

I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Negara memiliki pengaruh yang sangat besar dalam kehidupan masyarakatnya, hampir tidak satupun aspek kehidupan masyarakat yang tidak tersentuh atau dipengaruhi oleh negara. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan hukum tertulis bangsa Indonesia menyebutkan bahwa tujuan yang ingin dicapai oleh bangsa Indonesia adalah kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, namun dalam pelaksanaan tujuan tersebut tentunya tidaklah lepas dari permasalahan-permasalahan yang ada.

Suatu masalah didefinisikan sebagai suatu kondisi atau situasi yang menimbulkan kebutuhan atau ketidakpuasan dari sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan (Winarno, 2012:80). Sementara itu, suatu masalah akan menjadi permasalahan publik jika melibatkan banyak orang dan mempunyai akibat tidak hanya pada orang-orang yang secara langsung terlibat, tetapi juga sekelompok orang lain secara tidak langsung terlibat (Winarno, 2012:80).

Salah satu sarana bagi pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah publik yaitu melalui kebijakan publik. Chandler dan Plano (Tangkilisan, 2003:1) berpendapat bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau

pemerintahan. Apapun bentuk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tujuan akhirnya adalah untuk kesejahteraan rakyat Indonesia. Setiap kementerian bisa saja mempunyai kebijakan yang berbeda antara satu dengan lainnya, akan tetapi pada akhirnya kebijakan tersebut akan bermuara pada satu muara yaitu kesejahteraan bangsa Indonesia.

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar memberi dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2012:47).

Memajukan kesejahteraan umum merupakan agenda utama pemerintah dalam membuat kebijakan, akan tetapi permasalahan ini tidak pernah selesai. Kondisi ini menjadi indikator bahwa masyarakat belum berperan sebagai subyek dalam pembangunan nasional. Rakyat perlu dibekali modal material dan mental, untuk sampai pada tujuan tersebut. Indikator ini juga telah menginspirasi perlunya pemberdayaan ekonomi rakyat yaitu perekonomian yang bercorak kerakyatan.

Tujuan dari pembangunan ekonomi adalah untuk mencapai tingkat kesejahteraan rakyat yang lebih tinggi. Memberdayakan ekonomi rakyat sesungguhnya merupakan kewajiban mutlak dari suatu negara. Bagi bangsa Indonesia yang

berazaskan Pancasila, menggerakkan ekonomi adalah untuk mencapai tujuan kemakmuran bersama seperti yang dinyatakan dalam sila ke lima dari Pancasila yaitu “Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Selain itu dalam pembangunan di bidang ekonomi harus menekankan azas kekeluargaan, dan penyelenggaraan perekonomian nasional yang berdasarkan atas demokrasi ekonomi. Berdasarkan hal tersebut, pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) menjadi salah satu cara meningkatkan peran masyarakat dalam memajukan kesejahteraan sebagian besar rakyat Indonesia.

UMKM merupakan kelompok pelaku ekonomi terbesar dalam perekonomian Indonesia dan terbukti menjadi pengaman perekonomian nasional dalam masa krisis ekonomi, serta menjadi dinamisator pertumbuhan ekonomi paska krisis ekonomi (DEPKOMINFO, 2008:13). Secara nyata UMKM juga sebagai sektor usaha yang berperan besar terhadap pembangunan nasional, khususnya dalam rangka perluasan kesempatan berusaha bagi wirausaha baru dan terbukti telah mampu menciptakan peluang kerja yang cukup besar bagi tenaga kerja dalam negeri sehingga sangat membantu dalam mengurangi jumlah pengangguran.

UMKM di Kota Bandar Lampung khususnya, hingga tahun 2011 telah mengalami peningkatan jumlah dan penyerapan tenaga kerja. Usaha mikro yang berjumlah 17.797 unit telah mampu menyerap tenaga kerja sebanyak 20.674, usaha kecil yang berjumlah 13.378 menyerap tenaga kerja sebanyak 26.754, dan usaha menengah yang berjumlah 5.065 menyerap tenaga kerja sebanyak 10.032 orang. Hal ini terlihat dari data perkembangan UMKM berikut ini:

Tabel 1. Data Perkembangan UMKM Kota Bandar Lampung
Tahun 2009-2011

No.	Bidang Usaha	Jumlah Usaha (Unit)			Tenaga Kerja (Orang)		
		2009	2010	2011	2009	2010	2011
1	Usaha Mikro	16.987	17.752	17.797	33.974	35.504	35.611
2	Usaha Kecil	12.749	13.337	13.378	25.498	26.674	26.754
3	Usaha Menengah	4.824	5.041	5.065	9.648	10.002	10.032
Jumlah Total		34.560	36.130	36.240	69.120	72.180	72.397

Sumber: Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan Kota Bandar Lampung tahun 2011

Berdasarkan data tersebut, terlihat peningkatan jumlah unit dan tenaga kerja yang dihasilkan UMKM Kota Bandar Lampung setiap tahunnya. Hal ini mengindikasikan bahwa UMKM merupakan bagian integral dari usaha nasional yang mampu menyerap tenaga kerja dan memiliki peran terhadap pertumbuhan ekonomi rakyat. Keunggulan UMKM dalam hal ini karena adanya beberapa karakter spesifik UMKM (DEPKOMINFO, 2008:13), yaitu : (1) lebih fleksibel, (2) cepat merespon perubahan pasar, (3) dapat mengalami peningkatan produktivitas apabila terjadi perubahan investasi, (4) tahan terhadap fluktuasi ekonomi, dan (5) penggunaan modal yang relatif efisien.

Selain memiliki keunggulan yang sangat prospektif di atas, UMKM juga menghadapi permasalahan yang tidak sedikit. Pemberdayaan UMKM sampai sekarang ini masih bergelut pada masalah-masalah klasik seperti (1) kesulitan akses terhadap permodalan, (2) kurangnya kemampuan dalam identifikasi pasar, (3) keterbatasan teknologi dan informasi, (4) kualitas SDM yang belum maksimal, dan (5) keterbatasan sarana (www.kemenperin.go.id, diakses pada tanggal 20 Oktober 2012).

Mempertimbangkan kondisi UMKM sebagaimana telah disebutkan di atas, akhirnya Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Inpres No. 6 tanggal 8 Juni 2007 tentang Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM yang diikuti dengan adanya Nota Kesepahaman Bersama antara Departemen Teknis, Perbankan, dan Perusahaan Penjaminan yang ditandatangani pada tanggal 9 Oktober 2007. Kebijakan pengembangan dan pemberdayaan UMKM mencakup:

- a. Peningkatan akses pada sumber pembiayaan
- b. Pengembangan kewirausahaan
- c. Peningkatan pasar produk UMKM dan koperasi
- d. Reformasi regulasi UMKM dan koperasi.

Upaya peningkatan akses pada sumber pembiayaan antara lain dilakukan dengan memberikan kredit modal kerja atau investasi dengan pola penjaminan kredit bagi UMKM. Pada tanggal 5 November 2007, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meresmikan kredit bagi UMKM dengan pola penjaminan dengan nama Kredit Usaha Rakyat (KUR) di Kantor Pusat BRI Jakarta (DEPKOMINFO, 2008:19).

Kredit Usaha Rakyat yang selanjutnya disebut KUR adalah kredit modal kerja dan atau kredit investasi yang diberikan oleh perbankan kepada UMKM dan koperasi yang feasible, maksudnya adalah usaha tersebut memiliki prospek bisnis yang baik dan memiliki kemampuan untuk mengembalikan tetapi belum bankable atau belum dapat memenuhi persyaratan perkreditan atau pembiayaan dari bank pelaksana antara lain dalam hal penyediaan agunan (jaminan kredit) dan

pemenuhan persyaratan perkreditan atau pembiayaan yang sesuai dengan ketentuan bank pelaksana termasuk sektor UMKM, memiliki usaha produktif yang didukung dengan program penjaminan (komite-kur.com, diakses pada tanggal 10 April 2012).

Peluncuran KUR tersebut merupakan tindak lanjut dari ditandatanganinya Nota Kesepahaman Bersama (MoU) pada tanggal 9 Oktober 2007 tentang Penjaminan Kredit/Pembiayaan kepada UMKM dan Koperasi antara Pemerintah (Menteri Negara Koperasi dan UKM, Menteri Keuangan, Menteri Pertanian, Menteri Kehutanan, Menteri Kelautan dan Perikanan, Menteri Perindustrian, Perusahaan Penjamin (Perum Jaminan Kredit Indonesia dan PT Asuransi Kredit Indonesia) dan Perbankan (Bank BRI, Bank Mandiri, Bank BNI, Bank BTN, Bank Bukopin, dan Bank Syariah Mandiri). KUR ini didukung oleh Kementerian Negara BUMN, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian serta Bank Indonesia.

Pemberdayaan UMKM perlu diselenggarakan secara menyeluruh, optimal, dan berkesinambungan melalui pengembangan iklim usaha yang kondusif, pemberian kesempatan berusaha, dukungan, dan pengembangan usaha seluas-luasnya. Sehingga mampu meningkatkan kedudukan, peran, dan potensi UMKM dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan peningkatan pendapatan rakyat, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan. Diharapkan dengan adanya KUR, UMKM mampu bertahan menguatkan dan memulihkan perekonomian nasional disamping bisa lebih berdaya yang menuju kepada kesejahteraan. KUR bertujuan memberikan bantuan secara materil terhadap UMKM, dimana modal merupakan permasalahan utama bagi UMKM dalam

mengembangkan usahanya. KUR merupakan kebijakan nasional yang bertujuan untuk memberdayakan UMKM.

Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum KUR (komite-kur.com, diakses pada 10 April 2012), antara lain:

- a. Instruksi Presiden nomor 6 tahun 2007 tanggal 8 Maret 2007 tentang Kebijakan Percepatan Sektor Riil dan Pemberdayaan UMKM dan Koperasi guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia.
- b. MoU (*Memorandum of Understanding*) antara Departemen Teknis, Perbankan, dan Perusahaan Penjaminan yang ditandatangani pada tanggal 9 Oktober 2007.
- c. Peraturan Presiden nomor 2 tahun 2008 tentang Lembaga Penjaminan Kredit.
- d. Addendum I MoU antara Departemen Teknis, Perbankan, dan Perusahaan Penjaminan yang ditandatangani pada tanggal 14 Februari 2008.
- e. Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian nomor 5 tahun 2008 tentang Komite Kebijakan Penjaminan Kredit/Pembiayaan bagi UMKM dan Koperasi.
- f. Perjanjian Kerja Sama antara Bank Pelaksana dengan Lembaga Penjaminan.
- g. Standar Operasional dan Prosedur Pelaksanaan KUR.
- h. Addendum II MoU antara Departemen Teknis, Perbankan, dan Perusahaan Penjaminan yang ditandatangani pada tanggal 12 Januari 2010.
- i. Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor : KEP-07/M.EKON/01/2010 tentang Penambahan Bank Pelaksana Kredit Usaha Rakyat.

- j. Keputusan Deputi Bidang Koordinasi Ekonomi Makro dan Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Nomor : KEP-01/D.I.M.EKON/01/2010 tentang Standar Operasional dan Prosedur Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat.

Salah satu landasan operasional KUR adalah Peraturan Presiden nomor 2 tahun 2008 tentang Lembaga Penjaminan, yang mengatur lembaga penjaminan baik lembaga keuangan yang berbentuk bank maupun lembaga keuangan bukan bank yang akan memberikan penjaminan kredit. KUR dengan fasilitas penjaminan kredit dari pemerintah melalui PT. Asuransi Kredit Indonesia (ASKRINDO) dan Perum Jaminan Kredit Indonesia (JAMKRINDO).

Tahap awal dilaksanakan KUR hanya terbatas oleh 6 bank nasional yang ditunjuk oleh pemerintah saja. Pemerintah melalui Peraturan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Nomor: KEP-07/M.EKON/01/2010 tentang Penambahan Bank Pelaksana KUR, bank pelaksana tambahan tersebut antara lain melibatkan 13 Bank Pembangunan Daerah (BPD) di seluruh Indonesia.

Penelitian ini memfokuskan pada salah satu bank penyelenggara KUR yaitu Bank BRI. Bank BRI membagi KUR menjadi dua jenis yaitu KUR ritel dan KUR mikro. KUR ritel yaitu KUR dengan plafond kredit Rp. 20 juta sampai dengan Rp. 500 juta, yang dilayani hanya oleh Kantor Cabang dan Kantor Cabang Pembantu. Sedangkan KUR mikro yaitu KUR dengan plafond kredit Rp. 500 ribu sampai dengan Rp. 20 juta yang dilayani melalui seluruh kantor BRI Unit (www.bri.co.id, diakses pada 16 Mei 2012). Keunikan dari Bank BRI yaitu Bank BRI merupakan satu-satunya bank penyelenggara KUR yang diberikan kepercayaan oleh

pemerintah untuk menyalurkan KUR mikro. Bank BRI sendiri merupakan bank pelopor KUR, selain itu Bank BRI juga tercatat sebagai bank dengan debitur KUR terbanyak dan penyalur KUR terbesar di Indonesia dibandingkan bank-bank penyelenggara KUR lainnya. Hal ini terbukti dari data perkembangan KUR nasional menurut bank pelaksana periode tahun 2011 di bawah ini:

Tabel 2. Perkembangan KUR Nasional menurut Bank Pelaksana per Desember 2011

No.	Bank Pelaksana	Jumlah Debitur	Total Kredit (Rp. Miliar)
1.	BNI	77.40	3.618,13
2.	BRI (KUR Ritel)	64.373	4.661,74
3.	BRI (KUR Mikro)	5.319.572	10.550,35
4.	Bank Mandiri	151.188	4.706,66
5.	BTN	11.029	1.184,74
6.	BUKOPIN	7.610	419,79
7.	BSM	16.792	1.036,67
8.	Bank Nagari	12.871	318,73
9.	Bank DKI	1.446	129,59
10.	Bank Jabar Banten	16.922	1.132,45
11.	Bank Jateng	12.290	527,96
12.	Bank DIY	492	37,07
13.	Bank Jatim	20.776	1.736,61
14.	Bank NTB	795	44,08
15.	Bank Kalbar	1.243	100,09
16.	Bank Kalteng	1.671	47,75
17.	Bank Kalsel	1.786	100,81
18.	Bank Sulut	1.777	35,02
19.	Bank Maluku	1.565	37,74
20.	Bank Papua	1.132	60,40
Total		5.722.470	30.486,37

Sumber: Statistik Perekonomian Triwulan IV, 2011:72-73.

Sebagian besar penyaluran dana KUR hingga Desember 2011 disalurkan melalui Bank BRI yaitu BRI KUR Mikro 47%, dan BRI KUR Ritel 15% (Statistik Perekonomian Triwulan IV, 2011:70). Berdasarkan pada data di atas jumlah debitur KUR mikro lebih banyak dari pada jumlah debitur KUR ritel, maka dari

itu peneliti lebih memilih debitur KUR mikro sebagai objek penelitian dalam penelitian ini. Berikut merupakan data realisasi KUR mikro Bank BRI di Kota Bandar Lampung:

Tabel 3. Data Realisasi KUR Mikro BRI Kota Bandar Lampung per Desember 2011

No.	BRI Unit	Jumlah Debitur	Total Kredit (Rupiah)
1.	Unit Antasari	160	547.103.930
2.	Unit Bambu Kuning	326	2.260.885.242
3.	Unit Panjang	304	1.092.194.338
4.	Unit Bandar Lampung	166	1.271.538.025
5.	Unit Kedaton	325	1.263.053.345
6.	Unit Kemiling	80	410.640.850
7.	Unit Pasar Tugu	244	877.779.300
8.	Unit Way Halim	212	1.479.589.147
9.	Unit Bumi Waras	74	246.792.850
10.	Unit Pasar Induk	102	334.885.013
11.	Unit Teluk Betung	64	361.664.613

Sumber: Data Realisasi KUR BRI Kantor Cabang Tanjung Karang

Peneliti memilih Bank BRI Unit Bambu Kuning sebagai lokasi penelitian karena berdasarkan data realisasi KUR mikro BRI Kota Bandar Lampung di atas, BRI Unit Bambu Kuning adalah unit BRI yang memiliki debitur KUR mikro terbanyak, selain itu dana yang tersalurkan juga lebih besar jika dibandingkan dengan BRI unit lainnya di Kota Bandar Lampung. Diharapkan dengan adanya KUR, UMKM Kota Bandar Lampung dapat lebih berdaya dan bisa memberikan kontribusi yang lebih terhadap peningkatan perekonomian masyarakat, dan sekaligus meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat.

Sama seperti berbagai kebijakan pemerintah dibidang perkreditan lainnya, dari aspek jumlah dana yang tersalur dan jumlah nasabah yang mendapatkan pinjaman, KUR telah berhasil melampaui target. Terbukti dari data penyaluran

KUR nasional tahun 2011 meningkat sangat pesat mencapai Rp 29 triliun, naik 68,6% dari penyaluran tahun 2010 sebesar Rp 17,2 triliun atau mencapai 45% diatas target tahun 2011 sebesar Rp 20 triliun, dengan jumlah debitur 1,9 juta UMKM (komite-kur.com, diakses pada 04 November 2012). Selain keberhasilannya dalam melampui target, dalam implementasinya KUR juga mengalami kendala-kendala.

Antara lain masih adanya berbagai isu yang menyatakan bahwa program ini masih sulit di akses karena kalangan bank penyalur masih mensyaratkan adanya agunan yang cukup besar, selain itu ditemukan beberapa masyarakat yang menggunakan KUR bukan dipakai sebagai modal usaha melainkan untuk kredit konsumtif (Syarif, 2011:2). Paradigma ini harus dirubah dalam masyarakat, sebab penyaluran KUR merupakan bentuk bantuan pemerintah untuk memotivasi UMKM untuk dapat mengembangkan usahanya. KUR yang disalahgunakan oleh masyarakat hanya akan menghambat kebijakan ini karena akan menyebabkan kepercayaan perbankan kepada masyarakat akan menurun.

Akibat kurangnya sosialisasi juga mengakibatkan sulitnya memperoleh calon debitur yang kredibel. Sedangkan dari sisi debitur, kendala-kendala yang dihadapi UMKM adalah sulitnya pemenuhan aspek legalitas seperti izin usaha, analisis kebutuhan kredit, dan agunan tambahan. Selain itu masih adanya anggapan bahwa KUR adalah dana bantuan pemerintah sehingga kadang dianggap masyarakat tidak perlu dikembalikan, hal ini mempengaruhi tingkat pengembalian KUR dari debitur kepada BRI dan juga tingkat realisasi KUR BRI secara keseluruhan (PRG BRI, 2010:21)

Masalah lain juga muncul dari segi manajemen UMKM, tidak adanya kompetensi pengalaman dan kemampuan pengambilan keputusan yang rendah dari pemilik usaha adalah masalah utama dari kebanyakan UMKM. Para manajer yang sebagian merangkap sebagai pemilik usaha biasanya tidak mempunyai kapasitas untuk mengoperasikan usaha, kemampuan kepemimpinan dan pengetahuan tentang bisnis yang rendah, dan pengendalian keuangan yang rendah menyebabkan lemahnya manajemen strategi usaha.

Melihat permasalahan yang timbul dari implementasi kebijakan KUR dan pemberdayaan UMKM di atas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Pengaruh Implementasi Kebijakan KUR Terhadap Pemberdayaan UMKM (Studi pada Bank BRI Unit Bambu Kuning di Tahun 2011)”.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang masalah, rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah :

- a. Apakah implementasi kebijakan KUR berpengaruh signifikan terhadap pemberdayaan UMKM?
- b. Seberapa besar pengaruh implementasi kebijakan KUR terhadap pemberdayaan UMKM?

3. Tujuan Penelitian

Berangkat dari rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Mengetahui pengaruh implementasi kebijakan KUR terhadap pemberdayaan UMKM.
- b. Mengetahui besarnya pengaruh implementasi kebijakan KUR terhadap pemberdayaan UMKM.

4. Kegunaan Penelitian

- a. Manfaat teoritis: hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya dan memberikan tambahan informasi bagi perkembangan ilmu Administrasi Negara, khususnya studi implementasi kebijakan publik.
- b. Manfaat Praktis: diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan pertimbangan bagi pemerintah dan perbankan dalam mengimplementasikan kebijakan KUR, dan diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi dan referensi bagi peneliti selanjutnya dalam melakukan penelitian sejenis khususnya kebijakan KUR dan pemberdayaan UMKM.