

MENAKAR KAPASITAS GOVERNANCE PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMFASILITASI USAHA KECIL DAN MENENGAH

Maria Rosarie Harni Triastuti
Staff Pengajar Jurusan Ilmu Administrasi Publik
Universitas Katolik Parahyangan Bandung

Abstrak

Pemerintah daerah yang berkualitas ditengarai sebagai pemerintah yang mampu memahami persoalan publik dan memberikan alternatif solusi pemecahan masalah publik. UKM adalah salah satu sektor strategis di daerah yang mempunyai berbagai permasalahan penting khususnya terkait dengan akses pada fasilitas pemerintah daerah dalam pengembangan UKM. Adopsi kebijakan dari pemerintah pusat maupun pengejawantahan dari aturan yang berlaku dan rencana strategis daerah bagi UKM masih relatif belum optimal, belum menyentuh dan membawa perubahan signifikan pada UKM sampai pada titik dimana tidak diperlukan fasilitasi. Beberapa hal yang terkait dengan hambatan dan tantangan perkembangan UKM adalah adanya iklim usaha yang tidak kondusif, meliputi proses perijinan yang lama dan biaya tinggi, kebijakan yang kurang mendukung, kualitas dan kuantitas infrastruktur daerah dan koordinasi antar lembaga dalam melakukan pemberdayaan UKM. Kondisi tersebut idealnya perlu ditangani dengan membangun kapasitas *governance* melalui kebijakan struktural yang berpihak pada UKM, reformasi prosedural perijinan, koordinasi kebijakan dan perubahan paradigma, yaitu perubahan cara pandang dan berpikir pemerintah bahwa UKM bukanlah sektor pinggiran atau marginal tetapi merupakan sektor strategis yang banyak memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi daerah.

Kata Kunci: *Governance Capacity, Facilitation and SME Development*

MEASURING GOVERNANCE CAPACITY OF LOCAL GOVERNMENT IN SUPPORT OF SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES

Abstract

Quality local government performs as a government that has ability to understand public affairs problems and give alternative solutions to the problem. Small Medium Enterprises (SME) is one of strategic sector in the local region that have many problems, especially related with access to local government facilitation to develop SME. Policy adoption from central government, regulation implementation and strategic planning for SME still not optimal for SME development, not give significant changes for SME to the point where facilitation not needed anymore. Some issues related to obstacles and challenges of SME development are not conducive business climate- including a long permitting process and high cost-, lack of supportive policies, the quality and quantity of local infrastructure, and inter-agency coordination in empowering SMEs. These conditions should ideally be addressed by building governance capacity through structural policy in favor of SMEs, reform of permitting procedural, policy coordination and paradigm shift, which is a shift in perspective that SME sector is not a marginal sector but it is a strategic sector that contributes to local economic growth.

Keywords: *Kapasitas Governance, Fasilitasi dan Pengembangan UKM*

A. PENDAHULUAN

Karakteristik pemerintah daerah sebagaimana dikemukakan oleh Raynsford (2004) menggambarkan sisi ideal dari pemerintah daerah, yaitu bertanggungjawab secara demokratis pada masyarakat lokal, mempunyai kemampuan untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan kemampuan untuk memahami aspirasi masyarakat di daerah. Studi kasus di beberapa daerah di Indonesia menunjukkan bahwa kondisi ideal ini masih menemui banyak kendala, utamanya tradisi birokrasi yang masih melekat dalam praktek pemerintahan daerah di Indonesia. Konsep dan pemahaman

pemerintahan daerah yang memandang pemerintah daerah sebagai *subordinate government* (Hasluck, 2010), oposisi pemerintah pusat (Chalmers, 2006), perpanjangan tangan pemerintah pusat (Morphet, 2008), ataupun prosedur formal (John, 2001) lebih mengacu pada pemahaman tradisi birokrasi.

Konsep dan pemahaman pemerintahan daerah, menurut Denhardt dan Denhardt (2011), tidak seharusnya dijalankan seperti bisnis melainkan seperti demokrasi. Pelayan publik berperilaku sesuai dengan prinsip kepentingan publik, proses *governance* dan mengutamakan demokrasi kewargaan. Pelayan publik mampu mempelajari ketrampilan baru dalam kebijakan

pembangunan dan implementasinya, mengenali dan memahami kompleksitas tantangan yang dihadapi dan memperlakukan warga dengan hormat. Pelayan publik terhubung dengan warga yang dilayani dan menyadari bahwa mereka harus lebih banyak mendengarkan daripada memberitahu dan melayani daripada mengarahkan. Dalam pemahaman yang lebih luas, Gouldson dan Robert (2000) mendefinisikan peran otoritas lokal dalam lima kategori, yaitu perhatian, kolaborasi, kreasi, komunikasi dan kontrol. Gambaran karakteristik sebagaimana dikemukakan oleh Denhardt dan Denhardt, Gouldson dan Robert dan Raynsford secara realita tercermin dalam *good practices* penyelenggaraan pemerintahan di daerah seperti praktek pemerintahan di Kabupaten Solok, Kabupaten Jembrana, Kota Cimahi, Kota Yogya, Kabupaten Sragen, Provinsi Gorontalo, dan daerah-daerah lainnya. Namun, peran kepemimpinan daerah yang kuat dalam melakukan kreasi atau inovasi dalam pemerintahan di daerah menjadi bagian dari tanda tanya keberlanjutan administrasi pemerintahan yang baik tersebut.

Pemerintah daerah yang baik dan berkualitas dengan demikian adalah pemerintah yang mampu memahami persoalan publik secara komprehensif dan menemukan solusi terhadap persoalan tersebut secara interaktif dengan stakeholders bidang yang bersangkutan. Mengangkat studi kasus pada fasilitasi Usaha Kecil Menengah (UKM) di daerah, tulisan ini akan memaparkan kapasitas *governance* pemerintah daerah dalam memfasilitasi UKM dengan terlebih dahulu memahami persoalan fasilitasi UKM yang terjadi.

Urusan bidang UKM penting secara sosial dan ekonomi. Fakta menunjukkan bahwa UKM memberikan kontribusi pada penciptaan lapangan kerja, kewirausahaan dan inovasi. Di Uni Eropa, UKM merepresentasikan 99% dari seluruh perusahaan dan menyediakan sekitar 75 juta lapangan pekerjaan (Komisi Eropa, 2005). Sektor UKM memberikan kontribusi penciptaan lapangan kerja di Amerika Serikat sebesar 52,54% (Ayyagari, dkk, 2003). Studi Thornburg (1993) dalam Tambunan (2009) juga menunjukkan bahwa UKM merupakan mesin penting di negara-negara OECD sebagai bagian dari pertumbuhan ekonomi, inovasi dan pembangunan teknologi. Peran dinamis UKM di Asia, Afrika dan Amerika Latin dalam menumbuhkan lapangan pekerjaan dan pendapatan sudah tidak diragukan lagi

(Liedholm, Urata, Iqbal dalam Urata dan Iqbal (2002)). Di Indonesia, dilaporkan bahwa 97,33% lapangan pekerjaan pada tahun 2007 dihasilkan dari UKM (Kementerian Negara Koperasi dan UKM). Kontribusi UKM pada PDB mencapai 53,60% dari PNB dalam tahun yang sama. Fakta-fakta ini menunjukkan bahwa UKM memainkan peran penting dalam menciptakan dan menumbuhkan lapangan pekerjaan dan menjadi pemain potensial dalam pembangunan ekonomi.

B. MEMAHAMI PERSOALAN FASILITASI UKM

Kebijakan pemerintah daerah dalam mendukung dan meningkatkan peran UMKM di daerah seharusnya benar-benar menunjukkan keberpihakan pada perkembangan ekonomi rakyat ini. Adopsi kebijakan dari pemerintah pusat maupun pengejawantahan dari aturan yang berlaku dan rencana strategis daerah juga seharusnya tidak sekedar sloganistik dan artificial, melainkan menyentuh dan membawa perubahan pada UKM sampai pada titik dimana tidak diperlukan fasilitasi pada industri yang telah berkembang.

Pemerintah pusat melalui perangkat UU No 20 Tahun 2008 telah cukup memadai dalam pengaturan, pembinaan dan fasilitasi terhadap UKM menggantikan UU sebelumnya yang lebih menekankan pada usaha kecil (UU No 9 Tahun 1995). Walaupun UU tersebut dan perangkat peraturan pendukungnya masih menyisakan berbagai persoalan, namun semangat untuk memfasilitasi UKM dengan kebijakan dan program yang lebih konkret sangat dibutuhkan, sebagaimana tercantum dalam pasal 5 UU No 20 Tahun 2008, dimana pemberdayaan UKM bertujuan untuk :

1. Mewujudkan struktur perekonomian nasional seimbang, berkembang dan berkeadilan
2. Menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan UMKM menjadi usaha yang tangguh dan mandiri
3. Meningkatkan peran UMKM dalam pembangunan daerah, penciptaan lapangan kerja, pemerataan pendapatan, pertumbuhan ekonomi, dan pengentasan rakyat dari kemiskinan.

Eugene dan Morce (1965) dalam Tambunan (2001) mengatakan bahwa tipe kebijakan

pemerintah sangat menentukan pertumbuhan UKM. Terdapat empat pilihan, yaitu (1) kebijakan *do nothing policy*: pemerintah apapun alasannya sadar tidak perlu berbuat apa-apa dan membiarkan UKM begitu saja (2) kebijakan memberi perlindungan (*protection policy*) terhadap UKM : kebijakan bersifat melindungi UKM dari kompetisi dan bahkan memberi subsidi (3) kebijakan berdasarkan ideologi pembangunan (*developmentalist*), kebijakan ini memilih industri yang potensial (*picking the winner*) namun tidak diberi subsidi dan (4) kebijakan yang disebut "*market friendly policy*" dengan penekanan pada pilihan *brood based*, tanpa subsidi dan kompetisi.

Dalam perjalanan otonomi dan desentralisasi daerah selama kurang lebih 13 tahun ini, praktek kebijakan pusat dan daerah yang turut mempengaruhi perkembangan usaha UKM dapat dibedakan menjadi tiga hal, yaitu lingkungan lokal, lingkungan nasional dan lingkungan global. Ketiga lingkungan ini turut membentuk perkembangan dan merekomendasikan prospek UKM di masa depan. Namun praktek pemerintahan dan dukungan politik lokallah sebenarnya yang mempunyai pengaruh cukup signifikan terhadap perkembangan UKM di daerah. Beberapa hal yang terkait dengan hambatan dan tantangan perkembangan UKM adalah adanya iklim usaha yang tidak kondusif, meliputi proses perijinan yang lama dan biaya tinggi, kebijakan yang kurang mendukung, kualitas dan kuantitas infrastruktur daerah dan koordinasi antar lembaga dalam melakukan pemberdayaan UMKM.

1. Perijinan.

Ijin usaha dikeluhkan oleh pengusaha baik besar maupun kecil seringkali tidak transparan dan membutuhkan biaya yang sangat mahal. Berdasarkan hasil survei dari REDI (*Regional Economic Development Institute*) bekerjasama dengan *The Asia Foundation dan Partnership for Economic Growth* (PEG) pada tahun 2003 yang melibatkan 1.104 pengusaha di 23 kota dan kabupaten dari 12 propinsi, lebih dari 80% responden mengatakan bahwa di era desentralisasi proses perijinan di daerah masih saja tidak transparan dan 30% mengatakan bahwa biaya perijinan mahal sekali. Indonesia terkenal sebagai salah satu negara di Asia yang prosedur perijinannya lama, berbelit dan korup. Akibatnya hampir 80% dari pelaku usaha domestik tetap bersifat informal dan tidak

terdaftar. Sebagai contoh di Kota Cimahi Jawa Barat yang mempunyai 3.269 UKM, 82% diantaranya belum berijin usaha. Hal ini disebabkan karena mahalnya pembuatan ijin mendirikan bangunan yang menjadi syarat dalam mengajukan ijin usaha sesuai dengan Perda Kota Cimahi No 37 Tahun 2003. Di Kotamadya Jakarta Utara, hampir 70% dari 20 ribu usaha kecil dan menengah tidak memiliki ijin resmi dari pemerintah. Menurut Kepala Suku Dinas Koperasi UMKM dan Perdagangan Jakarta Pusat, hingga tahun 2009 tercatat hanya 6.382 usaha yang memiliki ijin, diduga, kebanyakan yang tidak memiliki ijin akibat tidak memiliki biaya atau tidak mengerti prosedur perijinan.

Hasil survei terbaru dari *International Finance dan World Bank* yang bertajuk *Doing Business in 2010*, menempatkan Kota Yogyakarta sebagai kota terbaik di Indonesia untuk memulai bisnis, dengan 3 indikator utama yaitu kemudahan memulai usaha, kemudahan mengurus izin mendirikan bangunan dan kemudahan mengurus pendaftaran properti. Kota Yogyakarta juga menduduki peringkat ke-5 dari 183 kota di dunia yang dinilai paling ramah investasi. Secara keseluruhan Indonesia menduduki peringkat 122 dari 183 negara yang disurvei dalam hal kemudahan untuk melakukan investasi.

Dalam praktek perijinan usaha di daerah, didasarkan pada peraturan daerah yang berlaku, di Kabupaten Demak Jawa Tengah misalnya, mendasarkan pada Perda No 20 Tahun 2002 Kabupaten Demak tentang Surat Ijin Usaha Perdagangan, dimana tarif retribusi ada pada Tabel 1.

Sedangkan di Kabupaten Tulung Agung Jawa Timur, peraturan tarif retribusi lebih sederhana dan lebih murah, yaitu dibagi menjadi 3 bagian SIUP Kecil (5jt s/d 200jt): Rp.25.000, SIUP Menengah (200jt s/d 500jt): Rp.50.000 dan SIUP Besar (> 500jt): Rp.100.000 dengan tarif heregistrasi SIUP Kecil: Rp10.000, SIUP Menengah: Rp15.000, dan SIUP Besar: Rp25.000,-

Tarif ijin usaha berbeda-beda antara daerah, selain disebabkan karena perbedaan ekonomi daerah juga disebabkan adanya kewenangan daerah dalam rangka otonomi. Namun yang menjadi persoalan adalah seberapa besar pengaruh biaya tersebut terhadap daya saing daerah secara keseluruhan dan bukan hanya sekadar sebagai mekanisme untuk mengumpulkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) semata. Daerah yang mampu berpikir progresif

Tabel 1. Tarif Retribusi

Jenis	Investasi	Retribusi (Rp)
SIUP Kecil	s/d 100 jt	25.000,-
SIUP Kecil	101 jt s/d 200 jt	100.000,-
SIUP Kecil	201 jt s/d 300 jt	200.000,-
SIUP Menengah	301 jt s/d 500 jt	300.000,-
SIUP Menengah	500 jt s/d 1 M	500.000,-
SIUP Besar	1 M s/d 10 M	1.000.000,-
SIUP Besar	10 M s/d 25 M	2.000.000,-
SIUP Besar	25 M s/d 50 M	4.000.000,-
SIUP Besar	50 M s/d 100 M	8.000.000,-
SIUP Besar	> 100 M	10.000.000,-

Ket. Biaya belum termasuk leges Rp.10.000,-

tentunya tidak hanya berpikir dalam jangka pendek (*short term*) saja melainkan memikirkan implikasi ke depan untuk perkembangan dunia usaha dan ekonomi daerahnya (*long term impact*).

2. Kebijakan

Hasil pemantauan dari Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) menyatakan bahwa 98% dari seluruh kabupaten dan kota di Indonesia molor dari ketentuan peraturan daerah atau setidaknya sesuai jadwal perda dalam melayani masyarakat termasuk perizinan bagi dunia usaha. Cuma 2% yang melayani lebih cepat dari ketentuan peraturan daerah. Hasil survei yang berasal dari 9000 responden dunia usaha dan instansi lainnya yang mengurus perizinan investasi ini ditemukan sebanyak 20% pelaku usaha

menyatakan dalam hal perizinan untuk waktu dan biaya yang masih di atas biaya yang tertera dalam peraturan daerah. Data dari tim investasi, Direktorat Perencanaan Makro, Kementerian Bappenas, 2005, untuk memulai usaha di Indonesia dibutuhkan 2 prosedur yang ditempuh dalam waktu 151 hari (kedua terlama di Asia setelah Laos). Adapun 12 perijinan yang diperlukan meliputi prosedur untuk mendapatkan nama perusahaan dari Departemen Hukum hingga mendaftarkan pada program Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek). Secara rinci, prosedur perijinan, waktu, dan biaya yang dibutuhkan untuk memulai usaha di Indonesia dapat dilihat pada Tabel 2.

Proses pelayanan kepada UKM menjadi terbirokratisasi. Kondisi yang menjaga jarak

Tabel 2. Prosedur Memulai Usaha Di Indonesia

Jenis	Waktu (hari)	Biaya (Rp)
1. Mendapatkan nama perusahaan dari Departemen Hukum	7	500.000
2. Menandatangani nota pendirian usaha di notaris	7	10.000.000
3. Mendapatkan ijin domisili dari Lurah	10	Secara resmi tidak dipungut
4. Mendapatkan NPWP	14	Tidak ada
5. Menempatkan modal awal ke bank	4	Tidak ada
6. Membayar PNBP untuk pelayanan hukum	1	200.000
7. Mendaftarkan ke Departemen Hukum untuk persetujuan pendirian perusahaan	75	1.100.000
8. Mendapatkan nomor registrasi perusahaan pada Departemen Perdagangan	15	250.000 (PMA); Rp 150.000 (PMDN dan bukan PMA/PMDN)
9. Mengurus pada asosiasi untuk dipublikasi pada daftar perusahaan	2	850.000 400.000
10. Mendapatkan SIUP	14	Secara resmi tidak dipungut
11. Mendaftarkan pada Departemen Ketenagakerjaan	1	Tidak ada
12. Mendaftar program Jamsostek	1	13.200.000 – 13.300.000
JUMLAH	151	

Sumber : Bappenas, 2005

(*social distance*) dengan masyarakat yang dilayani. Hasil kajian Bank Indonesia (BI) tentang Identifikasi Peraturan dalam Pengembangan UKM, diperoleh hasil bahwa kompilasi Perda dari lokasi studi, 66% diantaranya merupakan Perda yang terkait dengan retribusi. Hal ini mengindikasikan bahwa Perda yang berlaku dan terkait dengan kegiatan usaha banyak membebani dunia usaha karena bersifat memungut dari dunia usaha atau masyarakat secara umum. Sebagai contoh di Kabupaten Serang, dari hasil FGD dengan pelaku usaha, asosiasi pengusaha dan LSM di Kabupaten Serang diketahui bahwa secara umum persyaratan mengurus kredit bukan saja terkait dengan perizinan dan agunan, tetapi terdapat aspek lain yang turut dipertimbangkan perbankan dalam menentukan layak tidaknya UKM mendapatkan kredit. Syarat yang dipertimbangkan pihak perbankan dalam memberikan kredit adalah:

1. Memiliki SIUP, SITU, TDP, NPWP, KK dan KTP
2. Memiliki agunan (Sertifikat Tanah, Sertifikat Bangunan dan BPKB)
3. Kegiatan usahanya ada dan menguntungkan (minimal 30% dari profit digunakan untuk angsuran/kemampuan pinjaman)
4. Karakter pengusaha
5. Historis/latar belakang nasabah

Untuk memenuhi persyaratan tersebut, maka UKM harus berurusan dengan pemerintah daerah untuk mendapatkan surat-surat terkait. Namun dalam prakteknya, justru banyak perda yang bermasalah dan menjadi burning issues dan dianggap menghambat kegiatan usaha. Masih menurut hasil kajian dari Bank Indonesia, permasalahan dari perda-perda tersebut adalah tidak jelasnya prosedur, jumlah persyaratan yang terlalu banyak dan kadang susah dipenuhi, waktu perizinan lama, tarif yang dianggap terlalu mahal, serta adanya beban biaya tambahan (*illegal*) ketika mengurus biaya perizinan. Kasus yang dialami UKM di Kabupaten Cianjur dan Garut terkait dengan Perda perizinan meliputi aspek biaya, waktu dan prosedur. Hal ini disebabkan karena tidak jelasnya aturan dan petunjuk pelaksanaan dari Perda tersebut. Hal ini menimbulkan persoalan baru yaitu banyaknya oknum yang memungut biaya tambahan yang memberatkan pelaku usaha. Persoalan tentang Perda perizinan juga sangat dirasakan UKM di Kota Medan. Ketika UKM kesulitan memperoleh izin, artinya

kesulitan juga untuk dapat mengakses kredit. Padahal sebagian besar UKM di Kota Medan menganggap bahwa permodalan merupakan satu masalah utama yang dihadapi. Hal-hal yang menjadi hambatan dalam pengembangan dunia usaha di Kota Medan adalah prosedur yang terlalu birokratis, biaya yang cukup mahal, persyaratan yang cukup banyak terjadinya duplikasi dokumen, pelayanan terpisah-pisah dan adanya pungutan tidak resmi.

3. Infrastruktur.

Infrastruktur fisik seperti jalan, listrik, air, merupakan syarat mutlak bagi pengembangan dunia usaha khususnya UKM. Jalan yang tidak layak dan tidak memadai turut menyumbang pada perkembangan usaha UKM. Persebaran ketersediaan infrastruktur yang tidak merata juga menjadi persoalan sendiri dalam pengembangan UKM khususnya di luar pulau Jawa. Di pulau Jawa sendiri, jalan yang rusak, macet menjadi kendala tersendiri. Seperti yang dikeluhkan oleh pengusaha-pengusaha jasa angkutan di Pelabuhan Tanjung Priuk. Akibat buruknya jalan di sekitar Pelabuhan, menyebabkan pengusaha-pengusaha rugi Rp 35 juta per hari. Mengacu pada *Global Competitiveness Report 2008-2009* keburukan infrastruktur menempati urutan kedua setelah inefisiensi birokrasi sebagai faktor penghambat investasi di Indonesia. Keburukan infrastruktur ditandai dengan kondisi jalan yang tidak sesuai dengan standard dan kurangnya pasokan energi listrik yang mengakibatkan pemadaman listrik. Pemadaman listrik mengakibatkan 1000 pengusaha UKM di Jawa Timur terkena imbas pemadaman, yang berdampak pada gagalnya memenuhi *order*. UKM yang dimaksud terutama cor kuning, bordir, *furniture*, produsen tahu dan makanan berpendingin, serta pengusaha kerajinan. Omzet dan produksi UKM diperkirakan turun sebesar 20% dengan adanya pemadaman listrik. Pemadaman listrik juga menyebabkan pengusaha warung internet mengalami penurunan pendapatan 50-60% per bulan. Untuk pengusaha besar yang mempunyai genset mungkin pemadaman listrik tidak menjadi masalah, namun untuk pengusaha mikro, kecil dan menengah yang tidak mempunyai genset, pemadaman listrik juga menyebabkan pengusaha menghentikan usahanya karena listrik padam.

Perbaikan infrastruktur jalan yang sudah dalam kondisi rusak maupun rusak berat, baik jalan negara, propinsi maupun kabupaten/kota

harus segera dilakukan, karena hal ini menjadi *high cost economy* bagi pengusaha. Pembangunan infrastruktur juga dapat diarahkan pada pembangunan infrastruktur di pedesaan sehingga selain mengurangi tingkat urbanisasi juga sekaligus akan menggerakkan ekonomi lokal, memudahkan akses investor terhadap potensi UMKM di pedesaan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Pembangunan infrastruktur yang rusak akibat bencana juga harus segera diprioritaskan, karena tanpa perbaikan, dapat dipastikan UMKM banyak yang bangkrut. Seperti yang terjadi di Kecamatan Tangulging Kabupaten Sidoarjo yang berdekatan dengan lokasi bencana lumpur Lapindo. Omzet pendapatan UMKM di Tanggulging turun hingga 70% karena pembeli tidak mau melewati jalan raya Porong yang macet. Ribuan pengusaha dompet, tas dan sepatu dari kulit di Tanggulging bangkrut.

4. Koordinasi

Departemen Perindustrian, Departemen Perdagangan, Bank Indonesia, Departemen Pertanian, Departemen Dalam Negeri, Kementerian KUKM dan instansi pemerintah lainnya mempunyai program pemberdayaan UKM. Namun karena dilaksanakan sendiri-sendiri maka hasil yang diperoleh pun menjadi tidak optimal. Banyak program yang tumpang tindih, tidak tepat sasaran dan terjadi perbedaan data dan informasi serta interpretasi terkait dengan pembinaan dan pengembangan UKM di Indonesia. Di tingkat daerah, masih berkembang paradigma bahwa pembinaan dan pengembangan terhadap UKM tidak akan memberikan kontribusi yang menjanjikan dibandingkan dengan sektor industri yang membayar pajak besar. Paradigma ini harus diubah, karena UKM terbukti dapat bertahan pada saat krisis tahun 1998 dan tahun 2008. Kemampuan dan kontribusi UKM yang cukup besar dalam penciptaan lapangan kerja dan meningkatkan kesejahteraan rakyat harus disertai dengan upaya pemerintah dalam memberdayakan dan mengembangkan koperasi dan UKM. Upaya ini dapat berhasil jika dilakukan koordinasi antar tingkatan pemerintah, pelaku ekonomi, masyarakat konsumen dan seluruh *stakeholder* terkait.

Sebuah kajian menunjukkan bahwa saat ini ada lebih dari 30 program pendampingan teknis koperasi dan UKM di Indonesia yang tersebar di beberapa departemen, namun sebagian besar program tersebut kecil pengaruhnya terhadap

pengembangan koperasi dan UKM. Belum terdapat program nasional yang terarah dan fokus pada pengembangan UKM, program-program yang ada saat ini adalah program-program departemen, program yang berjalan sendiri-sendiri, parsial. Akibatnya pertanggungjawaban pelaksanaan program lebih hanya untuk memenuhi kepentingan institusi. Inilah yang menjadi titik lemah dalam pengembangan UKM, instansi pemerintah berjalan sendiri-sendiri, akibatnya seringkali program tumpang tindih, tidak terarah, efektivitasnya dipertanyakan. Koordinasi yang lemah antar departemen menjadi problema tersendiri dalam pembinaan dan pengembangan UKM.

C. K A P A S I T A S G O V E R N A N C E PEMERINTAH DAERAH

Menyadari persoalan yang terjadi, diperlukan kapasitas *governance* pemerintah daerah untuk mengoptimalkan fasilitasi terhadap UKM. Kapasitas *governance* dalam tulisan ini didefinisikan sebagai kapasitas institusional, kebijakan dan manajemen dalam merepresentasikan kepentingan publik oleh multi-aktor yang berkepentingan (*institutional, policy and management capacity to represent public interest by purposely multi-actor manner*; Triastuti (2013)). Dalam beberapa pengertian lainnya, kapasitas *governance* diartikan dari sudut pandang ketrampilan dan sumberdaya yang memungkinkan pencapaian reformasi kebijakan untuk mewujudkan demokrasi dan ekonomi pasar (Brusis, 2003). Fritschak (1994) memahami kapasitas *governance* sebagai kemampuan untuk mengkoordinasikan ragam kepentingan dan mempromosikan kebijakan yang merepresentasikan kepentingan publik. Sedangkan Knill dan Lehmkuhl (2002) mendefinisikan kapasitas *governance* sebagai kapabilitas formal dan faktual dari aktor publik dan privat dalam mendefinisikan dan menyediakan barang publik dalam proses sosial, ekonomi dan politik dimana kebutuhan publik disediakan. Dengan demikian kapasitas *governance* jelas menunjukkan kemampuan aktor-aktor yang berkepentingan dengan urusan publik tertentu, baik aktor publik maupun aktor privat, dalam menyediakan kebutuhan publik.

Dengan mengacu pada definisi yang digunakan, maka kapasitas *governance* pemerintah daerah akan ditinjau dari sisi kapasitas institusional, kebijakan dan

Tabel 3. Alokasi Anggaran Pemerintah Daerah dalam Urusan UKM

Kewenangan penganggaran	Kota Yogyakarta	Kota Surakarta	Kota Cimahi	Kota Bandung
Alokasi APBD untuk UKM	2007 (realisasi anggaran): Rp 4.949.437.265 (85,06%)	2007: Rp 1.900.000.000	2009 (anggaran perubahan): Rp 2.006.722.000	2011 (realisasi anggaran): Rp 3.967.160.025 (91,42%)
	2008 (realisasi anggaran): Rp 5.242.587.931 (87,39%)	2008: Rp 2.219.000.000	2010 (anggaran perubahan) Rp 2.288.476.000	2012 (realisasi anggaran): Rp 4.379.062.525 (97,67%)
	2009 (realisasi anggaran): Rp 12.762.386.703 (89,66%)	2009: Rp 1.913.000.000		
Persentase anggaran untuk UKM dalam struktur anggaran APBD	2007 : 0,87%	2007 : 2,12%	2009 : 2,70%	2011 : 0,60%
	2008 : 0,75%	2008 : 2,15%	2010 : 2,80%	2012 : 0,48%
	2009 : 1,63%	2009 : 1,87%		

Sumber: diolah dari LKPJ Kota Bandung 2011 dan 2012, LRA Kota Cimahi tahun 2009 dan 2010, RPJMD Kota Yogyakarta tahun 2012-2016 dan RPJMD Kota Surakarta tahun 2010-2015.

manajemen dengan menganalisis alokasi anggaran yang digunakan, struktur organisasi urusan UKM, kultur birokrasi dan orientasi aktor yang terkait. Studi kasus alokasi anggaran untuk UKM di empat kota di Indonesia, yaitu Kota Surakarta, Yogyakarta, Bandung dan Cimahi menunjukkan alokasi pendanaan urusan UKM yang sangat kecil, tidak melebihi 3% dari struktur pendapatan APBD di daerah. Tabel 3 menunjukkan gambaran alokasi anggaran pemerintah daerah dalam urusan pendanaan/fasilitasi UKM.

Kondisi tersebut di atas menunjukkan alokasi pendanaan yang kecil dalam bidang UKM, hal ini akan lebih buruk jika realisasi penggunaan anggaran tidak mencapai 100%, maka dana yang telah dialokasikan untuk kegiatan pengembangan, fasilitasi dan pemberdayaan UKM tidak akan terserap sepenuhnya untuk kepentingan UKM. Demikian juga dengan persoalan komposisi alokasi pendanaan untuk sektor publik dan aparatur dalam struktur APBD. Dalam struktur anggaran kota Yogyakarta diperoleh rata-rata pengeluaran langsung dari tahun 2007-2010 sebesar 39,78% sedangkan rata-rata pengeluaran tidak langsung tahun yang sama sebesar 60,22%. Ini berarti bahwa struktur anggaran daerah didominasi untuk pengeluaran aparatur ketimbang pengeluaran publik. Dari sekitar 40% anggaran untuk pengeluaran langsung tersebut masih dibagi untuk urusan wajib dan pilihan yang menjadi tanggungjawab daerah dan 32,03% dari anggaran langsung dialokasikan untuk urusan

pendidikan. Dengan demikian struktur alokasi untuk UKM semakin kecil jika dianalisis dari komposisi urusan belanja langsung dan pembagian dengan sejumlah sektor lainnya. Di Kota Surakarta, alokasi pengeluaran untuk aparatur di tahun 2010 mencapai 70,07%, dengan demikian 29,93% anggaran digunakan untuk semua urusan wajib dan pilihan yang ada di daerah termasuk urusan UKM. Di Kota Cimahi, proporsi belanja aparatur dan belanja publik dapat dikatakan seimbang, yaitu 50,09% berbanding 49,91%. Meskipun komposisi ini sudah cukup baik, namun pertanyaan selanjutnya yang dapat diajukan adalah apakah UKM sudah merasakan manfaat yang berarti dari program dan kegiatan yang difasilitasi oleh pemerintah daerah? Kota Bandung mengalokasikan 54,37% (rata-rata dari tahun 2008-2010) untuk belanja langsung. Kondisi ini menunjukkan rata-rata tertinggi dibandingkan dengan kota-kota sebelumnya, namun persentase alokasi rata-rata untuk urusan UKM terendah dibandingkan dengan tiga kota lainnya.

Implementasi otonomi daerah berkontribusi pada kapasitas *governance* pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan-urusan publik. Berdasarkan PP No 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Daerah, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menyusun struktur organisasi di daerah dengan mengacu pada tugas, tanggungjawab dan fungsi dimana jumlah organisasi di daerah tergantung pada variabel jumlah penduduk, wilayah dan jumlah

anggaran daerah. Dengan menggunakan aturan ini, studi di 4 kota menunjukkan bahwa pemerintah daerah berupaya menstrukturisasi organisasi di daerah menjadi miskin struktur kaya fungsi. Kota Cimahi misalnya, mempunyai paling sedikit dinas daerah, dan nomenklatur urusan UKM masuk dalam dinas Koperasi, UMKM, Industri, Perdagangan dan Pertanian. Dengan begitu banyak urusan yang disatukan dalam satu dinas akan menyebabkan kurang fokusnya penanganan urusan UKM di daerah. Di Kota Bandung, urusan UKM tergabung dalam Dinas Koperasi, UKM, Industri dan Perdagangan. Sedangkan di kota Yogyakarta, urusan UKM masuk dalam dinas Industri, Perdagangan, Koperasi dan UKM dan Pertanian.

Komposisi struktur jumlah dinas di daerah, utamanya dalam urusan UKM ini berkontribusi cukup penting dalam upaya fasilitasi UKM di daerah. Pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Koperasi dan UKM sendiri memandang bahwa *concern* pemerintah daerah dalam urusan UKM dapat ditinjau dari formasi dinas di daerah. Banyak kasus terjadi penggabungan urusan yang tidak berkaitan dengan urusan UKM, misalnya pertambangan dengan UKM. Persoalan internal yang terjadi dalam penggabungan dan pemilahan nomenklatur urusan di daerah adalah persoalan koordinasi dan alokasi anggaran. Koordinasi yang perlu dilakukan baik secara hirarkikal maupun horizontal dalam menjalankan kegiatan dan program fasilitasi dan pemberdayaan UKM. Ego sektoral masih cukup kental dalam praktek koordinasi dalam internal dinas yang menjalankan urusan UKM maupun eksternal dengan dinas yang tidak membawahi urusan UKM. Persoalan alokasi anggaran sebagaimana dibahas dalam paragraf sebelumnya juga merupakan akibat dari komposisi struktur dinas di daerah.

Eforia otonomi daerah juga memacu pemimpin daerah untuk merestrukturisasi jajaran birokrasinya. Mutasi kepala dinas dan kepala bagian dinas dalam struktur pemerintahan daerah menjadi bagian dari pengaturan institusional terutama setelah walikota/bupati terpilih melalui pemilukada. Pengaturan ini tidak akan menjadi persoalan bagi kapasitas *governance* pemerintah daerah dalam memfasilitasi UKM sejauh kompetensi dari pejabat yang dimutasi sesuai dengan jabatan barunya. Prinsip *the right man on the right place* tidak terlalu relevan jika pergantian pejabat dalam struktur organisasi di daerah tidak

memiliki kompetensi yang diharapkan, kewenangan dan otoritas pemimpin lokal yang lebih menentukan mutasi atau perpindahan jabatan dalam organisasi di daerah. Problem mutasi dengan pejabat yang tidak kompeten ini akan memicu terjadinya *gap* kapasitas *governance* dalam menangani persoalan UKM dan utamanya memberikan solusi (*problem solving*) terhadap berbagai persoalan UKM tersebut. Selain persoalan kapasitas dalam mengelola persoalan UKM, akibat dari mutasi pejabat di daerah yang terlalu sering dan tidak kompeten akan menyebabkan terganggunya kontinuitas pelaksanaan program dan kegiatan fasilitasi UKM yang sedang atau akan berjalan.

Kultur birokrasi menjadi persoalan tersendiri dalam menggerogoti kapasitas *governance* pemerintah daerah dalam memfasilitasi UKM. Para pelaku usaha di daerah mengeluhkan kegiatan dan program fasilitasi yang seringkali tidak berakar dari kebutuhan dan persoalan UKM daerah. Meskipun dari sisi pemerintah daerah seringkali menyangkal bahwa kegiatan atau program fasilitasi UKM yang dirasakan tidak membumi atau tidak berkelanjutan merupakan akibat dari kurangnya sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah daerah, terutama yang terkait dengan persoalan pendanaan. Karakteristik kultur birokrasi yang masih cukup kuat dalam pemerintahan daerah seperti kurang responsif, berbelit-belit dan tidak efisien masih menjadi bagian dari praktek fasilitasi UKM. Perbandingan antara dinas yang berorientasi pada kultur birokrasi dan dinas yang digerakkan untuk melayani publik (Barzelay, 2009) dapat digunakan sebagai *self-evaluation* bagi pemerintah daerah untuk menakar kapasitas *governance* fasilitasi UKM di daerah dari sisi kultur pemerintahan yang diterapkan.

Orientasi aktor yang terlibat dalam fasilitasi UKM, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah masih berfokus pada pemenuhan atau penyelesaian program meskipun UKM-UKM potensial seringkali tidak terlibat atau berpartisipasi dalam kegiatan fasilitasi yang diselenggarakan. Dari perspektif pemerintah daerah, disadari bahwa kegiatan fasilitasi terhadap UKM masih belum optimal diakibatkan oleh luasnya cakupan UKM yang perlu dibina dan terbatasnya sumberdaya yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Keterlibatan UKM dalam kegiatan fasilitasi seperti pameran produk, pelatihan pembukuan, pelatihan pemasaran *online* dan sebagainya masih didasarkan pada hubungan yang baik dan komunikasi yang cukup intensif dengan dinas UKM di daerah. UKM yang tidak proaktif tentunya tidak akan banyak

Tabel 4. Perbandingan Dinas yang Berorientasi Birokrasi dan Pelayanan Publik

<i>Bureaucratic Agency</i>	<i>A Customer-Driven Agency</i>
Fokus pada kebutuhan dan perspektif sendiri.	Fokus pada kebutuhan dan perspektif masyarakat
Fokus pada peran dan tanggungjawab pada urusan masing-masing	Fokus pada menggerakkan seluruh organisasi untuk berfungsi sebagai tim
Mendefinisikan diri sendiri dengan jumlah sumberdaya di bawah kontrol dan pencapaian tugas	Mendefinisikan diri dengan hasil yang dicapai bagi masyarakat
Kontrol terhadap biaya	Menciptakan nilai bersih biaya
Terikat pada rutinitas	Memodifikasi operasi sebagai respon perubahan tuntutan
Berjuang untuk hal-hal rutin	Berkompetisi untuk bisnis
Mengikuti prosedur standar	Menciptakan pilihan dalam sistem operasi pelayanan
Mengeluarkan kebijakan dan perencanaan	Terlibat dalam komunikasi dua arah dengan masyarakat untuk mengakses dan merevisi strategi operasional
Memisahkan cara berpikir dengan cara bekerja	Memberdayakan karyawan lini depan untuk membuat penilaian tentang memperbaiki pelayanan kepada pelanggan

Sumber : Barzelay and Armajani (1992)

terlibat dalam kegiatan-kegiatan fasilitasi yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

D. MENCIPTAKAN IKLIM USAHA KONDUSIF BAGI UKM

Kondisi kapasitas *governance* pemerintah daerah dalam memfasilitasi UKM yang belum cukup optimal perlu dibarengi dengan strategi penciptaan iklim usaha yang kondusif bagi UKM. Perbaikan dan reformasi internal birokrasi pemda memang penting dilakukan namun menciptakan lingkungan usaha yang kondusif yang mampu membuka keterlibatan para pelaku usaha dalam fasilitasi baik oleh pemda maupun stakeholders UKM akan memungkinkan pelaku usaha untuk mengembangkan usahanya.

Dalam UU No 20 Tahun 2008 disebutkan bahwa iklim usaha merupakan kondisi yang diupayakan oleh pemerintah dan pemerintah daerah untuk memberdayakan UKM secara sinergis melalui penetapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan di berbagai aspek kehidupan ekonomi. Upaya ini dapat diwujudkan melalui:

1. Kebijakan struktural yang berpihak pada UKM.

Di era mendatang tantangan perkembangan UKM bukan saja pada persoalan internal seperti lemahnya akses pada permodalan, teknologi, daya saing produk, akses pemasaran, manajemen organisasi dan kualitas sumber daya manusia UKM, namun tantangan eksternal seperti daya saing global, kebijakan-kebijakan perdagangan global dan regional seperti GATT, AFTA dan Perjanjian Perdagangan Bebas (FTA)

ASEAN-China, kebijakan ekonomi nasional dan komitmen serta implikasi dari peraturan daerah terhadap UKM. Perlu langkah yang lebih konkrit dalam menumbuhkan iklim usaha kondusif bagi perkembangan UKM melalui kebijakan struktural yang benar-benar memihak pada UKM. Pemerintah harus mampu memainkan perannya sebagai regulator dan fasilitator melalui kebijakan struktural yang memungkinkan dan memudahkan UKM untuk melakukan akses terhadap pasar dan informasi sehingga UKM dapat berdaya bersaing dengan produk dari luar. Kebijakan ini harus riil, bukan sekedar himbauan, seperti yang pernah disampaikan oleh Wakil Presiden 2004-2009, Yusuf Kalla, untuk menggunakan produk dalam negeri, sepatu Cibaduyut. Atau ketika ada pengakuan batik tulis dari badan internasional, maka berbondong-bondong orang Indonesia membeli dan menggunakan batik. Efek kedua peristiwa di atas memang sangat baik, pengusaha sepatu di Cibaduyut mulai kebanjiran order dan omzet pengusaha batik mulai naik, namun apakah ini akan berefek panjang? Jika tidak ada mekanisme dan upaya untuk terus menerus menggenjot kuantitas dan kualitas produk UKM yang berdaya saing tinggi, maka bukan tidak mungkin produk UKM dalam negeri akan ditinggalkan oleh konsumen dalam negeri. Efek dari liberalisasi ekonomi akan memungkinkan pemilik aset untuk menguasai pasar. Kondisi ini akan semakin menimbulkan ketimpangan penguasaan pasar dan informasi. Kebijakan yang memihak UKM sebaiknya diorientasikan untuk meningkatkan akses ke sumber daya modal, informasi, teknologi, pendidikan dan manajemen serta

Tabel 5. Arah Kebijakan Peningkatan Daya Saing UKM

Jangka Waktu	Arah Kebijakan
Jangka Panjang	Meningkatkan kemampuan inovasi dalam tiga bidang produksi, manajemen dan pemasaran dengan pendekatan clustering
Jangka Menengah	Membangun jaringan kerja yang kuat dengan semua sumber (stakeholder), universitas, lembaga pelatihan, bank/lembaga pendanaan, pemerintah daerah, departemen teknis terkait, Kadin, asosiasi bisnis, dan sebagainya
Jangka Pendek	- menghilangkan semua distorsi - memperluas akses ke semua sumber daya (modal, teknologi, informasi, pendidikan dsb)

menghilangkan prosedur yang berbelit-belit dan halangan-halangan lain dalam melakukan ekspansi usaha. Tambunan (2009) mengatakan bahwa arah strategi pengembangan kebijakan UKM masa depan seharusnya untuk meningkatkan daya saing UKM terdapat dalam Tabel 5.

2. Reformasi prosedur pelayanan perijinan

Di Jawa Barat, para pengusaha meminta pemerintah provinsi, kabupaten dan kota untuk menyederhanakan perizinan. Selain jumlah izin dunia usaha yang terlampau banyak, pengurusannya juga dianggap lama. Sujadi dalam Sijabat (2008), mengatakan bahwa salah satu kendala yang sangat sering dihadapi UKM adalah kesulitan untuk mendapatkan legalitas atau formalitas usahanya. Kendala ini telah dicoba diatasi dengan menggunakan sistem pelayanan satu atap, tetapi efektivitas program seringkali terbentur dengan masalah koordinasi antar komponen sistem yang ada di dalamnya. Kota Yogyakarta yang dalam survei *Doing Business* 2010 menempati posisi pertama sebagai kota yang kondusif dalam berusaha pun masih terdapat keluhan dari pengusaha yang akan mengurus sertifikasi tanahnya. Pemerintah sendiri melalui Instruksi Presiden No 3 tahun 2006 berupaya untuk memperbaiki iklim investasi di Indonesia, yang diharapkan akan dapat terjadi percepatan pertumbuhan ekonomi, membuka lapangan pekerjaan baru, meningkatkan penghasilan masyarakat dan mengurangi kemiskinan.

Departemen Dalam Negeri selanjutnya menindaklanjuti Inpres tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 24 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Terpadu Satu Pintu. Pada intinya dalam peraturan mendagri tersebut meminta pemerintah daerah untuk melakukan:

1. Penyederhanaan sistem dan prosedur perizinan usaha
2. Pembentukan lembaga pelayanan perizinan

3. terpadu satu pintu di daerah
3. Pemangkas waktu dan biaya perizinan
4. Perbaikan sistem pelayanan
5. Perbaikan sistem informasi
6. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi proses penyelenggaraan perizinan.

Dalam agenda 100 hari Depdagri dalam pemerintah SBY 2009-2014 adalah menyederhanakan pemberian izin usaha di Indonesia dari 60 hari menjadi 17 hari. Program ini sangat baik, karena dapat memangkas lama waktu perijinan usaha yang menyebabkan *high cost economy* dan menyebabkan keengganan dari pelaku UKM dalam mengurus legalisasi usahanya.

3. Koordinasi kebijakan

Koordinasi dalam pembinaan dan pengembangan UKM sangat diperlukan untuk mengarahkan sasaran dan menghindari tumpang tindih kegiatan dan program. Koordinasi diperlukan tidak hanya antara pemerintah pusat dan daerah dengan lembaga perbankan, lembaga pendidikan, perusahaan, masyarakat konsumen dan stakeholder terkait melainkan terutama antar instansi pemerintah sebagai agen utama dalam melakukan pembinaan dan pengembangan UKM. UU No 20 Tahun 2008 mendefinisikan usaha mikro sebagai usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro. Usaha Kecil didefinisikan sebagai usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria usaha kecil. Sedangkan usaha menengah didefinisikan sebagai usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan

Tabel 6. Kriteria Usaha

Uraian	Kriteria	
	Aset (Rp)	Omzet (Rp)
Usaha Mikro	Maks. 50 Juta	Maks. 300 Juta
Usaha Kecil	> 50 Juta - 500 Juta	> 300 Juta - 2,5 Miliar
Usaha Menengah	> 500 Juta - 10 Miliar	> 2,5 Miliar - 50 Miliar

usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam undang-undang. Adapun kriteria dari ketiga usaha ini ada pada Tabel 6.

Walaupun telah diatur melalui UU tersebut, berbagai definisi dan interpretasi yang berbeda muncul dalam implementasi di instansi pemerintah. Misalnya Bank Indonesia menilai UKM dari perhitungan aset dan keadaan keuangannya, BPS mengutamakan kriteria berdasarkan jumlah tenaga kerja yang terserap oleh usaha tersebut, Departemen Perindustrian melihat pada nilai investasi usaha, sedangkan Kementerian KUKM mengutamakan pada omzet dan aset yang dimiliki. Program untuk UKM dari Bank Indonesia diarahkan pada pemberian kredit dengan bunga rendah dan dana bergulir. Program-program pembinaan dan pengembangan UKM di Departemen Perindustrian lebih diarahkan untuk pengembangan ekspor, peningkatan struktur industri, pengembangan kapasitas teknologi, persaingan usaha dan perlindungan konsumen serta pengembangan distribusi nasional. Program-program dari Kementerian KUKM diarahkan untuk pengembangan sistem pendukung untuk koperasi dan UKM, pengembangan kewirausahaan, pengembangan kelembagaan dan peningkatan kemandirian koperasi dan UKM, sedangkan program dari BPS ditujukan untuk pengembangan sistem pendukung untuk koperasi dan UKM.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Berdasarkan berbagai kondisi permasalahan strategis yang dikemukakan sebelumnya mengenai fasilitasi UKM dan kapasitas *governance* dalam persoalan UMKM di daerah, maka untuk mengatasinya pemerintah dan khususnya pemerintah daerah dapat memerankan perannya sebagai aktor strategis dalam pengembangan UKM secara lebih

kongkrit. Beberapa aspek yang diperlukan untuk menjalankan perannya dalam pengembangan UKM sebagai berikut:

1. Perubahan paradigma. Perubahan cara pandang dan berpikir pemerintah bahwa UKM merupakan sektor pinggiran, marginal, patut dikasihani dan tidak terlalu banyak memberikan kontribusi pada pertumbuhan ekonomi daerah, lebih banyak menghabiskan pendanaan daripada penerimaan. Tjokrowinoto (2007) menguraikan adanya fenomena pertentangan antara ideologism dengan pragmatism dalam pembangunan. Pemerintah daerah dengan berbagai pikiran di atas tentunya lebih mengarah pada orientasi nilai-nilai pragmatis, meleburkan diri dengan kapitalisme global, liberalisasi ekonomi dan mengabaikan hak-hak ekonomi rakyat dalam ranah ideologi yang telah dimiliki. Proses *value displacement* diperlukan untuk memberikan pemaknaan terhadap pencapaian demokrasi ekonomi yang diinginkan. Keberhasilan otonomi daerah tidak hanya bisa diukur melalui pencapaian keberhasilan demokratisasi politik melalui terselenggaranya pilkada yang langsung dan jujur, bukan juga hanya diukur melalui demokratisasi administrasi yang sedikit banyak sudah mulai ada perubahan dalam manajemen penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan umum, melainkan juga demokratisasi ekonomi, di mana pelaku-pelaku ekonomi dari level terendah sampai tertinggi diakui dan ditempatkan pada porsi yang setara dengan fasilitasi melalui kebijakan yang berpihak dan mendukung perkembangan usaha. Paradigma seperti yang disebutkan di atas harus mulai dirubah dengan menempatkan UKM sebagai pelaku usaha yang perlu diberdayakan, bukan hanya diintervensi melalui *charity strategy* dan menumbuhkan upaya-upaya untuk mendukung kemandirian UKM.

Ada beberapa langkah strategis yang dapat dilakukan pemda terkait dengan perubahan paradigma yang perlu dilakukan, yaitu dengan memberikan proporsi alokasi

pendanaan pada perekonomian rakyat pada batas di mana UKM dapat berkembang dan memerlukan fasilitasi. Seperti yang banyak diketahui, proporsi alokasi APBD lebih banyak terserap untuk belanja aparatur dibandingkan dengan belanja publik, yaitu sekitar 70% : 30%. Apalagi proporsi alokasi pendanaan untuk sektor UKM, masih sangat kecil dibandingkan dengan belanja publik dan total belanja pemerintah daerah. Pemerintah daerah seharusnya sudah mulai melakukan perencanaan dan penganggaran yang pro rakyat (*pro poor budgeting and planning*) dengan menempatkan proporsi alokasi belanja publik lebih besar atau sebanding dengan belanja aparatur. Inefisiensi yang terjadi dalam belanja aparatur perlu dipangkas dan dialokasikan dalam belanja publik termasuk dalam sektor-sektor produktif dan mampu memberikan kontribusi dalam penciptaan lapangan kerja seperti pertanian, perdagangan, perikanan dan UKM. Langkah strategis lainnya adalah menyusun *grand design* pengembangan dan pemberdayaan UKM secara lebih komprehensif dan bukan hanya bersifat sektoral atau parsial melalui program-program yang berjalan sendiri-sendiri. Banyak kajian dan penelitian terkait dengan UKM, pemerintah daerah dapat memanfaatkan hasil kajian dan penelitian dari perguruan tinggi untuk mengembangkan UKM. Identifikasi permasalahan internal dan eksternal, strategi pemberdayaan dan tantangan global pengembangan UKM hendaknya menjadi bagian menyeluruh dari konsep pengembangan UKM. Untuk itu diperlukan pemerintah yang mampu berpikir inovatif, bukan hanya apa yang harus dilakukan kepada UKM adalah tugas dan tanggung jawab normatif sebagai pemerintah, namun menumbuhkan semangat dan ketrampilan kewirausahaan dalam pemerintahan yang mampu mengangkat derajat kesejahteraan masyarakat daerah. Link antara perencanaan dan implementasi seyogyanya sejalan sesuai dengan apa yang diharapkan dan diaspirasikan oleh pelaku-pelaku ekonomi rakyat, sehingga proses *trickle-down effect* dalam hal akses informasi, pasar, modal, benefit dapat terjadi dan bukannya *trickle-up effect* (akselerasi modal dan keuntungan pada pengusaha-pengusaha besar dari pelaku ekonomi rakyat kecil dan menengah).

2. Reformasi birokrasi. Birokrasi yang lamban, bertele-tele, tidak transparan dan berbagai patologi lainnya yang masih melekat di birokrasi daerah harus direform. Mindarti (2007) bahkan menawarkan revolusi administrasi publik, di mana birokrasi yang menjadi mesin dalam menjalankan fungsi administrasi publik harus memfungsikan dirinya sebagai mesin pelayan publik bukannya pada pelayan kekuasaan. Dilema pembangunan birokrasi dari Emile Durkheim melalui paradigm konservatifnya dengan paradigma liberal dari Max Weber harus juga diakhiri, di mana tidak perlu lagi dipertentangkan awal perubahan yang musti dilakukan, yaitu budaya atau kontrol dari elit yang memegang kekuasaan. Reformasi harus diawali bersama-sama. Kontrol dari elit yang memegang kekuasaan melalui reformasi kebijakan pelayanan satu atap misalnya, secara substansial sangat reformis, namun yang penting juga adalah komitmen dan kemauan pelaksana untuk menjalankannya sesuai dengan perubahan paradigma yang ada.

Ketakutan bahwa di era otonomi daerah akan muncul raja-raja kecil, prosedur yang semakin memberatkan pelaku usaha dan *illegal cost* harus direfleksikan dengan hakekat desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi dimaksudkan untuk mendistribusikan pertumbuhan ekonomi, memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, mendukung terwujudnya institusi yang demokratis, memfasilitasi produksi dan alokasi barang dan jasa yang dibutuhkan masyarakat secara lebih efisien dan efektif (Cohen and Peterson, 1999).

3. Reformasi manajemen dan kebijakan pengembangan UKM
Pemerintah daerah perlu melakukan evaluasi terhadap kinerja fasilitasi UKM di daerah. Basis evaluasi kapasitas yang berdasarkan kapasitas *agenda-setting* urusan UKM, kapasitas mengalokasikan sumber daya, kapasitas interaksi dengan aktor-aktor yang berkepentingan dengan urusan UKM dan kapasitas orientasi *outcomes* fasilitasi UKM perlu dijadikan tolok ukur dalam mereformasi manajemen dan kebijakan pengembangan UKM di Indonesia. Kapasitas *agenda-setting* pemda dapat diukur dari kemampuan mengakomodasi kebutuhan

dan aspirasi publik, mendefinisikan prioritas kegiatan dan menentukan tujuan yang ingin dicapai. Kapasitas optimalisasi sumber daya dapat diukur dari efektifitas anggaran publik, optimalisasi sumber daya *stakeholders*, administrasi publik yang kapabel dan dukungan politik lokal. Kemampuan untuk mengoptimalkan sumberdaya yang ada dengan demikian tidak akan menegasikan sumberdaya di luar pemerintah daerah, justru perlu dibangun kolaborasi dalam mencari solusi. Kasus pembangunan gerai produk UKM di Kota Cimahi merupakan contoh kolaborasi antara pelaku usaha dengan pemerintah daerah dalam menyediakan fasilitas gerai produk UKM sebagai media pemasaran yang cukup efektif. Kapasitas interaksi antar aktor dapat diukur melalui keterlibatan atau partisipasi aktor privat dalam kegiatan fasilitasi UKM, tingkat keterlibatan atau partisipasi aktor, koordinasi antar lembaga pemerintah dan interaksi eksternal dengan *stakeholders* UKM baik di tingkat lokal, nasional maupun internasional. Selanjutnya kapasitas yang berorientasi pada hasil penting dikedepankan dengan mengukur manfaat kegiatan atau program fasilitasi UKM bagi pelaku usaha, akuntabilitas publik terhadap kegiatan fasilitasi yang didanai dari APBD, evaluasi *output* dan adanya keberlanjutan kegiatan yang dipandang prioritas dalam mengoptimalkan fasilitasi UKM di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Barzelay, Michael and Armajani, Babak J. *Breaking through Bureaucracy. A New Vision for Managing in Government*. University of California Press. 1992.
- Brusis, Martin. *Developing Governance Capacity. A Review of Causes and Effects. Strategy Paper for the Transformation Thinkers Conference*. Berlin. 2003. Supported by Center for Applied Policy Research (CAP) and Bertelsmann Foundation.
- Cohen, John M, and Peterson, Stephen B, 1999, *Administrative Decentralization, Strategies for Developing Countries*. Kumarian Press
- Fritschak, Leila L. *Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries*. World Bank Technical Paper Number 254. The World Bank, Washington D.C.
- Jreisat, Jamil E (ed). 2002. *Governance and Developing Countries*. Brill
- Karsidi, Ravik, 2005, *Peran Perguruan Tinggi dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia Usaha Mikro Kecil Menengah di Era Otonomi Daerah*. Orasi Ilmiah dalam Dies Natalis ke - 22 U N I B A

Surakarta

- Knill, Christoph and Lehmkuhl, Dirk. *Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance*. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol.15, No.1, January 2002 (pp 41-63)
- Kumorotomo, Wahyudi, 2008, *Perubahan Paradigma Peran Pemerintah dalam Pemberdayaan Koperasi dan UMKM, background study RPJNM 2010-2014 bidang pemberdayaan koperasi dan UMKM*, Bappenas
- Mindarti, Lely Indah, 2007, *Revolusi Administrasi Publik, Aneka Pendekatan dan Teori Dasar*. Bayumedia Publishing
- Sarjadi dan Sugema (editor), 2009. *Ekonomi Konstitusi, Haluan Baru Kebangkitan Ekonomi Indonesia*. Soegeng Sarjadi Syndicate (SSS)
- Sijabat, Saujadi, 2008, *Potret Iklim Usaha Pemberdayaan UMKM*. Infokop Volume 16
- Tambunan, Tulus, 2009, *UMKM di Indonesia*. Ghalia Indonesia
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 2007, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Pustaka Pelajar
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
- Yustika, Ahmad Erani, 2003, *Negara vs Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar