

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini memaparkan 5 (lima) penelitian terdahulu yang relevan dengan permasalahan yang akan diteliti tentang Pemberdayaan Usaha Mikro. Dari penelitian terdahulu ini, tidak menemukan penelitian dengan judul yang sama seperti judul penelitian yang diangkat. Berikut ini merupakan penelitian terdahulu yang telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal terkait penelitian yang dilakukan;

Pertama berjudul “Pemberdayaan Usaha Mikro kecil dan Menengah (UMKM) Melalui Program Binaan di Provinsi Bali” oleh Ni Nyoman Sunariani dkk. Meski jumlah UMKM di Bali sangat banyak, tetapi masih banyak memiliki berbagai permasalahan dalam pemberdayaan UMKM, di antaranya adalah kurang permodalan, kesulitan dalam pemasaran, persaingan usaha ketat, kesulitan bahan baku, kurang teknis produksi dan keahlian, keterampilan manajerial kurang, kurang pengetahuan manajemen keuangan, dan iklim usaha yang kurang kondusif. Metode Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dalam bentuk *Analytical Hierarchy Process*. Pada penelitiannya pemberdayaan UMKM melalui program binaa atau mitra binaan baik dari hulu sampai ke hilir seperti modal dan pemasaran menjadi faktor prioritas yang menentukan prospek UMKM di Provinsi Bali dengan aspek permodalan dan pemasaran menjadi permasalahan UMKM di 9 Kabupaten Kota Provinsi Bali dan diikuti oleh pemberdayaan sumber daya manusia, sistem produksi, dan manajerial UMKM di Provinsi Bali.. Jurnal Ilmiah Manajemen dan Bisnis, Vol. 2, No. 1, tahun 2017 ISSN. 2528-1208.

<http://journal.undiknas.ac.id/index.php/manajemen/article/view/149>

Kedua, berjudul “Peranan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) Di Kabupaten Minahasa” oleh Christofer Ondang dkk. Dalam penelitian ini memiliki berbagai permasalahan diantaranya, kurangnya peranan Pemerintah dalam pemberdayaan UMKM sehingga pelaku UMKM mencari modal dan alat sendiri agar dapat bertahan. Selain itu adanya permasalahan

berkaitan dengan pengelolaan yang kurang professional, hal tersebut dikarenakan terbatasnya pengetahuan dan sumber daya manusia berkualitas yang dimiliki UMKM. Metode penelitian yang dipakai adalah penelitian deskriptif, dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Dinas Koperasi dan UKM dalam menunjang produktifitas dan pemasaran hasil produksi hanya sebatas dengan melakukan koordinasi dengan pelaku usaha untuk ikut serta dalam memasarkan hasil usaha. Sementara hasil peneliti di lapangan memperlihatkan bahwa promosi yang dilakukan dari Pemerintah Kabupaten dalam bentuk pameran tidak berdampak secara langsung terhadap pemasukan pelaku usaha. Menurut pelaku UMKM pemberian semangat dalam bentuk seminar dan penyuluhan kewirausahaan dianggap sebagai cara yang baik dalam rangka menunjang semangat dan jiwa entrepreneurship, dalam pemberian motivasi terhadap pelaku usaha mikro, kecil dan menengah, juga sosialisasi yang dilakukan bersama dengan pihak swasta maupun dengan Pemerintah Provinsi dalam rangka peningkatan pengusaha baru setiap tahunnya. Jurnal Jurusan Ilmu Pemerintahan Volume 3 No. 3 Tahun 2019 ISSN : 2337 – 5736.

<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jurnaleksektif/article/view/25488>

Ketiga, berjudul “Dimensi Kreativitas dan Pengembangan Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM)” oleh Andi Hendrawan dkk. Dimensi kreativitas sangat berpengaruh bagi pemberdayaan UMKM. Metode penelitian yang dipakai adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan pemilihan desain survei cross sectional. Salah satu pengembangan UMKM adalah dengan meningkatkan kreativitas dengan menggunakan teknologi informatika dan computer yaitu pemasaran dan pengembangan UMKM berbasis IT. Strategi pengembangan usaha kecil dalam penguatan ekonomi kerakyatan pada usaha UMKM yang dapat digunakan yaitu pengembangan pasar dan produk, serta penetrasi pasar secara intensif dengan meningkatkan promosi, kualitas, serta inovasi produk. Pengembangan UMKM harus dilakukan dengan peningkatan kreativitas, kreativitas akan lebih cepat jika dilaksanakan oleh pelaku- pelaku UMKM yang mempunyai kecerdasan yang

mumpuni. Jurnal Humaniora, Manajemen, dan Akuntansi, Vol. 2, No. 1, Maret 2019, e-ISSN: 2623-1069.

[https://scholar.google.com/scholar?hl=id&as\\_sdt=0%2C5&q=Dimensi+Kreativitas+dan+Pengembangan+Usaha+Mikr+Kecil+Menengah+%28UMKM%29&btnG](https://scholar.google.com/scholar?hl=id&as_sdt=0%2C5&q=Dimensi+Kreativitas+dan+Pengembangan+Usaha+Mikr+Kecil+Menengah+%28UMKM%29&btnG)

Keempat, berjudul “Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) Sebagai Penggerak Ekonomi Desa Melalui Pembuatan Peyek Sisik Ikan di Kecamatan Magelang Tengah Kota Magelang” oleh Lisa Ananda Carlolina. Mekanisme pemberdayaan masyarakat melalui UMKM serta dampak yang ditimbulkan dari adanya program perencanaan pemberdayaan kemandirian usaha masyarakat. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pemberdayaan UMKM melalui pembuatan sisik ikan tidak berjalan dengan lancar karena kurangnya peta perencanaan secara berkelanjutan dan kurangnya pelatihan mengenai pengembangan produk dengan benar. Dalam pemberdayaan butuhnya kerjasama antar masyarakat baik dari kalangan milenial atau yang lainnya. Peran milenial disini sangat dibutuhkan untuk pengembangan promosi dan publikasi. Jurnal Mahasiswa Administrasi Negara, Vol. 4, No. 1 Mei 2020, e-ISSN: 2614-4220 ISSN: 2222-3333.

<http://jom.untidar.ac.id/index.php/jman/article/view/886>

Kelima berjudul “Analisis Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) sebagai upaya Penanggulangan Kemiskinan di Kota Langsa” oleh Putri Anindi dan Nurjannah. Dengan bertitik tolak pada diberlakukannya otonomi daerah, wewenang pengembangan daerah dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah secara maksimal. Pemberdayaan UMKM di daerah harus dilakukan sebagai satu kesatuan dalam upaya pengetasan Kemiskinan di Kota Langsa. Namun Permasalahan yang dihadapi sekaligus yang menjadi kelemahan bagi UMKM adalah kurangnya akses informasi, khususnya informasi pasar serta permodalan. Metode Penelitian ini menggunakan metode survey dengan pendekatan kuantitatif. Pada hasil penelitian dapat dijelaskan bahwa sebanyak 45 pelaku usaha (75,0%) menyatakan bahwa mereka puas dengan adanya bantuan dan kebijakan Pemerintah

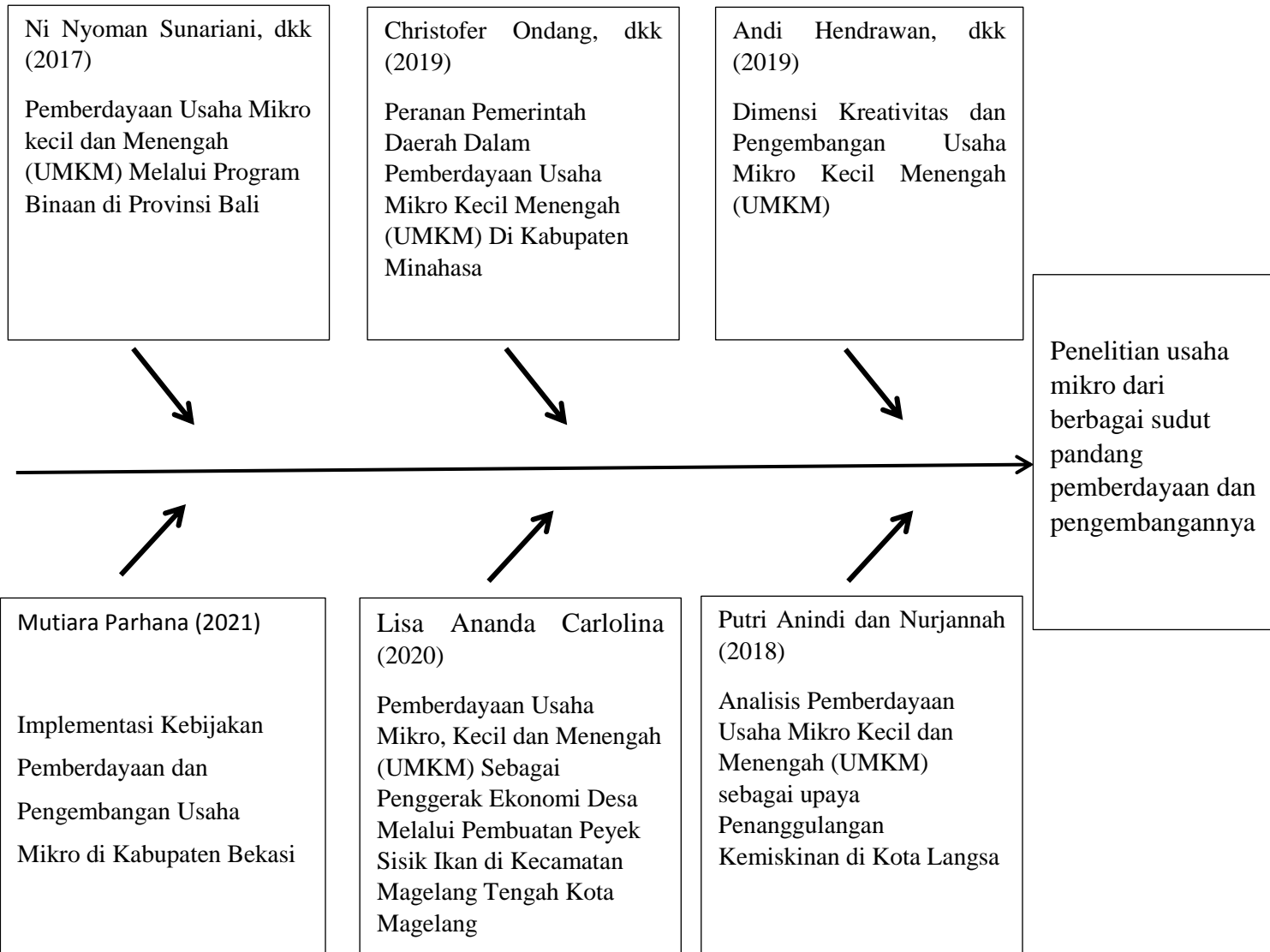
dalam mengatasi masalah kemiskinan yang terjadi pada saat ini karena dengan adanya bantuan dan kebijakan pemerintah mereka dapat mengurangi pengeluaran usaha dan biaya produksi. Sedangkan 15 pelaku usaha (25,0%) merasa tidak puas dengan adanya bantuan dan kebijakan pemerintah dalam mengatasi masalah kemiskinan, alasannya karena sebagian besar responden menyatakan bahwa bantuan dan kebijakan yang pemerintah berikan tidak mereka terima setiap bulannya, tidak merata dan tidak mempengaruhi kemiskinan yang terjadi. Jurnal Serambi Ekonomi dan Bisnis, Vol. 5, No. 1, tahun 2018 ISSN. 31-37.

<http://www.jurnal.serambimekkah.ac.id/serambi-ekonomi-dan-bisnis/article/view/674>

Terdapat perbedaan dari penelitian ini dengan penelitian terdahulu di atas perbedaan tersebut di antaranya: Pertama, lokus penelitian dilakukan di Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan M Kabupaten Bekasi. Untuk memenuhi pendataan ilmiah dengan menggunakan teori Van Matter dan Van Horn. Kedua, permasalahan yang diangkat adalah terkait dengan implementasi kebijakan pemberdayaan dan pengembangan usaha mikro di Kabupaten Bekasi, hal ini dapat berguna bagi perkembangan ilmu administrasi publik dengan mengarah kepada proses pelaksanaan implementasi kebijakan, sejauh mana keberhasilan implementasi kebijakan tersebut serta efek implementasi tersebut kepada masyarakat. Sehingga terlihat adanya kebaruan atau *novelty* dalam penelitian terkait implementasi kebijakan pemberdayaan dan pengembangan usaha mikro di Kabupaten Bekasi.

Gambar 2.1

*Fish Bone*



## 2.2 Kajian Teori

### 2.2.1 Kebijakan Publik

Kebijakan memiliki arti umum dan spesifik. Dalam arti umum, kebijakan menunjuk pada jaringan keputusan atau sejumlah tindakan yang memberikan arah, koherensi, dan kontinuitas. Dalam kaitan ini, Greer and Paul Hoggett (1999) dalam Handoyo (2012:5-6) memaknai kebijakan sebagai sejumlah tindakan atau bukan tindakan yang lebih dari sekadar keputusan spesifik. Dalam arti spesifik, ide kebijakan berkaitan dengan cara atau alat (*means*) dan tujuan (*ends*), dengan fokus pada seleksi tujuan dan sarana untuk mencapai sasaran yang diinginkan.

Menurut Anderson dalam Handoyo (2012: 10) kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah dapat mengklasifikasikan kebijakan menjadi dua yaitu substantif dan prosedural. Kebijakan substantif itu harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Kebijakan publik, termasuk di dalamnya adalah tata kelola negara (*governance*), mengatur interaksi antara negara dengan rakyatnya. Pertanyaan yang muncul adalah sejauh mana signifikansi kebijakan publik sebagai komponen negara. Setiap pemegang kekuasaan pasti berkepentingan untuk mengendalikan negara, sekaligus juga mengelola negara. Mengelola berarti mengendalikan dengan menjadikannya lebih bernilai. Pemerintah suatu negara dalam mengelola negara, tidak hanya mengendalikan arah dan tujuan negara, tetapi juga mengelola negara agar lebih bernilai melalui apa yang disebut dengan kebijakan publik. (Handoyo, 2012:7)

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan ataupun perorangan pada jabatan Pemerintah Pusat maupun di Pemerintah Daerah. Namun, kebijakan untuk kehidupan masyarakat atau publik lahir tidak semudah membalikkan telapak tangan karena ada suatu proses kebijakan yang akan dijalankan pemerintah yaitu perumusan kebijakan untuk dapat menjadi suatu

produk hukum dan akan digunakan kepada masyarakat. Untuk itu pemerintah harus benar-benar memperhatikan tahapan-tahapan pembuatan kebijakan tersebut.

### 2.2.2 Implementasi Kebijakan

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Winarno (2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dalam Wahab (2008: 65), mengatakan bahwa Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Secara umum implementasi menghubungkan tujuan-tujuan kebijakan terhadap hasil-hasil kegiatan pemerintah. Ketidakberhasilan implementasi suatu kebijakan disebabkan keterbatasan sumber daya manusia, struktur organisasi yang kurang memadai, dan koordinasi dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Oleh karena itu, implementasi kebijakan mendapat perhatian khusus dari para ahli sehingga merupakan bagian dari bidang kajian kebijakan publik (Anggara, 2015:530).

Implementasi kebijakan bisa diartikan juga sebagai suatu proses melaksanakan kebijakan, yang biasanya dalam bentuk undang-undang peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

### 2.2.3 Model Implementasi Kebijakan

Dalam analisis kebijakan publik telah banyak dikembangkan model-model yang membahas tentang implementasi kebijakan, untuk menganalisis bagaimana proses tersebut berlangsung secara efektif. Menurut Nugroho (2008:451) pada dasarnya terdapat dua pemilihan jenis model implementasi kebijakan yaitu pemilihan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah (*Top-Down*) versus dari bawah ke atas (*Bottom up*), serta pemilihan implementasi yang berpola paksa (*Command-and-control*) dan mekanisme pasar (*Economic-incentive*). Menurut Agustino (2008:140) pendekatan Model “*top down*” merupakan pendekatan implementasi kebijakan publik yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan “*top down*” bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat 18 kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya, sedangkan pendekatan model “*bottom up*” bermakna meski kebijakan dibuat oleh pemerintah, namun pelaksanaannya oleh rakyat.

#### 2.2.3.1 Model Van Metter dan Van Horn

Menurut Van Metter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 142), model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Sementara itu model implementasi kebijakan Van Metter Van Horn dalam Agustino (2008: 141-144) terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja publik, yaitu :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosiokultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.



## 2. Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap- tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang disyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Tetapi diluar sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu diperhitungkan juga ialah sumber daya finansial dan sumber daya waktu. Karena itu sumber daya yang diminta dan dimaksud oleh Van Metter dan Van Horn adalah ketiga bentuk sumber daya tersebut.

## 3. Karakteristik Agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian. kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

## 4. Sikap atau Kecenderungan (*disposition*) Para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor pelaksanaan adalah kebijakan dari atas (*top down*) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui

(bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi dan komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.

### 2.2.3.2 Model Merilee S. Grindle

Menurut Grindle dalam Agustino (2017) pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh tingkat *Implementability* kebijakan itu sendiri, terdiri atas *content Of Policy dan Contest of policy*. *Content of Policy* menurut Grindle dalam Agustino (2017) adalah sebagai berikut:

1. *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)  
Interest affected suatu implementasi kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.
2. *Type of Benefits* (Tipe Manfaat) Menurut poin ini dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak

positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

3. *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai) Menurut *Extent of Change Envision* setiap kebijakan mempunyai target yang ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus memiliki skala yang jelas.
4. *Site of Decision Making* (Letak Pengambilan Keputusan) Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan yang penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada pengambilan keputusan harus dijelaskan letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.
5. *Program Implementer* (Pelaksana Program) Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana yang kompeten dan kapabilitas keberhasilan suatu kebijakan.
6. *Resouces Committed* (Sumber-sumber daya yang digunakan) Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya-sumber daya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan baik.

#### 2.2.3.3 Model George C. Edward III

Menurut teori implementasi kebijakan Edward III dalam Agustino (2017), terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan suatu hal yang sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan atau implementasi suatu program atau kebijakan. Komunikasi menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi, kejelasan informasi tersebut serta konsistensi informasi yang disampaikan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap

keputusan kebijakan dan peraturan. Ada tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan aspek komunikasi, yaitu:

- a. Transmisi, yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu hasil implementasi atau pelaksanaan yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam proses transmisi ini yaitu adanya salah pengertian, hal ini terjadi karena komunikasi pelaksanaan tersebut telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga hal yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- b. Kejelasan informasi yang disampaikan, yaitu perintah ataupun informasi yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah jelas dan konsisten untuk dapat diterapkan dan dijalankan. Apabila perintah yang diberikan seringkali berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

## 2. Sumber Daya

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi pelaksanaan atau implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya adalah faktor penting untuk pelaksanaan program agar efektif, dimana tanpa sumber daya maka program atau kebijakan hanya sekedar kertas dokumen. Edward III dalam Agustino (2008:151) menyatakan bahwa hal ini meliputi empat komponen, yaitu: Staf, sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang seiring terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

- a. Informasi dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakan tersebut terhadap payung hukum.
- b. Wewenang, pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mana publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan.
- c. Fasilitas, merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan tanpa adanya fasilitas pendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

### 3. Disposisi

Disposisi adalah sikap dan komitmen aparat pelaksana terhadap program, khususnya dari mereka yang menjadi pelaksana atau implementor dari program, dalam hal terutama adalah aparatur birokrasi. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan atau program, sedangkan apabila implementor atau pelaksana memiliki sikap yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi atau pelaksanaan program juga menjadi tidak efektif. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut Edward III dalam Agustino (2008:152) adalah:

- a. Pengangkatan birokrat, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga.
- b. Insentif, Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

#### 4. Struktur Birokrasi

Menurut Edward III dalam Agustino (2008:153), dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik adalah: melakukan *Standar Operating Procedure* (SOP) dan pelaksanaan fragmentasi. SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administrator/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggung jawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

#### **2.2.4 Pemberdayaan Usaha Mikro**

Menurut Suharto dalam Nuraeni (2019:16), secara konseptual pemberdayaan (*empowerment*), berasal dari kata '*power*' (kekuasaan atau keberdayaan). Pemberdayaan sebagai sebuah proses perubahan kemudian memiliki konsep yang bermakna. Dengan kata lain, kemungkinan terjadinya proses pemberdayaan sangat tergantung pada dua hal, yaitu pertama bahwa kekuasaan dapat berubah. Jika kekuasaan tidak dapat berubah, pemberdayaan tidak mungkin terjadi dengan cara apapun. Kedua bahwa kekuasaan dapat diperluas. Konsep ini menekankan pada pengertian kekuasaan yang tidak statis, melainkan dinamis.

Menurut Ginanjar dalam Suradi (2009:17) Konsep pemberdayaan tidak hanya berlaku secara individual, tetapi juga secara kolektif (*individual self empowerment* mau pun *collective self empowerment*), dan semua itu harus menjadi bagian dari aktualisasi eksistensi manusia dan kemanusiaan. Dengan kata lain, manusia dan kemanusiaanlah yang menjadi tolak ukur instrumen, dan substansial dalam proses pemberdayaan. Ini tidak lain adalah menempatkan konsep pemberdayaan atau *empowerment* sebagai bagian dari upaya membangun eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, bangsa, pemerintah, negara, dan tata dunia di dalam kerangka proses aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab, yang terwujud di berbagai medan kehidupan politik, ekonomi, hukum, pendidikan dan lain sebagainya. Maka dari itu konsep *empowerment* pada dasarnya adalah upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif, baik di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional dalam bidang sosial, budaya, politik, ekonomi dan lain-lain.

Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya.

Menurut Oakley dan Marsden dalam Muchtar (2009:9) jika dilihat dari proses operasionalisasinya, maka ide pemberdayaan memiliki dua kecenderungan, yang pertama kecenderungan primer, yaitu kecenderungan proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, atau kemampuan (*power*) kepada masyarakat atau individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi, dan kedua kecenderungan sekunder, yaitu kecenderungan yang menekankan pada proses memberikan stimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Dua kecenderungan tersebut memberikan (pada titik *ekstrem*) seolah berseberangan, namun seringkali untuk mewujudkan kecenderungan primer harus melalui kecenderungan sekunder terlebih dahulu.

Menurut Mubyarto dalam Nuraeni (2019:52) dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu:

1. Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena jika demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.
2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi



berdaya. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan dan keberbertanggung jawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasinya ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya. Yang terpenting disini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, pengamalan demokrasi.

3. Memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kurang berdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertikarkan dengan pihak lain). Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri kearah kehidupan yang lebih baik secara berkrsinambungan.

Pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sedangkan pemberdayaan sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya. Pengertian pemberdayaan sebagai tujuan seringkali digunakan sehingga indikator keberhasilan pemberdayaan sebagai sebuah proses.

Sedangkan pemberdayaan usaha mikro adalah upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah, Dunia Usaha, dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim dan pengembangan usaha terhadap Usaha Mikro, sehingga mampu tumbuh dan berkembang menjadi usaha kecil. Sedangkan iklim Usaha adalah kondisi yang diupayakan Pemerintah Daerah untuk memberdayakan Usaha Mikro melalui penetapan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan diberbagai aspek kehidupan ekonomi agar Usaha Mikro memperoleh pemihakan, kepastian, kesempatan, perlindungan, dan dukungan berusaha yang seluas-luasnya. Setelah itu dilakukannya pengembangan, pengembangan ini adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, Dunia Usaha, dan masyarakat untuk memberdayakan Usaha Mikro melalui pemberian fasilitas, bimbingan, pendampingan, dan bantuan perkuatan untuk menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan dan daya saing Usaha Mikro, sehingga mampu tumbuh dan berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

#### **2.2.4.1 Kerangka Berpikir**

Pembahasan akan dibahas mengenai Implementasi Kebijakan Pemberdayaan dan Pengembangan Usaha Mikro, permasalahan pemberdayaan dan pengembangan usaha mikro ini sudah dirumuskan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Bekasi No 1 Tahun 2019 tentang Pemberdayaan dan Pengembangan

Usaha Mikro menjelaskan bahwa perlu untuk dilakukan pemberdayaan serta pengembangan pada usaha mikro di Kabupaten Bekasi. Dengan melihat berbagai permasalahan yang terjadi mengenai Usaha Mikro bahwa masih banyak pelaku Usaha Mikro yang membutuhkan permodalan, serta masih kurangnya kemampuan serta kreatifitas sumber daya pada Usaha Mikro itu sendiri. Hal ini mengakibatkan terhambatnya produksi usaha mikro tersebut, dan berpengaruh terhadap perekonomian Kabupaten Bekasi.

Dengan adanya permasalahan di atas, maka dapat dianalisis melalui berbagai pandangan para ahli kebijakan publik. Penelitian ini difokuskan pada pandangan Van Matter dan Van Horn dalam Agustino (2008: 142), sebagai berikut:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan, perlu adanya ukuran serta tujuan kebijakan untuk mengetahui kejelasan target atau sasaran serta ukuran pencapaian pada kebijakan tersebut agar sesuai dengan hasil yang diinginkan.
2. Sumber daya, ketersediaan sumber daya sangatlah penting bagi kebijakan. Terutama sumber daya manusia, dengan sumber daya manusia yang berkualitas tentu akan berjalannya kebijakan dengan baik, untuk itu diperlukan juga sumber daya finansial dan sumber daya prasarana agar kebijakan berjalan dengan sempurna.
3. Karakteristik agen pelaksana, dalam hal ini agen pelaksana baik organisasi formal dan informal sangat diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan. Keduanya harus memiliki tugas pokok dan fungsi serta kewenangan yang jelas terhadap pelaksanaan kebijakan.
4. Sikap para pelaksana, hal ini berkaitan dengan sikap para pelaksana kebijakan yang dipilih untuk dapat berdedikasi dalam menjalankan suatu kebijakan yang sudah ditetapkan terutama bagi kepentingan warga, artinya para pelaksana harus memiliki kesiapan dalam pelaksanaan kebijakan.
5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana, dalam hal ini komunikasi dan koordinasi antar organisasi harus dilakukan secara baik, agar pesan yang disampaikan diterima dengan jelas. Serta antar organisasi

harus memilih media untuk menyampaikan pesan dengan baik agar bisa diterima dengan mudah oleh para pelaksana.

6. Lingkungan sosial, politik dan ekonomi, dalam hal ini sejauh mana lingkungan eksternal turut berperan dalam pelaksanaan kebijakan. Seperti apa tanggapan masyarakat pada kebijakan ini serta peran apa yang sudah dilakukan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Gambar 2.2

Kerangka Berpikir

