



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS PENYUSUNAN KEBIJAKAN
PENGELOLAAN DANA BERGULIR
PADA KEMENTERIAN NEGARA KOPERASI DAN UKM**

TESIS

**Nama : Diah Dwi Utami
NPM : 0706186096**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA**

**JAKARTA
Juli 2009**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS PENYUSUNAN KEBIJAKAN
PENGELOLAAN DANA BERGULIR
PADA KEMENTERIAN NEGARA KOPERASI DAN UKM**

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar
Magister Sains (M.Si.) dalam Ilmu Administrasi

Nama : Diah Dwi Utami
NPM : 0706186096

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

JAKARTA
Juli 2009

PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan seluruh sumber, baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

**Nama : Diah Dwi Utami
NPM : 0706186096**

(Diah Dwi Utami)

Jakarta, 3 Juli 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Diah Dwi Utami
NPM : 0706186096
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Analisis Penyusunan Kebijakan Pengelolaan Dana Bergulir
pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains (M.Si.) pada Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI :

Ketua Sidang : Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH. (.....)

Pembimbing : Prof. Heru Subiyantoro, Ph.D. (.....)

Penguji Ahli : DR. Roy V. Salomo, M.Soc., Sc. (.....)

Sekretaris Sidang : Drs. Heri Fathurahman, M. Si. (.....)

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 3 Juli 2009



KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT atas segala karunia yang dilimpahkan olehNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini tepat pada waktunya. Tesis mengenai penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM ini disusun sebagai pemenuhan sebagian persyaratan untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Pasca Sarjana Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu sejak awal hingga terselesaikannya penulisan tesis ini, terutama kepada :

1. Prof. DR. Bambang Shergi Laksomono selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia ;
2. Prof. DR. Bhenyamin Hoessein, SH selaku Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, atas segala dukungan dan kebijaksanaannya ;
3. Prof. Heru Subiyantoro, Ph.D. selaku Pembimbing, yang dengan segala ketulusan telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan di tengah kesibukan yang sangat tinggi, bahkan saat Beliau berada jauh di luar negeri ;
4. DR. Roy V. Salomo, M. Soc., Sc. selaku Penguji Ahli sekaligus Narasumber dalam penulisan tesis ini, yang telah memberikan banyak informasi yang sangat berharga bagi penulisan tesis ini, serta saran-saran demi penyempurnaannya ;
5. Drs. Heri Fathurahman, M.Si. selaku Sekretaris Sidang, atas bimbingan teknis yang diberikan untuk menyempurnakan penulisan tesis ini ;

6. Bapak Zuliansyah P. Zulkarnaen, M.Si. selaku Sekretaris Program, atas segala arahan yang telah diberikan, khususnya dalam hal teknik penulisan ;
7. Para Pejabat di lingkungan Departemen Keuangan, Kementerian Negara Koperasi dan UKM, Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM), serta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selaku narasumber penelitian, yang telah bersedia meluangkan waktu untuk menerima penulis dalam sesi wawancara pencarian data tesis ;
8. DR. H. Machfud Sidik, M.Sc., atas segala informasi yang telah diberikan selaku narasumber penelitian ;
9. Para Pejabat di Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan, yang telah memberikan ijin pada penulis untuk menempuh pendidikan lanjutan ini ;
10. Seluruh keluarga yang telah mendukung dengan saran, masukan dan terutama doa yang tak putus-putusnya : suami, putra, putri, ayah dan ibu, saudara-saudara kandung serta seluruh anggota keluarga besar yang senantiasa terhubung melalui milis keluarga. Semua ini tak mungkin terwujud tanpa cinta dan dukungan kalian ;
11. Rekan-rekan kerja, yang dengan satu dan lain cara telah memberikan dukungan, baik moril maupun materiil. Khususnya bagi rekan dan atasan penulis, yang telah bersedia meluangkan waktu untuk menjadi partner diskusi selama penulisan tesis ini ;
12. Rekan-rekan Angkatan XV Jurusan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, yang telah saling mendukung dan saling menguatkan sejak awal hingga berakhirnya masa studi kita ;
13. Seluruh *civitas academica* Program Studi Ilmu Administrasi, Program Pascasarjana, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, baik para dosen/staf pengajar, staf sekretariat, staf perpustakaan maupun para

karyawan. Khususnya kepada Mbak Ina, Mbak Ana, Mas Erwin, Pak Purwono dan Mas Pri, yang telah banyak membantu selama masa studi penulis ;

14. Rekan-rekan lain yang tak dapat disebutkan satu-persatu.

Setiap pengalaman, baik suka maupun duka yang penulis alami selama masa penulisan tesis ini telah memperkaya dan memberi warna baru dalam hidup. Untuk semua itu, penulis hanya dapat berharap, semoga Allah SWT membalas kebaikan semua pihak yang telah turut membantu penulisan tesis ini dengan limpahan rahmat, taufik dan hidayah yang tak ada habisnya, Amin.

Penulis menyadari, masih terdapat banyak kekurangan dalam tesis ini. Oleh karena itu, penulis membuka diri terhadap kritik, saran dan masukan demi upaya penyempurnaannya. Akhirnya, seluruh isi tesis ini adalah semata-mata tanggung jawab penulis.

Jakarta, Juli 2009,

Diah Dwi Utami.

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Diah Dwi Utami
NPM : 0706186096
Program Studi : Ilmu Administrasi
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Analisis Penyusunan Kebijakan Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM.

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 3 Juli 2009

Yang menyatakan,

(Diah Dwi Utami)

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK

TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

NAMA : DIAH DWI UTAMI
NPM : 0706186096
JUDUL : ANALISIS PENYUSUNAN KEBIJAKAN PENGELOLAAN
DANA BERGULIR PADA KEMENTERIAN NEGARA
KOPERASI DAN UKM

Dosen Pembimbing,

(Prof. HERU SUBIYANTORO, Ph.D.)

ABSTRAK

Nama : Diah Dwi Utami
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul : Analisis Penyusunan Kebijakan Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM.

Tesis ini membahas proses penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM beserta dinamika yang terjadi di dalamnya. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Teori yang digunakan adalah teori Kebijakan dari Dunn, Hogwood dan Gunn, teori *Managing Government Expenditure* dari Schiavo-Campo dan Tommasi, serta teori *Reinventing Government* oleh Osborne dan Gaebler. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara mendalam (*indepth interview*). Hasil penelitian menemukan adanya beberapa permasalahan berkaitan dengan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM, yakni pemahaman *stakeholders* yang beragam tentang program dana bergulir, masalah kelembagaan, pemahaman yang keliru bahwa fungsi sosial pemerintah identik dengan program Bantuan Sosial, pandangan sementara pihak yang menganggap bahwa penegakan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara berarti terpinggirkannya aspek sosial program-program pemerintah, dugaan adanya unsur-unsur politik, potensi terjadinya *moral hazard*, masalah regulasi dan kurangnya konsistensi kebijakan pemerintah. Hasil penelitian menyarankan hendaknya pemerintah memperhatikan sinyalemen adanya masalah kelembagaan, masalah regulasi dan masalah berkaitan dengan konsistensi kebijakan. Pembentukan kelembagaan, regulasi dan upaya menjaga konsistensi kebijakan pemerintah penting dilakukan demi keberhasilan pelaksanaan program-program pembangunan.

Kata kunci: kebijakan, dana bergulir.

ABSTRACT

Name : Diah Dwi Utami
Study Program : Administration Science
Title : Analysis of Policy-Making in Revolving Fund
Management in State Minister for Cooperatives
Small and Medium Enterprises.

The focus of this study is the policy-making process of revolving fund management in State Minister for Cooperatives Small and Medium Enterprises, and the fact related to. This research is qualitative descriptive interpretive. The base theories are Policy Theory by Dunn, Hogwood and Gunn, Managing Government Expenditure Theory by Schiavo-Campo and Tommasi, and Reinventing Government Theory by Osborne and Gaebler. The data were collected by means of literature study and deep interview. This study finds that there are some problems in revolving fund management in State Minister for Cooperatives Small and Medium Enterprises : variety view about revolving fund ; institutional problem ; erroneous suppose that social function of government is identic with charity ; the opinion that accountability of state financial management means social aspect elimination from governmental programs ; notion of some political substances ; indication of moral hazard ; regulation matter and inconsistency in government policy. The researcher suggests that government should notice the indication about institutional and regulation problem, and inconsistency in government policy. Institutional and regulation rearrangement, and an effort to preserve policy consistency are necessary to reach success in national development programs.

Key words: Policy, revolving fund.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS.....	vii
ABSTRAK.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Pokok Permasalahan	11
1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian	13
1.3.1 Tujuan Penelitian.....	13
1.3.2 Signifikansi Penelitian.....	13
2. TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1 Administrasi Publik	18
2.2 Konsep Kebijakan	21
2.3 Analisis Kebijakan	27
2.4 Analisis Kebijakan dengan Menggunakan Model.....	31
2.5 Analisis Mengenai Kebijakan Publik di Bidang Fiskal.....	35
2.6 Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah sebagai Pelaku Usaha dalam Sistem Perekonomian Nasional.....	40
2.7 Kebijakan Pemerintah dan Peranan Lembaga Keuangan dalam Rangka Pemberdayaan Ekonomi Rakyat.....	41
2.7.1 Dana Bergulir (<i>Revolving Fund</i>).....	43
2.7.2 Badan Layanan Umum.....	46
2.7.3 Badan Layanan Umum sebagai Institusi Pengelola Dana Bergulir.....	53
3. METODE PENELITIAN	54
3.1 Pendekatan Penelitian... ..	54
3.2 Jenis Penelitian.....	55
3.3 Teknik Pengumpulan Data Penelitian.....	55
3.3.1 Studi Kepustakaan (<i>Library Research</i>).....	55
3.3.2 Wawancara Mendalam (<i>Indepth Interview</i>)	56
3.4 Hipotesis Kerja.....	60

3.5	Teknik Analisis Data.....	60
3.6	Penentuan Lokasi dan Obyek Penelitian	63
3.6.1	Pengertian Dana Bergulir.....	64
3.6.2	Permasalahan Dana Bergulir	66
3.6.3	Penyaluran Dana Bergulir Melalui Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM).....	75
3.7	Batasan Penelitian.....	77
3.8	Keterbatasan Penelitian.....	78
4.	PEMBAHASAN.....	80
4.1	Lingkungan Sistem Pembuatan Kebijakan Publik.....	82
4.1.1	<i>Objective Internal and External Environment</i>	82
4.1.2	<i>Perceived Internal and External Environment</i>	88
4.2	<i>Demands and Support</i>	89
4.3	<i>Interest Groups, Political Parties, Mass Media, Etc.</i>	90
4.4	<i>The Decision-Making System</i>	95
4.4.1	<i>Political Elites</i>	96
4.4.2	<i>Administrative and Technical Units</i>	97
4.5	<i>Policy</i>	100
4.6	<i>Execution</i>	102
4.6.1	Pemahaman Tentang Dana Bergulir.....	105
4.6.2	Masalah Kelembagaan.....	108
4.6.3	Fungsi Sosial Pemerintah Tidak Identik Dengan Bantuan Sosial.....	113
4.6.4	Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Negara vs Aspek Sosial Program Pemerintah.....	115
4.6.5	Ada Tidaknya Unsur-Unsur Politik Dalam Pengelolaan Dana Bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM.....	117
4.6.6	<i>Moral Hazard</i>	118
4.6.7	Masalah Regulasi.....	119
4.6.8	Konsistensi Kebijakan Pemerintah.....	120
4.7	<i>Outcomes</i>	123
5.	KESIMPULAN DAN SARAN.....	125
	DAFTAR REFERENSI.....	130

DAFTAR TABEL

Tabel	1.1	Alokasi Dana Bantuan Perkuatan/Dana Bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM Tahun 2008.....	6
Tabel	2.1	Kriteria Evaluasi.....	30
Tabel	2.2	Elemen Dasar <i>Public Expenditure Management</i>	40



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Tahapan Penetapan Kebijakan Fiskal.....	36
Gambar 3.1	Model Sistem Pembuatan Kebijakan Publik.....	62



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1.	Rangkuman Data Penelitian.....	139
Lampiran 2.	Jadwal Wawancara Pencarian Data Penelitian.....	156
Lampiran 3.	Pedoman Wawancara Pengumpulan Data Penelitian.....	160
Lampiran 3.	Transkrip Wawancara Pengumpulan Data Penelitian.....	169
Lampiran 4.	Tabel Program Perkuatan Permodalan bagi Usaha Mikro dan Kecil Melalui Koperasi Periode 2000-2007.....	211
Lampiran 5.	Tabel Realisasi Penyerapan Anggaran LPDB-KUMKM Tahun 2009.....	212
Lampiran 6.	Tabel Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak LPDB-KUMKM Tahun Anggaran 2009.....	213
Lampiran 7.	Tabel Realisasi Penyaluran Dana Bergulir Berdasarkan Plafon RBA dan APBN.....	214
Lampiran 8.	Tabel Program Penyaluran Dana Bergulir.....	215
Lampiran 9.	Tabel Jumlah Tenaga Kerja yang Terlibat	216
Lampiran 10.	Tabel Prosentase Pengguna Dana pada Anggota Koperasi Primer.....	217