

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pemerintah adalah suatu organisasi yang diberi kekuasaan untuk menjalankan tugas-tugas dan kepentingan suatu negara. Menurut Kristiadi (1992) dalam Ikhsan dan Salomo (2002, p.17) pemerintah pada umumnya menjalankan 2 (dua) fungsi pokok, yakni fungsi pemerintahan umum dan fungsi penyediaan pelayanan masyarakat dalam arti luas. Fungsi pemerintahan umum meliputi pengaturan kehidupan politik, sosial, ketertiban, pertahanan, keamanan dan sebagainya. Di negara-negara berkembang seperti halnya di Indonesia, pemerintah juga menjalankan fungsi pembangunan.

Bahkan di era “*reinventing* pemerintah” ini, ketika pemerintah bukan lagi menjadi aktor tunggal dalam penyelenggaraan “kehidupan bersama”, peran strategis pemerintah tidak lenyap, namun semakin fokus pada peran-peran tertentu. Menurut Porter dan Drucker dalam Nugroho (2006, p.21), tugas tersebut adalah memastikan bahwa seluruh sumber daya di dalam negara berkembang secara optimal, dan membangun keunggulan kompetitif dari negara tersebut.

Ada beberapa tugas pemerintah yang tak tergantikan sejak dahulu hingga kelak di masa depan, yaitu (1) membuat kebijakan publik, (2) pada tingkat tertentu melaksanakan kebijakan publik, dan (3) pada tingkat tertentu melakukan evaluasi kebijakan publik – *monitoring* termasuk dalam evaluasi. Jadi, peran pemerintah pada abad ke-21 dan ke depan adalah membangun kebijakan publik yang baik.

Schiavo-Campo dan Tommasi (1999, Chapter 2, p.1) dalam bukunya *Managing Government Expenditure* menyatakan :

*Government policy objectives include quantitative aims, such as raising the literacy rate by a specified amount, or qualitative goals, such as improving*

*market competitiveness. They can be achieved through a variety of instruments : direct government spending, indirect spending (tax expenditures, contingent liabilities, loans, etc), tax policy, regulations, and indirect commands. Government policy goals can also be achieved through financial transactions undertaken by the Central Bank or the state-owned banking sector (“quasi-fiscal expenditures”) or through state guarantees and insurance. However, direct government spending is the most important instrument, and the government budget is the financial mirror of most government policies.*

(Tujuan kebijakan pemerintah meliputi tujuan-tujuan kuantitatif, seperti menaikkan tingkat melek huruf hingga jumlah tertentu, atau tujuan-tujuan kualitatif, seperti meningkatkan daya saing pasar. Hal-hal tersebut dapat dicapai melalui berbagai macam instrumen : belanja langsung pemerintah, belanja tidak langsung (pengeluaran-pengeluaran pajak, kewajiban-kewajiban bersyarat, pinjaman, dan sebagainya), kebijakan pajak, peraturan dan perintah-perintah tak langsung. Tujuan-tujuan kebijakan pemerintah juga dapat dicapai melalui transaksi finansial yang dilaksanakan oleh Bank Sentral atau sektor perbankan milik pemerintah daerah (pengeluaran quasi-fiskal) atau melalui jaminan pemerintah daerah dan asuransi. Bagaimanapun, belanja langsung pemerintah adalah instrumen yang terpenting, dan anggaran pemerintah adalah cerminan finansial dari seluruh kebijakan pemerintah).

Lebih lanjut keduanya juga menyatakan bahwa beberapa tahun belakangan ini lingkup aktivitas pemerintah makin meluas, dan aturan anggaran pemerintah menjadi makin rumit. Kini, pengeluaran pemerintah mengarah pada macam-macam tujuannya, termasuk pembangunan ekonomi, dan tujuan-tujuan sosial, atau tujuan redistribusi. Karenanya, kebutuhan pemerintah menyuarakan kebijakan fiskal, seperti kebijakan-kebijakan berkaitan dengan pendapatan pemerintah, pengeluaran dan meminjam untuk mencapai stabilitas ekonomi makro dan tujuan-tujuan pemerintah lainnya. Anggaran adalah instrumen pemerintah yang paling kuat untuk

melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Di negara-negara dengan sistem pemerintahan perwakilan, anggaran adalah cerminan finansial dari pilihan masyarakat. Dana masyarakat hanya boleh dibelanjakan berdasarkan ketentuan hukum.

Sebagai pembuat dan pelaksana kebijakan publik, yang tujuan akhirnya adalah mencapai kesejahteraan masyarakat, pemerintah antara lain menjalankan fungsi sebagai pengelola keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Menurut Undang-Undang dimaksud, pemerintah berkewajiban mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Karena secara definitif keuangan negara mencakup semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, maka pengelolaan keuangan negara mencakup pula kewajiban pemerintah menggerakkan sektor perekonomian untuk menciptakan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Menurut Kadarisman (2007, p.36), sebagai sebuah negara berkembang, angka kemiskinan yang tinggi merupakan masalah tersendiri di Indonesia. Untuk itu diperlukan komitmen dan keberpihakan pemerintah yang kuat dalam pembangunan ekonomi, yang tercermin dalam program-program pembangunan, baik secara keseluruhan maupun sektoral, untuk menggerakkan sektor perekonomian sekaligus menekan angka kemiskinan. Pemerintah nampaknya menyadari betul pentingnya memfasilitasi pertumbuhan sektor ekonomi lemah dalam pembangunan ekonomi, dalam usaha menekan angka kemiskinan. Salah satu usaha pengentasan kemiskinan yang relevan yang dapat dilakukan pemerintah adalah dengan memfasilitasi pertumbuhan koperasi dan usaha kecil dan menengah.

Perlu diketahui, bahwa dalam kaitannya dengan usaha yang dilakukan oleh pelaku dari kalangan ekonomi lemah, terdapat istilah usaha mikro, usaha kecil dan usaha menengah, berdasarkan pada besar-kecilnya modal yang dimiliki oleh pengusaha. Penggunaan akronim UKM untuk menunjuk usaha kecil dan menengah dan UMKM untuk menunjuk usaha mikro, kecil dan menengah digunakan secara bergantian dalam tesis ini, karena dianggap menunjuk pada subyek yang lebih kurang sama, yakni pengusaha dengan skala usaha kecil.

Penekanan pada sektor ekonomi lemah bukan hanya didasarkan pada fakta bahwa sektor ini mendominasi pelaku perekonomian kita, namun juga karena berdasarkan pengalaman, sektor inilah yang terbukti mampu bertahan di tengah badai krisis ekonomi. Hal ini disebabkan usaha kecil dan menengah (UKM) telah terbiasa menjalankan usahanya di tengah kondisi yang minim fasilitas dan berhadapan dengan persaingan yang keras, sehingga sedikit tambahan tekanan tidak menimbulkan guncangan yang terlalu berarti. Sebagai pelaku industri, UKM memiliki keunggulan dibanding pelaku industri skala besar dalam hal kemampuan yang tinggi untuk menyerap tenaga kerja tanpa dibatasi oleh persyaratan tingkat pendidikan. Selain itu keunggulan UKM terletak pada kenyataan bahwa hasil produksi UKM diperlukan juga oleh industri skala besar. Dapat dikatakan pelaku industri, kecil dan besar, saling bahu-membahu dan kait-mengait dalam membangun perekonomian kita.

Menurut Retnadi, Djoko (2007) peran UMKM (Usaha Mikro, Kecil dan Menengah) pada perekonomian Indonesia begitu strategis. Pada tahun 2006, jumlah UMKM adalah 48,9 juta unit usaha atau merupakan 99,99% dari total unit usaha yang ada di Indonesia. Kontribusi UMKM pada penyerapan tenaga kerja mencapai 85 juta atau 96,18%, dan kontribusi terhadap GDP mencapai 53,28%. Dari seluruh UMKM tersebut, sampai saat ini yang telah mendapatkan kredit dari perbankan sekitar 39,06% atau 19,1 juta, sedangkan sisanya dianggap belum *bankable*.

Pemerintah Indonesia menyadari bahwa UKM dapat dipandang sebagai sebuah keunggulan kompetitif dibanding negara lain. Oleh sebab itulah pemerintah

giat mengupayakan pemberdayaan dan penguatan UKM. Salah satu upaya pemberdayaan yang dilakukan pemerintah dan kini tengah hangat diperbincangkan adalah penyaluran dana bergulir bagi pemberdayaan dan penguatan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) serta koperasi.

Sejak tahun 2000 pemerintah melalui kantor Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (Kementerian KUKM) telah menyalurkan bantuan dana penguatan bagi Koperasi Simpan Pinjam (KSP)/Usaha Simpan Pinjam (USP) Koperasi, yang bersumber dari Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM). Program Penguatan dimaksud bersifat stimulan, dalam bentuk penyaluran dana bergulir (*revolving fund*) dengan jumlah bervariasi. Melalui program ini keberadaan KSP/USP Koperasi diharapkan lebih bermanfaat bagi anggotanya sekaligus memperkokoh kepercayaan masyarakat terhadap koperasi (Evaluasi Program, 2006).

Sebagai ilustrasi, alokasi dana bantuan penguatan/dana bergulir Kementerian Negara Koperasi dan UKM untuk Tahun Anggaran 2008 dapat dilihat pada tabel 1.1 berikut :

Tabel 1.1

**Alokasi Dana Bantuan Perkuatan/Dana Bergulir  
Kementerian Negara Koperasi dan UKM  
Tahun 2008**

(ribu rupiah)

No.	Program / Uraian	Alokasi	Jenis Belanja	Penanggung Jawab
1.	Penciptaan Iklim Usaha <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasar Tradisional</li> <li>• Pengembangan Sarana Usaha Bagi PKL</li> <li>• Pengembangan Bisnis Ritel Modern Smesco Mart</li> </ul>	<b>5.035.000</b>		
		2.800.000	Modal	Dep.Pemasaran
		1.035.000	Modal	Dep.Pemasaran
		1.200.000	Modal	Dep.Pemasaran
2.	Pengembangan Kewirausahaan dan Keunggulan Kompetitif UKM <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemanfaatan Teknologi Tepat Guna bagi Sentra UKM</li> <li>• Pemanfaatan Teknologi Produksi Bersih bagi UKM</li> <li>• Penyediaan MAP melalui LMVD</li> <li>• Pengembangan Tempat Praktek Ketrampilan Usaha</li> <li>• Bantuan Perkuatan di Bidang Pengelolaan Rumput laut</li> <li>• Bantuan Perkuatan di Bidang Pengelolaan Minuman Tradisional</li> <li>• Bantuan Perkuatan di Bidang Pengadaan Sarana Angkutan</li> <li>• Bantuan Uni Pengelolaan Pakan Ikan</li> <li>• Pengembangan Usaha di Bidang Industri</li> <li>• Pengembangan Usaha di Bidang Kerajinan</li> <li>• Pengembangan Usaha di Bidang Pertambangan Skala Kecil</li> <li>• Bantuan Perkuatan di Bidang Objek Wisata</li> <li>• Pengadaan Pangan dengan Sistem Bank Padi</li> <li>• Pengadaan RMU 0,5 TPH</li> <li>• Pengembangan Usaha komoditas Palawija</li> <li>• Pengembangan Koperasi di Bidang Hortikultura</li> <li>• Bantuan Perkuatan di Bidang Sarana Pengolahan Kopi/Kakao</li> <li>• Pengembangan Usaha di Bidang Peternakan Sapi</li> <li>• Pengembangan Sarana Perikanan</li> <li>• Pengembangan Usaha di Bidang Kehutanan</li> <li>• Pengembangan Usaha di Bidang Energi Biogas</li> <li>• Pengembangan Usaha Budidaya Kakao</li> <li>• Pengembangan Usaha Budidaya Karet</li> <li>• Pengembangan Usaha Budidaya Jambu Mete</li> <li>• Pengembangan Usaha Pengelolaan Jarak Pgr</li> </ul>	<b>177.131.451</b>		
		800.000	Modal	Dep.Restrukturisasi
		1.000.000	Modal	Dep.Restrukturisasi
		1.000.000	Modal	Dep.Restrukturisasi
		47.000.000	Bansos	Dep. SDM
		450.000	Bansos	Dep. Produksi
		250.000	Bansos	Dep. Produksi
		800.000	Bansos	Dep. Produksi
		2.500.000	Bansos	Dep. Produksi
		3.100.000	Bansos	Dep. Produksi
		1.025.000	Bansos	Dep. Produksi
		575.000	Bansos	Dep. Produksi
		300.000	Bansos	Dep. Produksi
		34.500.000	Bansos	Dep. Produksi
		195.000	Bansos	Dep. Produksi
		300.000	Bansos	Dep. Produksi
		1.835.000	Bansos	Dep. Produksi
		1.200.000	Bansos	Dep. Produksi
		16.400.000	Bansos	Dep. Produksi
		5.100.000	Bansos	Dep. Produksi
		1.400.000	Bansos	Dep. Produksi
		1.095.000	Bansos	Dep. Produksi
		26.220.250	Bansos	Dep. Produksi
		26.980.200	Bansos	Dep. Produksi
		1.986.999	Bansos	Dep. Produksi
		1.119.000	Bansos	Dep. Produksi
3.	Pengembangan Sistem Pendukung Usaha bagi UKM <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dana Surat Utang Koperasi</li> <li>• Pengembangan Bisnis Retail Modern</li> <li>• Bantuan Permodalan bagi KUKM di Daerah Bencana</li> </ul>	<b>9.900.000</b>		
		1.500.000	Modal	Dep.Restrukturisasi
		3.900.000	Modal	Dep.Pemasaran
		4.500.000	Bansos	Setmeneg
	Bersambung :			

4.	(Lanjutan)			
	Pemberdayaan Usaha Skala Mikro	<b>236.272.505</b>		
	• Program P3KUM	100.000.000	Modal	Dep.Pembiayaan
	• Program PERKASSA	100.000.000	Modal	Dep.Pembiayaan
	• Program KOSIKA	9.000.000	Modal	Dep.Pembiayaan
	• Perkuatan Permodalan Koperasi Simpan Pinjam	9.000.000	Modal	Dep.Pembiayaan
	• Pemberdayaan UKM di Daerah Terisolir/Tertinggal	3.000.000	Modal	Dep.Restrukturisasi
	• Dana Usaha Koperasi	2.000.000	Modal	Dep.Restrukturisasi
	• Pengembangan Sarana Pemasaran	3.265.706	Modal	Dep.Pemasaran
	• Pengembangan Pasar Tradisional	8.463.571	Modal	Dep.Pemasaran
• Pengembangan Sarana Usaha bagi PKL	671.286	Bansos	Dep.Pemasaran	
• Bantuan Perkuatan Kemasan Produk	871.942	Modal	Dep.Pemasaran	
	<b>J U M L A H</b>	<b>423.338.956</b>		
	Jumlah Modal	<b>248.836.219</b>		
	Jumlah Bansos	<b>179.502.737</b>		

Keterangan :

Dep.Pemasaran	=	Deputi Bidang Pemasaran dan Jaringan Usaha
Dep.Restrukturisasi	=	Deputi Bidang Pengembangan dan Restrukturisasi Usaha
Dep.SDM	=	Deputi Bidang Pengembangan SDM KUKM
Dep.Produksi	=	Deputi Bidang Produksi
Setmeneg	=	Sekretariat Kementerian Negara
Dep. Pembiayaan	=	Deputi Bidang Pembiayaan

Sumber : Ditjen Anggaran Dep.Keuangan

Permasalahan timbul bila terjadi ketidaksielarasan antara tujuan mulia yang ingin diwujudkan melalui suatu program pemerintah tertentu dengan perwujudannya dalam penyusunan sebagai suatu kebijakan. Pembiayaan pemerintah bagi sektor ekonomi lemah melalui program dana bergulir seyogyanya dilaksanakan melalui aturan main yang jelas dengan tetap menjaga prinsip tertib anggaran. Kenyataannya, banyak penyimpangan dan ketidaksesuaian dengan aturan terjadi dalam pelaksanaan program tersebut. Sebagaimana ditulis dalam pemberitaan media massa akhir-akhir ini, terjadi perbedaan pendapat antara Kementerian Negara Koperasi dan UKM dan Departemen Keuangan dalam hal penyaluran dana bergulir. Misalnya seperti ditulis oleh Triyatna pada harian Kompas, Selasa, 8 Juli 2008 hal 21, dalam artikel berjudul Dana Bergulir, Taruhan Reputasi Sang Menteri. Sebelum itu, masalah yang sama juga diangkat harian Kompas pada hari Senin, 28 April 2008, dengan artikel berjudul

Status Dana Bergulir Perlu Aturan Hukum, dan pada Senin, 30 Juni 2008, pada artikel berjudul Belum Ada Titik Temu Menkeu dan Mennekgkop.

Dalam berbagai pemberitaan tersebut diulas perihal friksi yang terjadi antara Kementerian Koperasi dan UKM dengan Departemen Keuangan dalam penyaluran dana bergulir, khususnya dalam penggunaan pos belanja. Kementerian Koperasi dan UKM menghendaki pengalokasian dana bergulir dilaksanakan pada pos belanja Bantuan Sosial, sebagai perwujudan komitmen pemerintah untuk memberdayakan UKM dan mengentaskan kemiskinan. Di sisi lain, Departemen Keuangan sebagai institusi pemerintah yang bertanggung jawab terhadap kebijakan fiskal menghendaki pengalokasian dana bergulir pada pos pembiayaan sebagai wujud disiplin fiscal.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai pembina koperasi dan UKM, selama ini Kementerian Negara Koperasi dan UKM telah menyalurkan dana perkuatan bagi koperasi dan UKM dalam bentuk bantuan sosial melalui beberapa ke deputian (lihat Tabel 1.1). Dana yang telah disalurkan kepada koperasi dan UKM tersebut dimaksudkan sebagai cikal bakal dana bergulir yang akan terjadi dengan sendirinya di masyarakat.

Sebaliknya, hasil riset pendahuluan yang dilakukan dengan metoda *indepth interview* terhadap beberapa pejabat pada Direktorat Anggaran I Ditjen Anggaran Departemen Keuangan memberikan gambaran bahwa pada prinsipnya Departemen Keuangan memiliki pandangan normatif bahwa penyaluran dana kepada masyarakat harus dilakukan sesuai dengan regulasi yang berlaku. Penyaluran bantuan sosial oleh kementerian yang bukan merupakan pelaksana fungsi sosial seperti halnya Kementerian Negara Koperasi dan UKM, dianggap sebagai praktik yang keliru.

Departemen Keuangan memandang dana bergulir sebagai pengeluaran pembiayaan. Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004, pembiayaan hanya boleh dilaksanakan oleh instansi pemerintah yang diberi kewenangan untuk melakukan pengelolaan keuangan negara, yakni Departemen Keuangan dan Badan

Layanan Umum (BLU). Hal inilah yang mendasari pandangan bahwa Kementerian Negara Koperasi dan UKM bukanlah institusi yang memiliki hak dan kewenangan untuk melakukan pengelolaan dana bergulir. Lebih jauh, jika dihubungkan dengan penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Base Budgeting*), akan sulit mencari keterkaitan penyaluran dana bergulir melalui anggaran kementerian dengan output yang dihasilkan oleh kementerian itu sendiri.

Pada pelaksanaannya kemudian, berkaitan dengan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengindikasikan adanya masalah, baik atas Laporan Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM tahun 2006 maupun atas Sistem Pengendalian Interen atas Laporan Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Atas keduanya BPK memberikan opini "*Tidak Memberikan Pendapat (Disclaimer)*" (Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM Tahun 2006).

Laporan Hasil Pemeriksaan Laporan Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM Tahun 2006 oleh BPK menyebutkan bahwa Kementerian Negara Koperasi dan UKM belum mempunyai catatan yang lengkap atas perkembangan dana bergulir yang tercantum dalam laporan keuangan sebesar Rp.2.540.083,51 juta atau 74,11% dari total aset Kementerian Negara Koperasi dan UKM per 31 Desember 2006. Lebih lanjut disebutkan bahwa Laporan Monitoring Perkembangan Dana Bergulir yang diterima dari masing-masing Dinas Koperasi dan UKM serta bank pelaksana tidak tertib. Catatan Kementerian Negara Koperasi dan UKM tidak memungkinkan dilaksanakannya penerapan prosedur audit lain terhadap dana bergulir. Inilah sebabnya BPK tidak menyatakan pendapat atas Laporan Keuangan Kementerian Negara Koperasi dan UKM Tahun 2006. Evaluasi tersebut seharusnya menjadi titik pangkal sekaligus acuan bagi Kementerian Negara Koperasi dan UKM untuk melakukan pembenahan administrasi penyaluran dana bergulir.

Sesungguhnya, sejalan dengan semangat Undang-Undang No 1 Tahun 2004, sejak tanggal 18 Agustus 2006 Kementerian Negara Koperasi dan UKM telah secara resmi membentuk Badan Layanan Umum (BLU) dengan nama Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM), yang diharapkan akan menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya sebagai pembina koperasi dan UKM. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan nomor KEP-292/MK.5/2006 tanggal 28 Desember 2006, status LPDB-KUMKM adalah BLU Penuh. Artinya LPDB-KUMKM berhak menggunakan kembali seluruh hasil perolehan usahanya sebagai bagian dari modal usaha. Sayangnya, berdasarkan hasil riset awal yang dilakukan peneliti pada Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PPK-BLU) Ditjen Perbendaharaan Departemen Keuangan, diperoleh data bahwa hingga saat ini pengaturan pengelolaan dana bergulir di antara kedua lembaga tersebut belum sepenuhnya beres. (Riset awal dilakukan dengan metoda *indepth interview* terhadap Kepala Subdit Pembinaan Kinerja BLU Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan BLU pada tanggal 7 Juni 2008).

Badan Layanan Umum (BLU) sendiri didefinisikan sebagai instansi di lingkungan pemerintah pusat yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dalam melakukannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas (Peraturan Pemerintah Nomor 23 tahun 2005 Pasal 4 ayat 6 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum). Sedangkan dalam Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara Pasal 68 dan 69, disebutkan bahwa Badan Layanan Umum adalah instansi pemerintah yang tugas pokok dan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat dapat menerapkan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas.

BLU dibentuk dengan semangat mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*), sebagai suatu paradigma yang memberi arah baru bagi sektor keuangan publik. Peluang ini secara khusus disediakan bagi satuan kerja pemerintah yang melaksanakan tugas operasional pelayanan publik. Hal ini merupakan upaya

peng-agen-an aktivitas yang tidak harus dilakukan oleh lembaga birokrasi murni, tetapi oleh instansi pemerintah dengan pengelolaan *business like*, sehingga pemberian layanan kepada masyarakat menjadi lebih efisien dan efektif.

Salah satu bidang usaha BLU adalah pengelolaan dana khusus (*special fund*), seperti halnya pengelolaan dana bergulir UKM, pengelola penerusan pinjaman dan pengelola tabungan perumahan. Dalam hal dana bergulir UKM, pemerintah memberi pokok dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM untuk disalurkan pada Koperasi dan UKM melalui bank-bank penyalur. Pengembalian dana dari koperasi dan UKM kemudian akan diteruskan (dana bergulir baru) pada koperasi dan UKM lainnya.

Belum adanya kesatuan kata antara Kementerian Negara Koperasi dan UKM sebagai institusi pembina koperasi dan UKM dengan Departemen Keuangan sebagai institusi pengelola keuangan negara, serta belum diberdayakannya Lembaga Pengelola Dana Bergulir (LPDB) sebagai unit pengelola dana bergulir bagi koperasi dan UKM menyebabkan timbulnya hambatan dalam pelaksanaan penyaluran dan penataan administrasi dana bergulir. Inilah sebabnya pembahasan tesis ini akan difokuskan pada interaksi antar pihak-pihak yang terlibat (*stakeholders*) dalam pembuatan kebijakan pengelolaan dana bergulir tersebut.

## 1.2 Pokok Permasalahan

Masalah pokok tesis ini adalah adanya hubungan yang kompleks antara berbagai pihak terkait (*stakeholders*) yang memiliki kepentingan berbeda-beda dalam hubungannya dengan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Pengelolaan dana bergulir melibatkan beberapa pihak dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing, yakni Kementerian Negara Koperasi dan UKM sebagai institusi pemerintah yang memiliki tugas pokok dan fungsi sebagai pembina koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah di Indonesia; Lembaga Pengelola Dana Bergulir Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (LPDB-KUMKM), Badan

Layanan Umum (BLU) di bawah koordinasi Kementerian Negara Koperasi dan UKM, sebagai institusi yang dibentuk untuk melakukan penyaluran dana bergulir di kementerian dimaksud; Departemen Keuangan sebagai institusi pemerintah yang diberi wewenang untuk mengelola dan melakukan pembinaan dalam pengelolaan keuangan negara; Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai institusi pemerintah yang bertugas melakukan audit atas kinerja keuangan institusi-institusi pemerintah; serta koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah sebagai unit usaha ekonomi rakyat yang berkepentingan atas penyaluran dana bergulir bagi perkuatan dan keberlangsungan usahanya.

Perbedaan tugas pokok, fungsi dan peranan menyebabkan perbedaan cara pandang dan kepentingan terhadap masalah yang sama, walaupun sesungguhnya semua mengarah pada harapan akan hasil akhir yang sama, yakni pemberdayaan dan perkuatan koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah. Interaksi antar *stakeholders* dalam pengelolaan dana bergulir tersebut melibatkan pula berbagai unsur yang makin menambah kompleks permasalahan, berkaitan dengan regulasi yang berlaku, kelembagaan, hingga masalah politik. Guna mengupas lebih dalam aspek-aspek administrasi dan kebijakan publik dari penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir itulah penelitian ini dilaksanakan.

Tesis ini akan menjawab pertanyaan penelitian (*research questions*) sebagai berikut :

Bagaimanakah proses penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM ?

### 1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

#### 1.3.1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis proses penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM beserta dinamika yang terjadi di dalamnya.

#### 1.3.2. Signifikansi Penelitian

Penelitian mengenai proses penyusunan kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM ini memiliki beberapa signifikansi sebagai berikut :

1. Signifikansi akademis penelitian ini adalah untuk memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya bidang kebijakan publik sektor keuangan negara. Hasil penelitian diharapkan dapat memberi gambaran yang komprehensif tentang proses penyusunan kebijakan publik, khususnya interaksi antar *stakeholders* yang terlibat di dalamnya. Ke depannya, tesis ini diharapkan dapat menjadi referensi bahkan inspirasi bagi peneliti-peneliti lain untuk melakukan penelitian lebih mendalam tentang implementasi kebijakan publik dengan segala permasalahannya, demi memperkaya wawasan keilmuan di bidang administrasi dan kebijakan publik.
2. Signifikansi praktis penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran pola hubungan antar *stakeholders* dalam penyusunan kebijakan publik beserta berbagai unsur yang terkait dalam prosesnya. Dengan mengetahui pola hubungan tersebut, diharapkan kesenjangan yang acapkali timbul di antara berbagai institusi pemerintah akibat perbedaan visi dan misi dapat dijumpai. Di samping itu, dapat diperoleh gambaran bagaimana bentuk pengelolaan ideal dana bergulir, khususnya untuk memberdayakan usaha mikro, kecil dan

menengah serta koperasi, sehingga diharapkan kepedulian pemerintah pada pelaku ekonomi tersebut dapat diwujudkan tanpa terhambat oleh perbedaan visi antar instansi pemerintah sendiri.

