

BAB 5

KESIMPULAN DAN SARAN

Dengan memperhatikan analisis mengenai penyusunan kebijakan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Model yang diperkenalkan oleh Saasa (1985) dapat digunakan untuk menjelaskan kompleksitas pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Pada prinsipnya, model pembuatan kebijakan publik yang disusun oleh Saasa menunjukkan adanya alur proses pembuatan kebijakan publik, dimulai dengan masukan dari lingkungan dan masyarakat yang selanjutnya diolah dalam sistem pembuatan kebijakan, menghasilkan kebijakan yang setelah dilaksanakan akan dirasakan dampaknya. Dalam model digambarkan hubungan saling mempengaruhi di antara pelaku-pelaku (*stakeholders*) dan berbagai faktor yang terlibat dalam sistem pembuatan kebijakan. Interaksi di antara faktor-faktor tersebut menimbulkan dinamika yang menggerakkan sistem dan mempengaruhi warna kebijakan publik yang dihasilkan.
2. Dalam suatu sistem pembuatan kebijakan publik, khususnya kebijakan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM, faktor lingkungan yang sangat berpengaruh terhadap dinamika dalam sistem adalah diberlakukannya Paket Undang-Undang Keuangan Negara (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) yang menyebabkan perubahan mendasar dalam keseluruhan cara pandang terhadap sistem pengelolaan keuangan negara di Indonesia. Paket Undang-Undang

Keuangan Negara tersebut merupakan induk dan rujukan bagi pembuatan regulasi turunan di bawahnya, termasuk dalam hal pengelolaan dana bergulir.

3. Keberadaan para pelaku yang terlibat (*stakeholders*) dengan tujuan formal masing-masing menimbulkan dinamika dalam sistem. Di samping Departemen Keuangan dan Kementerian Negara Koperasi dan UKM, pelaku lain yang keberadaannya turut mempengaruhi dinamika sistem pembuatan kebijakan dana bergulir adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Hal ini disebabkan hasil pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), khususnya terhadap Laporan Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM sejak berlakunya sistem pertanggungjawaban keuangan negara yang baru, merupakan salah satu pendorong dilakukannya pembenahan pengelolaan dana bergulir pada kementerian dimaksud.
4. Dalam sistem pembuatan kebijakan publik, terutama berkaitan dengan anggaran sebagai instrumen kebijakan pemerintah yang sangat penting karena merupakan cerminan finansial kebijakan pemerintah, terjadi dinamika yang sangat tinggi dalam usaha mempertemukan kepentingan para pelaku (*stakeholders*) melalui langkah-langkah koordinasi yang intensif dan berkesinambungan.
5. Ditetapkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.05/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara/Lembaga pada tanggal 7 Juli 2008 sebagai perwujudan amanat Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2008 tanggal 22 Mei 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009 menggambarkan posisi tawar (*bargaining position*) Departemen Keuangan yang 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 selama proses penyusunan kebijakan tersebut dianggap tak sekuat dasar hukum yang digunakan oleh Departemen Keuangan.

6. Dalam proses pelaksanaan kebijakan dijumpai beberapa masalah berkenaan dengan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM sebagai berikut :
- Pemahaman *stakeholders* yang beragam tentang program dana bergulir ;
 - Masalah kelembagaan, yakni kecenderungan untuk terlalu mudah membentuk institusi baru tanpa evaluasi yang cukup terhadap tingkat kepentingannya, serta kurangnya kepatuhan terhadap regulasi yang berkaitan dengan kelembagaan tersebut ;
 - Adanya 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 mengenai adanya unsur-unsur politik dalam pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM ;
 - Potensi terjadinya *moral hazard* dalam pengelolaan dana bergulir melalui institusi pembuat kebijakan, dalam hal ini kedeputian pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM ;
 - Masalah regulasi, yakni keberadaan produk perundang-undangan yang saling bertentangan satu sama lain, sehingga menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah ;
 - Kurangnya konsistensi kebijakan pemerintah. 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.
7. Pembentukan Badan Layanan Umum (BLU) sebagai bagian dari institusi pemerintah merupakan paradigma baru di sektor keuangan publik, yang didasari

semangat mewirusahaakan pemerintah (*enterprising the government*) dengan tujuan menyediakan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat, termasuk dalam hal pengelolaan dana bergulir. Sekalipun secara konseptual Badan Layanan Umum lebih mendekati bentuk ideal penyediaan pelayanan publik, namun perlu diwaspadai kemungkinan timbulnya dampak negatif, antara lain berupa berkurangnya akses masyarakat tidak mampu kepada pelayanan publik, tingginya biaya administrasi yang pada akhirnya akan menjadi beban masyarakat, serta kemungkinan timbulnya pengabaian aturan formal dalam pelaksanaannya.

8. Diberlakukannya pengaturan baru pengelolaan dana bergulir membawa dampak positif dan negatif. Terjadinya ketaksepahaman antara Departemen Keuangan dan Kementerian Negara Koperasi dan UKM dalam pengelolaan program dana bergulir membawa akibat tidak tercapainya sasaran program sepanjang tahun 2008. Pengalihan pengelolaan dana bergulir dari Deputi-Deputi pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM ke LPDB-KUMKM menyebabkan perubahan pola pengelolaan dengan dimasukkannya unsur kehati-hatian (*prudent*) dalam penyaluran dana. Walaupun beberapa pihak mengkritisi lambatnya penyaluran dana bergulir melalui institusi baru ini, namun sejauh ini LPDB-KUMKM merasa patut berbangga karena tingkat *NPL*-nya yang nihil.
9. Ketidakpuasan yang dirasakan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM dan keinginan untuk melakukan penyesuaian/revisi terhadap PMK No. 99 Tahun 2008 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.
10. Berdasarkan data yang diperoleh selama kegiatan penelitian, disimpulkan bahwa program dana bergulir masih memiliki banyak kelemahan. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian Panggabean (2005). Sekalipun kedua penelitian menyoroti aspek yang berbeda dari program dana bergulir, namun data yang

diperoleh pada kedua penelitian memberikan gambaran yang sama, bahwa kelemahan program dana bergulir antara lain adalah pada status dana bergulir. Jika dalam penelitian Panggabean yang dilakukan pada tahun 2005 diperoleh kesimpulan bahwa salah satu kelemahan program adalah bahwa status dana bergulir belum jelas diatur, maka pada penelitian kali ini kelemahan tersebut bergeser pada pemahaman yang beragam terhadap status dana bergulir yang sesungguhnya secara tegas telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99 Tahun 2008 dan Buletin Teknis Standar Akuntansi Pemerintah Nomor 7 Akuntansi Dana Bergulir. Disamping dalam hal status, kelemahan program dana bergulir juga dijumpai dalam pelaksanaannya, antara lain karena lemahnya koordinasi.

Adapun saran yang dapat disampaikan adalah bahwa hendaknya pemerintah memperhatikan sinyalemen adanya masalah kelembagaan, masalah regulasi dan masalah berkaitan dengan konsistensi kebijakan. Pembinaan kelembagaan, termasuk evaluasi yang terus-menerus terhadap keberadaan kelembagaan yang ada penting dilakukan untuk mempertinggi efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan menjaga arah pembangunan bangsa. Pemerintah juga hendaknya lebih memperhatikan masalah regulasi untuk menghindari terjadinya kerancuan akibat regulasi yang saling bertentangan. Hal ini berkaitan pula dengan konsistensi kebijakan pemerintah. Tanpa konsistensi, bukan tak mungkin akan terjadi kegagalan dalam 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 pembangunan.