

BAB . I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 007 tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2005-2009, menetapkan prioritas pembangunan diarahkan pada pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran. Target yang ingin dicapai adalah mengurangi angka kemiskinan dari 9,9 % tahun 2004 menjadi 5,1 % pada tahun 2009, serta mengurangi jumlah pengangguran dari 16,6 % tahun 2004 menjadi 8,2 % tahun 2009. Untuk mencapai tujuan tersebut, salah satu cara yang ditempuh adalah dengan memberdayakan kelompok usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM), serta meningkatkan peran serta koperasi dalam proses pemberdayaan UMKM.

Sebagai derivasi dari kebijaksanaan yang dituangkan dalam Perpres nomor 07 tahun 2005 tersebut, Kementerian Negara Koperasi dan UKM mengeluarkan Rencana Tindak Jangka Menengah (RTJM) 2005 -2009, yang menetapkan kerangka dasar pelaksanaan program pengembangan koperasi dan UMKM, dalam bentuk pelaksanaan berbagai program perkuatan KUMKM. Program ini dirancang secara komprehensif dari semua aspek usaha Koperasi dan UMKM (KUMKM), sejak dari penyiapan SDM, sampai dengan pemasaran produk UMKM. Program perkuatan KUMKM yang dirancang di tingkat pusat dan dilaksanakan disemua daerah ini, diharapkan dapat menjadi stimulan bagi UMKM maupun pemangku kepentingan (stake holder) lainnya untuk meningkatkan produktifitas UMKM.

Program perkuatan UMKM menggunakan berbagai sumber pendanaan antara lain dari APBN, dari dana Surat Utang Pemerintah Nomor rekening 005 (SUP-005) dan dari Program kompensasi pengurangan subsidi BBM (PKPS-BBM). Pihak-pihak yang dilibatkan dalam program ini juga cukup banyak, baik instansi pemerintah, pihak perbankan, Pemerintah Daerah (Pemda), maupun pihak pengusaha swasta besar. Untuk mengawasi pelaksanaan program perkuatan, telah dirancang sistem

monitoring dan evaluasi, tetapi program tersebut hanya menggunakan tolok ukur yang hanya terbatas untuk melihat keberhasilan penyaluran dana perkuatan, sehingga kegiatan monitoring dan evaluasi tersebut juga hanya melaporkan keberhasilan penyaluran baku pinjaman yang disediakan.

Program perkuatan dari aspek konsepsi perkreditannya tetap merupakan kredit murah (*cheaps money credit*), yang ditujukan untuk kelompok masyarakat miskin, dengan persyaratan yang ditetapkan berdasarkan pendekatan sektoral. Di samping itu juga unsur legalitas peminjam masih menjadi persyaratan utama program ini. Jenis program perkreditan seperti ini memang secara umum telah dilaksanakan diberbagai negara berkembang dengan tingkat keberhasilan yang relatif rendah. Menurut Sondakh (1986) kredit mikro yang bersifat sektoral dengan subsidi bunga bagi pengembangan tanaman jagung di Brazil merupakan puncak keberhasilan program perkreditan seperti tersebut (program kredit mikro untuk orang miskin). Pengembalian kredit tersebut mencapai 32,6 % dan kredit tersebut mampu meningkatkan produksi sebesar 21,4 %. Sedangkan program sejenis ditempat lainnya termasuk di Indonesia (KCK, KUK, KUT dan sebagainya), tidak pernah diketahui kesudahannya, atau hilang begitu saja. Dari aspek politis kejadian seperti itu memang bukan masalah, karena setiap rezim yang berkuasa di negara berkembang pada umumnya memang berkeinginan untuk menunjukkan komitmennya dalam mengangkat harkat orang miskin. Kegagalan ini baru menjadi masalah kalau dianalisis dari aspek ekonomi dan sosial.

Terkait dengan upaya pemerintah untuk menumbuh-kembangkan UMKM melalui program perkuatan, perlu dikemukakan pendapat Muhammad Yunus (2006) pendiri Grameen Bank di Bangladesh, tentang kemiskinan. Yunus berpendapat bahwa ***'Pengentasan kemiskinan haruslah merupakan suatu proses bertahap yang berkelanjutan dalam menciptakan asset oleh masyarakat miskin sendiri.*** Peran pemerintah hanyalah sebagai triger (pemicu) atau perangsang (stimulant), dan bukan sebagai lembaga sosial. Lebih lanjut dikatakan ***'Masyarakat miskin tahu apa yang harus mereka lakukan, tapi para pembuat keputusan tidak mau percaya***

kalau mereka mampu.' 'Kemiskinan menutupi seseorang, sehingga membuat mereka terlihat bodoh dan tidak punya inisiatif. Jika mereka dihargai maka kerangka kerja yang paling sederhanapun akan mampu memberikan kesempatan dan memotivasi mereka untuk memperbaiki kehidupannya sendiri. Setiap orang memiliki kemampuan terpendam', yang disebutnya sebagai kemampuan mempertahankan hidup. Kenyataan bahwa kaum miskin tetap hidup membuktikan bahwa mereka memiliki kemampuan. Jadi para pengambil kebijakan tidak perlu mengajari mereka bagaimana untuk bertahan hidup, sedangkan para pengambil keputusan sendiri tidak banyak memahami kehidupan mereka.

Yang banyak terlihat dalam mengurangi kemiskinan di negara-negara berkembang menurut Stukey (1995), adalah bila pemerintah sering kali melupakan potensi yang ada pada kelompok miskin tersebut. Sebagian besar program kredit mikro dilaksanakan berdasarkan pendekatan sektoral dengan memasukkan unsur subsidi bunga. Menurut Anwar (1992) konsepsi perkreditan yang demikian sepertinya hanya merupakan obat penghilang rasa sakit (***analgesic***), yang tidak pernah menghilangkan penyakitnya dan jika dipakai terlalu lama malah bisa menimbulkan penyakit lain. Gopar. A.Helmawi (2006) malah mengatakan kebijakan kredit masal bersubsidi merupakan ***moral Hazard*** (pengeroposan moral), yang cepat atau lambat dapat berdampak negatif bagi para peminjamnya, maupun pemerintah yang merancang dan melaksanakan program tersebut. Hal ini antara lain terlihat dari banyaknya jumlah peminjam kredit KUT yang sekarang terjerat hutang dari program yang juga dilaksanakan oleh Departemen Koperasi dan UMKM pada awal masa reformasi beberapa tahun yang lalu.

Beberapa indikator kelemahan dan ketidak-berhasilan kredit mikro bersubsidi juga pernah dikemukakan oleh Gonzales 1982 antara : a) Penetapan tujuan penggunaan ditingkat makro (Pusat) yang dilaksanakan di tingkat mikro (regional), menyebabkan timbulnya bias dalam pendistribusian kredit. Akibatnya banyak alokasi kredit yang jatuh pada perorangan, kelompok atau daerah yang tidak potensial. Sebaliknya para peminjam perorangan, kelompok atau daerah yang berpotensi besar

untuk memanfaatkan sumberdaya tersebut tidak mendapatkannya ; b) Pagu kredit yang ditetapkan secara agregat dalam jumlah tertentu menyebabkan terbatas kesempatan bagi peminjam untuk menyesuaikan kebutuhan dengan jumlah kredit yang diterima, sedangkan di tempat lain orang atau kelompok lain mungkin terjadi kelebihan pinjaman, dan hal ini menyebabkan terjadinya pemborosan dalam penggunaan pinjaman ; c) Subsidi bunga dapat mengundang kelompok yang bukan menjadi target sasaran untuk ikut menikmati pinjaman tersebut dan ; d) Persyaratan ketat yang ditetapkan dapat menjadi kendala bagi kelompok potensial yaitu masyarakat miskin yang berpengetahuan rendah, untuk mendapatkan kredit tersebut.

Dari berbagai kelemahan program perkreditan yang dirancang oleh pemerintah di negara-negara berkembang, Yunus (2006) berpendapat penghambat terbesar bagi masyarakat miskin di daerah untuk meningkatkan pendapatannya adalah tidak adanya akses ke lembaga perkreditan formal terutama perbankan. Bank komersial tidak pernah percaya pada kemampuan orang-orang lemah tersebut. Konsepsi kredit perbankan yang bersandar pada prinsip 5C (***The five C of credit***), yaitu ***Character, colateral, capital, Capacity of repayment dan Condition of economics***, tidak akan pernah dapat dipenuhi oleh kelompok UMKM. Lebih lanjut dikatakan oleh Yunus "jika mereka (kelompok miskin)" disediakan kredit dengan persyaratan yang sesuai, maka mereka sendiri bisa menentukan bagaimana cara yang terbaik untuk meningkatkan pendapatannya. Sebenarnya mereka (orang miskin) sangat pintar dan ahli dalam bertahan hidup. Hal ini telah dibuktikan dari eksistensi mereka yang mampu bertahan dalam situasi yang tidak terfikirkan kesulitannya dari generasi-ke generasi. Pada akhirnya dikatakan kredit dan kesempatan (peluang) kerja merupakan kunci untuk membangunkan kesadaran mereka akan kemampuannya. 'Meminjamkan uang saja tidak akan membantu orang miskin,' kecuali bila pada saat yang sama kepada mereka juga diberikan kesempatan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki, yang akan membantu mereka mengatasi berbagai masalah yang sepertinya tidak ada habisnya.'

Selama 40 tahun terakhir ini mungkin sudah lebih dari 50 Triliun Rupiah dana yang dihabiskan untuk melaksanakan berbagai program kredit mikro dengan pendekatan sektoral dan subsidi bunga yang dilaksanakan di Indonesia (Hasibuan 2005) . Yang terlihat sekarang ini pada lapisan masyarakat miskin masih seperti dulu. Angka kemiskinan masih lebih dari 2 digit, bahkan Bank Dunia (Wordl Bank) tanggal 7 Desember 2006, mengatakan jumlah orang miskin di Indonesia sekarang ini sudah mencapai 100 juta orang, atau antara 40 sampai dengan 50 % dari penduduk Indonesia berpenghasilan kurang dari 2 USD per hari per orang. Lalu bagaimana keberhasilan berbagai program perkreditan termasuk program perkuatan KUMKM yang dilaksanakan oleh pemerintah sekarang ini ?.

Untuk program-program perkreditan yang dilaksanakan pada waktu-waktu yang lalu seperti KCK, KUK, dan KUT memang tidak perlu dijawab lagi keberhasilan dan keberadaannya, karena sudah menjadi bagian kelam dari kebijakan rezim yang berkuasa pada waktu itu. Tetapi bagaimana dengan program perkuatan yang dilaksanakan selama 6 tahun terakhir ini ?. Untuk program tahun 2000 sampai dengan tahun 2004, juga tidak perlu dipermasalahkan lagi karena tingkat keberhasilannya tidak pernah diketahui dan keberadaannya juga sudah hilang tak tentu rimbanya. Yang perlu diperhatikan adalah program-program yang dilaksanakan selama tahun 2005 dan tahun 2006, karena sebagian uang tersebut masih ada, baik di masyarakat (UMKM), di koperasi atau di instansi / bank penyalur.

1.2. Permasalahan

Seperti dikemukakan di atas, program perkuatan UMKM ini dilaksanakan dengan melibatkan banyak pihak, baik sektoral maupun instusional. Dalam beberapa kegiatan bahkan Kementerian Negara Koperasi dan UKM, kewenangannya sangat terbatas seperti misalnya dalam program subsidi pupuk dan benih, program perkuatan kelompok masyarakat miskin di daerah tertinggal dan program penyaluran dana yang bersumber dari SUP-005. Untuk penyaluran subsidi pupuk dan pembangunan masyarakat di daerah tertinggal, Kementerian Negara Koperasi dan UKM sama sekali tidak memiliki kewenangan walaupun sasarannya adalah juga

UMKM. Sedangkan pada program perkuatan yang bersumber dari dana SUP-005, Kementerian Negara Koperasi dan UKM hanya memiliki kewenangan sebatas memberikan rekomendasi untuk institusi penyalurnya saja (perbankan). Kewenangan penuh hanya diberikan kepada Kementerian Negara Koperasi dan UKM pada penyaluran dana perkuatan yang bersumber dari APBN, melalui program-program perkuatan yang dirancang oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM sendiri, seperti program-program perkuatan sektoral dan program perkuatan melalui pengembangan unit simpan pinjam koperasi (USP Koperasi) dan program perkuatan melalui Koperasi simpan pinjam (KSP).

Secara kumulatif sejak tahun 2004 sampai dengan bulan Oktober tahun 2006 jumlah penyaluran dana program-program perkuatan dari Kementerian Negara Koperasi dan UKM yang bersumber dari APBN telah mencapai 2,35 Triliun Rupiah. Hasil monitoring yang diberikan sampai sekarang ini hanya berupa informasi jumlah penyaluran dan jumlah koperasi serta UMKM yang mendapatkan bantuan pinjaman perkuatan tersebut saja, sedangkan sejauh mana manfaat yang dirasakan oleh para peminjam dan bagi koperasi belum terukur dengan baik.

Informasi tentang kemampuan penyaluran saja tentunya tidak cukup untuk menilai keberhasilan suatu program perkreditan. Sesuai dengan output yang akan dicapai yaitu mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran, idealnya untuk menilai keberhasilan program tersebut harus dilakukan secara komprehensif, dengan memperhatikan banyak faktor, baik faktor output maupun faktor inputnya. Kalau pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran yang ingin dijadikan output akhir maka ada tujuan antara yang juga perlu dikaji lebih dulu yaitu ; a) Apakah sasaran program sudah dicapai dengan baik (tepat sasaran), yaitu penerima kredit adalah benar-benar orang yang memerlukan dan memiliki potensi untuk menggunakan kredit tersebut ; b) Apakah yang bersangkutan benar-benar telah menggunakan kredit yang diterima untuk menjalankan usaha yang sesuai dengan potensi diri dan lingkungannya ; c) apakah dengan menjalankan usaha tersebut ada peningkatan penghasilannya. Kalau tadinya penganggur apakah sekarang telah mendapatkan

pekerjaan, dan jika dia sudah berusaha apakah dengan adanya bantuan perkuatan terhadap usahanya sudah ada peningkatan pendapatannya serta ; d) jika program perkuatan melibatkan koperasi, apakah koperasi yang melakukan penyaluran tersebut menerima dampak positif dari kegiatan ini .

Walaupun program perkuatan dirancang dan dilaksanakan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM, tetapi kegiatan usaha UMKM merupakan kegiatan usaha ekonomi yang keberhasilannya melibatkan banyak unsur sejak dari hulu (penyediaan bahan baku), sampai dengan hilirnya (pemasaran pada konsumen). Seperti layaknya program multidimensional lainnya, yang melibatkan banyak pihak. maka peluang timbulnya permasalahan dalam pelaksanaan program tersebut juga menjadi cukup besar. Satu hal penting yang harus mendapat perhatian adalah tolok ukur keberhasilan program tersebut seharusnya sudah ditetapkan secara sistematis sesuai dengan tujuan dan output yang akan dicapai. Dari berbagai petunjuk operasional yang dikeluarkan oleh Kementerian Negara Koperasi dan UKM, terlihat bahwa orientasi pencapaian tujuan hanya dibatasi sampai dengan keberhasilan penyalurannya (nilai, dan jumlah UKM yang mendapatkan bantuan) saja. Akibatnya pemanfaatan dan kemanfaatan program tersebut bagi peminjam, yang merupakan sasaran pencapaian output akhir yang paling diharapkan yaitu "seberapa besar kemampuan program-program perkuatan tersebut dapat mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran, tidak dimasukkan dalam kalkulus perencanaan. Dengan demikian adalah wajar jika sampai sekarang ini tidak pernah diketahui dengan pasti sejauh mana tingkat keberhasilan program tersebut mampu mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran.

Kajian dari aspek dasar kebijakan memperlihatkan bahwa di satu sisi program ini merupakan stimulator bagi pemberdayaan UMKM, yang secara langsung menjadi pembuka jalan untuk dilaksanakannya berbagai program pendukung lainnya. Sedangkan di sisi yang lain harus diakui bahwa ada kemungkinan bahwa program ini dapat bernasib sama dengan program-program lainnya yang bersifat dari atas ke bawah (top down). Untuk mengantisipasi segala kemungkinan terburuk yang mungkin

terjadi, maka perlu diwaspadai asumsi bahwa "pelaksanaan program perkuatan belum sesuai dengan harapan". Kegagalan program perkuatan dapat saja terjadi akibat timbulnya berbagai permasalahan dan kendala, baik kendala dalam hal proses seleksi penyaluran dan pemanfaatannya, maupun kendala internal UMKM dalam melaksanakan kegiatan usaha yang mendapat bantuan perkuatan tersebut. Demikian juga dapat dimaklumi bahwa walaupun bantuan perkuatan yang diberikan sudah cukup banyak bentuk dan jenisnya, tetapi bila dicermati akan terlihat jenis dan jumlah bantuan yang diberikan tersebut masih jauh dari mencukupi. Dengan perkataan lain bantuan yang diberikan belum sesuai dengan jumlah dan kebutuhan UMKM, karena jumlah dan kebutuhan UMKM sangat banyak dan sangat beragam, baik antar aspek, antar sektor maupun antar daerah.

Kekhawatiran di atas tampaknya cukup beralasan karena selama ini Kementerian Negara Koperasi dan UKM hanya menetapkan para penerima bantuan perkuatan berdasarkan pada kebutuhan agregatif, dan kriteria yang terangkum dalam petunjuk pelaksanaan bantuan perkuatan UMKM. Oleh sebab itu mengingat proses penunjukan itu sendiri hanya didasarkan pada kriteria yang ditetapkan dalam petunjuk pelaksanaan, maka bukan tidak mungkin akan ada bias akurasi penunjukan, yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan program tersebut. Demikian juga alokasi pagu kredit per peminjam yang bersifat top down, dapat saja menimbulkan bias dalam pemanfaatannya.

Sejalan dengan uraian di atas maka pertanyaan mendasar yang perlu dicarikan jawabannya melalui kajian ini, yaitu : 1.) Seberapa jauh tingkat ketepatan penunjukan UMKM penerima bantuan perkuatan, dan 2.) Bagaimana dampak pemanfaatan Bantuan Perkuatan tersebut terhadap pengembangan kinerja bisnis UMKM. Demikian juga mengingat program perkuatan UMKM sudah berjalan lebih dari 5 (lima) tahun, maka sejalan dengan pertanyaan diatas, timbul pertanyaan lain yang perlu dikemukakan adalah ; 3) Seberapa jauh dan seberapa besar tingkat

keberhasilan dari Program tersebut dalam mencapai tujuan akhirnya, atau output yang diharapkan yaitu mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran.

Layaknya program yang sudah berjalan cukup lama tentunya kegiatan tersebut sudah mengindikasikan keberhasilan, kendala dan permasalahan yang dihadapi. Indikasi yang terlihat secara visual di lapang antara lain adalah "Adanya pertumbuhan usaha dari beberapa KUMKM yang mendapatkan bantuan perkuatan, sesuai dengan indikator keberhasilan yang ditetapkan yaitu peningkatan omset usaha dan laba serta penyerapan tenaga kerja. Namun demikian indikasi-indikasi visual seperti itu tampaknya belum dapat sepenuhnya dijadikan bahan acuan yang relevan dalam upaya penyempurnaan kebijakan perkuatan KUMKM, karena belum mengarah pada output akhir yang diharapkan yaitu peningkatan pendapatan dan peningkatan kemampuan penyerapan tenaga kerja dari KUMKM tersebut". Untuk mengukur kedua tolok ukur terakhir ini memang sulit untuk dapat dilakukan dengan metoda evaluasi sederhana. Kegiatan ini harus juga dapat menjawab berbagai penyebab dari output yang terukur tersebut, untuk itu maka diperlulan adanya kajian yang komprehensif, agar keabsahannya dapat dipertanggung jawabkan.

1.3. Tujuan Pengkajian

Sejalan dengan permasalahan di atas maka tujuan kajian ini ditujukan untuk :

- a) Menganalisis kinerja UMKM yang menerima bantuan perkuatan khususnya di bidang produksi dan permodalan serta faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program ;
- b) Menemukanali pemanfaatan dan berbagai permasalahan yang dihadapi UMKM dalam program perkuatan dan ;
- c) Mengetahui seberapa jauh program perkuatan dibutuhkan UMKM

1.4. Manfaat Pengkajian

Adapun manfaat yang diharapkan dari kajian ini adalah ; didapatkannya kesimpulan hasil kajian yang menggambarkan dampak program perkuatan bagi perkembangan UMKM, serta permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaannya, sehingga dapat menjadi bahan masukan bagi para pengambil kebijaksanaan dalam rangka menyempurnakan kebijakan perkuatan ke depannya. Selain itu kajian ini diharapkan mampu menyajikan alternatif model evaluasi dan monitoring program-program perkuatan yang dilakukan Kementerian Negara Koperasi dan UKM.

1.5. Output Kajian

1. Pelaksanaan program perkuatan yang dilaksanakan antara tahun 2004 sampai dengan tahun 2005 khusus untuk dua jenis program utama yaitu Program Sektorial, dan KSU/USP ;
2. Kinerja UMKM penerima bantuan perkuatan dilihat dari aspek pemilikan aset, permodalan, omset usaha, produktifitas, penggunaan teknologi dan laba yang diperoleh ;
3. Kemanfaatan program dari aspek peningkatan pendapatan dan penyerapan kerja serta daya dukungnya dalam mengurangi pengangguran ;
4. Kemanfaatan program terhadap pemberdayaan Koperasi melalui peningkatan omset usaha dan pelayanan serta partisipasi anggotanya ;
5. Permasalahan yang dihadapi UMKM serta kondisi dan tingkat pengaruh dari faktor-faktor dominan yang mempengaruhi keberhasilan program dalam mencapai tujuannya serta :
6. Paparan program dari aspek pendekatan, konsepsi, prinsip dan pola pelaksanaan yang dilalukan oleh UMKM.