
PENDAHULUAN

Kajian Evaluasi Dan Revitalisasi Kebijakan Pemerintah Di Bidang Koperasi Dan UKM

1.1. Latar Belakang

Pembangunan Koperasi dan UMKM menjadi salah satu program prioritas dari Kabinet Indonesia Bersatu, dan telah diformalkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2005 tentang RPJM Nasional Tahun 2004 - 2009. Koperasi dan UMKM (KUMKM) diyakini mampu menjadi dinamisator dan penyangga bagi perekonomian nasional. Pembangunan KUMKM di Indonesia telah berjalan secara baik, namun bagi banyak kalangan dirasakan masih berjalan lambat, sehingga upaya percepatan pembangunan UKM selalu dimasukkan dalam berbagai program monitoring yang terkait dengan pinjaman internasional, seperti: ADB, IMF (pada masa lalu), dan selalu menjadi perhatian utama dari Presiden RI yang memasukkan pentingnya perluasan peranan UKM dalam Keppres No 17 Tahun 2006 tentang UKP3R. Masuknya pembangunan KUMKM dalam agenda percepatan reformasi ekonomi mengindikasikan perlunya upaya percepatan pembangunan KUMKM di Indonesia pada masa mendatang.



Pembangunan KUMKM memerlukan landasan hukum yang jelas dan tegas, serta dipahami secara baik oleh lintas pelaku agar dapat efektif diimplementasikan sebagai dasar memberdayakan KUMKM di Indonesia. Landasan hukum pembangunan KUMKM sebenarnya cukup kuat, dimulai dari substansi Undang-undang Dasar yang dijabarkan ke dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian dan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil serta berbagai undang-undang lainnya, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan berbagai Keputusan Menteri khususnya Menteri Koperasi dan UKM. Namun, implementasi peraturan dan kebijakan pengembangan KUMKM relatif berjalan lamban dan hanya sedikit gerakan koperasi, pelaku usaha dan masyarakat yang memahaminya, dan pada sisi lain perhatian dunia internasional terhadap perkembangan KUMKM sangat besar, sehingga pembangunan KUMKM selalu menjadi fokus perhatian dalam berbagai agenda pertemuan internasional seperti: APEC, ASEAN, UNDP, dan berbagai forum kerjasama ekonomi lainnya.

Kelambanan dan ketersendatan implementasi berbagai kebijakan pemerintah di bidang KUMKM perlu dikaji lebih lanjut, apakah berkaitan dengan substansi pengaturan kebijakan yang kurang relevan dengan dinamika perkembangan KUMKM; atau ketidakkonsistenan kebijakan dari tahun ke tahun; atau kurangnya sosialisasi dan rendahnya pemahaman substansi di kalangan pelaku usaha; atau berkaitan dengan tumpang tindihnya kebijakan satu dengan yang lain sebagai akibat kodifikasi yang kurang jelas; atau substansi pengaturan kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan KUMKM, atau berbagai alasan lainnya.

Kajian ini akan mengevaluasi berbagai kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan KUMKM, dan mengevaluasi efektivitasnya. Hasil kajian diharapkan dapat dijadikan dasar untuk merevitalisasi berbagai kebijakan pemerintah di bidang KUMKM. Kajian ini juga berupaya mengidentifikasi berbagai faktor, kebijakan dan program yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan KUMKM di Indonesia secara berkelanjutan, sehingga target pencapaian pembangunan KUMKM yang ditetapkan dalam RPJM Nasional dapat tercapai pada tahun 2009 mendatang.



1.2. Perumusan Masalah

Pembangunan koperasi dan UMKM berkaitan dengan banyak aktor dan banyak variabel yang berpengaruh serta bersifat *multi years*, sehingga sulit untuk diukur tingkat keberhasilannya sebagai 'buah karya' suatu instansi atau bahkan suatu rezim pemerintahan. Kondisi ini diperparah dengan tidak adanya basis data KUMKM yang akurat, program yang konsisten dan berkelanjutan, serta lemahnya koordinasi lintas pelaku dalam memberdayakan KUMKM.

Hasil studi di banyak negara mengindikasikan bahwa KUMKM dapat berperan sebagai dinamisator dan stabilisator perekonomian nasional, disamping sebagai salah satu motor pertumbuhan ekonomi nasional. Hal inilah yang menyebabkan dunia internasional dan pengamat ekonomi sangat yakin, bahwa KUMKM sebagai salah satu instrumen peningkatan kesejahteraan rakyat yang ampuh dan berkelanjutan, serta akan selalu menjadi isu politik yang utama dalam menarik dukungan rakyat. Wacana akselerasi pemberdayaan KUMKM akan selalu menjadi topik dari waktu ke waktu, karena luasnya kompleksitas masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan KUMKM. Untuk itu, permasalahan ini harus segera diurai satu per satu, sehingga dapat diperoleh akar masalahnya, serta dipecahkan secara terintegrasi dan berkelanjutan.

Masalah Klasik UKM

Dalam kasus Indonesia, masalah yang dikemukakan KUMKM cenderung tidak berubah dari dahulu hingga sekarang. Masalah-masalah yang selalu dikemukakan adalah kesulitan akses pembiayaan, pemasaran, informasi teknologi, dan kualitas sumber daya manusia. Karena selalu ada, maka masalah-masalah ini acap disebut sebagai masalah-klasik-KUMKM. Adanya masalah klasik KUMKM menunjukkan bahwa pemerintah tidak pernah secara tuntas mencarikan solusi dan menyelesaikan masalah-masalah tersebut.

Gap Pencapaian Riil

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tahun 2004-2009, ditetapkan 5 sasaran pembangunan KUMKM yaitu (1) meningkatnya produktivitas



UMKM dengan laju pertumbuhan lebih tinggi dari laju pertumbuhan produktivitas nasional, (2) meningkatnya proporsi usaha kecil formal, (3) meningkatnya nilai ekspor produk UKM dengan laju pertumbuhan lebih tinggi dari laju pertumbuhan nilai tambahnya, (4) berfungsinya sistem untuk menumbuhkan wirausaha baru berbasis Iptek, dan (5) Meningkatnya kualitas kelembagaan dan organisasi koperasi sesuai jati diri koperasi (70.000 unit koperasi berkualitas). Pengamatan statistik pembangunan KUMKM menunjukkan adanya negatif Gap pencapaian riil pembangunan KUKM dengan sasaran yang telah ditetapkan dalam RPJM 2004 – 2009 tersebut.

Tabel 1. 1. Sasaran dan Pencapaian Pemberdayaan KUKM

SASARAN PEMBERDAYAAN KUKM	PENCAPAIAN
Meningkatnya produktivitas UMKM dengan laju pertumbuhan lebih tinggi dari laju pertumbuhan produktivitas nasional	Laju produktivitas (PDB/TK) UKM bertendensi menurun Belum tercapai (laju pertumbuhan PDB UKM 5,4%, sedang laju pertumbuhan ekonomi nasional 5,6%.
Meningkatnya proporsi usaha kecil formal	Sulit diukur (belum ada pendataan); Sulit tercapai (laju formal < laju UKM)
Meningkatnya nilai ekspor produk UKM dengan laju pertumbuhan lebih tinggi dari laju pertumbuhan nilai tambahnya	Dapat dicapai (rerata laju pertumbuhan ekspor UKM 13,09% per tahun, sedang laju pertumbuhan PDB UKM 5,4%. Catatan: laju pertumbuhan ekspor UKM masih lebih rendah dari laju pertumbuhan ekspor nasional 13,5% per tahun.
Berfungsinya sistem untuk menumbuhkan wirausaha baru berbasis Iptek	Sistem belum optimal; 6 juta unit usaha baru akan tercapai secara alami
Meningkatnya kualitas kelembagaan dan organisasi koperasi sesuai jati diri koperasi (70.000 unit koperasi berkualitas)	Sulit tercapai, karena Klasifikasi diganti Pemingkatan; Klasifikasi A, B, C ~ 55.000

Tidak tuntasnya penanganan masalah klasik KUMKM dan gap kinerja pencapaian yang negatif ini dapat disebabkan oleh banyak hal, dan perlu segera dicarikan solusinya

Hasil studi yang dilakukan oleh berbagai lembaga kajian dan ACG Advisory Group (2006) mengindikasikan beberapa variabel dinilai sebagai akar permasalahannya, antara lain:

- 1. Tidak tersedianya data dan informasi** yang komprehensif dan akurat mengenai KUKM serta kebutuhannya, mengakibatkan pemerintah dan aktor lainnya dalam menyusun program pemberdayaan hanya mengandalkan data yang terbatas, sehingga sering kali program



dilaksanakan hanya untuk menyelesaikan *symptom* permasalahan KUKM, dan bukan akar masalah yang sebenarnya dihadapi KUKM. Akibatnya, program yang dilaksanakan cenderung bersifat *hit and run*, dan dasarnya hanya men-’duga-duga’, serta sesuai dengan ‘selera’ siapa yang memimpin.

2. Konsistensi dan kesinambungan program yang tidak jelas, mengakibatkan KUKM sulit berperan aktif dalam jangka panjang, sehingga dukungan perkuatan dianggap sebagai ’judi peruntungan’ bagi KUKM; jika ’pas’ beruntung kondisi KUKM sesuai dengan program pemerintah akan menerima dukungan perkuatan. Kondisi ini jelas menyulitkan bagi KUKM menyiapkan diri untuk mengikuti program yang sifatnya selalu ’kagetan’ dan dengan berbagai kemasan ’istilah dan nama program yang baru’. Sebagai contoh: pada masa Kabinet Pembangunan program KUD Mandiri menjadi program utama; selanjutnya ditinggalkan begitu saja, dan selanjutnya program KUT dijadikan sebagai primadona, yang ditutup dengan meninggalkan banyak masalah; selanjutnya kita mengenalkan konsep pengembangan *cluster* dengan program sentra-BDS-dana bergulir, yang secara umum memperoleh pujian dari internasional (JICA, ADB), di saat masyarakat menyiapkan diri agar dapat ikut dalam program pengembangan sentra, pemerintah memutuskan ganti haluan kembali. Ketidakkonsistenan program mengakibatkan tidak adanya *show case* keberhasilan pemberdayaan KUKM, sehingga menyulitkan bagi masyarakat dan KUKM untuk berpartisipasi aktif. implikasinya, KUKM tidak memiliki insentif untuk meningkatkan kinerjanya sesuai dengan arah program pemerintah, dan pada akhirnya menimbulkan apatisme masyarakat terhadap program pembangunan KUKM, yang sering muncul berupa *joke: much money, good boy; no money, good bye; cash and carry, I do it; everything else (government program), I don’t care.*

3. Koordinasi dan sinergi program antar lintas pelaku yang sangat rendah (Urata, 2000) mengakibatkan ketidakefektifan dan ketidakefisienan pelaksanaan program, dan kondisi ini menjadi lebih parah dengan tidak adanya program pemantauan, evaluasi dan pengendalian yang memadai.



RIA (regulatory impact analysis) nyaris tidak pernah dilakukan secara memadai untuk setiap program, dan bahkan suatu program dihentikan dan diganti dengan program lain, tanpa didasarkan data RIA yang akurat. Pada masa Kabinet Pembangunan yang lalu, Bappenas memiliki posisi yang sangat kuat untuk mengkoordinasikan program saja belum mampu menghasilkan sinergi secara baik, apalagi saat ini yang cenderung setiap kementerian 'bebas' menyusun programnya masing-masing, maka koordinasi dan sinergi program menjadi sesuatu yang mudah diucapkan, tapi sangat sulit untuk dilaksanakan. Kementerian Koperasi dan UKM telah mencoba menyusun MTAP yang bersifat lintas instansi, namun efektifitas pelaksanaannya kurang memperoleh dukungan yang memadai.

4. Birokrasi pemerintahan yang rigid mengakibatkan sulitnya menyesuaikan struktur organisasi sesuai dengan strategi yang dipilih, kekurangan SDM yang kompeten, rendahnya 'kepedulian' pada perkembangan KUKM, dan kekakuan sistem penggunaan APBN. Fenomena *structure follow strategy* nyaris sulit ditemukan dalam birokrasi di Indonesia, dan yang banyak ditemukan adalah *strategy follow structure*, sehingga program selalu dipaksakan harus sesuai dengan tupoksi struktur dan akibatnya sulit untuk terjadinya program yang bersifat 'terobosan'. SDM yang kompeten dan memahami UKMK secara baik relatif sangat sedikit ditemukan, baik pada instansi pemerintah pusat maupun daerah. Rigidnya APBN juga menyulitkan bagi instansi pemerintah untuk melakukan program inovasi yang sesuai dengan mekanisme pasar dalam memberdayakan UKMK, misalnya: sistem *voucher* untuk BDS, subsidi bunga yang langsung ke UKMK, dan program sejenisnya relatif sulit untuk dilaksanakan dalam struktur APBN yang ada.

5. Sebagian besar usaha mikro dan kecil bergerak dalam sektor informal tanpa dukungan perizinan usaha yang memadai (di luar kerangka hukum), mengakibatkan usaha mikro dan kecil sulit untuk bersaing dalam mekanisme pasar yang didasarkan pada kerangka hukum yang formal (de Soto, 2006). Hal ini menyebabkan usaha mikro dan kecil kesulitan



mengakses pasar (output, pembiayaan, dan input lainnya) serta meningkatkan tingkat risiko usahanya. Semuanya berakibat pada tingginya biaya produksi dan menurunnya daya saing UKMK.

Kajian ini mengidentifikasi dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan pemerintah yang berhubungan dengan penyelesaian akar permasalahan tersebut. Hasil evaluasi menjadi dasar untuk melakukan revitalisasi kebijakan pemerintah di bidang koperasi dan UMKM pada masa mendatang.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah tersebut diatas, maka kajian evaluasi kebijakan pemerintah di bidang pembangunan Koperasi dan UKM ini memiliki tujuan sebagai berikut:

- 1.** Mengevaluasi kebijakan pemerintah di bidang pembangunan Koperasi dan UKM yang telah ada selama ini.
- 2.** Mengevaluasi efektifitas pelaksanaan kebijakan pemerintah di bidang Koperasi dan UKM, serta dampak pembangunan koperasi dan UKM di Indonesia terhadap produktivitas KUKM, perekonomian nasional dan kesejahteraan masyarakat.
- 3.** Mengusulkan revitalisasi berbagai kebijakan pemerintah di bidang KUKM dalam rangka meningkatkan efektifitas pembangunan KUKM di Indonesia.
- 4.** Merumuskan usulan substansi kebijakan pembangunan UKM yang strategis untuk mempercepat pencapaian sasaran pembangunan UKM yang ditetapkan dalam RPJM pada tahun 2009 mendatang.



1.4. Sasaran Penelitian

Kegiatan ini memiliki sasaran sebagai berikut:

1. Adanya evaluasi kebijakan pemerintah di bidang pemberdayaan koperasi dan UKM, serta efektifitas pelaksanaan dan dampaknya.
2. Adanya usulan dan rumusan revitalisasi kebijakan pemerintah di bidang koperasi dan UKM.
3. Adanya rumusan usulan substansi kebijakan pembangunan UKM yang bersifat strategis untuk periode tahun 2008 – 2009 untuk mencapai target pembangunan UKM yang ditetapkan dalam RPJM Tahun 2004 – 2009.

1.5. Sistematika Penyajian Laporan

Laporan terdiri dari 8 bab dengan sistematika penyajian sebagai berikut:

- **Bab I**, mengenai Pendahuluan, memberikan gambaran mengenai latar belakang, tujuan, sasaran dan ruang lingkup kegiatan, serta sistematika penyajian laporan.
- **Bab II**, tentang Tinjauan Pustaka, memberikan paparan mengenai analisis kebijakan pemerintah, perkembangan kebijakan pemerintah di bidang Koperasi dan UKM menurut literatur yang ditemukan, dan beberapa literatur yang berhubungan dengan kajian ini.
- **Bab III**, mengenai Metode Penelitian, memberikan gambaran tentang sampel, variabel, metode pengumpulan dan pengolahan data serta pendekatan analisisnya.
- **Bab IV**, tentang Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Pembangunan Koperasi dan UKM, memaparkan hasil inventarisasi dari



berbagai peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan Pemerintah dalam periode 2004 – 31 Agustus 2007 yang berhubungan dengan Koperasi dan UKM, serta evaluasi terhadapnya;

- **Bab V**, menyajikan Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah di Bidang KUMKM;
- **Bab VI**, menyajikan Evaluasi Pelaksanaan Program Kementerian Koperasi dan UKM;
- **Bab VII**, memaparkan usulan mengenai Revitalisasi dan Percepatan Kebijakan Pemerintah di Bidang KUKM; yang dapat dilakukan dan.
- **Bab VIII**, menyajikan Simpulan dan Rekomendasi yang dapat ditarik dari hasil kajian.