

DIPERLUKAN PENDEKATAN KEBIJAKAN ADAPTIF UNTUK PENGUATAN MODAL UMKM DI KABUPATEN SLEMAN

Suci Iriani Sinuraya, Muhadjir Darwin, Yeremias T. Keban, dan Sukamdi
Studi Kebijakan Fakultas Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada
Email: suci.iriani.s@mail.ugm.ac.id

ABSTRACT

This paper examines implementation of micro credit policies of non-bankable Small Medium Enterprises (SME's) in Sleman Regency in 1999-2000. It explores the impact of dynamic policy changing on rates, collateral, and legal aspects as the requirements to access micro credit program. This study employed a qualitative case study, to describe backgrounds, effectiveness, and policy impacts. The data collecting methods included interviews, observations, and focus group discussion (FGD). The participants have been set up. Two category of respondent: decision makers and street-level bureaucrats and (candidate) beneficiary program. The research was conducted in October 2016–December 2017. The results show that policy changing on rate, collateral and legality created impacts on the SME's interest in accessing the credit. The participants of non-bankable SMEs showed that their interest decreased when there were further requirement to attach credit collateral and legal aspects. Therefore, the bankable SMEs become the groups which leverage the micro credit program. On the contrary, the program did not work effectively to entrepreneurs, the non bankable SMEs as the prime targetted group in Sleman. Meanwhile, the appearance of cooperative as an executing body, to which the nonbankable SMSEs, looking for capital. So, the capital from UPT PDPM should through two steps to to reach the non bankable SMEs. The Recommendation is Sleman Regency using adaptive policy to show their affirmation to non bankable SME's facing the dynamic situation nowadays.

Keywords: *Impact; Micro credit; Non-bankable SMEs; Policy evaluation; Target group.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan penguatan modal bagi UMKM yang belum dapat mengakses dana perbankan (belum *bankable*) yang dilaksanakan sejak tahun 2000 oleh Pemerintah Kabupaten Sleman. Penelitian dimaksudkan untuk melihat konsistensi kebijakan pemberian penguatan modal dengan melihat persyaratan suku bunga, agunan, dan legalitas, dan dampak perubahan kebijakan tersebut bagi UMKM yang belum bankable. Evaluasi kebijakan seperti diperlukan oleh pemerintah (pemda) guna memastikan ketepatan sasaran dan program yang telah dilaksanakan. Metode kualitatif studi kasus digunakan untuk menjelaskan latar belakang, efektivitas, dan dampak kebijakan. Data dikumpulkan melalui studi literatur, dokumenter, wawancara, observasi, dan FGD. Penentuan informan menggunakan sampel yang telah ditetapkan, terbagi 2 (dua) kelompok: pemangku kebijakan dan penerima (calon) manfaat. Penelitian dilakukan pada bulan Oktober 2016–Desember 2017. Hasil penelitian menunjukkan kebijakan pengenaan bunga berpengaruh pada minat UMKM yang belum bankable untuk mengakses dana penguatan modal. Minat semakin menurun ketika persyaratan agunan dan legalitas diberlakukan. Akibatnya, dana penguatan modal banyak diakses oleh UMKM yang sebetulnya mampu mengakses dana perbankan (*bankable*). Hal ini dapat dilihat pada besaran dana yang diakses dan jumlah pengakses dengan pinjaman dana besar, sehingga menyebabkan penerima manfaat salah sasaran dan UMKM yang belum bankable yang memerlukan

dana terpaksa mengaksesnya melalui lembaga lembaga pelepas uang lain dengan bunga yang lebih tinggi namun persyaratan lebih ringan. Penelitian juga menemukan bahwa koperasi telah bertindak sebagai *executing agency*, pertama koperasi mengakses dana UPT PDPM kemudian koperasi kembali meminjamkan dana tersebut kepada UMKM yang belum bankable dengan bunga lebih tinggi namun persyaratannya lebih ringan. Dampak perubahan kebijakan untuk mengakses kredit yang semakin ketat telah berkontribusi pada pelambatan terbentuknya wirausahawan baru dan penyerapan tenaga kerja di Kabupaten Sleman, sehingga rekomendasinya yang diperlukan adalah kebijakan yang lebih adaptif sebagai bentuk afirmasi kepada UMKM Non-Bankable untuk dapat menghadapi dinamika perubahan saat ini.

Kata Kunci: *Dampak; Evaluasi kebijakan; Kredit mikro; UMKM belum bankable; Sasaran.*

PENGANTAR

Hasil survei usaha mikro dan kecil yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik pada tahun 2013 menyatakan bahwa permasalahan utama yang dihadapi oleh usaha mikro dan kecil di Indonesia adalah pemasaran, pengadaan bahan baku, dan modal (Japhta dkk., 2016). Paket kebijakan ekonomi tahap ketiga Presiden Jokowi berisi upaya meningkatkan daya saing, produksi, dan jumlah wirausaha melalui kemudahan mengakses permodalan UMKM dengan menurunkan suku bunga kredit bagi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR). Kebijakan tersebut dipilih karena UMKM terbukti mampu bertahan dan menjadi penyelamat perekonomian nasional dalam krisis tahun 1997. Hal ini karena UMKM menjalankan 2 (dua) fungsi (Tendler, 2002; Alhusain, 2009), yaitu fungsi sosial sebagai katub pengaman karena kemampuannya menyerap tenaga kerja; dan fungsi ekonomi sebagai penggerak utama sektor riil yang berpengaruh langsung terhadap pertumbuhan ekonomi. UMKM juga mempunyai peran politik dengan mengurangi instabilitas karena UMKM tersebar di seluruh penjuru wilayah, bergerak di semua sektor, sehingga mempunyai *multiplier effect* tinggi

sebagai instrumen pemerataan dan mengurangi ketimpangan kesejahteraan (Sari dkk., 2015).

Pada saat ini, jumlah UMKM sebanyak 57,9 juta unit atau 99,99% dari jumlah total unit usaha nasional. Tahun 2013, kontribusi dalam Produk Domestik Bruto (PDB) atas dasar harga berlaku sebesar Rp5.440 triliun atau 57,60% dari total PDB Nasional dan tenaga kerja yang terserap sebanyak 114,14 juta orang serta menarik Rp1.655,2 triliun investasi (Depkop, 2013).

Sejumlah permasalahan UMKM, yaitu modal menjadi hal yang paling sulit karena modal merupakan kunci untuk melakukan dan/atau meningkatkan usaha. Banerjee dkk. (2015) menyatakan bahwa harapan utama pemberian kredit mikro adalah sebagai penggerak pembentukan wirausaha baru, sedangkan bagi Goldberg (2017) program pemberian kredit mikro diharapkan dapat membantu mengurangi kemiskinan secara cepat. Banyak pakar di Indonesia juga meyakini kredit mikro sebagai obat pamungkas (*panacea*). Dumairy, Mubyarto dan Hamid (1986) menyatakan bahwa kredit secara positif dapat meningkatkan pendapatan karena menambah modal usaha. Bank Indonesia (BI) menyampaikan bahwa sekitar 60-70% pelaku UMKM belum memiliki akses pembiayaan perbankan. Diduga banyak UMKM yang mengakses permodalan dari Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB) ilegal. Hal ini dikarenakan bank dan LKBB resmi sulit diakses, birokrasi kaku dengan banyak persyaratan (Sari dkk., 2015). Sejalan dengan kebijakan tersebut, tahun 1999 Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Sleman memberikan pelatihan keterampilan bagi masyarakat dan membantu pemodal untuk membentuk wirausahawan baru atau meningkatkan skala usaha melalui Program Dana Penguatan Modal (DPM) bagi UMKM.

Kebijakan pemberian kredit bagi UMKM dilaksanakan sebagai respon dari dampak krisis ekonomi 1997 menyebabkan banyak perusahaan tutup dan pemutusan hubungan kerja karyawan, sehingga pengangguran dan kemiskinan meningkat. Upaya pemulihan ekonomi dengan dikeluarkan Peraturan

Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil.

Kebijakan penguatan modal UMKM di Kabupaten Sleman merupakan kebijakan inovatif yang dielaborasi dari model Grameen Bank Mohammed Yunus di Bangladesh. Pola pemberdayaan Grameen Bank mencakup sasaran kelompok perempuan dengan skema pinjaman sistem tanggung renteng dan mengenakan bunga pinjaman (Grameen Bank, 2015). Akan tetapi, sasaran kebijakan penguatan modal di Kabupaten Sleman: kelompok dan perorangan, perempuan maupun laki-laki; skema pinjaman berlaku sistem tanggung jawab bagi kredit perorangan dan tanggung renteng untuk kredit kelompok; pinjaman yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada awalnya tidak dikenakan beban bunga, persyaratan agunan, maupun legalitas; sejak 1999 pinjaman dikelola oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mempunyai kelompok binaan. Tahun 2010 Pemkab Sleman membentuk lembaga pengelola penyaluran pinjaman: Kantor Penanaman, Penyertaan dan Penguatan Modal (KP3M) Sleman. Pada tahun 2015, kelembagaan tersebut berubah nama menjadi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pengelolaan Dana Penguatan Modal (PDPM) untuk mewadahi penyaluran dana penguatan modal ke seluruh UMKM binaan SKPD.

Penelitian terkait kredit mikro telah banyak dilakukan. Pada kasus Grameen Bank, pengenaan bunga kepada peminjam tidak berpengaruh pada kelompok peminjam, karena kunci keberhasilan terletak pada pola pinjaman kepada kelompok perempuan dengan sistem tanggung renteng (Grameen Bank, 2015). Mohammad Yunus menyatakan bahwa kredit mikro di Bangladesh dapat mengurangi kemiskinan, memberdayakan masyarakat, dan membentuk bisnis baru dan meningkatkan skala usaha (Rahayu, 2017). Meskipun menggunakan skema dan sasaran yang sama dengan Grameen Bank, bahkan bunga pinjaman yang lebih rendah dari Grameen Bank dan lembaga kredit lain, namun penelitian yang dilakukan oleh Banerjee dkk. (2015) di Hyderabad, India menyimpulkan

bahwa kredit tidak menarik kalau bunganya tinggi, tetapi masyarakat miskin lebih enggan untuk mengakses kredit mikro jika persyaratan berbelit. Masyarakat lebih suka meminjam ke tetangga, saudara, atau lembaga kredit lain yang persyaratan aksesnya lebih mudah untuk membantu usaha. Sebanyak 38% peminjam, sebagian dapat mengembangkan usaha atau memulai bisnis pribadi, tetapi tidak mampu menjadi penggerak untuk keluar dari kemiskinan; dan konsumsi bulanan sebagai indikator kesejahteraan tidak meningkat. Dalam jangka pendek, kredit mikro ini tidak berdampak pada pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan perempuan, terlebih dalam jangka panjang, kredit mikro ini juga tidak berdampak pada pemberdayaan perempuan atau dampak sosial lain, maka Banerjee dkk. (2015) menyatakan bahwa kredit mikro bukan suatu keajaiban. Ini juga sejalan dengan penelitian (Siallagan, 2018) bahwa kredit kepada ultra mikro dalam rangka memerangi kemiskinan sering menemui kendala pada aturan untuk mengaksesnya yang sangat ketat.

Penelitian Sarmah dan Das (2012) di daerah Lakhimpur, Assam India, daerah yang sangat miskin dan tidak ada aktivitas penggerak ekonomi lain, juga sukses mereplikasi model Grameen Bank. Sementara hasil penelitian Smits dan Mthembu (2012) di Nusa Tenggara Timur (NTT) menyatakan bahwa kredit mikro melalui pembesaran sapi kurang berhasil. Model yang digunakan adalah sasaran ditujukan untuk kelompok, skema tanggung jawab perorangan, dan jangka waktu kredit pendek. Apabila jangka waktunya pendek, kredit justru berdampak negatif terhadap kesejahteraan keluarga. Hal ini menyebabkan keluarga harus menjual aset untuk mengembalikan pinjaman karena hasil usaha yang didapat tidak sesuai dengan tingginya bunga dan biaya administrasi yang harus dibayar.

Penelitian kebijakan penguatan permodalan (kredit mikro) UMKM, Wahid (2001) melihat efektivitas pemberian dana pemodal dari sisi pemerintah, yaitu aspek sumber daya dan dana yang tersedia, kelembagaan penyalur dana penguatan modal atau *implementing*

agency, komitmen, dan kemampuan pejabat pelaksana. Indikator keberhasilan program, meliputi kemudahan, kecepatan, dan ketepatan untuk mengakses; serta produktivitas yang dihasilkan dan tumbuhnya UKM baru. Penelitian Kristanto (2013) terkait efektivitas dana bergulir di Surabaya menunjukkan bahwa program efektif meningkatkan persentase jumlah pendapatan UKM, berdampak positif pada penciptaan lapangan pekerjaan baru, dan menyerap tenaga kerja karena masalah kelembagaan UMKM diperhatikan.. Hasil penelitian Kristanto (2013) menyimpulkan bahwa meskipun terdapat kredit macet sebesar 2,3% dari total penyaluran dana bergulir, tetapi secara umum program dianggap cukup efektif dalam membantu menurunkan kemiskinan di Jawa Timur. Sementara KP3M Sleman (2014) berusaha mengevaluasi hasil penyaluran dana penguatan modal di Kabupaten Sleman yang ditujukan kepada 5 (lima) kelompok sasaran. Pembeda dengan penelitian ini adalah keluasan obyek dan batasan waktu. Pada penelitian ini dilakukan dengan jangka waktu sejak kebijakan digulirkan sampai tahun 2016, sehingga riwayat kebijakan dan perbandingan perubahan kebijakan serta dampak perubahan kebijakan tersebut tampak. Sedangkan, waktu pengamatan penelitian oleh KP3M Sleman (2014) yang hanya 4 (empat) bulan dapat dikatakan obyek pemotretan sangat luas, tetapi tidak mendalam.

Studi evaluasi implementasi perubahan kebijakan untuk mengakses dana penguatan modal yang berdampak pada pembelohan penerima manfaat, juga pernah dilakukan di Indonesia (Shodiq, 2015). Hal yang membedakan dengan penelitian ini adalah pada kasus di Rembang sarannya adalah untuk petani, kelembagaan yang diteliti adalah Lembaga Usaha Ekonomi Produktif (LUEP), dan alasan perubahan kebijakan yang lebih didasarkan pada motif politik Bupati Rembang terpilih, sebagai ucapan terima kasih kepada pendukungnya setelah selesai pemilihan umum kepala daerah. Tandler (2002) menyebut kerjasama politik tersebut sebagai persekutuan setan (*devil's deal*). Sementara hasil riset kami di UPT PDPM Kabupaten Sleman menemukan

bahwa perubahan kebijakan persyaratan untuk mengakses dana penguatan modal lebih karena dorongan pertimbangan rasional birokrat untuk keamanan dan profit atau nilai tambah atau saldo lebih dari dana bergulir yang dikelolanya. Persamaannya, baik penelitian Shodiq (2015) maupun penelitian ini melakukan evaluasi atas perubahan kebijakan untuk mengakses kredit mikro dan dampaknya bagi kelompok sasaran. Penerima manfaat (*beneficiary*) bukan target utama yang disasar, namun penerima manfaat justru UMKM yang sebetulnya sudah dapat mengakses dana pinjaman pada lembaga perbankan, sehingga penelitian ini menekankan perlunya evaluasi implementasi karena mempertanyakan ketepatan sasaran (penerima manfaat kredit).

Hasil riset (Angelucci, Karlan dan Zinman, 2013) menyatakan bahwa kredit mikro mendukung pertumbuhan bisnis, memungkinkan rumah tangga dalam pengelolaan arus keuangan (likuiditas) keluarga dan risiko, memberikan kepercayaan (calon) peminjam dalam pengambilan keputusan. Akan tetapi, hanya terdapat sedikit bukti terkait manfaat kredit untuk peningkatan kesejahteraan dengan tidak melihat adanya keuntungan, pendapatan keluarga, dan peningkatan konsumsi.

Kredit mikro bukan satu-satunya obat mujarab pengentasan kemiskinan, tetapi kredit mikro berkontribusi terhadap kesejahteraan ekonomi keluarga miskin dan membantu menumbuhkan kemandirian (*self-reliance*) dengan memberi akses keuangan keluarga miskin (Asmorowati, 2007). Program kredit mikro tetap tidak dapat mencapai *the poorest of the poor*. Meskipun demikian, perempuan yang mendapat pinjaman menjadi lebih berdaya, konsumsi rumah tangga lebih baik, dan peran perempuan dalam mengambil keputusan rumah tangga meningkat. Hal ini berdampak pada meningkatnya akses perempuan terhadap sumber daya personal (pendapatan dan tenaga kerja), meningkatnya kontrol perempuan terhadap tubuh, dan menurunnya tindak kekerasan terhadap perempuan, meskipun kredit mikro juga membebani perempuan (*triple burden*) karena melegitimasi peran ganda

perempuan melakukan fungsi reproduksi, produksi, dan sosial.

Penelitian Achieng' (2010) menyatakan bahwa kredit mikro dapat mengurangi pengangguran, baik di sektor publik maupun privat, tetapi tidak banyak usaha kecil yang dapat berkontribusi secara signifikan untuk penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi. Hal ini menegaskan bahwa kredit mikro tidak ada hubungan antara ukuran usaha dan pertumbuhan usaha. Namun, ada hubungan antara kurang berkembangnya UMKM di Kenya dengan lokasi usaha. UKM di pedesaan sulit mengakses informasi (pasar) dan jaringan usaha, karena infrastruktur yang buruk dan tidak ada koneksi *Internet*.

Hasil penelitian terdahulu kebanyakan menghubungkan kredit mikro hanya dengan pemberdayaan atau pengurangan kemiskinan dengan jangka waktu penelitian yang pendek. Perbedaan dengan penelitian ini adalah jangka waktu obyek yang diteliti cukup panjang, lebih dari 16 tahun.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan program penguatan modal bagi UMKM yang belum *bankable* dengan melihat konsistensi kebijakan penguatan modal melalui suku bunga, agunan, dan legalitas usaha (periznan) yang diberlakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman (cq.UPT PDPM) serta dampaknya bagi UMKM yang belum *bankable* di Kabupaten Sleman. Evaluasi untuk melihat ketercapaian tujuan program dalam mengatasi permasalahan permodalan bagi UMKM sasaran. Tinjauan evaluasi tersebut perlu dilakukan untuk memastikan program sudah berjalan sesuai dengan rencana, sehingga tujuan program untuk meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan, serta mengatasi pengangguran di Kabupaten Sleman dapat tercapai. Menurut hasil penelitian kami, perubahan kebijakan terkait bunga, agunan dan persyaratan legalitas usaha ditengarai telah menyebabkan pergeseran/pembelokkan penerima manfaat kredit murah dari semula peruntukannya lebih ditekankan untuk UMKM yang belum *bankable* menjadi lebih banyak dinikmati oleh UMKM yang sudah *bankable* dan yang sebenarnya

sudah bisa dan seharusnya mengakses dana yang dibutuhkan dari perbankan, karenanya dipertanyakan ketepatan sasaran penerima manfaat. Teori Evaluasi Kebijakan digunakan di sini untuk membantu menjelaskan dampak dari suatu kebijakan; sebagaimana dikatakan oleh Karlan dan Goldberg (2011): "*impact evaluation can be used either to estimate the impact of an entire program or to evaluate the effect of a new product or policy*" atau Goldberg (2017) yang menyatakan "*Microfinance was born in an effort to alleviate poverty. However, without rigorous evaluation, it is impossible to accurately measure the effects of microfinance on poverty*". Sementara, Dunn (2003) mengatakan ada 6 kriteria evaluasi kebijakan, yaitu efisiensi, efektivitas, responsivitas, kecukupan, perataan, dan ketepatan.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif melalui studi kasus (*case study*) dengan mempelajari secara intensif latar belakang, efektivitas kebijakan, dan dampak implementasi kebijakan dana penguatan modal bagi UMKM di Kabupaten Sleman. Fokus studi kasus instrumental, yaitu menggunakan kasus sebagai instrumen untuk menggambarkan suatu isu (Creswell, 1998). Kasus yang diteliti adalah implementasi program penguatan modal UPT PDPM dalam menjawab isu sulitnya akses permodalan bagi UMKM yang belum *bankable*, khususnya UKM, IKM, dan koperasi di bawah binaan Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi (Disperindagkop) Kabupaten Sleman. Hal ini sejalan dengan pendapat Danim (2013) yang menyatakan bahwa penelitian kualitatif lebih menekankan pada proses kerja. Subjek penelitian ini adalah kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman melalui UPT PDPM.

Pengumpulan data dan informasi dilakukan melalui observasi, wawancara, studi dokumentasi dan literatur, serta *Focus Group Discussion* (FGD) pada tahun 2016–2017. Responden dikelompokkan menjadi 2 (dua), yaitu pemangku kebijakan dan pemangku kepentingan. Pemangku kebijakan adalah pada pejabat pada tataran pembuat keputusan dan pengelola kegiatan. Pemangku kepentingan dipilih secara acak, berjumlah 39

orang merupakan pelaku usaha yang sudah mengakses dana penguatan modal maupun calon penerima yang sedang mendapat pelatihan ketrampilan atau dibina oleh Disperindagkop Kabupaten Sleman. Teknik analisis konteks kasus atau konteks *setting* digunakan untuk menjelaskan perkembangan latar belakang munculnya kebijakan tersebut dengan *setting* situasi politik ekonomi nasional maupun daerah saat itu, dan perkembangan situasi yang mendorong perubahan kebijakan dalam mengakses dana penguatan modal yang diperuntukkan bagi UMKM belum *bankable* di Kabupaten Sleman.

Penelitian dilaksanakan dengan *setting* lokasi di Kabupaten Sleman dengan lingkup waktu penelitian pemberian dana penguatan modal kepada UMKM di Kabupaten Sleman mulai tahun 2000-2016.

PEMBAHASAN

Kebijakan Penguatan Modal UMKM

Kebijakan penguatan modal bagi UMKM telah diundangkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil, khususnya Pasal 15 menyatakan bahwa pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat menyediakan pembiayaan dan penjaminan, serta bantuan perkuatan bagi usaha kecil, antara lain melalui lembaga pembiayaan. Kegiatan lembaga pembiayaan tersebut dilaksanakan melalui prioritas pelayanan, kemudahan dan akses memperoleh pendanaan bagi usaha kecil. Usaha kecil dibina dan dikembangkan melalui penyediaan pendanaan usaha kecil, penyederhanaan tata cara memperoleh pendanaan, pemberian keringanan persyaratan jaminan tambahan, dan pemberian keringanan tingkat bunga kredit usaha kecil, serta bimbingan dan bantuan usaha.

Kebijakan Penguatan Modal UMKM di Kabupaten Sleman

Tahun 2000, Disperindagkop menyediakan 2 (dua) jenis pinjaman untuk penguatan modal wirausahawan pemula, yaitu pinjaman untuk sektor industri dengan sumber dana APBN yang menggunakan aturan kebijakan pemerintah

pusat; dan pinjaman untuk sektor perdagangan dan koperasi (selanjutnya juga untuk sektor industri) dengan sumber dana APBD yang menggunakan aturan pemerintah daerah.

Kebijakan Bunga, Agunan, dan Legalitas

Pinjaman untuk sektor industri dikenakan kontribusi sebesar 10%, sedangkan pinjaman untuk sektor perdagangan dan koperasi tidak dikenakan bunga (awal program tahun 2000-2002). Persyaratan pinjaman untuk sektor industri mewajibkan debitur memberikan agunan; sedangkan pinjaman untuk sektor perdagangan dan koperasi, pada awalnya tidak ada persyaratan kewajiban yang ketat debitur menggunakan agunan. Pinjaman untuk sektor industri mempersyaratkan adanya legalitas, yaitu Tanda Daftar Industri (TDI) untuk usaha industri dengan modal kurang atau sampai dengan Rp200 juta dan Izin Usaha Industri (IUI) untuk modal usaha industri dengan modal di atas Rp200 juta. (Akan tetapi, pada saat itu pengurusan TDI gratis dan berlaku seumur hidup). Sementara pinjaman untuk sektor perdagangan tidak ada kewajiban persyaratan legalitas seperti Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP), Tanda Daftar Perusahaan (TDP) ataupun Tanda Daftar Gudang (TDG). Demikian juga pinjaman untuk koperasi tidak ada ketentuan harus berbadan hukum. Hal tersebut disarikan berdasarkan wawancara dengan Ir. Eko Yuli, Kepala UPT PDPM tanggal 25 Oktober 2016; Ir. Teguh Budiyanata, Kepala Bidang Koperasi pada Disperindagkop tanggal 31 Oktober 2016; Wahyu dan Herry, Staf Bidang Perindustrian, Pengelola Penyaluran Pinjaman IKM (sejak 2000) tanggal 2 Januari 2018.

Kebijakan Kelembagaan

Sebelum tahun 2010, kebijakan yang mengatur persyaratan untuk mengakses dana penguatan modal terdapat di setiap SKPD yang mempunyai binaan UMKM. Sejak tahun 2010 terintegritasi di KP3M dan pada tahun 2015 di UPT PDPM. Baik KP3M maupun UPT PDPM berbentuk Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dibentuk dengan tugas untuk mengintegrasikan seluruh penyaluran dana

bergulir yang semula terdapat di berbagai SKPD.

Perubahan Kebijakan Bunga, Agunan, dan Legalitas

Setelah tiga tahun pemberian kredit berjalan, fenomena *mindset* peminjam dan tingkat pengembalian dievaluasi secara singkat. Hal ini menghasilkan perubahan kebijakan penyaluran pinjaman kepada masyarakat oleh SKPD Kabupaten Sleman. Tahun 2003, Disperindagkop mulai mengenakan bunga kepada peminjam sektor perdagangan (UKM) dan koperasi sebesar 6% pertahun. Perkembangan perubahan kebijakan persyaratan pinjaman kredit UKM menjadi lebih ketat seperti sebagaimana tampak dalam uraian berikut:

Pada tahun 2003, Disperindagkop mulai mengenakan bunga untuk sektor perdagangan dan koperasi sebesar 6% pertahun (12% untuk 2 tahun pinjaman). Sementara pada sektor industri, bunga pinjaman diturunkan dari semula 10% pertahun, disamakan dengan sektor perdagangan menjadi 6% pertahun (Wawancara dengan Ir Eko Yuli, Kepala UPT PDPM dan Ir Teguh Bidiyanto, Kabid Koperasi dan UKM, tanggal 9 Februari 2017).

Pada tahun 2006, Kebijakan Kepala Disperindagkop tentang bunga tersebut dibakukan melalui Peraturan Bupati (Perbup) Sleman Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Dana Penguatan Modal (DPM). Pasal 4 (empat) mengatur tentang besaran bunga 6%. Perbup ini menjadi acuan semua SKPD di Kabupaten Sleman. Pasal 4 (empat) Perbup juga mengatur tentang kewajiban menggunakan agunan bagi pengakses DPM (tetapi tidak ditentukan nilai dan bentuk aset agunan). Usaha yang dapat mengakses pinjaman adalah usaha yang telah beroperasi selama 2 (dua) tahun (dengan surat pernyataan bahwa usaha telah berjalan) dan memiliki perizinan sesuai bidang.

Pada tahun 2009, terbit Peraturan Daerah (Perda) Sleman Nomor 13 Tahun 2009 tentang DPM yang mengatur dengan jelas tentang bunga (kontribusi). Akan tetapi, agunan dan legalitas tidak diatur secara eksplisit. Pasal 6 (enam) Perda hanya menyebut bahwa sistem dan mekanisme perolehan DPM yang

diatur secara khusus dan dilaksanakan sesuai peraturan undang-undang.

Pada tahun 2010, terbit Perbup Nomor 7 Tahun 2010 tentang Standar Operasi dan Prosedur (SOP) yang membakukan aturan tentang agunan dan legalitas. Pasal 7 (tujuh) memuat kewajiban penggunaan agunan untuk pinjaman Rp5 juta ke atas. Pasal 8 ayat 6c mengatur tentang legalitas usaha.

Pada tahun 2015, terbit Perbup Nomor 25 Tahun 2015 tentang DPM mengatur bahwa besaran agunan sebesar 125% dari nilai pinjaman.

Faktor yang mendorong Perubahan Kebijakan

Perubahan kebijakan pemberian penguatan modal bagi UMKM di Kabupaten Sleman setidaknya disebabkan dorongan 4 (empat) faktor (baik internal dan faktor eksternal Pemkab), meliputi: tingginya kredit macet atau bermasalah, neraca atau pembukuan, ketentuan investasi nonpermanen, dan kelembagaan.

Kredit Macet (Bermasalah)

Pengelolaan kredit untuk UMKM oleh berbagai SKPD Kabupaten Sleman banyak yang bermasalah dan kredit macet atau *Non Performing Loan* (NPL)nya tinggi, termasuk kredit yang dikelola oleh Disperindagkop (Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan koperasi). Hal ini mendasari wawancara dengan Ir. Eko Yuli, Kepala UPT PDPM, tanggal 9 Februari 2017.

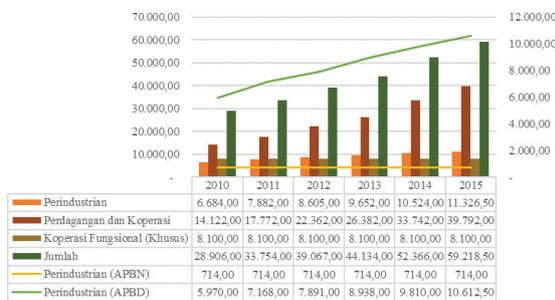
Pengetatan pemberian kredit merupakan kulminasi sekaligus reaksi Pemkab Sleman ketika aturan pemberian kredit dilonggarkan dan bunga diberikan murah (dengan subsidi), justru telah mendorong sebagian masyarakat pengakses kredit menjadi kurang bertanggungjawab sebagaimana ditunjukkan oleh NPL yang tinggi. Kurang tertibnya peminjam dikarenakan sebagian debitur menganggap bahwa dana pemerintah tersebut hibah (*grant*) bukan pinjaman, sehingga tidak perlu dikembalikan. Tren seperti ini juga terjadi pada program penyaluran pinjaman pemerintah di sektor lain, seperti Kredit Usaha Tani (KUT), Kredit Usaha Rakyat (KUR), maupun kredit pemerintah lainnya

sebagaimana dinyatakan oleh Ismanto, Kepala Divisi Pemasaran Bank Sleman, wawancara tanggal 27 Oktober 2016.

Tunggakan dana penguatan modal bagi pelaku usaha di seluruh SKPD Kabupaten Sleman per 30 Desember 2013 yang terbesar terdapat pada Dinas Pertanian, Perikanan dan Kehutanan sebesar 55% atau Rp20,1 miliar, diikuti oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi sebanyak 25% atau Rp9,1 miliar, Dinas Tenaga Kerja dan Sosial 7%, Badan Keluarga Berencana Pemberdayaan Masyarakat dan Pemberdayaan Perempuan (BKBPMPP) 7%, serta Dinas Pariwisata dan Kebudayaan 3% dan Dinas Pasar juga 3% (KP3M Sleman, 2014).

Apabila dilihat data tren sejak tahun 2010, artinya sesudah kebijakan pengetatan persyaratan untuk mengakses dana penguatan modal diberlakukan, kebijakan tersebut secara positif berdampak pada menurunnya tunggakan, meskipun uang yang disalurkan meningkat, seperti tampak pada Grafik 2, Grafik 3, dan Grafik 4.

Total dana tersalur kepada masyarakat melalui Disperindagkop hingga tahun 2015 sebesar Rp59.218,5 juta. Dari tahun 2010 hingga 2015, total dana penguatan yang tersalur untuk sektor perindustrian (khususnya APBD) dan sektor perdagangan dan koperasi meningkat, tetapi sektor perindustrian (APBN) dan sektor koperasi fungsional (khusus), dana penguatan yang disalurkan tetap. Jumlah penyaluran pinjaman UMKM melalui Disperindagkop tersaji di Grafik 1.

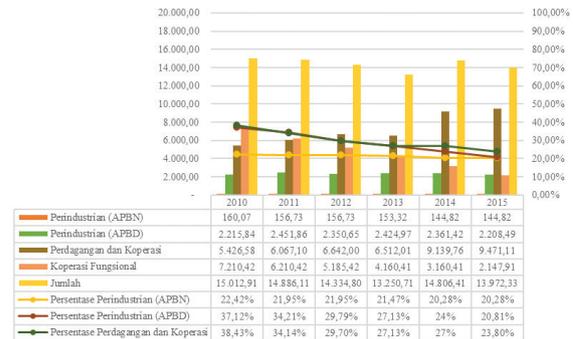


Gambar 1

Grafik Jumlah Penyaluran Pinjaman UMKM melalui Disperindagkop (Rp Juta)

Sumber : Data diolah dari Laporan Tahunan UPT PDPDM dan Disperindgkop (2010-2015)

Sejak tahun 2010, berdasarkan data yang tersedia di UPT PDPDM dan diolah, sisa piutang pokok sektor terhadap total dana penguatan modal yang tersalur ke sektor perindustrian, perdagangan dan koperasi, serta koperasi fungsional cenderung menurun hingga menjadi Rp13.972,33 juta pada tahun 2015 sebagaimana tersaji pada Grafik 2.

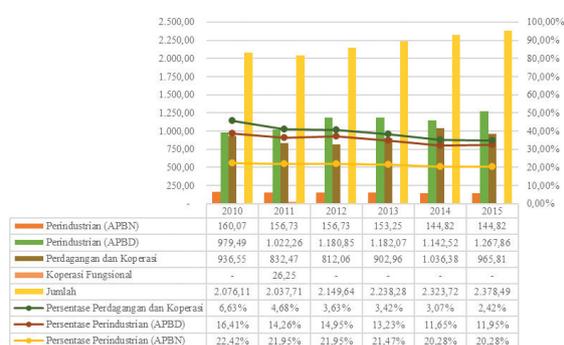


Gambar 2

Grafik Sisa Piutang Pokok Dana Penguatan Tahun 2010-2015 (Rp Juta)

Sumber: Data diolah dari Laporan Tahunan UPT PDPDM dan Disperindgkop (2010-2015)

Dilihat sepintas dari jumlah tunggakan pinjaman pokok yang telah tersalur ke sektor perindustrian, perdagangan dan koperasi, dan koperasi fungsional mengalami kenaikan menjadi Rp2.378,48 juta pada tahun 2015 sebagaimana terlihat pada Grafik 3. Akan tetapi, jumlah tunggakan tersebut dibandingkan dengan jumlah dana yang tersalur dan dipersentasekan, tampak mengalami penurunan, yaitu persentase sektor perindustrian (APBN) tahun 2010 sebesar 22,42% menjadi 20,28% pada tahun 2015 dan persentase sektor perindustrian (APBD) tahun 2010 sebesar 16,41% menjadi 11,95% pada tahun 2015; serta persentase sektor perdagangan dan koperasi tahun 2010 sebesar 6,63% menjadi 2,42% pada tahun 2015. Penurunan ini merupakan akibat dari semakin ketatnya kebijakan persyaratan untuk mengakses kredit.



Gambar 3

Grafik Tunggakan Uang Pokok Tahun 2010-2015 (Rp. Juta)

Sumber: Data diolah dari Laporan Tahunan UPT PDPM dan Disperindkop (2010-2015)

Neraca (Pembukuan)

UPT PDPM Kabupaten Sleman sebagai badan publik mempunyai kewajiban mengelola dana penguatan modal sesuai aturan keuangan yang profesional dengan melakukan praktik akuntansi (pembukuan, pembuatan neraca, dan lain-lain) dan pemerintahan yang baik. Dana bergulir yang dikelola oleh PPK BLUD merupakan bagian yang tak terpisahkan dari neraca dan laporan keuangan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 (tiga) ayat (1) PMK 218/PMK.05/2009. NPL yang tinggi dihindari, karena menyebabkan rapor merah neraca keuangan daerah.

Perlindungan Nilai Uang dari Inflasi

Pengenaan bunga sebesar 6% oleh Pemerintah Kabupaten Sleman didasari atas pertimbangan mempertahankan nilai uang (dari inflasi) atas dana yang digulirkan kepada masyarakat sebagaimana dinyatakan oleh Ir Eko Yuli, Kepala UPT PDPM, wawancara tanggal 31 Oktober 2016.

Ketentuan Investasi Non Permanen

Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah disebutkan bahwa pinjaman kepada masyarakat, termasuk dana bergulir dikategorikan investasi non permanen.

Selaras dengan hal tersebut, Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 218/

PMK05/2009 (revisi PMK Nomor 99/PMK 05/2008 tentang Pengelolaan Dana Bergulir pada Kementerian/Lembaga) mengatur tentang dana bergulir yang ada di Pemerintah Daerah. Intinya, kelembagaan pengelola dana bergulir di daerah berbentuk Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK BLUD). Pasal 2 (dua) PMK tersebut menyatakan bahwa dana bergulir bertujuan untuk membantu perkuatan modal usaha guna pemberdayaan koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya dalam upaya penanggulangan kemiskinan, pengangguran, dan pengembangan ekonomi nasional. Selanjutnya dalam Pasal 3 PMK antara lain mengatur bahwa dana bergulir merupakan bagian dari keuangan negara; dicantumkan dalam APBN dan Laporan Keuangan; dimiliki, dikuasai, dikendalikan dan/atau dikelola oleh Pengguna Anggaran (PA) atau Kuasa Pengguna Anggaran (KPA); disalurkan/dipinjamkan kepada masyarakat/kelompok masyarakat, ditagih kembali dengan atau tanpa nilai tambah, dan digulirkan kembali kepada masyarakat/kelompok masyarakat (*revolving fund*); ditujukan untuk perkuatan modal koperasi, usaha mikro, kecil, menengah, dan usaha lainnya; dapat ditarik kembali suatu saat.

UPT PDPM memaknai pasal 3 (tiga) PMK 218/PMK05/2009 tersebut bahwa sebagai konsekuensi investasi, maka pinjaman dana bergulir tersebut dikenakan nilai tambah atau bunga.

Kelembagaan

Pemkab Sleman membentuk UPT PDPM berbentuk PPK BLUD untuk mengelola pinjaman kepada masyarakat. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 61 tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan BLUD, lembaga yang berbentuk BLUD dapat melakukan pelayanan umum dan menyalurkan dana bergulir kepada masyarakat, melakukan penagihan serta dapat mengenakan nilai tambah (bunga) pada pinjaman yang diberikan seperti halnya Lembaga Keuangan Bank.

Perubahan kebijakan untuk mengakses DPM yang didasari faktor-faktor tersebut di atas menjelaskan bahwa pemerintah daerah

sebagai pemegang mandat mempunyai kepentingan yaitu untuk menjaga citra dan kinerjanya, sehingga perubahan kebijakan pengenaan bunga dan agunan serta persyaratan legalitas merupakan keputusan yang diambil berdasarkan pertimbangan rasional. Diskresi dengan pengabaian hal tersebut dapat mengakibatkan kinerja pembukuan Pemerintah Kabupaten Sleman tidak baik, sehingga Pemerintah Kabupaten Sleman cenderung menjadi *risk avoider*. Fenomena perubahan kebijakan Pemkab Sleman dapat difahami melalui teori Eisenhardt and Zbaracki (1992) yang mengatakan bahwa terdapat 3 (tiga) asumsi sifat dasar manusia, yaitu (1) Manusia pada umumnya mementingkan diri sendiri (*self interest*); (2) Manusia memiliki daya pikir terbatas mengenai persepsi masa mendatang (*bounded rationality*); (3) Manusia selalu menghindari resiko (*risk averse*).

Perubahan kebijakan tersebut juga lolos dari pengawasan DPRD. DPRD sebagai representasi masyarakat seharusnya berindak aktif melakukan pengawasan. Masyarakat penerima manfaat karena kurang mendapatkan informasi yang cukup juga menjadi kurang kritis terhadap perubahan kebijakan yang diambil pemerintah daerah. Pemerintah pusat dan provinsi yang seharusnya bertindak sebagai pengawas juga kurang menjalankan fungsinya dengan baik. Hal ini dapat difahami karena baik pemerintah pusat maupun provinsi mengalami dilema yang sama terkait dengan program penyaluran dana bergulir. Lemahnya pengawasan ini dalam teori keagenan disebut *Agent Without Principal*. Bhandari (2010) menjelaskan bahwa pemerintah, seperti halnya organisasi sosial dan organisasi pendidikan adalah organisasi nirlaba (karena tidak mengejar profit dan tidak membayar pajak), dan organisasi tersebut 'seakan' tidak memiliki prinsipal (pemilik/pemegang saham dalam kerangka teori keagenan), tetapi dalam kenyataannya organisasi tetap mengejar 'kenaikan saldo dana' karena semua organisasi, baik profit maupun nirlaba tetap mencari keuntungan. Gardner (1987) sependapat dengan Bhandari (2010) dengan mengatakan bahwa organisasi nirlaba tersebut tetap harus

membuat laporan keuangan sebagai jaminan bahwa organisasi telah beroperasi secara efektif, efisien, atau etis, dan tidak defisit.

Perubahan atau inkonsistensi kebijakan pemberian penguatan modal oleh Pemkab Sleman (UPT PDPM) kepada UMKM (yang belum bankable) dapat dijelaskan dengan teori *Dynamic Inconsistent and Monetary Policy Management* (Balaban dan Vintu, 2010) yang mengatakan bahwa terjadinya inkonsistensi dinamis karena pembuat kebijakan (moneter) yang semula memilih tujuan jangka pendek yaitu pertumbuhan ekonomi dan mengurangi pengangguran dengan cepat, namun pada akhirnya mereka terpaksa harus mengubah kebijakannya karena meningkatnya harga barang dan gaji karena terjadinya inflasi. Meskipun teori ini lebih tepat untuk menjelaskan situasi di tingkat nasional (karena kewenangan untuk mengatur moneter ada di Pemerintah Pusat), tetapi dapat diadopsi pada kasus pemberian penguatan modal di Kabupaten Sleman untuk menjelaskan perubahan kebijakan kredit murah: semula ditujukan untuk memulihkan perekonomian dengan mendorong penciptaan lapangan kerja dan usaha baru, tetapi di tengah jalan kebijakan tersebut harus berubah karena pertimbangan rasional keamanan dan ekonomi: inflasi, kinerja keuangan daerah, dan yang lain.

Dampak Perubahan Kebijakan

Peraturan pengenaan bunga dan syarat administrasi yang ketat mulai tahun 2009-2010 mendorong terjadinya pemblokkan penerima manfaat. Penerima lebih manfaat ini adalah UMKM yang sudah *bankable* yang lebih mampu untuk memenuhi persyaratan dimaksud.

Perubahan kebijakan tentang bunga, agunan, dan legalitas juga mendorong munculnya 'persaingan' antara UMKM yang belum *bankable* dengan UMKM yang sudah *bankable* dalam mengakses dana murah Pemerintah.

Dampak ekonomi dan sosial dari perubahan kebijakan tersebut diperkirakan ikut berkontribusi pada penurunan atau pelambatan pembentukan jumlah industri kecil dan rumah tangga. Indikasi ini juga tampak dari hasil penelitian bahwa ada responden yang

mengatakan enggan dan takut mengakses dana karena tidak mampu menyediakan agunan. Efek domino penurunan atau pelambatan pembentukan wirausahawan baru berdampak pada sisi sosial berupa menurunnya jumlah tenaga kerja yang dapat terserap dari pertumbuhan usaha baru.

Koperasi telah menjalankan fungsi baru sebagai *executing agent* dalam kaitan hubungan antara UPT PDPM dengan UMKM *nonbankable*. Koperasi menjadi salah satu tempat tujuan peminjaman baru bagi UMKM *nonbankable* yang tidak dapat mengakses pinjaman secara langsung dari UPT PDPM. Pinjaman di koperasi persyaratan lebih ringan (tanpa syarat legalitas) namun bunganya lebih tinggi.

UMKM belum *bankable* yang memerlukan pinjaman untuk memulai usahanya atau untuk penguatan modal harus melalui 2 (dua) tahap aktivitas, yaitu dari Koperasi meminjam dana ke UPT PDPM dan koperasi meminjam kembali dana tersebut kepada anggotanya sehingga rantai pasokan dana menjadi lebih panjang dan otomatis lebih berbiaya tinggi. Simpulan tentang dampak perubahan kebijakan tersebut terekam dalam hasil penelitian di bawah ini:

Dari 39 responden yang diwawancarai secara terpisah pada akhir 2016 dan awal 2018, sebanyak 7 (tujuh) orang pernah meminjam dengan besaran kurang daripada Rp10 juta dan 8 (delapan) orang belum pernah mengakses dana penguatan modal (namun sedang mengikuti pelatihan ketrampilan dari Disperindagkop sehingga mereka merupakan calon peminjam), selanjutnya 8 (delapan) responden lainnya pernah mengakses pinjaman di atas atau sama dengan Rp10 juta, tetapi kurang atau sama dengan Rp25 juta. Juga terdapat peminjam dengan kategori usaha kecil ada 6 (enam) orang, dan responden dari koperasi/UMKM yang meminjam lebih dari Rp100 juta, sebanyak 10 orang/lembaga. Ke-10 orang responden mewakili lembaga koperasi, baik koperasi konvensional maupun syariah, yang bergerak pada kegiatan simpan pinjam maupun dari koperasi yang mempunyai unit simpan pinjam maupun pelaku usaha kecil yang telah mapan menuju usaha menengah. Berdasarkan hasil penelitian tersebut di

lapangan penggolongan jenis UMKM lebih mengikuti klasifikasi yang digunakan oleh Bank Dunia (Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia, 2015) (yaitu berdasarkan perspektif usahanya) daripada yang digunakan oleh Pemkab Sleman selama ini yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008. Bank Dunia mengelompokkan UMKM dalam 4 (empat) kategori yaitu *Livelihood* (biasanya PKL); *Micro Enterprise* (Usaha Mikro), *Small Dynamic* (Usaha Kecil), *Fast Moving Enterprise* (Usaha Menengah siap menjadi usaha Besar). Oleh karena itu, oleh peneliti peminjam kurang dari Rp10 juta selanjutnya dikategorikan sebagai pengusaha ultra mikro, sedangkan yang mengakses pinjaman di atas atau sama dengan Rp10 juta, tetapi kurang atau sama dengan Rp25 juta dikategorikan sebagai usaha mikro. Peminjam dengan pinjaman lebih besar daripada Rp25 juta, tetapi kurang dari Rp100 juta dikelompokkan dalam pengusaha kecil, dan peminjam di atas Rp100 juta dikategorikan sebagai pengusaha kategori usaha kecil yang telah mapan dan siap menjadi usaha menengah.

Dari 39 narasumber tersebut, 22 orang memperlmasalahkan agunan; responden menghendaki pinjaman diberikam tanpa menggunakan persyaratan agunan, ada yang menyampaikan bahwa pinjaman untuk usaha mikro seharusnya tanpa agunan dan sebagian menghendaki agunan sebaiknya diperingan. Bahkan dari penelitian tersebut terungkap bahwa ada responden yang mengatakan bahwa ia tidak berani mengakses dana penguatan modal karena belum mempunyai agunan.

Sebanyak 22 orang narasumber memperlmasalahkan tingginya bunga yang dikenakan. Sebagian besar responden menghendaki bunganya diturunkan bahkan ada yang menyampaikan agar UPT PDPM memberikan pinjaman tanpa bunga. Kemudian 15 orang responden memperlmasalahkan persyaratan legalitas dan menyatakan UPT PDPM sebaiknya tidak perlu mempersyaratkan legalitas, tetapi sebagian besar responden menghendaki persyaratan legalitas diperingan.

Terkait dengan besaran kredit, 22 orang responden menghendaki adanya peninjauan besaran kredit. Sebanyak 12 orang menghendaki

besaran kredit dapat ditingkatkan, bahkan ada yang menghendaki besaran kredit dapat mencapai Rp500 juta atau jika memungkinkan Rp1 miliar. Selanjutnya 3 (tiga) orang responden mengatakan harapannya untuk minimal mendapatkan kredit sebesar Rp50 juta. Akan tetapi, 7 (tujuh) orang mengatakan bahwa besaran kredit sebaiknya disesuaikan dengan kemampuan dan/atau kebutuhan yang bersangkutan.

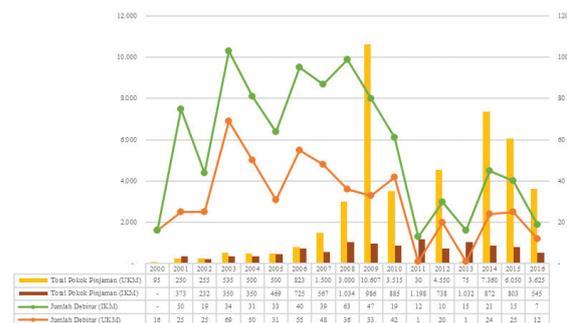
Sebanyak 20 orang orang responden memperlmasalahakan masalah tenggang waktu (*grace period*) pinjaman UPT PDPM. Ada 9 (sembilan) responden beranggapan bahwa tenggang waktu yang diberlakukan saat ini (yaitu empat bulan) telah ideal sehingga perlu dipertahankan. Akan tetapi, 9 (sembilan) responden yang lain mengatakan bahwa tenggang waktu pinjaman sebaiknya diperlama (lebih dari empat bulan), sedangkan 1 (satu) orang responden beranggapan bahwa tenggang waktu pinjaman diperpendek menjadi hanya satu bulan saja. Selanjutnya 1(satu) orang responden yang lain menyarankan agar tenggang waktu disesuaikan (fleksibel) saja dengan kebutuhan responden.

Terkait dengan masa pinjam (*tenor*), terdapat 27 orang responden yang mencermatinya. Sebanyak 18 orang menginginkan masa pinjam diperpanjang, sedangkan 7 (tujuh) orang responden mengatakan bahwa tenor selama dua tahun telah tepat sehingga persyaratan tentang masa pinjam tidak perlu diubah lagi. Namun, ada juga 2 (dua) orang responden yang menyarankan agar tenor dapat bersifat fleksibel. Hal itu berarti jika bisnis mereka bagus dan ingin mempercepat pengembalian pinjaman, maka juga dimungkinkan oleh sistem, begitu pula sebaliknya.

Di samping itu, terdapat 13 orang responden yang menganggap bahwa selain penguatan modal, pemerintah seharusnya juga memberi pelatihan, bantuan pemasaran/pameran, dan sosialisasi tentang cara mengakses modal (pinjaman), termasuk pinjaman syariah, serta gadai untuk modal usaha dan perpajakan. Hasil wawancara di lapangan dengan responden calon peminjam (pengakses) dana penguatan modal UPT PDPM tersebut

menunjukkan bahwa dari 8 (delapan) orang calon peminjam, umumnya mereka belum mengetahui perkiraan modal yang dibutuhkan, dan cara untuk mengakses pinjaman modal ke UPT PDPM guna memulai usaha atau meningkatkan usaha sehingga hal yang penting bagi mereka adalah mendapatkan sosialisasi dulu tentang cara mengakses dana penguatan modal. Di samping itu, sebagian responden kelompok ini juga mengharapkan adanya bantuan dan kemudahan dari pemerintah, seperti pelatihan dan pinjaman tanpa bunga serta pendampingan dari Pemkab Sleman.

Hasil penelitian di lapangan tersebut juga sejalan dengan data di Disperindagkop. Persyaratan yang semakin ketat membuat UMKM enggan dan tidak dapat mengakses dana penguatan modal. Hal ini tergambar dari rerata besaran dana yang diakses para peminjam. Umumnya pinjaman di awal program berkisar antara Rp5-10 juta, paling tinggi Rp20 juta, tetapi sejak tahun 2006 jumlah pinjaman mencapai Rp100 juta, bahkan tahun 2007 ada yang meminjam Rp250 juta dan tahun 2016 ada debitur yang meminjam Rp900 juta. Seperti tampak pada gambar 4 (empat) tampak bahwa sasaran yang menerima manfaat lebih sedikit, sebaliknya jumlah penyaluran dana meningkat cukup signifikan



Gambar 4. Grafik Jumlah Debitur (Orang) dan Total Pokok Pinjaman (Rp Juta) Sektor Perdagangan (UKM) dan Koperasi, dan Sektor Perindustrian (IKM) Tahun 2000-2016.

Dari uraian di atas, ternyata bahwa perubahan kebijakan dalam mengakses dana penguatan modal telah menyebabkan terjadinya pemblokkan sasaran (penerima

manfaat). UMKM belum bankable seharusnya yang harus lebih menikmati manfaat tersebut. Bahkan UMKM non bankable yang mau meminjam modal harus melalui 2 (dua) tahap aktivitas, yaitu koperasi meminjam dana ke UPT PDPM dan dana tersebut oleh koperasi dipinjamkan kembali kepada anggotanya dengan bunga yang lebih tinggi. Dengan temuan-temuan ini sudah saatnya Pemerintah Kabupaten Sleman mengambil kebijakan yang adaptif sebagai bentuk afirmasi kepada UMKM yang belum bankable apalagi untuk menghadapi dinamika perubahan global. Ini sejalan dengan pendapat (Walker and Cave, 2001) (Venema dan Drexhage, 2009) (Johnston dan Berger, 2011) bahwa pemerintah sudah saatnya menggunakan kebijakan yang lebih adaptif guna menghadapi situasi yang lebih kompleks dibanding masa-masa sebelumnya. Situasi kompleks tersebut dicirikan antara lain oleh kemajuan komunikasi dan transportasi, kesalingterhubungan yang tinggi, dinamika yang sangat tinggi dan atau situasi yang sebelumnya tidak dapat dibayangkan. Ciri-ciri tersebut di atas sejalan dengan situasi terkini yaitu adanya tantangan masuknya produk-produk dari negara jiran sebagai akibat dari berlakunya Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) serta adanya dampak dari Revolusi Industri Jilid 4.0 yang telah menyebabkan sejumlah lapangan kerja yang hilang atau bergeser (*shifting*) dan tergantikan oleh mesin (*robot*) dan kecerdasan buatan (*artificial intelligent*), sehingga Pemkab Sleman perlu mempertimbangkan kembali kemudahan UMKM *nonbankable* dalam mengakses dana penguatan modal mengingat permasalahan dan tantangan yang harus dihadapi oleh UMKM *non bankable* sekarang semakin berat.

SIMPULAN

Perubahan kebijakan persyaratan yang semakin ketat dalam mengakses pinjaman penguatan modal oleh UPT PDPM telah menyebabkan pembelokan sasaran (penerima manfaat) dari program kredit murah ini yaitu dari sasaran yang semula lebih dititikberatkan pada UMKM belum bankable menjadi

penerima manfaat yang lebih besar adalah UMKM yang sebenarnya sudah bankable.

Perubahan persyaratan yang mempersulit UMKM belum bankable untuk mengakses kredit UPT PDPM ikut berkontribusi terjadinya pelambatan pertumbuhan wirausaha baru dan penyerapan tenaga kerja oleh UMKM di Sleman.

Semakin ketatnya persyaratan yang diminta oleh UPT PDPM untuk mengakses pinjaman menyebabkan fungsi UPT PDPM tidak berbeda dengan bank yang menyalurkan kredit dengan pertimbangan 5 (lima) C (*character, capacity, capital, collateral, dan condition*) yang mengenakan bunga cukup tinggi, mensyaratkan penyediaan agunan sebesar 125%, mensyaratkan pemenuhan legalitas, dan mensyaratkan tenor atau masa pinjam yang pendek dan pinalti bagi yang melewati. Meskipun yang dilakukan oleh UPT PDPM tidak menyalahi aturan, tetapi kebijakan ini memunculkan anggapan bahwa Pemerintah Kabupaten Sleman di samping berperan sebagai regulator, juga menjadi aktor (pemain) yang ikut bermain memperebutkan sasaran dan praktik yang sama dengan perbankan.

UPT PDPM yang semula dimaksudkan sebagai lembaga intermediasi pemberi pinjaman kepada UMKM sebelum UMKM mampu mengakses perbankan, telah berubah menjadi lembaga *end point* untuk peminjam yang sebetulnya sudah bankable.

Kebijakan yang semula inovatif dan afirmatif untuk UMKM *nonbankable* berubah menjadi kebijakan yang puritan, berorientasi pada keamanan pengelola dan mengejar profit/saldo dana lebih. Perubahan kebijakan yang semakin ketat diduga juga mendorong UMKM *nonbankable* kembali mengakses dana modal ke lembaga pelepas uang yang lain ketika terdesak membutuhkan (tambahan) modal, seperti sebelum adanya pinjaman penguatan modal dari Pemerintah Kabupaten Sleman (ketika persyaratan masih ringan) atau lembaga keuangan lain yang persyaratan pinjamannya ringan, meskipun bunga yang harus lebih tinggi.

Koperasi telah menjalankan fungsi baru sebagai *executing agent* dalam kaitan hubungan

antara UPT PDPM dengan UMKM *nonbankable* sebagai tempat pinjaman akhir (*end user*). Koperasi telah menjadi salah satu tempat tujuan peminjaman baru (meskipun bunganya lebih tinggi) bagi UMKM *nonbankable* karena tidak dapat mengakses pinjaman secara langsung dari UPT PDPM. Sehingga dana pinjaman penguatan modal dari UPT PDPM harus melalui 2 (dua) tahap untuk sampai ke UMKM *nonbankable*.

Terkait dengan temuan dalam penelitian ini, maka penulis merekomendasikan agar Pemerintah Kabupaten Sleman mengambil kebijakan yang adaptif dengan membuat persyaratan yang lebih ringan dan fleksibel sebagai bentuk afirmasi kepada UMKM yang belum *bankable* apalagi program penguatan modal oleh daerah lain, misalnya Kota Semarang (Program Kredit Jawara dengan pinjaman maksimum Rp50 juta, bunga 3%, tanpa agunan dan persyaratan legalitas hanya Izin Usaha Mikro Kecil (IUMK) yang persyaratannya dipermudah dan diterbitkan oleh Kecamatan, pengurusannya 30 menit selesai) dan Program Pemberian Modal Dana Bergulir (LPDB) Kementerian Koperasi bunga kreditnya juga sudah turun menjadi 5%. Afirmasi kebijakan ini diperlukan untuk menghadapi dinamika perubahan global: adanya tantangan masuknya produk-produk dari negara jiran sebagai akibat dari berlakunya Masyarakat Ekonomi Asean serta adanya dampak dari Revolusi Industri Jilid 4.0.

DAFTAR PUSTAKA

- Achieng', N. R. (2010) *Factors influencing performance of micro and small enterprises: a case of Kisumu City Bus Park-Kenya*. University of Nairobi, Kenya. Tersedia pada: <http://erepository.uonbi.ac.ke:8080/handle/123456789/4916>.
- Alhusain, A. S. (2009) "Analisa Kebijakan Permodalan Dalam Mendukung Pengembangan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (Studi Kasus Provinsi Bali dan Sulawesi Utara)," *Kajian*, 14(4), hal. 575-603.
- Angelucci, M., Karlan, D. dan Zinman, J. (2013) *Win Some Lose Some? Evidence from a Randomized Microcredit Program Placement Experiment by Compartamos Banco*. Cambridge, MA. doi: 10.3386/w19119.
- Asmorowati, S. (2007) "Dampak Pemberian Kredit Mikro untuk Perempuan: Analisis Pengadopsian Model Grameen Bank di Indonesia," *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, 20(3). Tersedia pada: [http://www.jurnal.unair.ac.id/filerPDF/Dampak Pemberian Kredit Mikro untuk Perempuan.pdf](http://www.jurnal.unair.ac.id/filerPDF/Dampak_Pemberian_Kredit_Mikro_untuk_Perempuan.pdf).
- Balaban, G. dan Vintu, D. (2010) "Dynamic inconsistency and monetary policy management," in *Business Transformation through Innovation and Knowledge Management: An Academic Perspective No. 14th IBIMA Conference*, hal. 1681-1691. Tersedia pada: <https://mpr.aub.uni-muenchen.de/56042/>.
- Banerjee, A. dkk. (2015) "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation," *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), hal. 22-53. doi: 10.1257/app.20130533.
- Bhandari, S. B. (2010) "Ethical Dilemma of Nonprofits in the Agency Theory Framework," *Journal of Leadership, Accountability and Ethics*, 8(2), hal. 33-40.
- Creswell, J. W. (1998) *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Traditions*. SAGE Publications, Inc.
- Danim, S. (2013) *Menjadi Peneliti Kualitatif*. 2 ed. Pustaka Setia.
- Dumairy, Mubyarto dan Hamid, E. S. (1986) *Kredit Pedesaan di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE Yogyakarta untuk P3PK UGM.
- Dunn, W. N. (2003) *Analisis Kebijakan Publik: Kerangka Analisis & Prosedur Perumusan Masalah*. Yogyakarta: Hanindita.
- Eisenhardt, K. M. dan Zbaracki, M. J. (1992) "Strategic decision making," *Strate-*

- gic Management Journal*, 13(S2), hal. 17-37. doi: 10.1002/smj.4250130904.
- Gardner, J. R. (1987) "The Ethics and Responsibilities of the Not-for-profit Manager," *Journal of Voluntary Action Research*, 16(4), hal. 6-14. doi: 10.1177/089976408701600403.
- Goldberg, N. (2017) *A Research Agenda for the Next Wave of Graduation Programs*. Tersedia pada: <https://www.poverty-action.org/publication/research-agenda-next-wave-graduation-programs>.
- Grameen Bank (2015) *What is Microfinance*, *Bank News*. Tersedia pada: <http://www.grameen-bank.net/what-is-microfinance/> (Diakses: 2 Februari 2018).
- Japhta, R. dkk. (2016) *UKM yang dimiliki Wanita di Indonesia: Kesempatan Emas untuk Institusi Keuangan Lokal (Studi Penelitian Pasar)*. Tersedia pada: <http://documents.worldbank.org/curated/en/737221477568795492/pdf/109534-WP-BAHASA-SME-Indonesia-Final-Ind-PUBLIC.pdf>.
- Johnston, K. dan Berger, J. G. (2011) *Guide to adaptive challenges and action learning, Cultivating Leadership*. Tersedia pada: <https://www.cultivatingleadership.co.nz/site/uploads/Adaptive-challenges-and-action-learning.pdf> (Diakses: 15 Juli 2018).
- KP3M Sleman (2014) *Studi Eksplorasi Program Dana penguatan Modal Bagi Pelaku Usaha di Kabupaten Sleman*. Sleman.
- Kristanto, J. (2013) "Efektivitas Program Dana Bergulir Bagi UKM Dalam Pemberdayaan Ekonomi (Studi Pada UKM Binaan Dinas Koperasi, Kota Surabaya)," *Publika*, 1(2). Tersedia pada: <http://jurnalmahasiswa.unesa.ac.id/index.php/publika/article/view/2578>.
- Sari, Y. R. dkk. (2015) *Profil Bisnis Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)*. Kerjasama Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia dengan Bank Indonesia. Tersedia pada: <http://www.bi.go.id/id/umkm/penelitian/nasional/kajian/Pages/Profil-Bisnis-UMKM.aspx>.
- Sarmah, G. N. dan Das, D. K. (2012) "Micro finance, Self-Hel Groups (SHGs) and the social economic development of rural people (A case study with special reference to the Lakhimpur District of Assam)," *Asian Journal of Research in Business Economics and Management*, 2(4), hal. 145-159.
- Shodiq, D. (2015) *Implementasi DPM-LUEP dalam Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Rembang*. Universitas Gadjah Mada.
- Smits, J. dan Mthembu, T. (2012) *Impact of microcredit on poverty in Eastern Indonesia: dealing with selection bias*. Norwegian University of Life Sciences. Tersedia pada: https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/187402/master_thesis_final_merged.pdf?sequence=1.
- Tendler, J. (2002) "Small Firms, the Informal Sector, and the Devil's Deal," *IDS Bulletin*, 33(3), hal. 1-15. doi: 10.1111/j.1759-5436.2002.tb00035.x.
- Venema, H. D. dan Drexhage, J. (2009) "The Need for Adaptive Policies," in Swanson, D. dan Bhadwal, S. (ed.) *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policymaking in an Uncertain World*. India: SAGE Publications, Inc.
- Wahid, E. D. (2001) *Evaluasi efektivitas implementasi kebijakan pendanaan usaha kecil dan menengah (UKM): Studi tentang peran pemerintah dalam pendanaan UKM di Kabupaten Gunungkidul*. Universitas Gadjah Mada.
- Walker, W. E., Rahman, S. A. dan Cave, J. (2001) "Adaptive policies, policy analysis, and policy-making," *European Journal of Operational Research*, 128(2), hal. 282-289. doi: 10.1016/S0377-2217(00)00071-0.