

BAB 3

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Tesis ini merupakan suatu penelitian kualitatif, berupa analisa terhadap penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Pemilihan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada pendapat Creswell (1994, p.146) bahwa karakteristik penelitian kualitatif adalah : (a) konsepnya tidak matang karena kurangnya teori dan penelitian terdahulu, (b) pandangan bahwa teori yang sudah ada mungkin tidak tepat, tidak memadai, tidak benar, atau rancu, (c) kebutuhan untuk mendalami dan menjelaskan fenomena dan untuk mengembangkan teori, atau (d) hakekat fenomenanya mungkin tidak cocok dengan ukuran-ukuran kuantitatif. Lebih jauh, pendekatan kualitatif dirasa tepat mengacu pada pendapat Irawan (2007, p.6) bahwa ciri-ciri penelitian kualitatif antara lain : mengkonstruksi realitas makna sosial budaya ; meneliti interaksi peristiwa dan proses ; melibatkan variabel-variabel yang kompleks dan sulit diukur ; memiliki keterkaitan erat dengan konteks ; melibatkan peneliti secara penuh ; memiliki latar belakang alamiah ; menggunakan sampel purposif ; menerapkan analisis induktif ; mengutamakan “makna” di balik realitas ; serta mengajukan pertanyaan “mengapa” (*why*), bukan “apa” (*what*).

Mengacu pada karakteristik dan ciri-ciri di atas, alasan pemilihan pendekatan kualitatif dalam penelitian ini adalah untuk mendapatkan pemahaman mendalam terhadap penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Tesis ini mendasarkan pembahasannya pada kajian mengenai proses penganggaran, sejak proses penyusunan anggaran hingga pelaksanaan dan evaluasi terhadap pelaksanaannya, lengkap dengan segala dinamika yang terjadi di dalamnya.

3.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian deskriptif. Artinya tesis ini bertujuan mendeskripsikan obyek dari hasil penelitian, sehingga dapat disimpulkan unsur-unsur yang terkait dengan penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Dengan demikian tesis tak hanya akan memberikan gambaran dan penjelasan mengenai data-data yang diperoleh, namun juga menganalisis dan menginterpretasikan data tersebut.

Pertama-tama peneliti akan menggambarkan mengenai kebijakan pengelolaan dana bergulir di Kementerian Negara Koperasi dan UKM serta permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelaksanaannya. Berikutnya peneliti juga akan menganalisis regulasi mengenai pengelolaan keuangan negara pada umumnya dan dana bergulir pada khususnya, serta regulasi mengenai Badan Layanan Umum (BLU). Hal tersebut dilakukan untuk memberikan gambaran mengenai permasalahan yang timbul dalam suatu proses pembuatan kebijakan, dan pengaruh regulasi terhadap dinamika dalam siklus kebijakan dimaksud.

3.3. Teknik Pengumpulan Data Penelitian

Untuk mendapatkan gambaran yang lengkap mengenai fenomena sosial yang diteliti, maka pengumpulan data tesis diusahakan sekomprehensif mungkin. Pengumpulan data tesis dilakukan dengan cara :

3.3.1. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan diperlukan untuk memperoleh gambaran tentang penelitian-penelitian lain yang berhubungan dengan penelitian dalam tesis ini, menghubungkan penelitian tesis dengan dialog yang lebih luas dan

berkesinambungan tentang topik yang sama, dan memberi kerangka untuk melakukan analisis terhadap topik penelitian.

Studi kepustakaan dalam rangka penelitian tesis dilakukan dengan cara mempelajari sejumlah literatur, jurnal, paper, naskah akademis dan tesis yang dinilai mampu memberikan kerangka teori bagi penelitian ini. Peneliti juga mempelajari berita-berita yang banyak terdapat di media massa, baik cetak maupun *online*, mengenai dinamika fenomena sosial yang diteliti. Pemberitaan di media massa memberikan gambaran fenomena sosial yang diteliti dalam berbagai versi dan sudut pandang, tergantung pada latar belakang narasumber yang dikutip. Dengan mempelajari berbagai pemberitaan di media massa peneliti dapat memperoleh gambaran dinamika sosial tersebut secara kronologis. Gambaran inilah yang akan digunakan oleh peneliti untuk melakukan penggalian data lebih mendalam.

Peneliti juga mempelajari berbagai peraturan perundang-undangan dalam berbagai tingkatan mengenai pengelolaan keuangan negara dan kelembagaan institusi pemerintah. Hal ini dilakukan untuk memahami konteks permasalahan sehingga dapat melakukan analisis secara tajam dan mendalam. Di samping itu, peneliti juga memanfaatkan data sekunder yang diperoleh baik dari Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan, Kementerian Negara Koperasi dan UKM, Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB) maupun Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Data-data sekunder diperlukan untuk memperoleh gambaran komprehensif mengenai fenomena sosial yang diteliti.

3.3.2. Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)

Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (*indepth interview*) menggunakan pedoman wawancara terhadap berbagai pihak yang terlibat dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan pengelolaan dana bergulir, baik di

Departemen Keuangan, Kementerian Negara Koperasi dan UKM, Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB), maupun Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Wawancara juga dilakukan terhadap para ahli keuangan negara sebagai pihak yang berada di lingkungan sistem pengambilan kebijakan mengenai keuangan negara.

Kelompok narasumber pertama adalah tokoh-tokoh yang terlibat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, baik Paket Undang-Undang Keuangan Negara, Peraturan Presiden (PP) maupun Peraturan Menteri Keuangan (PMK) mengenai dana bergulir. Sebagian narasumber terlibat aktif dalam Komite Standar Akuntansi Pemerintah. Dalam kelompok ini termasuk juga narasumber yang terlibat dalam pembuatan kebijakan mengenai keuangan negara dalam berbagai tingkat. Wawancara terhadap kelompok narasumber ini dimaksudkan untuk mendapatkan informasi mengenai latar belakang, falsafah dan dasar pemikiran dibuatnya suatu regulasi dan diambilnya suatu kebijakan tentang keuangan negara, khususnya tentang dana bergulir.

Narasumber utama (*key informan*) berkenaan dengan pembuatan Paket Undang-Undang Keuangan Negara dan regulasi turunannya adalah DR. Hekinus Manao, MAcc., CGFM, Inspektur Jenderal Departemen Keuangan (jabatan sebelumnya adalah Direktur Akuntansi dan Pelaporan Keuangan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan), V. Sonny Loho, Ak., MPM, Direktur Akuntansi dan Pelaporan Keuangan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Anggota Dewan Pengawas LPDB (jabatan sebelumnya adalah Direktur Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Direktorat Jenderal Perbendaharaan), Margustienny OA, Ak., MBA, Kepala Sub Direktorat Sistem Akuntansi, Direktorat Akuntansi dan Pelaporan Keuangan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Edward UP. Nainggolan, Ak., M.Ak., Kepala Bidang pada Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan Gorontalo (jabatan sebelumnya adalah Kepala Seksi pada Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, Direktorat Jenderal Perbendaharaan).

Semua narasumber yang telah disebut di atas merupakan anggota Komite Standar Akuntansi Pemerintah, baik sebagai anggota Komite Kerja maupun Kelompok Kerja.

Narasumber yang merupakan sumber data perihal perencanaan program dana bergulir sekaligus pelaksanaan regulasi mengenai keuangan negara dan dana bergulir adalah Drs. Parluhutan Hutahaean, MPM, Direktur Anggaran I Direktorat Jenderal Anggaran, dan Ahmad Ikhsan, SE., MM, Kepala Seksi pada Direktorat Anggaran I C, Direktorat Jenderal Anggaran.

Kelompok narasumber kedua adalah para pejabat di Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Selain Elly Muchtoria, SE, Plt. Kepala Biro Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM, narasumber yang dimintai pendapat adalah para pejabat di Deputi Bidang Pembiayaan Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Pemilihan narasumber-narasumber ini didasarkan pada pertimbangan, selain bahwa Deputi Bidang Pembiayaan adalah deputi yang paling banyak melakukan penyaluran dana bergulir, juga karena pejabat di deputi inilah yang memberikan reaksi yang keras terhadap perubahan regulasi yang dilakukan terhadap pengelolaan dana bergulir.

Narasumber di Deputi Bidang Pembiayaan adalah Ir. Agus Muharram, MSP, Deputi Bidang Pembiayaan sekaligus juga anggota Dewan Pengawas LPDB-KUMKM, Drs. Eddy Setyawan, MM, Asisten Deputi Program Pendanaan, dan Ir. Adi Trisnojuwono, Kepala Bidang Program Pendanaan Usaha Mikro dan Dana Bergulir. Informasi yang ingin diperoleh dari wawancara yang dilakukan terhadap pembuat dan pelaksana kebijakan di kementerian dimaksud adalah latar belakang, falsafah dan dasar pemikiran pembuatan dan pelaksanaan kebijakan dana bergulir, serta pemikiran yang mendasari tanggapan kementerian dimaksud terhadap perubahan regulasi pengelolaan dana bergulir.

Kelompok narasumber ketiga adalah para pejabat di Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM), yakni DR. Fadjar Sofyar, Direktur Utama, Dra. Ai Darukiah, Staf Khusus Direksi, F. Rinaldi, SE., MBA., Kepala Divisi Keuangan dan Drs. Pasni Rusli, Kepala Divisi Umum. Wawancara dengan para pejabat LPDB-KUMKM dilakukan untuk memperoleh gambaran mengenai pengelolaan dana bergulir melalui suatu Badan Layanan Umum. Khusus untuk wawancara yang dilakukan terhadap Direktur LPDB-KUMKM, selain ingin memperoleh gambaran umum pengelolaan dana bergulir di lembaga tersebut, peneliti juga berharap dapat memperoleh gambaran tentang latar belakang timbulnya gerakan reformasi interen di Kementerian Negara Koperasi dan UKM, mengingat jabatan Direktur LPDB-KUMKM sebelumnya adalah Sekretaris Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Berdasarkan riset awal yang dilakukan peneliti, diperoleh informasi bahwa narasumber adalah salah seorang pelopor gerakan pembaharuan tersebut.

Narasumber berikutnya adalah Moch. Imam Asyhari, SE., M. (Buss) Acc., Ak., Auditor di Ditama Revbang, Litbang Pemeriksaan Keuangan dan Kinerja, Badan Pemeriksa Keuangan. Wawancara yang dilakukan terhadap narasumber tersebut dimaksudkan untuk memperoleh gambaran mengenai asas-asas pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat yang dilakukan oleh BPK. Secara khusus peneliti ingin memperoleh gambaran tentang alasan dikeluarkannya opinin *'disclaimer'* oleh BPK terhadap Laporan Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM tahun 2006.

Mengingat empat kelompok narasumber di atas merupakan pihak-pihak yang terlibat dalam siklus kebijakan dana bergulir, sejak perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi atas pelaksanaannya, maka peneliti memandang perlu untuk mencari data melalui wawancara terhadap para pakar keuangan negara sebagai pihak yang netral, tak memiliki keterkaitan dan tak memiliki kepentingan khusus terhadap kebijakan

pengelolaan dana bergulir di Kementerian Koperasi dan UKM. Narasumber dimaksud adalah DR. Roy V. Salomo, Dosen Keuangan Negara pada Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI dan DR. H. Machfud Sidik, M.Sc., Dosen Perpajakan pada departemen yang sama. Wawancara terhadap narasumber Pakar keuangan negara dimaksudkan untuk memperoleh pandangan normatif terhadap pengelolaan keuangan negara, khususnya pengelolaan dana bergulir di Kementerian Negara Koperasi dan UKM dan di LPDB-KUMKM.

3.4. Hipotesis Kerja

Preposisi thesis ini adalah bahwa semakin banyak faktor terlibat dalam administrasi kebijakan dana bergulir, maka akan semakin sulit proses pembuatan kebijakan dilakukan.

3.5. Teknik Analisis Data

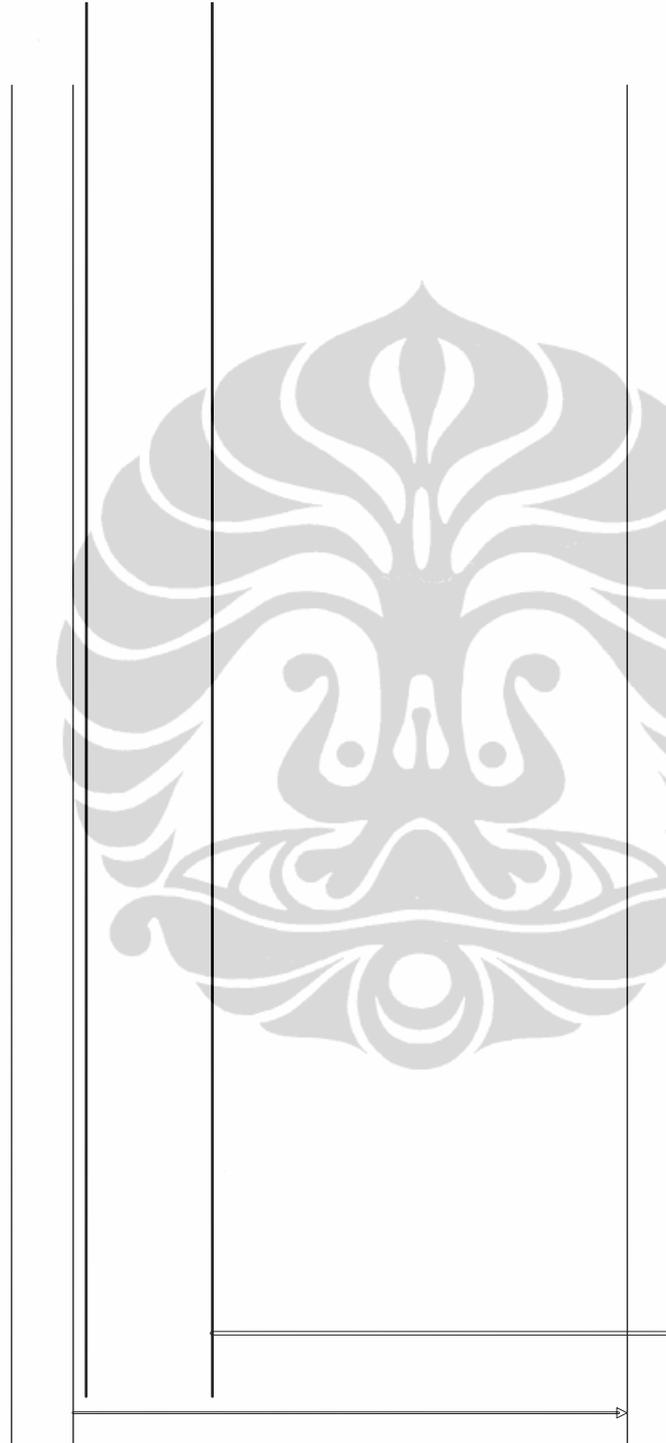
Dalam melakukan penelitian terhadap proses penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM, pertamanya peneliti menentukan pertanyaan penelitian yang relevan dengan fenomena sosial yang diteliti. Selanjutnya peneliti melakukan penggalian data pustaka untuk menyusun pedoman wawancara yang akan digunakan sebagai alat penggalian data kepada beberapa narasumber dari berbagai latar belakang, yang dipandang memiliki kompetensi dalam hal pengelolaan keuangan negara, khususnya dana bergulir. Proses wawancara direkam dalam bentuk transkrip wawancara, yang kemudian diolah melalui proses penandaan (*koding*) untuk memperoleh gambaran kesinambungan data antar narasumber penelitian. Dengan melakukan proses *koding* akan diperoleh gambaran kecenderungan pola hubungan antara berbagai faktor dominan. Informasi tersebut selanjutnya diolah menggunakan model yang diperkenalkan oleh Saasa

(1985), di mana setiap item dalam proses administrasi dan kebijakan publik beserta pola interaksinya dapat dijelaskan.

Model Saasa menjelaskan proses kebijakan publik secara umum, di mana terjadi hubungan saling mempengaruhi antar unit-unit yang terlibat (*stakeholders*) dalam suatu alur pembuatan, pelaksanaan hingga tercapainya hasil dan dampak suatu kebijakan, yang akan menjadi umpan balik (*feedback*) bagi penyempurnaan kebijakan dimaksud di masa yang akan datang, yang dapat dijelaskan tahap demi tahap sebagai berikut :

- a. Dalam setiap bentuk administrasi kebijakan publik selalu terdapat tujuan yang ingin dicapai dan hendak diwujudkan. Tujuan ini dipengaruhi oleh kondisi lingkungan internal dan eksternal suatu bangsa, baik yang berkaitan langsung dengan tujuan (formal) maupun yang hanya dirasakan keberadaannya (informal). Antara lingkungan formal dan informal tersebut bersifat saling mempengaruhi satu dengan lainnya (lihat A1 dan A2 dalam gambar 3.1) ;
- b. Permintaan/tuntutan maupun dukungan masyarakat mempengaruhi dan dipengaruhi oleh lingkungan (B₁, B₂, L₁ dan L₂). Masyarakat menyampaikan tuntutan dan dukungan, baik secara langsung (K₁) maupun melalui *interest group*, partai politik dan *mass media* (G₁ dan H₁) ;
- c. Masukan bagi pengambilan suatu keputusan bisa berasal dari kalangan internal maupun eksternal bangsa, baik dari lingkungan formal (C₂) maupun informal (M₁). Sebaliknya, keberadaan *interest group*, partai politik dan media massa juga bisa mewarnai input yang datang dari lingkungan (C₁ dan M₂) dan tuntutan maupun dukungan dari masyarakat (G₂) ;

Gambar 3.1
Model Sistem Pembuatan Kebijakan Publik



Sumber: Saasa, Oliver (1985)

- d. Sistem pengambilan keputusan secara umum maupun pembuat keputusan individual dapat mempengaruhi berbagai input yang datang dari masyarakat (K2). Artinya, sistem pembuatan keputusan dapat berlaku sebagai *fasilitative agent* maupun sebagai *causative agent* (sebagai “*withinputs*”) dari proses pembuatan kebijakan ;
- e. Proses pembuatan kebijakan dipengaruhi baik oleh *objective internal and external environments* (D2) maupun oleh *perceived internal and external environments* (N1), dan demikian pula sebaliknya, proses tersebut memberi pengaruh langsung dan tak langsung terhadap lingkungan (D1 dan N2) ;
- f. Di dalam sistem pengambilan keputusan itu sendiri, terdapat interaksi yang erat, saling bergantung dan saling mempengaruhi antara unit-unit administrasi dan teknis dengan unit-unit politik (I1 dan I2) ;
- g. Setelah suatu kebijakan dihasilkan, keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan tersebut akan banyak dipengaruhi oleh lingkungan (E2 dan O1), dan sebaliknya, pelaksanaan kebijakan tersebut akan mempengaruhi lingkungannya (E1 dan O2) ;
- h. Lebih jauh, dampak suatu kebijakan akan dipengaruhi (F2 dan P1) dan mempengaruhi (F1 dan P2) lingkungannya, serta akan menjadi umpan balik bagi proses pembuatan kebijakan publik.

Hasil yang diperoleh melalui proses analisa dengan model di atas kemudian akan digunakan untuk menarik kesimpulan penelitian.

3.6. Penentuan Lokasi dan Obyek Penelitian

Karena penelitian ini secara khusus membidik pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM sebagai topik yang akan diteliti, maka jelas

obyek penelitian adalah kebijakan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM, sedangkan lokasi penelitian adalah di seluruh *stakeholders* yang terlibat dalam sistem administrasi kebijakan dana bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM, yakni Kementerian Negara Koperasi dan UKM, Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB) dan Departemen Keuangan dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Guna memberikan gambaran umum yang lebih jelas terhadap obyek penelitian dalam tesis ini, berikut akan disajikan hal-hal yang berkaitan dengan kebijakan dana bergulir. Penggambaran meliputi pengertian dana bergulir, karakteristik dan kriteria dana bergulir, permasalahan dana bergulir, serta penyaluran dana bergulir melalui Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM).

3.6.1. Pengertian Dana Bergulir

Dana bergulir merupakan dana yang dipinjamkan untuk dikelola dan digulirkan kepada masyarakat oleh Pengguna Anggaran atau Kuasa Pengguna Anggaran yang bertujuan meningkatkan ekonomi rakyat dan tujuan lainnya (Buletin Teknis, 2008).

Adapun karakteristik dana bergulir adalah sebagai berikut :

1. Dana tersebut merupakan bagian dari keuangan negara/daerah.

Dana bergulir dapat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN/APBD) dan luar APBN/APBD misalnya dari masyarakat atau hibah dari luar negeri. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dana bergulir yang berasal dari luar APBN, diakui sebagai kekayaan negara/daerah jika dana itu diberikan dan/atau diterima atas nama pemerintah/pemerintah daerah.

Contoh, pada tahun 2007, sebagai bagian dari program kepedulian terhadap masyarakat sekitarnya (*corporate social responsibility*), BUMN XYZ menghibahkan dana sebesar Rp 10 miliar kepada Pemda A yang diperuntukkan untuk pengembangan usaha kecil dan menengah dengan skim dana bergulir.

Berdasarkan informasi di atas, dana sebesar Rp 10 miliar yang diperoleh Pemda A dari BUMN XYZ merupakan bagian dari keuangan Pemda A karena BUMN XYZ memberikan dana itu kepada Pemda A.

2. Dana tersebut dicantumkan dalam APBN/APBD dan/atau laporan keuangan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan menyatakan semua pengeluaran negara/daerah dimasukkan dalam APBN/APBD. Oleh sebab itu alokasi anggaran untuk dana bergulir harus dimasukkan ke dalam APBN/APBD. Pencantuman alokasi anggaran untuk dana bergulir dapat dicantumkan dalam APBN/APBD awal atau revisi APBN/APBD (APBN-P atau APBD Perubahan)
3. Dana tersebut harus dikuasai, dimiliki dan/atau dikendalikan oleh Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran (PA/KPA). Pengertian dikuasai dan/atau dimiliki mempunyai makna yang luas yaitu PA/KPA mempunyai hak kepemilikan atau penguasaan atas dana bergulir, sementara dikendalikan maksudnya adalah PA/KPA mempunyai kewenangan dalam melakukan pembinaan, monitoring, pengawasan atau kegiatan lain dalam rangka pemberdayaan dana bergulir.
4. Dana tersebut merupakan dana yang disalurkan kepada masyarakat ditagih kembali dari masyarakat dengan atau tanpa nilai tambah, selanjutnya dana disalurkan kembali kepada masyarakat/kelompok masyarakat demikian seterusnya (bergulir).

5. Pemerintah dapat menarik kembali dana bergulir. Dana yang digulirkan oleh pemerintah dapat ditagih oleh Kementerian Negara/Lembaga baik untuk dihentikan pergulirannya atau akan digulirkan kembali kepada masyarakat.

Contoh dana bergulir, Instansi A di lingkungan Departemen ABC yang mempunyai program pemberdayaan usaha kecil dan menengah. Pada Tahun Anggaran 2007, instansi A mendapat alokasi anggaran dari APBN sebesar Rp 50 miliar yang akan disalurkan untuk membantu permodalan para pedagang kecil. Kriteria pengusaha kecil dan menengah ditentukan oleh instansi. Instansi A menyalurkan dana maksimum sebesar Rp 50 juta kepada pedagang/kelompok pedagang dalam bentuk pinjaman lunak dengan masa pengembalian paling lama 2 tahun dan suku bunga sebesar 15 % per tahun. Pedagang/kelompok pedagang tersebut harus mengembalikan dana sesuai dengan perjanjian kepada instansi A, dan selanjutnya dana akan disalurkan kembali kepada pedagang/kelompok pedagang yang lain, demikian seterusnya, dana tersebut akan digulirkan sehingga semakin banyak pedagang/kelompok pedagang yang terlayani. Dana dikelola oleh Instansi A dan dipertanggungjawabkan sebagai aset pemerintah berupa Dana Bergulir melalui neraca instansi A dan Departemen ABC.

3.6.2. Permasalahan Dana Bergulir

Program perkuatan permodalan koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah pada tahun 1993/1994 merupakan cikal bakal program penyaluran dana bergulir. Dana bergulir mulai diterapkan oleh Kementerian Koperasi dan UKM pada tahun 2000. Dalam Buletin Teknis (2008, p.1-11), disebutkan bahwa dalam pengelolaan dana bergulir yang dilakukan selama ini terdapat permasalahan sebagai berikut :

1. Kinerja pelayanan dan keuangan dana bergulir rendah dan tidak dapat diukur dengan jelas.

Tujuan dari program dana bergulir adalah penguatan modal UMKM dan usaha berskala besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan mekanisme dana bergulir, diharapkan semakin banyak masyarakat dapat menerima dana bergulir sehingga terjadi *snowballing effects*. Kinerja dana bergulir diukur dari banyaknya penerima dana bergulir tepat sasaran, tingginya tingkat pengembalian dana kepada penyelenggara dan perguliran kembali dana kepada penerima serta meningkatnya kesejahteraan/kemampuan ekonomi penerima dana bergulir. Dengan ukuran kinerja seperti ini, semakin lama seharusnya penerima dana bergulir semakin banyak sehingga dengan demikian akan semakin banyak masyarakat yang meningkat kesejahtraannya. Selain itu, dana bergulir seharusnya semakin besar jumlahnya sebagai akibat adanya hasil yang diperoleh atau minimal sama besar dengan dana bergulir awal, sehingga dana tidak berkurang karena tidak adanya dana bergulir yang tidak tertagih.

Kinerja dana bergulir seharusnya semakin bertambah dan dapat diukur serta dilaporkan, namun hal tersebut tidak dapat diwujudkan dikarenakan pengelola dana bergulir belum melaksanakan pengelolaan dana bergulir sesuai dengan praktek manajemen yang sehat.

Dalam penatausahaan dana bergulir, pengelola dana bergulir belum melakukan pencatatan piutang sehingga tidak diketahui berapa dana bergulir yang beredar, berpotensi kembali dan berpotensi macet. Dengan demikian pengelola dana bergulir tidak mempunyai kendali dan media untuk mengendalikan dan mengambil kebijakan yang diperlukan dalam rangka pengamanan/penagihan dana bergulir serta memperluas sasaran dan menambah guliran dana.

2. Rendahnya produktivitas dana bergulir yang disebabkan oleh masalah internal UMKM

Penerima dana bergulir mempunyai kualitas sumber daya manusia (SDM) di bidang manajemen keuangan, pemasaran dan penguasaan teknologi yang rendah. Disamping itu UMKM mempunyai akses permodalan yang kurang sehingga dana bergulir yang diberikan oleh pemerintah tidak dapat memberikan hasil yang maksimal. Hal ini juga menyebabkan dana bergulir tersebut tidak dapat dikembalikan oleh UMKM tersebut sehingga dana bergulir semakin tergerus, pada akhirnya UMKM yang dapat dilayani terbatas.

3. Pengelola dana bergulir pada kementerian negara/lembaga masih beragam Saat ini pengelolaan dana bergulir tersebar di beberapa kementerian negara antara lain Kementerian Negara Koperasi dan UKM, Departemen Pertanian, Departemen Kelautan dan Perikanan, Departemen Kehutanan, Departemen Pekerjaan Umum dan Kementerian Negara Perumahan Rakyat. Pengelolaan dana bergulir oleh beberapa kementerian lembaga juga beragam.

Secara umum pola pengelolaan dana bergulir yang dilakukan oleh kementerian negara/lembaga saat ini adalah sebagai berikut:

- Kementerian negara/lembaga menyalurkan dana bergulir kepada masyarakat (kelompok UMKM, koperasi, individu dan usaha skala besar), selanjutnya masyarakat yang akan mengulirkan dana tersebut. Dana tidak dikembalikan lagi kepada kementerian negara/lembaga namun kementerian negara melakukan monitoring terhadap pengaliran dana tersebut.

Contoh, Departemen A, pada tahun 2005, mulai menyalurkan dana bergulir untuk nelayan/kelompok nelayan sebesar Rp 50 miliar. Salah satu kelompok nelayan yang menerima dana adalah kelompok nelayan Mina Sejahtera, Kabupaten Sarua sebesar Rp 100 juta, dengan jumlah anggota sebanyak 100 nelayan. Mina Sejahtera menerima dana 100 juta

dan menyalurkan dana kepada anggotanya maksimum Rp 5 juta dengan suku bunga sebesar 12% per tahun dan jangka waktu pengembalian paling lama 1 tahun. Nelayan akan mengembalikan dana yang diterima kepada Mina Sejahtera sesuai dengan aturan ditetapkan, Mina Sejahtera akan menyalurkan kembali dana tersebut kepada nelayan yang lain. Mina Sejahtera mempunyai tanggungjawab penuh terhadap pengelolaan dana bergulir, setiap saat memberikan laporan mengenai perkembangan dana bergulir kepada Departemen A.

Departemen A melakukan pembinaan terhadap Mina Sejahtera dan nelayan sehubungan dengan pemanfaatan dana bergulir. Departemen A hanya melaporkan pengeluaran dana bergulir yang pertama sekali dilakukan, dan tidak melaporkan aset berupa Dana Bergulir di Neraca Departemen A.

- Kementerian negara/lembaga menyalurkan dana bergulir kepada masyarakat (kelompok UMKM, koperasi, individu dan usaha skala besar), selanjutnya masyarakat yang akan mengulir dana tersebut. Dana tidak dikembalikan lagi kepada kementerian negara/lembaga tersebut dan tidak melakukan monitoring terhadap pengguliran dana bergulir. Perguliran dana bergulir seutuhnya dipercayakan kepada masyarakat.

Contoh: Departemen B, pada tahun 2006, mulai menyalurkan dana bergulir untuk koperasi primer sebesar Rp 60 miliar. Salah satu koperasi yang menerima dana adalah koperasi Seiasekata, Kabupaten Bukit Merindu sebesar Rp 200 juta, dengan jumlah anggota sebanyak 100 kepala keluarga. Koperasi Seiasekata menyalurkan dana kepada anggotanya maksimum Rp 5 juta dengan suku bunga sebesar 12% per tahun dan jangka waktu pengembalian paling lama 1 tahun. Anggotanya akan mengembalikan dana yang diterima kepada koperasi Seiasekata sesuai dengan aturan di atas, dan selanjutnya menyalurkan kembali

dana tersebut kepada anggota yang lain. Departemen B menyerahkan mekanisme penyaluran dana bergulir kepada Koperasi Seiseketa dan tidak campur tangan. Tanggungjawab terhadap pengelolaan dana bergulir ada di koperasi Seiseketa. Dana tersebut telah pada prinsipnya telah menjadi milik Koperasi Seiseketa, karena dari awal Departemen B berniat untuk tidak mencampuri pengelolaan dana yang telah disalurkan.

Departemen B hanya melaporkan pengeluaran dana bergulir yang pertama sekali dilakukan, dan tidak melaporkan aset berupa Dana Bergulir di Neraca Departemen B.

- Kementerian negara/lembaga menyalurkan dana bergulir kepada masyarakat, masyarakat mengembalikan dana tersebut kepada kementerian negara/lembaga, selanjutnya kementerian negara/lembaga menyalurkan kembali dana bergulir kepada masyarakat. Pengelolaan dana bergulir seutuhnya dikuasai oleh kementerian negara/lembaga namun dana bergulir tersebut tidak dilaporkan dalam laporan keuangan kementerian negara/lembaga.

Contoh: Departemen C, pada tahun 2006, mulai menyalurkan dana bergulir untuk koperasi sebesar Rp 70 miliar. Salah satu koperasi yang menerima dana adalah Koperasi Mandiri, Kabupaten Timur Baratdaya sebesar Rp 150 juta, dengan jumlah anggota sebanyak 150 kepala keluarga. Koperasi Mandiri menyalurkan dana kepada anggotanya maksimum Rp 5 juta dengan suku bunga sebesar 12% per tahun dan jangka waktu pengembalian paling lama 2 tahun. Anggotanya akan mengembalikan dana yang diterima kepada Koperasi Mandiri sesuai dengan aturan di atas, dan menyalurkan kembali dana tersebut kepada anggota yang lain.

Departemen C menyalurkan dana kepada koperasi melalui Bank Kemakmuran yang bertindak sebagai *excuting agency*. Departemen C akan mentransfer dana dari Kas Negara ke rekening Departemen C di Bank Kemakmuran. Sesuai dengan persyaratan yang disepakati bersama antara Departemen C dengan Bank Kemakmuran, Bank Kemakmuran mempunyai kewenangan untuk memilih koperasi yang akan menerima dana dari Departemen C, menyalurkan dana menagih dana tersebut dan bertanggung jawab terhadap resiko ketidaktertagihan dana. Sebagai imbalan atas jasa yang diberikan, Bank Kemakmuran mendapat 7% bunga dari bunga pinjaman yang disalurkan kepada koperasi, sehingga Departemen C hanya memperoleh bunga sebesar 5%.

Bank Kemakmuran mengirimkan secara periodik posisi dana kepada Departemen C, Departemen C mencatat perkembangan dana tetapi tidak melaporkannya dalam laporan keuangan Departemen C.

- Kementerian Negara/Lembaga menyalurkan dana bergulir dengan atau tanpa bunga kepada penerima dana bergulir. Dana bergulir tersebut akan ditagih dari penerima masyarakat, dan langsung disetor oleh Kementerian Negara/Lembaga kepada Rekening Kas Umum Negara. Pada akhir tahun jumlah dana yang terdapat di masyarakat akan tidak ada.

Disamping pola penyaluran dana bergulir yang beragam, mulai 2007 pengelolaan dana yang selama ini dipersepsikan sebagai dana bergulir dapat dilakukan oleh 3 (tiga) institusi yaitu:

- (1) Satuan kerja biasa

Satker biasa merupakan satker di lingkungan pemerintah pusat/daerah yang mengelola keuangan negara/daerah sesuai dengan ketentuan

APBN/APBD. Karakteristik satker biasa antara lain adalah satker tersebut harus menyetor pendapatan yang diterima oleh satker secepatnya ke Rekening Kas Umum Negara/Kas Daerah dan tidak boleh mengelola kas. Jika dana dikelola oleh satker biasa, satker menarik dana dari rekening Kas Umum Negara/Kas Daerah, dengan atau tanpa lembaga perantara, untuk diteruskan kepada masyarakat. Satker menagih kembali dana tersebut dari masyarakat, untuk langsung disetor ke Rekening Kas Umum Negara/Kas Daerah. Pada akhir tahun anggaran, satker biasa tidak boleh mempunyai saldo kas. Jika dana tersebut hendak digulirkan kembali kepada masyarakat, satker harus mencantulkannya dalam dokumen penganggaran dan dokumen pelaksanaan anggaran (DIPA/DPA).

- (2) Satuan kerja yang menerapkan pengelolaan keuangan Badan Layanan Umum/Badan Layanan Umum Daerah (BLU/BLUD)

BLU/BLUD merupakan satuan kerja di lingkungan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah yang diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan sesuai dengan Pasal 68 dan 69 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah. Sesuai dengan ketentuan di atas, BLU/BLUD diberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan antara lain dapat mengelola langsung pendapatan tanpa menyetor terlebih dahulu ke Rekening Kas Umum Negara/Kas Daerah dan dapat mengelola kas.

Jika dana bergulir tersebut dikelola oleh BLU/BLUD, BLU/BLUD menarik dana bergulir dari rekening Kas Umum Negara/Kas Daerah, dengan atau tanpa lembaga perantara, untuk diteruskan kepada masyarakat. BLU/BLUD menagih kembali dana bergulir tersebut dari masyarakat untuk digulirkan kembali tanpa perlu memasukkan dalam DIPA/DPA. BLU/BLUD mengelola kas yang diperoleh dari APBN/APBD maupun dari penagihan kembali dana bergulir.

(3) Institusi di luar satker pemerintah

Pemerintah Pusat/Daerah dapat juga menggunakan lembaga lain selain lembaga pemerintah untuk mengelola dana bergulir, misalnya BUMN/D di bidang pembiayaan. Pemerintah mengeluarkan sejumlah dana kepada lembaga tersebut untuk dikelola dengan skim dana bergulir. Dana tersebut masih dimiliki oleh pemerintah. Pemerintah melakukan monitoring perkembangan dana dan melaporkannya dalam laporan keuangan pemerintah sebagai Dana Bergulir. Pengeluaran untuk dana bergulir tersebut akan dialokasikan sebagai Pengeluaran Pembiayaan.

4. Alokasi anggaran untuk dana bergulir beragam.

Selama ini alokasi anggaran untuk pengeluaran dana bergulir dimasukkan ke dalam belanja Bantuan Sosial, Subsidi, Belanja Hibah, dan Belanja Modal Non Fisik Lainnya.

5. Entitas akuntansi dan pelaporan beberapa dana bergulir tidak jelas.

Salah satu kendala dalam pelaporan dana bergulir adalah entitas akuntansi dan pelaporan dana bergulir tidak jelas. Penyebabnya adalah sebagai berikut:

- Instansi pemerintah sering hanya bertanggung jawab pada saat penyaluran dana bergulir pertama sekali.
 - Instansi pemerintah yang menguasai anggaran untuk dana bergulir beranggapan bahwa alokasi anggaran untuk dana merupakan pengeluaran habis pakai yang tidak menghasilkan aset, oleh sebab itu dana bergulir tersebut tidak perlu dipertanggungjawabkan.
 - Dana bergulir tersebut sering hanya dikelola oleh lembaga non pemerintah.
6. Akuntansi dan pelaporan dana bergulir belum sesuai prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara dan Standar Akuntansi Pemerintah

Undang-Undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003 pasal 2 menyatakan bahwa keuangan negara termasuk juga kekayaan yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas negara. Oleh sebab itu dana bergulir baik yang digulirkan atau dikuasai oleh masyarakat yang berasal dari pemerintah merupakan kekayaan negara yang harus dikelola sesuai dengan kaidah-kaidah pengelolaan keuangan negara. Pengeluaran dana bergulir maupun aset dana bergulir tersebut harus dilaporkan dalam laporan keuangan pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 paragraf 16 huruf (c) Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) No. 6, Akuntansi Investasi menyatakan bahwa dana yang disisihkan pemerintah dalam rangka pelayanan masyarakat seperti bantuan modal kerja secara bergulir kepada kelompok masyarakat dimasukkan ke dalam kelompok investasi jangka panjang non permanen. Selanjutnya Paragraf 21 PSAP No.6, Akuntansi Investasi menyatakan bahwa pengeluaran anggaran untuk perolehan investasi jangka panjang diakui sebagai pengeluaran pembiayaan.

3.6.3. Penyaluran Dana Bergulir Melalui Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM)

Badan Layanan Umum Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM) pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM dibentuk pada tanggal 18 Agustus 2006 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Negara Koperasi Dan Usaha Kecil Dan Menengah R.I. Nomor: 19.4/Per/M.KUKM/-VIII/2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: B/1955/M.PAN/8/2006 Tentang Satuan Kerja Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Republik Indonesia; Surat Persetujuan Menteri Keuangan Nomor: KEP-292/MK.S/2006 tentang Penetapan Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah pada Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Sebagai Instansi Pemerintah yang Menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) (Revitalisasi Koperasi, 2008).

LPDB-KUMKM dibentuk untuk menyelesaikan permasalahan yang membelit dan masih menjadi ganjalan utama dalam pengembangan Koperasi dan Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Menengah (KUMKM), yakni masalah permodalan. Hal ini terkait dengan kemampuan pemupukan modal Koperasi dan UMKM relatif masih sangat terbatas. Selain itu juga akses Koperasi dan UMKM terhadap sumber-sumber permodalan dan pembiayaan juga masih sangat terbatas, akibat belum berkembangnya usaha yang memiliki kelayakan ekonomi dan rendahnya kredibilitas di hadapan kreditur. Kondisi ini telah membelit Koperasi dan UMKM sebagai usaha ekonomi yang terus-menerus berada pada posisi marginal. Oleh sebab itu diperlukan kemampuan pemupukan modal secara lebih optimal lagi, dengan berbagai terobosan termasuk penyaluran dana bergulir. Demikian pula langkah-langkah lain yang

sistematis dalam rangka mengatasi persoalan permodalan Koperasi dan UMKM, perlu diupayakan lebih lanjut.

Secara khusus LPDB-KUMKM bertujuan untuk:

- a. Mengembangkan dan menyediakan akses pembiayaan bagi KUMKM yang usahanya layak tapi belum memenuhi kriteria kelayakan perbankan umum.
- b. Memperkuat pendanaan lembaga keuangan dalam rangka memberdayakan lembaga dimaksud, agar dapat memberikan layanan pembiayaan secara mandiri bagi KUMKM yang belum memenuhi kriteria kelayakan perbankan umum.

Direktur Utama LPDB-KUMKM, Fadjar Sofyar menyatakan bahwa sejak akhir 2007 hingga kini LPDB-KUMKM telah menerima pengajuan kredit dari koperasi-koperasi simpan-pinjam, lembaga keuangan ventura, koperasi jasa keuangan syariah dan lembaga keuangan mikro lainnya sebesar Rp.809 miliar (Pengajuan Kredit, 2008). Rencananya, pada TA.2008 LPDB-KUMKM akan menyalurkan pembiayaan senilai Rp.135,6 miliar bagi 310 koperasi dan 232 UKM. Penyaluran akan dilakukan melalui mitra bank dan lembaga keuangan mikro yang tersebar di seluruh pelosok tanah air.

Dengan adanya perubahan dalam pengelolaan dana bergulir oleh LPDB-KUMKM maka pengelolaan dana bergulir dilakukan secara lebih transparan, akuntabel, efektif dan profesional. Sehingga dapat memberikan pelayanan kepada kelompok usaha KUMKM secara lebih baik. Selain itu, LPDB-KUMKM didirikan untuk mendukung program pemerintah dalam memberikan kemudahan kepada KUMKM untuk memperoleh sumber pendanaan, melalui penyediaan dana bergulir dan fasilitas penjaminan kredit bagi KUMKM yang mengajukan permohonan kredit tetapi kekurangan agunan.

3.7. Batasan Penelitian

Agar penelitian ini menjadi lebih fokus dan terarah, peneliti membuat pembatasan-pembatasan penelitian. Pertama, penelitian ini hanya akan membahas mengenai program dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Program dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM mulai dilaksanakan pada tahun 2000, sebagai bentuk kompensasi pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM).

Kedua, penelitian bukan difokuskan pada pelaksanaan Program Bantuan Dana Bergulir di Kementerian Negara Koperasi dan UKM kepada sasaran program, yakni koperasi dan UKM di seluruh Indonesia. Fokus penelitian adalah pada dinamika yang terjadi oleh adanya pengaturan baru pengelolaan dana bergulir tersebut *pasca* diberlakukannya Paket UU Keuangan Negara dan pemberian opini “*disclaimer*” atas Laporan Keuangan kementerian dimaksud oleh BPK.

Ketiga, penelitian ini bukanlah penelitian akuntansi. Sekalipun fokus penelitian merupakan bagian dari proses pengelolaan keuangan negara yang diatur oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah, namun pembahasan dana bergulir di sini adalah sebagai bagian dari suatu sistem pembuatan kebijakan publik di bidang keuangan negara, lengkap dengan segala dinamikanya.

Sebelum mengulas lebih jauh perihal fenomena sosial yang menjadi obyek penelitian ini, mengingat banyaknya istilah dan akronim yang digunakan, perlu kiranya diberikan penjelasan sebagai berikut :

1. Penggunaan istilah Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) dalam tesis ini mengacu pada subyek yang sama, yakni pelaku usaha skala ekonomi kecil. Istilah mikro, kecil dan menengah didasarkan pada kriteria skala usaha, kepemilikan dan tingkat pendapatan

tertentu sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.05/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian Negara/Lembaga. Kriteria dimaksud tidak termasuk dalam pembahasan tesis ini. Dengan demikian penggunaan istilah dan akronim UKM dan UMKM dianggap sama dan dapat saling menggantikan.

2. Nomenklatur Kementerian Negara Koperasi dan UKM seringkali disingkat sebagai Kementerian Koperasi, kementerian, atau bahkan Departemen Koperasi, mengingat dalam sejarahnya institusi ini pernah beberapa kali berubah bentuk, berpisah dan bergabung dengan institusi lain. Penggunaan nomenklatur-nomenklatur tersebut dianggap sama dan dapat saling menggantikan.
3. Nomenklatur Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM) adakalanya dipersingkat menjadi Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB). Penggunaan kedua nomenklatur maupun akronim dianggap sama dan dapat saling menggantikan.

3.8. Keterbatasan Penelitian

Penelitian mengenai penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM ini dihadapkan pada beberapa keterbatasan, antara lain :

1. Mengingat karakteristik penelitian kualitatif yang meneliti interaksi peristiwa dan proses serta melibatkan variabel-variabel yang kompleks dan sulit diukur, maka hasil penelitian ini akan menimbulkan banyak saran berkenaan dengan fenomena sosial yang diteliti ;
2. Kebijakan pengelolaan dana bergulir adalah kebijakan yang dinamis, berkaitan dengan banyak pihak dan melibatkan banyak faktor, sehingga senantiasa

mengalami perkembangan seiring perubahan kondisi sosial, politik dan ekonomi bangsa. Penelitian mengenai penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM ini tidak dapat memberikan gambaran utuh keseluruhan fenomena sosial dimaksud, karena hanya difokuskan pada suatu tahap dalam keseluruhan dinamikanya.

