

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

Analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan *tentang* dan *dalam* proses pembuatan kebijakan. Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis kebijakan meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik. Pengetahuan tersebut betapapun tetap tidak lengkap kecuali jika hal tersebut disediakan kepada pengambil kebijakan dan publik terhadap siapa para analis berkewajiban melayaninya. Hanya jika pengetahuan *tentang kebijakan* dikaitkan dengan pengetahuan *dalam proses kebijakan*, anggota-anggota badan eksekutif, legislatif dan yudikatif, bersama dengan warga negara yang memiliki peranan dalam keputusan-keputusan publik, dapat menggunakan hasil-hasil analisis kebijakan untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya. Menurut Dunn (2000, p.1) karena efektivitas pembuatan kebijakan tergantung pada akses terhadap stok pengetahuan yang tersedia, maka komunikasi dan penggunaan analisis kebijakan menjadi penting sekali dalam praktik dan teori pembuatan kebijakan publik.

Analisis mengenai penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM memang belum pernah dilakukan. Namun penelitian terhadap pelaksanaan kebijakan dana bergulir sendiri telah banyak dilakukan oleh peneliti dari berbagai kalangan, baik Indonesia maupun di manca negara. Salah satu di antaranya dilaksanakan oleh Chell (1992, p.31) terhadap *Revolving Loan Funds* yang diluncurkan oleh Pemerintah Amerika Serikat melalui *Economic Development Administration (EDA), U.S. Department of Commerce*.

Chell menyatakan bahwa dana bergulir merupakan perangkat pembangunan ekonomi yang penting (*“Revolving loan funds are important economic development tools”*). Lebih jauh Chell juga menyebutkan : *“The purpose of these revolving loan funds is to assist aistressed areas experiencing long term economic deterioration or*

areas suffering from sudden and severe economic dislocation” (program dana bergulir dimaksudkan guna membantu memperbaiki suatu bidang atau wilayah yang mengalami kemerosotan ekonomi jangka panjang atau yang menderita akibat keadaan ekonomi yang buruk).

Berdasarkan penelitiannya, disimpulkan bahwa dana bergulir adalah perangkat pembangunan ekonomi yang berharga, karena dapat menyediakan modal yang sangat dibutuhkan oleh perusahaan-perusahaan yang baik, yang pada gilirannya dapat menyediakan lapangan kerja dan mendatangkan perolehan pajak bagi suatu wilayah. Di beberapa wilayah perdesaan tertentu bahkan keberadaan dana bergulir dinilai sangat tak ternilai harganya. Perhatikan bahwa dalam tulisannya Cell cenderung menggunakan istilah *Revolving Loan Funds*. Hal ini boleh jadi dilakukan untuk menekankan bentuk pengalokasian dana dimaksud sebagai pinjaman.

Penelitian sejenis juga telah dilaksanakan di Toronto oleh Kalapos and Jessup (2005), di Winsconsin oleh Madden, D.R (1989) dan di Oklahoma oleh Franklin and Dauglas (2003). Berdasarkan penelitiannya, Franklin menyimpulkan bahwa dana bergulir membawa pengaruh terhadap peningkatan fleksibilitas pengelolaan dan berperan sebagai perangkat ketatalaksanaan keuangan yang penting.

Di Indonesia, penelitian tentang kebijakan dana bergulir antara lain dilakukan oleh Kotot (1995). Dalam tesisnya yang berjudul Pengaruh Bantuan Dana Bergulir terhadap Peningkatan Pendapatan Nelayan di DKI Jakarta, Kotot menyimpulkan bahwa sistem dana bergulir lebih mempunyai prospek yang baik dibanding sistem lain yang pernah dilakukan dalam usaha meningkatkan pendapatan nelayan di DKI Jakarta. Oleh karena itu Kotot menyarankan agar sistem dana bergulir dipertahankan dan dikembangkan di masa yang akan datang, dan bila perlu disempurnakan sesuai kondisi yang ada.

Sebenarnya, pada tahun 2001 telah dilaksanakan suatu penelitian mengenai program dana bergulir yang dikelola oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM

oleh Rahayu et.al. dari SMERU, sebuah lembaga penelitian independen yang berkecimpung dalam bidang riset dan kajian kebijakan publik. Berbeda dengan penelitian kali ini, penelitian Rahayu lebih difokuskan pada dampak pelaksanaan program terhadap sasaran yang dituju. Melalui bukunya berjudul Pelaksanaan Reorientasi Kebijakan Subsidi BBM di Kabupaten Jember, Jatim; Kab.Kapuas, Kalteng; Kab. Barito Kuala, Kalsel (2001), Rahayu mengungkapkan hasil penelitian terhadap dampak program dana bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM beserta dua jenis program bantuan bagi rakyat miskin lainnya yang dananya berasal dari hasil pengurangan subsidi BBM bagi peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan di beberapa daerah. Walaupun penelitian tersebut belum bisa memberikan jawaban tentang apa sesungguhnya kebutuhan rakyat miskin berkaitan dengan kenaikan harga BBM dan apakah penyaluran dana hasil pengurangan subsidi BBM sudah tepat atau belum, namun cukup memberikan gambaran tentang pelaksanaan program-program dimaksud dan dapat digunakan untuk masukan bagi upaya penyempurnaannya.

Penelitian terhadap efektivitas Program Dana Bergulir juga dilakukan oleh peneliti interen lingkup Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Dr. Riana Panggabean, seorang peneliti pada Deputi VII kementerian dimaksud melakukan kajian pada tahun 2005 dengan judul Efektivitas Program Dana Bergulir bagi Koperasi dan UKM. Berdasarkan kajian tersebut, diperoleh kesimpulan bahwa tingkat efektivitas dana bergulir yang diberikan kepada koperasi dibidang peternakan, perikanan dan perkebunan termasuk pada kategori antara sangat rendah sampai sangat tinggi, sedangkan tingkat kepuasan anggota tergolong pada kategori sangat rendah sampai rendah . Tingkat efektivitas dana bergulir dilihat dari pendapatan total koperasi dan anggota termasuk dalam kategori sangat rendah sampai rendah dan negatif. Keadaan ini diduga karena masih terdapat beberapa kelemahan dalam program dan pelaksanaan (1) kelemahan dalam program yaitu (a) tidak adanya ciri atau spesifikasi pihak ketiga atau rekanan, (b) sanksi untuk semua pelaku kurang kuat untuk mengawali dan berlangsungnya kegiatan, (c) status dana bergulir belum

jelas diatur. (2) Kelemahan dalam pelaksanaan meliputi (a) ketidak tepatan penerima bantuan dana bergulir, (b) ketidak tepatan jumlah bantuan, kualitas, waktu dan tempat, (c) terjadinya penyalahgunaan wewenang, (d) koordinasi yang lemah, (e) belum adanya monitoring dan evaluasi sebagai perangkat pelaksanaan kegiatan dan penyempurnaan. Atas kesimpulan tersebut, Panggabean memberikan beberapa saran, di antaranya adalah perlunya penyempurnaan terhadap program meliputi (a) membuat ciri atau spesifikasi pihak ketiga atau rekanan, (b) membuat sanksi untuk semua pelaku dalam kegiatan dana bergulir, (c) memperjelas status dana bergulir.

Kajian interen juga dilakukan terhadap pelaksanaan Program Bantuan Dana Bergulir Pola PKPS-BBM, Agribisnis dan Syariah pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM, sebagaimana termuat dalam Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM Nomor 1 TAHUN I - 2006. Salah satu kesimpulan yang didapat dari kajian dimaksud adalah bahwa lemahnya pengaturan administrasi dalam pengembalian dana bergulir seringkali menumbuhkan kesulitan dalam proses *second stage of revolving*, yaitu pengumpulan kembali dana bergulir yang telah tersebar ini secara aman, cepat dan tertib, dan tepat waktu. Tampaknya diperlukan rancang bangun kelembagaan yang lebih mantap dari struktur dan proses yang ada pada saat ini.

Walau tak secara langsung berkaitan dengan Program Bantuan Dana Bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM, saran tentang perlunya perbaikan kelembagaan dengan merumuskan suatu model penyaluran dan perguliran dana yang efektif dan efisien juga diajukan oleh peneliti dari Kantor Litbang Pemerintah Daerah Kota Bandung bekerjasama dengan LPM-UPI, berdasarkan hasil kajian yang dilakukan terhadap efektivitas bantuan dana bergulir kepada masyarakat di Kota Bandung (Ringkasan Eksekutif, 2003)

2.1. Administrasi Publik

Dalam arti yang luas, analisis kebijakan adalah suatu bentuk riset terapan yang dilaksanakan untuk memperoleh pengertian tentang masalah-masalah

sosioteknis yang lebih dalam dan untuk menghasilkan pemecahan-pemecahan yang lebih baik (Moekijat, 1995, p. 5). Sebagai sebuah penelitian sosial, Syafiie (1999, p.107) berpendapat bahwa analisis kebijakan merupakan bagian dari pelaksanaan konsep administrasi publik, yang menghasilkan pengetahuan tentang dan pengetahuan dalam proses pembuatan kebijakan pemerintah.

Banyak ahli memberikan definisi pada administrasi publik. Pfiffner dan Presthus (1960) dalam Syafiie (1999, p. 24) mendefinisikannya sebagai berikut :

1. Administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik ;
2. Administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah ;
3. Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahannya, kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Nigro dan Nigro (1970) dalam Syafiie (1999, p. 25) mendefinisikan administrasi publik sebagai :

1. Suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan ;
2. Meliputi ketiga cabang pemerintahan : eksekutif, legislatif dan yudikatif, serta hubungan di antara mereka ;
3. Mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik ;
4. Sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat ;
5. Dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Menurut Siagian (2001, p.149), suatu pemerintahan negara yang ingin secara bertahap mewujudkan kondisi yang ideal selalu berusaha melakukan pembangunan administrasinya dengan menggunakan empat pendekatan, yaitu pengembangan sistem, pengembangan kelembagaan, pengembangan dan pemeliharaan citra, serta pengembangan kapasitas kerja.

Berkaitan dengan pengembangan kelembagaan pemerintah, perlu kiranya diperhatikan keterkaitan antara tugas institusi pemerintah dengan penganggarnya. Axelrod (1995) dalam Whicker and Mo (2002, p.218) menyatakan :

In the real world, agencies have multiple missions, or differing missions for different organizational subunits or even programs. The larger the organization, the more likely it is to have multiple missions. Agency mission defines benefit/cost structures for the organization, which, in turn, impacts public support for the agency and its programs. Public support then impacts agency budget strategies.

(Institusi memiliki beragam tugas, atau tugas yang berbeda bagi sub unit organisasi yang berbeda, atau bahkan program-program. Semakin besar organisasi, semakin banyak tugas yang diemban. Tugas suatu institusi akan membentuk struktur biaya/manfaat pada organisasi tersebut, yang pada gilirannya akan berdampak pada dukungan publik kepada institusi dan program-programnya. Dukungan publik akan berdampak pada strategi penganggaran institusi).

Harapan publik terhadap organisasi pemerintahan diartikulasikan dalam berbagai cara, tetapi semuanya terfokus pada organisasi dan bagaimana pimpinannya mengatur organisasi. Istilah yang sering digunakan berkaitan dengan pengaturan organisasi adalah pemerintahan (*governance*) dan tanggung jawab pengelolaan (*stewardship*). Kedua istilah ini saling terkait, di mana pemerintahan mengandung arti wewenang atau hak dari manajer suatu organisasi dan tanggung jawab

pengelolaan mengandung arti kewajiban yang timbul dari pelaksanaan wewenang atau hak tersebut. Bentuk formal dari tanggung jawab pengelolaan terwujud dalam penyelenggaraan akuntabilitas.

Kepemerintahan mempunyai banyak pengertian. Dari segi fungsional, pemerintahan ditinjau dari apakah pemerintah telah menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan atau sebaliknya. World Bank mendefinisikan pemerintahan sebagai cara bagaimana kekuasaan negara digunakan untuk mengelola sumberdaya-sumberdaya ekonomi dan sosial guna pembangunan masyarakat. Sementara itu UNDP mendefinisikan pemerintahan sebagai kesewenangan politik, ekonomi dan administratif untuk mengelola masalah-masalah nasional pada semua tingkatan. Dari ketiga definisi di atas dapat ditarik kesimpulan mengenai pemerintahan, yakni cara pemerintah menjalankan kekuasaannya, meliputi kekuasaan politik, ekonomi dan sosial untuk menyelesaikan masalah nasional dan mencapai tujuan Negara.

Kata *governance* seringkali disandingkan dengan “good” menjadi *good governance*, mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek-aspek fungsional yang dijalankan secara efisien dan efektif. Dengan kata lain, pemerintahan yang baik (*good governance*) berorientasi pada tujuan nasional serta menuntut pemerintah memiliki kompetensi sehingga struktur ekonomi dan mekanisme politik dapat berfungsi efektif dan efisien (Murwanto, Budiarmo dan Ramadhana, 2006, p. 177-178).

2.2. Konsepsi Kebijakan

Sebelum melakukan analisis terhadap suatu kebijakan publik, penting sekali untuk memahami apa sesungguhnya definisi kebijakan publik itu sendiri. Untuk mendapatkan makna yang integratif dalam mendefinisikan kebijakan publik,

umumnya para ahli akan mendeskripsikan terlebih dahulu pengertian dari kebijakan (*policy*).

Hogwood dan Gunn (1984, p.13) memberikan beberapa pengertian kata '*policy*' ("kebijakan") yang terbagi dalam beberapa kategori sebagai berikut :

1. Kebijakan sebagai label dari suatu aktivitas.
Istilah kebijakan di sini merupakan hal yang paling umum bagi pernyataan-pernyataan pemerintah tentang kebijakan ekonomi, kebijakan sosial, kebijakan luar negeri dan sebagainya, yang menyangkut aktivitas pemerintah ;
2. Kebijakan sebagai ekspresi dari tujuan yang bersifat umum atau suatu keadaan yang diinginkan.
Istilah kebijakan di sini mudah menimbulkan polemik, karena dapat menimbulkan kesan lebih bersifat retorik ketimbang kebijakan nyata ;
3. Kebijakan sebagai usulan yang bersifat khusus.
Misalnya melalui pemanfaatan media massa, organisasi-organisasi politik (partai politik, kelompok kepentingan, bahkan kabinet sendiri) berupaya agar kehendaknya dilaksanakan oleh pemerintah ;
4. Kebijakan sebagai keputusan pemerintah.
Dalam pendekatan studi kasus, para ahli ilmu politik cenderung untuk fokus pada suatu "keputusan" tertentu, yang biasanya muncul dari suatu "saat munculnya suatu pilihan" atas peristiwa-peristiwa khusus ;
5. Kebijakan sebagai otoritas formal, yang dinyatakan dengan peraturan perundang-undangan ;
6. Kebijakan sebagai suatu program, yakni aktivitas pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan akhir yang lebih luas ;
7. Kebijakan sebagai suatu *output*.
Kebijakan merupakan sesuatu yang secara nyata diberikan oleh pemerintah, bukan hanya dijanjikan atau diatur dalam perundang-undangan. Output

pemerintah bisa berupa berbagai hal, misalnya penyediaan barang dan jasa, penegakan aturan, ataupun pemungutan pajak ;

8. Kebijakan sebagai *outcome*.

Cara lain untuk melihat kebijakan adalah dengan melihat apa yang sesungguhnya telah dicapai ;

9. Kebijakan sebagai teori atau model.

Dalam kebijakan ada suatu asumsi tentang apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah, serta konsekuensi dari kebijakan tersebut. Asumsi tersebut biasanya jarang dinyatakan secara jelas, tetapi kebijakan akan menghasilkan sesuatu seperti teori (model) sebab akibat ;

10. Kebijakan sebagai suatu proses. Dengan suatu kurun waktu dapat dilihat kompleksitas suatu proses pembuatan kebijakan.

Eulau dan Prewitt (1973), sebagaimana dikutip dalam Jones (1991, p.47) dan Suharto (2006, p.7), mendefinisikan kebijakan sebagai “*a standing decision characterized by behavioral consistency and revetitiveness on the part of both those who make it and those who abide by it*” (suatu ketetapan yang berlaku, yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya). Lebih jauh Suharto juga menyitir Titmuss (1974), yang mendefinisikan kebijakan sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan yang diarahkan kepada tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-oriented*) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu.

Sebagaimana Hogwood dan Gunn, Jones juga mencatat adanya istilah resmi yang disepakati berkaitan dengan pembuatan kebijakan publik : legislasi, hukum, anggaran, perintah-perintah eksekutif, peraturan-peraturan, serta opini-opini yang absah. Istilah-istilah tersebut sering diasumsikan sebagai kebijakan.

Kebijakan terkadang merupakan hasil kompromi politik antara pembuat kebijakan. Kadang kebijakan tumbuh dari kepentingan-kepentingan baru yang tidak seluruhnya berasal dari masalah yang ada. Berbagai kebijakan yang diterbitkan secara formal oleh suatu organisasi, khususnya organisasi pemerintah biasanya dalam bentuk aturan atau ketentuan perundang-undangan sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat kepada objek maupun subjek pembuat kebijakan dan dapat disusun sesuai hirarki atau posisi dan kewenangan yang dimiliki oleh organisasi yang bersangkutan.

Di sisi lain, menurut Syafiie (1999, p.18), publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan pikiran, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. Definisi tersebut menunjukkan bahwa publik tidak dapat langsung diartikan sebagai penduduk, masyarakat, rakyat atau negara.

Dengan menggabungkan antara pengertian kebijakan dan pengertian publik yang telah disebutkan di atas, maka beberapa pakar memberikan definisi kebijakan publik. Menurut Andersen (1975, p.2), "*Public policy is the relationship of government unit to its environment*" (kebijakan publik merupakan hubungan unit pemerintahan terhadap lingkungannya). Sedangkan Dunn (2000, p.109) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang kurang lebih saling berhubungan yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan dalam bidang-bidang isu seperti pertahanan, energi, kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan publik merupakan bagian dari suatu sistem kebijakan (*policy system*), yang merupakan suatu pola institusional yang mencakup hubungan timbal-balik antara tiga unsur, yakni kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Isu kebijakan biasanya merupakan hasil konflik mengenai definisi masalah kebijakan. Definisi dari masalah kebijakan tergantung pada pola keterlibatan pelaku kebijakan (*policy stakeholder*) yang khusus, yaitu individu atau kelompok individu

yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan (*policy environment*) yaitu konteks khusus di mana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik.

Hogwood dan Gunn (1984, p.23) menyimpulkan kebijakan publik sebagai sesuatu yang berisikan serangkaian pola keputusan-keputusan yang berhubungan, dimana sejumlah keadaan, individu, kelompok dan pengaruh organisatoris memberikan sumbangannya. Proses pembuatan kebijakan publik melibatkan banyak sub proses dan mungkin meliputi kurun waktu yang sangat lama. Tujuan utama suatu kebijakan biasanya terlihat sejak tahap awal proses, namun dimungkinkan untuk berubah sepanjang waktu, dan pada sejumlah kasus, kemungkinan terdefiniskan hanya secara retrospektif. Hasil suatu kebijakan publik memerlukan penelaahan, dan bila memungkinkan, dibandingkan dengan tujuan si pembuat kebijakan. Baik dengan sengaja maupun tidak, kelambanan dapat mempengaruhi hasil kebijakan publik. Penelaahan atas kebutuhan kebijakan berusaha memahami perilaku, utamanya perilaku yang terjadi dalam interaksi di antara anggota-anggota kelompok maupun antar kelompok. Suatu kebijakan untuk dapat diakui sebagai suatu kebijakan publik harus melewati sejumlah tingkatan yang menghasilkan atau setidaknya melakukan pengolahan dalam kerangka prosedur, pengaruh dan dalam organisasi pemerintahan.

Sebagai sebuah sistem yang terdiri atas sub-sistem atau elemen, komposisi dari kebijakan dapat dilihat dari dua perspektif : dari proses kebijakan dan dari struktur kebijakan. Dari sisi proses kebijakan, terdapat tahap-tahap sebagai berikut : identifikasi masalah dan tujuan, formulasi kebijakan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan. Sedangkan dari sisi struktur, Abidin (2004, p.45-54) membagi kebijakan dalam lima unsur :

Unsur pertama, tujuan kebijakan. Telah dipahami bahwa suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik, yakni yang sekurang-

kurangnya memenuhi empat kriteria : diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis (*rational or realistic*), jelas (*clear*) dan berorientasi ke depan (*future oriented*). Tujuan yang diinginkan artinya dapat diterima banyak pihak dan mewakili kepentingan mayoritas atau didukung oleh golongan yang kuat dalam masyarakat. Tujuan yang rasional merupakan pilihan yang terbaik dari beberapa alternatif yang diperhitungkan atas dasar kriteria yang relevan dan masuk akal. Tujuan juga harus realistis, artinya sudah memperhitungkan kedudukan organisasi, peraturan yang berlaku, dan sumberdaya yang dimiliki. Yang dimaksud dengan sumberdaya yang dimiliki adalah sumberdaya manusia, keuangan (anggaran), logistik, informasi, partisipasi dan legitimasi. Tujuan harus jelas agar dapat dibedakan apakah tujuan tersebut tercapai atau tidak dalam jangka waktu tertentu. Yang terakhir, tujuan harus berorientasi ke depan, yang artinya tujuan tersebut dapat menimbulkan kemajuan ke arah yang diinginkan, memiliki jangka waktu tertentu dan dilakukan terus-menerus tanpa henti dalam jangka waktu tertentu tersebut.

Unsur kedua, masalah. Artinya, penting sekali melakukan identifikasi masalah secara tepat untuk dapat mengambil kebijakan yang tepat pula. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan.

Unsur ketiga, tuntutan (*demand*). Tuntutan muncul antara lain karena salah satu dari dua sebab : (a) karena terabaikannya kepentingan suatu golongan dalam perumusan suatu kebijakan, sehingga kebijakan pemerintah dirasa tidak memenuhi atau merugikan kepentingan mereka; atau (b) karena munculnya kebutuhan baru setelah suatu tujuan tercapai atau suatu masalah terpecahkan.

Unsur keempat, dampak atau *outcomes*. Dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul dari tercapainya suatu tujuan. Suatu tindakan kebijakan dalam bidang ekonomi mempunyai pengaruh yang lebih besar pada pendapatan nasional. Hal itu disebut pengaruh ganda atau *multiplier effects*. Tindakan-tindakan kebijakan itu dapat berupa kebijakan di bidang investasi, perpajakan ataupun pengeluaran pemerintah

untuk membiayai program-programnya. Tindakan-tindakan tersebut akan membawa pengaruh pertambahan atau pengurangan yang berlipat ganda atas pendapatan masyarakat secara menyeluruh, dengan besar pengaruh yang bervariasi tergantung pada jenis kebijakan, kondisi perekonomian masyarakat dan kemampuan administrasi pembangunan. Secara umum dapat dikatakan, dalam masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah, multiplier effects lebih besar dibanding dengan apa yang dapat terjadi dalam masyarakat dengan pendapatan lebih tinggi, karena setiap tambahan pendapatan yang diperoleh akan segera dikeluarkan kembali untuk konsumsi dalam komposisi yang lebih besar sehingga tabungan dan investasi menjadi kecil.

Unsur kelima, sarana atau alat kebijakan (*policy instruments*), misalnya kekuasaan, insentif, pengembangan kemampuan, simbolis dan perubahan kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan unsur-unsur yang membentuk kebijakan publik tersebut, maka kebijakan publik dapat dirumuskan sebagai segala sesuatu yang dilakukan atau yang tidak dilakukan pemerintah berdasarkan pertimbangan-pertimbangan kepentingan publik, yang pelaksanaannya dilakukan oleh seluruh jajaran birokrasi pemerintahan yang tujuan utamanya adalah untuk kesejahteraan seluruh rakyat.

2.3. Analisis Kebijakan

Dalam melakukan analisa kebijakan publik diperlukan definisi yang jelas tentang suatu masalah dan variabel-variabel yang akan diukur. Sayangnya, kebijakan-kebijakan atau program-program pemerintah umumnya sulit untuk diukur, karena biasanya memiliki definisi yang longgar dan beragam tujuan yang tak jarang saling bertentangan. Lebih jauh lagi, menurut Glover (1994), hubungan antara cara (*means*) dan hasil (*ends*) tidaklah sederhana. Selain itu juga dalam banyak kasus, suatu keputusan diambil melalui tawar-menawar dengan banyak pihak (*multilateral bargaining*). Hal ini sejalan dengan pernyataan Moekijat (1995, p.4) bahwa program-program pemerintah jarang mempunyai alat pengatur otomatis yang memberitahukan

kepada kita bilamana suatu kegiatan tidak lagi produktif atau dapat dibuat lebih efisien atau harus diganti dengan kegiatan lain.

Analisis kebijakan dapat didefinisikan sebagai aktivitas menciptakan pengetahuan *tentang* dan *dalam* proses pembuatan kebijakan (Dunn, 2000, p.1). Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis kebijakan meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik.

Weimer and Vining (1992, p.1) berpendapat bahwa :

The product of policy analysis is advice. It may be as simple as a statement linking a proposed action to a likely result : passage of bill A will result in consequence X. It may also be more comprehensive and quite complex : passage of Bill A, which can be achieved with the greatest certainty through legislative strategy S, will resulting aggregate social costs of C and aggregate social benefits of B, but with disproportionate costs for group one and disproportionate benefits for group two. At whatever extremes of depth and breadth, policy analysis is intended to inform some decision, either implicitly (A will result in X) or explicitly (support A because it will result in X, which is good for you, your constituency, or your country) . . . With these considerations in mind we hazard the following simple definition : policy analysis is client-oriented advice relevant to public-decisions and informed by social values.

(Hasil suatu analisa kebijakan adalah nasihat. Bisa jadi sangat sederhana seperti pernyataan berkaitan dengan kegiatan yang diusulkan : bagian dari RUU A akan membawa akibat X. Bisa juga lebih luas dan rumit : bagian dari RUU A, yang dapat dicapai melalui strategi legislatif S, akan menghasilkan jumlah biaya sosial C dan jumlah manfaat sosial B, tapi dengan ketidaksepadanan biaya bagi kelompok pertama dan ketidaksepadanan manfaat bagi kelompok kedua. Baik pada tingkat terdalam maupun terluas,

analisa kebijakan berniat untuk menginformasikan sejumlah keputusan, baik implisit (A akan mengakibatkan X) atau eksplisit (Dukunglah A karena akan menghasilkan X, yang baik bagimu, konstituenmu dan negrimu) . . . dengan pertimbangan tersebut, maka diperoleh definisi sederhana, bahwa analisis kebijakan adalah saran berorientasi pada klien yang berkaitan dengan keputusan-keputusan publik dan diinformasikan dengan nilai-nilai sosial)

Dalam analisis kebijakan (*policy analysis*) terdapat ruang perbedaan pendapat, khususnya dalam membedakan antara *description* (*how policies are made*, bagaimana kebijakan dibuat) dan *prescription* (*how policies should be made*, bagaimana kebijakan sebaiknya dibuat). Menurut Hogwood dan Gunn (1984, p.3), hal ini sangat terkait dengan pengambilan keputusan (*policy-making*). Penyimpangan dalam analisis *prescriptive* – mengarah pada “perbaikan” dari proses kebijakan dan kebijakan itu sendiri – pasti akan mempengaruhi pendekatan kebijakan (*policy approach*) tersebut. Proses kebijakan yang diterapkan pada masalah tertentu dalam prakteknya biasanya dipersingkat, khususnya ketika membicarakan tahap implementasi dan tahap evaluasi. Aspek *prescriptive* dari suatu model ini memberikan pemahaman yang berbeda-beda di setiap tahapan dari suatu proses kebijakan. Ada dua alasan penting untuk itu. Pertama, kerangka analisa yang menekankan pentingnya analisa dari implementasi dari setiap tahapan sebelum dilakukan tahapan berikutnya. Kedua, melihat urutan setiap tahapan dari suatu proses analisa.

Tahapan proses analisa yang dibuat oleh Hogwood and Gunn (1984) adalah :

- (1) *Deciding to decide (issue search or agenda setting);*
- (2) *Deciding how to decide (or issue filtration);*
- (3) *Issue definition;*
- (4) *Forecasting;*
- (5) *Setting objectives and priorities;*
- (6) *Option analysis;*
- (7) *Policy implementation, monitoring and control;*
- (8) *Evaluation and review;*

(9) *Policy maintenance, succession or termination*

Menurut Danim (2005, p.10), kebijakan (*policy*) dalam latar penelitian kebijakan (*policy research*) diartikan sebagai tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah sosial. Pemecahan masalah sosial oleh *policymaker* dalam hal ini dilakukan atas dasar rekomendasi yang dibuat oleh *policy researcher* berdasarkan hasil penelitiannya. Kebijakan di sini tidak dipersepsi dari sudut pandang politik pemerintah, melainkan kebijakan sebagai obyek studi.

Kebijakan sebagai *field of study* lebih menekankan pada apa yang benar-benar dikerjakan daripada apa yang diusulkan atau dikehendaki, dengan mengedepankan kedudukan aktor di dalamnya. Aktor dalam makna ini bisa berupa orang atau badan hukum yang bekerja untuk mencapai tujuan dengan tindakan tertentu.

Adapun kriteria untuk melakukan evaluasi kebijakan sebagaimana diberikan oleh Dunn (2000, p.610) diterapkan secara restropektif (*ex post*), sedangkan kriteria untuk rekomendasi diterapkan secara prospektif (*ex ante*) sebagaimana tergambar dalam tabel 2.1 berikut :

Tabel 2.1
Kriteria Evaluasi

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya : manfaat bersih; rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I); efektivitas tepat (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto; Kriteria Kaldor-Hicks; Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien.

Sumber : Dunn, W.N (2000).

2.4. Analisis Kebijakan dengan Menggunakan Model

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang rumit, melibatkan banyak pihak dengan hubungan yang saling kait-mengait dan rentang waktu yang panjang. Untuk dapat melakukan analisa terhadap proses tersebut kita perlu melakukan penyederhanaan, dengan menggunakan model. Perlunya penggunaan model dalam analisa kebijakan publik dinyatakan oleh Parsons (1995, p.57) sebagai berikut :

In analysing public policy we need to be able to organize our ideas and concepts. The world is a complex place, and in order to understand this complexity we need to simplify. When we simplify in order to comprehend the multiplicity of factors and forces which shape problems and social processes, we construct models, maps, or think in terms of a metaphor. These constitute frameworks within which and through which we can think and explain.

(dalam melakukan analisa terhadap kebijakan publik, kita perlu mengatur gagasan dan konsep-konsep kita. Dunia ini adalah tempat yang rumit, dan untuk memahami kerumitan tersebut kita butuh menyederhanakannya. Saat kita menyederhanakan untuk memahami keberagaman faktor dan kekuatan yang membentuk persoalan-persoalan dan proses-proses sosial, kita membangun model, peta atau kiasan. Baik model, peta maupun kiasan tersebut merupakan kerangka kerja dengan mana kita dapat berpikir dan menjelaskan)

Selanjutnya Parsons menjelaskan bahwa kerangka kerja dapat terlihat memiliki tujuan dan maksud yang berbeda-beda, sekalipun pada prakteknya bisa saja membingungkan dan saling tumpang-tindih :

- *Explanatory frameworks endeavour to show how something happens the way it does. It aims to provide a framework which may be used to explore, a method*

by which we can learn or investigate a complex problem or process (kerangka kerja yang bersifat menjelaskan, mencoba untuk menunjukkan bagaimana sesuatu terjadi. Kerangka kerja ini dapat digunakan untuk memeriksa, dan dengannya kita dapat belajar meneliti masalah yang rumit atau suatu proses) ;

- *'Ideal-type' frameworks set out the defining characteristics of a phenomenon, by which we can recognize something as belonging to a group of phenomena which share the same properties or criteria* (kerangka kerja tipe ideal, melukiskan sifat-sifat khas dari suatu fenomena, yang dengannya kita dapat mengenal sesuatu sebagai bagian dari suatu kelompok fenomena karena persamaan kriteria) ;
- *Normative frameworks set out what conditions or arrangements ought to exist if given goals are to be attained* (kerangka kerja normatif, menjelaskan kondisi atau pengaturan yang seharusnya ada agar suatu tujuan dapat tercapai).

Berkaitan dengan penggunaan model dalam analisa kebijakan publik, Saasa (1985, p.310) berpendapat :

Suffice also to state at the outset that there seems to be no one policy-decision model that is universally valid for all cases, both at the societal and organizational levels. Models which aspire to generality appear to neglect the fact that different societal environments, constituting the policy choice situation, seem to lead to decision-makers taking significantly different options. Once the analyst assumes the above to be correct, the preferred research methodology must involve the exploration of existing models and the identification of those that may be relevant to a given situation; and, if necessary and/or possible, make a theoretical synthesis. Unless there is a strong justification for doing otherwise, the analyst must not, in the name of theoretical neatness, tie himself too rigidly to any one particular model at the expense of neglecting important aspects of the environment under review.

(Nampaknya tidak ada satupun model pembuatan kebijakan yang dapat diterapkan secara universal pada segala kasus, baik di tingkat kemasyarakatan maupun keorganisasian. Model yang dipilih dengan mengabaikan fakta adanya keragaman kondisi lingkungan dan situasi pilihan kebijakan, akan menggiring pengambil keputusan pada pilihan-pilihan yang melenceng. Sekali seorang analis berasumsi bahwa hal itu benar, maka metodologi penelitian yang dipilih harus melibatkan eksplorasi terhadap model-model yang ada, dan mencari yang mungkin berkaitan dengan situasi yang ada, dan, jika diperlukan/memungkinkan, membuat perpaduan teoritis. Kecuali jika ada pembenaran yang kuat untuk bertindak sebaliknya, seorang analis tidak boleh, atas nama kerapian teoritis, mengikatkan diri secara teguh pada suatu model tertentu, dengan mengorbankan aspek-aspek penting dari lingkungan yang diamati)

Untuk itu Saasa memberikan kriteria-kriteria untuk menentukan kelayakan suatu model teoritis sebagai berikut :

- a. *The model (or synthesis of models) that is employed should possess an acceptable empirical referent (i.e.it should appear to reflect what is generally understood to be reality)* (model, atau perpaduan berbagai model yang digunakan harus memiliki referensi empiris yang dapat diterima. Misalnya harus mencerminkan apa yang secara umum dipahami sebagai kenyataan) ;
- b. *It must be capable of identifying and structuring those aspects of policy that it intends to analyse* (harus mampu mengenali dan menyusun aspek-aspek dari kebijakan yang akan dianalisa) ;
- c. *It must be based on logical theoretical premises (i.e. it should demonstrate the causal or structural relationship between and within its major components);* (harus berdasarkan pada premis-premis teoritis yang logis. Misalnya harus menunjukkan hubungan sebab-akibat atau hubungan struktural antar dan inter komponen-komponen utamanya), dan

- d. *It should be testable (i.e. it must be able to be stated in a form which is capable of falsification)* (harus dapat diuji. Misalnya harus mampu dinyatakan dalam suatu bentuk yang tak mudah dipalsukan).

Sesungguhnya, kegunaan adalah kriteria terbaik untuk memilih model yang akan digunakan. Itulah sebabnya Dye (1995) dalam Lester and Stewart, Jr. (2000, p.53) menyarankan sejumlah kriteria berikut :

- a. *Does the model order and simplify political life so that we can think about it more clearly and understand relationships in the real world ?* (Apakah model tersebut mengurutkan dan menyederhanakan kehidupan politik agar kita dapat memikirkannya dengan yang lebih jelas dan memahami hubungan-hubungan yang terjalin dalam kehidupan nyata ?) ;
- b. *Does the model identify the most important aspects of public policy ? Essentially, the model should direct our attention to what is really significant about public policy* (Apakah model tersebut mengenali aspek-aspek terpenting dari suatu kebijakan publik? Yang utama, suatu model harus menunjukan perhatian kita pada hal yang benar-benar berarti pada sebuah kebijakan publik) ;
- c. *Is the model congruent with reality ? A good model should incorporate real-world empirical referents and facilitate a greater understanding of a particular policy situation or process* (Apakah model tersebut sebangun dengan realitas ? Model yang baik harus memasukkan referensi empiris dari dunia nyata dan memudahkan pemahaman yang lebih besar atas situasi kebijakan tertentu atau suatu proses) ;
- d. *Does the model communicate something meaningful in a way that we all understand ?* (Apakah model tersebut menyampaikan sesuatu yang bermakna dengan cara yang mudah dipahami oleh semua pihak?) ;
- e. *Does the model direct inquiry and research into public policy ? A good model should suggest a number of testable relationships (hypotheses) that can be observed, measured, and verified* (Apakah model dimaksud menunjukan

penyelidikan dan penelitian pada kebijakan public? Model yang baik akan emnyarankan sejumlah hubungan yang dapat diuji (hipotesis) yang dapat diamati, diukur dan dibuktikan) ;

- f. *Does the model suggest an explanation of public policy ? A model that merely describes public policy is not as useful as one that explains public policy* (Apakah model tersebut menyarankan sebuah penjelasan atas kebijakan publik? Sebuah model yang menjelaskan kebijakan public lebih berguna dibandingkan model yang hanya menggambarkan kebijakan publik).

Selanjutnya Saasa juga menggambarkan bentuk tradisional model alur kebijakan, di mana kebijakan publik dipahami sebagai respon suatu sistem pengambilan keputusan terhadap masukan dari lingkungan : *“A problem arises in a given society; information becomes available to decision units about the problem (inputs); policies are formulated (policy-making); and then executed. Finally, the impact of policy is experienced (outcomes)”* (Sebuah masalah timbul dalam suatu masyarakat; berbagai informasi perihal masalah dimaksud tersedia sebagai masukan bagi unit pengambilan keputusan (*input*); kebijakan dirumuskan (pembuatan kebijakan); dan selanjutnya diputuskan. Akhirnya, dampak dari kebijakan tersebut dialami dan dirasakan (*outcome*)).

Akhirnya, Saasa menawarkan sebuah model pembuatan kebijakan, yang berdasarkan pertimbangan pemenuhan atas kriteria di atas, penulis gunakan dalam pembahasan tesis ini. Selanjutnya model dimaksud penulis tampilkan pada Bab 3 Metode Penelitian.

2.5. Analisis Mengenai Kebijakan Publik di Bidang Fiskal

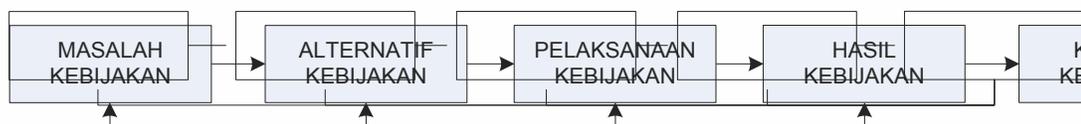
Nazier (2004, p.508) mendefinisikan kebijakan fiskal sebagai kebijakan yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan), pengeluaran (belanja) dan pembiayaan negara. Kebijakan fiskal pada suatu negara memiliki peran

yang sangat strategis untuk mendorong pertumbuhan perekonomian negara yang bersangkutan.

Menurut Schiavo-Campo and Tommasi (1999, Chapter 2, p.1), anggaran pemerintah adalah cerminan finansial dari seluruh kebijakan pemerintah. Berkaitan dengan hal tersebut, Wildavsky (1992) dan Cothran (1993) dalam Whicker and Mo (2002, p.216) menggambarkan penganggaran sebagai kompromi dari harapan-harapan yang saling bertentangan, di mana strategi secara parsial menentukan derajat keberhasilan suatu institusi. Lebih jauh, Rubin (1990) dalam Whicker and Mo (2002, p.216) mencatat 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. Sebagai konsekuensi dari keterlibatan unsur politik dalam penganggaran, Axelrod (1995) dalam Whicker and Mo (2002) menyatakan bahwa pimpinan institusi menyandarkan pada berbagai strategi, cara dan taktik saat berurusan dengan pihak-pihak yang skeptis terhadap nilai penganggaran institusi, termasuk kritik dari Direktorat Jenderal Anggaran, pemerintahan dan legislatif.

Mengingat peranannya yang strategis dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, penyusunan kebijakan fiskal harus dilakukan melalui proses yang dibuat secara hati-hati dan matang. Informasi yang valid dan akurat sangat berperan sebagai alat pertimbangan untuk penetapan kebijakan fiskal. Adapun tahapan-tahapan yang dilakukan dalam menetapkan kebijakan fiskal dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 2.1
Tahapan Penetapan Kebijakan Fiskal



Sumber: Nazier, Daeng M (2004)

- Masalah Kebijakan (*Policy Problem*) : suatu keadaan di mana ada masalah pada kebijakan fiskal yang sedang berjalan. Kebutuhan maupun peluang yang ada perlu diidentifikasi dengan tepat. Kemampuan untuk mengatasi masalah yang ada membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang perlu diantisipasi.
- Alternatif Kebijakan (*Policy Alternatives*) : merupakan potensi serangkaian tindakan yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah kebijakan yang ada. Informasi yang akurat dan tepat waktu akan sangat membantu dalam penentuan alternatif kebijakan yang akan dilakukan.
- Pelaksanaan Kebijakan (*Policy Action*) : merupakan serangkaian langkah yang dipilih dan ditetapkan untuk dilakukan berdasarkan alternatif kebijakan. Langkah-langkah ini dirancang untuk mencapai hasil yang dapat diukur. Untuk penetapan dan pelaksanaan kebijakan ini, kebutuhan informasi adalah merupakan hal yang mutlak.
- Hasil Kebijakan (*Policy Outcomes*) : merupakan hasil yang diperoleh dari pelaksanaan kebijakan. Informasi yang didapat sebagai akibat pelaksanaan kebijakan dan setelah adanya hasil kebijakan akan membantu para analis untuk menganalisis hasil kebijakan yang ada.
- Kinerja Kebijakan (*Policy Performance*) : merupakan suatu tingkatan di mana hasil kebijakan memberikan kontribusi untuk mendapatkan nilai yang dicapai. Berdasarkan kinerja kebijakan ini dan informasi yang diperoleh dari hasil pengolahan data, para analis akan dapat menentukan apakah masalah kebijakan sudah dapat diatasi atau perlu memformulasi ulang masalah kebijakan. Informasi mengenai kinerja kebijakan sangat membantu dalam mengembangkan alternatif kebijakan yang baru atau melakukan restrukturisasi masalah kebijakan.

Analisis kebijakan fiskal merupakan suatu proses yang melibatkan lima tahapan kebijakan yang sangat membutuhkan informasi, yang sudah disebutkan di atas, yang ditransformasikan satu sama lain dengan menggunakan enam metode analisis

kebijakan, yaitu *Problem Structuring*, *Forecasting*, *Recommendation*, *Monitoring*, *Evaluation*, dan *Practical Inference*.

Problem Structuring merupakan suatu aspek analisis kebijakan, di mana masalah yang ada dipilah-pilah menjadi terstruktur sedemikian rupa dan terformulasikan dengan baik, sehingga menghasilkan informasi mengenai akar masalah dan potensi-potensi untuk menyelesaikan masalah (*Policy Problems*).

Forecasting merupakan metode dalam menganalisis kebijakan dengan membuat proyeksi maupun prediksi yang menghasilkan informasi tentang kemungkinan konsekwensi yang timbul di masa yang akan datang, berupa berbagai alternatif pemecahan masalah.

Recommendation, merupakan metode dalam menganalisis berbagai alternatif kebijakan dengan memberikan rekomendasi alternatif mana yang akan ditempuh setelah mempertimbangkan tujuan (*objectives*), biaya, syarat-syarat, waktu, resiko dan ketidakpastian.

Monitoring, merupakan metode dalam menganalisis pelaksanaan kebijakan yang menghasilkan informasi mengenai sebab-sebab dan konsekwensi pelaksanaan kebijakan yang dilakukan. Dengan demikian, para analis mendapat gambaran mengenai hubungan antara operasi program kebijakan yang diambil dengan apa yang dihasilkannya.

Evaluation merupakan metode dalam menganalisis hasil kebijakan (*Policy Outcomes*) yang menghasilkan informasi yang valid dan dapat diandalkan mengenai hasil-hasil yang dicapai oleh kebijakan masa lalu dan atau tindakan yang diperlukan. dalam rangka mengetahui tingkat kinerja kebijakan atau menyusun suatu alternative kebijakan.

Practical Inference, merupakan metode dalam menganalisis kebijakan yang menghasilkan informasi untuk dapat menyimpulkan sejauh mana hasil penyelesaian

masalah didapat terhadap kebijakan yang dijalankan berdasarkan kinerja kebijakan (*Policy Performance*).

Schick (1999) dalam Budiarmo, Solikin dan Ramadhana (2006, p.91) menyatakan bahwa sebagai sebuah negara berkembang, Indonesia menghadapi beberapa masalah yang khas. berkaitan dengan pengelolaan anggaran, yaitu masalah kemiskinan, ketidakstabilan ekonomi, dasar penerimaan (*revenue base*) yang rendah, sektor pasar informal, sektor publik informal, dan mobilisasi politik yang rendah. Masalah kemiskinan mengakibatkan terbatasnya sumberdaya yang tersedia untuk menjawab permintaan akan pelayanan publik yang terus meningkat, sementara di sisi lain, terdapat kecenderungan peraturan formal tentang pengeluaran negara diabaikan atau tidak dilakukan dengan baik. Kecenderungan mengabaikan peraturan formal dalam mengelola pemerintahan, khususnya dalam hal pengelolaan keuangan negara, pada gilirannya akan menghambat tercapainya tujuan pemerintah negara berkembang untuk menekan angka kemiskinan.

Untuk mencapai hasil yang diharapkan dalam penganggaran, pemerintah harus mengelola pengeluaran untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini harus diciptakan kerangka institusional untuk menjamin pencapaian hasil yang diharapkan. Berkaitan dengan hal tersebut, Bank Dunia (2000) dalam Budiarmo, Solikin dan Ramadhana (2006, p. 94) menyatakan bahwa anggaran mempunyai dampak pada tiga level hasil sektor publik :

- Disiplin jumlah anggaran (*aggregate fiscal discipline*)
- Alokasi dan penggunaan sumberdaya berdasarkan prioritas strategis
- Efisiensi dan efektivitas dalam penyaluran program dan jasa.

Untuk lebih jelasnya elemen-elemen dimaksud dijelaskan dalam tabel 2.2 berikut :

Tabel 2.2
Elemen Dasar *Public Expenditure Management*

Disiplin fiskal	Anggaran harus mempunyai tujuan yang jelas, bukan hanya mengikuti kebutuhan pengeluaran. Angka-angka yang ada di dalamnya harus ditetapkan sebelum keputusan pengeluaran tertentu dilakukan. Anggaran juga harus berkesinambungan dalam jangka panjang
Efisiensi Alokasi	Pengeluaran anggaran harus didasarkan atas prioritas program pemerintah dan efektivitas program publik. Sistem penganggaran seharusnya memacu realokasi dari program yang kurang prioritas ke program yang lebih penting dan dari program yg kurang efektif menuju program yang lebih efektif.
Efisiensi Operasi	Instansi harus dapat menghasilkan barang dan jasa dengan biaya yang efisien dalam jangka panjang (<i>ongoing efficiency gains</i>) dan jika perlu, dapat bersaing dengan harga yang ditawarkan swasta.

Sumber : Schick dalam Budiarmo dkk (2006).

2.6. Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah sebagai Pelaku Usaha dalam Sistem Perekonomian Nasional

Kondisi perekonomian dunia yang berulang kali dilanda krisis dalam berbagai tingkatan mengisyaratkan kebutuhan untuk melakukan evaluasi sekaligus koreksi terhadap kebijakan-kebijakan pembangunan, utamanya di bidang ekonomi. Di Indonesia, keadaan yang menunjukkan semakin melebarnya kesenjangan sosial-ekonomi dan kenyataan bahwa ekonomi rakyatlah yang terbukti mampu bertahan dalam badai krisis sudah seharusnya menimbulkan pemikiran untuk melakukan redefinisi peran rakyat dalam pembangunan, yang disebut oleh Bobo (2003, p.52) sebagai pemberdayaan ekonomi rakyat.

Pemberdayaan ekonomi rakyat berarti menempatkan rakyat sebagai inti kegiatan pembangunan, memberdayakan rakyat sebagai pelaku ekonomi yang tangguh, dengan misi kerakyatan, kemartabatan dan kemandirian. Melalui misi kerakyatan ini, pembangunan ekonomi nasional harus benar-benar diarahkan untuk mendorong partisipasi dan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, semua pelaku ekonomi rakyat yang merupakan bagian terbesar dari pelaku ekonomi harus diberi peluang dan peran yang lebih besar agar mampu menjadi tulang punggung perekonomian nasional. Dengan misi kemartabatan berarti kedaulatan rakyat dalam

semua kegiatan perekonomian harus tetap dihormati dan tidak boleh dijadikan obyek belas kasihan. Rakyat harus ditempatkan sebagai pelaku dunia usaha yang unggul dan menguasai jalur-jalur utama di setiap kehidupan ekonomi nasional. Sementara itu, misi kemandirian berarti pembangunan perekonomian nasional bangsa Indonesia harus bertumpu dan ditopang kekuatan sumberdaya yang dikelola dalam sistem ekonomi rakyat sehingga pembangunan nasional tidak tergantung sepenuhnya pada kekuatan-kekuatan ekonomi di luar ekonomi rakyat itu sendiri.

Pemberdayaan ekonomi rakyat berarti memberdayakan usaha mikro, kecil dan menengah, yang dari segi jumlah merupakan pelaku dominan dalam perekonomian nasional. Di samping itu, membangun basis ekonomi kerakyatan dibentuk oleh gagasan untuk membangun dan mengembangkan koperasi sebagai watak perekonomian di Indonesia. Menurut Bobo (2003, p. 158), perkembangan koperasi di Indonesia banyak yang mengalami stagnasi atau jalan di tempat sehingga eksistensinya seperti pameo “hidup segan mati tidak mau”. Kondisi seperti itu, di samping karena faktor *political will* pemerintah yang tidak konsisten dan tidak berpihak pada pengembangan dan pemberdayaan koperasi, juga karena kondisi internal koperasi yang rapuh, misalnya karena lemahnya kualitas SDM yang dimiliki. Sampai sejauh ini negara tampaknya tidak mampu mempertahankan kebijakan politik ekonomi yang berpihak pada upaya mengembangkan sistem ekonomi koperasi kendati sudah ada satu departemen khusus yang mengurusinya.

2.7. Kebijakan Pemerintah dan Peranan Lembaga Keuangan dalam Rangka Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

Pada prakteknya pelaku ekonomi rakyat seringkali dikaitkan dengan pihak yang lemah secara ekonomi, sosial politik dan kemampuan teknologi. Oleh karena itu, kelompok masyarakat ini dalam kegiatan usahanya sering disebut sebagai kelompok atau golongan ekonomi lemah atau usaha kecil. Menurut Bobo (2003, p.55) permasalahan yang dihadapi kelompok ini merupakan masalah-masalah klasik, seperti terbatasnya keahlian, jaringan pasar yang lemah, dan modal kerja yang minim.

Keterbatasan kepemilikan modal kerja tersebut menurut Todaro dan Smith (2006, p.286) disebabkan akses kaum miskin yang rendah terhadap kredit (pinjaman). Oleh karena itu, Bobo berpendapat perlu intervensi pemerintah untuk melindungi dan memperkuat berbagai keterbatasan mereka, misalnya dengan cara membuat beragam kebijakan pembiayaan yang memihak dan melindungi kelompok ini.

Berkaitan dengan upaya pemerintah melakukan intervensi dalam upaya memperkuat usaha ekonomi rakyat dengan menyediakan akses kepada modal kerja, Kadarisman (2007, p.53) menyampaikan bahwa masalah utama yang dijumpai adalah banyaknya ganjalan dalam upaya ‘perjodohan’ antara usaha mikro, kecil dan menengah dengan perbankan. Usaha mikro memang kurang menarik perbankan konvensional. Kendala umum yang harus dihadapi pihak perbankan adalah sulitnya memperoleh jaminan berupa agunan yang memadai sesuai dengan ketentuan perbankan. Sementara itu, di pihak usaha kecil sendiri, bahkan juga koperasi, yang dikehendaki tentu saja bagaimana agar mendapatkan kredit lunak berbunga rendah, kalau bisa malah tanpa agunan. Hal ini menurut Prasetyantono (1997, p.50) disebabkan usaha berskala kecil (*small scale enterprise*) memang memiliki kesulitan dalam penyediaan agunan (*lack of collateral*).

Di beberapa negara berkembang, berbagai inovasi dilakukan untuk membuka akses kredit bagi usaha berskala kecil. Di Ekuador misalnya, pada tahun 1980 pemerintah memperkenalkan FOPINAR (*Fondo de Fomento para la Pequena Industria a la Artesania*) sebagai sebuah lembaga keuangan yang independen. Di Costa Rica tahun 1970-an pemerintah memberikan kredit pertanian bersubsidi melalui empat bank pemerintah, sehingga petani kecil bisa menikmati kredit murah. Di Indonesia sendiri, pada sekitar tahun 1970 terdapat sebuah inovasi di bidang finansial yang menurut Prasetyantono mendapat pengakuan dari Bank Dunia. Inovasi tersebut berupa pembentukan Badan Kredit Kecamatan (BKK) sebagai sebuah Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) oleh Gubernur Jawa Tengah. Pada dasarnya lembaga ini merupakan jawaban atas macetnya interaksi masyarakat berpendapatan rendah dengan lembaga kredit formal.

Terobosan dan inovasi lain yang kemudian menjadi fenomenal adalah inisiatif pihak swasta di Bangladesh. Pada tahun 1976, ketika pemerintah Bangladesh tengah kesulitan untuk menciptakan sistem keuangan yang layak bagi sektor pedesaan, Muhammad Yunus memperkenalkan Grameen Bank (Bank Pedesaan). Tujuannya untuk menolong kelompok miskin yang tidak memiliki tanah sehingga tidak berpeluang mendapat kredit perbankan formal karena ketiadaan agunan yang biasanya berupa tanah.

Mengapa Grameen Bank dianggap fenomenal ? Menurut Muhammad Yunus dalam bukunya “Menciptakan Dunia Tanpa Kemiskinan” (2008, p.57) kesediaan meluaskan kredit ke orang miskin sudah bisa dianggap sebagai langkah revolusioner dalam pemikiran ekonomi konvensional, karena hal itu berarti mengabaikan keyakinan tradisional bahwa pinjaman mustahil dilakukan tanpa agunan.

Menurut Todaro dan Smith (2006, p.286) Grameen Bank of Bangladesh adalah salah satu contoh yang sangat baik mengenai bagaimana kredit dapat diberikan kepada kaum miskin sambil meminimisasi resiko bahwa sumber daya tersebut akan sia-sia. Institusi pendanaan mikro (*microfinance institutions* = MFIs) yang ditujukan untuk rakyat miskin seperti Grameen Bank telah berkembang sangat pesat di seluruh dunia ketiga sejak tahun 1980-an. Di Indonesia, lembaga-lembaga keuangan mikro yang berkomitmen memberikan bantuan modal kerja kepada rakyat miskin dengan usaha berskala kecil antara lain Koperasi Simpan Pinjam, Bank Perkreditan Rakyat (BPR), Koperasi Pasar dan Lumbung Desa.

2.7.1. Dana Bergulir (*Revolving Fund*)

Definisi *Revolving Fund* menurut *The Budget System and Concept (n.d)* adalah :

Revolving fund means a fund that conducts continuing cycles of business-like activity, in which the fund charges for the sale of products or services and

uses the proceeds to finance its spending, usually without requirement for annual appropriations. There are two types of revolving funds : Public enterprise funds, which conduct business-like operations mainly with the public, and intragovernmental revolving funds, which conduct business-like operations mainly within and between Government agencies.

(Dana bergulir adalah dana yang menggerakkan kesinambungan aktivitas *a la* bisnis. Pendapatan yang diperoleh dari biaya-biaya atas pemanfaatan dana bergulir dimanfaatkan kembali untuk pembiayaan operasionalnya, biasanya tanpa melalui sistem penganggaran tahunan. Terdapat dua jenis dana bergulir (1) Dana perusahaan publik, yang menggerakkan usaha *a la* bisnis, dan (2) Dana bergulir instansi pemerintah, yang menggerakkan pelaksanaan kegiatan *a la* bisnis utamanya di dalam dan di antara instansi-instansi pemerintah).

Perlu dipahami bahwa definisi ini berasal dari penerapan dana bergulir dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat. Di Amerika, dana bergulir cenderung diperuntukkan bagi pendanaan kegiatan instansi pemerintah (untuk mengantisipasi kebutuhan akan pendanaan yang lebih fleksibel dan tak terikat aturan penganggaran yang bersifat tahunan) serta pendanaan BUMN.

Di sisi lain, Hadad, Ismid (2001) mendefinisikan dana bergulir sebagai bagian dari “*Trust Fund*” merupakan dana yang menerima pemasukan dana baru secara tetap, antara lain dari pembayaran, iuran, bunga, pajak, dan lain-lain, untuk memperbesar nilai modal awal. Dana bergulir juga secara terus menerus menerima penghasilan dari pelaksanaan program-programnya, seperti pengelolaan proyek, biaya sewa, denda atau pajak khusus.

Menurut Franklin, A and Dauglas, J (2003, p.90), *revolving funds operate as “continuing appropriations”. These funds have no lapse date; the cash balances remain available to agencies indefinitely. Agency discretion in how revolving funds are spent is enhanced because object code or program activity limits are not*

established, and the money is available for expenditure as soon as it is received. (Dana bergulir beroperasi sebagai “dana berkelanjutan”. Dana tersebut tak memiliki selang waktu, sehingga saldo kas selalu tersedia bagi institusi. Institusi memiliki keleluasaan yang tinggi dalam membelanjakan dana bergulir karena tak ada batasan terhadap kegiatan program, dan uang siap dibelanjakan begitu diterima)

Menurut Panggabean (2005), program dana bergulir adalah bantuan perkuatan pemerintah dalam bentuk uang atau barang modal yang disalurkan kepada Koperasi, Usaha Kecil Menengah (KUKM). Dana tersebut disalurkan melalui pola bergulir. Pola bergulir adalah cara memanfaatkan bantuan kepada KUKM.

Tujuan program dana bergulir berdasarkan Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM (2006) adalah :

1. Meningkatkan aktivitas dan pendapatan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) melalui pelayanan simpan pinjam;
2. Meningkatkan kemampuan dan jangkauan layanan Koperasi Simpan Pinjam/Usaha Simpan Pinjam Koperasi di sektor agribisnis;
3. Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia pengelola Koperasi Simpan Pinjam (KSP);
4. Meningkatkan akses anggota dan calon anggota untuk memperoleh pelayanan pinjaman dari KSP/Usaha Simpan Pinjam (USP) Koperasi;
5. Khusus bagi KSP/USP Koperasi Syariah adalah memberdayakan UMKM melalui kegiatan usaha yang berbasis syariah.

Melalui program ini keberadaan KSP/USP Koperasi diharapkan lebih bermanfaat bagi anggotanya sekaligus memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap koperasi.

Sedangkan Panggabean (2005) berpendapat bahwa secara umum program dana bergulir bertujuan untuk :

- (1) Meningkatkan aktivitas ekonomi pedesaan,
- (2) Meningkatkan volume usaha koperasi dan UKM,

- (3) Meningkatkan penyerapan tenaga kerja,
- (4) Meningkatkan semangat berkoperasi,
- (5) Meningkatkan pendapatan anggota, dan
- (6) Meningkatkan etos kerja.

2.7.2. Badan Layanan Umum (BLU)

Dalam melaksanakan tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah dihadapkan pada beberapa keterbatasan. Keterbatasan tersebut disamping berkaitan dengan keterbatasan keuangan negara sebagai sumber pembiayaannya juga berkaitan dengan sifat layanan yang disediakan. Oleh sebab itu, berdasarkan pembiayaannya, layanan pada masyarakat dikelola dalam 3 kategori :

1. Pelayanan dasar (*basic services*), yakni pelayanan kepada masyarakat yang seluruh biayanya ditanggung oleh pemerintah;
2. Pelayanan administratif (*administrative services*). Untuk pelayanan ini, biaya yang dibebankan kepada masyarakat hanya sekedar untuk menutup biaya bahan yang dipakai;
3. Pelayanan publik oleh pemerintah yang memerlukan peran serta pembiayaan dari masyarakat (Sukrasno, 2006, p.23).

Dengan pengkategorian tersebut terlihat bahwa untuk jenis pelayanan tertentu masyarakat yang memanfaatkan pelayanan pemerintah harus memberikan kontribusi pembiayaan sesuai dengan layanan barang/jasa yang diperolehnya. Jenis pelayanan inilah yang kemudian memunculkan pemikiran akan pentingnya dibentuk Badan Layanan Umum (BLU), sebagai kepanjangan tangan pemerintah dalam fungsinya sebagai agen pelayan masyarakat yang dinamis dan lebih bersifat otonom.

Sukrasno juga menambahkan bahwa pelayanan pemerintah kepada masyarakat dilandasi semangat membangun amanah/kepercayaan (*trust*), sehingga perlu adanya keseimbangan yang baik antara otonomi dan akuntabilitas. Pelayanan

diberikan atas dasar kesempatan yang sama (*equal access*) untuk kebutuhan yang mendasar seperti kesehatan dan pendidikan. Pelayanan-pelayanan tersebut harus diberikan tepat waktu dan tepat cara dalam dinamika yang sangat tinggi/intensif sehingga memerlukan mobilitas pendanaan yang tidak mungkin terakomodasi oleh sistem yang berlaku dalam keuangan negara.

Pengelolaan keuangan merupakan salah satu aspek yang penting yang harus mampu dijabarkan dengan mengikuti kaidah-kaidah efisiensi, efektivitas, fleksibilitas, transparansi dan akuntansi sesuai dengan kaidah pengelolaan keuangan korporasi. Kebutuhan pembiayaan kegiatan operasional pelayanan tidak selalu bersifat konstan bahkan cenderung fluktuatif selaras dengan dinamika tuntutan dan kebutuhan pelanggan, maka sangat diperlukan adanya otonomi yang cukup luas dalam pengelolaan pendapatan, khususnya yang diperoleh dari kegiatan operasionalnya, termasuk subsidi atau hibah dari pemerintah/pihak lain. Pemikiran-pemikiran inilah yang mendasari perlunya pembentukan Badan Layanan Umum (BLU).

Schiavo-Campo dan Tommasi (1999, C. 2, p.5) berpendapat :

In general, when existing budgetary procedures are inadequate to manage certain activities, or do not allow spending agencies to use revenues from cost recovery, the optimal choice is either to improve the budgetary procedures and/or to set up specific procedures for those particular activities, but not to place the activities themselves outside the budget. In special cases, earmarking arrangements, separate funds, or autonomous management may be desirable for improving efficiency in public spending. However, autonomy in management must not be allowed to lead to loss of expenditure control and less efficient allocation of resources. The standards of scrutiny and accountability for expenditures financed from funds, autonomous agencies, or special accounts should not be lower than those applied to other expenditures.

(Secara umum, saat prosedur penganggaran yang ada tidak memadai untuk mengelola kegiatan-kegiatan tertentu, atau tidak memperbolehkan unit-unit pengguna anggaran untuk memanfaatkan pendapatan yang diperolehnya, pilihan yang tepat adalah memperbaiki prosedur penganggaran dan/atau menyusun prosedur khusus bagi kegiatan-kegiatan khusus tersebut, namun bukan untuk memisahkannya dari anggaran. Dalam kasus-kasus tertentu, pengaturan *earmark*, dana-dana terpisah, atau pengelolaan otonom mungkin diperlukan untuk memperbaiki efisiensi belanja publik. Bagaimanapun, otonomi dalam pengelolaan jangan sampai menyebabkan hilangnya pengawasan atas pengeluaran dan berkurangnya efisiensi alokasi. Standar kecermatan dan pertanggungjawaban atas pengeluaran yang dibiayai dari dana-dana, unit-unit otonom atau akun khusus tidak boleh lebih rendah daripada yang diterapkan pada pengeluaran-pengeluaran lain).

Badan Layanan Umum merupakan suatu unit otonom di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Unit ini memiliki keistimewaan berupa penerapan sistem penganggaran yang terpisah dari instansi induknya. Hal ini memberikan keleluasaan dan fleksibilitas keuangan yang memungkinkan Badan Layanan Umum (BLU) menjalankan usahanya dengan gaya yang berbeda dengan instansi pemerintah pada umumnya.

Sekalipun secara finansial menerapkan prosedur yang berbeda, menurut Schiavo-Campo dan Tommasi (1999, C.2, p.5) terdapat beberapa aturan minimum yang tetap tak boleh ditinggalkan, yakni :

- *Estimates of revenue and expenditures should be consolidated into the budget in gross terms, whatever the form of legislative authorization for these expenditures, and not netted out* (Perkiraan penerimaan dan pengeluaran harus

dikonsolidasikan dalam pagu tahun anggaran, apapun bentuk otorisasi legislative atas pengeluaran dimaksud);

- *Expenditures and revenues should be classified on the basis of the same classification system as the overall budget* (Pengeluaran dan penerimaan harus dalam dasar sistem pengkategorian yang sama dengan keseluruhan anggaran);
- *Accounts of autonomous funds and special accounts must be audited externally and regularly* (Terhadap catatan keuangan dana-dana otonom dan akun-akun khusus harus dilakukan audit eksternal secara berkala);
- *Financial reports of government activities should consolidate the operations of autonomous funds/agencies with other operations* (Laporan keuangan atas kegiatan-kegiatan pemerintah harus mengkonsolidasikan keseluruhan kegiatan, baik pengoperasian dana-dana dan unit-unit otonom maupun pengoperasian instansi pemerintah umumnya).

Menurut Supriyanto, Joko dan Suparjo (2006), Badan Layanan Umum (BLU) sebagai perwujudan dari pemikiran baru diharapkan mampu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan cara yang profesional, efektif dan efisien dengan otonomi pengelolaan yang akan diberikan padanya. Hal tersebut karena Badan Layanan Umum dipandang mampu memenuhi tiga kaidah manajemen keuangan negara, yaitu: orientasi pada hasil, profesionalitas serta akuntabilitas dan transparansi.

Berdasarkan teori *Reinventing Government* yang digagas oleh Osborne dan Gaebler (2005, p.322), langkah pemerintah RI membentuk Badan Layanan Umum dapat diklasifikasikan sebagai langkah merestrukturisasi pasar. Untuk bekerja lebih efektif dan adil, pasar membutuhkan sejumlah unsur. Ketika suatu pemerintah mempertimbangkan mekanisme pasar untuk memecahkan masalah, seharusnya diperhatikan apakah terdapat unsur-unsur yang diperlukan, yakni :

Penawaran : untuk berjalannya mekanisme pasar, mestinya ada penawaran jasa yang memadai ;

- Permintaan : pelanggan harus mempunyai daya beli yang cukup untuk membeli produk atau jasa, dan mereka harus mempunyai keinginan untuk menggunakan daya beli itu ;
- Aksesibilitas : Penjual harus mudah diakses pembeli ;
- Informasi : Ketika konsumen tidak mempunyai informasi yang cukup mengenai harga, kualitas, dan resiko suatu produk atau jasa, keputusan mereka akan jelek. Mereka akhirnya harus membayar terlalu mahal untuk suatu produk yang rendah kualitasnya ;
- Peraturan : Ini biasanya ditetapkan oleh pemerintah ;
- Penjagaan : Seperti pada kegiatan apa saja, perlu adanya penegakan hukum terhadap pelanggaran.

Berdasarkan studi yang dilakukan oleh *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)* mengenai *Distributed Public Governance* pada sembilan negara anggota : Kanada, Perancis, Jerman, Belanda, Selandia Baru, Spanyol, Swedia, Inggris dan Amerika Serikat, yang kemudian dituangkan dalam laporan berjudul *Distributed Public Governance : Agencies, Authorities, and Other Government Bodies* (2002, p.12-15), terdapat beberapa karakteristik *Agencies, Authorities, and Other Government Bodies*, yakni berdasarkan :

1. *Organisationally, these bodies have usually been created by :*
 - a. *Isolating structures within ministerial departments and providing them with a quasi-contractual relationship with top hierarchy of the ministry; or*
 - b. *Separating them institutionally from traditional, vertically integrated ministries; and/or*
 - c. *Providing them with a complete or partially legal identity separate from that of the state.*
2. *As a result of this organisational and/or legal “separateness”, they are all characterised by some or all of the following features :*

- a. *A top government structure differentiated from traditional, vertically integrated ministries. They usually report directly to the minister, the chief executive of the ministry, and in some relatively rare cases, to the head of government or the whole of cabinet.*
 - b. *A differentiated control environment. Partially or completely relaxed management, financial and personnel rules that usually apply to traditional, vertically, integrated ministries.*
 - c. *Management Autonomy. Senior management could make decisions concerning the overall organisation, financial and personnel management of the entity without the constant involvement or need for approval by the line minister or ministry.*
3. *Reasons for their creation :*
- a. *Improving the efficiency and effectiveness of government entities with specialised functions :*
 - *Separateness coupled with a differentiated governance structure allows specialisation of functions and a better focus on client's needs.*
 - *A differentiated control environment helps the entity escape some cumbersome administrative and financial rules.*
 - *Managerial autonomy, coupled in some cases with a differentiated governance structure, allows the development of a more managerialist culture and a better focus on outputs and outcomes.*
 - b. *Improving the legitimacy and expertise of decision-making*
 - c. *The "hidden" set of reasons for their creation (particular political circumstance : to pay off political allies, to create power bases for specific factions, or to provide opportunities for sequestration of public assets or resources).*

Laking (2005, p.10-11) menambahkan beberapa hal yang harus diperhatikan oleh para pembuat kebijakan yang menyusun *agencies*, mengingat organisasi-organisasi tersebut akan bekerja dengan lebih baik jika memiliki misi yang jelas,

dukungan kuat dari pusat, kepemimpinan yang memiliki visi ke depan, motivasi yang kuat, staf yang profesional, dan pemimpin dengan kewenangan yang jelas untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Beberapa hal yang harus diperhatikan adalah :

1. *Be clear why the change is being made, and why it's better than the status quo. Be particularly clear about motives.*
2. *Ask what a specific change proposal implies for the quality of governance in the core public sector and needs to be done to improve overall public management (financial management, public employment practices, performance management).*
3. *Understand also the environment and the risks from it to a new agency.*
4. *Consider who is supporting the change, and will they continue to support and champion the organisation when things go wrong?*
5. *Follow principles of good governance : generally what's appropriate in government departments to safeguard the basic interests of the state is appropriate for agencies.*
6. *Ask whether the mission of an agency really requires that it to be constituted as a separate legal entity, with its own Board and governing law; or whether some lesser degree of autonomy, perhaps under a parent ministry, will equally serve the purpose.*
7. *Make sure that the incentive and capability exists in central ministries to manage the relationship; that the politicians and legislators are clear on their powers and responsibilities of policy-setting and surveillance; and in the agencies themselves there are the management skills necessary to "learn to be free"*
8. *Expect a Hawthorne effect – a first burst of enthusiasm and motivation for the mission of the new organisation, followed by a re-grouping of the forces of opposition and re-emergence of old habits and cultures of performance. How is improvement going to be bedded in and survive beyond the pioneering phase?*

2.7.3. Badan Layanan Umum sebagai Institusi Pengelola Dana Bergulir

Berdasarkan kegiatan usahanya, Arsanto (2007) membagi Badan Layanan Umum dalam 3 kelompok, yaitu :

1. BLU yang kegiatannya menyediakan barang atau jasa meliputi rumah sakit, lembaga pendidikan, pelayanan lisensi, penyiaran, dan lain-lain;
2. BLU yang kegiatannya mengelola wilayah atau kawasan meliputi otorita pengembangan wilayah dan kawasan ekonomi terpadu (Kapet); dan
3. BLU yang kegiatannya mengelola dana khusus meliputi pengelola dana bergulir, dana UKM, penerusan pinjaman dan tabungan pegawai.

Badan Layanan Umum sebagai pengelolaan dana khusus (*special fund*) melaksanakan pengelolaan dana bergulir UKM, pengelola penerusan pinjaman dan pengelola tabungan perumahan. Dalam hal dana bergulir UKM, pemerintah memberi pokok dana bergulir pada Kementerian Koperasi dan UKM untuk disalurkan pada Koperasi dan UKM melalui bank-bank penyalur. Pengendalian dana dari koperasi dan UKM kemudian akan diteruskan (dana bergulir baru) pada koperasi dan UKM lainnya.

Osborne dan Gaebler (2005, p.325) berpendapat bahwa pemerintah dapat menciptakan institusi pasar untuk mengisi ketimpangan di pasar. Ketimpangan pasar yang umum meliputi pinjaman untuk usaha kecil, usaha yang dimiliki oleh kelompok minoritas, dan usaha yang dimiliki oleh wanita.

Pemberian fleksibilitas pengelolaan keuangan kepada Badan Layanan Umum harus diikuti dengan tata kelola yang baik (*good governance*) antara lain mekanisme penyaluran dana bergulir yang profesional, transparan dan akuntabel, penerapan prinsip-prinsip manajemen keuangan yang baik dalam mengelola dana; mekanisme pengendalian intern, monitoring dan evaluasi penyaluran dana yang memadai; serta penyampaian informasi kepada *stakeholders* tentang capaian kinerja dan keuangan secara periodik.