

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM  
BANTUAN DANA BERGULIR BADAN LAYANAN  
UMUM DAERAH DI KOTA KENDARI**



**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**SATRIYAWAN ABU YASID**

**NIM. 015548497**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2015**

## ABSTRAK

### IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN DANA BERGULIR BADAN LAYANAN UMUM DAERAH DI KOTA KENDARI

Satriyawan Abu Yasid  
Universitas Terbuka  
[satriyawan80@gmail.com](mailto:satriyawan80@gmail.com)

Kata-Kata Kunci : Implementasi, kebijakan, program.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mendeskripsikan implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir pada BLUD Kota Kendari dan faktor yang menjadi kendala atau penghambat implementasi program bantuan dana bergulir BLUD di Kota Kendari.

Objek penelitian ini berada pada level organisasi dan individu dikarenakan sumber data utama penelitian ini adalah pegawai atau staf BLUD sebagai implementor program BLUD serta nasabah BLUD yang menerima dana bantuan. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif melalui pendekatan kualitatif, yaitu dengan cara observasi, wawancara, dan dokumentasi atau studi literatur yaitu penelusuran dokumen yang terkait dengan tujuan penelitian. Informan dalam penelitian ini adalah staf BLUD sebagai implementor program bantuan dana bergulir serta nasabah BLUD yang ditentukan secara *purposive*. Analisis yang digunakan adalah analisis data model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1984).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program bantuan dana bergulir BLUD di kota Kendari telah dilaksanakan yaitu dengan menerapkan pola atau struktur birokrasi yang mengedepankan koordinasi untuk bekerjasama dalam mencegah tumpang tindih pelayanan. Implementasi program bantuan dana bergulir dilaksanakan pula sesuai petunjuk teknis yang ada, serta telah dilakukan sosialisasi kepada kelompok sasaran guna memberikan pemahaman mengenai program bantuan dana bergulir tersebut.

Kesimpulan penelitian ini adalah implementasi program bantuan dana bergulir telah dilaksanakan tetapi dalam perjalanannya belum dilakukan secara optimal. Hal ini ditandai dengan adanya beberapa faktor yang menjadi kendala atau penghambat implementasi program bantuan dana bergulir yaitu struktur kerja yang sangat birokratif, strategi implementasi yang kurang efektif, koordinasi yang belum maksimal, tidak adanya kepatuhan nasabah dalam mengembalikan dana bergulir yang diterima, komunikasi dalam hal ini sosialisasi yang masih sangat minim, serta sumber daya yang sangat terbatas yakni kualitas staf yang masih rendah maupun sarana prasarana yang kurang memadai. Setelah dilakukan analisis terhadap implementasi program bantuan serta beberapa kendala atau penghambat implementasi program tersebut, maka saran yang dapat diterapkan untuk memaksimalkan implementasi program bantuan dana bergulir BLUD adalah (1) memaksimalkan struktur kerja yang tidak terlalu birokratif, menerapkan strategi kerja yang efektif yang lebih memudahkan nasabah dalam mengakses bantuan. (2) Meningkatkan koordinasi baik itu pada internal BLUD maupun kepada semua pihak yang terkait dalam implementasi program bantuan dana bergulir, meningkatkan pemahaman nasabah terhadap pengelolaan keuangan yang efektif, mengintensifkan sosialisasi program, meningkatkan pengetahuan staf melalui pelatihan managerial keuangan serta menambah sarana prasarana yang memadai.

**ABSTRACT****THE IMPLEMENTATION OF REVOLVING LOAN FUND  
PROGRAM POLICY OF BLUD IN KENDARI CITY**

**Satriyawan Abu Yasid**  
**Universitas Terbuka**  
**satriyawan80@yahoo.com**

*Keyword: Implementation, policy, program.*

The objective of this research is describing the policy implementation of revolving loan fund program of toward BLUD in Kendari city and the factor that become resistors of it in Kendari city.

The object of this research at the level of organization and individual due to the primary data source of this research is an employee or BLUD staff as an implementor the BLUD program and customers of BLUD that receive funding. The data collection was performed by using descriptive method through a qualitative approach that were by observation, interviews, and documentation or literature study that searches documents related to the research objectives. The informants of this research were the staffs of BLUD as implementor of revolving loan fund program and also the costumers of BLUD as purposively.

The finding of this research showed that the implementation of revolving loan fund program of BLUD in Kendari city has been implemented, namely by applying a pattern or bureaucratic structures that promote coordination to cooperate in preventing the overlap of service. Implementation of a revolving loan fund programs implemented based on the existing technical guidelines, and has conducted outreach to the target group in order to provide an understanding of the revolving loan fund program.

The conclusion of this study is the implementation of a revolving loan fund assistance programs have been implemented but the journey is not optimal. It is characterized by the presence of several factors that constrain or inhibiting the implementation of revolving funds programs that work very bureaucratic structure, less effective implementation strategies, coordination is not maximized, the lack of compliance with the customer in a revolving fund returns that are received, the communication in this case socialization are still very minimal, as well as a very limited resource that is the quality of the staff were still low and inadequate infrastructure. After analysis of the implementation of revolving loan fund programs as well as some of the obstacles or inhibiting the implementation of the program, the recommendation that can be applied to maximize the implementation of revolving funds programs BLUD are (1) maximizing the employment structure that is not too bureaucratic, implementing effective strategies that work easier for customers to access help. (2) Increasing the coordination in both the internal of BLUD and to all parties involved in the implementation of revolving fund programs, improving customer's understanding toward the effective financial management, intensifying the socialization programs, improving the knowledge of staff through financial managerial training and adequate infrastructure.

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN DANA BERGULIR BADAN LAYANAN UMUM DAERAH DI KOTA KENDARI adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik

Kendari, 26 Januari 2015  
Yang Menyatakan



SATRIYAWAN ABU YASID  
NIM. 015 548 497

## LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul : Implementasi Kebijakan Program Bantuan Dana Bergulir  
Badan Layanan Umum Daerah Di Kota Kendari

Penyusun TAPM : Satriyawan Abu Yasid

Nomor Pokok : 015 548 497

Program Studi : Administrasi Publik

Pembimbing I



Prof. Dr. Wempi Banga, M.Si  
NIP. 19561110 198501 1 001

Pembimbing II



Dr. Effendy Wahyorio, M.Hum  
NIP. 19600521 198603 1 003

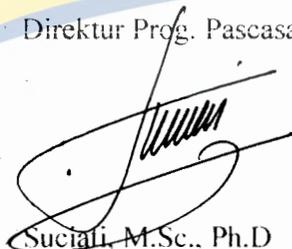
Mengetahui :

Ketua Bidang Ilmu/  
Program Magister Administrasi Publik



Dr. Darmanto, M.Ed  
NIP. 19591027 198603 1 003

Direktur Prog. Pascasarjana



Suciati, M.Sc., Ph.D  
NIP. 19520213 198503 2 001

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Satriyawan Abu Yasid  
NIM : 015 548 497  
Program Studi : Administrasi Publik  
Judul Tesis : **Implementasi Kebijakan Program Bantuan Dana Bergulir  
Badan Layanan Umum Daerah di Kota Kendari**

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tesis Program Pascasarjana  
Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal : 23 Januari 2015  
Waktu : 14.00 – 16.00 Wita

Dan telah dinyatakan LULUS

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua Komisi Penguji : Drs. Wawan Ruswanto, M.Si

Penguji Ahli : Prof. Dr. Martani Huseini, M.Si

Pembimbing I : Prof. Dr. Wempy Banga, M.Si

Pembimbing II : Dr. Effendy Wahyono, M.Hum

## KATA PENGANTAR

Allah SWT adalah sumber inspirasi. Dia yang menuntun peneliti menelusuri sumber-sumber pengetahuan sampai akhirnya dapat menyelesaikan pembuatan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini. Alhamdulillah, segala puji alam raya memang hanya Dia yang berhak.

TAPM mengenai implementasi kebijakan program bantuan dana bergilir Badan Layanan Umum Daerah di Kota Kendari yang merupakan sesuatu kajian yang menarik diteliti dan peneliti berharap semoga TAPM ini dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan walaupun beratnya hanya sebesar biji zarah.

Penyelesaian TAPM ini melalui suatu proses yang panjang serta harus melewati berbagai hambatan yang menyertai proses tersebut. Semua ini bisa terwujud berkat dorongan semangat, bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak khususnya Prof. Dr. Wempy Banga, M.Si selaku Dosen Pembimbing I, dan Dr. Effendy Wahyono, M.Hum, selaku Dosen Pembimbing II, yang tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu dalam kesempatan ini. Selain itu beberapa pihak yang ingin peneliti sebutkan dalam kesempatan ini, untuk menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya, masing-masing kepada kepada yang terhormat :

1. Ir. Asrun, M.Eng.Sc selaku Walikota Kendari yang telah memberikan kesempatan bagi Peneliti untuk mengikuti studi di Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Terbuka ;

2. Prof.Ir. Tian Belawati, M.Ed.Ph.D, selaku Rektor Universitas Terbuka yang telah banyak memberikan kebijaksanaan dan kemudahan bagi Peneliti dalam menyelesaikan studi ;
3. Suciati, Ph.D selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka yang telah banyak memberikan kebijaksanaan dan kemudahan bagi Peneliti dalam menyelesaikan studi ;
4. Istri tercinta, anak-anakku dan saudara-saudaraku beserta seluruh keluarga besar yang senantiasa mengharapkan keberhasilan peneliti ;
5. Seluruh dosen dan karyawan administrasi Universitas Terbuka yang secara tidak langsung ikut membantu seluruh upaya peneliti dalam menempuh pendidikan di S2 Universitas Terbuka ;
6. Rekan-rekan Karyawan dan karyawan Kantor Lurah Bonggoeya Kota Kendari, serta teman-teman angkatan 2008 Magister Administrasi Publik, terima kasih atas kebersamaannya ;
7. Semua pihak yang tidak dapat Peneliti sebutkan satu persatu yang telah ikut membantu baik moril maupun materil dalam penyelesaian studi di Universitas Terbuka.

Akhirnya Peneliti berharap semoga TAPM ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak.

Kendari, Januari 2015

Peneliti

## DAFTAR ISI

		Halaman
Judul .....		i
Abstrak .....		ii
Abstrack .....		iii
Pernyataan .....		iv
Lembar Persetujuan TAPM .....		v
Lembar Pengesahan .....		vi
Kata Pengantar .....		vii
Daftar Isi .....		ix
Daftar Bagan .....		xi
Daftar Tabel .....		xii
BAB I	PENDAHULUAN .....	1
	A. Latar Belakang .....	1
	B. Perumusan Masalah .....	8
	C. Tujuan Penelitian .....	8
	D. Kegunaan Penelitian .....	8
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA .....	10
	A. Kajian Teori .....	10
	1. Konsep dan Model Implementasi .....	10
	2. Proses Implementasi Kebijakan Publik .....	21
	3. Konsep Kebijakan Publik .....	22
	4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan .....	28
	5. Konsep Badan Layanan Umum Daerah .....	34
	6. Tugas Pokok dan Fungsi Badan Layanan Umum Daerah .....	36
	7. Konsep Kemiskinan .....	39
	8. Indikator Kemiskinan .....	42
	9. Konsep Usaha Mikro .....	48
	B. Penelitian Terdahulu .....	51
	C. Kerangka Berpikir .....	53
	D. Definisi Konsep dan Operasioal .....	54
	1. Definisi Konsep .....	54
	2. Operasional .....	56

<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b> .....	57
	A. Desain Penelitian .....	57
	B. Jenis Data .....	57
	C. Informan Data .....	58
	D. Teknik Pengumpulan Data .....	58
	E. Teknik Analisis Data .....	59
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	61
	A. Gambaran Umum Kota Kendari .....	61
	1. Kondisi Perekonomian .....	61
	2. Potensi Sumberdaya Ekonomi .....	62
	B. Gambaran Umum BLUD Kota Kendari .....	63
	C. Jenis Usaha Penerima Bantuan BLUD .....	77
	D. Implementasi Kebijakan Bantuan Dana Bergulir Pada BLUD Kota Kendari .....	79
	1. Struktur .....	79
	2. Strategi .....	81
	3. Sistem .....	82
	4. Staf .....	84
	5. Sasaran .....	87
	6. Pelayanan BLUD .....	89
	E. Faktor-Faktor Yang Menjadi Kendala atau Penghambat Implementasi Kebijakan Program Bantuan Dana Bergulir (BLUD) .....	93
	1. Struktur Organisasi .....	94
	2. Strategi dan Koordinasi .....	97
	3. Kepatuhan Nasabah .....	100
	4. Komunikasi .....	103
	5. Sumberdaya .....	105
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b> .....	109
	A. Simpulan .....	109
	B. Saran .....	110
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	111
	<b>LAMPIRAN</b> .....	114

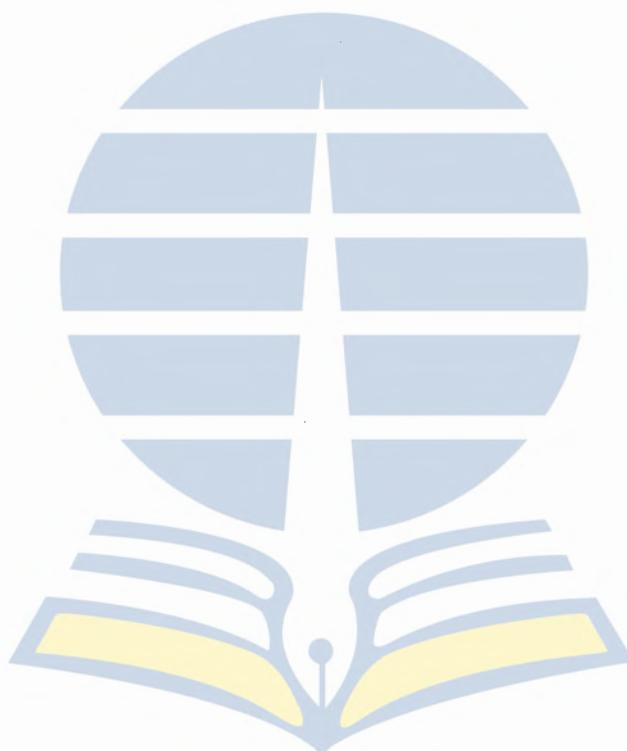
**DAFTAR BAGAN**

	Halaman
Bagan 2.1 Model Implementasi Kebijakan .....	28
Bagan 2.2 Kerangka Berpikir .....	54
Bagan 3.1 Sistem kerja teknik analisis data model interaktif .....	60
Bagan 4.1 Struktur Organisasi BLUD Kota Kendari .....	67
Bagan 4.2 Mekanisme Penyelenggaraan Kebijakan Dana Bergulir .....	74



**DAFTAR TABEL**

	Halaman
Tabel 2.1 Operasional BLUD .....	55
Tabel 4.1 Distribusi Nasabah Berdasarkan Jenis Usaha .....	78



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

##### 1. Konsep dan Model Implementasi

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan (Poerwadarminta, 1990 : 327). Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. (Wahab, 1997 : 67).

Definisi di atas menunjukkan bahwa implementasi merupakan suatu proses untuk melaksanakan kegiatan dengan menggunakan sarana dan prasaran yang berdampak positif atau negatif terhadap sesuatu.

Van Meter dan Van Horn (1975:244) dalam Wahab (1997:168) merumuskan proses implementasi ini sebagai *"those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions"* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979 : 68) (lihat Wahab, 1997:169) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat / dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Berdasarkan pandangan tersebut di atas, dapatlah disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended/negative effects*). Dengan demikian implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa yang timbul dari program kebijakan itu. Di samping itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Menurut Pressman dan Wildawsky (1995:412), implementasi adalah proses interaksi antara tujuan dengan tindakan yang disesuaikan untuk

mencapai tujuan atau kemampuan untuk membuat kaitan-kaitan dalam suatu mata rantai sebab akibat guna mencapai hasil yang diinginkan.

Lester dalam Syamsul (1995:45) mengemukakan bahwa implementasi dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, sebagai hasil (*out put*), dan sebagai akibat (*out come*). Sebagai proses, implementasi adalah suatu rangkaian keputusan dan tindakan yang dimaksudkan untuk menempatkan suatu keputusan otoritatif awal dari legislatif pusat kedalam suatu akibat/efek. Sebagai hasil (*out put*), implementasi mencakup tingkatan seberapa jauh arah (*goals*) yang telah diprogramkan benar-benar memuaskan. Kemudian sebagai akibat (*out come*) dalam implementasi, beberapa perubahan yang dapat diukur dalam masalah-masalah besar yang menjadi sasaran, program, hukum publik atau keputusan pengadilan.

Dari beberapa definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan yaitu: 1. menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan berdampak terhadap sesuatu (kamus webster); 2. tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat-pejabat/kelompok-kelompok pemerintah atau swasta demi tercapainya tujuan yang digariskan dalam kebijakan (Pressman dan Wildawsky); 3. kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan pemerintah, baik usaha administrasi atau untuk menimbulkan dampak pada masyarakat/ kejadian (Mazmanian dan Sabatier).

Kebijakan apapun bentuknya sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hoogwood dan Gunn (1986:164) membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ke dalam dua kategori yaitu *non implementation*

(tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau permasalahan yang dibuat di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa penggantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh beberapa faktor antara lain : pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*) (Wahab, 1997:169).

Hogwood dan Gunn (Wahab, 1997:170) menyatakan bahwa: untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa kondisi atau persyaratan tertentu sebagai berikut : 1) *The circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints*; 2) *that adequate time and sufficient resources are made available to the programme*; 3) *that the required combination of resources is actually available*; 4) *that the policy to be implemented is based upon*

*a valid theory of cause and effect; 5) that the relationship between cause and effect is direct and that there are few, if any, intervening links; 6) that dependency relationships are minimal; 7) that there is understanding of, and agreement on, objectives; 8) that tasks are fully specified in correct sequences; 9) that there is perfect communication and co-ordination; 10) that those in authority can demand and obtain perfect compliance.* (1. kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan / instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius; 2. untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai; 3. perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; 4. kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal; 5. hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; 6. hubungan saling ketergantungan harus kecil; 7. pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; 8. tugas-tugas dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; 9. komunikasi dari koordinasi yang sempurna; 10. pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna).

Menurut Islamy (2001:197), untuk bisa melihat apakah proses implementasi telah berjalan dengan baik, maka ada seperangkat kriteria yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. Apakah strategi/pendekatan implementasi telah diidentifikasi, dipilih dan dirumuskan dengan jelas?
2. Apakah unit pelaksana teknis telah disiapkan?
3. Apakah aktor-aktor utama (*policy subsystems*) telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut?
4. Apakah prinsip "*delivery mix*" telah dilaksanakan?
5. Apakah prosedur operasi baku telah ada, jelas, dan difahami oleh pelaksana kebijakan?
6. Apakah koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik?
7. Bagaimana, kapan, dan kepada siapa alokasi sumber-sumber hendak dilaksanakan?

8. Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan dipahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?
9. Apakah pelaksanaan kebijakan telah dikaitkan dengan rencana tujuan dan sasaran kebijakan?
10. Apakah teknik pengukuran dan kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas, dan diterapkan dengan baik?
11. Apakah penilaian kinerja kebijakan telah menerapkan prinsip-prinsip efisiensi ekonomi dan politis serta sosial?

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III (1980:218), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi,2002: 126-151).

Lebih lanjut Edward III (1980: 147 – 148) mengemukakan:

“faktor-faktor komunikasi, sumberdaya, sikap implementor, dan struktur birokrasi dapat secara langsung mempengaruhi implementasi kebijakan. Di samping itu secara tidak langsung faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi melalui dampak dari masing-masing faktor. Dengan kata lain, masing-masing faktor tersebut saling

pengaruh mempengaruhi, kemudian secara bersama-sama mempengaruhi implementasi kebijakan.”

Selain itu Van Meter dan Van Horn (lihat Wibawa, 1994) mengemukakan bahwa:

”pentingnya komunikasi dan koordinasi, yang ditujukan untuk membangun suatu kerjasama adalah merupakan salah satu syarat penting dalam kebijakan publik dimana salah satu variabel model implementasi kebijakan itu adalah komunikasi antar organisasi yang saling berkaitan dengan variabel-variabel lainnya dalam menghasilkan kinerja kebijakan yang tinggi dan baik.”

Proses implementasi suatu kebijakan dapat dianalisa dari 3 (tiga) sudut pandang:

1. Pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan (*the center*), dimana dari sudut pandang ini, melihat usaha-usaha yang dilakukan oleh pejabat-pejabat atasan atau lembaga-lembaga di tingkat pusat untuk mendapatkan kepatuhan dari lembaga-lembaga atau pejabat-pejabat di bawahnya/daerah atau untuk mengubah perilaku masyarakat/kelompok sasaran.
2. Pejabat-pejabat di lapangan (*the periphery*) yaitu melihat tindakan para pejabat dan instansi-instansi di lapangan untuk menanggulangi gangguan-gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya.
3. Kelompok sasaran (*target group*) yaitu memusatkan perhatian pada efektivitas dan efisiensi pelayanan atau jasa yang diberikan pemerintah telah mengubah pola hidupnya.

Pressman dan Wildawsky (1995:118) mengatakan bahwa kelompok aktor di luar badan-badan pelaksana kebijakan yang mempengaruhi

implementasi kebijakan, yaitu : (1) calon penerima manfaat, (2) badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang menjadi atasan dari badan pelaksana kebijakan.

Pada prinsipnya terdapat dua penilaian jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Penilaian pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah (*top-bottomer*) versus dari bawah ke atas (*bottom-topper*) dan pemilihan implementasi yang berpola paksa (*commend and control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*) menunjukkan strategi yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan implementasi. (Nugroho, 2006:164).

Model-model implementasi kebijakan dapat dijelaskan sebagai berikut : (Nugroho, 2006:166).

1. Model mekanisme paksa adalah model yang mengedepankan arti penting lembaga publik sebagai lembaga tunggal yang mempunyai monopoli atas mekanisme paksa di dalam negara di mana tidak ada mekanisme insentif bagi yang menjalani, namun ada sanksi bagi yang menolak melaksanakan atau melanggar.
2. Model Mekanisme pasar adalah model yang mengedepankan mekanisme insentif bagi yang menjalani dan bagi yang tidak menjalani tidak mendapatkan sanksi, namun tidak mendapatkan insentif.

Model-model implementasi yang dikemukakan oleh berbagai ahli antara lain :

1. Model klasik yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn dalam Nugroho, (2006:167). Model ini mengandalkan bahwa

implementasi berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik yang dipengaruhi oleh variabel :

- a) Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi
- b) Karakteristik dari agen pelaksana/implementor
- c) Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- d) Kecenderungan dari pelaksana/implementor

2. Model kerangka analisis implementasi yang diperkenalkan oleh Danile Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Nugroho, (2006:167).

Kerangka analisis implementasi diklasifikasikan ke dalam tiga variabel, yaitu :

- a) Variabel independen yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- b) Variabel intervening yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan.
- c) Variabel dependen yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat atau keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar,

3. Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun dalam Nugroho, (2006:170) mengemukakan bahwa untuk melakukan implementasi, diperlukan syarat-syarat sebagai berikut :
  - 1) Berkenaan dengan jaminan, bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.
  - 2) Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumber daya yang memadai, termasuk sumber daya waktu.
  - 3) Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar ada
  - 4) Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.
  - 5) Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi
  - 6) Apakah hubungan saling ketergantungan kecil
  - 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
4. Model Merilee S. Grindle dalam Nugroho, (2006:174) yang mengemukakan bahwa keberhasilan ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan yang mencakup :
  - 1) Isi kebijakan
    - a. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
    - b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
    - c. Derajat perubahan yang diinginkan
    - d. Kedudukan pembuat kebijakan
    - e. Pelaksana program

f. Sumber daya yang digunakan.

2) Konteks implementasi

a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat

b. Karakteristik lembaga dan penguasa

c. Kepatuhan dan daya tanggap.

## 2. Proses Implementasi Kebijakan Publik

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan (Poerwadarminta, 1990:327). Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Jadi implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden). Van Horn dan Van Meter (Wahab, 1997:65) merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Pemerataan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia telah menjadi isu penting yang terus dibahas dan dikaji untuk mendapatkan solusi terbaik dalam mengantarkan rakyat Indonesia kepada saat yang berbahagia. Tuntutan kebahagiaan bagi seluruh rakyat Indonesia menjadi permasalahan yang hingga kini tidak dapat diselesaikan dengan baik, oleh karena separuh dari jumlah penduduk Indonesia merupakan masyarakat miskin (pra sejahtera).

Kemiskinan di Indonesia telah menjadi permasalahan yang kompleks dan membutuhkan perhatian pemerintah dan dunia internasional untuk dapat mengatasi kemiskinan di Indonesia. Berbagai program bantuan kemiskinan telah dikemas dan diimplementasikan ke seluruh wilayah Indonesia. Selain itu program pengentasan kemiskinan yang dilakukan pemerintah daerah tidak kalah pentingnya untuk lebih mendekatkan diri pemerintah kepada masyarakat miskin sebagai wujud kepedulian sosial. Namun hal ini belum dapat memberikan hasil yang diharapkan oleh masyarakat. Hasil yang diharapkan adalah sebuah perubahan sosial dan terlepas dari belenggu kemiskinan.

Kebijakan pengentasan kemiskinan yang diaplikasikan dalam berbagai program seperti Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD), dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) hingga saat ini hanya dapat menjangkau kalangan masyarakat atau wilayah tertentu dan terkesan

diskriminatif, sehingga program-program pemberdayaan menjadi tidak efektif. Hal ini disebabkan oleh sejumlah faktor aktual yang berkembang baik internal maupun eksternal.

Faktor internal pemberdayaan masyarakat dengan program-program yang sarat kebijakan yang sulit diimplementasikan seperti penyediaan anggaran, penyusunan struktur, dan strategi serta system kerja, perekrutan dan penyusunan staf kerja berdasarkan kemampuan dan keterampilan, serta penetapan daerah sasaran masih membutuhkan waktu relatif lama, sedangkan masyarakat miskin membutuhkan waktu yang efektif untuk diberdayakan. Sementara itu, faktor eksternal yang mencakup kondisi sosial, budaya, politik, hukum dan kebijakan pemerintah serta keadaan rumah tangga sasaran, memiliki kontribusi permasalahan yang harus dipelajari secara detail untuk memperoleh solusi yang tepat sehingga program yang dibuat dapat diimplementasikan dengan baik.

Kondisi ini membuat setiap program pemberdayaan menjadi kandas dan tidak berkembang, yang kemudian diganti dengan produk program yang baru dengan alasan bahwa program pemberdayaan yang lama telah selesai dan diganti dengan program yang baru, akan tetapi pada kenyataan setiap program pemberdayaan yang dilaksanakan jika diamati secara seksama, hasilnya adalah gagal, dan wacana kegagalan dipoles dengan berbagai kegiatan pembangunan seperti pembangunan jalan lorong, instalasi air tanpa adanya keberlanjutan kegiatan yang membuat masyarakat tidak memperoleh jaringan air bersih, dan berbagai infrastruktur lainnya yang tidak ada keberlanjutannya oleh karena alasan anggaran yang terbatas.

Fenomena pemberdayaan ini telah menjadi kendala besar dalam membangun citra bangsa untuk meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain itu, pergulatan kepentingan politik antara pemerintah dan pelaksana program menggiring masyarakat ke arah yang keterpinggirkan sehingga kondisi masyarakat miskin bukan saja menjadi miskin tetapi juga terpinggirkan.

Merujuk pada fenomena tersebut, dalam era globalisasi pembangunan otonomi daerah yang dilakukan masing-masing pemerintah daerah berupaya untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Hal ini seiring dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi pelindung bagi penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat termasuk di dalamnya upaya pengentasan kemiskinan di daerah.

Kebijakan program bantuan kepada masyarakat miskin terus diterapkan untuk memotivasi masyarakat agar tidak tetap miskin. Program bantuan yang dibentuk pemerintah daerah cukup beragam, salah satunya adalah bantuan dana bergulir yang dilaksanakan oleh unit kerja bentukan pemerintah sebagai perpanjangan tangan guna menjangkau masyarakat miskin dan terpinggirkan. Bantuan tersebut ditujukan juga untuk meningkatkan perekonomian daerah.

Dalam rangka peningkatan perekonomian daerah, sasaran bantuan dana bergulir di daerah ditujukan kepada usaha mikro. Usaha mikro merupakan upaya masyarakat dengan kemampuan modal dan sumber daya yang terbatas untuk berusaha menambah penghasilan seperti pedagang kaki lima, penjual sayur dan buah, warung, kios dan tukang ojek serta usah mikro lainnya.

Mereka memiliki *skill* dan *style* yang terbentuk dari kemauan untuk bangkit dari keterpurukan, namun perubahan sosial, budaya dan politik serta kebijakan pemerintah menjadikan usaha mikro belum dapat berkembang dengan baik, selain itu modal yang digunakan pada usaha mikro tersebut adalah terbatas.

Usaha mikro di Kota Kendari telah dilaksanakan oleh lebih dari 5000 orang. Hal ini terlihat dari jumlah pengguna jasa layanan umum daerah yang mencapai 4.105 orang, dan masih banyak lagi yang membutuhkan jasa layanan tersebut tetapi mereka tidak terlayani oleh karena keterbatasan dana yang tidak berimbang dengan jumlah kebutuhan dana. Selain itu, aparat yang bertugas hanya berorientasi pada pelaku usaha yang mudah dijangkau. Mereka yang tidak terjangkau tidak terakses dalam penjangkaran calon penerima bantuan dana bergulir. Dari hasil pengamatan awal diperoleh informasi bahwa lebih dari 300 pelaku usaha masih terdaftar sebagai calon penerima bantuan dana bergulir, sedangkan dana yang akan dicairkan kepada mereka masih beredar pada pengguna sebelumnya. Hal ini menjadi salah satu tantangan dalam implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir. (BLUD Kota Kendari, 2009). Mereka merupakan aset perekonomian yang turut serta menghidupkan perekonomian Kota Kendari.

Melihat kontribusinya kepada perekonomian, pemerintah berupaya untuk menghidupkan usaha mikro tersebut dengan kebijakan bantuan dana bergulir yang dirilis pada tahun 2008 oleh Walikota Kendari dengan Peraturan Walikota Kendari Nomor 6 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan/Standar Pelayanan Minimal Pengelolaan Dana Bergulir Melalui

## Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) Kota Kendari.

Program bantuan dana bergulir melalui BLUD didukung dengan anggaran yang disediakan pemerintah Kota Kendari. Kegiatan program ini membutuhkan adanya struktur kerja, strategi dan sistem kerja yang memudahkan kegiatan pelayanan, *style* dan *skill* serta sasaran penerima bantuan yang tepat sehingga bantuan dana ini dapat sesuai dengan harapan program.

Kebijakan BLUD merupakan kebijakan pemerintah daerah Kota Kendari untuk merevaluasi perekonomian daerah dari titik dasar yang dikendalikan oleh pelaku usaha mikro. Ketika usaha mikro terhenti, maka kemungkinan yang terjadi adalah lumpuhnya perekonomian yang berdampak pada daya beli masyarakat. Untuk menjamin pertumbuhan perekonomian Kota Kendari melalui BLUD berupaya untuk melakukan pendekatan kepada pelaku usaha mikro dan menawarkan dana bantuan bergulir, tanpa ada tekanan bunga pinjaman, tetapi jumlah pinjaman dan jangka waktu pinjaman dibatasi untuk memudahkan pengelolaan dana bergulir tersebut. Hasil penawaran tersebut pada periode 2008-2009 jumlah penerima bantuan dana bergulir mencapai Rp.4.105 orang pelaku usaha mikro. Namun implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir ini diperhadapkan dengan lambatnya tingkat pengembalian dan adanya relokasi usaha mikro yang menjadi kendala bahkan terdapat pelaku usaha mikro yang belum melakukan pengembalian dana. Hingga tahun 2009 jumlah dana yang disalurkan telah mencapai Rp. 1.500.000.000, namun yang tereralisasi kembali baru mencapai

Rp.1.075.000.000, sedangkan sisanya Rp. 425.000.000 masih beredar di kalangan pengusaha mikro. Meskipun demikian, pemerintah terus berupaya untuk meningkatkan perekonomian dan melakukan pemberdayaan masyarakat melalui program bantuan dana bergulir. Hal ini dipertegas dengan adanya penambahan anggaran sebesar Rp.2.000.000.000 untuk menunjang kegiatan BLUD Kota Kendari (BLUD Kota Kendari, 2010).

Implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir diperhadapkan juga pada penyusunan struktur kerja BLUD yang merupakan aparatur pemerintah daerah Kota Kendari dalam hal ini pegawai negeri sipil daerah kota Kendari yang ditempatkan dengan tugas ganda, dan sebagian masyarakat non PNS yang mendapat kepercayaan untuk melaksanakan tugas atau pekerjaan dan strategi pelaksanaan pekerjaan serta sistem kerja yang baik. Kemampuan dan keterampilan kerja dari pelaksana BLUD juga dibutuhkan dalam mengimplementasikan program ini guna mencapai sasaran yang diinginkan, namun pada kenyataannya, berdasarkan hasil pengamatan terhadap implementasi program tersebut menunjukkan bahwa implementor kebijakan program bantuan dana bergulir BLUD Kota Kendari dalam hal ini karyawan BLUD yang bukan Pegawai Negeri Sipil (PNS), belum memiliki kompetensi atau kemampuan yang optimal dalam pengelolaan keuangan atau bantuan dana bergulir tersebut, oleh karena keterbatasan pengalaman kerja serta latar belakang pendidikan yang belum memadai, yakni 60% karyawan BLUD adalah non PNS dan mereka adalah tamatan Sekolah Menengah Atas dan sebagian besar belum memiliki pemahaman dasar terhadap pengelolaan

keuangan yang ideal, dan juga disebabkan pula oleh sistem perekrutan yang tidak kompetitif tetapi berdasarkan faktor kedekatan.

Kondisi tersebut di atas menyebabkan pengelolaan keuangan dalam kebijakan program bantuan dana bergulir BLUD belum dapat dikembangkan secara maksimal, agar mampu memenuhi dan melayani sejumlah masyarakat yang masih banyak membutuhkan dan tidak tergantung pada penambahan dana oleh pemerintah, akan tetapi BLUD diharapkan mampu mandiri melalui pengelolaan dana bergulir yang optimal, bahkan dapat berdampak pada proses pengembalian dana yang disalurkan menjadi macet. Kendala tersebut menjadi dimensi penting yang harus dikaji, karena berkaitan dengan daya tanggap dan perhatian masyarakat terhadap program bantuan dana bergulir yang diimplementasikan.

Fakta ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah Kota Kendari berupaya untuk meningkatkan perekonomian daerah dengan memberikan ruang kepada pelaku usaha mikro untuk berkembang dan meningkatkan pendapatan yang pada gilirannya dalam meningkatkan kesejahteraan serta mengurangi tingkat pengangguran dan kemiskinan di Kota Kendari pada masa mendatang. Untuk dapat mencapai sasaran program atau kebijakan pemerintah Kota Kendari sebagaimana yang diharapkan, maka pelaksanaan atau implementasi program BLUD tersebut perlu diintensifkan dengan optimal. Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan sebelumnya, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut di atas, maka masalah penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir Badan Layanan Umum Daerah di Kota Kendari?
2. Faktor apakah yang menjadi kendala dalam implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir Badan Layanan Umum Daerah di Kota Kendari?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk :

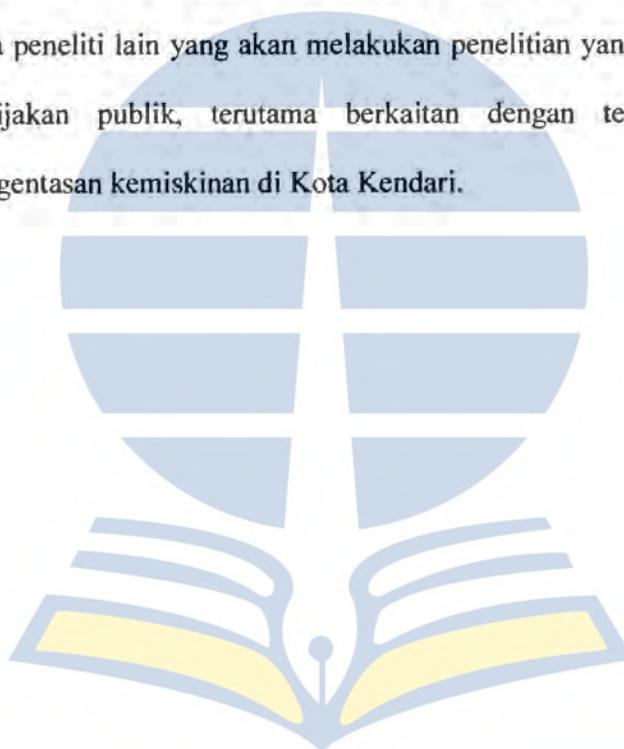
1. Menganalisis dan menjelaskan implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir Badan Layanan Umum Daerah di Kota Kendari
2. Menganalisis dan menjelaskan faktor yang menjadi kendala implementasi program bantuan dana bergulir Badan Layanan Umum Daerah di Kota Kendari

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran secara teoritis dan akademis dalam pengembangan ilmu administrasi publik, terutama berkaitan dengan konsep implementasi kebijakan publik.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah, khususnya bagi Pemerintah Daerah Kota Kendari untuk lebih mengembangkan program Badan Layanan Umum Daerah bidang

Usaha Mikro khususnya dan program-program pengentasan kemiskinan lainnya pada umumnya.

3. Penelitian ini diharapkan dapat pula memberikan kontribusi kepada Pemerintah Daerah Kota Kendari untuk melakukan langkah-langkah strategis dalam meningkatkan kualitas layanan Badan Layanan Umum Daerah, sehingga upaya pengentasan kemiskinan di Kota Kendari dapat tercapai.
4. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi pembanding bagi para peneliti lain yang akan melakukan penelitian yang berkaitan dengan kebijakan publik, terutama berkaitan dengan tema dan masalah pengentasan kemiskinan di Kota Kendari.



Selain itu, Mazmanian A.Daniel dan. Sabatier A.Paul. (1979) oleh (Wahab, 1997:65) menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa :

“...memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan social yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended negative effects*). Dengan demikian implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, dan apa yang timbul dari program kebijakan itu. Disamping itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait persoalan administratif, tetapi juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

### 3. Konsep Kebijakan Publik

Terdapat banyak sekali pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli. Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan Dalam Kismartini, dkk

(2008:14) mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Carl J. Fiedrick Dalam Kismartini, dkk (2008:14) mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan James E. Anderson Dalam Kismartini, dkk (2008:14) mengartikan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Amara Raksasataya (Islamy, 2003:17) mengartikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen, yaitu sebagai berikut: (a) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai, (b) taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, (c) penyediaan berbagai *input* untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Menurut Kismartini, dkk (2008:1.4) terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan, yaitu sebagai berikut ini :

1. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*interest public*).
2. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang acap kali dijabarkan ke dalam bentuk program dan proyek-proyek.
3. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan

4. Penyediaan *input* untuk melaksanakan strategi. *Input* berupa sumber daya baik manusia maupun bukan manusia.

Sebagaimana halnya dengan definisi “kebijakan (policy)” yang dikemukakan sebelumnya, maka definisi kebijakan publik (public policy) juga tidak hanya satu, melainkan bermacam-macam. Bahkan kalangan para ahli masih berselisih pendapat tentang pengertian kebijakan negara tersebut. Di bawah ini akan dikemukakan beberapa definisi kebijakan publik yang mempunyai beberapa persamaan.

Thomas R. Dye (Kismartini, dkk, 2008:1.6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever governments choose to do or not to do*” (“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”). Selanjutnya Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan publik itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun adalah termasuk kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena “sesuatu yang tidak dilakukan” oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan “sesuatu yang dilakukan” oleh pemerintah.

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (Kismartini, dkk, 2008:1.7) mengartikan kebijakan publik yang hampir mirip dengan definisi Thomas R. Dye tersebut di atas, yaitu sebagai berikut : “... *is what governments say and do, or do not do. It is the goals or purposes of government programs ...*” (“adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan

atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah ...”). Edwards dan Sharkansky Dalam Kismartini, dkk (2008:18) mengatakan bahwa kebijakan publik itu adalah dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah ataupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Selanjutnya berkaitan dengan definisi kebijakan dari James E. Anderson yang telah dikemukakan sebelumnya, Anderson (Islamy, 2003:17) mengatakan : *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”* (“Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah”). Menurut Anderson, implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah : (1) bahwa kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan; (2) bahwa kebijakan publik itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah; (3) bahwa kebijakan publik itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu; (4) bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif, yaitu dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; dan (5) bahwa kebijakan publik setidaknya-tidaknya

dalam arti yang positif adalah didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

David Easton (Islamy, 2003) memberi arti kebijakan publik sebagai :  
“*the autoritative allocation of values for the whole society*” (“pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat”). Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dicerminkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam apa yang oleh Easton disebut sebagai “*authorities in a political system*”, yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau peranannya.

Winarno (2000:1.38) mengemukakan bahwa proses kebijakan publik merupakan proses yang rumit, yaitu sebagai berikut :

1. Melibatkan percabangan yang luas yaitu berhubungan dengan keseluruhan sistem, perubahan pada aspek sosial berdampak pada keseluruhan sistem.
2. Melibatkan perspektif jangka panjang keputusan dalam proses kebijakan publik diharapkan bukan hanya berdampak positif pada jangka waktu yang pendek, tetapi juga diharapkan sampai jangka waktu yang panjang.
3. Menggunakan sumber-sumber kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam lingkungan yang berubah. Sumber daya manusia dan bukan manusia harus dikondisikan agar selalu dapat mendukung situasi dan lingkungan yang dinamis yang dihadapi proses kebijakan publik.
4. Merupakan proses intelektual artinya tahap-tahap di dalam proses kebijakan publik membutuhkan pemikiran-pemikiran yang rasional.
5. Kelanjutan proses sosial yang dinamis proses kebijakan publik merupakan proses sosial yang dinamis dari implementasi hingga perbaikan dan penyesuaian kebijakan terhadap lingkungan yang

berubah. Setiap perubahan sosial yang terjadi akan direspons oleh aktor kebijakan publik melalui perubahan kebijakan publik.

Berdasarkan beberapa pengertian kebijakan publik tersebut di atas dan dengan mengikuti paham bahwa kebijakan publik itu harus mengabdikan pada kepentingan masyarakat, maka dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik (*public policy*) itu adalah : “Serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”.

Pengertian kebijakan publik tersebut di atas mempunyai implikasi sebagai berikut :

1. bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi yang penting adalah dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
3. bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Kebijakan pengentasan atau penanggulangan kemiskinan menurut Sumodiningrat (1998: 46 -47) dapat dikategorikan menjadi 2 (dua), yaitu kebijakan tidak langsung, dan kebijakan yang langsung. Kebijakan tak langsung meliputi (1) upaya menciptakan ketentraman dan kestabilan

situasi ekonomi, sosial dan politik; (2) mengendalikan jumlah penduduk; (3) melestarikan lingkungan hidup dan menyiapkan kelompok masyarakat miskin melalui kegiatan pelatihan. Sedangkan kebijakan yang langsung mencakup: (1) pengembangan data dasar (base data) dalam penentuan kelompok sasaran (targeting); (2) penyediaan kebutuhan dasar (pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan); (3) penciptaan kesempatan kerja; (4) program pembangunan wilayah; dan (5) pelayanan perkreditan.

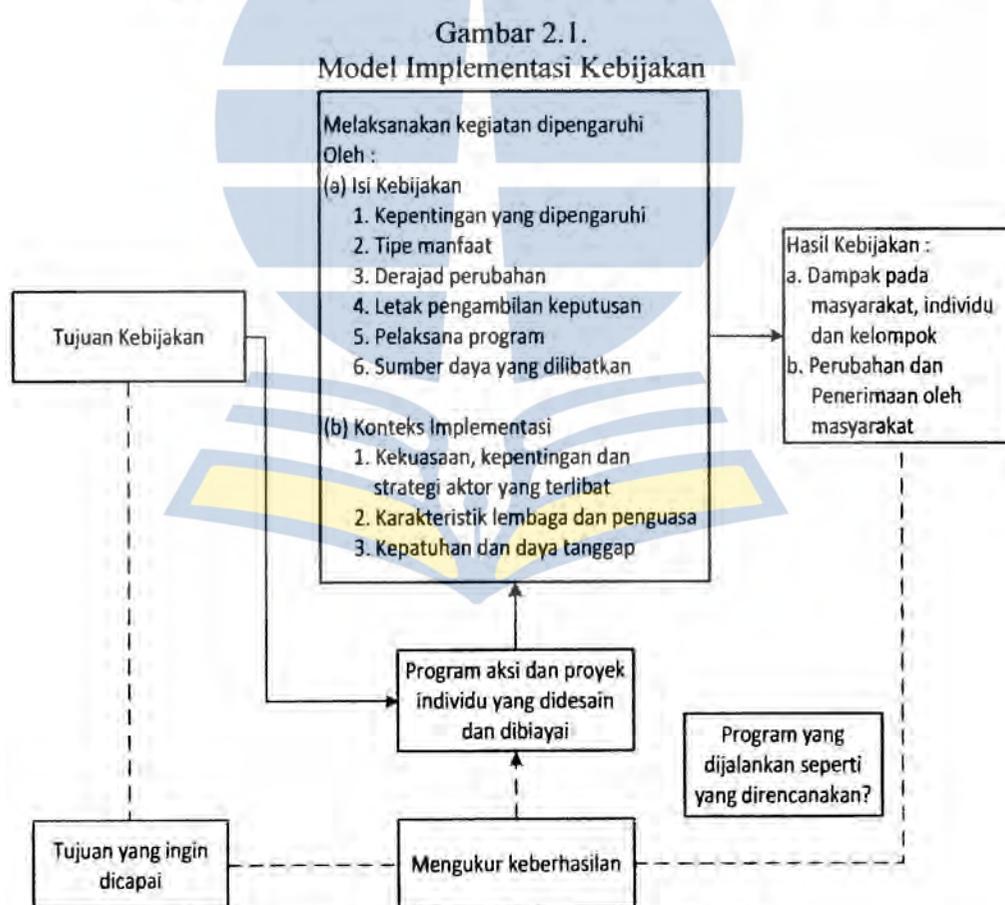
#### 4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Grindle (Wahab, 1997:22) berpendapat bahwa implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Pernyataan Grindle ini kiranya tidak jauh berbeda dengan pendapat Meter dan Horn, yaitu setidaknya-tidaknya melihat implementasi dalam keterpengaruhannya oleh lingkungan. Pendapat mereka tidak berjauhan dengan gagasan yang selama ini telah berkembang dalam studi-studi kelembagaan. Studi ini melihat adanya tiga dimensi-analisis dalam suatu organisasi dengan lingkungan (Katz dalam Eaton, 1986:174).

Ide dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Namun hal ini tidak berjalan mulus, tergantung pada *implementability* dari program itu, yaitu yang dapat dilihat pada isi dan konteks kebijakannya.

Isi Kebijakan mencakup : (1) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (2) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (3) derajat perubahan yang diinginkan, (4) kedudukan pembuat kebijakan, (5) siapa pelaksana

program, dan (6) sumber daya yang dikerahkan. Sedangkan Konteks Kebijakan, mempengaruhi proses implementasi sebagaimana pengaruh kondisi sosial, ekonomi dan politik seperti yang dijelaskan dalam model Meter dan Horn. Yang dimaksudkan oleh Grindle dengan Konteks Kebijakan adalah : (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa, dan (3) kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Intensitas keterlibatan para perencana, politisi, pengusaha, kelompok sasaran dan para pelaksana program akan bercampur baur mempengaruhi efektifitas implementasi. Inti pemikiran Grindle tentang proses implementasi kebijakan seperti pada gambar berikut :



*Sumber : Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle.*

Implementasi merupakan seperangkat kegiatan yang dilakukan organisasi publik menyusul satu keputusan guna mencapai sasaran tertentu. Dapat dikatakan pula implementasi merupakan operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu. Selanjutnya kita juga akan melihat faktor-faktor penting yang menjadi kekuatan penentu dalam pelaksanaan strategi. Perusahaan konsultan Mckinsey & Co. mengusulkan Model Tujuh S (*Seven S*) agar dapat mengimplementasikan strategi dengan sukses. Konsultan Mckinsey Dalam Nugraha (2008:8.8) menemukan bahwa apabila salah satu dari tujuh faktor ini diabaikan, maka upaya perubahan akan menjadi sebuah proses yang lambat.

Ketujuh faktor tersebut tentu dapat diaplikasikan dalam organisasi publik dan bila diperlukan adaptasi perlu sesuai dengan keadaan eksternal dan internal yang berkembang di lingkungan organisasi publik. Penjelasan secara rinci tentang *Seven S* tersebut adalah sebagai berikut :

Struktur; Model Tujuh S menambahkan perspektif kontemporer pada masalah struktur organisasi. Konsultan McKinsey menunjukkan bahwa dalam lingkungan masa kini yang kompleks dan selalu berubah, organisasi yang berhasil mungkin melakukan perubahan struktural sementara untuk mengimbangi tugas strategis spesifik tanpa harus meninggalkan dasar divisi dan stuktural di seluruh organisasi.

Strategi; Model Tujuh S menekankan bahwa dalam praktik, pengembangan strategi menimbulkan lebih sedikit masalah dalam pelaksanaannya. Hal ini dapat terjadi juga di organisasi publik.

**Sistem;** Kategori ini terdiri dari seluruh prosedur formal dan informal yang membuat organisasi publik dapat berfungsi, termasuk sistem penganggaran modal, pelatihan dan akunting. Sistem dapat lebih kuat dari strategi yang dinyatakan.

**Style (Gaya);** tidak mengacu pada kepribadian, tetapi pada pola tindakan substantif dan simbolik oleh manajer puncak atau *top manager* dari organisasi publik. Gaya ini mengkomunikasikan prioritas lebih jelas daripada kata-kata saja, dan mungkin amat mempengaruhi prestasi kerja.

**Staf;** Organisasi publik yang berhasil memandang orang sebagai sumber daya yang berharga yang harus dipelihara dengan baik, dikembangkan, dilindungi, dan dialokasikan. Manajer puncak mencurahkan waktu dan energinya untuk membuat rencana kemajuan dan partisipasi manajer yang sudah ada, dan menggunakan kebijakan penugasan kerja untuk secara aktif memperkuat pengembangan manajer baru.

**Skill (Keterampilan).** Istilah keterampilan mengacu pada aktivitas yang paling baik dilakukan organisasi publik, karena itulah mereka dikenal. Perubahan strategi mengharuskan organisasi menambah satu atau beberapa keterampilan baru.

**Sasaran Tingkat Tinggi;** Ini mengacu pada konsep pembimbingan, nilai, dan aspirasi yang mempersatukan organisasi publik dalam beberapa tujuan bersama. Sasaran tingkat tinggi ini seringkali ditangkap dalam pernyataan misi, tetapi sasaran itu dapat juga dinyatakan dalam frasa slogan sederhana seperti “produk baru” di 3M. Sasaran tingkat tinggi

mempunyai arti mendalam dalam organisasi. Sasaran tingkat tinggi itu memberikan kesadaran tujuan, dan stabilitas tertentu ketika sasaran yang lain, karakteristik yang lebih dangkal dari organisasi berubah.

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut teori implementasi Brian W.Hogwood dan Lewis A.Gun (Wahab,1997:71-78 ) yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya;
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
6. Hubungan saling ketergantungan kecil;
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Menurut teori implementasi kebijakan George Edward III (Winarno, 2002: 126-151). Faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

#### 1) Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu

perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

#### 2) Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi; staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

#### 3) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

#### 4) Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.

## 5. Konsep Badan Layanan Umum Daerah (BLUD)

Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara pasal 1 butir (23) dan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Bab I pasal 1 ayat 1, Badan Layanan Umum selanjutnya disebut BLU, adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Serupa dengan pengertian di atas dalam Peraturan Walikota Kendari Nomor 6 tahun 2008 Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) adalah satuan kerja perangkat daerah atau unit kerja pada satuan kerja perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Kendari yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan, dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.

Sedang dalam pasal 1 ayat 2 Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, yang selanjutnya disebut PPK-BLU, adalah pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan

mencerdaskan kehidupan bangsa, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah ini, sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya.

Menurut Supriyanto dan Suparjo (2004:32) karakteristik Badan Layanan Umum (BLU) adalah :

1. Berkedudukan sebagai lembaga pemerintah yang tidak dipisahkan dari kekayaan negara
2. Menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan masyarakat
3. Tidak bertujuan untuk mencari laba;
4. Dikelola secara otonom dengan prinsip efisiensi dan produktivitas alakorporasi;
5. Rencana kerja, anggaran dan pertanggungjawabannya dikonsolidasikan pada instansi induk;
6. Penerimaan baik pendapatan maupun sumbangan dapat digunakan secara langsung;
7. Pegawai dapat terdiri dari pegawai negeri sipil dan bukan pegawai negeri sipil.
8. BLU bukan subyek pajak

Selanjutnya masih menurut Supriyanto dan Suparjo (2004:33) apabila dikelompokan menurut jenisnya, Badan Layanan Umum (BLU) terbagi menjadi 3 kelompok, yaitu:

1. BLU yang kegiatannya menyediakan barang atau jasa meliputi rumah sakit, lembaga pendidikan, pelayanan lisensi, penyiaran, dan lain-lain;
2. BLU yang kegiatannya mengelola wilayah atau kawasan meliputi otorita pengembangan wilayah dan kawasan ekonomi terpadu (Kapet); dan
3. BLU yang kegiatannya mengelola dana khusus meliputi pengelola dana bergulir, dana UKM, penerusan pinjaman dan tabungan pegawai.

Menurut Supriyanto dan Suparjo (2004:34), sehubungan dengan karakteristik yang spesifik tersebut. BLU dihadapkan pada peraturan yang spesifik pula, berbeda dengan entitas yang merupakan kekayaan negara

yang dipisahkan (BUMN/BUMD). Perbedaan tersebut terletak pada hal-hal sebagai berikut:

1. BLU dibentuk untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa
2. Kekayaan BLU merupakan bagian dari kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan
3. Pembinaan BLU instansi pemerintah pusat dilakukan oleh Menteri Keuangan dan pembinaan teknis dilakukan oleh menteri yang bertanggungjawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan;
4. Pembinaan keuangan BLU instansi pemerintah daerah dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan daerah dan pembinaan teknis dilakukan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah yang bertanggungjawab atas bidang pemerintahan yang bersangkutan;
5. Setiap BLU wajib menyusun rencana kerja dan anggaran tahunan
6. Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) serta laporan keuangan dan laporan kinerja BLU disusun dan disajikan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari RKA serta laporan keuangan dan laporan kinerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah;
7. Pendapatan yang diperoleh BLU sehubungan dengan jasa layanan yang diberikan merupakan pendapatan negara/daerah;
8. Pendapatan tersebut dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja yang bersangkutan;
9. BLU dapat menerima hibah atau sumbangan dari masyarakat atau badanlain;
10. Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan BLU diatur dalam peraturan pemerintah.

## **6. Tugas Pokok dan Fungsi Badan Layanan Umum Daerah**

Badan Layanan Umum Daerah merupakan organisasi kerja yang memiliki tugas pokok dan fungsi yang dijelaskan sebagai berikut :

- a. Tugas pokok dan fungsi pimpinan
  - 1) Menyusun rencana kerja BLUD
  - 2) Menandatangani Akad Kredit
  - 3) Melakukan pembinaan staf dan nasabah BLUD

- 4) Membantu menyelesaikan masalah berkaitan dengan kegiatan usaha nasabah BLUD.
  - 5) Membuat laporan perkembangan nasabah dan pengelolaan keuangan BLUD.
- b. Tugas pokok dan fungsi pejabat teknis BLUD-SKPD dan BLUD Unit Kerja.
- 1) Memasyarakatkan program dana bergulir secara luas
  - 2) Mengidentifikasi kelompok-kelompok masyarakat pedagang yang layak diberi bantuan
  - 3) Memfasilitasi pembentukan kelompok
  - 4) Memberikan pelayanan informasi kepada masyarakat dan calon penerima pinjaman dana bergulir
  - 5) Menerima berkas permohonan dana bergulir dari masyarakat
  - 6) Melakukan seleksi terhadap permohonan calon penerima pinjaman berdasarkan pada penilaian aspek-aspek usaha
  - 7) Melakukan survey terhadap calon peminjam dan kelayakan usaha ke lapangan.
  - 8) Membahas bersama pimpinan, pejabat keuangan dan staf BLUD
  - 9) Melakukan pembinaan, panduan dan pengawasan kegiatan dana bergulir
  - 10) Membuat laporan bulanan, triwulan, semester dan tahunan kepada Walikota Kendari.
  - 11) Menyiapkan petunjuk teknis BLUD SKPD/BLUD Unit Kerja yang bersangkutan.

c. Tugas pokok dan fungsi pejabat keuangan

- 1) Mengadministrasikan pinjaman dana bergulir ekonomi kerakyatan pada rekening dana bergulir ekonomi kerakyatan kota Kendari
- 2) Menerima setoran angsuran dan menampungnya dalam rekening pengembalian pinjaman
- 3) Menerima, menyimpan dan mengamankan berkas debitur
- 4) Bersama-sama dengan BLUD SKPD/BLUD unit kerja dan Pejabat Teknis membantu dalam penilaian kelayakan usaha dan menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan kredit bermasalah
- 5) Membuat pengiriman laporan secara berkala kepada Walikota Kendari dan tembusannya disampaikan kepada instansi terkait

d. Tugas dan fungsi debitur dan calon debitur

Debitur dalam program bantuan dana bergulir memiliki tugas dan fungsi sebagai berikut :

- 1) Mengajukan permohonan pinjaman dana bergulir ke BLUD SKPD/BLUD unit kerja dengan melengkapi persyaratan peminjaman
- 2) Membayar angsuran pinjaman modal secara tepat waktu kepada staf keuangan pejabat BLUD sesuai dengan perjanjian akad kredit yang ditanda tangani
- 3) Memanfaatkan dana sesuai dengan permohonan dan akad kredit yang ditanda tangani

- 4) Memberi motivasi kepada anggota kelompok yang telah mendapat pinjaman agar dana yang dipinjamkan dikelola secara maksimal sehingga pengembalian pinjaman dapat berjalan lancar.

## 7. Konsep Kemiskinan

Masalah kemiskinan bisa ditinjau dari lima sudut, yaitu persentase penduduk miskin, pendidikan (khususnya angka buta huruf), kesehatan (antara lain angka kematian bayidan anak balita kurang gizi), ketenagakerjaan, dan ekonomi (konsumsi/kapita).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005:452) bahwa secara harfiah kata miskin diberi arti “tidak berharta benda”. Kemudian untuk memperjelas pendefinisian mengenai kemiskinan maka perlu pengelompokan atau penggolongan masyarakat yang menurut Sayogyo (1995:4) terdiri dari tipe miskin (*poor*), sangat miskin (*very poor*), dan termiskin (*poorest*). Penggolongan ini berdasarkan pendapatan yang diperoleh setiap orang dalam setiap tahun.

Bappenas (2004:188) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar masyarakat desa antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki.

Untuk mewujudkan hak dasar masyarakat miskin ini, Bappenas menggunakan beberapa pendekatan utama, antara lain pendekatan kebutuhan dasar, pendekatan pendapatan, pendekatan kemampuan dasar, dan pendekatan objektif dan subjektif. Pendekatan kebutuhan dasar, melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan seseorang, keluarga, dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, antara lain pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi. Menurut pendekatan pendapatan, kemiskinan disebabkan oleh rendahnya penguasaan aset dan alat produktif seperti tanah dan lahan pertanian atau perkebunan, sehingga secara langsung memengaruhi pendapatan seseorang dalam masyarakat.

Pendekatan ini, menentukan secara kaku standar pendapatan seseorang di dalam masyarakat untuk membedakan kelas sosialnya. Pendekatan kemampuan dasar menilai kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar seperti kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat. Keterbatasan kemampuan ini menyebabkan tertutupnya kemungkinan bagi orang miskin terlibat dalam pengambilan keputusan. Pendekatan obyektif atau sering juga disebut sebagai pendekatan kesejahteraan menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar keluar dari kemiskinan.

Menurut Suharto (2004:2) bahwa kemiskinan pada umumnya didefinisikan dari segi pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan non material yang diterima oleh seseorang. Secara luas kemiskinan meliputi kekurangan atau tidak memiliki pendidikan,

keadaan kesehatan yang buruk, kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Secara garis besar dapat dikatakan bahwa masyarakat miskin ditandai dengan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar, ketidakmampuan melakukan kegiatan usaha produktif dan ketidakmampuan menjangkau akses sumberdaya sosial dan ekonomi serta ketidakmampuan menentukan nasibnya sendiri.

Suyanto (1995:68) menyatakan bahwa kemiskinan dapat dibedakan menjadi tiga pengertian : kemiskinan absolut, kemiskinan relatif dan kemiskinan kultural. Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum: pangan, sandang, kesehatan, papan, pendidikan. Seseorang yang tergolong miskin relatif sebenarnya telah hidup di atas garis kemiskinan namun masih berada di bawah kemampuan masyarakat sekitarnya. Sedang miskin kultural berkaitan erat dengan sikap seseorang atau sekelompok masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantu.

Masalah kemiskinan yang dihadapi, terutama oleh negara-negara yang sedang berkembang memang sangatlah kompleks. Kemiskinan merupakan masalah dalam pembangunan yang bersifat multidimensional, yang berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, budaya, dan aspek lainnya (Sumodiningrat, 1998:26). Kemiskinan dalam pengertian konvensional pada umumnya (*income*) komunitas yang berada di bawah satu garis

kemiskinan tertentu. Upaya pengentasan kemiskinan hanya bertumpu pada upaya peningkatan pendapatan komunitas tersebut. Pengalaman di lapangan menunjukkan bahwa pendekatan permasalahan kemiskinan dari segi pendapatan saja tidak mampu memecahkan permasalahan komunitas. Karena permasalahan kemiskinan komunitas bukan hanya masalah ekonomi namun meliputi berbagai masalah lainnya. Kemiskinan dalam berbagai bidang ini disebut dengan kemiskinan plural.

Marguirite Robinson (2002:135), pinjaman dalam bentuk *micro credit* merupakan salah satu upaya yang ampuh dalam menangani kemiskinan. Hal tersebut didasarkan bahwa pada masyarakat miskin sebenarnya terdapat perbedaan klasifikasi di antara mereka, yang mencakup: *Pertama*; masyarakat yang sangat miskin (*the extreme poor*), yakni mereka yang tidak berpenghasilan dan tidak memiliki kegiatan produktif. *Kedua*; masyarakat yang dikategorikan miskin namun memiliki kegiatan ekonomi (*economically active working poor*), dan *Ketiga*; masyarakat yang berpenghasilan rendah (*lower income*) yakni mereka yang memiliki penghasilan meskipun tidak banyak.

#### 8. Indikator Kemiskinan

Menurut Bank Dunia (2003:72) dalam Chalid (2007:116), penyebab dasar kemiskinan adalah: (1) kegagalan kepemilikan terutama tanah dan modal; (2) terbatasnya ketersediaan bahan kebutuhan dasar, sarana dan prasarana; (3) kebijakan pembangunan yang bias perkotaan dan biassektor; (4) adanya perbedaan kesempatan di antara anggota masyarakat dan sistem yang kurang mendukung; (5) adanya perbedaan

sumber daya manusia dan perbedaan antara sektor ekonomi (ekonomi tradisional versus ekonomi modern); (6) rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal dalam masyarakat; (7) budaya hidup yang dikaitkan dengan kemampuan seseorang mengelola sumber daya alam dan lingkungannya; (8) tidak adanya tata pemerintahan yang bersih dan baik (*good governance*); (9) pengelolaan sumber daya alam yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan.

Keterbatasan akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan ditunjukkan oleh kesenjangan biaya pendidikan, fasilitas pendidikan yang terbatas, biaya pendidikan yang mahal, kesempatan memperoleh pendidikan yang terbatas, tingginya beban biaya pendidikan baik biaya langsung maupun tidak langsung. Keterbatasan kesempatan kerja dan berusaha juga ditunjukkan lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu rumah tangga. Keterbatasan akses layanan perumahan dan sanitasi ditunjukkan dengan kesulitan yang dihadapi masyarakat miskin yang tinggal di kawasan nelayan, pinggiran hutan, dan pertanian lahan kering dalam memperoleh perumahan dan lingkungan permukiman yang sehat dan layak. Dalam satu rumah seringkali dijumpai lebih dari satu keluarga dengan fasilitas sanitasi yang kurang memadai.

Indikator utama kemiskinan berdasarkan pendekatan di atas dapat dilihat dari: (1) kurangnya pangan, sandang, dan perumahan yang tidak layak; (2) terbatasnya kepemilikan tanah dan alat produksi; (3) kurangnya

kemampuan membaca dan menulis; (4) kurangnya jaminan dan kesejahteraan hidup; (5) kerentanan dan keterpurukan dalam bidang sosial dan ekonomi; (6) ketidakberdayaan atau daya tawar yang rendah; (7) akses terhadap ilmu pengetahuan yang terbatas; (8) dan sebagainya.

Indikator tersebut dipertegas dengan rumusan yang jelas, yang dibuat oleh Bappenas. Indikator kemiskinan menurut Bappenas (2004:5) adalah terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan, terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan, terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi, terbatasnya akses terhadap air bersih, lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah, memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam, lemahnya jaminan rasa aman, lemahnya partisipasi, dan besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi.

BKKBN dalam Chalid (2007:118) mengeluarkan indikator untuk mengukur kesejahteraan masyarakat dengan cara mengukur pemenuhan kebutuhan baik fisik, maupun sosiologis masyarakat. Indikator tersebut menggambarkan kondisi sosial ekonomi keluarga di Indonesia. Berdasarkan pengukuran yang dilakukan akan didapat kriteria keluarga.

Kriteria keluarga tersebut digunakan untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat dengan indikator :

- a. Keluarga Pra Sejahtera, yaitu keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti; kebutuhan akan pengajaran agama, pangan, sandang, papan, dan kesehatan.
- b. Keluarga Sejahtera I (KS-I), yaitu keluarga yang dapat memenuhi kebutuhan dasar, tetapi belum mampu memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi. Dengan indikator ; keluarga melaksanakan ibadah menurut agama yang dianut, makan dua kali sehari atau lebih, anggota keluarga memakai pakaian berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian, bagian terluas dari lantai rumah bukan dari tanah, jika ada anggota keluarga yang sakit di bawa ke sarana kesehatan.
- c. Keluarga Sejahtera II (KS II), yaitu keluarga yang telah memenuhi kebutuhan dasar minimal serta kebutuhan sosial psikologis, tetapi belum mampu memenuhi kebutuhan pengembangan. Dengan indikator; anggota keluarga mampu makan daging dan telur, luas lantai rumah untuk tiap penghuni tak kurang dari 8 m, punya penghasilan tetap berpendidikan dan ikut KB.
- d. Keluarga Sejahtera III (KS III), yaitu keluarga yang telah mampu memenuhi seluruh kebutuhan dasar, sosial psikologis, serta kebutuhan pengembangan, dengan indikator; ada upaya peningkatan pengetahuan agama, memiliki tabungan, ikut kegiatan di lingkungan tempat tinggal, berekreasi minimal 6 bulan sekali, memperoleh informasi dari surat kabar, majalah, radio dan televisi.

- e. Keluarga Sejahtera III-Plus (KS III-Plus), yaitu keluarga yang dapat memenuhi kebutuhan dasar, sosiologis, kebutuhan pengembangan, serta aktif dalam kegiatan sosial masyarakat.

Jika mengacu pada indikator kemiskinan berdasarkan penerima Bantuan Langsung Tunai, maka dapat dilihat empat belas indikator sebagai berikut: (1) Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8m<sup>2</sup> per orang; (2) Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/ bambu/kayu murahan; (3) Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/ rumbia/ kayu berkualitas rendah/ tembok tanpa plester; (4) Tidak memiliki fasilitas buang air besar/ bersama-sama dengan rumah tangga lain; (5) Sumber Penerangan Rumah Tangga tidak menggunakan listrik; (6) Sumber air minum berasal dari sumur/ mata air tidak terlindungi/ sungai /air hujan; (7) Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/ arang/ minyak tanah; (8) Hanya mengkonsumsi daging/ susu/ ayam satu kali dalam seminggu; (9) Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun; (10) Hanya sanggup makan sebanyak satu/ dua kali dalam sehari; (11) Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di Puskesmas/ poliklinik; (12) Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 0.5 ha, buruh tani, nelayan, buruh perkebunan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp.600.000 (enam ratus ribu rupiah) per bulan, (13) Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga: tidak sekolah/ tidak tamat SD/ hanya SD, (14) Tidak memiliki tabungan/ barang yang mudah dijual dengan nilai Rp.500.000.-(lima ratus ribu rupiah), seperti: Sepeda motor (kredit/ non kredit), emas, ternak, kapal motor atau barang modal

lainnya. Semua indikator itu, adalah ciri-ciri kemiskinan pada satu rumah tangga yang berhak menerima Bantuan Langsung Tunai (BLT), bagi yang memenuhi sembilan indikator dari empat belas indikator maka berhak untuk menerima BLT.

Rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam perumusan kebijakan juga disebabkan oleh kurangnya informasi baik mengenai kebijakan yang akan dirumuskan maupun mekanisme perumusan yang memungkinkan keterlibatan mereka. Dilihat dari besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi, menurut data BPS, rumah tangga miskin mempunyai rata-rata anggota keluarga lebih besar daripada rumah tangga tidak miskin. Rumah tangga miskin di perkotaan rata-rata mempunyai anggota 5,1 orang, sedangkan rata-rata anggota rumah tangga miskin di pedesaan adalah 4,8 orang.

Berdasarkan berbagai definisi tersebut di atas, maka dapat di tarik kesimpulan bahwa indikator utama kemiskinan adalah; (1) terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, sandang, agama, pendidikan, kesehatan dan perumahan; (2) terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha; (3) terbatasnya alat produksi dan modal; (4) lemahnya perlindungan terhadap aset usaha dan perbedaan upah; (5) lemahnya partisipasi; (6) besarnya beban kependudukan yang disebabkan oleh besarnya tanggungan keluarga; (7) tata kelola pemerintahan yang buruk yang menyebabkan inefisiensi dan inefektivitas dalam pelayanan publik, meluasnya korupsi, dan rendahnya jaminan sosial terhadap masyarakat.

## 9. Konsep Usaha Mikro

Tentang pengertian usaha mikro telah banyak disampaikan oleh para ahli. Menurut Sadoko, dkk (1993:6) bahwa usaha kecil adalah unit kegiatan ekonomi dalam skala kecil dengan jumlah tenaga kerja antara 6-7 orang. Secara umum kegiatan ini ada di dalam masyarakat dan ada di dalam industri dengan skala bisnis atau usaha besar, menengah dan kecil.

Pengertian lain dari Buchari Alma (2002:263) menyatakan bahwa usaha kecil adalah sejumlah total usaha yang meliputi pertanian, konstruksi, distribusi, transportasi, komunikasi usaha jasa dan pemerintahan yang bergerak dalam bidang membuat dan memasarkan barang dan jasa ke konsumen. Lebih lanjut Buchari Alma mengemukakan ciri-ciri usaha kecil, antara lain: (1) kegiatan usaha tidak terorganisasi dengan baik, (2) belum mempunyai ijin usaha yang resmi, (3) teknologi yang digunakan sangat sederhana, (4) modal dan perputaran usahanya sangat kecil, (5) pendidikan formal dari pengelolanya tidak menjadi pertimbangan dalam usaha membuka bisnis atau usaha, dan (6) usaha bersifat mandiri, jika ada karyawan biasanya dari keluarga atau teman sendiri.

Selanjutnya menurut Daldjoeni (2003:115) usaha kecil adalah aktivitas ekonomi yang berskala kecil, padat karya, tidak mementingkan kualitas formal, lekat dengan rasa kekeluargaan, fleksibilitas tinggi, tidak stabil, tidak teratur, pengupahan rendah dan barangkali bebas proteksi. Tetapi kehadiran usaha kecil ini menguntungkan penduduk kota sekitarnya.

Sedangkan menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor: 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dengan kriteria pada Bab III pasal 5 sebagai berikut:

1. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha;
2. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak sebesar Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah);
3. Milik warga Negara Indonesia;
4. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau usaha besar;
5. Berbentuk usaha orang perorang, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.

Selanjutnya pada bagian penjelasan Undang-Undang seperti tersebut di atas dijelaskan lagi bahwa yang dimaksud dengan usaha kecil meliputi juga usaha kecil informal dan usaha kecil tradisional, yang diperjelas sebagai berikut:

1. Usaha kecil informal adalah usaha yang belum terdaftar, belum tercatat, dan belum berbadan hukum, antara lain petani penggarap, industri rumah tangga, pedagang asongan, pedagang keliling, pedagang kaki lima dan pemulung.
2. Usaha kecil tradisional adalah usaha yang menggunakan alat produksi sederhana yang telah digunakan secara turun temurun dan atau berkaitan dengan seni budaya. Kegiatan ekonomi yang dimiliki dan menghidupi sebagian besar rakyat.

Selanjutnya menurut Sadoko, dkk (1993:64) usaha kecil yang ada di Indonesia memiliki ciri khas tertentu yang membedakan dengan usaha besar ataupun kecil di negara lain. Ada beberapa karakteristik yang menjadi ciri khas usaha kecil, antara lain:

1. Mempunyai skala usaha yang kecil baik modal, penggunaan tenaga kerja maupun orientasi pasar,
2. Banyak berlokasi di pedesaan, kota-kota kecil ataupun daerah pinggiran kota besar,

3. Status usaha milik pribadi atau keluarga,
4. Sumber tenaga kerja berasal dari lingkungan sosial budaya (etnis, geografis), yang direkrut melalui pola pemagangan atau melalui pihak ketiga,
5. Pola kerja seringkali *part time* atau sebagai usaha sampingan dari kegiatan ekonomi lainnya,
6. Memiliki kemampuan terbatas dalam mengadopsi teknologi, pengelolaan usaha dan administrasinya sederhana.

Sadoko, (1993:69) mengemukakan ada beberapa kendala yang sangat berpengaruh dalam perkembangan dan pertumbuhan usaha kecil dan menengah yaitu:

1. Kelemahan dalam memperoleh peluang (akses pasar) dan memperbesar jalur pasar,
2. Kelemahan dalam struktur permodalan dan keterbatasan untuk memperoleh jalur akses terhadap sumber-sumber permodalan,
3. Kelemahan di bidang organisasi dan manajemen,
4. Keterbatasan dan kelemahan dalam pemanfaatan akses dan penguasaan teknologi terapan,
5. Keterbatasan jaringan usaha dan kerjasama usaha kecil.

Hal tersebut di atas juga diperkuat oleh pernyataan Hafsa yang dikutip Amran Husen dalam Yustika (2006:28) bahwa permasalahan internal usaha mikro, kecil, dan menengah meliputi: (a) rendahnya profesionalisme tenaga usaha UMKM; (b) keterbatasan permodalan dan kurangnya akses terhadap perbankan dan pasar; dan (c) kemampuan penguasaan teknologi yang masih kurang. Sedangkan permasalahan eksternal yakni: (a) iklim usaha yang kurang menguntungkan bagi pengembangan usaha kecil; (b) kebijakan pemerintah yang belum berjalan sebagaimana diharapkan; (c) kurangnya dukungan, dan (d) masih kurangnya pembinaan, bimbingan manajemen, dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.

Sedangkan Brom dan Longenecker yang dikutip Amran Husen dalam Yustika (2006:29) menyatakan bahwa, kegagalan yang dialami usaha kecil disebabkan oleh: (1) merosotnya posisi modal kerja (*deterioration of working capital*); (2) penurunan volume penjualan (*declining sales*); (3) penurunan laba atau keuntungan (*declining profits*); dan (4) meningkatnya utang (*increasing debt*).

Jadi secara internal usaha kecil lebih banyak menghadapi berbagai keterbatasan daripada masalah. Sedangkan sebagian besar masalah justru berada di luar dirinya, msalnya persoalan perijinan, lokasi pemasaran, teknologi dan desain, kredit, pungutan, keamanan, dan bahan baku.

Dari uraian di atas, maka pengertian usaha mikro dalam penelitian ini adalah aktivitas ekonomi yang berskala kecil baik modal, penggunaan tenaga kerja, maupun orientasi pasar dan dikelola untuk memperoleh keuntungan.

## **B. Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu merupakan penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, dan dianggap memiliki relevansi dengan penelitian seperti :

1. Muh. Dirga Taufik (2010) dengan topik Implementasi Program Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Terhadap Pengembangan UMKM Di Kota Kendari. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan mendeskripsikan implementasi Program BLUD terhadap pengembangan UMKM di Kota Kendari dan Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh implementasi Program BLUD terhadap

pengembangan UMKM di Kota Kendari. Variabel yang digunakan adalah implementasi program BLUD dan pembangunan UMKM yang dianalisis dengan menggunakan analisis statistik deskriptif. Hasil penelitian diperoleh beberapa kesimpulan yang antara lain: Implementasi program BLUD di Kota Kendari telah dan dapat dilaksanakan melalui komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi untuk mengembangkan UMKM di Kota Kendari melalui akses terhadap permodalan, kualitas SDM dan kondisi usaha yang sehat. Selain itu Hasil analisis menunjukkan bahwa implementasi program BLUD yang dilaksanakan melalui dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi berpengaruh terhadap pengembangan UMKM di Kota Kendari

2. Aris Wijaya 2009 dengan topik Pengaruh Pemberian Bantuan Langsung Masyarakat Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Pada Program Gersamata di Kecamatan Uepai Kabupaten Konawe. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh bantuan langsung tunai berupa dana kepada masyarakat dan pengaruh bantuan langsung melalui program pengembangan masyarakat secara merata. Penelitian dilakukan dengan menggunakan data statistik dan dianalisis dengan menggunakan analisis regresi berganda. Hasil penelitian diperoleh bahwa bantuan langsung tunai mempunyai pengaruh yang nyata terhadap upaya peningkatan kesejahteraan melalui program gersamata selain itu diperoleh bahwa pengaruh bantuan melalui program pengembangan masyarakat tidak berpengaruh terhadap kesejahteraan oleh karena masyarakat lebih dominan

untuk memperoleh bantuan langsung tunai dibandingkan dengan pengembangan yang hanya bersifat sosial.

### C. Kerangka Berpikir

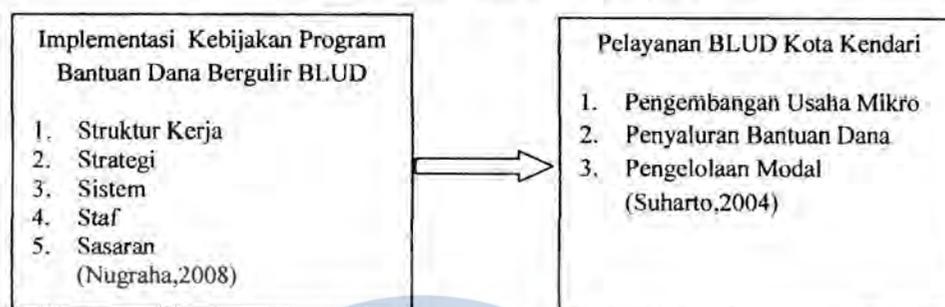
Implementasi kebijakan pemerintah dalam mencapai suatu tujuan yang ingin dicapai sangat besar membawa pengaruh dalam keberhasilan kebijakan tersebut. Oleh karenanya untuk mengimplementasikan program Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) bidang usaha mikro dalam upaya mengentaskan kemiskinan memerlukan suatu pola yang baik.

Implementasi kegiatan program ditunjang oleh struktur kerja, strategi, sistem, staf dan sasaran yang merupakan kerangka kerja untuk dapat mewujudkan tujuan kegiatan (Nugraha, 2008). Penggunaan struktur kerja dalam implementasi kebijakan program adalah suatu bentuk keseragaman kerja yang dipimpin dan terkendali untuk menunjang kegiatan program. Kegiatan tersebut menggunakan strategi kerja yang memudahkan proses pelayanan dengan sistem kerja yang terkendali dengan baik serta penggunaan staf yang bekerja dengan tekun untuk mewujudkan sasaran dari kebijakan program tersebut.

Sementara itu kegiatan pelayanan BLUD bertujuan untuk meningkatkan kinerja usaha mikro, menyalurkan bantuan dana dan pengelolaan modal kerja yang akan dimanfaatkan oleh usaha mikro (Suharto, 2004). Usaha mikro merupakan salah satu lapangan kerja yang dapat dilakukan oleh setiap orang sesuai dengan kemampuan, keterampilan dan pengalamannya untuk menunjang kelancaran usaha dengan memanfaatkan bantuan dana bergulir.

Berdasarkan permasalahan dan konsep-konsep yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat digambarkan kerangka berpikir dalam penelitian ini sebagai berikut :

Gambar 2.2 Kerangka Berpikir



## D. Definisi Konsep dan Operasional

### 1. Definisi Konsep

Dengan menyandarkan kepada konsep yang telah diuraikan sebelumnya maka definisi operasional dari implementasi kebijakan program Bantuan Dana Bergulir Badan Layanan Umum Daerah BLUD di Kota Kendari melalui Peraturan Walikota Kendari Nomor 6 Tahun 2008 tentang Petunjuk Pelaksanaan/Standar Pelayanan Minimal Pengelolaan Dana Bergulir Melalui Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) Kota Kendari ialah keseluruhan rangkaian mekanisme dan prosedur proses pelaksanaan Program BLUD Bidang Ekonomi Mikro di Kota Kendari berupa pelayanan pinjaman dana bergulir. Namun, untuk memberikan pengertian yang sama antara pembaca dengan peneliti, berikut diberikan pengertian yang berkaitan dengan penelitian ini.

Implementasi Kebijakan Program Bantuan Dana Bergulir adalah pelaksanaan program layanan masyarakat berupa pinjaman dana bergulir di

Kota Kendari, yang mencakup lima dimensi sebagai berikut :

- 1) Struktur yaitu alur kerja Badan Layanan Umum Daerah yang digunakan dalam kegiatan penyaluran bantuan dana bergulir.
- 2) Strategi yaitu tindakan-tindakan digunakan untuk meningkatkan kelancaran kegiatan penyaluran bantuan dana bergulir
- 3) Sistem yaitu cara kerja yang digunakan dalam pelaksanaan kegiatan penyaluran bantuan dana bergulir
- 4) Staf yaitu aparat yang ditempatkan pada BLUD untuk melaksanakan kegiatan pengelolaan bantuan dana bergulir
- 5) Sasaran yaitu orang perorang yang memiliki usaha mikro dan membutuhkan dana pengembangan yang dilayani oleh BLUD Kota Kendari.

Pelayanan BLUD Kota Kendari, yang mencakup tiga dimensi yang dapat dioperasionalkan sebagai berikut :

- 1) Pengembangan usaha mikro yaitu kegiatan yang dilakukan oleh BLUD Kota Kendari untuk meningkatkan perekonomian melalui usaha mikro
- 2) Penyaluran bantuan dana bergulir yaitu kegiatan yang dilakukan oleh BLUD untuk
- 3) Pengelolaan modal yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mengelola modal yang dijadikan sebagai dana bergulir.

## 2. Operasional

Tabel 2.1. Operasional BLUD

No.	Variabel	Sub Variabel	Indikator
1	Implementasi Kebijakan/ Program Bantuan Dana Bergulir BLUD	Struktur	1. Tatacara kerja Program. 2. Tujuan program 3. Alur perintah.
		Stategi	1. Pendekatan dengan pengusaha mikro 2. Pendekatan dengan pemerintah Kota
		Sistem	1. Penetapan jadwal kegiatan 2. Penetapan penilaian 3. Penetapan penyaluran bantuan 4. Evaluasi kegiatan .
		Staf	1. Kemampuan kerja. 2. Gaya kerja. 3. Keterampilan 4. Pengalaman kerja.
		Sasaran	1. Pedagang kecil. 2. Pedagang kaki lima 3. Kios dan warung.
2.	Pelayanan BLUD	Pengembangan usaha mikro	1. Sosialisasi pelayanan pinjaman. 2. Prosedur dan persyaratan pinjaman. 3. Plafond pinjaman. 4. Kegiatan pendampingan.
		Penyaluran bantuan dana bergulir	1. Penetapan jumlah peminjam. 2. Pelaksanaan kegiatan
		Pengelolaan Modal	1. Penerimaan modal 2. Pelaporan hasil penggunaan modal

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh gambaran yang mendalam tentang implementasi program BLUD, serta mengkaji faktor yang menjadi kendala atau penghambat implementasi kebijakan/program bantuan dana bergulir Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), yang didesain dengan metode penelitian deskriptif melalui pendekatan kualitatif yaitu menggambarkan gejala atau keadaan apa adanya di lokasi penelitian. Melalui penelitian ini, penulis menelaah konsep, menghimpun semua fakta dan data sesuai dengan kondisi dan fenomena yang ada di lokasi penelitian.

#### B. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini terdiri dari *Data Primer* sebagai data utama dan *Data Sekunder* sebagai data pendukung. Data primer berupa keterangan-keterangan dari para aktor yang terlibat dalam program bantuan dana bergulir BLUD di Kota Kendari. Sedangkan data sekunder berupa bahan-bahan dan dokumen-dokumen yang secara langsung berkaitan dengan program bantuan dana bergulir tersebut atau relevan dengan tujuan penelitian.

### C. Informan Data

Informan data dalam penelitian ini yaitu Walikota/Wakil Walikota Kendari, Kepala Badan Layanan Umum Daerah Kota Kendari serta staf pelaksana program yang secara langsung menangani program bantuan dana bergulir BLUD atau implementor program, Kepala Bagian Humas sebagai fasilitator program, kelompok sasaran program, dan Tokoh masyarakat yang dianggap dapat mewakili pendapat masyarakat Kota Kendari. Informan data dalam penelitian ini dipilih secara *purposive* pada awalnya, kemudian dikembangkan secara *snowball*.

### D. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui : Pertama; **wawancara mendalam** (*in-depth interview*). Teknik wawancara ini penulis lakukan dalam memperoleh data-data primer yang berkaitan langsung dengan proses implementasi program bantuan dana bergulir BLUD, maupun faktor yang menjadi kendala atau menghambat implementasi program bantuan dana bergulir BLUD di Kota Kendari.

Kedua, melalui **observasi** secara langsung dilokasi penelitian. Kegiatan observasi ini penulis lakukan untuk mendapatkan data tentang kondisi lokasi penelitian, kecenderungan-kecenderungan dan melakukan studi dokumenter kemudian mencatat fenomena yang terjadi terkait dengan implementasi program bantuan dana bergulir BLUD di Kota Kendari.

Ketiga, penulis menelusuri berbagai **dokumen** untuk memperoleh data sekunder sebagai pendukung data primer. Data sekunder ini berupa dokumen

ataucatatatan-catatan tentang program bantuan dana bergulir BLUD, notulensi rapat-rapat serta dokumen lain yang relevan atau ada hubungannya dengan fokus penelitian.

#### **E. Teknik Analisis Data**

Untuk menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian digunakan analisis kualitatif. Melalui pendekatan kualitatif ini, penulis melakukan proses investigasi, dimana peneliti berusaha memahami fenomena sosial dengan membedakan, membandingkan, meniru, mengkatalogkan serta mengelompokan objek studi dengan tujuan untuk memahami suatu situasi sosial, aktivitas, peristiwa, dan interaksi kelompok.

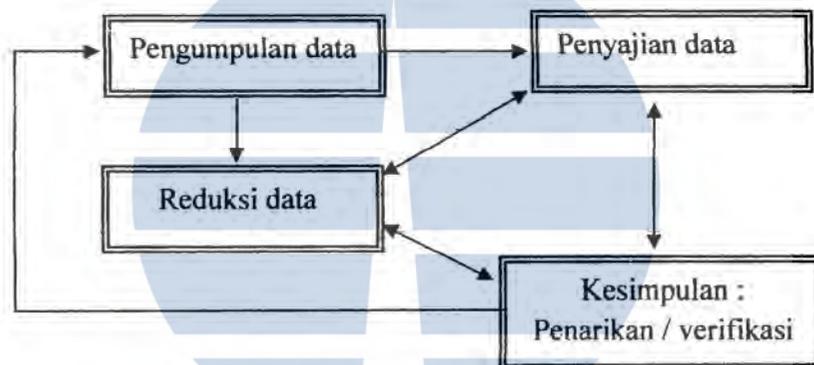
Mengingat penelitian yang dilakukan menggunakan metode deskriptif kualitatif, maka data yang telah diperoleh dilokasi penelitian, penulis analisis melalui langkah-langkah yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1984) yaitu komponen analisis data model interaktif, dimana reduksi data dan penyajian data memperlihatkan hasil data yang dikumpulkan, kemudian dilanjutkan dengan penarikan kesimpulan dan verifikasi. Langkah-langkah analisis tersebut adalah sebagai berikut :

1. Reduksi data, yaitu tahap proses pemilihan, pemusatan, perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data yang muncul dari catatan-catatan lapangan. Melalui reduksi data, penulis menganalisis data yakni menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan dapat ditarik dan diverifikasi.

2. Penyajian data, yaitu penulis menyajikan sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan dalam bentuk naratif.
3. Menarik kesimpulan dan verifikasi, yaitu penulis melakukan penarikan kesimpulan atas dasar interpretasi dan analisis terhadap data-data yang diperoleh.

Sistem kerja teknik analisis data model interaktif tersebut dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 3.1. Sistem kerja teknik analisis data model interaktif



Sumber: Miles dan Huberman (1984) dalam Sugiono (2008)

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Kota Kendari

##### 1. Kondisi Perekonomian

Kota Kendari merupakan ibu kota Provinsi Sulawesi Tenggara. Secara geografis Kota Kendari terletak di bagian Selatan garis khatulistiwa di antara  $3^{\circ}54'30''$ - $4^{\circ}3'11''$  Lintang Selatan dan membentang dari Barat ke Timur antara  $122^{\circ}23'$ - $122^{\circ}39'$  Bujur Timur.

Perekonomian Kota Kendari selama kurun waktu 2004-2008 mengalami perkembangan yang cukup pesat. Hal ini sejalan dengan perkembangan Kota Kendari sebagai pusat pemerintahan, perdagangan, dan industri, baik di tingkat kota maupun provinsi.

Pada Tahun 2008 pertumbuhan ekonomi Kota Kendari terjadi pada semua sektor yaitu pertanian tumbuh sebesar 9,35%; sektor pertambangan dan penggalian sebesar 23,75%; sektor industri pengolahan sebesar 13,23%; sektor listrik, gas, dan air sebesar 6,86%; sektor konstruksi sebesar 10,21% sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 11,52%; sektor pengangkutan dan komunikasi tumbuh sebesar 10,01%; sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan tumbuh 13,03%; dan jasa-jasa lainnya sebesar 7,51 % (BPS Kota Kendari, 2010).

Sejalan dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi, PDRB per kapita atas dasar harga konstan 2000 juga mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Pada tahun 2004 PDRB per kapita Kota Kendari mencapai

Rp. 5.252.108,97 meningkat pada tahun 2008 menjadi Rp. 6.412.612,55. Ini berarti selama kurun waktu 2004-2008 PDRB per kapita Kota Kendari atas dasar harga konstan mengalami peningkatan rata-rata 5,17% per tahun. Struktur perekonomian Kota Kendari pada Tahun 2008 masih didominasi oleh sektor pengangkutan dan komunikasi yang memberikan kontribusi sebesar 25,12%; kemudian disusul oleh sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 20,75%; sektor pertanian 16,52%; sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan sebesar 10,96%; dan sektor jasa-jasa 12,04%; sedangkan kontribusi sektor lainnya terhadap PDRB masih berada di bawah 10%. Hal ini mengindikasikan dibutuhkan peningkatan PDRB melalui optimalisasi kinerja pengelolaan sumber penerimaan daerah Kota Kendari (BPS Kota Kendari, 2010).

## **2. Potensi Sumberdaya Ekonomi**

Kota Kendari sebagai pusat pemerintahan, perdagangan dan industri baik di tingkat kota maupun provinsi memiliki berbagai potensi sumberdaya ekonomi yang dapat dikembangkan untuk dapat menggerakkan roda perekonomian. Potensi sumberdaya tersebut antara lain pengangkutan dan komunikasi, perdagangan, pertanian dan jasa-jasa.

Di sektor transportasi yang potensial dikembangkan adalah angkutan darat dan laut. Sedangkan di sektor perdagangan, perdagangan ekspor menunjukkan peran yang signifikan pada tahun 2008 dibandingkan dengan tahun 2007. Volume ekspor naik sekitar 97,09% dari 18.628,99 ton pada tahun 2007 menjadi 36.716,77 ton tahun 2008. Bersamaan dengan peningkatan volume ekspor, nilai ekspor juga mengalami peningkatan dari

US\$ 15,29 juta tahun 2007 menjadi US\$ 7,88 milyar pada tahun 2008 (BPS Kota Kendari, 2010).

Di sektor pertanian yang potensial dikembangkan adalah perikanan dan peternakan. Pada tahun 2008 produksi ikan di Kota Kendari tercatat sebesar 26.063,62 ton yang terdiri dari produksi ikan laut sebesar 25.515,90 ton, produksi perikanan darat sebesar 78,79 ton dan produksi perikanan budidaya laut sebesar 468,93 ton, dengan produksi ikan tertinggi adalah ikan cakalang sebesar 6.100,42 ton atau 23,91 % dari total perikanan laut (BPS Kota Kendari, 2010).

Sektor industri pengolahan pada tahun 2008 tumbuh sebesar 13,23%, lebih tinggi dibanding pertumbuhan tahun sebelumnya yang hanya sebesar 8,24%. Di sektor industri pengolahan yang potensial dikembangkan adalah industri makanan dan minuman, barang-barang dari kayu dan hasil hutan lainnya (industri meubel seperti bingkai pintu, kuseng jendela, dan perabot rumah tangga)(BPS Kota Kendari, 2010).

#### **B. Gambaran Umum BLUD Kota Kendari**

Guna mewujudkan visi Kota Kendari Tahun 2020, yaitu "Mewujudkan Kota Kendari Tahun 2020 sebagai kota dalam taman yang bertakwa, maju, demokratis, dan sejahtera", yang sejalan dengan visi Walikota dan Wakil Walikota Kendari, yaitu " Terwujudnya Kota Kendari yang berahlak, adil, maju, demokratis, dan sejahtera", dan didukung dengan empat binaan (catur bina) yang salah satunya adalah "Bina Sosial Ekonomi".

Untuk mengimplemetasikan bina sosial ekonomi tersebut, Kota Kendari sebagai kota yang baru berkembang yang memerlukan program-program pembangunan yang lebih strategis dalam menjawab permasalahan-permasalahan di Kota, pada Tahun Anggaran 2008 telah mengalokasikan bantuan dana bergulir, yang digulirkan secara berkesinambungan dan ditingkatkan jumlah serta cakupannya, untuk menunjang ekonomi masyarakat yang berbasis kerakyatan.

Pengelolaan dana bergulir tersebut akan dilakukan melalui PPK-BLUD, sebagaimana diamanahkan dalam PP. Nomor 23 Tahun 2007 Tentang pengelolaan Keuangan BLUD Jo. Permendagri Nomor 61 Tahun 2007 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan BLUD.

#### 1. Program BLUD Kota Kendari

BLUD Kota Kendari adalah satuan kerja perangkat daerah atau unit kerja pada SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Kendari yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan. Berdasarkan hasil observai dalam penelitian ini terlihat bahwa program BLUD dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas, melalui pemberian pelayanan bantuan modal usaha kepada pelaku UMKM atau lebih tepatnya pedagang eceran kecil berupa bantuan dana bergulir.

BLUD Kota Kendari bertujuan untuk memberdayakan masyarakat dalam memanfaatkan potensi individu dan sumber daya yang ada agar mampu meningkatkan kesejahteraan; mewujudkan usaha mikro dan

pedagang eceran kecil yang mandiri dan tangguh sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat untuk mendukung peningkatan ekonomi daerah; serta membuka lapangan pekerjaan baru, mengembangkan serta meningkatkan produktivitas usaha sehingga dapat menyerap lebih banyak tenaga kerja (Laporan Kerja BLUD, 2010).

Untuk kali pertama program pinjaman dana bergulir sasarannya yaitu pemberian pinjaman kepada kelompok UMKM dan pedagang eceran kecil dan diutamakan kepada kaum perempuan dengan kriteria yang ditentukan dalam petunjuk teknis, dengan besaran plafond pinjaman peranggota sebesar minimal Rp. 500.000,-.

Alokasi pemberian pinjaman kepada anggota suatu kelompok diberikan secara bergilir, yaitu kepada 2 (dua) sampai 3 (tiga) orang, dan kepada sisa anggota kelompok akan diberikan setelah 80 % pinjaman anggota kelompoknya dikembalikan (Laporan Kerja BLUD, 2010). Dalam memberikan pinjaman kepada masyarakat, BLUD Kota Kendari mengenakan pungutan sebesar 20 % tahun yang dihitung dari jumlah pinjaman yang diberikan sebagai jasa pelayanan (Laporan Kerja BLUD, 2010).

Pengembalian pinjaman oleh nasabah, secara otomatis akan mengurangi kredit yang bersangkutan dan menambah sumber dana pengembalian Tahun Anggaran sebelumnya. Selanjutnya dana akan dicairkan kembali kepada pemohon baru/yang menyambung, yang direkomendasikan oleh pejabat teknis. Dana bergulir ini dapat diputar

terus secara berkelanjutan dengan mengacu pada ketentuan petunjuk pelaksanaan.

## 2. Struktur Organisasi dan Tupoksi BLUD Kota Kendari

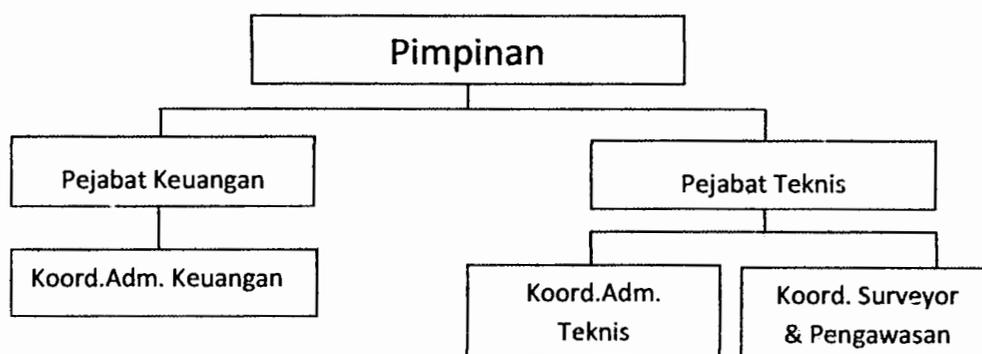
Sebagai satuan kerja perangkat daerah atau unit kerja pada SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Kendari yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, BLUD Kota Kendari memiliki struktur organisasi dan tupoksi yang terdiri dari :

- a. Pimpinan BLUD, dengan tugas dan fungsi :
  - a) Menyusun rencana kerja BLUD;
  - b) Menandatangani akta kredit;
  - c) Melakukan pembinaan staf dan nasabah BLUD;
  - d) Membantu menyelesaikan masalah berkaitan dengan kegiatan usaha nasabah BLUD;
  - e) Membuat laporan perkembangan nasabah dan pengelolaan keuangan BLUD.
- b. Pejabat Teknis, dengan tugas dan fungsi :
  - a) Memasyarakatkan program dana bergulir secara luas;
  - b) Mengidentifikasi kelompok-kelompok masyarakat pedagang yang layak diberi bantuan;
  - c) Memfasilitasi pembentukan kelompok;
  - d) Memberikan pelayanan informasi kepada masyarakat dan calon penerima bantuan dana bergulir;
  - e) Menerima berkas permohonan bantuan dana bergulir;

- f) Melakukan seleksi terhadap calon penerima pinjaman berdasarkan pada penilaian aspek-aspek usaha;
  - g) Melakukan survey terhadap calon peminjam dan kelayakan usaha ke lapangan;
  - h) Membahas bersama pimpinan, pejabat keuangan, dan staf BLUD;
  - i) Melakukan pembinaan, panduan, dan pengawasan kegiatan dana bergulir;
- c. Pejabat Keuangan, dengan tugas dan fungsi :
- a) Mengadministrasikan pinjaman dana bergulir pada rekening dana bergulir;
  - b) Menerima angsuran dan menyetorkannya ke dalam rekening dana bergulir;
  - c) Menerima, menyimpan, dan mengamankan berkas debitur;
  - d) Membantu dalam menilai kelayakan usaha dan menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan kredit bermasalah;
  - e) Membuat laporan secara berkala kepada Walikota Kendari dengan menembuskannya kepada instansi terkait.

Untuk lebih jelasnya mengenai struktur organisasi BLUD Kota Kendari di sajikan pada gambar berikut :

Gambar 4.1. Struktur Organisasi BLUD Kota Kendari



### 3. Tata Kerja Harian Staf Lapangan

- Jam 7.00 sampai dengan 10.00 melakukan pertemuan secara bergilir dengan kelompok-kelompok usaha pada sentra-sentra yang telah ditetapkan bersama.
- Jam 10.30 sampai dengan 12.00 mengunjungi para peminjam di rumahnya dan selalu mengikuti kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi.
- Jam 12.30 sampai dengan 13.30 kembali ke kantor, istirahat.
- Jam 13.30 sampai dengan 14.30 mengisi semua formulir laporan dan memasukkan semua data untuk selanjutnya ditandatangani pimpinan BLUD.
- Jam 14.30 sampai dengan 15.30 mengunjungi sentra-sentra yang bermasalah dan belum melakukan pembayaran cicilan pinjaman pada pagi harinya.
- Jam 15.30 sampai dengan 16.00 istirahat sholat dan snack.
- Jam 16.00 sampai dengan 17.00 kembali ke kantor dan menyelesaikan beberapa pekerjaan.

- o Jam 17.00 istirahat (selesai jam kerja).

#### 4. Pengelola BLUD Kota Kendari

Tugas dan tanggung jawab pengelola BLUD Kota Kendari adalah melakukan pengelolaan dan bergulir. Dalam rangka memberikan kemudahan kepada masyarakat, pengelola BLUD dapat membuat Petunjuk Operasional Kerja BLUD dengan ketentuan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku serta meminta persetujuan Walikota Kendari Cq. Kepala SKPD pengelola dana bergulir. Pengelola BLUD Kota Kendari tidak boleh mengalihkan pengelolaan kepada pihak ketiga serta tidak dibenarkan untuk mengangkat pegawai. Masa kerja pengelola BLUD Kota Kendari adalah selama 3 (tiga) tahun, dan dapat diangkat kembali setelah dilakukan evaluasi kinerja yang dinyatakan dengan kinerja baik. Namun masa kerja di atas dikecualikan apabila pengelola BLUD berhenti atau diberhentikan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Pengelola BLUD Kota Kendari dapat diberhentikan apabila secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama :

- Melakukan tindak pidana yang diancam pidana penjara 5 (lima) tahun ke atas;
- Menyalahgunakan keuangan BLUD, dengan kewajiban mengembalikan dana sebesar yang disalahgunakan;
- Mengundurkan diri dengan dasar tertentu;
- Tidak mampu melaksanakan tugasnya.

Kepada pengelola BLUD Kota Kendari yang diangkat diberikan tunjangan perbulan dengan besaran yang berbeda-beda.

## 5. Peminjam Dana Bergulir (nasabah) BLUD Kota Kendari

Peminjam dana bergulir adalah nasabah BLUD Kota Kendari yang memperoleh bantuan pinjaman modal usaha berupa dana bergulir yang di kelola oleh BLUD Kota Kendari. Peminjam BLUD Kota Kendari berkewajiban :

- a. Mengajukan permohonan pinjaman dana bergulir ke SKPD/Unit kerja PPK-BLUD dengan melengkapi persyaratan pinjaman;
- b. Membayar angsuran pinjaman secara tepat waktu sesuai dengan perjanjian akad kredit yang ditandatangani;
- c. Memanfaatkan dana sesuai dengan permohonan dan akad kredit yang ditandatangani;
- d. Memotivasi anggota kelompok yang telah mendapat pinjaman agar dana yang dipinjamkan dikelola secara maksimal sehingga pengembalian dapat berjalan lancar.

## 6. Mekanisme Penyelenggaraan Dana Bergulir

Mekanisme penyaluran dana bergulir, yaitu pemohon mengajukan permohonan ke SKPD/unit kerja pengelola PPK-BLUD, pejabat teknis BLUD/unit kerja meneliti persyaratan dan survey lapangan. Selanjutnya pejabat teknis melakukan pembahasan dan mengeluarkan berita acara/rekomendasi kelayakan sebagai dasar pencairan pinjaman. Adapun tahapan-tahapan mekanisme pelayanan dana bergulir adalah sebagai berikut :

#### A. Tahap Permohonan

Kelompok mengajukan permohonan sesuai dengan bidang usaha kepada SKPD/Unit kerja yang ditunjuk mengelola BLUD. Adapun persyaratan pada tahapan ini sebagai berikut :

- Pemohon harus dalam bentuk kelompok usaha (pedagang eceran kecil dan usaha mikro);
- Permohonan yang diajukan harus melampirkan format permohonan (diisi oleh staf teknis lapangan), foto copy KTP dan KK;
- Pemberian pinjaman diprioritaskan kepada kaum perempuan.

#### B. Tahap Seleksi

Permohonan yang masuk ke SKPD/ unit kerja pengelola PPK-BLUD melakukan seleksi dan penilaian terhadap aspek kelengkapan administrasi :

- Persyaratan pinjaman;
- Keabsahan dan legalitas berkas pemohon;
- Melakukan cros check ke kelurahan mengenai calon peminjam;
- Melakukan survey/analisa lapangan;
- Melakukan analisis kredit.

#### C. Tahap Pencairan Dana

- Pimpinan BLUD-SKPD/BLUD unit kerja menerima berita acara dari pejabat teknis, dan selanjutnya membuat jadwal pencairan;
- Calon peminjam membawa KTP dan KK;
- Melakukan penandatanganan akad kredit;

- BLUD-SKPD/BLUD unit kerja memindah bukukan dana dari rekening penampungan sementara dana bergulir ke rekening peminjam bantuan dana bergulir sejumlah yang tertera dalam akad kredit;
- Jangka waktu proses permohonan sampai pencairan dana yaitu paling lama 5 (lima) hari.

#### D. Tahap Pengembalian Pinjaman

- Pembayaran angsuran pinjaman dilakukan setiap hari (angsuran harian);
- Saat mulai melakukan angsuran pinjaman yaitu dimulai 1 (satu) hari setelah dilakukan pinjaman;
- Dana angsuran pinjaman dikumpulkan melalui bendahara kelompok;
- Petugas BLUD memungut angsuran pinjaman melalui bendahara kelompok;
- Jangka waktu pinjaman maksimal 100 (seratus) hari.

#### E. Tahap Penanganan Kredit Bermasalah

Pada penanganan kredit bermasalah, dengan mempertimbangkan itikad baik dari debitur dan kelayakan serta prospek usaha, maka dapat dilakukan :

- *Rescheduling* (penjadwalan kembali), dimana pengelola memberikan kelonggaran kepada debitur dengan kesepakatan bahwa jadwal angsuran maksimal sama dengan jangka waktu pinjaman yang telah disepakati semula;
- *Reconditioning* (persyaratan kembali), dimana debitur diperpanjang jangka waktu pengembalian pinjamannya, dengan harapan, setiap

perpanjangan jadwal angsuran pinjaman akan berkurang dari angsuran semula;

- *Restructuring* (penataan kembali), bertujuan merangsang kembali usaha debitur dengan memberikan tambahan pinjaman dan jangka waktu yang layak bagi setiap usaha untuk dapat berkembang kembali.

#### F. Tahap Monitoring dan Pelaporan

Monitoring dan pelaporan kegiatan dana bergulir program melalui PPK-BLUD Kota Kendari adalah sebagai berikut :

- a. Monitoring, merupakan kegiatan pemantauan dan pembinaan yang dilakukan BLUD secara rutin terhadap peminjam dana bergulir dan usahanya. Tujuan kegiatan ini adalah untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan permasalahan yang dihadapi oleh peminjam dalam menjalankan usaha serta evaluasi terhadap pinjaman dan bergulir, dengan tolak ukur :
  - Kesesuaian mekanisme pelaksanaan di lapangan dengan petunjuk pelaksanaan kegiatan dana bergulir Kota Kendari yang telah ditetapkan;
  - Kesuksesan penyaluran, yaitu dana bergulir dapat disalurkan dengan baik kepada kelompok-kelompok usaha dan dapat disalurkan secara berkelanjutan;
  - Kesuksesan sasaran, yaitu ketepatan sasaran penerima pinjaman yang benar-benar memerlukan bantuan modal, sehingga modal yang diberikan dapat meningkatkan usaha dalam rangka peningkatan pendapatan dan penyerapan tenaga kerja;

- Kesuksesan pengembalian, yaitu pengembalian angsuran pinjaman dari peminjam kepada BLUD sesuai jadwal yang telah disepakati.

b. Pelaporan, terdiri atas :

➤ Pelaporan BLUD-SKPD

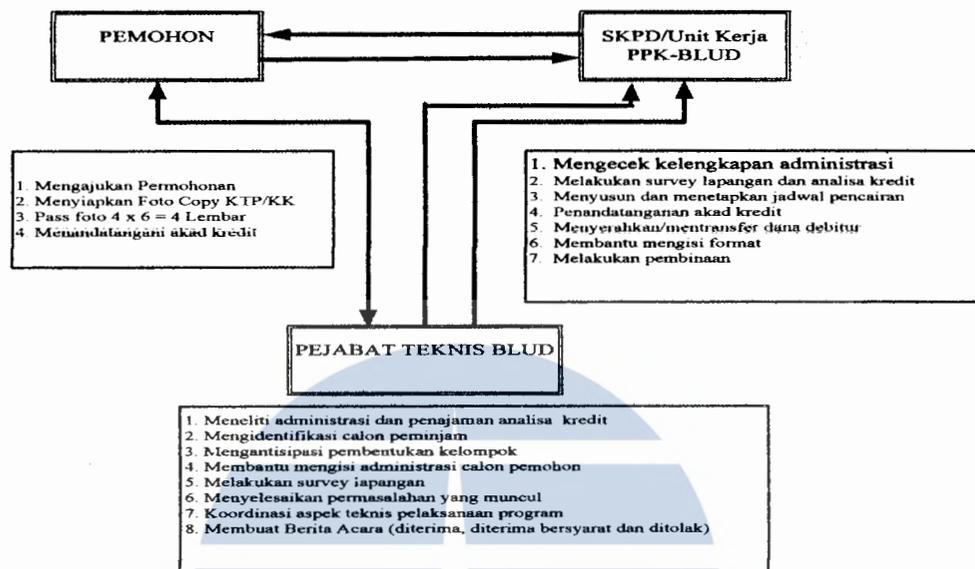
- Setiap triwulan menyusun dan menyampaikan laporan operasional dan laporan arus kas kepada PPKD;
- Setiap semester dan tahunan wajib menyusun dan menyampaikan laporan keuangan lengkap yang terdiri dari laporan operasional, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang disertai laporan kinerja kepada PPKD untuk dikonsolidasikan ke dalam laporan keuangan pemerintah daerah.

➤ Unit kerja PPK-BLUD

- Setiap triwulan menyusun dan menyampaikan laporan operasional dan laporan arus kas kepada PPKD melalui kepala SKPD;
- Setiap semester dan tahunan wajib menyusun dan menyampaikan laporan keuangan lengkap yang terdiri dari laporan operasional, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang disertai laporan kinerja PPKD melalui SKPD untuk dikonsolidasikan ke dalam laporan keuangan SKPD dan pemerintah daerah;
- Laporan-laporan dimaksud ditembuskan kepada ketua DPRD, wakil walikota, dan instansi terkait.

Untuk lebih jelasnya mekanisme penyelenggaraan kebijakan dana bergulir tersebut dilakukan dengan seperti yang disajikan sebagai berikut :

Gambar 5. Mekanisme Penyelenggaraan Kebijakan Dana Bergulir



Sumber : BLUD Kota Kendari

Terkait dengan hal tersebut di atas, Kepala Badan Layanan Umum Daerah Kota Kendari mengemukakan :

“karyawan BLUD adalah orang-orang yang ditempatkan dan mempunyai kemampuan untuk melaksanakan tugas pelayanan serta siap menghadapi berbagai kemungkinan dalam memberikan pelayanan itu sendiri dan karyawan ini lebih didominasi oleh Laki-laki, namun ada juga karyawan perempuan yang diberikan tugas dan tanggung jawab yang sama”. (Wawancara, Tanggal 19 Juli 2010).

Hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa usaha mikro di Kota Kendari dilakukan oleh karyawan secara bersama-sama melaksanakan tugas pelayanan kepada pelaku UMKM dan selalu mengacu dari data yang diperoleh di lapangan, komposisi nasabah BLUD berdasarkan jenis usaha sesuai dan kebutuhan modal. Oleh karena itu, para karyawan BLUD

diharapkan dapat melakukan peninjauan kembali terhadap penyaluran dana BLUD jika ingin mengacu pada kebijakan pimpinan.

Hasil wawancara dengan Pimpinan BLUD Kota Kendari (Tohamba,SE), diperoleh informasi bahwa :

“Setiap pelaku usaha yang ingin memperoleh bantuan dan bergulir, harus diketahui identitasnya dengan jelas sehingga tidak menyulitkan pihak pengelola BLUD. Hal ini ditujukan untuk menata administrasi nasabah pengguna dana yang disalurkan oleh BLUD Kota Kendari”. (Wawancara Tanggal 19 Juli 2010).

Data atau informasi tersebut di atas menunjukkan bahwa perlunya identitas umur dan jenis kelamin merupakan hal penting yang senantiasa diutamakan untuk mengantisipasi spekulasi data yang sering terjadi di kalangan masyarakat terutama pelaku usaha dengan nama dan umur yang sama.

Lebih lanjut, Pimpinan BLUD Kota Kendari, mengemukakan bahwa :

”Pengetahuan setiap orang itu berbeda-beda dan dibedakan oleh dua jenis pendidikan yaitu pendidikan formal dan non formal. Pendidikan non formal membentuk pengalaman, sedangkan pendidikan formal membentuk keterampilan dan pemahaman serta cara berpikir yang inovatif. Tetapi pada dasarnya pengetahuan dibentuk oleh dua jenis pendidikan yang menjadi satu dalam diri setiap orang. Dalam konteks ini pendidikan berkaitan dengan pengetahuan tentang kegunaan dana yang diperoleh untuk digunakan dalam kegiatan usaha yang telah dibentuk sebagai lapangan kerja dan sumber pendapatan”. (Wawancara Tanggal 19 Juli 2010).

Hasil wawancara tersebut merujuk pada pentingnya pengetahuan masyarakat terhadap pengelolaan bantuan dana bergulir yang akan dipinjamkan oleh pemerintah melalui BLUD Kota Kendari.

### C. Jenis Usaha Penerima Bantuan BLUD

Penelitian ini mengkaji UMKM yang memperoleh bantuan dana bergulir yang disalurkan oleh BLUD Kota Kendari. Berdasarkan observasi yang dilakukan penulis dalam penelitian ini, ditemukan bahwa dari 4.015 orang pelaku usaha yang dilayani terdapat 9 jenis usaha yang dilakoni oleh pelaku UMKM di Kota Kendari, dari sembilan jenis usaha yang dilakoni oleh penerima dana bantuan bergulir tersebut, terlihat bahwa yang paling dominan adalah pedagang sembako yang dilakukan sebagai sumber pendapatan masyarakat.

Jenis usaha yang dilakukan tersebut merupakan upaya masyarakat untuk memperoleh pendapatan dari peningkatan perekonomian di Kota Kendari melalui kegiatan usaha mereka. Hal ini membuat pemerintah terus berupaya untuk menyediakan dana kepada mereka dan menunjang perekonomian di Kota Kendari. Adapun jenis usaha yang dilakukan penulis sajikan pada tabel berikut :

Tabel 4.1. Distribusi Nasabah Berdasarkan Jenis Usaha

No.	Jenis Usaha	Jumlah (orang)	Persentase (%)
1.	Pedagang Sayur	301	7,50
2.	Pedagang Ikan	528	13,15
3.	Pedagang Sembako	1.209	30,11
4.	Penjual Kue	402	10,01
5.	Pulsa	319	7,95
6.	Jual Pakaian Jadi dan RB	284	7,07
7.	Penjahit	309	7,70
8.	Pedagang Makanan, Sate dan	418	10,41
9.	Bakso/Somay	245	6,40
Total		4.015	100

Sumber: Data sekunder diolah 2010

Berdasarkan tabel 4.1 tersebut di atas, diperoleh gambaran mengenai komposisi jenis usaha nasabah BLUD. Komposisi jenis usaha nasabah BLUD sangat bervariasi. Jenis usaha yang bervariasi membuat BLUD Kota Kendari harus selektif dalam menyalurkan bantuan dana bergulir kepada usaha kecil atau industri rumah tangga yang ada di Kota Kendari dan penyaluran dana dilakukan melalui kelompok-kelompok usaha dimana setiap kelompok beranggotakan 5 (lima) orang. Dari hasil penelitian diperoleh bahwa pembentukan kelompok usaha telah mencapai 40 kelompok dan penyaluran dana dilakukan oleh masing-masing ketua kelompok.

Tujuan pembentukan kelompok dalam program ini adalah untuk mengkoordinir jumlah pelaku UMKM yang terus bertambah dari tahun ke tahun sehingga tindakan pembagian UMKM dalam kelompok oleh karyawan BLUD merupakan upaya yang efektif guna mengontrol penyaluran bantuan yang pada gilirannya dana tersebut dapat mencapai sasaran dengan tepat. Salah satu staf BLUD yang merupakan implementor program, dalam hal ini bendahara BLUD menyatakan sebagai berikut :

"Sistem penyaluran bantuan dana bergulir ini diberikan secara berkelompok, dimana satu kelompok yang berjumlah lima orang dan masing-masing kelompok mendapat Rp. 2.000.000 yang digunakan secara bergulir" (Wawancara, 19 Juli 2010).

Dengan bervariasinya jenis usaha diharapkan dapat memperluas lapangan kerja bagi masyarakat di Kota Kendari yang sampai saat ini sudah ada nasabah BLUD yang memperoleh frekwensi pencairan dana sebanyak 5 kali dengan besaran antara dari Rp. 500.000,- sampai dengan Rp. 2.000.000.

#### **D. Implementasi Kebijakan Program Bantuan Dana Bergulir BLUD di Kota Kendari.**

Dalam penelitian ini program BLUD diimplementasikan melalui kegiatan pengelolaan keuangan daerah kepada pelaku usaha mikro di Kota Kendari. Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan penulis dalam penelitian ini, terlihat beberapa dimensi yang menjadi bagian penting dalam implementasi program bantuan dana bergulir dalam hal ini struktur program, strategi pelaksanaan program, sistem kerja, staf sebagai implementor program, sasaran program, serta pelayanan BLUD itu sendiri. Penulis melihat fakta bahwa secara umum dimensi tersebut pada dasarnya merupakan satu kesatuan yang selalu dimaksimalkan dalam implementasi program BLUD di Kota Kendari, yang selanjutnya diuraikan sebagai berikut:

##### **1. Struktur**

Struktur birokrasi merupakan dimensi yang digunakan dalam penelitian ini mengkaji indikator-indikator yang berhubungan dengan implementasi program. Hasil observasi penulis dalam penelitian ini terlihat bahwa struktur dalam pelaksanaan kebijakan tersebut merupakan salah satu bagian penting yang menjadi perhatian utama dalam implementasi program tersebut.

Terlihat pula bahwa dalam implementasi kebijakan bantuan dana bergulir BLUD di Kota Kendari, struktur organisasi yang digunakan adalah struktur organisasi garis, dimana dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi implementor program atau kebijakan tersebut dilaksanakan dengan mengedepankan koordinasi untuk kerjasama dalam mencegah tumpang

tindih dalam pelayanan. Sejalan dengan hasil observasi tersebut di atas, maka setelah dikonfirmasi kepada beberapa stakeholders yang terlibat secara langsung dalam kebijakan bantuan dana bergulir BLUD di Kota Kendari masing-masing mengemukakan sebagai berikut :

Terkait dengan hal tersebut Wakil Walikota Kendari mengemukakan :

BLUD yang ada saat ini merupakan bagian dari organisasi atau lembaga Pemerintah Kota Kendari. Sehingga itu struktur organisasi yang dikembangkan dalam implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir ini adalah struktur birokrasi yang mengedepankan koordinasi antar unit kerja maupun antar pelaksana program itu sendiri (Wawancara, 20 Juli 2010).

Lebih lanjut, Kepala Badan Layanan Umum Daerah Kota Kendari Tohamba, SE, menyatakan :

”untuk mencegah atau menghindari terjadinya tumpang tindih pelaksanaan tugas pokok dan fungsi masing-masing staf yang secara langsung menangani program bantuan tersebut, maka struktur birokrasi yang dijalankan sehingga bisa memberikan pelayanan yang lebih optimal” (Wawancara, 20 Juli 2010).

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara tersebut di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa struktur organisasi yang digunakan dalam menjalankan program tersebut adalah struktur organisasi garis untuk menjalankan tugas pelayanan karena akan memperlancar pelaksanaan tugas sesuai garis komando dari pimpinan kepada stafnya.

Melalui penerapan struktur birokrasi tersebut maka tugas pokok dan fungsi dalam pengelolaan BLUD juga dapat dilakukan dengan baik, untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya pelaku UMKM di Kota Kendari. Selain itu, dapat mencegah tumpang tindih tugas dalam pelaksanaan pelayanan.

Kondisi ini menunjukkan bahwa dalam memberikan pelayanan, BLUD melakukan koordinasi antar masing-masing bidang yang ada. BLUD Kota Kendari sadar akan arti pentingnya koordinasi yang dilakukan dengan baik. Efektifitas dan kerjasama hanya akan tercapai jika koordinasi dilakukan secara baik dalam pelaksanaan tugas pelayanan yang dilaksanakan oleh BLUD.

## 2. Strategi

Kecenderungan dari strategi pelaksanaan merupakan dimensi yang digunakan dalam penelitian ini mengkaji indikator yang berhubungan dengan kebijakan implementasi program. Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi jadwal kerja untuk dipatuhi oleh pengelola menjadi perhatian utama dalam menjalankan program tersebut, karena kepatuhan para pengelola terhadap jadwal kerja akan menciptakan keteraturan bagi pengelola dalam melaksanakan tugas sehari-hari, terutama dalam memberikan pelayanan. Hasil pengamatan penulis diperoleh fakta bahwa implementor program tersebut memperlihatkan kebiasaan untuk hadir berkantor dan pulang kantor sesuai dengan jadwal atau jam kerja yang telah ditetapkan yaitu jam 07.15 pagi hari dan kembali pada pukul 15.30 sore hari.

Hal tersebut ditunjukkan sebagai bentuk kepatuhan staf atau implementor program dalam menjalankan tugas mereka sebagai implementor program. Dengan melalui kepatuhan implementor program tersebut, maka tentu akan dapat mewujudkan penyaluran dana bergulir yang tepat sasaran. Hal itu didukung dengan adanya pengawasan langsung yang

dilakukan oleh instansi pimpinan BLUD sebagai salah satu strategi dalam memperkuat kontrol terhadap penyaluran dana kepada UMKM.

Terkait dengan hal tersebut di atas, Kepala Badan Layanan Umum Daerah Kota Kendari mengemukakan sebagai berikut :

Strategi yang digunakan dalam implementasi program bantuan dana bergulir ini diperlukan oleh karena untuk menciptakan kepatuhan dan keteraturan dalam menjalankan program tersebut. Oleh karena itu, maka untuk mewujudkan kepatuhan dan keteraturan pelaksanaan program, kami melakukan secara intensif pengawasan dalam proses implementasi (Wawancara, 20 Juli 2010).

Kondisi tersebut di atas menunjukkan sikap maupun komitmen yang kuat dari para penggagas maupun pelaksana program BLUD Kota Kendari guna mendukung pelayanan bantuan dana bergulir yang dilaksanakan oleh BLUD Kota Kendari. Hal ini tentunya menjadi sangat penting bagi suksesnya implementasi program BLUD Kota Kendari. Temuan penelitian Harvard School Of Busines menyebutkan bahwa 85 % faktor penentu keberhasilan adalah sikap (Atmosoeperto, 2002)

### 3. Sistem

Sistem dalam kebijakan implementasi program BLUD merupakan dimensi yang digunakan dalam penelitian ini mengkaji indikator-indikator yang berhubungan dengan pengembangan UMKM. Berdasarkan pengamatan yang dilakukan penulis dalam penelitian ini terlihat bahwa pada dimensi ini sistem informasi program yang dikembangkan adalah sosialisasi program sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan tujuan program tersebut, dimana sistem tersebut telah tersebarluaskan secara merata.

Kondisi ini menunjukkan bahwa sosialisasi yang dilakukan, baik oleh Pemerintah Kota Kendari maupun oleh BLUD Kota Kendari sendiri

sudah cukup baik dan merata pada seluruh wilayah Kota Kendari. Para pelaku UMKM dan pedagang eceran kecil di Kota Kendari telah cukup mengetahui tentang program BLUD di Kota Kendari. Hal ini ditunjukkan dengan jumlah nasabah BLUD Kota Kendari yang sangat besar yang terdapat di seluruh wilayah Kota Kendari.

Hasil wawancara dengan salah satu implementor program bantuan dana bergulir yaitu petugas verifikasi BLUD Kota Kendari juga diperoleh informasi bahwa :

“Sosialisasi sistem program pelayanan dana bergulir telah dilakukan melalui berbagai media massa, seperti penayangan iklan di Kendari TV, pembuatan brosur, maupun sosialisasi yang dilakukan oleh para lurah di wilayahnya masing-masing”(Wawancara Tanggal 19 Juli 2010).

Terkait dengan sistem dalam implementasi program bantuan dana bergulir melalui BLUD di Kota Kendari, juga diperoleh data bahwa dalam program tersebut telah menerapkan sistem penetapan prosedur dan persyaratan pinjaman yang ketat. Meskipun demikian, nasabah tetap mudah untuk memperoleh layanan berupa bantuan dana tersebut.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, Kepala bagian pengkreditan di Badan Layanan Umum Daerah Kota Kendari menyatakan :

Dalam implementasi program bantuan dana yang kami kelola saat ini memang kami perketat dalam proses pelayanan nasabah yang akan menerima bantuan, namun sistem atau prosedur yang kami terapkan tidak berarti mempersulit nasabah untuk menerima bantuan dana, namun hanya semata-mata untuk lebih mengefektifkan penyaluran dana bantuan sehingga dapat tersalurkan secara tepat sasaran (Wawancara, 20 Juli 2010).

Terkait dengan hasil wawancara tersebut di atas, salah satu nasabah yang berhasil ditemui penulis di rumah nasabah pada hari Kamis tanggal 21 Juli 2010 (Masniah) juga mengemukakan sebagai berikut :

“pelayanan yang kami terima di kantor BLUD di sana memang nda terlalu susahji kita dilayani, biasa-biasaji kita dilayani, malah tidak lama kita berurusan dipanggilmi tanda tangan untuk dicairkan dana yang kami butuhkan. Lagipula jauh-jauh sebelumnya kan sudah diberitaukan apa-apa saja yang harus dipersiapkan memang sebelum kita datang bawaan mereka baru mereka prosesmi” (Wawancara yang dilakukan penulis di rumah nasabah).

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara tersebut di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa kondisi tersebut menunjukkan jika prosedur dan persyaratan pinjaman yang ada saat ini telah cukup memudahkan nasabah untuk memperoleh bantuan modal usaha, berupa pelayanan pinjaman dana bergulir, karena tidak mengharuskan nasabah mengajukan proposal, tidak meminta jaminan dalam bentuk apapun, serta tidak memungut bunga dari pinjaman yang diberikan.

#### 4. Staf

Kondisi staf atau dalam hal ini sebagai implementor program BLUD di Kota Kendari merupakan salah satu dimensi penting yang digunakan dalam penelitian ini sebagai salah satu kajian dalam menganalisis indikator yang berkaitan dengan implementasi program tersebut. Sebagaimana diketahui bahwa berhasil atau tidaknya kebijakan atau program yang dilaksanakan pada dasarnya tergantung pada pelaksana/implementor program itu sendiri. Hal ini dimaksudkan bahwa untuk mengoptimalkan pelaksanaan program maka implementor harus benar-benar memahami substansi program atau kebijakan yang dijalankan

serta perlu dilandasi pula dengan pengalaman serta pengetahuan yang memadai terkait dengan program yang dijalankan.

Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan penulis dalam penelitian ini (dilakukan pada Oktober 2010), diperoleh fakta bahwa secara kuantitas dapat dikatakan bahwa jumlah staf sebagai implementor program sudah cukup memadai, akan tetapi jika dilihat secara kualitas maka dapat dikatakan bahwa staf yang bekerja pada BLUD Kota Kendari selaku pelaksana program bantuan dana bergulir tersebut belum memadai.

Jika dikelompokkan maka terdapat dua bagian staf BLUD sebagai implementor program, yaitu ada yang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan ada pula yang non PNS, sedangkan implementor yang non PNS tersebut merupakan bagian yang lebih dominan, dan sebagian besar hanya tamatan Sekolah Menengah Atas (SMA). Jika dilihat dari isi kebijakan yang dijalankan maka latar belakang pendidikan non PNS yang dominan tamatan SMA tentu tidak dapat memaksimalkan pelaksanaan program oleh karena program BLUD tersebut adalah program yang mengelola dana yang cukup besar, sehingga diperlukan pula staf yang memiliki pengetahuan dan pengalaman dalam mengelola keuangan, minimal tamatan sekolah menengah yang berbasis akuntansi.

Pada dasarnya bahwa staf yang kompeten, memiliki pengalaman serta didukung dengan latar belakang pendidikan yang memadai selaku implementor suatu program tentu hal ini akan sangat menentukan kelancaran pelayanan sehingga meskipun jumlah pengelola sangat terbatas, pelayanan tidak akan menjadi terhambat.

Meskipun demikian, saat ini masih terus diupayakan sehingga kualitas dan kuantitas staf BLUD sebagai implementor program dapat lebih maksimal, oleh karena program akan berjalan dengan optimal jika pengelolanya, baik itu dari segi kualitas maupun segi kuantitas cukup memadai untuk memberikan pelayanan, dengan pertimbangan bahwa jumlah pengusaha mikro di kota Kendari cukup banyak dan tentu membutuhkan pelayanan yang cepat dan tepat.

Terkait dengan hal tersebut di atas, pimpinan BLUD Kota Kendari mengemukakan sebagai berikut :

“yaa..memang kondisi staf kami saat ini merupakan salah satu yang masih perlu dimaksimalkan agar senantiasa mereka benar-benar kompeten dalam mengelola program dana bergulir BLUD. Staf kami yang ada sekarang ini tentu masih perlu dibimbing agar mereka lebih professional lagi dalam mengelola keuangan terutama mereka yang non PNS, karna mereka sudah ada modal dasar yang mereka miliki yaitu kejujuran dalam menjalankan program, nah..skarang tinggal bagaimana kita latih mengelola keuangan yang bagaimana sebaiknya. Disamping itu juga dalam pengrekrutannya kemudian tentu akan benar-benar menyeleksi sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan dalam program BLUD ini (wawancara, 20 Juli 2010).

Terkait dengan hasil wawancara tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa program dana bantuan bergulir BLUD di kota Kendari, meskipun telah diimplementasikan namun kompetensi staf masih perlu ditingkatkan baik secara kualitas maupun dari segi kuantitas. Dalam kaitan ini sejalan pula dengan pernyataan Kepala BLUD, maka diperkuat pula oleh pernyataan Wakil Walikota Kendari terkait tentang kualitas sumber daya manusia pengelola dana bantuan BLUD Kota Kendari yang ditemui di ruang kerjanya :

Sampai saat ini kami masih terus berupaya memaksimalkan implementasi program bantuan dana bergulir yang dikelola BLUD. Salah satunya sehingga kebijakan atau program tersebut dapat dijalankan sesuai dengan yang diharapkan maka peningkatan kualitas dan kuantitas pengelola program mutlak diperlukan, apalagi animo masyarakat cukup tinggi, oleh karena sebagian besar masyarakat di Kota Kendari ini adalah pedagang (Wawancara, 22 Juli 2010).

Berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara tersebut di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa BLUD sebagai suatu unit kerja yang berada di bawah naungan pemerintah daerah kota Kendari, dalam melaksanakan pelayanan dana bergulir tersebut masih terus mengupayakan peningkatan kualitas maupun kuantitas pengelola program dalam hal ini staf BLUD itu sendiri. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya optimalisasi pelaksanaan program bantuan dana bergulir BLUD di kota Kendari yang pada akhirnya dapat meningkatkan perekonomian terutama di sektor UMKM kota Kendari.

#### **5. Sasaran**

Sasaran program merupakan dimensi yang digunakan dalam penelitian ini dalam mengkaji indikator yang berhubungan dengan implementasi program bantuan dana bergulir BLUD di kota Kendari. Hasil pengamatan yang dilakukan penulis dalam penelitian ini (diakukan pada Oktober 2010) menunjukkan realita bahwa dalam proses implementasi program bantuan dana bergulir tersebut, yang menjadi sasaran program yaitu antara lain penjual sayur, penjual ikan dan yang paling dominan adalah pedagang sembako sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Dari hasil pengamatan yang dilakukan terlihat bahwa mereka yang telah terbentuk kedalam kelompok usaha yang masing-masing terdiri lima orang setiap kelompok telah diberikan pinjaman modal usaha. Hal ini

menunjukkan pula bahwa dana bantuan bergulir tersebut telah diberikan kepada sasaran program yang tepat sesuai dengan yang telah ditentukan.

Dalam implementasi program tersebut, untuk dapat menentukan sasaran program secara tepat sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam mekanisme pelaksanaan program, sebelumnya dilakukan sosialisasi kepada masyarakat terutama mereka yang bergerak dalam usaha ekonomi menengah dan kecil, kemudian pihak implementor melakukan identifikasi sasaran program, sebelum ditetapkan sebagai kelompok usaha penerima dana bantuan tersebut. Berikut dikemukakan oleh Kepala Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Kota Kendari :

Mengenai sasaran program yang akan ditetapkan sebagai penerima bantuan di BLUD ini memang terlebih dahulu kami sosialisasikan kepada masyarakat oleh staf di BLUD itu sendiri, karena hal itu akan memudahkan pelaksana dalam menetapkan target group yang tepat, setelah itu dilakukan identifikasi sebelum ditetapkan sebagai penerima bantuan dana sehingga masyarakat penerima bantuan dalam program ini tepat sasaran (Wawancara, 20 Juli 2010).

Hal senada juga dikemukakan oleh Sulfiat sebagai salah satu staf BLUD atau implementor yang bertugas mengidentifikasi kelompok sasaran program yang akan diberikan bantuan dana bergulir dalam program tersebut:

Selama ini yang kami lakukan sebagai petugas identifikasi sebagaimana yang telah ditentukan atau mekanisme program, bahwa untuk menetapkan kelompok usaha mana saja yang akan diberikan bantuan dana bergulir sebelumnya kami sosialisasikan kepada kelompok sasaran lalu kemudian kami identifikasi kembali kelayakannya, setelah memenuhi syarat barulah kami daftarkan sebagai kelompok usaha yang akan menerima dana bantuan. Hal itu kami lakukan guna menetapkan sasaran program secara tepat (Wawancara, 20 Juli 2010).

Berdasarkan hasil wawancara dan hasil pengamatan yang dilakukan penulis di lokasi penelitian, maka dapatlah disimpulkan bahwa dalam implementasi program bantuan dana bergulir BLUD di kota Kendari terkait dengan sasaran program atau kelompok usaha yang menjadi sasaran program tersebut telah dijalankan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan yang ada. Penentuan sasaran program yang akan diberikan bantuan tersebut dilakukan dengan mensosialisasikan program, kemudian diidentifikasi kelayakannya dan selanjutnya jika telah memenuhi persyaratan maka selanjutnya ditetapkanlah sebagai kelompok sasaran penerima dana bantuan, sehingga dengan demikian maka penentuan kelompok sasaran dapat dikatakan sesuai dengan harapan program tersebut.

#### **6. Pelayanan BLUD**

Pelayanan BLUD di kota Kendari merupakan dimensi yang digunakan dalam penelitian ini yang mengkaji indikator yang berhubungan dengan kebijakan implementasi program. Pelayanan BLUD yang telah dilaksanakan oleh implementor program berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan penulis di lokasi penelitian (dilakukan pada Oktober 2010) yaitu sosialisasi pelayanan pinjaman yang didalamnya adalah penyampaian prosedur atau persyaratan yang perlu dipenuhi oleh peminjam, besaran atau plafond pinjaman yang nantinya akan diberikan kepada kelompok sasaran yang layak.

Selain itu, implementor juga melakukan penetapan jumlah peminjam dimana sebelumnya dilakukan identifikasi kelayakan bagi kelompok masyarakat yang telah mengajukan permohonan untuk diberikan pinjaman

modal usaha serta proses penerimaan modal bagi kelompok sasaran yang telah ditetapkan.

Dalam pelayanan BLUD di kota Kendari, kelompok sasaran yang bermohon bantuan modal usaha tersebut harus memenuhi syarat sesuai yang dipersyaratkan apabila ingin mendapatkan bantuan dana bergulir tersebut, antara lain harus membentuk kelompok usaha dimana dalam setiap kelompok terdiri dari lima orang. Selain itu, fakta dilapangan bahwa sesuai dengan petunjuk pelaksanaan program bahwa plafond pinjaman pada awalnya diberikan sebesar Rp. 500.000,- per kelompok dan selanjutnya dapat bertambah apabila kelompok tersebut telah selesai mengembalikan pinjaman pertamanya.

Proses lainnya yang dilakukan oleh implemnetor program bantuan dana bergulir tersebut yaitu penetapan jumlah peminjam. Penetapan jumlah peminjam dalam impleentasi program ini pada dasarnya disesuaikan dengan jumlah atau kemampuan dana atau modal yang dimiliki oleh BLUD. Sedangkan penerimaan modal dilakukan secara sederhana tanpa harus menempuh jalur yang berliku-liku. Terkait dengan pelayanan BLUD di kota Kendari, Kepala BLUD kota Kendari mengemukakan sebagai berikut:

”dalam hal pelayanan BLUD ini secara umum diawali dengan terus mensosialisasikan kepada masyarakat mengenai maksud dan tujuan program, kemudian bagaimana prosedur atau persyaratan memperoleh dana bantuan, berapa plafond dananya yang bisa diterima dan bagaimana proses penerimaannya maupun pengembaliannya. Ini yang secara rutin dilakukan dalam pelayanan BLUD guna mewujudkan tujuan program itu sendiri” (Wawancara, 22 Oktober 2010).

Senada dengan hal tersebut di atas, Sekretaris BLUD juga mengemukakan sebagai berikut :

Pelayanan BLUD yang kami lakukan selama ini pada dasarnya selalu mengacu pada petunjuk pelaksanaan yang ada karena itulah yang menjadi pedoman kami dalam melaksanakan program bantuan dana bergulir ini. Tentu pertama-tama kami mensosialisasikan terus program ini yang didalamnya adalah menyampaikan apa saja syarat-syaratnya, berapa nominal pinjaman pertama, dan bagaimana mekanisme penerimaannya, akan tetapi tentu kami juga sudah melakukan identifikasi kelompok sasaran yang memenuhi atau layak diberikan bantuan modal usaha yang kami kelola (Wawancara, 20 Oktober 2010).

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) sebagai pengelola dana bantuan bergulir di kota Kendari, merupakan tanggung jawab Walikota sehingga staf pengelola program harus melakukan tugas sesuai perintah dan aturan yang ditetapkan oleh Walikota. Keputusan apapun yang akan diambil harus selalu di konsultasikan kepada Walikota. Kendatipun demikian, kewenangan yang dimiliki oleh BLUD diberikan secara leluasa yang tentunya mengedepankan koordinasi dan kerjasama yang baik.

Terkait dengan hal tersebut, Walikota Kendari yang berhasil ditemui penulis di ruang kerjanya menyatakan :

Pengelolaan bantuan dana bergulir itu kami serahkan sepenuhnya kepada Badan Layanan Umum Daerah yang secara khusus mengatur dana bantuan sebagaimana mestinya. Pengaturannya tentu dilakukan berdasarkan petunjuk pelaksanaan yang telah ditetapkan. Sebagai lembaga atau badan yang berada di bawah naungan Pemerintah Kota Kendari, maka tentulah akan selalu berkoordinasi kepada kami, misalnya terkait dengan perkembangan sudah sejauh mana nasabahnya, kendala-kendala yang perlu diantisipasi secara dini. Singkatnya bahwa pelaksanaan program bantuan dana yang kami galakkan itu secara periodik kami selalu evaluasi progresnya setiap enam bulan sekali (Wawancara, 19 Juli 2010).

Kondisi di atas menunjukkan bahwa sebagai suatu unit kerja yang berada di bawah pemerintah daerah, BLUD dalam melaksanakan pelayanan

dana bergulir diberikan kewenangan yang luas dalam mengambil keputusan dan mengarahkan staf yang ada melalui perintah yang diberikan.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan nasabah, Kepala BLUD Kota Kendari melalui koordinasi dengan Walikota Kendari sampai saat ini masih terus mengupayakan pengembangannya yang salah satunya adalah penambahan gedung pelayanan sehingga dapat memberikan kemudahan kepada masyarakat untuk mengakses fasilitas bantuan tersebut.

Terkait dengan hal tersebut, Kepala Badan Layanan Umum Daerah Kota Kendari mengemukakan :

Saat ini memang kami masih terus berkoordinasi dengan Walikota Kendari sehubungan pengembangan fasilitas dalam hal ini gedung pelayanan masyarakat yang menjadi nasabah kami. Hal ini kami lakukan tentunya untuk memberikan kemudahan kepada nasabah dari segi pelayanan, sehingga proses pelayanan pun bisa lebih maksimal sebagaimana yang diharapkan oleh kita semua terutama nasabah itu sendiri (Wawancara, 19 Oktober 2010).

Penambahan gedung pelayanan yang diupayakan saat ini dititik tertentu pada dasarnya akan menciptakan pelayanan yang lebih cepat karena calon nasabah tidak harus menempuh jarak yang jauh dan tidak harus mengantri atau berdesak-desakan karena hanya terlayani oleh 1 (satu) gedung pelayanan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh salah satu nasabah yang berhasil ditemui dikediamannya sebagai berikut :

Memang kalau sudah ada kantor cabangnya ini BLUD maka akan semakin bagus buat kami karna akan semakin dekat dengan kami tanpa harus mengeluarkan biaya transportasi yang besar (Wawancara, 23 Juli 2010)

Hal yang sama juga dikatakan oleh Makmur (Tokoh masyarakat di Kota Kendari) sebagai berikut :

Program pemerintah ini sesungguhnya sangat membantu masyarakat Kota Kendari, melalui dana bantuan yang dikelola BLUD ini kalau kita liat memang sudah banyak terbantu sehingga akan selalu diharapkan bagaimana supaya pemerintah kota kendari bisa lebih mengembangkan lagi terutama akan lebih bagus jika dibuka lagi kantor cabangnya di beberapa wilayah, dengan demikian maka itu akan sangat membantu sekali terutama kemudahan masyarakat untuk mengakses ditinjau dari segi jarak, termasuk efisiensi pengeluaran sewa mobil, kemudian kalau terbagi juga tidak akan menimbulkan antrian yang banyak oleh karena cukup banyak yang berminat menjadi nasabah BLUD ini (Wawancara, 23 Juli 2010).

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan penulis serta hasil wawancara tersebut di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa pelayanan BLUD yang dilakukan dalam implementasi program bantuan dana bergulir tersebut yang dilakukan dalam rangka memaksimalkan serta mewujudkan tujuan program, maka yang dilakukan adalah sosialisasi program secara umum serta mengupayakan penambahan fasilitas gedung pelayanan BLUD Kota Kendari juga menjadi salah satu perhatian utama Pemerintah Kota Kendari dalam upaya meningkatkan proses pelayanan BLUD secara maksimal, terutama dalam memberikan kemudahan kepada masyarakat yang ingin menjadi nasabah BLUD itu sendiri.

**E. Faktor-faktor yang Menjadi Kendala atau penghambat Implementasi Kebijakan Program Bantuan Dana Bergulir (BLUD).**

Hasil penelitian yang diperoleh tentang faktor-faktor yang menjadi kendala atau yang menghambat implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir BLUD Kota Kendari, bahwa dalam penelitian ini kebijakan program BLUD diimplementasikan melalui kegiatan pengelolaan keuangan daerah kepada pelaku usaha mikro di Kota Kendari, berupa bantuan

pinjaman dana bergulir. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program BLUD di Kota Kendari sampai saat penelitian ini berlangsung (Juli 2010), masih menemui kendala atau yang hambatan dalam implemntasi program tersebut. Beberapa kendala atau hambatan yang dialami pelaksana program sebagai berikut :

#### 1) Struktur Organisasi

Implementasi BLUD berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara pelayanan dalam struktur kerja yang baik. Implementasi dengan struktur kerja itu sendiri adalah melaksanakan aturan-aturan yang menopang pelayanan dengan pendekatan kepada masyarakat yang memiliki usaha. Implementasi disebut juga pelaksanaan yang berarti melaksanakan kegiatan pelayanan pemberian pinjaman dana kepada masyarakat sesuai dengan tingkat kebutuhan modal usaha yang diajukan oleh masyarakat secara terstruktur. Struktur birokrasi menjelaskan susunan tugas dari para pelaksana kebijakan, memecahkannya dalam rincian tugas serta menetapkan standar operasi prosedur (SOP), yang merupakan tanggapan internal terhadap waktu dan sumber-sumber dari pelaksana yang terbatas sehingga lebih efisien, serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas.

Berdasarkan hasil observasi yang dilakukan penulis dalam penelitian ini (dilakukan pada September 2010), terlihat bahwa dalam implementasi program bantuan dana bergulir BLUD di kota Kendari, struktur yang digunakan adalah struktur birokrasi. Hal ini menunjukkan

adanya kerangka kerja yang dipercayakan untuk dapat memberikan pelayanan secara sistematis (arti sistematis itu sendiri adalah lancar dan tepat sasaran) yaitu adanya struktur organisasi BLUD Kota Kendari, tupoksi pengelola, dan tata kerja staf lapangan yang ditetapkan dalam melaksanakan program BLUD Kota Kendari, sedangkan SOP dalam penelitian ini adalah Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan/Standar Pelayanan Minimal Pengelolaan Dana Bergulir Melalui Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) Kota Kendari.

Pelayanan dengan struktur organisasi yang ditetapkan adalah suatu tindak kerja yang terkendali dan terorganisasi. Hasil penelitian di kantor BLUD Kendari dan wawancara langsung dengan Pimpinan BLUD Kota Kendari diperoleh bahwa BLUD Kota Kendari mempunyai struktur organisasi yang sederhana untuk membagi tugas kepada staf untuk bertanggung jawab terhadap pekerjaan mereka dalam organisasi BLUD ini.

Secara struktur, kedudukan BLUD Kota Kendari berada di bawah BPKAD Kota Kendari sebagai salah satu SKPD yang berada di bawah Pemerintah Kota Kendari. Oleh karena itu, dalam melaksanakan programnya, BLUD Kota Kendari juga berkonsolidasi kepada BPKAD Kota Kendari sebagai instansi induk.

Struktur organisasi BLUD Kota Kendari diisi oleh pengelola yang bukan pegawai negeri sipil (secara mayoritas) dan pegawai negeri sipil

(birokrasi). Sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, hal ini telah menjadi suatu ketetapan dan karakteristik enitas dari BLUD, dimana BLUD berkedudukan sebagai lembaga pemerintah yang tidak dipisahkan dari kekayaan negara, sehingga rencana kerja, anggaran dan pertanggungjawabannya dikonsolidasikan pada instansi induk, dengan pegawai yang menjalankannya dapat diangkat dari pegawai negeri sipil dan bukan pegawai negeri sipil.

Kondisi di atas menunjukkan bahwa birokrasi masih memegang dan memiliki peranan, pengaruh, dan keterlibatan yang sangat besar dalam pelaksanaan program yang dijalankan oleh BLUD Kota Kendari sebagai suatu unit kerja yang prinsip kerjanya sangat berbeda dari lembaga pemerintah (birokrasi) pada umumnya. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Kepala Badan Layanan Umum Daerah Kota Kendari sebagai berikut :

Memang semestinya dalam melaksanakan suatu program atau kebijakan yang sifatnya pemberdayaan masyarakat itu perlu terstruktur secara khusus sehingga pengelola bisa lebih konsentrasi atau lebih fokus bertanggungjawab secara mandiri dalam mengelola atau melaksanakan program, apalagi program ini mengelola dana bantuan yang akan disalurkan kepada sasaran yaitu masyarakat yang membutuhkan, sehingga perlu ada kemandirian tanpa bergantung lagi pada lembaga atau instansi yang lain (Wawancara, 22 Juli 2010).

Hal yang sama juga dikemukakan oleh salah satu staf BLUD selaku implementor program tersebut, sebagai berikut :

”yang kami jalankan selama ini dalam mengimplementasikan program bantuan dana bergulir ini adalah sesuai dengan jalur atau

mekanisme birokrasi yang telah ditetapkan dalam juknis, artinya kami tidak punya keleluasaan untuk mandiri. Dengan kata lain bahwa segala sesuatunya yang kami akan lakukan itu harus sesuai dengan mekanisme birokrasi yang panjang, sementara yang dilayani dalam program ini ialah masyarakat yang kurang terbiasa dengan mekanisme birokrasi sehingga terkadang ada nasabah yang mendongkol atau tidak sabar apabila terlalu lama menunggu, dan bahkan nasabah tersebut biasa dia tidak mau lagi atau dia batalkan diri menjadi nasabah” (Wawancara, 16 Oktober 2010).

Dari hasil pengamatan dan wawancara tersebut di atas, maka diperoleh gambaran bahwa alur atau mekanisme birokrasi yang panjang menjadi suatu kendala dalam mengimplementasikan program bantuan dan bergulir tersebut, hal ini ditunjukkan dengan adanya calon nasabah yang telah layak dan telah ditetapkan sebagai calon penerima dana bantuan tersebut menjadi batal atau mengundurkan diri akibat mekanisme birokrasi yang terlalu panjang, yang membuat nasabah menunggu terlalu lama. Sementara itu, yang perlu menjadi pertimbangan bahwa nasabah dalam program tersebut adalah masyarakat awam yang tidak terbiasa dengan alur birokrasi yang panjang, sehingga perlu suatu mekanisme yang senantiasa dapat memudahkan nasabah dalam menerima bantuan dana dan tidak membuat mereka untuk menunggu terlalu lama.

## 2) Strategi dan koordinasi

Strategi dalam banyak hal diartikan sebagai cara untuk melaksanakan sesuai dengan pola pikir yang cerdas dan efektif. Terkait dengan implementasi yang merupakan pelaksanaan pelayanan pinjaman uang kepada masyarakat memerlukan strategi atau cara yang dapat memudahkan kegiatan penyaluran bantuan dana bergulir. Implementasi dari aspek strategi dapat dikatakan sebagai tindakan-tindakan yang

efektif dan produktif dalam bekerja. Pekerjaan pada BLUD adalah mengelola dana bantuan kepada masyarakat yang memiliki usaha kecil dan masyarakat lainnya untuk membuka lapangan kerja. Pernyataan ini didasarkan pada wawancara dengan Pimpinan BLUD kota Kendari sebagai berikut:

Terkait dengan strategi yang dijalankan dalam implementasi program bantuan dana bergulir di BLUD ini adalah lagi-lagi mengacu pada jalur koordinasi secara birokratif, artinya bahwa entah strategi itu efektif atau tidak intinya kami selaku implementor tinggal menjalankan saja apa yang sudah diatur dalam juknis, walaupun misalnya ada strategi lain yang menurut kami itu cukup efektif ketika dijalankan namun kami tidak serta merta melakukannya akan tetapi harus dikoordinasikan terlebih dahulu, nah,, dalam proses koordinasi ini yang terkadang tidak ada tindak lanjut atau respon yang segera dari instansi induk (Wawancara, 20 September 2010).

Strategi untuk menjaga konsistensi tujuan dengan apa yang ditetapkan pengambil kebijakan dan pelaksana kebijakan karena mencakup sikap, kesediaan, dan komitmen yang kuat untuk menyelesaikan kebijakan.

Strategi untuk mengimplementasikan bantuan dana bergulir perlu juga dikonfirmasi dengan sikap, kesediaan, dan komitmen yang kuat oleh pemerintah Kota Kendari dalam hal ini Walikota selaku penanggung jawab BLUD. Strateginya adalah mengawal pemerintah untuk mempercepat penyaluran dana kepada BLUD untuk diteruskan kepada masyarakat yang membutuhkan . Proses pengawalan tersebut dilakukan dengan penyajian laporan target dan realisasi dana BLUD (Pimpinan BLUD Kota Kendair).

Ketersediaan anggaran dana bergulir yang dialokasikan dalam kurun waktu 3 (tahun) berturut-turut (2008 s/d 2010), hingga mencapai angka Rp. 4.250.000.000,-, yang bersumber dari APBD Kota Kendari menunjukkan bahwa ada keterlibatan, kesediaan, dan dukungan pihak lain selain eksekutif, yaitu pihak legislatif, dalam pengimplementasian program BLUD Kota Kendari. (Sumber Dari Laporan Keuangan BLUD Tahun 2010).

Baik proses penetapan anggaran maupun penetapan peraturan merupakan proses yang melibatkan unsur eksekutif dan unsur legislatif. Anggaran dan rancangan peraturan yang diajukan oleh eksekutif, terlebih dahulu dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan legislatif sebelum kemudian ditetapkan menjadi suatu Peraturan Daerah. Dengan demikian, atas apa yang telah dibahas dan ditetapkan bersama, akan membuat pihak legislatif menjalankan fungsi pengawasannya secara otomatis.

Namun demikian, pengawasan terhadap pelaksanaan program BLUD Kota Kendari bukan saja hanya dilaksanakan oleh DPRD Kota Kendari. Inspektorat dan BPK juga melakukan pengawasan langsung terhadap pelaksanaan program, terutama dalam melakukan pembinaan dan pemeriksaan atas penggunaan dana yang dikelola oleh BLUD Kota Kendari. Koordinasi untuk meningkatkan pengawasan, baik itu antar staf, lembaga dalam implementasi program bantuan dana bergulir melalui BLUD ini belum terwujud secara optimal oleh karena BLUD sebagai implementor tidak memiliki wewenang penuh dalam mengelola dana

tersebut akan tetapi masih dalam pengendalian oleh instansi induk yaitu BPKAD.

### 3) Kepatuhan Nasabah

Kepatuhan nasabah dalam mengembalikan pinjaman merupakan disposisi dalam penelitian ini. Nasabah BLUD Kota Kendari sebagai target group atau penerima manfaat dari program pinjaman dana bergulir yang di jalankan oleh BLUD Kota Kendari berperan besar dalam keberhasilan pelaksanaan program yang dijalankan BLUD Kota Kendari. Pengembalian nasabah BLUD, individu ataupun kelompok, merupakan bentuk kesediaan dan komitmen dari sasaran suatu kebijakan yang dapat menentukan keberlanjutan atau perguliran pinjaman dana bergulir kepada kelompok lain yang membutuhkan.

Berdasarkan hasil pengamatan penulis, diperoleh gambaran bahwa kepatuhan nasabah BLUD Kota Kendari menjadi kendala dalam implementasi program tersebut. Dalam pengamatan yang dilakukan penulis terlihat bahwa kebanyakan nasabah yang terlambat mengembalikan dana pinjamannya atau tidak konsisten dengan waktu atau jadwal pengembalian dana bantuan adalah mereka yang bergerak sebagai pedagang sembako, dimana pedagang sembako tersebut usahanya tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, dalam kata lainnya bahwa mereka pedagang sembako yang menjadi nasabah BLUD selain menjual bahan-bahan sembako yang menjadi jualannya juga dijadikan sebagai persediaan makanan yang akan dikonsumsi dalam rumah tangganya, dengan demikian maka bahan sembako yang mereka

jual tidak habis terjual karena dikonsumsi pula sebagai kebutuhan rumah tangga dan pada akhirnya tidak dapat mengembalikan modal yang dipinjam pada BLUD oleh karena jualannya sebagian kecil dijual dan sebagian besarnya dihabiskan untuk dikonsumsi sendiri.

Berikut salah satu nasabah BLUD khususnya pedagang sembako yang diwawancarai penulis dalam penelitian ini terkait dengan kepatuhan dalam mengembalikan modal usaha:

“terus terang kalau saya memang keterlambatan mengembalikan dana bantuan yang diterima itu karna yaa begitulah kalau misalnya tidak ada lagi yang mau dimakan terpaksa saya ambil dulu jualan saya untuk memenuhi kebutuhan makan keluarga, selain itu juga kita sudah usahakan tapi tergantung lagi kalau lagi banyak pembeli, kalau kurang pembeli maka ini juga yang menjadi masalah sehingga kami juga terlambat kembalikan pinjaman kami” (Wawancara, 16 September 2010).

Sejalan dengan yang dikemukakan nasabah BLUD tersebut di atas, Burhan sebagai salah satu nasabah BLUD juga menyatakan sebagai berikut :

“sebetulnya bukannya kami berniat mau terlambat mengembalikan dana atau modal yang kami terima, tapi karena kita taumi bahwa kami juga tergantung pada pembeli, kalau lagi laris dan lancar pembeli sudah tentu kami tidak mungkin terlambat, tapi kalau tidak lancar pembeli maka inilah sebetulnya yang membuat kami terlambat mengembalikan modal” (Wawancara, 16 September 2010).

Secara teoritis bahwa kepatuhan dalam kata lainnya adalah sikap atau perubahan sikap yang biasa terjadi dalam setiap aktifitas manusia termasuk dalam proses implementasi kebijakan. Perubahan sikap baik itu dari implementor maupun target atau sasaran program kebijakan menjadi salah satu hambatan dalam menjalankan kebijakan, dalam hal ini pada implementasi program bantuan dana bergulir melalui BLUD di Kota

Kendari. Terkait dengan hal tersebut, Kepala Badan Layanan Umum Daerah Kota Kendari mengemukakan:

Iya, memang benar sekali bahwa salah satu hambatan yang kami alami selama ini adalah kepatuhan dari nasabah terutama dalam pengembalian pinjaman dana yang mereka terima. Selama program pemerintah kota ini (Kota Kendari) dilaksanakan, salah satu yang kami rasakan sangat menghambat adalah pengembalian dana yang telah diterima oleh nasabah, oleh sebab itu maka ikut pula menghambat penyaluran dana kepada kelompok nasabah yang lain. Tetapi kami masih terus berupaya untuk meminimalisir kendala tersebut (Wawancara, 22 Juli 2010).

Dana yang dikelola oleh BLUD Kota Kendari merupakan dana bergulir maka seyogyanya dana tersebut harus tetap bisa bergulir atau berputar kepada individu atau kelompok lain yang membutuhkan pinjaman bantuan modal usaha. Dengan kata lain bahwa dana tersebut tidak boleh macet atau harus abadi keberadaanya. Terkait dengan kepatuhan nasabah dalam mengembalikan pinjaman dana yang diterima, setelah penulis menemui dan melakukan wawancara dengan beberapa nasabah BLUD, secara umum mengatakan bahwa kemacetan atau keterlambatan pengembalian pinjaman dana selama ini terjadi diakibatkan karena kemacetan usaha yang mereka lakoni, sehingga berdampak pula pada pengembaliannya kepada pengelola program.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka tunggakan yang terjadi tentunya akan menghambat perguliran dana bantuan yang dikelola. Lebih jauh, bahwa kepatuhan nasabah BLUD Kota Kendari dalam mengembalikan pinjaman yang diperoleh tentu akan menghambat pengembangan usahanya sendiri, sehingga dapat dikatakan bahwa pengembalian nasabah akan menunjukkan derajat perubahan sikap dan

perilaku yang diharapkan dari pelaksanaan program BLUD Kota Kendari.

#### 4) Komunikasi

Hasil pengamatan terlihat bahwa komunikasi dalam implementasi program bantuan dana bergulir BLUD juga menjadi salah satu hambatan. Bentuk komunikasi dalam penelitian ini adalah tentang bagaimana program BLUD Kota Kendari dikoordinasikan kepada internal BLUD maupun kepada instansi induk dalam hal ini BPKAD, serta bagaimana disosialisasikan kepada pengelola dan kepada warga, sehingga bagi pengelola tahu apa yang menjadi tujuan serta sasaran dari program BLUD Kota Kendari, sedangkan bagi pelaku UMKM dan pedagang eceran kecil akan memperoleh informasi tentang di mana mereka dapat memperoleh bantuan modal usaha berupa pinjaman dana bergulir yang dikelola oleh BLUD Kota Kendari, dan tahu apa yang harus mereka lakukan untuk mendapatkan bantuan itu.

Menggalakkan sosialisasi program BLUD Kota Kendari merupakan upaya strategis dan fungsional untuk berusaha menggugah rasa kepedulian terhadap program yang sedang dijalankan. Sebab melalui sosialisasi pelaku UMKM dan pedagang eceran yang merupakan nasabah BLUD Kota Kendari akan mempunyai pemahaman yang benar terhadap seluk beluk pelayanan bantuan dana bergulir yang dikelola oleh BLUD Kota Kendari. Untuk memahami tujuan program sehingga *capacity and institution building* dapat tercapai, maka kemampuan masyarakat kelompok sasaran untuk memperoleh dan

memanfaatkan informasi tentang program BLUD Kota Kendari menjadi sangat penting.

Setiap program yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pada hakekatnya membutuhkan keterlibatan kelompok sasaran pada program tersebut. Dengan diketahuinya tujuan dan sasaran program oleh masyarakat, maka niscaya partisipasi dan keterlibatan masyarakat tersebut terhadap program yang dilaksanakan akan meningkat.

Dari hasil wawancara dengan pimpinan BLUD kota Kendari diperoleh gambaran bahwa pada awal pembentukan BLUD Kota Kendari, sosialisasi program BLUD Kota Kendari masih sangat minim dan belum menggunakan media yang ada. Sosialisasi yang intens baru mulai dilakukan pada tahun 2009. Sosialisasi saat ini telah dilakukan dengan berbagai cara dan melalui berbagai media yang ada, baik oleh Walikota Kendari sebagai pemrakarsa kebijakan kepada para pengelola BLUD Kota Kendari, pimpinan BLUD Kota Kendari kepada Staf, maupun Pimpinan BLUD Kota Kendari ke para nasabah (Wawancara, 19 September 2010).

Dalam pelayanan masyarakat, Walikota Kendari maupun BLUD Kota Kendari menyadari pentingnya untuk menggalakkan sosialisasi program BLUD Kota Kendari sebagai upaya strategis dan fungsional untuk berusaha menggugah rasa kepedulian terhadap program yang sedang dijalankan. Sebab melalui sosialisasi pelaku UMKM dan pedagang eceran yang merupakan nasabah BLUD Kota Kendari akan

mempunyai pemahaman yang benar terhadap seluk beluk pelayanan bantuan dana bergulir yang dikelola oleh BLUD Kota Kendari.

Kondisi ini menunjukkan bahwa dalam memberikan pelayanan, BLUD Kota Kendari belum melakukan koordinasi secara optimal antar masing-masing bidang yang ada maupun kepada pimpinan BLUD Kota Kendari. Hal ini disebabkan karena belum adanya pemahaman program secara utuh, serta masih adanya tanggungjawab atau tugas-tugas tambahan lainnya selain mengelola program tersebut.

Berikut pernyataan dari salah satu staf BLUD selaku implementor program :

Memang selama ini yang kami lakukan baru sebatas menjalankan apa yang sudah ditetapkan dalam juknis program, dengan kata lain bahwa baru informasi-informasi umum pelayanan BLUD yang kami jalankan, sedangkan bagaimana teknis secara spesifik kami staf dalam posisi menunggu arahan, artinya jika kami sudah diarahkan apa yang kami perlu lakukan ya kami lakukan, jika itu belum ada arahan ya kami jalankan saja masing-masing kami punya tupoksi, sehingga terkesan bahwa koordinasi antar staf itu jarang sekali dilakukan minimalnya rapat koordinasi internal pengelola BLUD (Wawancara, 225 September 2010).

Berdasarkan data yang diuraikan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa pada dasarnya BLUD Kota Kendari sadar akan arti pentingnya koordinasi yang dilakukan dengan baik. Efektifitas dan kerjasama hanya akan tercapai jika koordinasi dilakukan secara baik dalam pelaksanaan tugas pelayanan yang dilaksanakan oleh BLUD.

##### 5) Sumber daya.

Sumber daya berkenaan dengan sumber daya pendukung untuk implementasi kebijakan meliputi : 1) staf yang memadai serta keahlian-

keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka; 2) kewenangan, yang berkaitan dengan kekuasaan untuk menjalankan kegiatan atau kebijakan yang telah ditetapkan; serta 3) sarana dan prasarana yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

Berdasarkan data yang diperoleh melalui dokumen pembentukan BLUD di kota Kendari, menggambarkan bahwa awal pembentukannya, BLUD Kota Kendari hanya memiliki pengelola sebanyak 3 orang yang terdiri atas pimpinan, pejabat teknis, dan pejabat keuangan. Saat ini pengelola BLUD Kota Kendari berjumlah 23 orang yang mayoritas bukan pegawai negeri sipil yang pengangkatan dan pemberhentiannya dilakukan oleh Walikota Kendari.

Terkait dengan kompetensi dan proporsi staf selaku pelaksana program BLUD, pada dasarnya secara kuantitas pengelola BLUD telah cukup memadai dengan jumlah staf sebanyak 23 orang. Namun secara kualitas masih belum memadai oleh karena dominan staf BLUD adalah non PNS dan tamatan SMA yang bukan dilatarbelakangi dengan pengetahuan dasar akuntansi. Sehubungan dengan hal tersebut, pimpinan BLUD kota Kendari mengemukakan sebagai berikut :

Memang secara kuantitas jumlah staf BLUD sebagai pelaksana program sudah cukup memadai, namun secara kualitas tentu masih perlu dikembangkan pengetahuan mereka dalam pengelolaan keuangan dan bagaimana mengimplementasikan kebijakan secara optimal, agar tujuan program dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan (Wawancara, 12 Oktober 2010).

Selain kualitas staf yang masih perlu dikembangkan, indikator lainnya yang sampai saat ini masih perlu dikembangkan pula adalah

kelengkapan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh BLUD, yang dapat membantu pelaksanaan kegiatan yang dijalankan oleh implementor dengan lebih mudah dan cepat. Dengan sarana prasarana yang memadai tentu akan dapat menunjang pelaksanaan kebijakan publik, dimana dalam penelitian ini adalah tersedianya gedung pelayanan, kendaraan operasional, dana operasional, serta komputer.

Berdasarkan data inventarisasi BLUD kota Kendari, diperoleh informasi bahwa pada awal pembentukannya, BLUD Kota Kendari hanya memiliki fasilitas gedung kantor pelayanan sebanyak 1 unit (berstatus pinjaman) dan komputer 1 unit, serta dana operasional yang masih merupakan tanggungan Pemerintah Kota Kendari. Setelah tiga tahun berjalan, dana operasional BLUD Kota Kendari tidak lagi menjadi tanggungan Pemerintah Kota Kendari. Dari pemberlakuan biaya administrasi pada pinjaman dana bergulir yang merupakan jasa pelayanan inilah dana operasional BLUD Kota Kendari kini diperoleh.

Dari jasa pelayanan ini pula maka saat ini BLUD telah mampu menambah jumlah kendaraan roda dua dan komputer masing-masing 2 unit untuk kepentingan operasional dan pelayanan BLUD Kota Kendari kepada nasabah yang jumlahnya relatif banyak dan tersebar di seluruh wilayah Kota Kendari. Namun demikian, ketersediaan kantor pelayanan pada setiap unit dan jasa pelayanan yang diperoleh, yang dijadikan sebagai dana operasional BLUD Kota Kendari dirasakan masih sangat minim, apalagi jika dihadapkan pada kondisi jumlah nasabah yang relatif banyak.

Berikut adalah hasil wawancara dengan pimpinan BLUD kota Kendari, sebagai berikut :

Melihat perkembangan saat ini terutama perkembangan nasabah BLUD, maka kondisi dana operasional kami masih sangat minim dan sarana prasarana yang kami miliki tentu masih sangat kurang, terutama yang belum kami miliki dan saat ini perlu ada yaitu kantor cabang atau unit-unit pelayanan pada setiap kelurahan, artinya ini benar-benar terasa bahwa perlu dikembangkan (Wawancara, 25 September 2010).

Selanjutnya, salah satu staf BLUD juga mengemukakan hal yang sama sebagai berikut:

Memang dalam hal pelaksanaan program BLUD ini sarana prasarana mutlak harus ditambah dengan membentuk unit-unit pelayanan di setiap kelurahan (Wawancara, 25 September 2010).

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara penulis tersebut di atas, maka diperoleh gambaran bahwa sumber daya dalam pelaksanaan atau implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir BLUD kota Kendari saat ini masih sangat minim, baik itu sumber daya dari segi kualitas staf selaku pelaksana program yang masih rendah maupun sumber daya dari segi sarana prasarana yang belum memadai.

Sementara itu, kompetensi staf selaku implementor program adalah sangat penting untuk dimiliki dalam upaya memaksimalkan pelaksanaan program tersebut, selain itu dukungan sarana prasarana yang memadai akan sangat mempengaruhi efektivitas atau optimalisasi pelaksanaan sebuah kebijakan atau program, dalam hal ini program bantuan dana bergulir BLUD di kota Kendari.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Proses implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir BLUD di Kota Kendari telah dilaksanakan yaitu dengan menerapkan pola atau struktur kerja birokrasi, yang mengedepankan koordinasi untuk bekerjasama dalam mencegah tumpang tindih pelayanan. Implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir dilaksanakan pula sesuai dengan petunjuk teknis yang ada, melaksanakan sosialisasi program serta dilakukan sesuai dengan jadwal kerja yang telah ditetapkan dalam upaya menciptakan kepatuhan implementor program.
2. Dalam perjalanannya, implementasi kebijakan program bantuan dana bergulir BLUD ini belum optimal oleh karena terdapat faktor-faktor yang menjadi kendala atau penghambat implementasi program, yaitu struktur kerja yang sangat birokratif, strategi yang belum efektif, koordinasi yang belum maksimal, tidak adanya kepatuhan nasabah dalam mengembalikan dana sebagai modal usaha yang diterima, komunikasi dalam hal ini sosialisasi yang masih sangat minim, serta sumber daya yang terbatas, baik itu sumber daya manusianya dalam hal ini kualitas implementor yang masih rendah maupun sarana prasarana yang kurang memadai.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang dikemukakan di atas, maka saran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Berkaitan dengan implementasi program bantuan dana bergulir BLUD Kota Kendari, maka pemerintah kota Kendari diharapkan agar lebih memaksimalkan struktur kerja yang tidak terlalu birokratif, menerapkan strategi dan sistem kerja yang efektif dan lebih memudahkan nasabah dalam mengakses bantuan, guna mewujudkan tujuan program sebagaimana yang diinginkan.
2. Berkaitan dengan faktor-faktor yang menjadi kendala atau penghambat implementasi program bantuan dana bergulir BLUD di Kota Kendari, maka diharapkan kepada Pemerintah Kota Kendari dan BLUD sebagai pelaksana program agar lebih meningkatkan strategi dan koordinasi baik itu internal BLUD maupun koordinasi kepada semua pihak yang terkait dalam program tersebut. Selain itu, perlu meningkatkan pemahaman nasabah terhadap pengelolaan keuangan yang efektif, mengintensipkan sosialisasi program, meningkatkan pengetahuan staf melalui pelatihan managerial keuangan, serta menambah sarana dan prasarana yang memadai guna mewujudkan tujuan program yang diinginkan.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Alma, Buchari.(2002). *Pengantar Bisnis*.Bandung : Alfabeta.
- Arifin.(2005).*Pengantar Ilmu Komunikasi dan Bisnis*. Jakarta : Remaja, Rosda Karya.
- Arikunto, Suharsimi. (1998). *Prosedur Penelitian*, Cetakan Sebelas. Jakarta : Rineka Cipta.
- Badan Pusat Statistik Kota Kendari (2009). *Kendari Dalam Angka 2009*. Kendari: BPS Kota Kendari.
- Bappenas.(2004).*Perencanaan Pembangunan*. Jakarta : Bappenas-RI.
- Chalid, Pheni.(2007). *Teori dan Isu Pembangunan*. Jakarta : Universitas Terbuka.
- Dye, Thomas R. (1981). *Understanding Public Policy*. Englewood, Cliff : Prentice-Hall.
- Eaton.(1986). *The Study Of Administration. Political Science Quarterly*.New York : McGraw-Hill.
- Edwards III, George C. (1991). *Implementing Public Policy*.Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Gibson, Ivancevich, Donelly. (1996). *Organisasi Perilaku Struktur Proses*, Jilid II, Edisi Kelima. Jakarta: Erlangga.
- Grindle, Merilee S., (ed). (1980), *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princetown University Press.
- Hoogwood & Gunn.(1986). *The Public Administration*.New York : Jossey Bass.
- Islamy, I. (2003). *Kebijakan Publik*. Jakarta : Media Press.
- \_\_\_\_\_.(2003). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Kismartini, dkk.(2008). *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta : Universitas Terbuka.
- Longenecker, Justin.G, Moore, Carlos. W, and Patty, J.William. (2001). *Kewirausahaan : Manajemen Usaha Kecil*. Jakarta : Salemba Empat.
- Mazmanian, Daniel.H., and Sabatier, Paul. A. (1983). *Implementation and Public Policy*, New York: Harper Collins.
- Miles, Matthew B & A.M. Huberman. (1999). *Analisis Data Kualitatif*, diterjemahkan T.R. Rohidi, Jakarta : UI Pers
- Nasir, Moh. (1999). *Metode Penelitian*, Jakarta : Ghalia Indonesia.

- N. Dunn. William. (2003). *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta : PT. Hanindita Graha Widya.
- Nugraha, M. Q. (2008). *Manajemen Strategik Organisasi Publik*. Jakarta : Universitas Terbuka.
- Nugroho Dwidjowijoto R.(2006). *Pemberdayaan Masyarakat dan Implementasinya*. Jakarta : Elexmedia Komputerindo.
- Peraturan Daerah Kota Kendari Nomor 16 Tahun 2008 Tentang Visi dan Misi Kota Kendari.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
- Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Petunjuk Pelaksanaan/Standar Pelayanan Minimal Pengelolaan Dana Bergulir Melalui Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah (PPK-BLUD) Kota Kendari.
- Poerwadarminta. (1990). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta : Balai Pustaka.
- Pressman & Widawsky.(1995). *Implementasi Kebijakan.*, Yogyakarta : Andi Offset.
- Robinson, M. (2002). *Organisation Theory*. New South Wales : Rentice Hall.
- Sadoko, dkk. (1993). *Ekonomi Usaha Kecil*. Jakarta : Gunung Agung.
- Salusu, J. (1996). *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta : Grasindo.
- Sumodiningrat, G.(1998). *Membangun Perekonomian Rakyat*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. (2006). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.
- Suharto. (2004). *Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta : Elex media Komputerindo.
- Supriyanto, J. & Suparjo. (2004). *Pelayanan Publik, Efektivitas Pelayanan Masyarakat*. Jakarta : Bina Ilmu.
- Suyanto, B.(1995). *Perangkap Kemiskinan, Problem dan Strategi Pengentasannya*. Surabaya : Airlangga dan University Press.
- Syamsul. (1995). *Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Administrasi Pemerintahan*, Yogyakarta : Kansius.
- \_\_\_\_\_. (1995). *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Liberty.
- Taufik, M. D. (2010). *Implementasi Program Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Terhadap Pengembangan UMKM di Kota*

*Kendari*. Tesis Program Administrasi Pembangunan Universitas Haluoleo. Kendari : Unhalu.

Thoha, Miftah. (1998). *Pokok-pokok Penyempurnaan Tata Kerja*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Perbendaharaan Negara.

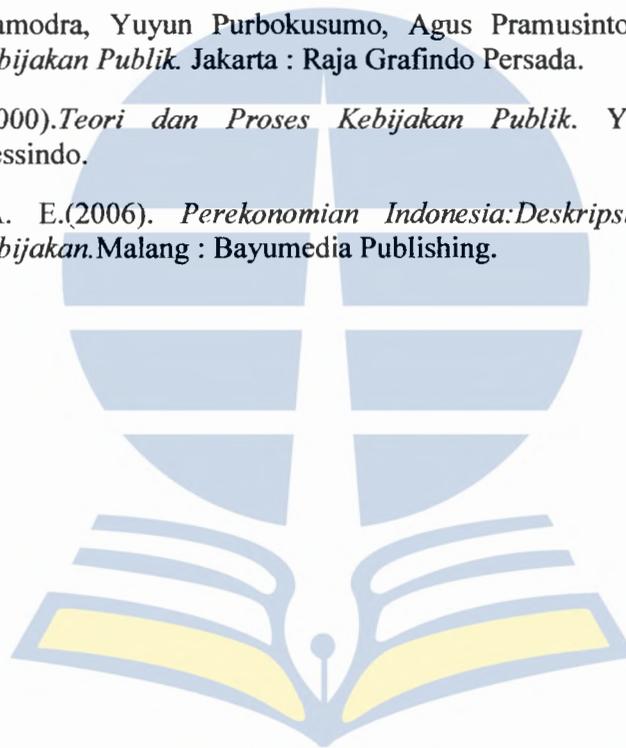
Wahab, A. (1997). *Analisis Kebijakan Publik: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*. Jakarta : Bumi Aksara.

Wibawa. (1994). *Sosiologi Kependudukan*. Jakarta: Bina Aksara.

Wibawa Samodra, Yuyun Purbokusumo, Agus Pramusinto (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

Winarno. (2000). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo.

Yustika, A. E. (2006). *Perekonomian Indonesia: Deskripsi, Preskripsi dan Kebijakan*. Malang : Bayumedia Publishing.



## PEDOMAN WAWANCARA

Pedoman wawancara ini menggunakan tehnik wawancara mendalam (*in depth interview*), terhadap implementasi program bantuan dana bergulir (BLUD) di Kota Kendari. Hal ini dimaksudkan sebagai upaya untuk menggali segala aspek informasi yang berkaitan dengan penelitian ini, dan pertanyaan yang diajukan akan berkembang sesuai dengan pertanyaan yang telah disusun, yang senantiasa menyesuaikan dengan situasi dan kondisi yang berkembang di lokasi penelitian. Adapun pokok-pokok pertanyaannya adalah sebagai berikut :

### A. Implementasi Program Bantuan Dana Bergulir BLUD

1. Struktur Kerja BLUD
  - a. Bagaimana tata kerja program bantuan dana bergulir BLUD
  - b. Bagaimana tujuan dan sasaran program bantuan dana bergulir BLUD
  - c. Bagaimana alur perintah yang dijalankan dalam implementasi program bantuan dana bergulir BLUD
2. Strategi
  - a. Bagaimana pendekatan terhadap pengusaha mikro
  - b. Bagaimana pendekatan dengan pemerintah kota
3. Sistem
  - a. Bagaimana penetapan jadwal kegiatan dilakukan
  - b. Bagaimana sistem penilaian kegiatan program
  - c. Bagaimana sistem penyaluran bantuan dilakukan
  - d. Bagaimana sistem evaluasi program dilakukan

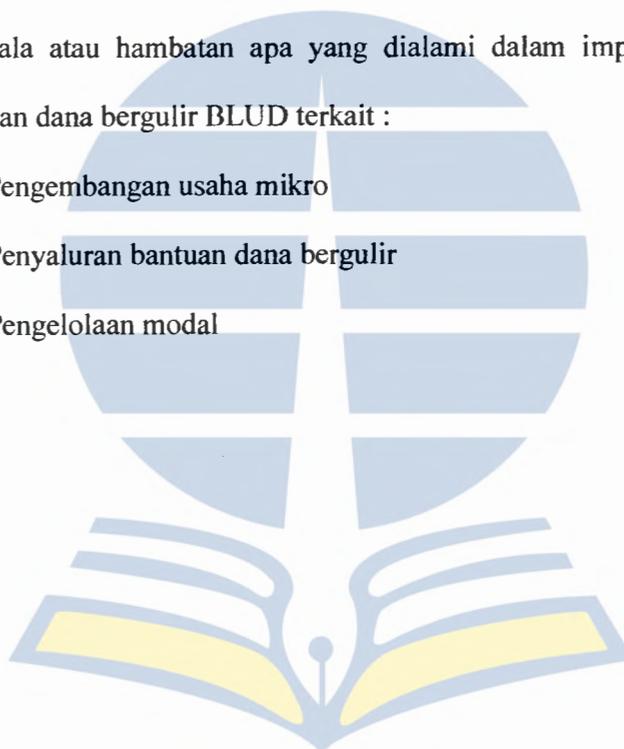
4. Staf/Karyawan
  - a. Bagaimana kemampuan kerja staf dalam mengelola program
  - b. Bagaimana gaya kerja staf dalam memaksimalkan program
  - c. Bagaimana keterampilan staf dalam menjalankan program
  - d. Bagaimana pengalaman kerja staf.
5. Sasaran Program
  - a. Pedagang kecil
  - b. Pedagang kaki lima
  - c. Kios dan warung

## **B. Pelayanan BLUD**

1. Pengembangan usaha mikro
  - a. Bagaimana sosialisasi pelayanan pinjaman dilakukan
  - b. Bagaimana prosedur dan persyaratan pinjaman
  - c. Berapa besar plafond pinjaman
  - d. Bagaimana kegiatan pendampingan dilakukan dalam rangka memaksimalkan implentasi program BLUD
2. Penyaluran dana bantuan bergulir
  - a. Bagaimana penetapan jumlah peminjam dana tersebut
  - b. Bagaimana kegiatan penetapan jumlah peminjam itu dilakukan
3. Pengelolaan Modal
  - a. Bagaimana proses penerimaan modal dilakukan
  - b. Bagaimana proses pelaporan hasil penggunaan modal

### **C. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam implementasi BLUD**

1. Apa yang menjadi kendala dalam implementasi program bantuan dana bergulir BLUD di Kota Kendari terkait dengan :
  - a. Struktur kerja program BLUD
  - b. Strategi pelaksanaan program BLUD
  - c. System pelaksanaan program
  - d. Profesionalisme staf, dan
  - e. Sasaran program BLUD
  
2. Kendala atau hambatan apa yang dialami dalam implementasi program bantuan dana bergulir BLUD terkait :
  - a. Pengembangan usaha mikro
  - b. Penyaluran bantuan dana bergulir
  - c. Pengelolaan modal



**TRANSKRIP HASIL WAWANCARA PENELITIAN TENTANG IMPLEMENTASI  
KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN DANA BERGULIR BADAN LAYANAN UMUM  
DAERAH KOTA KENDARI**

No.	Uraian Pertanyaan	Hasil Wawancara
1	<p><b>A. Struktur Kerja BLUD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana tata kerja BLUD</li> <li>- Bagaimana tujuan dan sasaran program bantuan dan bergulir BLUD</li> <li>- Bagaimana alur perintah yang dijalankan dalam implementasi program bantuan dana bergulir BLUD</li> </ul> <p><b>B. Strategi</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana pendekatan dengan pengusaha mikro</li> <li>- Bagaimana pendekatan dengan Pemerintah Kota</li> </ul> <p><b>C. Sistem</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana penetapan jadwal dilakukan</li> <li>- Bagaimana sistem penilaian kegiatan program</li> <li>- Bagaimana sistem penyaluran bantuan dilakukan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tata kerja BLUD dilakukan secara hirarki yaitu berdasarkan struktur organisasi dan bekerja sesuai dengan tupoksi yang telah ada</li> <li>- Tujuannya adalah memberikan bantuan kepada masyarakat pengusaha mikro agar dapat mengembangkan usahanya. Sedangkan sasarannya antara lain yaitu pedagang kaki lima</li> <li>- Dijalankan dengan menggunakan alur birokrasi</li> <li>- Mengidentifikasi masyarakat yang bergerak pada usaha mikro kemudian menjelaskan tujuan dan manfaat program</li> <li>- Dilakukan dengan cara berkoordinasi secara berkelanjutan kepada Pemerintah Kota mengenai berbagai hal yang perlu dikembangkan dalam implementasi program tersebut serta mengawal percepatan penyaluran dana kepada BLUD</li> <li>- Jadwal kerja dilakukan sesuai dengan jadwal kerja yang berlaku dalam birokrasi pemerintah kota Kendari</li> <li>- Penilaian dilakukan setiap sebulan sekali</li> <li>- Membuat berita acara dan jadwal pencairan dana, calon peminjam membawa KTP dan KK, serta melakukan penandatanganan akad kredit.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana sistem evaluasi program dilakukan</li> </ul> <p><b>D. Staf</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana kemampuan staf dalam mengelola program BLUD</li> <li>- Bagaimana gaya kerja staf dalam memaksimalkan program</li> <li>- Bagaimana keterampilan staf dalam menjalankan program</li>   <li>- Bagaimana pengalaman kerja staf</li> </ul> <p><b>E. Sasaran Program</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pedagang kecil</li> <li>- Pedagang kaki lima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluasi pelaksana program dan evaluasi penyaluran dana serta evaluasi sasaran program</li>   <li>- Cukup kompeten dalam mengelola program</li> <li>- Bekerja sesuai dengan tugas dan tanggungjawab masing-masing.</li> <li>- Cukup terampil antara lain adalah terampil dalam menyampaikan mekanisme penyaluran dana bantuan kepada sasaran program.</li> <li>- Berpengalaman dalam hal pengelolaan dana bantuan.</li>   <li>- Penjual ikan, penjual sayur, dll</li> <li>- Kios dan warung makan</li> </ul>
2	<p><b>Pelayanan BLUD</b></p> <p><b>1. Pengembangan Usaha Mikro</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana sosialisasi program dilakukan</li>   <li>- Bagaimana prosedur atau persyaratan pinjaman</li>   <li>- Berapa besar plafond pinjaman</li>   <li>- Bagaimana kegiatan pendampingan dilakukan dalam memaksimalkan implementasi program BLUD</li> </ul> <p><b>2. Penyaluran Dana Bantuan Bergulir</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana penetapan jumlah peminjam dana bergulir BLUD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dilakukan melalui berbagai media massa seperti penayangan iklan di TV, pembuatan brosur, dan sosialisasi yang dilakukan Lurah dimasing-masing kelurahan.</li> <li>- Calon peminjam harus membentuk kelompok usaha minimal setiap kelompok terdiri dri 3 orang, melampirkan format permohonan pinjaman, KTP dan KK.</li> <li>- Awalnya Rp.500.000, selanjutnya jika nasabah tersebut dinilai lancer dan berhasil usahanya maka dapat dinaikan nominal pinjamannya.</li> <li>- Dilakukan dengan cara mengecek keabsahan berkas pemohon, melakukan cros check ke kelurahan mengenai calon peminjam, melakukan survey/ analisa lapangan, melakukan analisis kredit.</li>   <li>- Ditetapkan sesuai dengan hasil survey dan analisa kredit.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana kegiatan penetapan jumlah peminjam itu dilakukan</li> </ul> <p>3. Pengelolaan Modal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana proses penerimaan modal dilakukan</li> <li>- Bagaimana proses pelaporan hasil penggunaan modal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengecek keabsahan formulir peminjam yang telah masuk, keabsahan KTP dan KK, mengecek kesesuaian jumlah dana yang akan disalurkan dengan jumlah pemohon yang masuk dan setelah itu meminta persetujuan pimpinan BLUD.</li> <li>- Melakukan penandatanganan akad kredit, memindah bukukan dana dari rekening penampungan sementara dana bergulir ke rekening peminjam bantuan dana bergulir sejumlah yang tertera dalam akad kredit.</li> <li>- Setiap triwulan menyusun dan menyampaikan laporan operasional dan laporan arus kas kepada PPKD, Setiap semester dan tahunan wajib menyusun dan menyampaikan laporan keuangan lengkap yang terdiri dari laporan operasional, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang disertai laporan kinerja kepada PPKD untuk dikonsolidasikan ke dalam laporan keuangan pemerintah daerah.</li> </ul>
3	<p>Faktor-faktor yang menjadi Kendala dalam Implementasi BLUD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Struktur organisasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Birokrasi masih memegang dan memiliki peranan, pengaruh, dan keterlibatan yang sangat besar dalam pelaksanaan program yang dijalankan oleh BLUD Kota Kendari sebagai suatu unit kerja yang prinsip kerjanya sangat berbeda dari lembaga pemerintah (birokrasi) pada umumnya, dengan kata lain bahwa BLUD tidak memiliki kemandirian yang utuh.</li> <li>-</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Strategi dan koordinasi</li> <li>- Kepatuhan nasabah</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Strategi dan koordinasi yang dilakukan sangat birokratis sehingga tidak mudah untuk diakses baik itu pengelola maupun sasaran program.</li> <li>- Pengembalian dana yang dipinjam oleh nasabah menjadi kendala atau hambatan dalam memaksimalkan program tersebut. Secara umum mengatakan bahwa kemacetan atau keterlambatan pengembalian pinjaman dana selama ini terjadi diakibatkan karena kemacetan usaha yang mereka lakoni nasabah, sehingga berdampak pula pada pengembaliannya kepada pengelola program dalam hal ini BLUD.</li></ul>
--	--	---

