

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi

1. Pengertian Administrasi

Menurut Gie administrasi merupakan suatu proses (administrasi dalam arti luas), terdapat 15 pendapat yang menyatakan administrasi sama dengan tata usaha, dan ada beberapa yang menyatakan bahwa administrasi merupakan administrasi negara atau pemerintahan (Zauhar, 1990: 7-10). Disamping tiga klasifikasi tersebut, menurut Zauhar (1990) masih ada satu kategori lagi, yaitu pendapat yang menyatakan bahwa administrasi sama dengan manajemen.

(a) Administrasi Sebagai Tata Usaha

Pengertian administrasi sebagai tata usaha ternyata banyak dianut di Indonesia. Hal ini karena Indonesia cukup lama dijajah Belanda, dan di negeri Belanda sendiri istilah *administratie* berarti tata usaha atau kegiatan yang berkenaan dengan catat mencatat dan tulis menulis. Adapun orang-orang yang menganut faham ini adalah J.S. Tjeng Bing, F.X. Soedjadi dan Sosromidjojo.

(b) Administrasi Sebagai Administrasi Negara atau Pemerintah

Semakin banyak orang tertarik untuk mempelajari ilmu administrasi membuat definisi dari administrasi menjadi begitu variatif,

hal ini disebabkan oleh latar belakang pendidikan perumus yang berbeda. Para sarjana hukum administrasi negara beranggapan bahwa kerapian dan keteraturan yang merupakan ciri dari tata usaha, harus dapat diterapkan dalam bidang kenegaraan. Oleh karenanya wajar apabila mereka beranggapan administrasi itu sama dengan administrasi negara atau pemerintahan. Orang yang termasuk faham ini antara lain Utrecht, Soemitro, Prins, Adisapoetra dan lainnya.

(c) Administrasi Sebagai Manajemen

Kecenderungan lain yang terjadi adalah penyamaan arti antara administrasi dan manajemen. Sebenarnya gejala penyamaan administrasi dan manajemen itu bukan merupakan gejala baru. Hal ini sudah terjadi ketika buku Fayol yang berjudul: *Administration Industrielle et Generale* diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi *General and Industrial Management*. Ini berarti kata *Administration* diterjemahkan sebagai *Management* (Zauhar, 1990: 7-9).

Pendapat lain mengemukakan bahwa administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari pada keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaan itu pada umumnya dilakukan oleh dua manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Administrasi dibedakan dalam dua pengertian yaitu:

1. Administrasi dalam arti sempit diartikan terbatas sebagai kegiatan tata usaha yang berkenaan dengan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis tentang segala sesuatu yang terjadi dalam organisasi.
2. Administrasi dalam arti luas berhubungan dengan kegiatan kerjasama dan upaya (organisasi dan manajemen) yang bersifat

sistematis, rasional, dan manusiawi yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama (Siagian, 2003:2).

Dari penjelasan dan beberapa pendapat di atas dapat diambil kesimpulan bahwa administrasi merupakan suatu proses kerja sama untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

2. Pengertian Administrasi Publik

Keban (2004:3) mengutip pendapat Chander dan Plano bahwa administrasi publik didefinisikan sebagai “proses dimana sumber daya dan personal publik diorganisir untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik”. Lebih lanjut Chander dan Plano menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan “seni dan ilmu yang ditunjukkan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik sebagai disiplin ilmu yang bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia dan keuangan”.

Pasolong (2008:8) mengutip pendapat Nicholas Henry mendefinisikan administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektivitas, efisiensi,

dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Sedangkan Darmadi (2009:10) mengutip pendapat Pfifner sebagai berikut *"public administration is the coordination of collective efforts to implement public policy"*. "Administrasi publik adalah koordinasi dari usaha-usaha kolektif yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintah".

Berdasarkan beberapa definisi administrasi publik di atas dapat dipahami bahwa administrasi publik merupakan suatu bentuk kerja sama di dalam lingkup pemerintahan yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan publik yang efektif dan efisien.

3. Peran Administrasi Publik

Peran administrasi publik dalam suatu negara sangat vital. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Karl Polanyi yang dikutip oleh Keban (2004:15), Polanyi mengatakan bahwa "kondisi ekonomi suatu negara sangat tergantung kepada dinamika administrasi publik". Selanjutnya Keban juga mengutip pendapat Frederik A. Cleveland yang menjelaskan bahwa "peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi". Menurut beliau, "administrasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitas, dan lebih menguntungkan bagi pemerintah manakala dapat mencerahkan masyarakat untuk menerima dan menjalankan sebagian dari

tanggung jawab administrasi publik tersebut, sehingga apa yang disebut *organized democracy*”.

Pasolong (2008: 18) mengutip pendapat Gray yang menjelaskan bahwa peran administrasi publik dalam masyarakat sebagai berikut:

1. Administrasi publik berperan menjamin pemerataan distribusi pendapatan nasional kepada kelompok masyarakat miskin secara berkeadilan;
2. Administrasi publik melindungi hak-hak masyarakat atas pemilikan kekayaan, serta menjamin kebebasan bagi masyarakat untuk melaksanakan tanggung jawab atas diri mereka sendiri dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pelayanan bagi kelompok masyarakat lanjut usia;
3. Administrasi publik berperan melestarikan nilai-nilai tradisi masyarakat yang sangat bervariasi itu dari generasi ke generasi berikutnya, serta memberikan jaminan dan dukungan sumber-sumber sehingga nilai-nilai tersebut mampu tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan perubahan zaman, serta dapat terus hidup bersama damai, serasi dan selaras dengan budaya lain di lingkungannya.

Keban (2004:15), menjelaskan bahwa “peran administrasi publik dapat diamati secara jelas dari dinamika pengaturan dan perubahan jenis departemen, penempatan menteri dan semua jajaran dalam jabatannya, pengaturan persyaratan jabatan, mekanisme pengangkatan/pemilihan dan pemberhentian para gubernur, bupati dan walikota, serta semua sekretaris daerah, kepala dinas, kepala badan dan kepala kantor pada tingkat lokal”. Peran tersebut dapat dirasakan ketika kualitas para birokrat kunci atau eksekutif seperti, menteri dan semua pejabat eselon yang ada di pusat atau di daerah tidak memadai, penggantian struktur dan fungsi birokrasi mulai dari pusat sampai di daerah secara tidak responsif. Pengaruh negatif yang paling dirasakan terjadi ketika berbagai kesalahan dalam pengaturan

struktur organisasi publik, proses manajemen dan kebijakan publik yang kurang rasional, serta rendahnya etika dan moral birokrat. Pada umumnya di negara berkembang peran negatif administrasi publik masih nampak dan menjadi salah satu sumber keterbelakangan (Pasolong, 2008:19).

Orientasi administrasi publik menurut Thoha (2005:53), sekarang ini diarahkan kepada kepentingan dan kepuasan pada rakyat. Alasan seperti itu teori administrasi publik lebih menekankan pada program aksi yang berorientasi pada kepentingan publik. Sehingga eksistensi administrasi publik tidak hanya sekedar lukisan saja melainkan adanya manfaat bagi kepentingan publik. Jadi administrasi publik lebih menekankan pada peranan publik untuk mencapai tujuan.

Peranan administrasi publik pada dasarnya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Melayani masyarakat sebagai warga negara bukan konsumen dan diperlukan aparatur yang ahli di bidangnya sehingga mampu melayani masyarakat dengan prima.

B. Kebijakan

Keban (2004:55) mengutip pendapat Donovan dan Jackson bahwa “*policy* dapat dilihat secara filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses dan sebagai kerangka kerja”. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan. Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi. Kebijakan cakupannya lebih luas dan

mendahului sebuah keputusan serta melibatkan banyak aktor (pemerintah, masyarakat, dan swasta). Kebijakan merupakan suatu proses tawar-menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Beberapa pengertian kebijakan dari dua orang pakar analisis kebijakan bangsa Inggris Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Abdul Wahab, Solichin (2008: 18, 51-52) telah berhasil mengelompokkan ragam istilah kebijakan yaitu:

1. Kebijakan sebagai sebuah label bagi suatu bidang kegiatan pemerintahan
2. Kebijakan sebagai suatu pernyataan mengenai tujuan umum atau keadaan tertentu yang dikehendaki
3. Kebijakan sebagai usulan-usulan khusus
4. Kebijakan sebagai keputusan-keputusan pemerintah
5. Kebijakan sebagai bentuk otorisasi atau pengesahan formal
6. Kebijakan sebagai program
7. Kebijakan sebagai keluaran
8. Kebijakan sebagai hasil akhir
9. Kebijakan sebagai teori atau model
10. Kebijakan sebagai proses

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang *policy* (kebijakan) mencakup pertanyaan: *what, why, who, where*, dan *how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi oleh pembuat kebijakan yang meliputi siapa saja aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, isi kebijakan, tujuan kebijakan, sasaran kebijakan, dan manfaat kebijakan tersebut.

1. Pengertian Kebijakan Publik

Nugroho (2008: 54) mengutip pendapat Thomas R. Dye bahwa kebijakan publik adalah “sebagai suatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda”. Di sisi lain, Islamy (2009:19) mengutip pendapat Anderson mendefinisikan kebijakan negara sebagai “kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintahan”.

Selain itu, menurut Nugroho (2006:23-27) kebijakan publik mengandung beberapa pemahaman, diantaranya yaitu:

1. Kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh administrasi negara atau administrasi publik. Jadi, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.
2. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrasi publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat.
3. Dikatakan sebagai kebijakan publik jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dari produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dari pengguna langsungnya.

Dari beberapa penjelasan di atas dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dibuat untuk memecahkan masalah-masalah publik sehingga tujuan organisasi tercapai dengan baik. Dalam hal ini yang melaksanakan kebijakan publik yaitu instansi yang mempunyai wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

C. Implementasi Kebijakan

1. Konsep Implementasi Kebijakan

Menurut Winarno (2002:101) implementasi kebijakan publik merupakan “salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*) sekaligus studi yang sangat *crucial*. Bersifat *crucial* karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan, kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan secara baik dalam implementasinya, maka tujuan kebijakan tidak akan bisa diwujudkan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan”.

Untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan maka perlu persiapan dan perencanaan yang baik pada saat perumusan kebijakan. Bukan saja pada tahap implementasi yang harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik, tetapi juga pada tahap perumusan atau pembuatan kebijakan juga telah diantisipasi untuk dapat diimplementasikan.

Abdul Wahab, Solichin (2012:135) mengutip dari Kamus Webster merumuskan bahwa istilah *to implement* (mengimplementasikan) itu berarti “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effects to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu) berarti implementasi dapat diartikan sebagai menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu tertentu”.

Abdul Wahab, Solichin (2012:135) mengutip pendapat Van Meter dan Van Horn yang merumuskan proses implementasi 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 kebijakan”.

Dengan bertumpu pada pendapat tersebut maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pengertian implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok) untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Sementara itu, pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam realita nyata sehingga dari pelaksanaan kebijakan dapat dirasakan apa hasil, dampak, serta manfaat yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran.

Pendapat Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang dikutip oleh Abdul Wahab, Solichin (2012:135) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa “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/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Berdasarkan pandangan beberapa ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijaksanaan itu menyangkut banyak pihak yang terlibat dan akan dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan sosial, ekonomi, dan politik yang pada akhirnya akan memberikan suatu dampak atau perubahan baik yang sesuai harapan maupun tidak dalam mencapai tujuan.

2. Pengertian Implementasi Kebijakan

Kata implementasi kebijakan berasal dari bahasa Inggris yaitu *“implementation”* yang di dalam bahasa Indonesia menjadi implementasi sebagaimana di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaannya dan penerapannya. Salah satu pengertian implementasi menurut Abdul Wahab, Solichin (1991:59) adalah “pelaksanaan kebijakan yaitu sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya sekedar berupa impian untuk rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip apabila tidak diimplementasikan”. Dari pengertian tersebut dapat dipahami bahwa melaksanakan kebijakan jauh lebih sulit dari pada sekedar merumuskan kebijakan.

Tulisan Mazmanian dan Sabartier yang telah diterjemahkan oleh Abdul Wahab, Solichin (1991:54) merumuskan proses implementasi kebijaksanaan negara ini dengan lebih rinci, yaitu:

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstruktur/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *output* kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakan keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki atau yang tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan”.

Sedangkan menurut Abdul Wahab, Solichin (2012:135) “implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya dalam bentuk Undang-Undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden)”.

Pengertian implementasi menurut pendapat Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Abdul Wahab, Solichin (2004:65) bahwa “implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok atau badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah berdasarkan keputusan kebijakan yang memberikan dampak kepada warga negara. Keputusan kebijakan dituangkan didalam sebuah peraturan atau undang-undang sehingga badan-badan pemerintah melakukan pekerjaan-pekerjaan sesuai

dengan undang-undang dan membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Adapun teori implementasi menurut pendapat Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Abdul Wahab, Solichin (2004:62) menyatakan bahwa “perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya teori ini juga menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (*performance*).”

Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi. Oleh karena itu, kedua ahli ini membuat tipologi kebijakan menurut jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dalam jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi (Abdul Wahab, Solichin, 2012:164).

Berdasarkan pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi menurut pendapat Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Abdul Wahab, Solichin

(2012:165) dapat dikatakan bahwa ada beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan;
3. Ciri-ciri atau sifat badan atau instansi pelaksana;
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksana;
5. Sikap para pelaksana;
6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Selanjutnya, di dalam proses implementasi, birokrasi pemerintah menginterpretasikan kebijakan menjadi program, jadi program dapat dipandang sebagai “kebijakan birokrasi” karena dirumuskan oleh birokrasi yang otomatis membawa kepentingan para birokrat. Selanjutnya kebijakan birokrat ini menjadi kebijakan politis lebih operasional lagi agar para pelaksana di lapangan bisa bertindak program. Menurut Cook dan Scioli yang dikutip oleh Wibowo (1994) “setiap program yang diturunkan dari sebuah kebijakan mempunyai beberapa tujuan, dan setiap tujuan dapat dicapai dengan beberapa kegiatan”. Program menurut Arikunto (2009) jika dikaitkan dengan implementasi dari sebuah kebijakan adalah “suatu unit atau kesatuan kegiatan yang berlangsung dalam proses yang berkesinambungan dan terjadi dalam suatu organisasi yang melibatkan sekelompok orang”.

Berdasarkan pandangan beberapa ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijaksanaan itu menyangkut banyak pihak yang terlibat dan program merupakan sebuah turunan dari kebijakan

dimana kebijakan adalah ide atau gagasan dan program merupakan aksi dari sebuah kebijakan.

3. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan, maka perlu adanya tahap-tahap implementasi kebijakan menurut Abdul Wahab, Solichin (2001:102) juga mengemukakan sejumlah tahap implementasi kebijakan sebagai berikut:

- a. “Output-output kebijaksanaan (keputusan-keputusan) dari badan-badan pelaksana
- b. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut
- c. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana
- d. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut
- e. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar (atau upaya untuk melaksanakan perbaikan) dalam muatan/isinya”.

Dari pendapat ahli tersebut maka dapat dipahami bahwa sebuah tahapan implementasi dimulai dari pembuatan undang-undang yang digunakan sebagai dasar implementasi lalu akan dijalankan oleh sebuah kelompok-kelompok untuk mencapai tujuan yang diharapkan serta memberikan dampak nyata dari program yang sedang dijalankan sampai akhirnya dievaluasi kembali apakah sebuah kebijakan itu memberikan perubahan sesuai harapan atau tidak.

4. Model-model Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan suatu proses mengubah gagasan atau program menjadi tindakan, dan bagaimana cara menjalankan perubahan

tersebut. Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung maka dapat dilihat dari berbagai model. Menurut Parsons (2011:465) model implementasi kebijakan terbagi menjadi empat yaitu 1) *The Analysis of Failure* (model analisis kegagalan), 2) Model Rasional (*top down*) untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang membuat implementasi sukses, 3) Model pendekatan *Bottom-up* kritikan terhadap model pendekatan *top down* dalam kaitannya dengan pentingnya faktor-faktor lain dan interaksi organisasi, 4) Teori-teori hasil sintesis (*hybrid theories*).

Untuk keperluan penelitian ini, akan diambil beberapa pandangan mengenai model implementasi, diantaranya yaitu:

1. Model Pendekatan *Top Down*

Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Abdul Wahab, Solichin (1991:51), memandang implementasi kebijakan 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 kebijakan)”.

Menurut kedua ahli tersebut yang dikutip oleh Abdul Wahab, Solichin (1991:51), di dalam suatu implementasi kebijakan terdapat

beberapa variabel yang saling berkaitan. Variabel-variabel tersebut adalah:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan;
2. Sumber-sumber kebijakan;
3. Ciri-ciri atau sifat instansi pelaksanaan;
4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;
5. Sikap para pelaksana;
6. Lingkungan ekonomi, sosial, politik

2. Model Pendekatan *Bottom Up*

Menurut Parsons (2011:471) model pendekatan *bottom up* “menekankan pada fakta bahwa implementasi “di lapangan” memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan., yang benar-benar penting disini adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan”. Model *bottom up* memberikan keleluasaan kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat memberikan tuntutan mereka kepada pemerintah dimana suatu tuntutan itu akan dijadikan suatu pertimbangan dalam pembuatan kebijakan.

Pendekatan model *bottom up* dikembangkan oleh Benny Hjer dan David O’Porter. Menurut Hjer dan Porter yang dikutip oleh Nugroho (2003: 177) “model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki”. Dalam model ini masyarakat diberi kebebasan untuk melakukan implementasi kebijakan sendiri namun

masih juga ada keterlibatan pemerintah dalam skala kecil. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat disesuaikan dengan harapan, keinginan, dan kemampuan masyarakat. Biasanya yang menjalankan kebijakan dilibatkan melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

3. Model Pendekatan Sintesis (*Hybrid Theories*)

Kontribusi awalnya terhadap studi implementasi muncul bersamaan dengan pertimbangan model *top down* yang ditulis bersama Mazmanian (1979). *Framework*nya kemudian dimodifikasi sesuai riset yang dilakukan Sabatier (1986) terhadap evaluasi kasus model *bottom-up* seperti yang dikembangkan oleh Hjern dan Porter yang mengatakan bahwa “implementasi sebagai hubungan inter-organisasi” (Parsons, 2011:488). Sintesis ini disempurnakan melalui pemakaian konteks *policy subsystem*, yaitu semua aktor terlibat secara interaktif satu sama lain dalam proses politik dan kebijakan. Secara lebih jelas (Islamy, 2001), menyatakan bahwa “*Policy Subsystem* adalah aktor-aktor kebijakan yang berasal dari organisasi baik organisasi publik maupun privat secara aktif mengkaji dan mengkritisi suatu masalah kebijakan tertentu”. Aktor-aktor tersebut bekerja sama dengan menciptakan rasa saling percaya untuk mewujudkan tujuan yang telah direncanakan. Menurut Abdul Wahab, Solichin (2012: 221-222) “sintesis ini mengadopsi unit analisis para pendukung *bottom up* keragaman

menyeluruh aktor-aktor publik dan privat yang terlibat dalam masalah kebijakan disertai dengan perhatian mereka terhadap pemahaman perspektif dan strategi semua kategori aktor utama. Kemudian sintesis ini mengombinasikan titik permulaan ini dengan perhatian para pendukung *top down*, dengan perilaku di mana kondisi sosio ekonomi dan instrumen hukum membatasi perilaku”. Jadi dari pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa model hybrid mengkombinasikan model *top down* dan *bottom up*, tuntutan dari masyarakat akan dipertimbangkan oleh pemerintah dan dikombinasikan dengan keputusan yang akan dibuat oleh pemerintah yang disesuaikan dengan keadaan sosial dan ekonomi. Model hybrid juga dikemukakan oleh Grindle yang dikutip oleh Nugroho (2011:634) yang menyatakan bahwa “model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut”.

Menurut Grindle yang dikutip Nugroho (2011:634) Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut:

1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
 2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
 3. Derajat perubahan yang diinginkan
 4. Kedudukan pembuat kebijakan
 5. (Siapa) pelaksana program
 6. Sumber daya yang dikerahkan
- Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
2. Karakteristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Dalam model ini dapat dipahami bahwa variabel isi mencakup sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diperoleh oleh kelompok sasaran yang nanti akan dijadikan tolak ukur keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana perubahan yang terjadi terhadap kelompok sasaran, ketepatan sebuah program, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan dukungan dari sumber daya yang memadai.

Pada variabel konteks Grindle mengikutsertakan variabel lingkungan kebijakan yang lebih menitikberatkan pada politik dari para pelaku kebijakan. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, bahwa mereka yang akan mengimplementasikan program mungkin akan mencakup partisipasi tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah, baik itu kalangan birokrat, pengusaha maupun masyarakat umum. Keseluruhan aktor tersebut mungkin secara intensif ataupun tidak, tergantung konten dari program dan strukturnya dimana kebijakan tersebut dilaksanakan. Mereka ikut terlibat dalam implementasi program, dan setiap masing-masing aktor memiliki kepentingan tertentu terhadap program tersebut dan mereka berusaha mencapainya dengan membuat ketentuan-ketentuan dalam prosedur alokasinya.

Karakteristik lembaga dan penguasa, bahwa apa yang diimplementasikan mungkin adalah hasil dari perhitungan politik dari kepentingan dan persaingan antar kelompok untuk mendapatkan sumber daya yang terbatas, respon dari petugas yang mengimplementasikan, dan tindakan-tindakan elit politik, semuanya berinteraksi dalam konteks kelembagaan masing-masing. Analisis atas implementasi dari program yang spesifik dalam interaksinya akan mempertimbangkan penilaian kapabilitas kekuasaan dari para aktor, kepentingan-kepentingannya, dan strategi untuk mencapainya, serta karakteristik dari penguasa.

Kepatuhan dalam daya tanggap, bahwa dalam upaya untuk mencapai tujuan, birokrat berhadapan dengan dua masalah yang timbul dari interaksi dalam lingkungan program dan administrasi program. Yang pertama, birokrat harus berhadapan dengan masalah yang berkaitan dengan bagaimana menjaga kesehatan agar hasil akhir dari kebijakan dapat dicapai. Yang kedua, bagaimana responsivitas dari birokrat terhadap keinginan-keinginan dari mereka yang akan menerima manfaat dari pelayanan yang diberikannya agar tujuan kebijakan dan program dapat tercapai.

Agar efektif, maka implementor harus memahami dengan baik lingkungan dimana mereka akan merealisasikan kebijakan publik dan program-programnya (Suwitri, 2008:88).

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa dalam proses implementasi kebijakan peranan politik masih kuat, namun hal itu juga ditujukan kepada masyarakat agar hasil kebijakan dapat dimanfaatkan dengan baik dampaknya dan berpengaruh terhadap perubahan masyarakat sehingga akan digunakan untuk mengukur keberhasilan kebijakan dan sesuai dengan program yang telah direncanakan.

5. Pendekatan-pendekatan Implementasi Kebijakan

Proses implementasi pada umumnya cenderung mengarah pada pendekatan yang bersifat sentralistik atau dari atas ke bawah. Apa yang diimplementasikan adalah apa yang telah diputuskan. Namun, dalam masyarakat yang demokratis, seperti telah diungkapkan, peranan rakyat sebagai pemilik negara selalu harus diindahkan. Kebijakan dan implementasi dari kebijakan tersebut harus mengindahkan penerimaan rakyat. Kebijakan juga akan berjalan semakin baik apabila melibatkan masyarakat sebagai sasaran implemementasi kebijakan.

Sehubungan dengan kecenderungan dari implementasi yang bersifat sentralistik dan prinsip demokrasi, menurut Abidin (2012:155-157) implementasi kebijakan dapat dilihat dari empat pendekatan sebagai berikut:

a. Pendekatan Struktural (*Struktural Approach*)

Pendekatan ini melihat peran institusi atau organisasi sebagai sesuatu yang sangat menentukan. Oleh sebab itu, proses perumusan kebijakan perlu dilakukan bersama dengan proses penataan

institusi. Hal ini dapat dipahami mengingat organisasi adalah wadah dan alat untuk melaksanakan fungsi pemerintah. Namun, dalam hal-hal yang sudah biasa, di mana institusi atau organisasi sudah terlebih dahulu tersusun, implementasi kebijakan dikaitkan sesuai dengan bidang tugas dari organisasi yang sudah ada itu.

b. Pendekatan-pendekatan Prosedural dan Manajerial (*Procedural and Managerial Approach*)

Pendekatan ini melihat implementasi dalam bentuk langkah-langkah yang ditempuh dalam pelaksanaan. Pandangan ini lebih bersifat teknis. Implementasi tidak lain daripada langkah-langkah yang biasa dikenal dalam konsep *planning, programming, budgeting, dan supervision* (PPBS) atau *programming, evaluation, dan review technique* (PERT). Sesuai dengan pengertian prosedural, yang penting dalam proses implementasi adalah prioritas dan tata-urutan, baik dalam pengertian prioritas berdasarkan signifikansi, maupun prioritas menurut waktu.

c. Pendekatan-pendekatan Keprilakuan (*Behavior Approach*)

Pendekatan ini berhubungan dengan penerimaan atau penolakan masyarakat terhadap suatu kebijakan. Pengaruh faktor kejiwaan dalam suatu kebijakan sering kali sangat penting, bahkan lebih penting dari substansi yang terkandung dalam kebijakan. Di samping itu, seperti telah dibahas, penerimaan masyarakat terhadap kebijakan tidak hanya ditentukan oleh isi atau substansi kebijakan, tetapi juga oleh pendekatan dalam penyampaian dan cara mengimplementasikannya.

d. Pendekatan-pendekatan Politik (*Political Approach*)

Pendekatan politik adalah bahwa keberhasilan dari suatu kebijaksanaan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok berpengaruh (koalisi dari kelompok ini) untuk memaksakan kehendaknya, dengan kata lain pendekatan ini adalah mengacu kepada pola-pola kekuasaan dan pengaruhnya di dalam lingkungan organisasi.

Dari beberapa pendekatan dapat dijelaskan bahwa pendekatan dalam melakukan implementasi kebijakan lebih baik jika terdapat dua arah, dalam artian kebijakan dapat dibuat oleh pemerintah dan masyarakat memberikan masukan sehingga akan tercipta *feedback*.

6. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Soenarko (2005:186-187) faktor-faktor untuk keberhasilan atau pendukung pelaksanaan kebijakan tersebut adalah:

- a. Persetujuan, dukungan, dan kepercayaan dari rakyat;
- b. Isi dan tujuan kebijakan haruslah dimengerti secara jelas lebih dahulu;
- c. Pelaksana haruslah mempunyai cukup informasi, terutama mengenai kondisi dan kesadaran masyarakat yang dikenai dengan kebijakan itu;
- d. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan. Hal ini berarti diferensiasi kegiatan secara horizontal dan vertikal;
- e. Pembagian kekuasaan dan wewenang (*decentralization*) yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan;
- f. Pemberian tugas-tugas dan kewajiban-kewajiban (*deconcentration*) yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Selain ada faktor pendukung suatu implementasi kebijakan, ada pula faktor penghambatnya. Soenarko (2005:185) merinci faktor-faktor penghambat atau penyebab gagalnya implementasi kebijakan sebagai berikut:

- a. Teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat;
- b. Sarana yang dipilih untuk pelaksanaan tidak efektif;
- c. Sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya;
- d. Isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar;
- e. Ketidakpastian faktor intern dan faktor ekstern;
- f. Kebijakan yang ditetapkan mengandung banyak lubang;
- g. Dalam pelaksanaannya kurang memperhatikan masalah teknis;
- h. Adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantuan (waktu, uang, dan SDM).

Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan pasti ada/muncul ketika suatu kebijakan diterapkan di lapangan. Dimana bila suatu kebijakan kurang atau tidak memenuhi target saat

diimplementasikan, berarti ada suatu faktor yang menghambat kebijakan itu. Begitu pula bila suatu kebijakan memenuhi target bahkan melebihi target yang ditentukan saat diimplementasikan, berarti ada suatu faktor yang mendorong kebijakan tersebut.

D. Pemberdayaan

Menurut Suhendra (2006:74-75) “Pemberdayaan adalah suatu kegiatan yang berkesinambungan, dinamis, secara sinergis mendorong keterlibatan semua potensi yang ada secara evolutif, dengan keterlibatan semua potensi. Pemberdayaan masyarakat dapat diartikan bahwa masyarakat diberi kuasa, dalam upaya untuk menyebarkan kekuasaan, melalui pemberdayaan masyarakat, organisasi mampu menguasai atau berkuasa atas kehidupannya untuk semua aspek kehidupan politik, ekonomi, pendidikan, kesehatan, pengelolaan lingkungan dan sebagainya. Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep yang menekankan pada pembangunan ekonomi pada mulanya yang dikembangkan berdasarkan nilai-nilai masyarakat. Konsep pemberdayaan masyarakat sebagai salah satu alternatif pembangunan yang merubah paradigma pendekatan nasional menjadi pendekatan yang lebih partisipatif”.

Pemberdayaan masyarakat adalah suatu konsep yang mulia karena sangat menghargai harkat dan martabat manusia. Melalui pemberdayaan masyarakat diharapkan masyarakat dapat lebih mandiri dan inovatif sehingga masyarakat lebih maju. Pemberdayaan masyarakat analogis

dengan konsep demokrasi dan kesejahteraan sosial serta kedaulatan rakyat. Dengan kondisi pemberdayaan masyarakat yang tercipta disuatu masyarakat bangsa, maka akan terbentuk suatu sinergis berbagai komponen antara pemerintah, masyarakat serta pengusaha.

Prinsip-prinsip pengembangan masyarakat menurut Jim Ife yang dikutip oleh Suhendra (2006:88) adalah sebagai berikut:

- a. *Self reliance*
Bahwa dengan menambahkan percaya diri dalam pengembangan masyarakat, diupayakan penggunaan sumber-sumber setempat: keuangan, teknik, sumber alam maupun sumber daya manusia. Semakin lama masyarakat semakin tidak tergantung pada sumber-sumber dari luar dan akan menjadikan masyarakat semakin percaya diri.
- b. *Indefendence from the state*
Menekankan pada kemampuan otonomi dan kepercayaan diri pada masyarakat dan meminimalkan bantuan dana dari pemerintah. Apabila kondisi ini dapat tercipta maka pembangunan telah dilaksanakan dari rakyat, untuk rakyat dan oleh rakyat.
- c. *Immediate goals and ultimate visions*
Bahwa selalu ada hubungan dan saling ketergantungan antara tujuan segera dan tujuan visioner. Tujuan jangka pendek dan jangka panjang ini merupakan hal penting dan esensial yang sejalan.

E. Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM)

1. Pengertian Usaha Mikro Kecil Menengah

Usaha Mikro Kecil Menengah mempunyai begitu banyak pengertian dari berbagai sudut pandang, diantaranya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dalam Pasal 1 yang berbunyi:

- a. Usaha mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
- b. Usaha kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari Usaha Menengah atau Usaha Besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.
- c. Usaha menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau Usaha Besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

2. Peran Usaha Mikro Kecil Menengah

Peran usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) dalam perekonomian Indonesia paling tidak dapat dilihat dari kedudukannya sebagai pemain utama dalam kegiatan ekonomi di berbagai sektor, penyedia lapangan kerja yang terbesar, pemain penting dalam

pengembangan kegiatan ekonomi lokal dan pemberdayaan masyarakat, pencipta pasar baru dan sumber inovasi, serta sumbangannya dalam menjaga neraca pembayaran melalui kegiatan ekspor. Peranan UMKM perlu dipertimbangkan untuk pembangunan ekonomi nasional di masa mendatang. UMKM juga mampu meningkatkan pendapatan daerah melalui produk yang dikembangkan sehingga apabila kondisi perekonomian daerah meningkat otomatis perkembangan ekonomi nasional juga semakin baik.

Menurut Panji Anoraga dan Djoko Sudantoko (2002:25), kelebihan yang dimiliki oleh usaha kecil dibanding sektor usaha lain adalah:

- a. Usaha kecil beroperasi menyebar diseluruh pelosok dengan berbagai ragam bentuk usaha. Hal ini karena banyak usaha kecil timbul untuk memenuhi permintaan (*aggregate demand*) yang terjadi di daerah regionalnya. Bisa jadi orientasi produksi usaha kecil tidak terbatas hanya pada orientasi produk, melainkan sudah mencapai taraf orientasi konsumen. Untuk itu diperlukan suatu keputusan manajerial yang menuntut kejelian tinggi. Dengan penyebaran usaha kecil yang cukup luas, berarti masalah urbanisasi dan kesenjangan sosial antara desa dengan kota dapat ditekan. Setidak-tidaknya hal ini dapat mengurangi konsentrasi intensitas lapangan kerja pada daerah tertentu yang akan menimbulkan efek urbanisasi serta masalah sosial lainnya.
- b. Usaha kecil beroperasi dengan investasi modal aktiva tetap pada tingkat yang rendah. Sebagian besar modal terserap pada kebutuhan modal kerja. Karena yang dipertaruhkan kecil, implikasinya usaha kecil memiliki kebebasan yang tinggi untuk keluar masuk pasar. Dengan demikian, kegiatan produksi dapat dihentikan sewaktu-waktu jika kondisi perekonomian yang dihadapi kurang menguntungkan. Konsekuensi lain dari rendahnya aktiva tetap adalah mudah memperbaharui produknya, sehingga akibatnya akan memiliki derajat imunitas yang tinggi terhadap gejolak perekonomian internasional.
- c. Sebagian besar usaha kecil dikatakan padat karya (*labor intencive*) yang disebabkan penggunaan teknologi yang sederhana. Persentase distribusi nilai tambah pada tenaga kerja relatif besar. Dengan demikian, distribusi pendapatan bisa lebih tercapai. Selain

itu, keunggulan usaha kecil terdapat pada hubungan yang erat antara pemilik dengan karyawan sehingga mengurangi terjadinya PHK. Hal ini menunjukkan bahwa betapa usaha kecil memiliki fungsi sosial ekonomi yang tinggi.

Pengembangan UMKM diharapkan lebih dimaksimalkan mengingat peranannya yang begitu besar. Melalui UMKM pengangguran menjadi berkurang dan UMKM yang berkualitas mampu melakukan pemasaran ke luar negeri sehingga dapat meningkatkan devisa negara. UMKM bersifat fleksibel sehingga mampu menyesuaikan dengan keadaan ekonomi nasional.

3. Masalah Usaha Mikro Kecil Menengah

Dalam perkembangan jaman yang semakin maju, UMKM sering menghadapi beberapa persoalan-persoalan yang sudah tentu membutuhkan adanya penyelesaian, namun masih terdapat kelemahan-kelemahan yang terlihat pada usaha kecil dalam menghadapi permasalahan, diantaranya (Yustika, 2003:115-116):

- a. Kegiatan cenderung tidak formal dan jarang memiliki rencana;
- b. Struktur organisasi bersifat sederhana;
- c. Jumlah tenaga kerja terbatas dengan pembagian kerja yang longgar;
- d. Kebanyakan tidak melakukan pemisahan antara kekayaan pribadi dengan kekayaan perusahaan;
- e. Sistem akuntansi kurang baik, bahkan tidak memiliki sama sekali;
- f. Skala ekonomi terlalu kecil sehingga sukar menekan biaya;
- g. Kemampuan pemasaran serta diversifikasi pasar cenderung terbatas;
- h. Margin keuntungan sangat tipis.

Menurut Tambunan (2002:80) bahwa masalah umum dari UMKM di Indonesia yaitu:

UMKM di Indonesia umumnya masih menggunakan teknologi lama/tradisional dalam bentuk mesin-mesin tua atau alat-alat yang sifatnya manual. Keterbelakangan teknologi ini tidak hanya membuat rendahnya *total factor productivity* dan efisiensi di dalam proses produksi, tetapi juga rendahnya kualitas produk yang dibuat.

Pada umumnya permasalahan yang dihadapi oleh usaha mikro, kecil, dan menengah, antara lain meliputi (Hafsah, 2004:41-42):

1. Faktor Internal

a. Kurangnya Permodalan

Permodalan merupakan faktor utama yang diperlukan untuk mengembangkan suatu unit usaha kecil. Kurangnya permodalan UMKM, oleh karena pada umumnya usaha mikro, kecil, dan menengah merupakan usaha perorangan atau perusahaan yang sifatnya tertutup, yang mengandalkan pada modal dan si pemilik yang jumlahnya sangat terbatas, sedangkan modal pinjaman dan bank atau lembaga keuangan lainnya sulit diperoleh, karena persyaratan secara administratif dan teknis yang diminta oleh bank tidak dapat dipenuhi.

b. Sumber Daya Manusia (SDM) yang Terbatas

Sebagian besar usaha kecil tumbuh secara tradisional dan merupakan usaha keluarga yang turun temurun. Keterbatasan SDM usaha kecil baik dari segi pendidikan formal maupun pengetahuan dan keterampilannya sangat berpengaruh terhadap manajemen pengelolaan usahanya, sehingga usaha tersebut sulit untuk berkembang dengan optimal. Disamping itu dengan keterbatasan SDM-nya, unit usaha tersebut relatif sulit untuk mengadopsi perkembangan teknologi baru untuk meningkatkan daya saing produk yang dihasilkannya.

c. Lemahnya Jaringan Usaha dan Kemampuan Penetrasi Pasar

Usaha kecil yang pada umumnya merupakan unit usaha keluarga, mempunyai jaringan usaha yang sangat terbatas dan kemampuan penetrasi pasar yang rendah, oleh karena produk yang dihasilkan jumlahnya sangat terbatas dan mempunyai kualitas yang kurang kompetitif.

2. Faktor Eksternal

a. Iklim Usaha Belum Sepenuhnya Kondusif

Kebijakan pemerintah untuk menumbuh kembangkan usaha mikro, kecil, dan menengah, meskipun dari tahun ke tahun terus disempurnakan, namun dirasakan belum sepenuhnya kondusif. Hal ini terlihat antara lain masih terjadinya persaingan yang kurang sehat antara pengusaha-pengusaha kecil dan pengusaha-pengusaha besar.

b. Terbatasnya Sarana dan Prasarana Usaha

Kurangnya informasi yang berhubungan dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, menyebabkan sarana dan prasarana yang mereka miliki juga tidak cepat berkembang dan kurang mendukung kemajuan usahanya sebagaimana yang diharapkan.

c. Implikasi Otonomi Daerah

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, kewenangan daerah mempunyai otonomi untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat. Perubahan sistem ini akan mengalami implikasi terhadap pelaku bisnis kecil dan menengah berupa pungutan-pungutan baru yang dikenakan pada usaha mikro, kecil, dan menengah. Jika kondisi ini tidak segera dibenahi maka akan menurunkan daya saing usaha mikro, kecil, dan menengah.

d. Implikasi Perdagangan Bebas

Sebagaimana diketahui bahwa AFTA yang mulai berlaku tahun 2003 dan APEC tahun 2020 yang berimplikasi luas terhadap usaha mikro, kecil, dan menengah untuk bersaing dalam perdagangan bebas. Dalam hal ini mau tidak mau usaha mikro, kecil, dan menengah dituntut untuk melakukan proses produksi dengan produktif dan efisien, serta dapat menghasilkan produk yang sesuai dengan frekuensi pasar global dengan standar kualitas seperti isu kualitas (ISO 9000), isu lingkungan (ISO 14.000) dan isu Hak Asasi Manusia (HAM) serta isu ketenagakerjaan. Isu ini sering digunakan secara tidak *fair* oleh negara maju sebagai hambatan (*Non Tariff Barrier for Trade*).

e. Sifat produk dengan *lifetime* pendek sebagian besar produk industri kecil memiliki ciri atau karakteristik sebagai produk-produk *fashion* dan kerajinan dengan *lifetime* yang pendek.

f. Terbatasnya Akses Pasar

Terbatasnya akses pasar akan menyebabkan produk yang dihasilkan tidak dapat dipasarkan secara kompetitif baik di pasar nasional maupun internasional.

Tantangan yang dihadapi UMKM mengenai kawasan yang digunakan sebagai *market* adalah (Dirjen Industri dan Dagang Kecil Menengah, 2002:4):

1. Kawasan industri kecil dan menengah yang disediakan Pemerintah Daerah pada umumnya masih dianggap kurang strategis oleh pengusaha untuk melakukan bisnis (lokasi jauh, sarana dan prasarana terbatas)
2. Pembangunan kawasan baru bagi UMKM memerlukan investasi cukup besar, sementara sumber daya (dana) pemerintah terbatas, sedangkan minat investor kurang

3. Program dan kegiatan dari berbagai instansi terkait yang ditujukan kepada kawasan pada umumnya kurang koordinatif, sehingga hasilnya tidak efektif dan efisien.

Di sisi lain, Tambunan (2002:74) menyatakan bahwa masalah yang terjadi terhadap Usaha Kecil di Indonesia yaitu:

“UMKM, khususnya Usaha Kecil di Indonesia menghadapi dua masalah utama dalam aspek finansial: mobilitas modal awal dan akses ke modal kerja, dan finansial jangka panjang untuk investasi yang sangat diperlukan demi pertumbuhan output jangka panjang. Walaupun pada umumnya modal awal bersumber dari modal (tabungan) sendiri atau sumber-sumber informal, namun sumber-sumber permodalan ini sering tidak cukup untuk kegiatan produksi, apalagi untuk investasi (perluasan kapasitas produksi atau mengganti mesin-mesin tua)”.

Berbagai masalah dan tantangan tersebut yang harus segera diatasi oleh pemerintah agar tidak menimbulkan dampak yang lebih luas lagi. Sehingga dapat fokus terhadap solusi yang direncanakan.

F. Morning On Panglima Sudirman Street (MPS2)

1. Sejarah MPS2

Morning On Panglima Sudirman Street (MPS2) adalah suatu kegiatan di Jalan Panglima Sudirman yang merupakan agenda rutin berkelanjutan setiap 3 bulan sekali kegiatan dengan tema sesuai dengan *event* hari besar nasional, hari besar keagamaan dan atau peringatan hari-hari khusus pada bulan yang bersangkutan. Kegiatan tersebut berupa sebuah pagelaran dan sebagai tempat berjualan pengusaha UMKM di Kota Probolinggo sepanjang jalan Panglima Sudirman. Ide awal munculnya program MPS2 bermula untuk meningkatkan perekonomian daerah Kota

Probolinggo, diperlukan upaya untuk menggerakkan sektor riil yang didukung dengan meningkatkan kreatifitas dan inovasi masyarakat dalam suatu kegiatan yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan di daerah baik oleh pemerintah , dunia usaha maupun masyarakat.

Selain itu, latar belakang atau sejarah munculnya program ini berdasarkan visi pemerintah Kota Probolinggo 2006-2009 “Terwujudnya kota Probolinggo sebagai tujuan investasi yang prospektif, kondusif dan partisipatif”. Selanjutnya dikembangkan menjadi rancangan visi pemerintah Kota Probolinggo 2010-2014 “Terwujudnya kesejahteraan masyarakat kota Probolinggo melalui percepatan penanggulangan kemiskinan dan pengangguran berbasis investasi produktif dan berkesinambungan”. Atas dasar visi tersebut, maka Kepala Bappeda Kota Probolinggo, Ir. Budi Krisyanto, M.Si menciptakan sebuah program berbasis ekonomi kerakyatan yang bernama *Morning On Panglima Sudirman Street* (MPS2).

Program tersebut juga diatur dalam Peraturan Walikota Probolinggo No. 17 Tahun 2009 Tentang Kegiatan Pagi di Jalan Panglima Sudirman “*Morning On Panglima Sudirman Street* (MPS2)”. Kegiatan awal dilakukan sosialisasi pada setiap stakeholder baik Sekretaris Daerah maupun masyarakat dan di tiga Kantor Kelurahan yakni Kelurahan Kebonsari Kulon, Kelurahan Jati, dan Kelurahan Tisnonegaran karena pelaksanaan program MPSS berada di kawasan tiga kelurahan tersebut.

2. Maksud dan Tujuan MPS2

Menurut Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Kegiatan Pagi di Jalan Panglima Sudirman “*Morning On Panglima Sudirman Street* (MPS2)” maksud diselenggarakannya “*Morning On Panglima Sudirman Street* ” (Pagi di Jalan Panglima Sudirman) untuk menggerakkan perekonomian masyarakat Kota Probolinggo. Sedangkan tujuan “*Morning On Panglima Sudirman Street* ” (Pagi di Jalan Panglima Sudirman) antara lain adalah:

- a. Memberikan kesempatan kepada pelaku usaha (UMKM-PKL) untuk mengembangkan pemasaran produknya;
- b. Mengembangkan kreatifitas dan inovasi masyarakat Kota Probolinggo.

3. Manfaat MPS2

Menurut Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 17 Tahun 2009 Tentang Kegiatan Pagi di Jalan Panglima Sudirman “*Morning On Panglima Sudirman Street* (MPS2)” manfaat yang dapat diambil dari penyelenggaraan “*Morning On Panglima Sudirman Street*” (Pagi di Jalan Panglima Sudirman) antara lain:

- a. Meningkatnya kegiatan perekonomian daerah yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi;
- b. Meningkatnya pendapatan masyarakat khususnya UMKM-PKL;

- c. Memacu masyarakat Kota Probolinggo untuk berpikir kreatif dan inovatif;
- d. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan Kota Probolinggo.

