untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, juga menyangkut kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian dan kelemahan jasmani.

Jumlah masyarakat miskin di Indonesia berdasarkan survey Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat:

**Table 1 Jumlah Masyarakat Miskin di Indonesia Tahun 2007-2011**

No	Tahun	Jumlah	(%) persen
1.	2007	37,16 juta orang	16,58
2.	2008	34,96 juta orang	15,42
3.	2009	32,53 juta orang	14,15
4.	2010	31,02 juta orang	13,33
5.	2011	30,01 juta orang	12,49

(Sumber: [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id))

Berdasarkan sumber data dari BPS tersebut menunjukkan jumlah kemiskinan di Indonesia ini mengalami penurunan.

Berbagai upaya dilakukan oleh pemerintah untuk mengurangi tingkat kemiskinan. Khususnya daerah Jawa Timur telah banyak program yang dikeluarkan dan diimplementasikan guna menanggulangi masalah kemiskinan di wilayah Jawa Timur. Program-program yang telah dijalankan tersebut memberikan hasil yang cukup signifikan, hal ini terbukti berdasarkan analisis kemiskinan BPS dari tahun ke tahun terus berkurang. Berikut bisa kita lihat grafik perubahan jumlah kemiskinan di Provinsi Jawa Timur yang semakin tahun berkurang:



Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur, Susenas 2005-2011

**Gambar 1 Perkembangan Persentase Penduduk Miskin di Jawa Timur Tahun 2005-2011 (triwulan 3)**

Meskipun kemiskinan di negara ini bisa dikatakan mengalami penurunan, namun persoalan kemiskinan bukan sekedar berapa jumlah dan persentase penduduk miskin. Selain harus mampu memperkecil jumlah penduduk miskin, kebijakan penanggulangan kemiskinan sekaligus harus bisa mengurangi tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan.

Secara umum penyebab kemiskinan dapat dianalisis dari akibat yang terjadi. Kemiskinan di perkotaan dan di pedesaan memiliki penyebab yang berbeda atau memiliki ciri khas tersendiri. Daerah pedesaan cenderung didominasi oleh lahan pertanian sehingga penyebab kemiskinan paling utama bisa diprediksi dari sektor tersebut. Berbeda dengan kemiskinan di daerah perkotaan, kemiskinan di perkotaan ini merupakan imbas dari kemiskinan di pedesaan yang menyebabkan arus urbanisasi meningkat. Kemampuan kota yang terbatas namun terus menerus mendapatkan arus urbanisasi dari pedesaan yang membuat daya dukung kota melemah. Puncaknya berbagai permukiman kumuh, kriminalitas dan pengangguran meningkat.

Kebijakan pemerintah pusat mengenai otonomi daerah membawa angin segar bagi pemerintah daerah untuk membangun daerahnya tanpa ada dekte yang terlalu terpusat dari pemerintah pusat. Dengan lahirnya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, membuat suatu daerah memiliki otonomi atau kekuasaan penuh untuk mengelola daerahnya. Ini juga dimaksudkan agar suatu daerah menjadi mandiri dan tidak hanya tergantung alur instruksi dari pusat. Dengan adanya Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 ini, sebagai usaha mendekatkan kebutuhan yang ada dengan kebijakan yang diambil, maka kesempatan pemerintah daerah untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan potensi dan tantangan serta kondisi sosio kulturalnya menjadi terbuka lebar.

Pemerintah daerah dalam pengentasan kemiskinan dapat menerapkan pendekatan Tridaya, ini sekaligus bertujuan mewujudkan kemandirian masyarakat agar mampu bangkit dari kemiskinan. Pendekatan Tridaya tersebut meliputi

pemberdayaan manusia, pemberdayaan usaha, dan pemberdayaan lingkungan. Seperti halnya dengan pemerintah Kota Madiun dalam proses pengentasan kemiskinan menerapkan pendekatan ini. Proses pembangunan di Kota Madiun harus menunjukkan adanya pemberdayaan masyarakat dan partisipasi dari masyarakat.

Pemerintah Kota Madiun sebagai bentuk dukungan dalam upaya mewujudkan kemandirian masyarakat menerapkan pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM), sebagai langkah pengentasan kemiskinan. Maksudnya agar masyarakat tidak hanya bergantung dari bantuan pemerintah saja melainkan mereka mampu mandiri menghidupi dirinya dan keluarganya. Melalui pemberdayaan UMKM merupakan salah satu cara wujud pengentasan kemiskinan, untuk itu dibutuhkan peran dari pemerintah daerah dalam memberikan *suport* demi kelangsungan berkembangnya UMKM. Selama ini masyarakat ataupun UMKM tidak mampu mengembangkan usahanya karena kesulitan mendapatkan modal usaha.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa permasalahan UMKM dalam mengembangkan usaha salah satunya adalah karena kesulitan mendapatkan modal usaha. Oleh karena itu, untuk mendukung usaha masyarakat tersebut pemerintah Kota Madiun mengeluarkan surat keputusan Walikota nomor 28 tahun 2004 tentang Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) Kota Madiun. Dengan adanya SK tersebut diharapkan mampu mengatasi permasalahan yang dihadapi oleh UMKM-UMKM yang ada dikota Madiun. Pada tahun 2007, dengan memperhatikan surat menteri dalam negeri tanggal 17 februari 2006 Nomor 112.6/287/SJ perihal

pemberdayaan lembaga keuangan mikro/usaha ekonomi masyarakat, maka SK walikota nomor 28 tahun 2004 diperbarui menjadi Peraturan Walikota Madiun Nomor 12 Tahun 2007 yang mendasari terbentuknya Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK). Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) ini merupakan lembaga keuangan mikro (Non Bank dan bukan koperasi) yang bergerak dibidang pelayanan keuangan mikro dan usaha lainnya, yang dikelola oleh masyarakat di tingkat kelurahan, dan modal awalnya berasal dari program Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang dipergunakan untuk perguliran Modal Usaha dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kota Madiun yang selanjutnya menjadi kekayaan / aset Pemerintah daerah yang berada di Kelurahan.

Sesuai dengan Pasal 5 Peraturan Walikota Madiun Nomor 12 Tahun 2007

LKK mempunyai tugas:

“1) Mengelola dan mengembangkan modal bergulir dari pemerintah yang berada di Kelurahan setempat; 2) Memberdayakan Masyarakat yang mempunyai usaha mikro, kecil dan menengah yang berada di kelurahan untuk menjadi pengusaha yang mandiri; 3) Memberikan pelayanan pinjaman untuk modal usaha kepada masyarakat yang mempunyai usaha mikro, kecil dan menengah dengan prosedur mudah; 4) Mendorong dan menampung aspirasi masyarakat yang mempunyai usaha mikro, kecil dan menengah yang telah memanfaatkan jasa LKK”.

Dengan demikian adanya LKK ini diharapkan mampu memberikan suntikan energi atau modal bagi UMKM untuk berkembang.

Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) ini mempunyai peran strategis dalam pembangunan ekonomi masyarakat kelurahan, tapi yang disoroti di sini adalah LKK berperan sebagai lembaga sosial penyedia pinjaman modal, dengan bunga hanya 1% tentu bisa dikatakan lebih rendah dari pada bunga bank yang rata-rata memberikan bunga pinjaman sebesar 2,5%. Sebenarnya LKK memiliki empat

tugas seperti yang disebutkan di atas, namun di sini peran yang paling menonjol adalah adanya pemberian pinjaman modal. Dengan LKK berfungsi sebagai penyedia pinjaman modal usaha, sehingga mampu meningkatkan aspirasi masyarakat dalam menumbuhkan jiwa wirausaha masyarakat dalam meningkatkan ekonomi keluarganya. Namun di sini perlu adanya kerjasama antara Pemerintah Kota Madiun, pemerintah kelurahan, Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) dan juga masyarakat (UMKM). Dengan kerjasama ini dimaksudkan agar semua masyarakat miskin di kelurahan ini bisa berkurang. Dengan mempunyai kesempatan untuk meminjam modal dari LKK kemudian mampu mendirikan usaha sendiri yang layak dan berpotensi berkembang.

Seperti halnya dengan Kelurahan Manguharjo Kota Madiun yang memiliki jumlah penduduk 6.642 orang pada akhir tahun 2010 (Profil Kelurahan, 2010), sebagian besar penduduk kelurahan ini bermata pencaharian pedagang, wiraswasta dan swasta. Di Kelurahan Manguharjo mempunyai Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) yang berperan aktif dalam peningkatan ekonomi masyarakat miskin dengan bantuan pinjaman modalnya. Sejak Adanya LKK di Kelurahan Manguharjo jumlah penduduk miskin semakin berkurang, Di kelurahan ini terdapat 7 industri kecil, dan 73 industri rumah tangga (Profil Kelurahan, 2010) yang berdiri dengan berkat adanya LKK. Jika ada 1 industri kecil / industri rumah tangga yang mampu menarik 5-10 tenaga kerja bisa diperkirakan berapa banyak jumlah pengangguran yang mendapat pekerjaan. Sehingga sedikit demi sedikit mampu mengurangi angka kemiskinan di daerah Kelurahan Manguharjo ini.

Namun permasalahannya bukan saja dihadapi oleh UMKM, melainkan juga dihadapi LKK di Kelurahan Manguharjo. Sebagai pengelola permodalan juga mempunyai permasalahan, permasalahan tersebut muncul akibat UMKM yang menerima modal terlambat membayar angsuran, maupun sampai gulung tikar, ini menyebabkan LKK tidak bisa secara langsung memberikan pinjaman kepada calon peminjam baru. Oleh karena itu, menyebabkan perguliran modal tidak berjalan sebagaimana mestinya dan pastinya juga akan menghambat proses pengentasan kemiskinan.

Permodalan Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) sebenarnya bersumber dari penyertaan modal program Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kota Madiun yang telah disalurkan ke setiap kelurahan di Kota Madiun yang digunakan untuk perguliran Modal Usaha:

- a. Gerdu Taskin (Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan)
- b. PDMDKE (Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi)
- c. PMDMK (Program Masyarakat dalam Mengatasi Kemiskinan)
- d. UED\_SP (Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam)
- e. Bantuan Langsung
- f. Dana Cadangan / Pemupukan Modal (dari Rugi / Laba). (AD/ART LKK Kelurahan Manguharjo)

Oleh karena modal yang dimiliki LKK juga terbatas diperlukan adanya sebuah kerjasama atau kemitraan antara Pemerintah kelurahan, Lembaga

Keuangan Kelurahan sebagai pemberi pinjaman modal dan juga sebagai pengelola, kemudian UMKM yang mendapat pinjaman modal dari LKK tersebut. Adanya kelemahan pada proses pemberian pinjaman akan mengakibatkan LKK mengalami kerugian. Pemerintah juga tidak bisa memaksa masyarakat miskin yang tidak bisa mengembalikan pinjamannya, maka dari itu pemerintah harusnya selektif dalam memberikan modalnya, dan memberi pengarahan, pembinaan dan kontrol terhadap usaha yang dijalankan oleh peminjam modal. Jangan sampai modal yang diberikan kepada UMKM, macet di tengah jalan (tidak bergulir) sehingga LKK mengalami kerugian dan akhirnya berdampak pada hasil dari pada proses pengentasan kemiskinan di Kelurahan Manguharjo.

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul **“Upaya Pemerintah Kota Madiun dalam Membangun Kemitraan Antara Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) dengan UMKM sebagai Upaya Pengentasan Kemiskinan (Studi di Kelurahan Manguharjo Kota Madiun)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan urutan permasalahan Latar belakang diatas maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya pemerintah Kota Madiun dalam membangun kemitraan antara Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) dengan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) di Kelurahan Manguharjo Kota Madiun?

2. Bagaimana hasil yang dicapai dengan adanya Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) dalam proses pengentasan kemiskinan di Kelurahan Manguharjo?
3. Apa faktor penghambat dan faktor pendukung kemitraan Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) dengan UMKM sebagai upaya pengentasan kemiskinan?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis dan mendiskripsikan upaya Pemerintah Kota Madiun dalam membangun kemitraan Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) dengan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) di Kelurahan Manguharjo Kota Madiun.
2. Untuk menganalisis dan mendiskripsikan hasil yang dicapai dengan adanya Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) dalam proses pengentasan kemiskinan di Kelurahan Manguharjo.
3. Untuk menganalisis dan mendiskripsikan faktor penghambat dan faktor pendukung kemitraan Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK) dengan UMKM sebagai upaya pengentasan kemiskinan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang dapat diberikan penelitian ini adalah:

1. Manfaat akademis

- a. Merupakan cara bagi penulis untuk mengaplikasikan ilmu dan teori yang didapat dari perkuliahan untuk memecahkan masalah-masalah konkrit yang ada di masyarakat serta menambah pengetahuan baik teori maupun praktek di bidang Administrasi Publik terutama yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah dalam peningkatan kesejahteraan penduduk miskin.
- b. Dapat digunakan sebagai referensi bagi mereka yang melakukan penelitian yang sejenis.

## 2. Manfaat praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan mampu menjadi masukan dan pertimbangan bagi pelaku pembangunan ekonomi masyarakat khususnya bagi Kelurahan Manguharjo dan semua kelurahan di Kota Madiun.
- b. Bagi peneliti, sebagai sarana pelatihan di dunia kerja.

## E. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan berisi deskripsi seluruh rangkaian pembahasan dari bab pertama sampai bab terakhir. Adapun sistematika penulisannya sebagai berikut:

### BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini menguraikan latar belakang penulisan skripsi ini yang berisi pembangunan di Indonesia yang belum maksimal, kemiskinan di Indonesia, Jawa timur dan juga di Kota Madiun. Dalam bab ini juga terdapat perumusan masalah

mengapa mengambil judul penelitian, kemudian ada tujuan penelitian yang menjelaskan rumusan masalah, manfaat penelitian serta sistematika pembahasan yang semuanya mengenai pengentasan kemiskinan dengan adanya Lembaga Keuangan Kelurahan (LKK).

## BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini membahas mengenai teori-teori dari para pakar atau ahli yang dipakai dasar bagi penulis dalam memeberikan alternatif solusi atas segala permasalahan yang ada dalam penelitian tersebut. Teori-teori tersebut antara lain: teori pembangunan, teori pemberdayaan, teori kemitraan, UMKM, teori kemiskinan, dan juga pemberdayaan melalui Lembaga Keuangan Kelurahan Kota Madiun.

## BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini menjelaskan tentang jenis penelitian, fokus penelitian yang mengemukakan data yang dikumpulkan, diolah dan dianalisis. Kemudian lokasi dan situs penelitian tempat penelitian dilaksanakan, sumber data yang digunakan dalam penelitian. Pengumpulan data yang menyangkut bagaimana penulis memperoleh data dan analisa data yang mengemukakan bagaimana penulis memerlukan data yang diperoleh dengan mengelompokkan data sehingga siap dianalisa serta metode analisa yang digunakan, yakni menggunakan metode kualitatif.

#### BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini menyajikan deskripsi wilayah hasil penelitian dengan mengemukakan data yang diperoleh dari lokasi penelitian, penyajian data dan gambaran umum lokasi penelitian, pembahasan mengenai penyajian data, dan interpretasi data.

#### BAB V : PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan, serta saran-saran sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pemecahan masalah yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

