

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945 disebutkan bahwa tujuan dibentuknya Negara diantaranya untuk mensejahterakan rakyat dan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, maka disusunlah pemerintah negara tertinggi yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemerintah desa. Dibentuknya pemerintahan secara bertingkat tidak lain guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah dalam mencapai tujuan negara.

Pemerintah adalah orang yang menjalankan fungsi sebagai pelayan masyarakat, melaksanakan pembangunan baik secara nasional maupun di daerah ikut serta memperdayakan masyarakat dalam aktivitas didalam kehidupannya sehingga tercapai keadilan dan kesejahteraan pada masyarakat umumnya (Rasyid, 2000:59). Pemerintah mempunyai tiga fungsi pokok yakni:

- 1) Pelayanan (*Service*) yang membuahkan keadilan dalam masyarakat
- 2) Pemberdayaan (*Empowerment*) yang mendorong kemandirian masyarakat,
- 3) Pembangunan (*Development*) yang menciptakan kemakmuran dalam masyarakat,

Dalam pemerintahan telah dijelaskan tentang azas-azas pemerintahan Indonesia yaitu:

1. Azas Negara hukum

Yaitu azas yang mempedomani peraturan perundang-undangan yang berlaku. ini mengandung bahwa Negara, termasuk didalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga Negara lainnya, dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. prinsip dari azas ini tampak dalam rumusan peraturan yang diwujudkan dari cita-cita hukum (rechssidee), kalau tidak demikian akan muncul kesemena-menaan yang bermula dari subyektifitas penguasa.

2. Azas semangat kekeluargaan

Yaitu azas yang mempedomani rasa kemanusiaan dan cinta kasih senasib sepenanggungan. keluarga itu terdapat masyarakat, bangsa apa saja, selain ditentukan oleh ikatan darah juga terdapat ikatan lainnya yang terjadi karena cinta kasih antar sesama anggota yang sudah dianggap keluarga, yang membawa akibat saling membantu, saling menghormati, dan saling memberikn perlindungan.

3. Azas kedaulatan rakyat

Yaitu azas yang mempedomani bahwa kekuasaan tertinggi adalah hati nurani rakyat kecil yang selama ini walau jumlah mereka besar, tetapi mereka diam (silent majority). Azas ini berasal dari keinginan untuk mewujudkan demokrasi, tetapi hendak dapat dibedakan antara demokrasi Negara dengan kebebasan, kendatipun.

demokrasi membicarakan berbagai kebebasan seperti kebebasan berpendapat, kebebasan menuntut ilmu, dan mengusahakan mata pencaharian yang layak serta lain-lainnya.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan di Daerah, yang masih berlaku sampai saat ini, dikenal dengan azas pemerintahan di daerah ialah sebagai berikut:

1. Azas Desentralisasi

Ialah azas penyerahan sebagai urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

2. Azas Dekonsentrasi

Ialah azas pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat atau kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya, kepada pejabat-pejabatnya di Daerah.

3. Tugas Pembantuan

Ialah tugas yang diberikan pemerintah kepada daerah dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas pemerintah yang apabila dilaksanakan oleh daerah dan/atau desa akan lebih efisien dan efektif. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas provinsi, antara lain dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota kepada desa mencakup sebagian tugas-tugas kabupaten/kota dibidang pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.

Ada pun fungsi pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Fungsi primer

Ialah fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi yang diperintah (masyarakat). Yang termasuk fungsi ini adalah sbagai berikut:

a. Fungsi pelayanan (*Serving*)

Ialah memberikan pelayanan kepada yang diperintah. Fungsi ini bersifat universal, maksudnya ialah dijalanka oleh semua pemerintahan diseluruh dunia, baik negara maju, berkembang dan terbelakang.

b. Fungsi pengaturan (*Reguling*)

Fungsi pengaturan dikatakan fungsi primer, karena pemerintah diberikan kekuasaan yang lebih (*powerful*) oleh yang diperintah (*powerless*). Pengaturan ini bisa berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Perda, atau pun sejenisnya.

2. Fungsi sekunder

Ialah fungsi yang berhubungan negative dengan situasi dan kondisi di masyarakat. Artinya adalah semakin tinggi taraf hidup yng diperintah, maka semakin kuat bargaining position. Sedangkan apabila semakin integrative masyarakat, maka fungsi sekunder akan berkurang.

Yang termasuk dalam fungsi sekunder adalah:

a. Fungsi pembangunan (*Development*)

Fungsi ini dikategorikn sekunder, karena fungsi ini dilakukan apabila sikon masyarakat lemah. Pembangunan akan berkurang apabila keadaan masyrakat membaik, artinya masyarakat sejahtera.

b. Fungsi pemberdayaan (*Empowerment*)

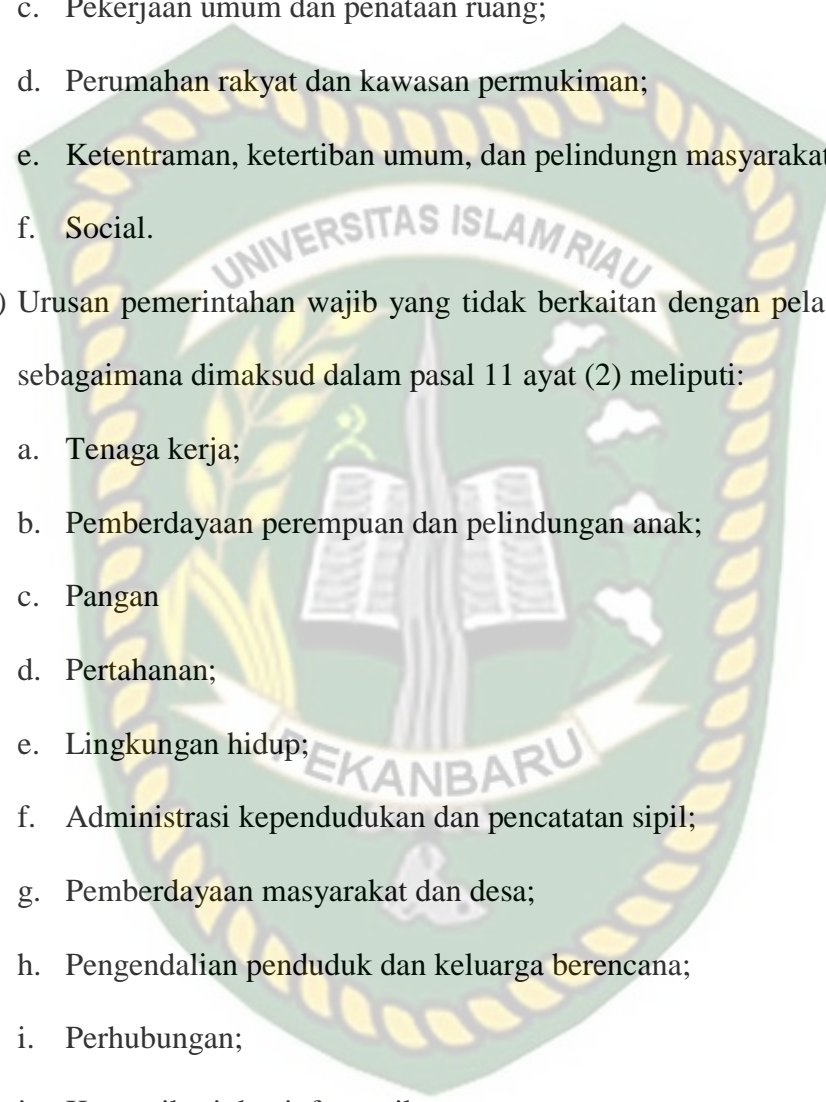
Fungsi ini dilakukan apabila yang diperintah atau masyarakat tidak memiliki kemampuan dan sekil untuk keluar dari zona aman. Pemerintah harus mampu membawa masyarakat keluar dari zona ini dengan melakukan pemberdayaan. Pemberdayaan yang dimaksud untuk bisa mengeluarkan kemampuan yang dimiliki oleh masyarakat sehingga pemerintah tidak terbebani. Pemberdayaan dilakukan demi meningkatkan kualitas SDM atau masyarakat. Jadi, pemerintah tidak memiliki suatu pekerjaan yang berat untuk mencapai visi dan misi organisasi.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 11 telah ditegaskan Urusan Pemerintahan konkuren, yaitu:

- a) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.
- b) Urusan pemerintahan wajib sebagai mana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.
- c) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.

Didalam pasal 12 dijelaskan pula mengenai urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yaitu:

- (1) Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi:

- 
- a. Pendidikan;
 - b. Kesehatan;
 - c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. Ketentraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan
 - f. Social.
- (2) Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 ayat (2) meliputi:
- a. Tenaga kerja;
 - b. Pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak;
 - c. Pangan
 - d. Pertahanan;
 - e. Lingkungan hidup;
 - f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. Pemberdayaan masyarakat dan desa;
 - h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. Perhubungan;
 - j. Komunikasi dan informatika;
 - k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. Penamaan modal;
 - m. Kepemudaan dan olah raga;
 - n. Statistic;
 - o. Persandian;

- p. Kebudayaan;
 - q. Perpustakaan; dan
 - r. Kearsipan.
- (3) Urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud dala pasal 11 ayat (1) meliputi:
- a. Kelautan dan perikanan;
 - b. Pariwisata;
 - c. Pertanian;
 - d. Kehutanan;
 - e. Energy dan sumber daya mineral;
 - f. Perdagangan;
 - g. Perindustrian; dan
 - h. Transmigrasi.

Apabila dibandingkan dengan kewenangan daerah kabupaten/kota yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, maka urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota menjadi lebih komprehensif bukan saja mencakup kewenangan penyelenggaraan pemerintahan pada sektor-sektor tertentu, namun lebih mengarah pada fungsi pelayanan publik dalam bidang-bidang kewenangan yang telah di desentralisasikan. Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kewenangan penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya kabupaten/kota lebih mengarah pada dimensi regulasi, fasilitasi dan pelayanan publik. Hal ini sesuai dengan jiwa

konsep otonomi daerah itu sendiri yaitu demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Provinsi Riau adalah salah satu provinsi yang termasuk di dalam wilayah kesatuan NKRI dengan Ibu Kota Pekanbaru dan merupakan provinsi yang menjadi daerah otonomi dengan jumlah penduduk yang mencapai 6.359 juta jiwa yang terdiri dari 12 kabupaten/kota.

Kabupaten Siak adalah salah satu Kabupaten yang berada di Provinsi Riau dengan jumlah penduduk 408.034 jiwa. Kabupaten Siak menjadi satu kabupaten yang menjalankan program pemberdayaan daerah. Kabupaten Siak initerdiri dari 14 kecamatan dan 113 desa, berikut adalah nama kecamatan dan jumlah desa yang ada di Kabupaten Siak :

Tabel I.1 : Daftar Nama Kecamatan Dan Jumlah Desa Di Kabupaten Siak

No	Nama Kecamatan	Jumlah Desa
1	Bunga Raya	7
2	Dayun	11
3	Siak	8
4	Sungai Apit	13
5	Kerinci Kanan	12
6	Lubuk Dalam	6
7	Mempura	7
8	Pusako	7
9	Sabak Auh	5
10	Koto Gasib	9
11	Sungai Mandau	9
12	Tualang	8
13	Minas	5
14	Kandis	6
Jumlah		113

Sumber : Kantor Kecamatan Minas

Dari data diatas terlihat bahwa terdapat 14 kecamatan dan 113 desa dan kecamatan minas termasuk didalam wilayah kabupaten siak yang terdiri dari 5 desa.

Kampung Mandiangan adalah salah satu Kampung atau Desa di Kabupaten Siak yang mempunyai luas wilayah yaitu 150 KM2 dengan jumlah penduduk secara keseluruhan 2593 jiwa. Kemajuan Kampung Mandiangan ini sangat baik, sehingga untuk mengantisipasi kegiatan yang mengganggu kepentingan masyarakat umum maka pemerintah setempat dituntut untuk lebih aktif dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat kampung di Kampung Mandiangan pemerintah setempat membentuk Badan Usaha Milik Kampung (BUMKam). BUMKam di Kampung Mandiangan dibentuk untuk kebutuhan masyarakat Kampung Mandiangan sesuai dengan peraturan daerah kabupaten siak nomor 18 tahun 2007 tentang badan usaha milik desa (BUMKam), pasal 7 huruf (b).

Pemerintah Desa sebagai salah satu satuan pemerintahan yang diatur bentuknya dalam pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adatserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang.

Di era reformasi ini peranan dan pembangunan kerjasama antara pemerintah dan masyarakat merupakan keberhasilan dalam suatu pembangunan nasional. Pembangunan merupakan suatu rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan

yang terencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa dan pemerintahan menuju pengembangan reformasi dalam rangka pembinaan bangsa dan pemerintahan. Perubahan tersebut dilakukan secara berkesinambungan menuju keadaan yang lebih baik, dengan memanfaatkan potensi tinggi dalam kebijakan pengembangan sumberdaya alam, manusia ,dan social budaya yang ada. Potensi manusia perlu ditingkatkan kemampuan dan pengetahuannya termasuk pengetahuan tentang pembangunan nasional maupun daerah.

Pembangunan ekonomi desa ini didasarkan oleh kebutuhan, potensi, kapasitas desa, dan penyertaan modal dari pemerintah desa dalam bentuk pembiayaan dan kekayaan desa dengan tujuan akhirnya adalah meningkatkan taraf ekonomi masyarakat desa. Dasar pembentukan BUMKam sebagai lokomotif pembangunan di desa lebih dilatarbelakangi pada prakarsa pemerintah dan masyarakat desa dengan berdasarkan pada prinsip kooperatif, partisipatif, dan emansipatif dari masyarakat desa.

Didalam buku Panduan BUMKam yang diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2007 dijelaskan secara terperinci bahwa ada beberapa tahapan dalam proses pendirian BUMKam. Selain itu juga dijelaskan mengenai cara dan syarat pendirian BUMKam yang terdiri atas:

1. Pendirian BUMKam berdasar pada Perda Kabupaten
2. Diatur berdasarkan Perdes
3. Satu Desa, hanya terdapat satu BUMKam
4. Pemkab memfasilitasi pendirian BUMKam

5. BUMKam dapat didirikan dalam bentuk Usaha Bersama (UB) atau bentuk lainnya, tetapi bukan Koperasi, PT, Badan Usaha Milik Daerah, CV, UD atau lembaga keuangan (BPR). (panduan *BUMKam*)

Dalam Peraturan Menteri Desa No.4/2015 pasal 5 juga menjelaskan mengenai proses pendirian BUMKam yang secara berbunyi “Pendirian BUMKam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 disepakati melalui Musyawarah Desa, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa”. Musyawarah Desa yang dimaksud pada pasal tersebut membahas beberapa hal yang berkaitan dengan proses pendirian desa. Inti pokok bahasannya adalah :

1. Pendirian BUMKam sesuai dengan kondisi ekonomi dan sosial budaya masyarakat;
2. Organisasi pengelola BUMKam;
3. Modal usaha BUMKam; dan
4. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUMKam,

Empat inti pokok bahasan inilah yang kemudian menjadi dasar pedoman bagi Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa untuk menetapkan Peraturan Desa tentang Pendirian BUMKam.

Badan Usaha Milik Kampung yang selanjutnya disebut BUMKam adalah suatu lembaga/badan perekonomian Desa yang berbadan hukum dibentuk dan dimiliki oleh Pemerintah Desa, dikelola secara ekonomis, mandiri dan profesional dengan modal seluruhnya atau sebagian besar merupakan kekayaan Desa yang

dipisahkan. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 Tahun 2007 tentang badan usaha milik Kampung (BUMKam), dalam pasal 8 BUMKam didirikan dengan prinsip-prinsip :

- a. Desa dapat memiliki usaha untuk meningkatkan pelayanan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- b. Sebagai pusat pelayanan ekonomi dan merupakan satu kesatuan ekonomi masyarakat setempat;
- c. Didirikan bersama dengan cara musyawarah oleh Pemerintah Desa dan warga masyarakat;
- d. Menjamin kelestarian lingkungan dan kesetaraan gender;
- e. Menyangkut kepentingan dan hajat hidup sebagian besar warga Desa dan memberikan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 Tahun 2007 tentang badan usaha milik Kampung (BUMKam), dalam pasal 7 jenis usaha BUMKam dapat berupa:

- a. Pemberdayaan lembaga keuangan mikro yang telah ada di Desa;
- b. Pelayanan jasa antara lain simpan pinjam, perkreditan, angkutan darat dan air, listrik Desa dan lain sejenisnya;
- c. Penyaluran 9 (sembilan) bahan pokok;
- d. Perdagangan umum antara lain hasil pertanian, pertambangan, industri kecil dan kerajinan rakyat.
- e. Pasar Desa;

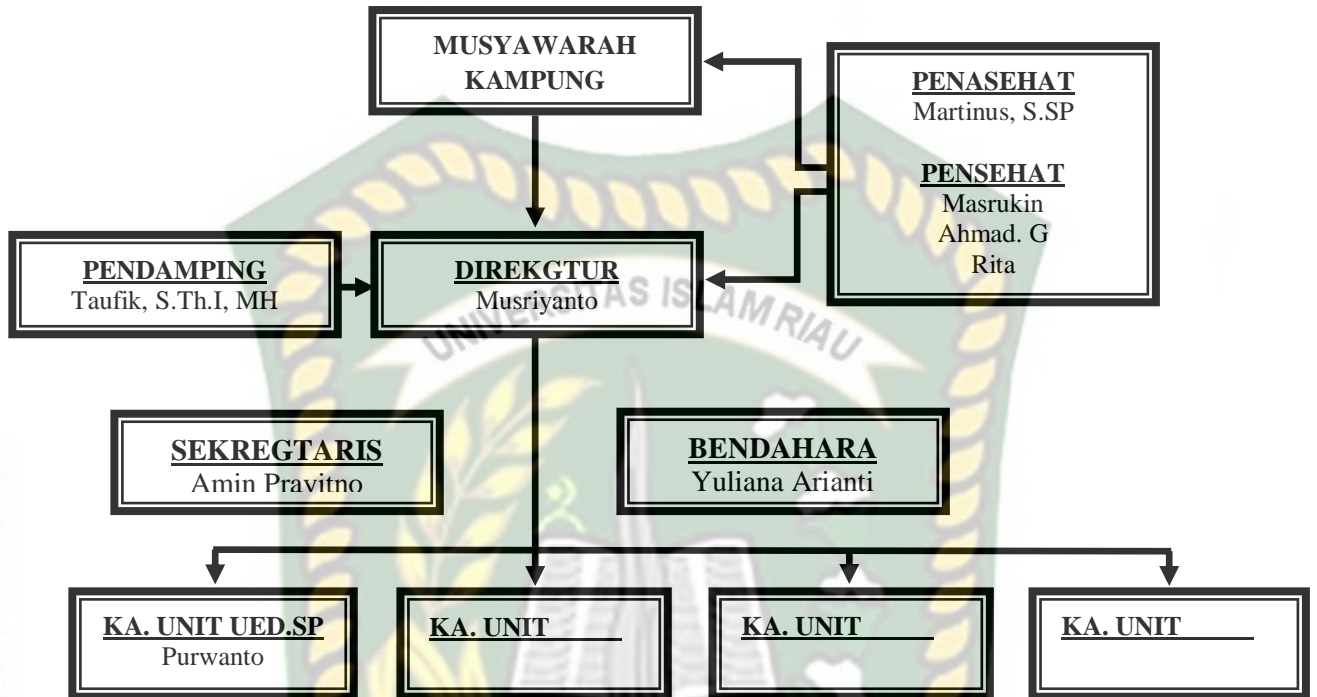
- f. Kegiatan perekonomian lainnya yang sesuai potensi Desa dan mampu meningkatkan nilai tambah bagi masyarakat antara lain wisata Desa dan pengelolaan galian c.

Dari beberapa jenis usaha yang telah diuraikan diatas tentang Badan Usaha Milik Kampung (BUMKam), pelayanan jasa seperti Unit Simpan Pinjam adalah jenis usaha BUMKam yang telah berjalan di Kampung Mandiangin untuk meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesi Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa pasal 78, 79, 80 tentang Badan Usaha Milik Desa; berdsarkan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 tahun 2007 tentang pembentukan Badan Usaha Milik Kampung (BUMKam) di Kabupaten Siak (lembaran daerah Kabupaten Siak tahun 2007 Nomor 18) tambahan lembran Nomor 12 tahun 2007 dan hasil musyawarah desa Mandiangin yang dilaksanakan pada tanggal 01 Desember 2014 bertempat di Aula Balai Desa Mandiangin untuk membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMKam). Badan Usaha Milik Kampung di Kampung Mandiangin bernama “MANDIANGIN BERSATU”, yang berkedudukan dan berkantor di Jl. Montikato Kecamatan Minas Kabupaten Siak Kampung Mandiangin. Adapun struktur organisasi ditingkat desa sebagai berikut

:

Gambar I.1 : Struktur Kelembagaan BUMKam Kampung Mandiangin Bersatu



Simber : kantor BUMKam Kampung Mandiangin

Adapun permodalan Badan Usaha Milik Kampung di Kampung Mandiangin ialah sebagai berikut :

1. Modal dasar BUMKam berasal dari :
 - a. Dana Usaha Desa alokasi program pemberdayaan desa APBD Provinsi Riau sebesar Rp. 500.000.000;
 - b. Tabungan masyarakat;
2. Cadangan modal yang disetor pada akhir tahun dari laba yang diperoleh;
3. Pinjaman lain yang diperoleh dari lembaga-lembaga keuangan atau lembaga lain atau masyarakat baik secara berkelompok maupun perorangan.

Kampung Mandiangin memiliki beberapa jenis Badan Usaha Milik Kampung (BUMKam) antara lain:

1. Unit UED (pinjaman);
2. Unit SP (Unit Simpan Pinjam) atau pinjaman + tabungan;
3. Unit DMPA (Desa Makmur Pedul Api) tentang kerja sama antara BUMKam dengan PT. RAL (Riau Abadi Lestari) dalam bentuk perternakan dan pertanian;
4. Unit Kredit Barang/Furniture; dan
5. Unit BRI Link.

Dari beberapa Badan Usaha Milik Kampung di Kampung Mandiangin diatas, penulis meneliti tentang Unit SP (Simpan Pinjam).

Simpan Pinjam ialah simpanan yang dikumpulkan bersama dan anggota yang memerlukan pinjaman dalam berbagai usaha dimana anggota mengajukan permohonan tertulis kepada pengurus dengan mencantumkan jumlah uang yang diperlukan, kemudian pengurus mempertimbangkan dan memutuskan permohonan pinjaman sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, pada saat itu dimana pengurus berhak menentukan besarnya jumlah pinjaman, syarat-syarat pengembalian, dan bentuk nilai. Syarat-syarat pinjaman sebagai berikut :

1. Photo Copy KTP (Suami dan Istri);
2. Photo Copy KK;
3. Photo Copy Angguan
4. Angguan Asli; dan
5. Pas photo berwarna 3x4, 4 lembar

Berdasarkan uraian di atas, penulis menetapkan fenomena yang menjadi alasan ketertarikan penulis untuk meneliti lebih dalam mengenai Evaluasi Peraturan

Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 Tahun 2007 Tentang Badan Usaha Milik Kampung (BUMKam). Dalam hal ini fenomena yang terjadi yaitu:

1. Kurangnya ketegasan pengurus BUMKam dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 Tahun 2007 Tentang Badan Usaha Milik Kampung (BUMKam) sehingga masih adanya beberapa tunggakan.
2. Belum maksimalnya sosialisasi yang dilakukan oleh pengurus BUMKam terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 Tahun 2007 Tentang Badan Usaha Milik Desa (BUMKAM) kepada masyarakat sehingga masyarakat masih banyak yang belum mengetahui peraturan tersebut.

Dari latar belakang dan Fenomena-fenomena yang ditemui di lapangan sebagaimana yang penulis uraikan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 Tahun 2007 Tentang Badan Usaha Milik Kampung (BUMKam)”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang dan fenomena yang telah penulis uraikan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah **“Bagaimanakah Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak No 18 Tahun 2007 Tentang Badan Usaha Milik Kampung BUMKam (Studi Kampung Mandiangin)? “**

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Siak Nomor 18 Tahun 2007 Tentang BUMKam.
- b. Untuk mengetahui BUMKam di Kampung Mandiingin dalam menjalankan tugasnya berjalan dengan semestinya.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Penelitian ini juga diharapkan sebagai bahan informasi dan data sekunder bagi kalangan akademis lainnya yang akan melaksanakan penelitian dalam kasus yang sama.
- b. Penelitian ini dapat memberikan masukan bagi pemerintah, khususnya pemerintah setempat Kampung Mandiingin dalam meningkatkan kinerja dan wawasan yang lebih efektif lagi sehingga timbul rasa ingin lebih memajukan dan mensejahterakan masyarakat kedepannya.
- c. Penelitian ini sebagai referensi bagi audien dalam pengembangan usaha kecil untuk melakukan penelitian lanjutan.