

BAB 4

PEMBAHASAN

Dalam rangka menumbuhkan dan mengembangkan potensi ekonomi rakyat, pemerintah telah mengeluarkan kebijakan pengguliran dana untuk membantu permodalan usaha menengah, kecil, mikro dan koperasi. Layanan dana bergulir sangat dibutuhkan oleh puluhan juta usaha menengah, kecil, mikro dan koperasi di seluruh Indonesia. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tahun 2008, terdapat lebih dari 51,25 juta unit usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), yang merupakan 99,66% pelaku ekonomi di Indonesia. Sedangkan berdasarkan data Kementerian Negara Koperasi dan UKM, hingga tahun 2007 terdapat Lebih dari 149 ribu unit koperasi yang tumbuh rata-rata 5,35% (7.415 unit) per tahun (2005-2007) dengan lebih dari 28,9 Juta anggota (2007) dan tumbuh rata-rata 2,90% (800.642 orang) per tahun.

Dari segi manfaat, dana bergulir sangat membantu usaha kecil dan mikro, terutama jika mengingat bahwa sektor ini langsung bersentuhan dengan rakyat kecil. Pada tahun 2008 penyerapan tenaga kerja sektor UMKM mencapai 90,89 juta orang (94,42%) terhadap seluruh tenaga kerja Indonesia yang berjumlah 96,26 juta pekerja. Kontribusi UMKM terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) cukup besar, mencapai Rp.2.609,36 triliun (52,67%) dari total PDB nasional sebesar Rp. 4.954,02 triliun. Sumbangan ekspor non migas sekitar Rp. 183,75 triliun (20,17%) dari total ekspor non migas sebesar Rp. 910,92 triliun. Nilai Investasi (Pembentukan Modal Tetap Bruto) mencapai Rp. 640,37 triliun (46,76%) dari total nilai investasi sebesar Rp. 1.369,58 triliun. Jika sektor ini berkembang maka akan terjadi pengurangan rakyat miskin dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang cukup signifikan.

Dengan potensinya yang demikian besar, UMKM menghadapi beberapa kendala yang dapat menyebabkan potensi yang dimilikinya tak dapat berkembang.

Di samping rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan kualitas kelembagaan, tingginya biaya transaksi, serta rendahnya daya saing, kendala utama yang dihadapi oleh pelaku usaha skala mikro, kecil dan menengah ini adalah rendahnya akses terhadap modal, akibat kurang tersentuh oleh lembaga pembiayaan/perbankan. Lebih jauh, krisis global yang terjadi saat ini juga mulai terasa dampaknya terhadap sektor UMKM., terutama yang berorientasi ekspor. Hingga Pebruari 2009 sebagian pelaku usaha ini telah menghentikan kegiatan usahanya.

Di era globalisasi, di mana persaingan semakin tajam, termasuk dalam penumbuhan iklim usaha dan upaya memperoleh sumberdaya produktif, khususnya di bidang permodalan, dibutuhkan perencanaan yang sistematis, partisipatif dan bersinergi antar *stakeholders* yang terkait. Diperlukan adanya kebijakan pengembangan usaha dan dukungan pembiayaan dari pemerintah agar usaha mikro, kecil dan menengah dapat berkembang dan tidak jatuh menjadi kelompok masyarakat miskin. Salah satu kebijakan yang dirasa tepat adalah dengan mengembalikan koperasi sebagai pilihan kelembagaan usaha produktif masyarakat yang memberikan nilai tambah, perbaikan posisi tawar dan peningkatan akses terhadap sumberdaya produktif, khususnya di bidang permodalan.

Berdasarkan pertimbangan di atas, pemerintah merasa perlu untuk menetapkan kebijakan penyediaan dana bagi usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi berupa dana bergulir. Dana bergulir tersebut harus dikelola secara efektif sehingga menghasilkan manfaat yang berkelanjutan. Pengelolaan dana bergulir dilakukan sesuai dengan praktek bisnis yang sehat dengan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaannya.

Di Indonesia, program dana bergulir merupakan program kebanggaan dan dianggap sebagai salah satu *best practice* oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM sehingga diperkenalkan ke 15 negara peserta *Asian Productivity Organization (APO) Study Meeting on Finance of SME*. Meski demikian, tidak ditampik bahwa

dalam pelaksanaannya di Indonesia program ini masih menemui banyak kendala (Program Dana Bergulir Diperkenalkan, 2008).

Salah satu kendala pelaksanaan program dana bergulir di Indonesia adalah pada pola pengelolaan dana bergulir itu sendiri. Program dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM yang dilaksanakan sejak tahun 2000 ternyata kemudian dipermasalahkan pengelolaannya oleh institusi-institusi yang berwenang dalam pembuatan kebijakan dan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara, yakni Departemen Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Masing-masing *stakeholders* tentu memiliki dasar pemikiran dan alasan khusus yang mendasari kebijakan institusinya. Dinamika yang terjadi karena perbedaan pandangan antar *stakeholders* dalam sistem kebijakan dana bergulir inilah yang akan diulas tahap demi tahap sesuai dengan model pembuatan kebijakan publik oleh Saasa (1985) berikut ini.

4.1. Lingkungan Sistem Pembuatan Kebijakan Publik

Lingkungan dalam sistem administrasi pada dasarnya meliputi keadaan sosial dan politik yang dihadapi oleh para pembuat keputusan, termasuk dalam hal kebijakan dana bergulir. Pengaruh lingkungan ini bisa menguatkan proses penyusunan kebijakan dana bergulir, namun bisa juga berpengaruh sebaliknya.

4.1.1. Objective Internal and External Environments

Lingkungan yang mempengaruhi suatu pengambilan keputusan berkaitan dengan tujuan suatu bangsa, baik secara internal maupun eksternal. Secara sederhana *objective internal and external environments* dapat kita artikan sebagai lingkungan formal suatu sistem pembuatan kebijakan publik.

Salah satu faktor lingkungan yang berperan besar dalam kehidupan bernegara adalah sistem perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal pengelolaan keuangan

negara, diberlakukannya Paket Undang-Undang Keuangan Negara menyebabkan perubahan mendasar dalam keseluruhan cara pandang terhadap sistem pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Paket Undang-Undang dimaksud meliputi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Berdasarkan Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sebelum diundangkannya Paket Undang-Undang Keuangan Negara, pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih menggunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda, yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu *Indische Comptabiliteitswet* atau lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 No.448, selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet (IBW)* Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer (RAB)* Stbl.1933 No. 381. Sementara itu dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR)* Stbl. 1933 No. 320. Dengan kondisi keuangan dunia yang sangat dinamis, terus-menerus mengalami perbaikan dan semakin kompleks, peraturan perundang-undangan tersebut dirasa tidak lagi dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara.

Diberlakukannya Paket Undang-Undang Keuangan Negara yang baru ini menjadi awal ditetapkannya berbagai ketentuan baru sekaligus penyempurnaan dan perubahan mendasar berbagai ketentuan dan tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Di samping menerapkan kaidah-kaidah pengelolaan keuangan yang sehat di lingkungan pemerintahan, paket UU Keuangan

baru juga memberlakukan penyempurnaan sistem keuangan negara, menyesuaikan dengan standar akuntansi pemerintahan yang berlaku secara internasional.

Di sisi lain, mengacu pada pernyataan Hogwood dan Gunn (1984, p.23) bahwa kebijakan publik berisi serangkaian pola keputusan-keputusan yang berhubungan, di mana sejumlah keadaan, individu, kelompok dan pengaruh organisatoris memberikan sumbangannya, maka dapat dilihat di sini bahwa dalam sistem pembuatan kebijakan pengelolaan keuangan negara terlibat beberapa pelaku yang memiliki tugas dan fungsi yang berbeda-beda. Lingkungan formal yang melingkupi sistem kebijakan penganggaran juga terbentuk oleh perpaduan lingkungan formal masing-masing pelaku atau *stakeholders*. Lingkungan formal itu bisa berbeda bahkan saling bertolak belakang. Interaksi antar pelaku dalam sistem inilah yang menimbulkan dinamika yang menggerakkan sistem kebijakan pengelolaan keuangan negara.

Hal ini dikuatkan oleh pernyataan Axelrod (1995) dalam Whicker and Mo (2002, p.218) bahwa tugas suatu institusi akan mewarnai strategi penganggarnya. Rubin (1990) dalam Whicker and Mo (2002, p.216) bahkan membuat pernyataan yang lebih tegas, bahwa karena penganggaran publik melibatkan banyak pelaku dengan berbagai variasi latar belakang dan berbagai tujuan, maka persaingan antar institusi untuk mengumpulkan sumberdaya akan membawanya pada lingkaran strategi politik.

Dalam kaitannya dengan kebijakan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM, sistem pembuatan kebijakannya melibatkan terutama dua *stakeholders* utama dengan tujuan formal yang berbeda, yakni Kementerian Negara Koperasi dan UKM sendiri sebagai lembaga pemerintah yang berkepentingan atas terselenggaranya program-program pemerintah di bidang perkoperasian dalam rangka mewujudkan koperasi dan UKM yang kuat dan mandiri, serta Departemen Keuangan, sebagai lembaga pemerintah yang berkepentingan terhadap terselenggaranya sistem pengelolaan keuangan negara yang baik : akuntabel, profesional, proporsional dan

transparan. Karena tujuan formal yang berbeda tersebut, kedua *stakeholders* seolah-olah berada pada sisi yang saling berseberangan.

Pada prinsipnya tujuan formal merupakan semangat yang mendasari segala pengambilan kebijakan dalam suatu organisasi. Sebagaimana tercantum dalam visi dan misi Kementerian Koperasi dan UKM (lihat <http://www.depkop.go.id>), rumusan visi kementerian ini adalah : “Menjadi Lembaga Pemerintah yang kredibel dan efektif untuk mendinamisasi pemberdayaan koperasi dan UMKM dalam rangka meningkatkan produktivitas, daya saing dan kemandirian”, sedangkan misinya adalah “Memberikan kontribusi nyata dalam pembangunan nasional melalui perumusan kebijakan nasional; pengkoordinasian perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kebijakan pemberdayaan di bidang koperasi dan UMKM; serta peningkatan sinergi dan peran aktif masyarakat dan dunia usaha dalam rangka meningkatkan produktivitas, daya saing dan kemandirian koperasi dan UMKM secara sistematis, berkelanjutan dan terintegrasi secara nasional”.

Di sisi lain, visi Departemen Keuangan (lihat <http://www.depkeu.go.id>) adalah : “Menjadi pengelola keuangan dan kekayaan negara bertaraf internasional yang dipercaya dan dibanggakan masyarakat, serta instrumental bagi proses transformasi bangsa menuju masyarakat adil, makmur dan berperadaban tinggi”. Untuk mewujudkan visi tersebut, Departemen Keuangan menetapkan 5 misi : (1) Misi di bidang fiskal : mengembangkan kebijakan fiskal yang sehat dan berkelanjutan serta mengelola kekayaan dan utang negara secara hati-hati (*prudent*), bertanggungjawab, dan transparan ; (2) Misi di Bidang Ekonomi : mengatasi masalah-masalah ekonomi bangsa serta secara proaktif senantiasa mengambil peran strategis dalam upaya membangun ekonomi bangsa, yang mampu mengantarkan bangsa Indonesia menuju masyarakat yang dicita-citakan konstitusi ; (3) Misi di Bidang Politik : mendorong proses demokratisasi fiskal dan ekonomi ; (4) Misi di Bidang Sosial Budaya : mengembangkan masyarakat finansial yang berbudaya dan modern ; serta (5) Misi di Bidang Kelembagaan : memperbaharui diri (*self reinventing*) sesuai dengan aspirasi masyarakat dan perkembangan mutakhir

teknologi keuangan serta administrasi publik, serta pembenahan dan pembangunan kelembagaan di bidang keuangan yang baik dan kuat yang akan memberikan dukungan dan pedoman pelaksana yang rasional dan adil, dengan didukung oleh pelaksana yang potensial dan mempunyai integritas yang tinggi.

Di samping keberadaan kedua *stakeholders* utama dengan tujuan formal masing-masing, faktor lingkungan mengedepankan pula keberadaan dan peranan pelaku lain, baik di dalam maupun di luar pemerintahan, yang mendukung maupun menentang suatu kebijakan. Berkaitan dengan pemberlakuan paket UU Keuangan Negara yang baru, pelaku lain yang memberikan pengaruh besar terhadap sistem pembuatan kebijakan keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku institusi pemeriksa yang bebas dan mandiri, yang memiliki kewenangan menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara . Dalam hal ini peranan BPK disorot berkaitan dengan pemeriksaan yang dilakukannya terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), khususnya terhadap Laporan Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM, sejak berlakunya sistem pertanggungjawaban keuangan negara yang baru.

Pada tahun 2004, BPK (lihat <http://www.bpk.go.id>), mengesahkan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Kementerian Koperasi dan UKM tahun 2004, No. 08/XII/09/2005 tanggal 5 September 2005, yang menyebutkan bahwa sejumlah Rp.1.685.502,85 juta dana bergulir belum dicatat dalam neraca kementerian dimaksud. Hal tersebut menyebabkan dana bergulir dalam neraca Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) per 31 Desember 2004 tak dapat diyakini kewajarannya. Keadaan ini tidak segera ditindaklanjuti dengan pembenahan yang berarti, sehingga pada tahun 2006 BPK kembali menyatakan tak dapat meyakini nilai Investasi Jangka Panjang berupa Dana Bergulir sebesar Rp.2.538.548,68 juta (76% dari total asset) yang tersaji dalam Neraca Kementerian Negara Koperasi dan UKM per 31 Desember 2006. Nilai tersebut merupakan akumulasi penyaluran Dana Bergulir sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2006 yang telah dilaksanakan oleh beberapa Deputi, yaitu:

Deputi Bidang Produksi (Deputi II) senilai Rp.944.120,95 juta, Deputi Bidang Pembiayaan (Deputi III) senilai Rp.1.157.690, 00 juta, Deputi Bidang Pemasaran dan Jaringan Usaha (Deputi IV) senilai Rp.77.696,48 juta serta Deputi Bidang Pengembangan dan Restrukturisasi Usaha (Deputi VI) senilai Rp.357.661,25 juta. BPK tidak dapat meyakini nilai investasi tersebut, karena laporan perkembangan dana bergulir dari masing-masing deputi tidak ada. Disamping itu, Dinas Koperasi dan Bank Pelaksana tidak tertib menyampaikan Laporan Monitoring perkembangan dana bergulir ke Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Dengan tidak lengkapnya data tersebut, maka BPK tidak dapat melakukan prosedur audit untuk meyakini kewajaran penyajian dana bergulir pada Neraca Kementerian Negara Koperasi dan UKM per 31 Desember 2006 tersebut. Atas dasar tersebut BPK memberikan opini “*disclaimer*” (tidak memberikan pendapat) terhadap hasil pemeriksaan Laporan Keuangan dimaksud.

Evaluasi yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan tersebut sudah sepatutnya disikapi secara serius oleh para pimpinan Kementerian Negara Koperasi dan UKM, serta dijadikan *starting point* untuk melakukan pembenahan pengelolaan keuangan negara pada kementerian dimaksud. Mengapa demikian ? Menurut Murwanto, Budiarmo dan Ramadhana (2006), tanggung jawab pengelolaan (*stewardship*) berada pada jajaran pimpinan organisasi yang meliputi pengawasan atas praktik-praktik pemerintahan yang dilaksanakan oleh jajaran organisasinya. Tugas utama pimpinan organisasi dalam proses pemerintahan yang baik adalah mengawasi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi, untuk memastikan bahwa tidak ada permasalahan-permasalahan yang serius dalam mengarahkan organisasi untuk mencapai visi dan misinya. Pemerintahan yang baik harus didukung dengan transparansi dan akuntabilitas yang tinggi. Transparansi adalah unsur pembangun bagi akuntabilitas yang efektif. Sedangkan akuntabilitas harus didasarkan pada tingkatan tanggung jawab hierarkis dalam organisasi pemerintahan.

4.1.2. *Perceived Internal and External Environments*

Lingkungan yang mempengaruhi pembuatan kebijakan publik tidak saja berupa lingkungan formal yang berkaitan dengan tujuan suatu organisasi, namun juga berupa lingkungan informal yang dirasakan oleh pelaku-pelaku yang terlibat dalam pembuatan suatu kebijakan publik. Menurut Saasa (1985) *perceived internal environments* meliputi sistem nilai dalam masyarakat suatu bangsa, citra diri masyarakat bangsa relatif terhadap bangsa lain, pemahaman terhadap sifat dasar berbagai masalah yang ada, misalnya apakah masalah tersebut beresiko, bersifat tidak pasti, bersifat mendesak, dan sebagainya. *Perceived external environments* meliputi pandangan masyarakat suatu bangsa terhadap sistem internasional dan bagaimana interaksi di antara keduanya.

Secara sederhana *perceived internal and external environments* dapat diartikan sebagai lingkungan informal yang mempengaruhi pembuatan suatu kebijakan publik. Dalam lingkup yang lebih terbatas, *perceived internal and external environments* bagi pengambilan kebijakan pengelolaan dana bergulir meliputi tekanan yang dirasakan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM, karena banyaknya program yang harus dilaksanakan berkaitan dengan pembinaan koperasi dan UKM di Indonesia, sementara dana yang dialokasikan oleh pemerintah dengan persetujuan DPR sangat terbatas. Tekanan yang dirasakan oleh kementerian ini juga dirasakan karena kesediaan kementerian menampung keluhan dan harapan masyarakat, khususnya pelaku usaha mikro, kecil dan menengah, yang menimbulkan kesan bahwa institusinya adalah gantungan harapan kaum lemah dan terpinggirkan.

Di sisi yang berseberangan, Departemen Keuangan juga merasakan tekanan yang sama beratnya. Sebagai institusi yang diharapkan mampu mengelola keuangan negara sebaik-baiknya untuk mencapai cita-cita masyarakat yang berkeadilan, berkemakmuran dan berperadaban tinggi di tengah kondisi sosial ekonomi dan politik yang tidak selalu baik, menyebabkan institusi ini merasa harus selalu berpacu

melakukan pembenahan di berbagai institusi pemerintah sambil terus melakukan pembenahan di dalam institusinya sendiri.

Lingkungan formal dan informal suatu sistem penganggaran bersifat saling mempengaruhi. Tujuan yang ingin dicapai oleh suatu masyarakat dipengaruhi oleh apa yang mereka rasakan. Sebaliknya, apa yang mereka rasakan sebagai tekanan berasal dari tujuan yang ingin mereka capai, khususnya melalui strategi penganggaran.

4.2. Demands and Support

Masyarakat menuntut pemerintah memainkan peran yang lebih besar untuk membantu mereka keluar dari belitan kesulitan hidup. Menurut Abidin (2004), tuntutan bisa muncul karena salah satu dari dua sebab : karena terabaikannya kepentingan suatu golongan dalam perumusan suatu kebijakan, sehingga kebijakan pemerintah dirasa tidak memenuhi atau merugikan kepentingan mereka, atau karena munculnya kebutuhan baru setelah suatu tujuan tercapai atau suatu masalah terpecahkan. Tingginya angka kemiskinan di Indonesia bisa jadi menyebabkan masyarakat menganggap upaya pemerintah kurang maksimal dalam memperbaiki keadaan perekonomian. Oleh karena itu, tuntutan masyarakat terhadap pemerintah adalah wajar, dan sudah semestinya mendapat respon positif.

Harapan akan bantuan pemerintah kepada masyarakat melahirkan dukungan terhadap program-program yang diadakan oleh pemerintah. Tuntutan dan dukungan masyarakat dapat disampaikan secara langsung maupun melalui perantara kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, media massa maupun saluran-saluran tuntutan dan dukungan lainnya.

Di awal bab telah digambarkan bahwa berdasarkan data Badan Pusat Statistik, usaha mikro, kecil dan menengah di Indonesia berjumlah kurang lebih 51,25 juta unit dan menyerap tenaga kerja tidak kurang dari 90 juta orang. Sekalipun telah

membuktikan dirinya lebih tahan terhadap hantaman krisis ekonomi dibandingkan usaha skala besar, namun usaha kecil memiliki banyak keterbatasan. Di samping keterbatasan kemampuan *manufacturing* dan manajerial, rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan lemahnya kemampuan meraih pasar, keterbatasan yang paling umum dirasakan adalah keterbatasan modal usaha karena rendahnya akses pada lembaga perbankan konvensional. Hal inilah yang melahirkan tuntutan akan bantuan perkuatan dari pemerintah berupa program dana bergulir.

Salah satu contoh tuntutan masyarakat adalah adanya surat dari Koperasi Pedagang Klithikan Pasar Pakuncen "Ngesti Rahayu" Yogyakarta nomor 002-1/PDK/KPKPP/VI/08 tanggal 13 Juni 2008, yang ditujukan kepada Presiden. Dalam surat dimaksud, pengurus koperasi menuntut perwujudan janji Menteri Negara Koperasi dan UKM pada peresmian pembukaan Pasar Klithikan Pakuncen, 13 Desember 2007. Menurut pengurus koperasi, dalam pidatonya saat itu Menteri Negara Koperasi menjanjikan dana bantuan permodalan awal koperasi sebesar Rp.500 juta. Saat dikonfirmasi kepada Kepala Dinas Koperasi dan UKM Yogyakarta, dana yang dijanjikan memang tersedia namun diblokir oleh Departemen Keuangan. Oleh karena itu, melalui suratnya pengurus koperasi menuntut agar para pejabat negeri membuka blokir atas dana yang dijanjikan demi membantu nasib pedagang yang lemah dan miskin.

4.3. *Interest Groups, Political Parties, Mass Media, Etc.*

Pada era globalisasi saat ini, arus informasi begitu deras mengalir dan mudah diakses melalui berbagai saluran. Maraknya penggunaan internet turut memperlancar pertukaran informasi secara timbal balik antara pemerintah dan masyarakat. Berbagai kelompok dalam masyarakat dapat mengambil posisi mendukung atau menentang program-program pemerintah, tergantung pada latar belakang dan kepentingan masing-masing. Dengan memanfaatkan media massa, berbagai kelompok tersebut

dapat memperbesar peranannya dalam melakukan advokasi berbagai isu aktual di masyarakat.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Moreland (1978) dalam Whicker and Mo (2002, p.219), bahwa strategi penganggaran institusi tak terbatas hanya di berkaitan dengan permintaan alokasi anggaran di dalam institusi, namun juga berkaitan dengan politik penganggaran di luar institusi. Aparat pengelola anggaran suatu institusi sering berhubungan dengan pelaku-pelaku anggaran di luar institusinya, misalnya Komisi Anggaran DPR, media massa atau kelompok-kelompok kepentingan di masyarakat.

Salah satu kelompok dalam masyarakat yang secara aktif melakukan kajian terhadap isu-isu kebijakan publik, termasuk kebijakan penganggaran, adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Satu di antara LSM yang banyak melakukan kajian terhadap kebijakan publik adalah SMERU. Sebagai sebuah lembaga penelitian independen yang berkecimpung dalam bidang riset dan kajian kebijakan publik, SMERU berkomitmen melakukan analisa objektif tentang berbagai fenomena sosial ekonomi dan isu-isu kemiskinan yang relevan dengan masyarakat Indonesia (lihat <http://www.smeru.or.id>). Sebagaimana telah disinggung pada Bab 2, salah satu penelitian yang dilakukan SMERU berkenaan dengan dana bergulir Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Mintak (PKPS-BBM) dilaksanakan di Kabupaten Jember, Jatim; Kab.Kapuas, Kalteng; Kab. Barito Kuala, Kalsel (lihat Rahayu dkk, 2001). Walaupun penelitian tersebut belum bisa memberikan jawaban tentang apa sesungguhnya kebutuhan rakyat miskin berkaitan dengan kenaikan harga BBM dan apakah penyaluran dana bergulir dari hasil pengurangan subsidi BBM sudah tepat atau belum, namun cukup memberikan gambaran tentang pelaksanaan program-program dimaksud dan diharapkan dapat digunakan untuk masukan bagi upaya penyempurnaannya.

LSM lain yang juga menunjukkan perhatian terhadap Program Dana Bergulir adalah *Institute for Development of Economics and Finance* (Indef). Fadhil Hasan,

pengamat kebijakan publik dari Indef pada suatu kesempatan menyatakan bahwa dana bergulir seperti yang disalurkan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM berpotensi menjadi ladang korupsi (Kompas Online, 3 Desember 2007). Menurutnya, selama digulirkan serupa hibah tanpa kontrol, dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara itu bakal selalu menimbulkan *moral hazard* bagi pelaksana dan masyarakat. Program dana bergulir banyak menuai masalah disamping karena kementerian tak merasa memiliki kewajiban moral untuk mengembalikan dana tersebut ke kas negara, juga karena kelembagaan pengguliran dana tak didesain secara baik dan terencana.

Senada dengan Hasan, pengamat ekonomi Dradjat H. Wibowo juga berpendapat bahwa dari sisi konsep, dana bergulir bagus untuk mendorong ekonomi rakyat, terutama usaha kecil, seperti industri rumahan, warung, dan petani. Konsep dana bergulir di Indonesia mirip dengan konsep Grameen Bank yang digagas oleh peraih *Nobel Prize*, Mohamad Yunus. Walaupun secara konsep bagus, di lapangan, konsep ini tak boleh begitu saja dilaksanakan. Menurut Dradjat, mekanisme kontrol harus dibangun dulu sebelum dana itu dicairkan. Jika mekanisme tidak dibangun untuk mencermati perkembangannya, sebaiknya dana bergulir dihapuskan karena meski tujuan dan konsepnya baik, pengguliran dana tanpa mekanisme kontrol justru akan merusak. Ekonom Faisal Basri tak kalah kritis menyuarakan pendapatnya perihal dana bergulir. Menurutnya, pengelolaan dana bergulir harus diawasi secara ketat agar tidak diselewengkan untuk kegiatan kampanye politik (Kompas Online, 2 Agustus 2008).

Pendapat para pengamat politik di atas adalah salah satu contoh pemanfaatan media massa untuk mengkritisi kebijakan pemerintah di bidang keuangan, khususnya penganggaran. Mengingat besarnya pengaruh media massa dalam membentuk opini publik, beberapa pihak cenderung menyuarakan keinginan dan harapannya di bidang penganggaran melalui media ini. Hal itulah yang mungkin mendasari pemikiran para pejabat di Kementerian Negara Koperasi dan UKM saat menghadapi perubahan

regulasi pengelolaan dana bergulir yang menyebabkan terjadinya keresahan di tubuh kementerian perihal eksistensi institusinya.

Sepanjang tahun 2008 hingga awal 2009 media massa dibanjiri berita perihal friksi yang terjadi antara Kementerian Negara Koperasi dan UKM dengan Departemen Keuangan dalam hal regulasi pengelolaan dana bergulir. Pemberitaan tersebut beragam, sebagian bersifat netral, namun tak sedikit yang nampak berpihak, bahkan cenderung profokatif.

Pada tanggal 23 Juni 2008 Kantor Berita Antara menurunkan berita berjudul “BPK: Laporan Keuangan Pemerintah *“Disclaimer”*, Tak Ada Reformasi” pada situs resminya <http://www.antara.co.id>. Sesuai perkembangan situasi, pada 9 Juli 2008 Kompas menuliskan berita “Wajib Laporan ke Menkeu, Dana Bergulir Harus Ditagih Kembali”. Tabloid Keuangan Kontan terbitan 17 Juli 2008 menuliskan berita bertajuk “Depkeu Tetap Enggan Mencairkan Dana Bergulir ke Kementerian KUKM”, disusul dengan harian Bisnis Indonesia yang pada tanggal 23 Juli 2008 menulis judul berita “Dana Bergulir Tak Jadi Mengalir”. Semakin meruncing, pada 28 Juli 2008 Bisnis Indonesia kembali menulis “Menegkop Enggan Salurkan Dana Bergulir via LPDB”. Pada 29 November 2008 di situs <http://asbanda.com> bahkan tercantum berita berjudul “Kemenkop akan hapus dana bergulir”. Mengutip Indo Pos, pada 2 Desember 2008 situs resmi Kementerian Negara Koperasi dan UKM mencantumkan berita berjudul “Menegkop UKM Tolak Cairkan Dana Bergulir”. Pada tanggal 17 Desember 2008 situs <http://akuindonesiana.wordpress.com> menuliskan judul yang cukup profokatif : “Tahun 2008 Sebagai Tahun Kebangkitan UKM Sudah Gagal Total”. Isi pemberitaan tersebut sesungguhnya netral dan telah memenuhi asas pemberitaan berimbang. Hal serupa dituliskan pada 25 Desember 2008 di situs <http://mybusinessblogging.com> dengan judul “Nasib Dana Bergulir 2008”. Namun dengan semakin meruncingnya friksi antara kedua institusi, pada tanggal 16 dan 18 Januari 2009 situs berita online <http://okezone.com> dan Kontan secara berturut-turut menurunkan berita berjudul “Pasal Tentang Dana Bergulir Akan Direvisi” dan “Kemenkop Minta Revisi PMK Dana Bergulir”. Kedua berita terakhir lebih banyak memuat keluhan Menteri

Koperasi Suryadharma Ali tentang regulasi baru pengelolaan dana bergulir yang dipandang telah melemahkan ruh pemberdayaan koperasi dan UKM.

Berita-berita di media massa tersebut hanyalah sebagian di antara banyak berita dan ulasan yang ditulis para jurnalis dan pengamat ekonomi terkait adanya silang pendapat antara kedua institusi pemerintah dalam hal pengelolaan dana bergulir. Secara langsung maupun tidak, segala pemberitaan tersebut telah membantu terbentuknya opini positif maupun negatif di masyarakat.

Di sisi lain, mengaitkan kebijakan penganggaran dengan politik memang menarik. Menurut Hyde (1992) dalam Khan and Hildreth (2002, p.x) anggaran bersifat politis, ekonomi, akuntansi, dan administratif. Sebagai dokumen politik, anggaran menyediakan sumberdaya yang langka dari suatu masyarakat, di antara kepentingan yang beragam, berlawanan dan saling bersaing. Sebagai dokumen ekonomi dan fiskal, anggaran bertindak sebagai instrumen utama penilaian redistribusi pendapatan yang adil, menstimulasi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, menekan angka pengangguran, melawan laju inflasi dan memelihara stabilitas ekonomi. Sebagai dokumen akuntansi, anggaran menyediakan batas tertinggi belanja pemerintah dan membuatnya sebagai ikatan yang sah atas dana yang telah dialokasikan. Sebagai dokumen manajerial dan administratif, anggaran menentukan cara penyediaan pelayanan publik, dan menetapkan kriteria pengawasan, pengukuran dan penilaiannya.

Merujuk pernyataan Hyde, unsur politik kebijakan anggaran adalah seni mempertemukan berbagai kepentingan dalam suatu sistem yang mampu mengakomodir dan memuaskan semua pihak. Hal ini tentu tak mudah, mengingat banyaknya golongan dalam masyarakat dengan latar belakang, harapan dan kepentingan yang beragam. Lebih rumit lagi jika kepentingan tersebut menyangkut organisasi partai politik, karena di sini turut terlibat unsur kekuasaan (*power*).

Keberadaan partai politik sebagai sumber dukungan dan tuntutan terhadap keberlangsungan program dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM sangat mudah dirasakan, mengingat pimpinan kementerian ini adalah juga seorang ketua partai politik. Namun mengingat tingkat sensitivitas aparat pemerintah yang tinggi terhadap segala sesuatu yang berkaitan dengan politik praktis, pengaruh tersebut hampir selalu disangkal keberadaannya. Hal ini menyebabkan ada tidaknya pengaruh partai politik dengan keberlangsungan program dana bergulir sulit ditelusuri dan dibuktikan.

4.4. *The Decision Making System*

Perubahan paradigma dalam pengelolaan keuangan negara *pasca* diberlakukannya Paket Undang-Undang Keuangan Negara yang baru mengharuskan dilakukannya penyesuaian-penyesuaian dalam pengelolaan keuangan negara di berbagai institusi pemerintah. Salah satu institusi yang mengalami pembenahan adalah Kementerian Negara Koperasi dan UKM, terutama berkenaan dengan pengelolaan dana bergulir.

Perkembangan situasi yang cepat menuntut kerjasama antar *stakeholders* yang terlibat dalam pengelolaan keuangan Negara pada kementerian dimaksud, karena sebagaimana lazimnya suatu sistem pengambilan keputusan administrasi publik meliputi beberapa pihak yang berusaha mempertemukan kepentingannya. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, pihak-pihak yang terlibat adalah legislatif dan eksekutif. Namun mengingat kebijakan yang diolah dalam hal ini adalah turunan peraturan perundang-undangan di tingkat kementerian, maka *stakeholders* yang terlibat tentunya hanya institusi kementerian, yakni dalam hal ini Kementerian Negara Koperasi dan UKM dan Departemen Keuangan. Adanya keterlibatan institusi Kepresidenan adalah dalam hal penerbitan Instruksi Presiden berkaitan dengan Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah serta Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009.

4.4.1. Political Elites

Pada tanggal 22 Mei 2008 Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menandatangani Instruksi Presiden RI Nomor 5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009. Instruksi tersebut ditujukan antara lain kepada Menteri Keuangan dan Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing, dalam rangka pelaksanaan Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009 guna antara lain meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

Pada lampiran Instruksi Presiden dimaksud, Bagian E. Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, A. Kebijakan Perluasan Akses Pembiayaan, dicantumkan Program Restrukturisasi Dana Bergulir. Presiden menginstruksikan dilakukan tindakan penyelesaian Permenkeu tentang Optimalisasi Pengelolaan Dana Bergulir, yang sarasannya berupa tertib pengelolaan anggaran dan efektivitas program pembiayaan UMKM. Penanggungjawab restrukturisasi adalah Menteri Keuangan, dengan target penyelesaian Juni 2008. Program restrukturisasi dana bergulir tersebut nampaknya merupakan tindak lanjut atas diberlakukannya Paket Undang-Undang Keuangan Negara dan pemberian opini “*disclaimer*” atas hasil pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat oleh BPK. Tujuannya tentu membenahan pengelolaan keuangan negara agar sesuai dengan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik, yakni akuntabel, profesional dan transparan, sekaligus guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

Jika ditarik jauh ke belakang, setahun sebelumnya Presiden juga telah menandatangani Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Salah satu isi Inpres tersebut adalah instruksi untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan dan akses usaha mikro, kecil dan menengah pada sumber pembiayaan. Itulah sebabnya dalam surat Menteri Keuangan kepada Presiden tanggal

20 Agustus 2008 disebutkan bahwa Inpes inilah yang mendasari disusunnya regulasi mengenai pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM.

4.4.2. *Administrative and Technical Units*

Menghadapi perubahan lingkungan yang menuntut para pelaku dalam suatu sistem pembuatan kebijakan untuk turut melakukan penyesuaian tentu tidak mudah. Perlu adanya kerjasama dan saling mendukung antar *stakeholders* untuk mewujudkan penataan baru yang lebih baik. Berikut adalah sebagian dari proses penyusunan kebijakan yang disusun secara kronologis untuk menggambarkan proses mempertemukan kepentingan pihak-pihak yang terlibat dalam sistem penyusunan kebijakan dana bergulir :

1. Pagu anggaran Kementerian Negara Koperasi dan UKM berdasarkan Pagu Definitif Tahun 2008 adalah sebesar Rp. 1.125.864.326.000,-. Akibat gejolak harga minyak dunia, pagu APBN mengalami penyesuaian melalui mekanisme APBN-P sehingga pagu anggaran kementerian menjadi Rp.1.098.652.595.000,-.
2. Alokasi Dana Bantuan Perkuatan/Dana Bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM Tahun 2008 adalah sebesar Rp.428.338.956.000,-, yang terdiri atas :
 - a. MAK Belanja Modal sebesar Rp.248.836.219.000,- ;
 - b. MAK Bantuan Sosial sebesar Rp.179.502.737.000,-.
3. Alokasi Bantuan Perkuatan/Dana Bergulir dimaksud diblokir (*) oleh Ditjen Anggaran Departemen Keuangan dengan pertimbangan :
 - a. Alokasi terdapat pada Satker Teknis, bukan Satker Badan Layanan Umum, dalam hal ini Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM) ;

- b. Adanya permasalahan terkait hasil audit BPK mengenai pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM tahun 2001-2005 ;
 - c. Konsep Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Pengelolaan Dana Bergulir sedang dalam proses dan akan segera diterbitkan.
4. Pada tanggal 24 Juni 2008 bertempat di Gedung Graha Sawala, Departemen Keuangan, diselenggarakan rapat antara Menteri Keuangan dan Menteri Negara Koperasi dan UKM perihal pengelolaan dana bergulir. Rapat antara lain dihadiri oleh Direktur Jenderal Perbendaharaan dan perwakilan Direktorat Jenderal Anggaran. Rapat menghasilkan kesepakatan bahwa pengelolaan dana bergulir dilaksanakan melalui Satker Badan Layanan Umum (LPDB-KUMKM).
5. Sebagai tindak lanjut rapat tersebut, Direktur Jenderal Anggaran melalui suratnya nomor S-1863/AG/2008 tanggal 27 Juni 2008 menghimbau agar Kementerian Negara Koperasi dan UKM segera menyampaikan usul revisi terhadap dana bergulir yang diblokir, dengan menyertakan data dukung yang dibutuhkan.
6. Pada tanggal 26 Juni 2008 bertempat di Ruang Rapat Sekretaris Jenderal Departemen Keuangan diselenggarakan rapat lanjutan. Rapat dipimpin oleh Sekjen Departemen Keuangan dan dihadiri oleh perwakilan Kementerian Negara Koperasi dan UKM, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Direktorat Jenderal Anggaran dan Biro Hukum Setjen Departemen Keuangan. Dalam rapat dibicarakan *draft* PMK tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir, yang berisi poin-poin sebagai berikut :
 - a. Pengelolaan dana bergulir dilakukan oleh Satker Badan Layanan Umum ;
 - b. Pos yang digunakan untuk anggaran dana bergulir adalah “Pembiayaan” ;
 - c. Untuk tahun transisi (tahun 2008), Satker BLU dapat mengelola anggaran dana bergulir menggunakan pos “Belanja Modal Fisik Lainnya-Dana Bergulir”.

Atas poin-poin *draft* PMK tersebut, Kementerian Negara Koperasi dan UKM menyampaikan tanggapan sebagai berikut :

- a. Kementerian Negara Koperasi dan UKM keberatan terhadap pengaturan baru pengelolaan dana bergulir tersebut. Hal ini disebabkan dana bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM selama ini adalah bantuan perkuatan modal kepada koperasi untuk digulirkan di antara anggota koperasi tersebut, tak digulirkan kepada koperasi lain dan tak harus dikembalikan kepada pemerintah.
- b. Kementerian Negara Koperasi dan UKM menghendaki agar bantuan perkuatan modal dapat diperlakukan sebagai Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) yang ditempatkan pada pos Bantuan Sosial.

Terhadap keberatan yang disampaikan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM tersebut, rapat menyampaikan alternatif pemecahan sebagai berikut :

- a. Untuk dana yang berstatus bergulir tetap harus dikelola oleh Satker Badan Layanan Umum seperti dalam *draft* PMK tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir di atas ;
- b. Untuk dana yang diakui sebagai Bantuan Perkuatan Modal agar mengikuti rambu-rambu Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, dengan menyampaikan data pendukung, antara lain Petunjuk Teknis (juknis) dari Kementerian Negara Koperasi dan UKM yang dapat menggambarkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaannya ;
- c. Apabila ada perkembangan kebijakan baru dari Kementerian Negara Koperasi dan UKM yang tidak sejalan dengan surat Dirjen Anggaran Nomor S-

1863/AG/2008 tanggal 27 Juni 2008, maka Kementerian Negara Koperasi dan UKM harus mengajukan usul baru kepada Menteri Keuangan.

Kronologi tersebut tidak memasukkan agenda kerja di tingkat tim penyusunan Peraturan Menteri Keuangan yang melibatkan kerjasama tim dari beberapa Direktorat Jenderal di Departemen Keuangan, sehingga tak menggambarkan rumitnya proses penyusunan *draft* kebijakan dimaksud. Namun demikian, dari penggambaran sebagian proses tersebut di atas saja kita telah cukup memperoleh gambaran betapa tidak mudahnya mempertemukan kepentingan semua pihak dalam suatu sistem penyusunan kebijakan publik.

4.5. Policy

Setelah melalui proses penyusunan kebijakan yang cukup alot, maka pada tanggal 7 Juli 2008 Menteri Keuangan akhirnya mengesahkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.05/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara/Lembaga. Jika ditarik jauh ke belakang, PMK tersebut disamping merupakan perwujudan amanat Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2008 tanggal 22 Mei 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009, juga merupakan konsekwensi atas diberlakukannya Paket Undang-Undang Keuangan Negara pada tahun 2003 dan 2004, dan merupakan urutan logis setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK-BLU).

Proses pengesahan PMK memang meleset dari target yang ditetapkan oleh Inpres No. 5 Tahun 2008, yakni bulan Juni 2008. Bisa jadi mundurnya pengesahan tersebutlah yang menjadi penyebab timbulnya kegelisahan dan memberikan kesempatan bagi Kementerian Negara Koperasi dan UKM untuk melakukan proses negosiasi yang panjang dan melelahkan kedua belah pihak.

Dalam PMK Nomor 99 Tahun 2008 termuat sejumlah poin yang sebelumnya terdapat dalam *draft* dan telah dijabarkan dalam rapat antar kedua institusi. Intinya, PMK Nomor 99 Tahun 2008 menegaskan bahwa pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara/Lembaga harus dilakukan oleh Satker yang menerapkan Pengelolaan Keuangan BLU (Pasal 4), dan dialokasikan sebagai pengeluaran Pembiayaan dalam APBN (Pasal 12). Adapun terhadap anggaran pengeluaran untuk dana bergulir Tahun Anggaran 2008 yang dialokasikan dalam berbagai jenis belanja bukan dalam Pembiayaan, dapat dicairkan jika antara lain dana tersebut sangat strategis untuk penerima dana, mendapat persetujuan Menteri Keuangan dan alokasi anggaran tersebut dimasukkan dalam Belanja Modal Fisik Lainnya-Dana Bergulir (Pasal 27).

Terhadap perbedaan pendapat yang terjadi dalam memaknai dana bergulir antara Kementerian Negara Koperasi dan UKM dan Departemen Keuangan, PMK Nomor 99 Tahun 2008 menetapkan beberapa karakteristik yang harus dipenuhi agar suatu dana dapat dikategorikan sebagai dana bergulir. Karakteristik tersebut antara lain : merupakan bagian dari keuangan negara, dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta dapat ditarik kembali pada suatu saat (Pasal 3).

Jika dicermati bahwa semua poin yang sejak awal diusulkan oleh Departemen Keuangan dalam *draft* PMK berhasil disahkan, tergambar bahwa dalam hal ini posisi tawar (*bargaining position*) Departemen Keuangan lebih kuat dibanding Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Hal ini disebabkan dasar hukum (*legal base*) bagi usulan kompromi yang diajukan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM terhadap pengaturan baru pengelolaan dana bergulir tak sekuat dasar hukum yang digunakan oleh Departemen Keuangan.

4.6. *Execution*

Setelah suatu kebijakan ditetapkan, tahap berikutnya yang sangat penting adalah pelaksanaan kebijakan. Keberhasilan suatu kebijakan bukan hanya terletak pada perencanaan dan penyusunan yang baik, namun juga tergantung pada proses pelaksanaannya. Kebijakan yang baik namun dilaksanakan secara tak taat asas tak akan mampu mencapai tujuan yang diharapkan.

Disahkannya PMK Nomor 99 Tahun 2008 tidak serta-merta meredakan permasalahan pengelolaan dana bergulir di Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Reaksi yang muncul justru berupa penolakan terhadap PMK dimaksud dan keengganan kementerian untuk melaksanakan aturan-aturan yang ditetapkan di dalamnya. Tak terhenti oleh penolakan Departemen Keuangan atas usulan agar dana bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM mendapat perlakuan sebagai Bantuan Sosial, *pasca* diberlakukannya PMK No. 99 Tahun 2008 kementerian semakin menggencarkan usahanya mensosialisasikan filosofinya tentang “Roh Pemberdayaan”.

Pada tanggal 9 Juli 2008, berselang dua hari setelah ditetapkannya PMK No. 99 Tahun 2008, para Deputi di Kementerian Negara Koperasi dan UKM menghadiri pertemuan dengan para pejabat di lingkungan Departemen Keuangan. Pertemuan tersebut lagi-lagi tak memberikan hasil yang diinginkan oleh kementerian. Menindaklanjuti hal tersebut, pada tanggal 25 Juli 2008 Menteri Negara Koperasi dan UKM mengirimkan surat kepada Presiden RI. Dalam suratnya Menteri Negara Koperasi dan UKM melaporkan bahwa Kementerian Negara Koperasi dan UKM memutuskan untuk tidak merealisasikan alokasi anggaran kementerian yang diblokir oleh Departemen Keuangan. Sebagai konsekuensi keputusan tersebut, maka program pemberdayaan koperasi yang telah dipaparkan di hadapan Presiden dan Wakil Presiden tak akan dapat dilaksanakan dan target pemberdayaan tak akan tercapai. Sebagai tanggapan atas surat Menteri Negara Koperasi dan UKM tersebut, pada tanggal 20 Agustus Menteri Keuangan menyampaikan penjelasan kepada Presiden,

bahwasannya dengan diberlakukannya PMK No. 99 Tahun 2008, Kementerian Negara Koperasi dan UKM diberi dua alternatif kebijakan : menjalankan kegiatan dana bergulir dengan mengikuti rambu-rambu PMK No. 99 Tahun 2008, atau mengganti kegiatan dana bergulir dengan kegiatan lain.

Selanjutnya kedua institusi terus melakukan langkah-langkah koordinasi melalui surat-menyurat dan pertemuan langsung. Akhirnya, pada tanggal 16 Januari 2009 diadakan pertemuan antara kedua Menteri, para Deputi, Dirjen Anggaran dan Dirjen Perbendaharaan. Dalam pertemuan tersebut sekali lagi Menteri Negara Koperasi dan UKM berusaha meyakinkan pihak Departemen Keuangan perihal “Roh Pemberdayaan” yang menjadi landasan bagi pengembangan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah yang telah dirintis oleh kementerian selama ini. Mengingat usul sebelumnya agar dana bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM mendapat perlakuan sebagai Bantuan Sosial tak mendapat tanggapan yang diharapkan dari Departemen Keuangan, maka dalam pertemuan tersebut kementerian mengajukan suatu bentuk kompromi baru. Berdasarkan risalah rapat, Kementerian Negara Koperasi dan UKM mengajukan pengaturan baru yang memperbolehkan Deputi-Deputi di kementerian tetap melanjutkan kegiatan pemberdayaan melalui belanja Subsidi/Hibah. Selanjutnya pengelolaan dana diserahkan kepada LPDB-KUMKM sebagai Satker BLU di bawah koordinasi kementerian dimaksud. Penyaluran berikutnya oleh LPDB-KUMKM setelah dana bergulir tersebut dikembalikan oleh koperasi penerima pinjaman disebut Dana Bergulir Generasi 2. Di samping mengusulkan penyaluran bertingkat, Kementerian Negara Koperasi dan UKM juga mengajukan usul penyempurnaan PMK No. 99 Tahun 2008. Usul revisi PMK dimaksud berupa penyesuaian pengertian dana bergulir, mensinkronkan PMK dengan Permeneg Koperasi dan UKM tentang bantuan perkuatan/dana bergulir, serta mengakomodir UU No. 20 Tahun 2008 tentang UMKM. Ketika Departemen Keuangan tak menerima usul penyaluran bertingkat karena dianggap tak memiliki dasar hukum, Menteri Negara Koperasi menunjukkan reaksi yang lebih keras, berupa ancaman untuk mundur dari Kabinet Indonesia Bersatu.

Untuk menggali lebih dalam alasan sesungguhnya penolakan Kementerian Negara Koperasi dan UKM terhadap pengaturan baru pengelolaan dana bergulir, serta dasar pemikiran dan filosofi kementerian tentang program dana bergulir itu sendiri, peneliti telah melakukan proses pencarian data melalui wawancara mendalam dengan beberapa narasumber dari berbagai latar belakang, yang dianggap paham atau terlibat dalam proses penyusunan kebijakan dana bergulir. Pencarian data ini juga penting guna menggali alasan dan dasar pemikiran dari pihak yang berseberangan, serta pandangan normatif atas fenomena sosial tersebut.

Kegiatan pencarian data memberikan banyak masukan yang sangat berguna berkaitan dengan fenomena sosial yang menjadi fokus penelitian. Banyak hal menarik yang ditemukan dan patut dianalisa selama proses wawancara berlangsung. Di samping memperoleh data-data berkenaan dengan topik yang diteliti, suasana wawancara sendiri juga mampu memberi gambaran tentang kondisi lingkungan suatu institusi. Dalam kegiatan penggalian data yang dilakukan terhadap para pejabat di lingkungan Deputi Bidang Pembiayaan Kementerian Negara Koperasi dan UKM, peneliti mendapati bahwa pejabat eselon 2 dan 3 yang secara langsung bertanggungjawab terhadap pelaksanaan Program Bantuan Dana Bergulir tidak dapat memberikan jawaban yang memuaskan atas pertanyaan-pertanyaan wawancara (lihat Transkrip Wawancara). Hal ini menimbulkan tanda tanya dan memunculkan beberapa dugaan perihal kondisi lingkungan yang melatarbelakanginya. Salah satunya adalah dugaan bahwa pengambilan keputusan pada unit organisasi tersebut berada di satu tangan.

Berdasarkan data-data yang terkumpul selama penelitian, diperoleh gambaran beberapa masalah berkenaan dengan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM, yakni :

4.6.1. Pemahaman Tentang Dana Bergulir

Berdasarkan data-data yang diperoleh selama proses penggalan data, didapati fakta bahwa semua pihak yang terlibat dalam sistem administrasi kebijakan dana bergulir sependapat perihal pentingnya program dimaksud untuk menstimulasi perekonomian nasional. Program dana bergulir adalah salah satu wujud nyata keberpihakan pemerintah kepada pelaku usaha skala mikro, kecil dan menengah. Program dana bergulir diharapkan mampu membuka akses permodalan bagi koperasi dan UKM yang selama ini terkendala oleh berbagai keterbatasan, terutama dalam hal penyediaan modal usaha. Dengan adanya program dana bergulir yang melibatkan lembaga perbankan sebagai intermediasi, diharapkan terjalin hubungan antara koperasi dan UKM dengan lembaga perbankan. Hal ini dimungkinkan karena lembaga perbankan bukan hanya dilibatkan sebagai penyalur dana (*channeling*) namun juga sebagai pelaksana pengguliran dana (*executing*). Sebagai *executing* bank bukan hanya bertanggungjawab menyalurkan dana bergulir, namun juga berkewajiban memberikan pembinaan berupa pelatihan manajemen keuangan dan usaha kepada koperasi dan pengusaha kecil penerima dana bergulir. Dengan demikian diharapkan kelak di kemudian hari, dengan atau tanpa adanya program dana bergulir, kedua institusi dapat tetap menjalin kerja sama yang saling menguntungkan.

Sekalipun semua pihak sepakat bahwa dana bergulir adalah program yang baik dan perlu untuk menstimulasi perekonomian, namun pemahaman terhadap dana bergulir sendiri berbeda-beda, bahkan bisa dikatakan saling bertolak belakang pada masing-masing *stakeholders*. Beberapa narasumber dari Kementerian Koperasi dan UKM memberikan pernyataan yang senada, bahwa dana bergulir adalah dana milik masyarakat yang difungsikan sebagai dana abadi. Hal ini tercermin dari pernyataan Deputy Bidang Pembiayaan, Agus Muharram : “Ini hanya perbedaan persepsi dalam melihat dana bergulir itu apa. Kalau dari sisi kami, dana bergulir itu ya dana yang diberikan bantuan kepada masyarakat untuk digunakan secara bergantian, sehingga manfaatnya berkelanjutan, tidak habis begitu saja”. Artinya, berdasarkan pemahaman

aparatus di kementerian dimaksud, istilah “bergulir” mengacu pada pemindahtanganan dana di antara anggota masyarakat sendiri.

Pernyataan ini berseberangan dengan pernyataan beberapa narasumber dari Departemen Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Pada dasarnya definisi dana bergulir yang dipahami oleh pelaku kebijakan di Departemen Keuangan dan BPK mengacu pada definisi dana bergulir menurut PMK Nomor 99 Tahun 2008, bahwa dana bergulir adalah dana yang dialokasikan oleh Kementerian Negara/Lembaga/Satuan Kerja Badan Layanan Umum untuk kegiatan perkuatan modal usaha bagi koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya yang berada di bawah pembinaan Kementerian Negara/Lembaga. Hal ini berarti dana bergulir merupakan bagian dari keuangan negara, bukan milik masyarakat sebagaimana pemahaman Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Direktur Akuntansi dan Pelaporan Keuangan, Sonny Loho dan Ahli Keuangan Negara, Machfud Sidik berpendapat serupa, bahwa dana bergulir adalah bagian dari *trust fund*, yakni dana yang dipercayakan oleh rakyat kepada pemerintah untuk dikelola dengan baik sesuai peruntukannya.

Lebih jauh Sonny Loho menyatakan bahwa dana bergulir adalah bagian dari investasi pemerintah non permanen. Pernyataan ini didukung oleh Auditor BPK, Moch. Imam Asyhari. Bukan tanpa dasar, pernyataan kedua narasumber tersebut mengacu pada Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintah Nomor 7, Akuntansi Dana Bergulir (2008, p.7) yang memuat kutipan dari Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 Paragraf 16 huruf (c) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) No. 6, Akuntansi Investasi, bahwa dana yang disisihkan pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat sebagai bantuan modal kerja secara bergulir kepada kelompok masyarakat dimasukkan ke dalam kelompok investasi jangka panjang non permanen.

Memahami dana bergulir sebagai investasi membawa konsekuensi untuk senantiasa menjaga pelaksanaan program dana bergulir sesuai prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik, yakni profesional berorientasi pada hasil,

transparan dan akuntabel. Hal ini dikarenakan sebagai investasi dana bergulir diharapkan akan selalu terjaga keberlangsungannya dan dapat terus dikembangkan, sehingga mencapai hasil dan dampak yang diharapkan dalam perekonomian nasional.

Namun jika kita telusuri sejarah program dana bergulir di Kementerian Negara Koperasi dan UKM yang dananya berasal dari kompensasi pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), dapat dipahami alasan kementerian mengklaim bahwa programnya telah salah dipahami oleh Departemen Keuangan. Direktur Utama LPDB-KUMKM yang juga Sekretaris Kementerian Negara Koperasi dan UKM pada masa pemerintahan Presiden Megawati Sukarno Putri, Fadjar Sofyar, menyatakan bahwa Kementerian Negara Koperasi dan UKM memiliki niat yang baik dengan merekayasa dana yang sejatinya adalah subsidi tersebut menjadi dana bergulir. Berbeda dengan pelaksanaan program sejenis di kementerian/lembaga lain yang langsung habis, Kementerian Negara Koperasi dan UKM bercita-cita untuk memperpanjang usia dana tersebut dengan menerapkan konsep perguliran.

Hal senada ditingkapkan oleh Deputy Bidang Pembiayaan, Agus Muharram dan Plt. Kepala Biro Keuangan Kementerian Koperasi dan UKM Elly Muchtoria. Menurut Agus Muharram, diterapkannya konsep dana bergulir sesungguhnya didasari atas niat baik untuk mendidik masyarakat agar tak selalu mengharapkan sumbangan (*charity*) dari pemerintah. Namun demikian, tanpa bermaksud mengecilkan arti niat baik Kementerian Koperasi, ada baiknya kita perhatikan pengakuan Fadjar Sofyar tentang pendapat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap hasil pemeriksaan Laporan Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM pada tahun 2004 : Program-program Kementerian Negara Koperasi dan UKM bagus, tetapi tidak tepat, karena kementerian bukanlah lembaga keuangan.

Hal ini seolah membuktikan pernyataan Schick dalam Budiarmo et.al (2006), tentang kecenderungan diabaikannya peraturan formal tentang pengeluaran negara. Pengabaian ini diyakini Schick pada gilirannya akan mengakibatkan terhambatnya pencapaian tujuan pemerintah untuk menekan angka kemiskinan.

Lepas dari masalah kepatuhan terhadap peraturan, adanya perbedaan pemahaman dan sudut pandang tentang dana bergulir antar *stakeholders* yang terlibat disebabkan adanya perbedaan latar belakang, tugas dan fungsi masing-masing institusi. Antara Kementerian Negara Koperasi dan UKM sebagai institusi pengelola program, Departemen Keuangan sebagai institusi pembina pengelolaan keuangan negara dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai pemeriksa pelaksanaan pengelolaan keuangan negara terdapat perbedaan sudut pandang yang sulit dipertemukan. Perbedaan pemahaman dan sudut pandang antar institusi membawa akibat adanya perbedaan kebijakan, yang akan membawa perbedaan pula pada hasil dan dampak program. Bila tak segera dilakukan koordinasi yang baik, perbedaan pandangan dan pemahaman terhadap program pemerintah yang diakui penting dan berguna, serta merupakan tanggung jawab bersama ini akan mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan program dan tak tercapainya sasaran dan tujuan yang diinginkan.

4.6.2. Masalah Kelembagaan

Sebagaimana kondisi di negara-negara berkembang pada umumnya, di Indonesia faktor kelembagaan merupakan salah satu mata rantai yang lemah dalam pembangunan bangsa. Menurut Machfud Sidik, pemerintah Indonesia memiliki kecenderungan untuk terlalu mudah membentuk suatu institusi. Padahal pengalaman menunjukkan, sekali sebuah institusi terbentuk, maka secara politis akan sulit untuk membubarkannya, sekalipun fungsi kelembagaan tersebut sudah berkurang atau hilang karena tergantikan atau tak lagi diperlukan.

Kelemahan kelembagaan di Indonesia selain berkaitan dengan eksistensi suatu institusi, juga berkenaan dengan konsistensi pelaksanaan tugas dan fungsi institusi terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi *legal base*-nya. Hal ini dijumpai dalam masalah pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM.

Pasal 94 Peraturan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa tugas Kementerian Negara Koperasi dan UKM adalah membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang koperasi dan UKM. Selanjutnya Pasal 95 menjabarkan fungsi kementerian dimaksud adalah merumuskan kebijakan, melakukan koordinasi, melakukan pengelolaan barang milik/kekayaan negara, melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugas dan menyampaikan laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan di bidang koperasi dan UKM kepada Presiden. Tak jauh berbeda, Pasal 117-119 menyebutkan bahwa tugas dan fungsi Deputy sebagai unsur pelaksana sebagian tugas dan fungsi kementerian adalah dalam hal kebijakan dan koordinasi, disamping melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Menteri Negara sesuai dengan bidangnya. Uraian PP Nomor 9 tahun 2005 di atas tak memberikan ruang bagi dilaksanakannya praktek-praktek perbankan seperti penyaluran dana bergulir pada Deputy Bidang Pembiayaan dan Deputy-Deputy lain pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Nampaknya ini adalah contoh nyata kurangnya kepatuhan penyelenggara negara terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun ternyata pendapat ini tidak sepenuhnya tepat. Pasal 140 A Peraturan Presiden RI Nomor 62 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kementerian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa “Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah disamping menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95, juga menyelenggarakan fungsi teknis pelaksanaan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah”. PP 62 tahun 2005 memang memberikan peluang bagi Kementerian Negara Koperasi dan UKM untuk melaksanakan perguliran dana, namun keberadaan PP ini menimbulkan tanda tanya baru berkaitan dengan konsistensi di bidang regulasi. Lebih lanjut tentang hal ini akan dibahas pada poin 4.6.7 tentang Masalah Regulasi.

Masalah kelembagaan yang lain adalah adanya tumpang tindih (*overlap*) fungsi kelembagaan. Inspektur Jenderal Departemen Keuangan Hekinus Manao menegaskan bahwa hendaknya tak ada dualisme dalam pengelolaan dana bergulir. Yang dimaksud dualisme di sini adalah pengelolaan dana bergulir yang dilakukan oleh Deputi-Deputi dalam Kementerian Negara Koperasi dan UKM *pasca* terbentuknya Lembaga Pengelola Dana Bergulir sebagai Badan Layanan Umum di bawah koordinasi kementerian dimaksud, yang memiliki kewenangan melakukan pengelolaan dana bergulir berdasarkan UU No. 1 Tahun 2004 dan PMK No. 99 Tahun 2008.

Berdasarkan Bab VI Paragraf 28 Akuntansi Dana Bergulir, untuk melaksanakan dana bergulir, Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara (BUN) dapat menunjuk Satuan Kerja pada Kementerian Negara/Lembaga yang mempunyai program dana bergulir sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Satuan Kerja tersebut harus Satker yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Hal ini ditegaskan kembali pada Pasal 4 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.05/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara/Lembaga, yang menyatakan bahwa pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara/Lembaga dilakukan oleh Satker yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU).

Nyatanya, bahkan setelah Kementerian Negara Koperasi dan UKM membentuk Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM) yang menerapkan PPK-BLU, kementerian tersebut tetap menghendaki penyaluran dana bergulir dilaksanakan oleh kedua lembaga secara paralel. Hal ini jelas sebuah contoh dualisme. Dalam hal ini kementerian menawarkan konsep penyaluran dana bergulir Generasi 1 dan 2. Fadjar Sofyar menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan penyaluran dana bergulir Generasi 1 dan 2 adalah bahwa setelah Deputi-Deputi dalam Kementerian Negara Koperasi dan UKM melakukan penyaluran pertama dana bergulir yang dananya berasal dari APBN (disebut Dana Bergulir Generasi 1), maka LPDB-KUMKM sebagai institusi yang menerapkan pola

PPK-BLU dapat melakukan penyaluran kembali dana dimaksud (disebut Dana Bergulir Generasi 2) setelah diterima sebagai pembayaran kembali dari koperasi dan UKM yang menjadi penerima perguliran generasi pertama.

Opsi ini tidak dapat diterima oleh Departemen Keuangan. Parluhutan Hutahaean menegaskan adalah tidak masuk akal membebaskan tanggung jawab atas pekerjaan yang dilakukan oleh suatu institusi kepada institusi yang lain. Mendukung pendapat tersebut, Hekinus Manao menyatakan bahwa dengan telah dibentuknya LPDB-KUMKM maka penyaluran dana bergulir melalui kementerian tak lagi diperkenankan karena bertentangan dengan PMK No. 99 tahun 2008 dan menimbulkan dualisme dalam pengelolaan dana bergulir.

Reaksi keras timbul dari Kementerian Negara Koperasi dan UKM, karena penolakan opsi tersebut dipandang akan menyebabkan hilangnya fungsi, bahkan eksistensi kedeputian, khususnya Deputy Bidang Pembiayaan, yang nomenklaturnya memang mencerminkan fungsinya sebagai pengelola dana bergulir pada kementerian dimaksud. Reaksi tersebut ditanggapi tegas oleh beberapa narasumber. Ahmad Ikhsan, Kepala Seksi pada Subdit Anggaran I C Ditjen Anggaran, menyarankan penyesuaian nomenklatur unit kerja mengikuti perkembangan regulasi yang berlaku. Lebih tegas, Edward Nainggolan, Kepala Bidang pada Kanwil Ditjen Perbendaharaan Gorontalo, menyatakan bahwa jika benar bahwa pengaturan baru pengelolaan dana bergulir menyebabkan hilangnya fungsi Deputy Bidang Pembiayaan, maka sudah sepatutnya jika unit kerja dimaksud dikaji kembali keberadaannya. Pendapat ini didukung oleh Machfud Sidik. Intinya, sebuah institusi yang keberadaan dan fungsinya tak lagi relevan dengan perkembangan jaman sebaiknya dibubarkan saja, sehingga tak menjadi beban bagi pemerintah.

Ketegasan para narasumber di atas agaknya didasarkan pada pemikiran bahwa pengembangan kelembagaan (*institutional building*) sesungguhnya merupakan bagian dari pengembangan sistem. Keterkaitan antara pengembangan kelembagaan dan pengembangan sistem penting antara lain agar semua fungsi dan kegiatan yang

berlangsung terus-menerus jelas pewardahannya ; agar satuan-satuan kerja yang diciptakan benar-benar sesuai dengan beban kerja ; agar tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas, serta agar terjalin koordinasi, intergrasi dan sinkronisasi yang baik (siagian, 2001).

Namun demikian, penolakan atas dualisme kelembagaan tidak secara otomatis berarti dukungan terhadap keberadaan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai institusi baru penyelenggara layanan publik, khususnya dalam hal pengelolaan dana bergulir. Sebagaimana halnya konsep-konsep lain, pro dan kontra terhadap penerapan konsep BLU di Indonesia adalah sesuatu yang wajar. Mengingat masih sangat dininya pengenalan kita terhadap konsep ini, tak mengherankan jika banyak pihak menunjukkan perhatian dan ingin turut berkontribusi dalam pengadopsian konsep BLU di Indonesia.

Konsep Badan Layanan Umum didukung penuh beberapa pihak yang menganggapnya sebagai jawaban tepat bagi tuntutan akan penyelenggaraan pelayanan publik yang akuntabel. Hekinus Manao, Sonny Loho dan Edward Nainggolan adalah sebagian tokoh pendukung pengadopsian konsep tersebut di Indonesia melalui UU No. 1 Tahun 2004 dan PP No. 23 Tahun 2005. Di samping ketiganya, hampir semua narasumber dalam penelitian sesungguhnya mengakui bahwa konsep BLU sangat baik diterapkan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, terutama karena sifat pengelolaan keuangannya yang fleksibel.

Sebaliknya, beberapa pihak justru menunjukkan skeptisme dan menganggap konsep BLU berpotensi menjadi sarana baru kebocoran dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa pengelolaan BLU menuntut biaya administrasi yang tidak sedikit. Tak tertutup kemungkinan akan timbul kepincangan antara anggaran program yang disampaikan langsung pada masyarakat sasaran dengan biaya administrasi penyelenggaraannya. Bahkan pada beberapa kasus, seperti yang terjadi pada LPDB-KUMKM, BLU dianggap seolah hanya memperpanjang rantai pelayanan dari pemerintah menuju sasaran program.

Kedua narasumber pakar keuangan negara, Roy V. Salomo dan Machfud Sidik, termasuk dalam kelompok yang mengkritisi konsep ini. Sekalipun mengakui bahwa konsep BLU memungkinkan pengelolaan sebuah institusi menjadi lebih akuntabel, Roy V. Salomo mengingatkan bahwa penerapannya berpotensi mengurangi akses masyarakat miskin terhadap pelayanan publik, khususnya pada unit-unit BLU yang tak dapat melakukan subsidi silang pembiayaan pelayanan publik. Sikap hati-hati juga ditunjukkan oleh Machfud Sidik. Dengan tetap mengakui bahwa konsep BLU sudah lebih mendekati pengelolaan keuangan negara yang ideal, Machfud Sidik menyarankan agar pemerintah lebih mengoptimalkan pemanfaatan institusi-institusi yang sudah ada ketimbang membentuk lembaga baru

Berdasarkan teori *Managing Government Expenditure* oleh Schiavo-Campo dan Tommasi (1999), keberadaan BLU sesungguhnya boleh jadi merupakan jawaban atas prosedur penganggaran yang kurang memberi ruang bagi inovasi yang mampu mempertinggi efisiensi belanja publik. Sedangkan Osborne dan Gaebler (2005) lebih memandangnya sebagai langkah pemerintah dalam merestrukturisasi pasar. Harapannya tentu terciptanya pasar yang lebih efektif dan adil bagi seluruh rakyat. Akankah kenyataan dalam pelaksanaan sesuai dengan harapan ? Agaknya dibutuhkan waktu yang panjang untuk menjawab pertanyaan ini, mengingat pengenalan dan penerapan konsep BLU masih sangat baru di Indonesia.

Lebih jauh tentang penerapan konsep BLU di Indonesia, Roy V. Salomo justru mengkritisi keberadaan BLU sebagai sebuah institusi di bawah koordinasi kementerian negara. Hal ini didasari pemikiran bahwa pada hakikatnya kementerian negara adalah sebuah institusi pembuat kebijakan, bukan operator pelayanan langsung kepada masyarakat.

Memang tidak ada regulasi yang membatasi sebuah kementerian negara membentuk institusi BLU di bawah koordinasinya. Berdasarkan PP No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, pembentukan BLU dimungkinkan sepanjang persyaratan substantif, teknis dan administratif terpenuhi.

Sepanjang sebuah institusi berkomitmen menyediakan pelayanan publik, maka persyaratan substantif dapat dianggap telah terpenuhi. Artinya, jika sebuah kementerian negara memandang perlu membentuk sebuah satuan kerja penyedia pelayanan publik di bawah koordinasinya, hal tersebut dapat diwujudkan karena secara prinsip PP Nomor 23 Tahun 2005 telah membuka jalannya.

Jika persyaratan substantif telah terpenuhi, satuan kerja dihadapkan pada persyaratan teknis berupa kinerja pelayanan yang sehat dan layak dikelola serta ditingkatkan pencapaiannya. Khusus untuk persyaratan administratif telah diatur dalam PMK tersendiri, yakni PMK No. 119/PMK.05/2007 tentang Persyaratan Administratif Dalam Rangka Pengusulan dan Penetapan Satuan Kerja Instansi Pemerintah untuk Menerapkan Pengelolaan Keuangan BLU, yaitu antara lain berupa penandatanganan pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat.

Jika dicermati dengan baik, pembentukan BLU di bawah koordinasi kementerian negara memang tampaknya tak sejalan dengan semangat PP Nomor 9 Tahun 2005. Namun sekali lagi, sebagaimana telah diulas panjang lebar di atas, hal ini telah terbantahkan dengan disahkannya PP Nomor 62 Tahun 2005.

4.6.3. Fungsi Sosial Pemerintah Tidak Identik dengan Bantuan Sosial

Machfud Sidik, dalam kapasitasnya sebagai ahli keuangan negara, berpendapat bahwa program dana bergulir adalah perwujudan salah satu fungsi pemerintah di bidang ekonomi, yakni fungsi distribusi. Fungsi distribusi adalah fungsi yang mengedepankan keadilan (*equity*) karena mengandung unsur keberpihakan kepada golongan ekonomi lemah dalam suatu masyarakat. Kebijakan dana bergulir adalah salah satu bentuk intervensi pemerintah pada pasar yang tak sempurna, untuk memberi perkuatan modal kepada para pengusaha mikro, kecil dan menengah yang tak memiliki akses ke permodalan melalui lembaga perbankan

konvensional. Ini berarti dana bergulir adalah program yang kental akan nuansa sosial.

Di sisi lain, Hekinus Manao berpendapat bahwa pada dasarnya semua aktivitas pemerintah memiliki aspek sosial. Baik kegiatan pemerintah membangun jalan, jembatan, sekolah, hingga program pemerintah menyalurkan dana bergulir kepada koperasi dan UKM, seluruhnya mengandung unsur-unsur sosial. Hal ini dikarenakan sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk menyediakan kebutuhan masyarakat yang termasuk dalam kategori *public goods* dan *semi public goods*, yang tak mungkin disediakan oleh pihak swasta tanpa mengorbankan kepentingan sebagian golongan atas golongan yang lain.

Sekalipun kedua narasumber telah memberikan pembenaran tentang adanya aspek sosial dalam berbagai program pemerintah, namun perlu digarisbawahi bahwa hal ini tak boleh dijadikan sebagai pembenaran untuk menjalankan program-program pemerintah dengan tanpa mengindahkan regulasi yang berlaku. Program dana bergulir yang dilaksanakan berdasarkan tujuan sosial untuk meningkatkan keadilan ekonomi bagi masyarakat golongan ekonomi lemah tak memiliki dasar pembenaran untuk dialokasikan melalui pos belanja Bantuan Sosial.

Hal ini didasarkan pada beberapa alasan. Pertama, berdasarkan Pasal 11 PP Nomor 9 Tahun 2005, Kementerian Negara Koperasi dan UKM dikategorikan dalam kementerian di bawah koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi. Itu artinya fungsi yang dijalankan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM adalah fungsi ekonomi. Bantuan sosial bukanlah bidang kewenangan (*domain*) kementerian/lembaga yang menjalankan fungsi ekonomi, melainkan bidang kewenangan Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra). Ahli Keuangan Negara Roy V. Salomo menyatakan bahwa penyaluran dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM melalui pos belanja Bantuan Sosial adalah suatu bentuk penyimpangan. Penyaluran bansos harus dilakukan sesuai

fungsinya, yakni melalui fungsi sosial, dalam hal ini oleh kementerian-kementerian di bawah koordinasi Menko Kesra.

Kedua, berdasarkan Buletin Teknis Dana Bergulir (2008, p.5), alokasi anggaran dana bergulir melalui belanja Bantuan Sosial tidak tepat karena tak sesuai dengan PP Nomor 21 tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga dan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdasarkan PP No. 21 Tahun 2005, bantuan sosial merupakan pengeluaran transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial, sedangkan berdasarkan PP No. 58 Tahun 2005, bantuan sosial merupakan pengeluaran yang tidak terus-menerus dan selektif dalam bentuk uang/barang kepada masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Di samping itu, karakteristik belanja Bantuan Sosial adalah pengeluaran yang tidak menghasilkan aset untuk pemerintah. Jika pemerintah mengeluarkan anggaran untuk bantuan sosial, maka pemerintah tidak akan mencatat adanya perolehan aset. Dengan demikian dana bergulir tak tepat dimasukkan dalam klasifikasi belanja Bantuan Sosial karena karakteristik belanja Bantuan Sosial adalah : (1) tidak diperuntukkan untuk memperoleh aset pemerintah; (2) diperuntukkan untuk menanggulangi masalah sosial, misalnya bantuan pendidikan, keagamaan dan bencana alam; dan (3) bersifat tidak terus-menerus dan selektif.

Alasan ketiga, dengan mencermati karakteristik belanja Bantuan Sosial di atas, kita akan dapat memahami pendapat Hekinus Manao, bahwa mengklasifikasikan dana bergulir sebagai bantuan sosial adalah cara-cara untuk lari dari tanggungjawab, karena bantuan sosial memang tak perlu dipertanggungjawabkan. Pengertian tak perlu dipertanggungjawabkan di sini berkaitan dengan tak adanya keharusan mencatat bantuan sosial sebagai aset kementerian dalam neraca.

Jika demikian halnya, maka akan timbul pertanyaan : pada pos apakah tepatnya dana bergulir harus dialokasikan agar tak bertentangan dengan prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik ? Jawaban atas pertanyaan ini terdapat pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Paragraf 21 PSAP Nomor 6 tentang Akuntansi Investasi, yang menyatakan bahwa pengeluaran anggaran untuk perolehan investasi jangka panjang diakui sebagai Pengeluaran Pembiayaan. Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Ini akan sekaligus menjadi penegasan poin 1 di atas tentang pemahaman terhadap dana bergulir.

4.6.4. Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara vs Aspek Sosial Program Pemerintah

Sementara pihak mengaitkan pemberlakuan paket Undang-Undang Keuangan Negara dan regulasi turunannya tentang pengelolaan keuangan negara, khususnya tentang pengelolaan dana bergulir, dengan kecenderungan pemerintah untuk lebih mengedepankan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, sekaligus mengeliminasi aspek-aspek sosial program pemerintah. Pendapat ini tidak sepenuhnya benar. Menurut Hekinus Manao, penerapan disiplin fiskal adalah satu hal yang harus dilakukan dalam pengelolaan keuangan negara, lepas dari tujuan lain.

Seperti telah dibahas sebelumnya, mengidentikkan fungsi sosial pemerintah dengan program Bantuan Sosial adalah tidak tepat. Sama tidak tepatnya dengan memandang upaya pemerintah menegakkan pengelolaan keuangan negara yang akuntabel sebagai sesuatu yang berseberangan dengan fungsi sosial pemerintah. Justru demi tujuan menumbuhkan perekonomian nasional, pemerintah harus lebih mengedepankan upaya menumbuhkan jiwa kewirausahaan (*entrepreneurship*) di kalangan masyarakat. Jika yang diinginkan pemerintah adalah tumbuhnya usaha kecil

menjadi sektor yang kuat dan layak diperhitungkan, maka sudah sepatutnya jika pemerintah memegang prinsip berikan kail, bukan ikan. Hal ini ditegaskan oleh Sonny Loho dan Margustienny, Kepala Subdit Sistem Akuntansi Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan. Menurut keduanya, memberikan bantuan secara cuma-cuma kepada masyarakat adalah tindakan yang tidak mendidik dan hanya menimbulkan mental pengemis. Hal inipun diakui oleh hampir semua narasumber dari Kementerian Negara Koperasi dan UKM.

Mengutip pendapat Stefanus Osa dalam artikelnya berjudul Apa Kabar Pemberdayaan UMKM? (lihat <http://mybusinessblogging.com>), perlakuan "bernuansa sosial" dalam pemberian bantuan perkuatan bagi kelompok usaha mikro justru akan membuat usaha mikro dan kecil yang mendapat dana penguatan kurang berkembang sisi bisnisnya. Berkaitan dengan hal ini, Mochammad Imam Asyhari, auditor BPK, memiliki pendapat yang menarik. Jika selama ini aspek sosial dan aspek akuntabilitas dianggap berada pada ujung-ujung kutub yang berseberangan, maka Mochammad Imam justru berpendapat bahwa aspek sosial dana bergulir akan terjaga jika akuntabilitasnya terjaga. Mengapa? Karena dengan menjaga akuntabilitas pengelolaan dana bergulir, keberlangsungan dana bergulir akan terjaga, sehingga lebih banyak pihak yang dapat merasakan manfaat dana tersebut.

4.6.5. Ada Tidaknya Unsur-Unsur Politik dalam Pengelolaan Dana Bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM

Perihal ada tidaknya unsur politik dalam dinamika kebijakan dana bergulir disikapi beragam oleh para narasumber. Sebagian narasumber menyatakan dugaan adanya unsur politik dalam friksi antara Kementerian Negara Koperasi dan UKM dan Departemen Keuangan dalam hal pengelolaan dana bergulir. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa Menteri Koperasi dari Kabinet Indonesia Bersatu (2004-2009) adalah juga Ketua Partai Persatuan Pembangunan. Adanya latar belakang partai politik inilah, ditambah dengan reaksi keras berupa ancaman mundur dari kabinet saat alokasi dana bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM tak segera dicairkan,

yang memicu sangkaan bahwa Program Bantuan Dana Bergulir di kementerian ini sarat muatan politik. Ditambah lagi friksi antara kedua institusi terjadi pada tahun 2008, ketika masa kerja Kabinet Indonesia Bersatu sudah hampir berakhir.

Program Bantuan Dana Bergulir menurut para narasumber bisa jadi memberikan keuntungan politik berupa citra diri yang baik karena masyarakat menghubungkan aktivitas penyaluran dana bergulir dengan sosok tokoh partai politik tersebut. Namun bisa jadi keuntungan politik dari penyaluran dana bergulir yang tidak akuntabel lebih bersifat pragmatis, berupa penyelewengan sasaran dana bergulir ke kantung-kantung politik tertentu. Bila sinyalemen ini benar, maka ini adalah suatu bentuk praktek *moral hazard*. Hal ini dikatakan oleh Ahli Keuangan Negara Roy V. Salomo dan Auditor BPK Moch. Imam Asyhari. Pernyataan keduanya didasarkan pada pengalaman melakukan penelitian maupun pemeriksaan terhadap pelaksanaan program-program serupa di berbagai lokasi di Indonesia.

Menanggapi friksi yang terjadi antara Kementerian Negara Koperasi dan UKM dengan Departemen Keuangan dalam pengelolaan dana bergulir tersebut, Ekonom Faisal Basri menegaskan, "Jangan sampai dana bergulir itu dipakai untuk kampanye politik,". Menurut Faisal, sikap Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Suryadharma Ali yang mengirim surat kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, dengan menyatakan bahwa beberapa program pemberdayaan UKM akan macet terkait ketentuan PMK 99 Tahun 2008, sangat mengecewakan. Surat tersebut, kata Faisal, seolah-olah memaksakan agar dana bergulir senilai Rp 428 miliar tetap dicairkan. "Presiden jangan takut dengan gertak-gertakan menteri," ujarnya. Faisal juga mengingatkan agar Menteri Keuangan bersikap tegas. "Menteri Keuangan harus tegas untuk tidak ikut-ikutan permainan politik, kecuali Presiden nekat membuat keputusan presiden," katanya (baca Kompas, 2 Agustus 2008).

Machfud Sidik bahkan mensinyalir unsur politik sudah dimulai sejak pembentukan kelembagaan. Situasi politik Indonesia yang mengharuskan seorang Presiden menggalang dukungan dari berbagai pihak menyebabkan banyak institusi

dibentuk dan tetap dipertahankan sekalipun keberadaannya sudah tak relevan atau dirasa kurang efektif.

Hal ini dibantah oleh F. Rinaldi, Kepala Divisi Keuangan LPDB-KUMKM. Menurut kesaksiannya, stigma bahwa seorang ketua partai cenderung melakukan kampanye terselubung melalui program-program pemerintah adalah tidak benar dan sebenarnya dirasakan sebagai gangguan oleh Menteri Negara Koperasi dan UKM.

4.6.6. *Moral Hazard*

Campur aduknya fungsi kebijakan (regulasi) dan pelaksanaan (operasional) berpotensi menimbulkan praktek *moral hazard*. Hal ini disebabkan adanya kekuasaan yang terlalu besar di satu tangan. Penting sekali memisahkan kedua fungsi ini pada lembaga yang berbeda, karena pada dasarnya pelaksanaan kedua fungsi menuntut pengelolaan yang secara mendasar sangat berbeda. Pengelolaan bergaya birokrasi cocok diterapkan pada fungsi kebijakan. Namun pola pengelolaan serupa tak akan berhasil diterapkan pada fungsi pelaksanaan, yang intinya menyediakan pelayanan kepada masyarakat.

Hal ini dinyatakan oleh sebagian besar narasumber penelitian. Sekalipun narasumber dari Kementerian Negara Koperasi dan UKM menolak institusinya dikaitkan dengan praktek tercela tersebut dengan dalih kementeriannya tidak terlibat dalam aliran dana dari dan ke kas koperasi, namun argumen tersebut dipatahkan oleh Machfud Sidik. Menurut Machfud Sidik, kekuasaan atas pemberian ijin (*licence*) adalah salah satu peluang bagi terjadinya *moral hazard*.

Mengutip pernyataan Hekinus Manao dan Sonny Loho, pengaturan baru pengelolaan keuangan negara yang memisahkan institusi pembuat kebijakan dengan institusi penyedia layanan sebagaimana tercermin dalam PMK No. 99 Tahun 2008 adalah salah satu cara yang sangat efektif untuk menekan peluang terjadinya praktik-praktik *moral hazard* dalam pengelolaan keuangan negara.

4.6.7. Masalah Regulasi

Pemerintah Indonesia memiliki kelemahan dalam hal regulasi. Banyak produk perundang-undangan yang saling bertentangan satu sama lain, sehingga menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaannya. Salah satu contoh yang gamblang adalah dikeluarkannya Peraturan Presiden RI Nomor 62 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia pada 14 Oktober 2005. Sebagaimana telah disinggung dalam pembahasan tentang kelembagaan di atas, jika pada Pasal 95 PP Nomor 9 Tahun 2005 yang disahkan pada 31 Januari 2005 dinyatakan bahwa fungsi Kementerian Negara Koperasi dan UKM adalah merumuskan kebijakan, melakukan koordinasi, melakukan pengelolaan barang milik/kekayaan negara, melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugas dan menyampaikan laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan di bidang koperasi dan UKM kepada Presiden, maka pada Pasal 140 A PP Nomor 62 tahun 2005 dinyatakan bahwa : “Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah disamping menyelenggarakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95, juga menyelenggarakan fungsi teknis pelaksanaan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah”. Keberadaan pasal ini memberikan pembenaran atas pelaksanaan praktik-praktik *a la* perbankan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM.

Koreksi atas regulasi yang sama dalam jangka waktu yang begitu singkat mestinya sudah menunjukkan adanya ketidak konsistenan kebijakan pemerintah. Kesenambungan antar kebijakan dan antar produk perundang-undangan makin kabur jika kita perhatikan, bahwa setahun sebelumnya pemerintah telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam UU tersebut pemerintah telah menyatakan secara tegas bahwa yang berwenang melaksanakan tugas Bendahara Umum Negara adalah Menteri Keuangan. Hal ini berarti kewenangan untuk melakukan pinjaman, memberikan pinjaman, mengelola utang dan piutang, mengelola investasi dan sebagainya ada di tangan Menteri

Keuangan. Dengan diadopsinya konsep Badan Layanan Umum berdasarkan Pasal 68 dan 69 UU dimaksud, maka Bendahara Umum Negara melimpahkan sebagian kewenangannya kepada lembaga baru tersebut. Artinya, selain Menteri Keuangan, BLU-lah yang memiliki kewenangan melakukan praktik-praktik pengelolaan keuangan negara.

Aturan turunan dari UU tersebut, yakni Peraturan Pemerintah RI Nomor 23 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, bahkan menyatakan secara jelas bahwa pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat, termasuk dana bergulir, dilaksanakan oleh Badan Layanan Umum. Regulasi yang saling bertentangan seperti ini berpotensi menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah.

4.6.8. Konsistensi Kebijakan Pemerintah

Dalam risalah rapat antara Departemen Keuangan dan Kementerian Negara Koperasi dan UKM tanggal 26 Juni 2008, Kementerian Negara Koperasi dan UKM mengajukan usul agar bantuan perkuatan modal dapat diperlakukan sebagai Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) yang ditempatkan pada pos Bantuan Sosial. Dalam wawancara penggalian data penelitian, hal tersebut sekali lagi disampaikan oleh Deputi Bidang Pembiayaan Kementerian Negara Koperasi dan UKM, Agus Muharram. Tuntutan Kementerian Negara Koperasi dan UKM untuk dilibatkan dalam program PNPM Mandiri adalah sesuatu yang masuk akal dan sudah sewajarnya, mengingat kementerian dimaksud adalah pembina koperasi dan UKM yang merupakan bagian dari masyarakat ekonomi lemah. Menurut Agus Muharram, jika Departemen Dalam Negeri dan Departemen Pekerjaan Umum yang dipandanginya tak secara langsung bersentuhan dengan masyarakat golongan ekonomi lemah dapat bertindak sebagai institusi pengelola dana bergulir, maka tak ada alasan untuk menghalangi kementeriannya mengelola program yang sama.

Pernyataan Agus Muharram tersebut bukannya tanpa dasar. Sejak tahun 2007 pemerintah memang meluncurkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri) sebagai program nasional penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan informasi yang dirilis pada situs <http://www.pnpm-mandiri.org>, komponen program PNPM Mandiri terdiri dari pengembangan masyarakat, bantuan langsung masyarakat, peningkatan kapasitas pemerintahan dan pelaku lokal, serta bantuan pengelolaan dan pengembangan program. Ruang lingkup kegiatan PNPM Mandiri meliputi penyediaan dan perbaikan pasarana/sarana lingkungan permukiman, sosial dan ekonomi melalui kegiatan padat karya; penyediaan sumberdaya keuangan melalui dana bergulir dan kredit mikro untuk mengembangkan kegiatan ekonomi masyarakat miskin; kegiatan terkait peningkatan kualitas sumberdaya manusia; serta peningkatan kapasitas masyarakat dan pemerintahan lokal melalui penyadaran kritis, pelatihan ketrampilan usaha, manajemen organisasi dan keuangan, serta penerapan tata pemerintahan yang baik.

Lebih banyak laporan diturunkan pada situs resmi Departemen Pekerjaan Umum <http://www.kimpraswil.go.id> tentang keterlibatan institusi dimaksud dalam PNPM Mandiri. Dalam artikel berjudul "PNPM Mandiri Dipercepat Pelaksanaannya dan Diperluas" dilaporkan bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam kunjungan kerjanya meninjau realisasi PNPM Mandiri di Bogor, Jawa Barat, Rabu, 6 Maret 2008, meminta agar pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri yang merupakan program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat dapat dipercepat dan diperluas. Dalam artikel berjudul "Pemerintah Putuskan Terus Tingkatkan Dana Bantuan Bergulir-PNPM", Ketua Tim Pengendalian Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Aburizal Bakri menyatakan bahwa pengalokasian anggaran untuk pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan setiap tahunnya akan ditingkatkan, karena pemerintah telah berkomitmen untuk terus memprioritaskan program ini guna memberdayakan masyarakat miskin agar taraf hidup mereka ke depan bisa lebih baik dan lebih mandiri. Pada tahun 2009 secara

kumulatif sebanyak 5.263 kecamatan di seluruh Indonesia akan menerima bantuan dana bergulir melalui PNPM Mandiri.

Mencermati komponen dan ruang lingkup Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri, tercermin kurangnya konsistensi pemerintah dalam pelaksanaan program-programnya. Di satu sisi pemerintah melakukan penertiban terhadap penggunaan nomenklatur “dana bergulir” dalam kebijakan yang tak memenuhi kriteria tersebut sebagaimana tercantum dalam PMK No. 99 Tahun 2008, sementara penggunaan nomenklatur yang sama secara salah kaprah di program yang lain justru terus dipelihara. Dalam Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintah No. 7 tentang Akuntansi Dana Bergulir dijelaskan bahwa saat ini terdapat persepsi yang beragam tentang dana bergulir di kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah. Akibatnya adalah terdapat kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah yang salah dalam mendefinisikan dana bergulir sehingga banyak dana yang disalurkan kepada masyarakat menggunakan nomenklatur “dana bergulir”. Secara substansi dana tersebut tidak memenuhi karakteristik dana bergulir, tetapi lebih tepat dikategorikan sebagai piutang jangka pendek atau piutang jangka panjang, sesuai dengan jangka waktu jatuh tempo piutang yang bersangkutan. Alasannya adalah dana yang disalurkan kepada masyarakat harus ditagih dari masyarakat dan secepatnya disetor ke Rekening Kas Umum Negara/Kas Daerah. Jika dana tersebut hendak disalurkan kembali kepada masyarakat, satker harus mengalokasikan pengeluaran dana dalam dokumen penganggaran dan dokumen pelaksanaan anggarannya sehingga dana tersebut tidak memenuhi karakteristik dana bergulir dimana dana bergulir dapat ditagih dan langsung digulirkan kembali kepada masyarakat tanpa perlu menyetor ke Rekening Umum Kas Negara/Kas Daerah (*revolving fund*).

Kurangnya konsistensi kebijakan pemerintah akan menyebabkan kondisi yang kurang baik dalam tubuh pemerintahan sendiri maupun dalam hubungan antara pemerintah dengan masyarakat yang mengharapkan pelayanan. Kurangnya konsistensi kebijakan bahkan dapat mengakibatkan kegagalan pemerintah mewujudkan tujuan dan mencapai sasaran pembangunan bangsa. Oleh sebab itu,

konsistensi kebijakan pemerintah perlu dipelihara dan terus ditingkatkan melalui jalinan koordinasi yang baik antar instansi pemerintah, dan antara instansi pemerintah dan lingkungannya, demi keberhasilan pelaksanaan program-program pemerintah.

4.7. Outcomes

Diberlakukannya PMK No. 99 tahun 2008 tak hanya menimbulkan dampak positif sebagaimana yang diharapkan, namun juga menimbulkan dampak yang negatif. Di satu sisi, sudah lazim jika suatu perubahan regulasi menimbulkan resistensi pihak-pihak yang merasa terusik kepentingannya. Di sisi lain, perubahan yang terjadi akan menimbulkan dinamika dalam suatu sistem, dan diharapkan dapat membawa perbaikan dalam sistem tersebut.

Penolakan Kementerian Koperasi dan UKM untuk mencairkan dana bergulir yang telah dialokasikan melalui APBN ke dalam anggaran kementerian tentu membawa akibat terhadap tercapainya sasaran program. Praktis selama kurun waktu hampir setahun Program Bantuan Dana Bergulir tak berjalan. Akibatnya, banyak koperasi yang telah ditetapkan sebagai calon penerima dana perkuatan batal memperoleh haknya. Bahkan saat kemudian pengelolaan dana bergulir dialihkan ke LPDB-KUMKM, perubahan pola pengelolaan menyebabkan pelaksanaan penyaluran dana bergulir tak selancar yang diharapkan masyarakat. Hal itu menyebabkan banyak pihak meragukan kompetensi institusi baru tersebut.

Menurut Agus Muharram, sejak diberlakukannya PMK No. 99 Tahun 2008, pada setiap penyelenggaraan forum koordinasi antara kementeriannya dengan koperasi dan UKM, selalu terjadi hujan keluhan terhadap bentuk pengelolaan baru dana bergulir. Keluhan yang sering muncul adalah tentang lambannya penyaluran dana bergulir melalui LPDB-KUMKM ke koperasi-koperasi yang membutuhkan. Tudingan tersebut ditanggapi arif oleh Fadjar Sofyar, Direktur Utama LPDB-KUMKM. Fadjar Sofyar mengajak peneliti mengikuti proses berpikir pengelola LPDB-KUMKM sebagai waliamanah Bendahara Umum Negara. Mengingat dana

bergulir adalah amanah rakyat untuk dikelola dengan sebaik-baiknya, sudah sepatutnya jika institusi yang mengelolanya menerapkan prinsip kehati-hatian (*prudent*) dalam memutuskan layak-tidaknya pinjaman dikucurkan.

Sedikit banyak kehati-hatian tersebut tentu berdampak terhadap proses penyaluran dana bergulir. Namun tambahan waktu dalam proses tersebut dianggap sebanding dengan hasil yang dicapai. Walau masih sangat dini untuk dapat menyimpulkan tingkat kinerja LPDB-KUMKM, namun sejauh ini LPDB-KUMKM merasa patut berbangga karena tingkat *NPL*-nya yang nihil.

Adapun terhadap ketidakpuasan yang dirasakan oleh kementerian dan keinginan untuk melakukan penyesuaian/revisi terhadap PMK No. 99 Tahun 2008, hal tersebut dapat dianggap sebagai masukan (*feedback*) yang dibutuhkan untuk perbaikan penyusunan kebijakan di masa yang akan datang. Diharapkan, dengan semakin banyaknya masukan dari *stakeholders* yang terlibat akan semakin memperkaya dan menyempurnakan suatu kebijakan.