

## ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN USAHA KECIL, MENENGAH DAN KOPERASI

Oleh : Hendrikus Triwibawanto Gedeona

*In order to strengthen grass-root economy, the Indonesian government has released Law No.9 Year 1995 comprising policies particularly directed to empowering the country's cooperatives and small-medium enterprises. However, in practice, hindrances occur and cause the failure in achieving the policies' goals. This article tries to elaborate those hindrances. Furthermore, key factors based upon the theory of policy implementation are analyzed to shoot the problems so that future implementation of such policies is able to bring about the expected goals.*

### A. PENDAHULUAN

Sebagaimana kita ketahui bersama, bahwa jumlah masyarakat miskin di Indonesia, dari tahun ke tahun, semenjak bangsa ini merdeka, sepertinya tidak pernah terentaskan. Malah 8 tahun terakhir ini, jumlahnya semakin bertambah, sebagai akibat dari krisis moneter yang berkelanjutan menjadi krisis multidimensi, di mana banyak sekali bank-bank yang terlikuidasi, perusahaan-perusahaan besar yang *collapse* yang disertai dengan pemutusan hubungan kerja bagi karyawannya, dan sebagainya. Kondisi yang demikian itu, tentunya menjadi sebuah pekerjaan rumah yang berat, yang harus ditangani oleh pemerintah.

Perhatian yang cukup serius Pemerintah Indonesia akan hal tersebut, dapat terlihat dari arah kebijakan pembangunan di Indonesia yang termuat dalam garis besar haluan negara ataupun

dalam program perencanaan nasional dari waktu ke waktu, serta penjabarannya dalam berbagai perundangan yang salah satunya UU No. 9 tahun 1995 tentang Pemberdayaan Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi (UKMK) kemudian Inpres No. 8/1998 tentang Pemberian Kemudahan Pendirian Koperasi, menjelaskan bahwa telah terjadi perubahan dalam penerapan paradigma pembangunan. Dulunya, pembangunan yang bertumpuh pada pendekatan paradigma pertumbuhan beralih pada pendekatan paradigma pembangunan yang berpihak kepada rakyat atau yang lebih dikenal sebagai ekonomi kerakyatan yang berdasarkan pasar berkeadilan dengan tetap memperhatikan pemanfaatan sumber daya alam yang optimal dan pelestarian lingkungan hidup demi memperkuat basis perekonomian rakyat.

Kita ketahui, sejarah telah membuktikan bahwa pemerataan dan kemakmuran tidak mungkin tercapai hanya mengandalkan pertumbuhan semata, dengan harapan terjadinya tetesan dari atas (*trickle down effect*). Langkah operasional untuk memantapkan program dalam rangka memberdayakan potensi ekonomi rakyat sangat penting untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sekaligus sangat strategis dan konkrit dalam menyangga situasi perekonomian nasional dan menghadapi era globalisasi.

Pemberdayaan ekonomi rakyat sebagai penyangga perekonomian nasional dilaksanakan melalui Pembinaan, Pengembangan dan Pemberdayaan Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi (UKMK) yang merupakan bagian terbesar dari keseluruhan pengusaha Indonesia. Berdasarkan kajian BPS pada tahun 2000 mencapai 38,98 juta unit usaha (99,85 % dari total unit usaha) dengan penyerapan tenaga kerja hampir mencapai 90 persen dari total tenaga kerja yang dapat diserap di sektor usaha menengah dan besar yang meliputi hampir seluruh sektor perekonomian yang ada (dalam Tambunan: 2002, 20). Atau menurut data yang disajikan oleh majalah *Men's Obsession* (2005: 69) mengatakan bahwa sektor UKMK, telah menyerap 40 juta tenaga kerja. Kenyataan lain menunjukkan bahwa sejak saat krisis ekonomi hingga awal tahun 2001, telah muncul 99 usaha kecil dan menengah yang berorientasi ekspor, di mana 60% Usaha Kecil dan Menengah (UKM) memiliki rasio penjualan ekspor di atas 40% dan 29%-nya mencapai 86% (Media Indonesia, 10/12/2001), sementara banyak perusahaan afiliasi konglomerat yang tidak mampu bertahan. Itu berarti

bahwa dengan jumlah pengusaha kecil dan menengah yang cukup besar dan bergerak diberbagai sektor perekonomian merupakan suatu unsur kekuatan ekonomi rakyat yang dapat diandalkan dalam memperkuat struktur ekonomi nasional.

Namun, besarnya jumlah dan sebarannya pada berbagai sektor perekonomian, tidak dapat dijadikan indikator dari peranan UKMK dalam perekonomian nasional dan secara khusus di daerah, oleh karena secara obyektif pengelolaan UKMK masih bersifat tradisional dan sederhana, sehingga masih menunjukkan berbagai kendala dan keterbatasan yang mewarnai dinamika kehidupan UKMK seperti *masalah interen* antara lain: kualitas sumber daya manusia yang kurang memadai yang belum mengenal atau menerapkan teknologi sebagai akibat kurangnya informasi yang diperoleh berdasarkan alternatif-alternatif pilihan yang kurang memenuhi kriteria efisiensi, keterbatasan akan sumber daya alam (*resources*) sebagai faktor produksi dan lemahnya semangat kewirausahaan seperti kurang inisiatif, kreatif, dan inovatif, kurang ulet dan lekas putus asa, memulai usaha tanpa pengalaman dengan modal pinjaman, kurang tekun dan kurang teliti, dan lain sebagainya (Nitisemito: 1980; 29-30); serta *masalah eksteren*, yakni masalah politik dan sosial antara lain: kemudahan memperoleh kredit yang cukup atau kelemahan permodalan, adanya monopoli dari perusahaan besar, dukungan pemerintah yang kurang dan "penghormatan sosial" yang kurang kondusif.

Keberadaan UKMK seperti itu, menjadikan upaya pemberdayaan UKMK

menempati posisi yang vital dan strategis untuk diintervensi oleh pemerintah. Oleh karenanya, perlu perhatian pemerintah untuk menciptakan langkah-langkah yang serius dan tepat disertai suatu komitmen yang tegas yang menuju ke arah pemberdayaan UKM dimaksud, dalam rangka menciptakan pemerataan pembangunan melalui perluasan lapangan kerja dan kesempatan berusaha yang sehat dan fair.

Pemberdayaan menurut UU No. 9 tahun 1995 adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam bentuk penumbuhan iklim usaha, pembinaan dan pengembangan, sehingga usaha kecil mampu menumbuhkan dan memperkuat dirinya menjadi usaha yang tangguh dan mandiri. Yang pada akhirnya dapat meningkatkan kemampuan dan peran UKM dalam perekonomian, yakni mengatasi masalah kesenjangan antar golongan pendapatan dan antar pelaku, ataupun penyerapan tenaga kerja. Lebih dari itu pemberdayaan UKM mampu memperluas basis ekonomi dan dapat memberikan kontribusi yang signifikan dalam mempercepat perubahan struktural, yaitu meningkatnya perekonomian daerah dan ketahanan ekonomi nasional.

*Statement* yang demikian itu, dapat dikatakan sebagai sesuatu yang penting dan berharga apabila dapat ditindaklanjuti dengan aksi yang nyata. Namun harus disadari pula bahwa untuk mencapai hal tersebut perlu suatu instrumen-instrumen pelaksana yang tepat. Tanpa itu, maka rumusan yang ideal dan bagus tersebut tidak akan berarti apa-apa seperti yang diungkapkan oleh Fadilah Putra (2001: 79) bahwa rumusan kebijakan yang dibuat tidak akan mempunyai arti apa-apa

atau hanya merupakan rangkaian kata-kata yang indah dan baku, tersimpan rapi dalam sebuah dokumen kalau tidak terimplementasikan secara benar dan tepat sasaran. Oleh karena itu, maka kajian kritis terhadap implementasi kebijakan UKM ini dianggap penting untuk dilakukan.

Tulisan ini mencoba melakukan itu dan menawarkan beberapa aspek atau faktor penting yang kiranya dapat menjadi pedoman atau sekurang-kurangnya prasyarat yang dominan agar pelaksanaan kebijakan UKM tersebut dapat dilakukan secara baik demi tercapainya tujuan legal-formal yang telah ditetapkan dalam peraturan perundangan-undangan tersebut di atas.

## B. ANALISIS DINAMIKA PERKEMBANGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN UKM

Kebijakan pemberdayaan UKM yang merupakan salah satu bentuk kebijakan distribusi di mana pemerintah bermaksud mendorong aktivitas masyarakat, yakni para pengusaha kecil, menengah dan koperasi dalam wujud pemberian kredit langsung dalam bentuk uang maupun pemberian bantuan dalam bentuk jasa seperti pembinaan, pelatihan, dan kemitraan. Upaya pemberdayaan UKM tersebut, dalam perkembangannya mengalami pasang surut baik dalam tataran wacana maupun di tingkat praktek atau pelaksanaannya mulai jaman Soeharto hingga saat ini. Tinjauan historis-kritis berikut, setidaknya dapat menggambarkan bagaimana upaya pemerintah melakukan pemberdayaan terhadap UKM tersebut.

Rezim Soeharto dengan pendekatan model *state-corporatism*nya menjadikan upaya pengembangan UKMK boleh dikatakan sebagai retorika belaka dan lebih sebagai lahan basah perburuan rente (*rent seeking*) bagi para pejabat birokrat maupun para pelaksana di lapangan atau *Street Level Bureaucracy* (SLB). Salah satu ciri khusus yang ditampilkan dalam model ini adalah kedekatan pengusaha besar dengan penguasa dan perumus kebijakan, yang dicerminkan dengan beberapa kemudahan dalam hal kredit perbankan, penyaluran produksi (akses ke pasar), lisensi impor dan lain-lainnya. Keadaan ini benar-benar membuat UKMK "tercekik" dan tidak dapat berkembang secara signifikan. Pemberdayaan yang diharapkan diubah menjadi "ketergantungan" yang mendalam terhadap pemerintah dan pengusaha besar. Implementasi boleh dikatakan sebagai sesuatu yang tidak berhasil (*unsuccessful implementation*) saat itu, sebagai akibat faktor pelaksanaan yang jelek (*bad execution*). Namun menurut penulis lebih condong pada aspek *bad luck* (bernasib jelek) karena rezim saat itu benar-benar tidak berpihak pada UKMK. Hal tersebut dapat terlihat pada praktek SLB dalam pelaksanaannya. Mereka lebih konsen untuk melakukan perburuan rente untuk kepentingan "perutnya" dengan malpraktek birokrasinya daripada upaya untuk memberdayakan dan memperkuat status UKMK dalam perekonomian bangsa. Pengembangan UKMK cenderung amat politis dan melayani kepentingan birokrasi dan pengusaha besar yang memiliki modal dan dekat dengan kekuasaan. Apa yang

oleh Rachbini dikenal sebagai paradigma konglomerasi (2001: 93).

Dalam perjalanannya, perhatian terhadap pengembangan UKMK ini terus berlanjut. Ketika Rezim Habibie muncul ke pentas kekuasaan, gaung ekonomi kerakyatan menjadi santapan para elite politik dan perumus kebijakan sebagai suatu refleksi terhadap fenomena yang telah terjadi di jaman ORBA. Sehingga tidak heran, Sidang Istimewa MPR saat itu mengamanatkan kepada pemerintah untuk melakukan strategi pemihakan yang serius dan keputusan politik yang kuat dalam upaya pemberdayaan UKMK tersebut.

Indikasi ke arah itu dapat dilihat dari salah satu strategi pemihakan kepada UKMK yang terkenal, yakni tiga belas skema kredit program yang disalurkan melalui bank komersial dan juga *stakeholders* lainnya, yakni Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serta peningkatan jaringan kerja kelembagaan dan pemihakan ekonomi dengan melibatkan LSM dan Lembaga Pemberdaya Masyarakat (LPM). Implementasi terhadap kebijakan tersebut tersendat-sendat dan belum menunjukkan hasil yang memuaskan karena situasi perpolitikan Indonesia yang belum stabil, di mana terjadi pergantian kekuasaan yang begitu cepat terhadap pemerintahan Habibie dan pergantian struktur pemerintahan dan strategi yang ada. Kali ini kebijakan UKMK benar-benar mengalami nasib yang jelek (*bad luck*). Kondisi tersebut tentu berpengaruh langsung terhadap koordinasi pelaksanaan kegiatan di lapangan, sehingga kebijakan tersebut pun tidak terlaksana secara baik dan sempurna atau efektivitas yang diharapkan tidak tercapai

secara memuaskan. Walaupun begitu pelaksanaan tetap terus berjalan.

Pada masa Republik ini dipimpin oleh Gus Dur, pemerintah pun mencanangkan strategi pengembangan UKMK dengan enam komponen langkah implementasi dalam hal: (1) peningkatan alokasi skema kredit melalui perbankan dan lembaga keuangan yang *credible*; (2) pemberian subsidi administratif dan bantuan teknis; (3) pengembangan komoditas primer pada daerah sentra produksi; (4) perluasan, modernisasi, dan integrasi jangkauan kredit kepada lembaga keuangan tradisional; (5) pemberian insentif perpajakan dan iklim usaha yang kondusif untuk peningkatan produktivitas; dan (6) revisi skema pembiayaan terhadap UKMK secara umum (Didik Rachbini: 2001;97). Tetapi ketika itu, masyarakat ternyata harus terus bersabar untuk menunggu program konkret dan *grounded* untuk menjalankan keenam *action plan* tersebut. Mengapa demikian, karena masyarakat melihat bahwa pemerintah tampak terlalu lemah terhadap kebijakan ekonominya, sehingga sering "terpeleset" menjadi tidak terfokus, terombang ambing mengikuti sikap dan kepentingan politik para aktor, atau minimal dapat dengan mudah dimanfaatkan oleh petualang-petualang bisnis atau politik, terutama yang memiliki akses istimewa terhadap Gus Dur. Akibatnya program implementasi kebijakan ini pun, masih belum jelas arah pencapaian tujuannya.

Adapun di masa pemerintahan Megawati konsentrasi terhadap pemberdayaan UKMK, kembali menjadi sorotan utama. Dengan memperhatikan kendala internal dan eksternal, seperti yang dikemukakan pada bagian

pendahuluan. Pemerintah Megawati melalui Menteri Negara Urusan Koperasi dan UKM mengeluarkan strategi prioritas untuk pemberdayaan UKMK dengan dua kegiatan pokok, yang sebetulnya kalau mau dicermati, *spiritnya* mirip dengan apa yang telah dikemukakan oleh penguasa pemerintah sebelumnya. Dua kegiatan pokok tersebut yaitu (1) penciptaan iklim usaha yang kondusif yang terdiri dari penciptaan iklim persaingan yang sehat, penciptaan peluang usaha dan pengurangan pungutan, mengembangkan kemitraan usaha dan meningkatkan budaya dan citra positif koperasi dan UKMK; (2) pengembangan sistem pendukung usaha UKMK terdiri dari peningkatan kualitas SDM, penguasaan teknologi, penguasaan informasi, penguasaan permodalan, penguasaan pasar, penataan organisasi dan manajemen, serta perlindungan terhadap usaha koperasi dan UKMK. Kedua strategi tersebut diperkuat dengan beberapa keputusan atau kebijakan penting yang dikeluarkan oleh Menekop dan UKM untuk memajukan koperasi dan UKM, yaitu Kepmenekop dan UKM No. 15 tahun 2002 yang berisi pembentukan Tim Pengarah Program Pengembangan Usaha Mikro dan Kecil melalui penguatan struktur keuangan Koperasi Simpan Pinjam dan Usaha Simpan Pinjam Koperasi dari kompensasi dana subsidi BBM tahun 2002. Keputusan kedua adalah Kepmenekop dan UKM No.31 tahun 2002 tentang strategi penguatan dan pemberdayaan UKM.

Di samping keputusan dari Menekop, pada tahun yang sama, yakni 2002, peran Departemen Perindustrian dan Perdagangan pun cukup besar dalam

hal pemberdayaan UKM ini. Berbagai kebijakan yang telah dilakukan antara lain: *Pertama*, pengembangan iklim usaha, yang meliputi: skema pecadangan usaha (*reservation*) khusus untuk pengusaha industri kecil, perlindungan melalui tarif bea masuk, penentuan fiskal melalui PPN dan PPNBM, pengaturan tata niaga impor, perluasan kesempatan memasok kebutuhan pemerintah, serta kelonggaran dan keinginan ketentuan untuk ekspor; *Kedua* pemberian bantuan teknis, modal dan prasarana/sarana penunjang yang meliputi: pengembangan *feeder points* untuk penyediaan bahan baku/penolong, bantuan hibah barang modal (mesin peralatan), bantuan promosi melalui penyelenggaraan pameran, bantuan sarana usaha (UPT, LIK, PIK, Outlet), bantuan desain produk, dan bantuan alokasi dana untuk modal usaha kecil (dana ventura, dana bergulir, penyisihan laba BUMN, dsb); *Ketiga*, kelembagaan yaitu dengan pembentukan berbagai lembaga seperti KOPINKRA, sentra-sentra industri kecil, klinik gugus kendali mutu, unit pelayanan promosi, UPT, unit pelayanan informasi dan pusat promosi. (Purwanto: 2005; 118-119). Namun sayangnya, upaya pelaksanaan strategi prioritas yang cukup menjanjikan itu kurang membawa hasil yang memuaskan karena pemerintah masih sibuk dengan urusan dinamika politik dan keamanan dalam negeri serta persoalan utang luar negeri yang berpengaruh besar pada kebijakan perekonomian kita.

Saat sekarang, pada masa pemerintahan SBY-JK, perhatian terhadap upaya pemberdayaan UKMK, juga terus dilakukan. Beberapa program yang menjadi rencana strategis

pemerintahan SBY-JK antara lain, *pertama*, program pengembangan kelembagaan koperasi; *kedua*, program pertumbuhan lingkungan usaha yang kondusif; *ketiga*, program memfasilitasi pembiayaan bagi Koperasi Usaha Kecil dan Menengah (KUKM); *keempat*, program pengembangan kewirausahaan dan sumber daya KUKM; *kelima*, program pengembangan sentra bisnis KUKM; *keenam*, program pengembangan fasilitasi pemasaran KUKM; dan *ketujuh*, program-program pendukung lainnya. Program-program ini dalam praktiknya, juga banyak mengalami hambatan. Terutama kesibukan pemerintahan SBY-JK dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang muncul diluar kehendak, seperti bencana gempa bumi di Alor (NTT), Nabire (Papua), dan bencana nasional Tsunami di Aceh. Peristiwa-peristiwa alam tersebut, secara langsung cukup berpengaruh pada upaya pemberdayaan para UKMK di tanah air. Di bidang keamanan, pemerintah masih terus digrogoti oleh berbagai bom dari para terorisme yang tidak bertanggung jawab dan tidak manusiawi. Ditambah lagi, fenomena kenaikan minyak mentah di dunia yang begitu tinggi, mencapai US\$ 62 per barel, sehingga berpengaruh sangat kuat pada formulasi APBN, akibatnya timbul berbagai kebijakan yang tidak populis, seperti kenaikan harga BBM dan penghapusan subsidi BBM. Kesemuanya itu, pada dasarnya berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap upaya pemberdayaan UKMK ini. Oleh karena itu, boleh dikatakan bahwa implementasi pemberdayaan UKMK pada periode awal pemerintahan SBY-JK ini, mengalami nasib yang jelek (*bad luck*) pula,

meskipun masih bersifat sementara, karena masa pemerintahannya masih 4 tahun lagi. Banyak hal yang masih bisa dilakukan kedepan. Apalagi SBY-JK, dalam Majalah Men's Obsession (2005; 65), pernah bertutur sebagai berikut: "dalam mengembangkan kebijakan industri dan perdagangan, ia tidak hanya memusatkan pada industri dan perdagangan yang besar. Ia secara khusus memberikan perhatian pada sektor usaha mikro, kecil, dan menengah serta koperasi (UKMK). Ia terus mendorong agar produksi UKMK memiliki daya saing agar mampu menembus ekspor dan menghasilkan devisa." Tapi kembali lagi diingatkan bahwa antara pernyataan dan kenyataan sering tidak seiring sejalan. Mudah diucapkan tapi sulit dipraktikkan. Dikatakan demikian karena masih begitu banyak faktor yang menjadi kendala. Mulai dari persoalan modal, pemasaran, jaringan permasalahan hingga teknologi tepat guna. Tanpa itu, produk-produk UKMK sangat berat menembus pasar bebas.

Dari sedikit analisis historis terhadap perkembangan pelaksanaan implementasi UKMK tersebut, dapat terlihat bahwa kebijakan ini belum dapat terimplementasikan secara baik, yang mana dampak yang terlihat bagi UKMK belum menunjukkan kemajuan yang memberi suatu nuansa keberpihakan yang dominan kepada UKMK. Mereka masih termarginalkan oleh situasi bangsa yang tidak stabil dengan pergantian pemerintahan yang sering terjadi, yang menyebabkan berubahnya strategi implementasi UKMK dan juga perilaku pejabat birokrasi dan pengusaha besar yang menerapkan prinsip mencari keuntungan pribadi daripada upaya

pemberdayaan UKMK. Ditambah lagi situasi rezim yang memberi nuansa yang kurang kondusif dengan melakukan kontrol yang ketat (*difficulty of control*) terhadap pelaksanaan program UKMK. Aktor kunci yang lain, dalam hal ini kelompok sasaran yang menjadi sasaran tujuan program, memiliki *bargaining power* yang lemah, sehingga mereka tidak bisa secara serta merta melakukan kontrol dan mendapatkan kredit yang diberikan, walaupun mereka secara normatif (memenuhi aturan dan prasyarat yang diberikan) mendapatkan kredit tersebut, tetapi karena tidak memiliki akses terhadap pengusaha besar atau penguasa (SLB) maka terpaksa keinginan mereka itu dengan sengaja tertunda. "Pembelokan-pembelokan" sasaran program atau kredit merupakan sesuatu yang cenderung mudah terjadi dalam implementasi kebijakan distribusi, sebagaimana persoalan kredit dalam Koperasi dan UKM ini, apalagi melalui suatu proses yang panjang dengan berbagai "tangan" yang siap untuk mencari rente. Atau melalui suatu jalur birokrasi yang sudah tercemar oleh penyakit mementingkan kepentingan pribadi dari pada mengedepankan *public services*. Atau kuatnya birokrasi pusat atau top eksekutif yang membuat kewenangannya sangat dominan dalam mengambil keputusan akhir, yang oleh Benny Hjern dan David Porter dikenal sebagai pendekatan *a lonely organization syndrome* dalam politik ekonomi implementasi kebijakan (dalam Michael Hill: 1993; 249). Atau meminjam pemikiran Elmore dikenal sebagai *bureaucratic process model* (dalam Michael Hill: 322).

Untuk mengatasi keadaan seperti itu, mereka menawarkan suatu model baru yang boleh dikatakan merupakan campuran antara pendekatan hirarki (kekuasaan) dan pendekatan pasar, yang disebut dengan istilah *implementation networking*. Karena menurut mereka dengan semakin berkembangnya demokratisasi dalam masyarakat, setiap implementasi program publik, pasti melibatkan peran yang begitu banyak dari berbagai aktor yang terlibat atau mempunyai kaitan langsung dengan program tersebut, entah itu pihak swasta ataupun publik. Sehingga kebutuhan akan kebebasan dan diskresi yang luas lebih dapat dijamin yang memungkinkan banyak aktor/*stakeholders* dapat melakukan pengawasan dan pengontrolan terhadap pelaksana kebijakan dari pihak pemerintah dan pengusaha, dengan maksud untuk menghindari malpraktek birokrasi tertentu.

Dari paparan di atas, dapat dikatakan bahwa pemilihan model pendekatan implementasi yang tepat menjadi suatu keharusan yang penting untuk bisa mengimplementasikan suatu kebijakan secara baik dan benar. Namun harus disadari pula bahwa suatu model tidak bisa menjawab secara sempurna kompleksitas suatu proses implementasi kebijakan tertentu. Karena model merupakan suatu penyederhanaan dari realitas yang ada atau sebagai instrumen pembantu untuk menjawab kekompleksitan suatu permasalahan yang ada. Atau barangkali modelnya sudah benar hanya saja dalam pelaksanaannya "dipelintir" oleh pelaksana kebijakan tersebut.

Sebetulnya secara teoritis, pemilihan model implementasi suatu kebijakan

tertentu, sudah diatur dengan suatu pedoman yang diungkapkan oleh Wahab (1997: 70), yakni bahwa penggunaan model dalam suatu analisis atau penelitian suatu kebijakan sangat tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijakan yang dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Sehingga sebagai pedoman awal, barangkali ada baiknya diingat bahwa semakin kompleks permasalahan suatu kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan teori dan model yang relatif operasional, yakni model yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar faktor yang menjadi fokus analisis. Jadi jelas bahwa pemilihan model analisis sangat tergantung pada kepekaan analisator kebijakan terhadap kompleksitas permasalahan yang dihadapi, berikut harus berpikir sistematis mengenai alternatif-alternatif model yang bisa *membumi* dan membawa kebijakan tertentu ke arah yang bisa dicapai dan diterapkan.

Bagi penulis, kebijakan pemberdayaan UKMK ini tidak dielaborasi dengan suatu model beserta faktor-faktor yang baku dari ahli tertentu, namun lebih pada penggabungan beberapa aspek atau faktor dari berbagai pemikiran yang dikemukakan oleh beberapa ahli dalam studi implementasi kebijakan yang menurut penulis sekurang-kurangnya faktor-faktor tersebut, bisa menjawab persoalan dalam menganalisis implementasi kebijakan pemberdayaan UKMK.

*Pertama* adalah faktor komunikasi yang terbuka dan transparan. Aspek ini ditekankan oleh tokoh-tokoh studi implementasi kebijakan antara lain adalah

Van Meter dan Van Horn (1975, dalam Wahab: 2001;79), Edward III (1980: 10), Lineberry dan Hogwood & Gun (1978; 1986, dalam Wahab: 2001;71). Dalam dimensi ini, yang perlu ditegaskan adalah bahwa para *stakeholders* harus memahami apa yang harus dilaksanakan di lapangan. Misalnya dalam hal pembinaan UKMK. Berdasarkan kenyataan bahwa keberhasilan pembinaan adalah merupakan pencapaian suatu kondisi di mana para pembina (departemen atau BUMN tertentu) misalnya dalam suatu kurun waktu tertentu mampu menunjukkan peningkatan pada "anak binaannya" tentang kemampuannya untuk lebih mandiri dan menjadi pelaku ekonomi yang tangguh. Bukan tergantung pada apakah perekonomian Indonesia mengalami suatu krisis atau tidak. Kalau tergantung pada situasi seperti itu, maka akan terjadi perkembangan UKMK yang *fluktuatif*. Artinya di saat krisis perhatian pemerintah yang serius maka perkembangannya menjadi pesat, dan di saat normal tidak mengalami kemajuan yang berarti. Kita contoh saja hasil penelitian Soetrisno (2001) pada kerajinan perak di Kotagede-Yogyakarta pada tahun 2001. Hasil penelitian itu menunjukkan bahwa para pengrajin menganggap pembinaan yang dilakukan oleh pemerintah atau mitra binaan, lebih sebagai "kelinci percobaan". Pembinaan yang dilakukan departemen perindustrian dan perdagangan terhadap usaha kerajinan perak Kotagede, berupa kursus-kursus yang ditujukan untuk memperbaiki dan mengenalkan teknologi baru dalam proses produksi kerajinan perak. Namun kursus-kursus tersebut tidak mempunyai dampak apapun pada

perkembangan kerajinan tersebut. Ini bukan disebabkan oleh sifat *konservatisme* perajin perak di Kotagede, melainkan karena sifat kursus-kursus tersebut tidak terencana. Setelah kursus itu selesai (satu dua minggu misalnya), pembinaan selanjutnya tidak berlanjut, padahal pemahaman terhadap teknologi baru tersebut belum tentu terjadi dalam waktu yang singkat, jikalau mereka mengalami kendala dalam praktek selanjutnya, maka tidak ada orang yang dapat dijadikan tempat untuk meminta bantuan. Ataupun suatu kursus dilakukan dengan materi pembinaan yang berbedabeda dari suatu waktu ke waktu yang lain, sehingga tidak ada keberlanjutan yang sinkron. Ada lagi yang lebih parah yaitu bahwa sifat teknologi yang tidak sesuai dengan sifat usaha kerajinan perak, sehingga mengeluarkan ongkos yang lebih besar untuk memanfaatkannya (Soetrisno: 2001; 43-44). Dalam nuansa seperti ini, maka komunikasi dan koordinasi antar aktor pelaksana dan kelompok sasaran harus dijalin baik dan berkesinambungan, sehingga tidak terjadi hal yang dideskripsikan di atas. Keterbukaan terhadap permasalahan yang dihadapi perlu dikomunikasikan antar kedua pihak, sehingga permasalahan substansi dapat tertangani dengan baik.

Di samping komunikasi mengenai persoalan tersebut di atas, hal-hal lain yang perlu dikomunikasikan antara lain adalah *pertama*, permasalahan dana atau keuangan, agar terjadi realisasi pinjaman yang *fair* dan akuntabilitas. Mengapa demikian? Karena masalah ini cenderung menjadi "ladang emas" bagi birokrat yang nakal untuk memperoleh rente, demikian pun bagi pengusaha nakal yang hanya mencari uang tanpa suatu kegiatan

atau usaha yang nyata. *Kedua*, adalah dalam proses perkembangan hasil usaha. Pada level ini, perlu suatu laporan yang berkala dan teratur, misalnya dari "anak binaan" menyangkut omzet penjualan, asset, tenaga kerja, penggunaan modal, dan kendala atau permasalahan yang dihadapi. Demikian juga untuk pembina, harus terus melakukan pengawasan di lapangan, memantau, mengevaluasi dan melaporkan secara periodik perkembangan pelaksanaan pembinaan. Selain dalam tataran tersebut, dilakukan pula komunikasi dan koordinasi dengan dinas atau instansi lain yang terkait untuk menghindari terjadi tumpang tindih pemberian bantuan antar BUMN atau instansi yang ada. Kalau hal tersebut terjadi maka berakibat pada ketidakmerataan pembinaan, yang pada akhirnya berdampak pada tidak tercapainya tujuan utama implementasi pemberdayaan UKMK.

*Kedua*, faktor kepatuhan (*compliance*) dan daya tanggap terhadap aturan-aturan keputusan yang ada. Faktor ini dikemukakan antara lain oleh Grindle (1980) dan Masmanian & Sabatier (1981). Pada intinya mau mengedepankan bahwa apa yang telah digariskan dalam kebijakan yang ada, baik itu aturan, kewajiban, tugas ataupun prosedur, harus dipatuhi secara cermat dan tepat oleh pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut. Maksud dari hal tersebut adalah untuk menghindari dan/atau meminimalisir *misintepretasi* terhadap aturan atau ketentuan yang telah ditetapkan. Faktor ini sangat penting untuk diperhatikan dalam implementasi

kebijakan UKMK karena berkaitan dengan penggunaan dana yang akan disalurkan. Kalau tidak demikian maka penyimpangan akan mudah dilakukan. Dalam hal ini, maka perumusan aturan, tugas, kewajiban dan prosedur tersebut harus jelas, transparan, dan tepat, sehingga dapat lebih mudah untuk menghindari interpretasi yang fleksibel terhadap ketentuan yang ada. Misalnya saja, mengenai kriteria usaha kecil. Dalam kasus yang terjadi di Flores Timur (NTT), terlihat variasi dana bantuan yang diberikan mulai dari 200 ribu sampai 50 juta rupiah, terhadap usaha kecil perorangan atau badan usaha, yang sebetulnya sudah memiliki akses ke perbankan (data dari Bappeda)<sup>2</sup>.

Mungkin ada benarnya, namun variasi yang mencolok tersebut, bisa menunjukkan terjadinya kesalahan sasaran prioritas. (Pelanggaran terhadap asas pemerataan dan keadilan mungkin terjadi disitu). Menurut Undang-undang yang ada, bahwa titik berat bantuan modal diberikan kepada usaha kecil perorangan atau badan usaha dan koperasi primer yang belum memiliki akses perbankan. Dalam kenyataannya, praktek itu tidak terarah bahkan diberikan kepada yang sebetulnya tidak terlalu membutuhkannya. Kasus seperti itu, kalau mau ditelusuri satu persatu di wilayah Indonesia ini, maka akan ditemukan banyak sekali kasus yang sama atau yang lebih dari itu. Kesengajaan melakukan interpretasi terhadap ketentuan yang berlaku dalam undang-undang sering terjadi, dan praktek tersebut biasanya disisipi dengan

2. Dalam makalah seminar, Fernandez, "Prioritas Pembangunan Daerah Kabupaten Flores Timur menuju Otonomi Daerah", Flores Timur 2003.

unsur politis antara pelaksana kebijakan dengan beberapa pihak tertentu untuk mendapatkan laba dari praktek tersebut. Atau karena kedekatan dengan pihak penguasa, sehingga kelompok sasaran yang dipilih merupakan kelompok sasaran yang punya akses ke penguasa tersebut. Ketepatan alokasi dana boleh jadi menjadi indikator yang harus diperhatikan oleh pemerintah dan *stakeholders* lainnya.

*Faktor ketiga* adalah sikap para pelaksana kebijakan pemberdayaan UKMK. Yang dimaksudkan dengan sikap di sini adalah menyangkut komitmen, tanggung jawab serta kapabilitas para implementor. Pelaksanaan UKMK akan dapat berjalan baik atau terimplementasikan secara sukses bila ada komitmen yang kuat dari para implementornya, baik itu dari lembaga pemerintahan ataupun dari pihak perusahaan (BUMN). Di samping itu rasa tanggung jawab yang besar untuk menyukseskan pemberdayaan UKMK, akan lebih mudah bagi implementor dalam mengaplikasikan program tersebut di lapangan. Kedua sikap ini akan tersempurnakan jika kapabilitas yang handal (misalnya dalam hal teknis produktif) juga dimiliki oleh implementor. Kesemuanya itu memiliki keterkaitan langsung dengan mitra binaan. Tugas dan kewajiban para pelaksana mulai dari awal pada saat penerimaan permohonan untuk mendapatkan bantuan dari pemerintah atau calon mitra binaan, akan terus berlanjut dengan melaksanakan tugas pemantauan terhadap pengembalian pinjaman. Dengan begitu, maka sikap dan kapabilitas tersebut perlu “melekat” dalam diri implementor, sehingga ia lebih bertanggung jawab terhadap tugas dan

kewajibannya serta mampu menyusun kerangka kerja yang baik dan tepat untuk melakukan kegiatan tersebut menjadi lebih efektif dan efisien.

Berkaitan dengan kapabilitas, seorang SLB harus memiliki kemampuan sebagai seorang fasilitator dan regulator yang handal untuk menengahi persoalan yang muncul, misalnya sebagai akibat dari kemitraan usaha yang dilakukan antara mitra binaan dan perusahaan inti tertentu. Mengapa dikatakan demikian, karena dalam kemitraan usaha, selalu saja terjadi konflik tertentu, yang mana lebih merugikan pada pihak mitra binaan ini (kelompok plasma atau UKMK). Sedangkan kelompok pengusaha besar tidak menderita kerugian. Hal ini dikarenakan kedua kelompok ini memiliki budaya organisasi yang berbeda. Pengusaha besar atau BUMN (perusahaan inti) memiliki budaya yang berorientasi pada budaya ekonomi kapitalis, baik dalam hal manajemen maupun tujuannya, penggunaan teknologi canggih serta menguasai jalur pemasaran, sedangkan UKMK merupakan pelaku subsisten yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan jangka pendek serta penggunaan teknologi tradisional. Sehingga ada jurang budaya yang lebar yang memisahkan perusahaan inti dan plasma. Dalam situasi seperti ini, bukan interdependen yang terjadi, melainkan ketergantungan plasma terhadap perusahaan inti. Dalam ketergantungan ini dapat muncul berbagai eksekusi yang menjerus pada tindakan eksploitasi pada plasma oleh perusahaan inti. Ini karena para plasma dianggap sebagai buruh perusahaan inti dan bukan sebagai mitra binaan usaha. Di sinilah peran SLB sebagai fasilitator dapat dilakukan dengan

menjembatani kepentingan dua mitra yang memiliki latar belakang budaya yang berbeda itu melalui penyuluhan tentang hak dan kewajiban mereka sehingga terjadi kemitraan yang murni.

*Faktor keempat* adalah penegakkan hukum dan aturan main (*law enforcement*). Kelemahan yang terjadi selama ini adalah karena aturan main antara pembina (pemerintah dan BUMN), perbankan serta UKMK tidak dilengkapi oleh suatu regulasi yang tepat sehingga operasional di lapangan sangat rawan terhadap penyimpangan dan perburuan rente aktor-aktor yang terlibat. Melihat kondisi yang ada selama ini, maka pemerintah sudah tepat melakukan regulasi yang bersifat protektif untuk melindungi kegiatan pemberdayaan UKMK, misalnya, Undang-undang Antimonopoli<sup>2</sup> seperti UU No.5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

*Faktor kelima*, yakni kualitas kelembagaan dan manajemen kelompok sasaran (atau UKMK) serta pelaksana pendamping dan pemantau seperti LSM. Pelaksanaan implementasi kebijakan pemberdayaan UKMK, harus didukung oleh suatu kelembagaan dan manajemen dari UKMK yang cukup memadai dengan visi yang jelas, sehingga operasional selanjutnya, setelah mendapatkan bantuan dana ataupun pembinaan, pelatihan dan kemitraan, bisa diaplikasikan sendiri dalam praktek kesehariannya. Oleh karena itu maka kendala internal yang dimiliki UKMK selama ini, harus segera

ditangani secara serius oleh UKMK itu sendiri (*self learning building organization*), agar supaya bantuan yang diberikan tidak mengalami kesia-siaan dan upaya pemberdayaan itu sendiri dapat terealisasikan.

Bagi pelaksana pendamping dan pemantau (baca: LSM), harus benar-benar dipilih LSM yang memadai dan memiliki kualifikasi yang memenuhi syarat,--- bukan LSM jadi-jadian yang berasosiasi dengan elite penguasa daerah dan birokrasi --- sehingga siap mendampingi dan memantau implementasi beberapa kredit program, misalkan KUT (Kredit Usaha Tani) dan KKPA (Kredit Koperasi Primer Anggotanya) yang bersentuhan langsung engan masyarakat bawah. Selama ini terkesan adanya "ketidaksiapan" LSM tertentu, sehingga harus dibayar mahal dengan anjloknya kepercayaan dan *respect* masyarakat atau kelompok sasaran terhadap LSM tersebut. Yang dampaknya cukup besar terhadap gagalnya pelaksanaan pemberdayaan UKMK. Sebab kita tahu bahwa LSM merupakan unsur penting dalam program pemberdayaan UKMK ini. Ia adalah salah satu unjung tombok dalam membangun dan penegakkan *civil society*.

*Faktor keenam* adalah karakteristik rezim atau pemerintah yang kondusif. Aspek ini menjadi hal yang penting untuk mendukung tercapainya pelaksanaan pemberdayaan UKMK yang baik. Fenomena ORBA dengan *state corporatism*nya hendaknya menjadi

2. ini adalah refleksi dari semangat untuk membangun sistem ekonomi pasar yang efisien, terbuka dan sehat. Bahkan suatu bangsa yang hendak maju menuju sistem ekonomi dan politik yang modern perlu meletakkan fondasi sistem legalnya di bidang ekonomi dalam bentuk peraturan, yang menjaga agar dunia usaha bersaing secara sehat, jujur dan adil. Kehadiran instiutsi legal ini, merupakan syarat mutlak bagi sistem ekonomi yang moderen. (Didik Rachbini: 2001;77)

pelajaran berharga bagi pemerintah sekarang untuk bisa mengambil langkah yang lebih maju dan kondusif untuk tidak mengulang lagi persoalan tersebut. Karena dampaknya sangat besar bagi ketidaksuksesan upaya penguatan ekonomi rakyat dan penciptaan kesejahteraan masyarakat bawah. Memang cukup dilematis bagi pemerintah sekarang untuk mengambil tindakan yang jitu dalam menciptakan iklim yang kondusif bagi UKMK. Mengedepankan strategi pemihakan dan afirmatif yang berlebihan kepada UKMK, cenderung merusak upaya kemandirian atau pemberdayaan UKMK, sebaliknya strategi "pembiaran" dengan tingkat intervensi yang amat minimal dapat menjadi bumerang, karena tingkat dan ajang pertarungan yang seimbang dalam mekanisme pasar belum tercipta. Lebih bahaya lagi, apabila rezim yang berkuasa saat ini bermain-main dengan semantik intervensi minimal – karena minimnya anggaran negara dan perubahan status menjadi kementerian negara – tetapi menyimpan agenda politik tertentu untuk memanfaatkan luasnya jaringan kerja UKMK di seluruh Indonesia untuk maksud-maksud politis. Pemerintah sekarang justru dituntut untuk meningkatkan kemandirian UKMK, minimal tidak "memaksa" gerakan UKMK untuk turut serta melaksanakan program-program titipan pemerintah. Cukuplah sudah pengalaman masa lalu, saat UKMK terbebani harus berkontribusi pada program-program ketahanan pangan, swasembada beras, dan program populis lainnya, yang sebenarnya memberikan banyak manfaat kepada pemerintah dan para politisi, bukan kepada UKMK, karena gerakan tersebut

lebih sering menjadi ujung tombak kepentingan birokrasi dan partai politik tertentu.

### C. PENUTUP

Dari beberapa aspek yang dielaborasi sebelumnya, kita dapat melihat bahwa upaya pencapaian tujuan kebijakan pemberdayaan UKMK di Indonesia, memiliki dimensi politik-ekonomi yang kental dengan praktek perburuan rente yang dominan, sehingga sangat memungkinkan terjadinya kegagalan dalam upaya memperkuat basis perekonomian nasional dan penciptaan kesejahteraan masyarakat bawah dan menengah. Tanpa suatu kepekaan yang kritis dari *policy makers* dan *stakeholders*, --baik itu pemerintah, pengusaha besar dan BUMN, perbankan, LSM, LPM, serta kelompok sasaran yang terlibat dalam kebijakan tersebut --, terhadap beberapa aspek atau faktor yang diketengahkan dalam uraian di atas, seperti: komunikasi yang terbuka dan transparan, kepatuhan dan daya tanggap terhadap peraturan dari keputusan yang ada, sikap dari para pelaksana, penegakkan hukum dan aturan main yang benar, kualitas internal kelembagaan dan manajemen kelompok sasaran serta LSM pendamping dan pemantau, serta karakteristik rezim yang kondusif, maka kiranya implementasi kebijakan pemberdayaan UKMK ke depan akan mengalami suatu kegagalan lagi.

Oleh karena itu apapun resikonya, aspek-aspek tersebut sekurang-kurangnya perlu diperbaiki dan menjadi fokus perhatian oleh pembuat kebijakan, implementor, ataupun *stakeholders* yang terlibat di dalam upaya pemberdayaan UKMK. Di samping itu, hal lain yang

perlu diperhatikan pula adalah upaya penciptaan rasa *collective consciousness* dalam setiap *stakeholders* yang terlibat dan berkaitan langsung dengan kebijakan tersebut, serta sistem *check and balance* yang tepat, di samping permodalan, pemasaran dan jaringan kerjasama antar organisasi terkait. Semuanya itu diharapkan akan dapat menciptakan suatu iklim yang kondusif bagi perkembangan UKM, agar dapat berhasil dalam membangun perekonomian rakyat yang kuat, kompetitif, dan mandiri, guna memajukan dan mensejahterahkan masyarakat serta sekaligus mendukung perekonomian nasional itu sendiri, yang saat ini sedang dirundung penyakit krisis multidimensi yang terus berlanjut dan sudah sangat kronis.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Edward III, George C; 1980, *"Implementing Public Policy"*, Washington DC, Congress Conal Quarterly Press
- Grindle, M. (ed); 1980, *"Politic and Policy Implementation in the Third World"*, Princeton University Press
- Mazmanian, Daniel, and Paul A. Sabatier; 1981, *"Effective Policy Implementation"*, Lexington Mass DC: Heath
- Hill, Michael; 1993, *"The Policy Process"*, Harvester Wheatsheat, London
- Nitisemito, Alex S.; 1980, *"Sebab-Sebab Kegagalan Perusahaan"*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Putra, Fadilah; 2001, *"Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik"*, Pustaka Pelajar, Cetakan Pertama, Yogyakarta
- Purwanto, Erwan Agus, dkk; 2005, *"Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlamentar"*, Gava Media, Yogyakarta
- Rachbini, Didik & Arifin, Bustanul; 2001, *"Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik"*, PT Grasindo, Jakarta
- Soetrisno, Loekman; 2001 *"Demokratisasi Ekonomi dan Pertumbuhan Politik"*, Kanisius, Cetakan Kelima, Yogyakarta
- Tjakrawerdaya, Soebiakto; 1995, *"Potret Pengusaha Kecil : Besar Tapi Rapuh,"* Info Bisnis, Edisi 16
- Wahab, A. Solichin; 2001, *"Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Impelementasi kebijaksanaan Negara"*, Bumi Aksara, Cetakan Kedua, Jakarta

#### Majalah dan Surat Kabar

- Fernandez, Felix, "Prioritas Pembangunan Daerah Kabupaten Flores Timur Menuju Otonomi Daerah", Flores Timur 2003
- Men's Obsession, Edisi Khusus, 2005
- Media Indonesia, 10 Desember 2001