

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Administrasi publik adalah proses kerjasama yang berlaku dalam organisasi publik untuk memberikan pelayanan kepada publik. Dengan rumusan yang belum spesifik, administrasi publik adalah proses kerjasama yang berlaku dalam organisasi publik untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dan pembangunan (Zauhar, 1996 : 33). Sedangkan R.C Chandler dan J.C. Plano, (dalam Indradi, 2010 : 144) mendefinisikan administrasi publik adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Jadi dapat disimpulkan administrasi publik merupakan proses kerjasama yang dilakukan oleh organisasi publik untuk melaksanakan fungsi pemerintahan seperti membuat keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Nigro dan Nigro, dalam (Zauhar, 1996 : 31), mengartikan *Public Administration* sebagai Administrasi publik yang mendefinisikan administrasi publik sebagai berikut :

- a) Usaha kerjasama kelompok di dalam suatu organisasi publik.
- b) Mencakup tiga buah badan/lembaga (eksekutif, legislatif dan yudikatif) serta interrelasi di antara kegiatannya.
- c) Mempunyai peran yang sangat penting dalam merumuskan kebijaksanaan publik, dan oleh karenanya merupakan bagian dari proses politik.

- d) Mempunyai perbedaan yang sangat jelas dengan administrasi privat.
- e) Mempunyai kaitan yang erat dengan berbagai macam kelompok dan individu dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Administrasi publik harus berfungsi dengan baik khususnya di negara sedang berkembang, banyak program-program pemerintah berhenti ditengah jalan karena administrasi publik tidak berjalan dengan baik. Hal itu sesuai menurut Zauhar (1996 : 2), bahwa di dunia ini terdapat berbagai macam kepentingan yang bertentangan satu sama yang lain, yang penyelesaiannya dapat dilakukan dengan baik, hanya jika administrasi berfungsi dengan baik. Zauhar (1996 : 7), juga menjelaskan:

Bahwa tidak ada organisasi yang sukses dalam mencapai tujuannya tanpa dukungan administrasi yang efektif. Dalam konteks yang agak luas, pencapaian tujuan ekonomi, sosial, politik, militer atau keagamaan dari suatu organisasi sangat tergantung pada administrasi yang efisien. Usaha kelompok bertanggung jawab untuk memajukan masyarakat dan sebaliknya kemajuan masyarakat di tunjang oleh administrasi yang berkelanjutan dan tertib. Administrasi yang efisien secara nyata memberikan andil yang sangat besar bagi suksesnya suatu organisasi dan akhirnya akan mengarah pada kemakmuran masyarakat.

Di dalam pelaksanaannya, administrasi publik sebisa mungkin diharuskan untuk selalu memberikan atau membuat kebijakan-kebijakan yang berorientasi pada masyarakat luas mengingat banyaknya permasalahan-permasalahan yang ada

di dalam masyarakat tersebut. Berdasarkan hal tersebut, Zauhar (1996 : 3) menjelaskan bahwa persoalan yang harus ditangani oleh administrasi publik semakin hari kian rumit dan beragam, baik kualitas maupun kuantitasnya. Di lain pihak sumber daya dan dana yang dimiliki oleh administrasi publik sangat terbatas. Oleh karena itu maka di dalam pelaksanaannya administrasi publik tidak bisa mengerjakan pekerjaannya secara serentak dengan tingkat yang sama tinggi. Administrasi publik harus mempunyai prioritas yang terencana.

Berdasarkan pernyataan yang telah dipaparkan diatas, upaya untuk memecahkan isu-isu publik dilakukan melalui pembuatan kebijakan publik yang dilakukan oleh aktor-aktor administrasi publik. Kebijakan publik yang dibuat oleh administrasi publik haruslah mewakili harapan masyarakat. Oleh sebab itu dalam melancarkan operasi yang dilakukan oleh Adminitrasi publik dituangkan melalui pembentukan sebuah kebijakan publik yang terencana agar kebijakan yang dihasilkan mampu mewujudkan harapan dan kesejahteraan masyarakat.

B. Konsep Implementasi Kebijakan Publik.

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Secara umum istilah implementasi dalam kamus besar bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan. Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu.

Kamus Webster, merumuskan bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carryingout* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu), *to give practicia effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu). Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk

mengimplementasikan sesuatu harus disertakan sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu.

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan publik adalah hal yang paling berat, karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu, ancaman utama adalah konsistensi implementasi. Di bawah ini akan dijelaskan secara singkat beberapa teori implementasi kebijakan.

Implementasi kebijakan dapat dikatakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu : tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Berikut akan dijelaskan mengenai konsep Implementasi yang dipaparkan oleh beberapa ahli diantaranya :

Sementara Budi Winarno (2002), yang mengatakan bahwa implementasi kebijakan dibatasi sebagai menjangkau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu pemerintah dan individu-individu swasta (kelompok-kelompok) yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan sebelumnya.

Adapun makna implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) sebagaimana dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008 : 65), mengatakan bahwa, yaitu,

“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 menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Dari pandangan kedua ahli diatas dapat dikatakan bahwa suatu proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu program yang telah ditetapkan serta menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi segala pihak yang terlibat, sekalipun dalam hal ini dampak yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan.

Van Meter dan Van Horn (Budi Winarno, 2002;102) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan individu-individu (kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya.

Micahel Howlet dan M. Ramesh (1995;11) dalam buku Subarsono (2006;13), bahwa :

“Implementasi kebijakan adalah proses untuk melakukan kebijakan supaya mencapai hasil”

Dari definisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas, atau kegiatan mencapai tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (output), yaitu : tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Meter dan Horn (Subarsono 2006;99) mengemukakan bahwa terdapat enam variable yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni :

- 1) Standar dan sasaran kebijakan, dimana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisir apabila standar dan sasaran kebijakan kabur,
- 2) Sumberdaya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.
- 3) Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- 4) Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi

yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

- 5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- 6) Disposisi implementor yang mencakup tiga hal yang penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki implementor.

Dari definisi diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan terdiri dari tujuan atau sasaran kebijakan, aktivitas, atau kegiatan pencapaian tujuan, dari hasil kegiatan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (ouput), yaitu : tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

2. Teori-teori Implementasi

Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci. Implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap fix. Berikut disini pengertian implementasi menurut para ahli.

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Marjone dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2002), mengemukakan implementasi sebagai evaluasi. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004;70) mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”. Pengertian implementasi sebagai aktivitas yang saling menyesuaikan juga dikemukakan oleh Mclaughin (dalam Nurdin dan Usman, 2004). Adapun Scubert (dalam Nurdin dan Usman, 2002;70) mengemukakan bahwa “implementasi adalah system rekayasa”.

Subarsono (2008;89), mengemukakan beberapa teori dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan, yaitu :

a. Teori George C. Edward

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu :

- a) Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

- b) Sumberdaya, dimana meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, misalnya kompetensi implementor dan sumber daya finansial.
- c) Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Edward III (1980;98) menyatakan bahwa sikap dari pelaksana kadangkala menyebabkan masalah apabila sikap atau cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi dapat mempertimbangkan atau memperhatikan aspek penempatan pegawai (pelaksana) dan insentif.
- d) Struktur birokrasi, merupakan susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan (Edward III, 1980;125). Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan

pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi adalah *Standart Operating Procedure* (SOP) dan fragmentasi.

b. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Teori ini berpendapat bahwa terdapat empat kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu Karakteristik masalah (*tractability of the problems*)

- a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan dimana di satu pihak terdapat beberapa masalah sosial yang secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air bersih bagi penduduk.
- b) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogeny, karena tingkat pemahaman kelompok sasaran relatif sama.
- c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi, dimana sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi dan sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
- d) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan dimana sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat

kognitif akan relatif mudah diimplementasikan dibanding program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

Karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*), yaitu :

- a) Kejelasan isi kebijakan, yaitu karena semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan, maka akan lebih mudah diimplementasikan, karena implementor mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata.
- b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis, dimana kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, meskipun untuk beberapa lingkungan tertentu perlu ada modifikasi.
- c) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut, dimana sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial, setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya memerlukan biaya,
- d) Seberapa besar adanya ketertarikan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana, dimana kegagalan kerja sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
- e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.

- f) Tingkat komitmen aparat, terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di Negara-negara dunia ke tiga, khususnya Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.
- g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan, dimana suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan di banding program yang tidak melibatkan masyarakat.

Lingkungan kebijakan (*nonstatutory variable effecting implementation*), yaitu :

- a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi dimana masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program pembaharuan disbanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional.
- b) Dukungan publik sebuah kebijakan, dimana kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik, sebaliknya kebijakan yang bersifat disintensif, misalnya kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) akan kurang mendapatkan dukungan publik.
- c) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*), dimana kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat

mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, yaitu kelompok dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan, dan kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap badan-badan pelaksana.

- d) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial, sehingga aparat pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

c. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Meter dan Van Horn (Subarsono 2006;99) mengemukakan bahwa terdapat lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni :

- a) Standar dan sasaran kebijakan, dimana standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan apabila standar dan sasaran kebijakan kabur,
- b) Sumberdaya, dimana implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non manusia.

- c) Hubungan antar organisasi, yaitu dalam banyak program, implementor sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, sehingga diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- d) Karakteristik agen pelaksana yaitu mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifa opini publik yang ada di lingkungan, serta apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- f) Disposisi implementor yang mencakup tiga hal penting, yaitu respon implementor terhadap kebijakan, kognisi yaitu pemahaman terhadap kebijakan, intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

d. Teori David L. Wimer dan Aidan R. Vining

Welmer dan Vining (Subarsono 2006;1043) mengemukakan bahwa terdapat tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program, yaitu :

- 1) Logika kebijakan. Dimana hal ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapatkan dukungan teoritis.
- 2) Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan, dimana yang dimaksud lingkungan dalam hal ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis. Suatu kebijakan yang berhasil pada suatu daerah, bisa saja gagal diimplementasikan pada daerah lain yang berbeda.
- 3) Kemampuan implementor kebijakan. Tingkat kompetensi implementor mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

C. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan

Secara *etimologis* istilah *policy* (kebijakan) berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan Latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sanskerta/*polis* (negara-kota) dan *pur* (kota) dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (Negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris Pertengahan menjadi *policie* yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan” (Dunn 2003:51).

Kebijakan merupakan suatu keputusan yang digunakan untuk mengatasi masalah atau memecahkan suatu masalah tingkahlaku secara umum. Baik kepada

pemerintah yang membuat keputusan maupun kepada yang tidak membuat suatu kebijakan tersebut.

Menurut Pasolong (2007:39), bahwa pada umumnya kebijakan dapat dibedakan atas empat bentuk, yaitu:

- 1.1 *Regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang
- 1.2 *Redistributive*, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin.
- 1.3 *Distributive*, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumber daya tertentu, dan
- 1.4 *Constituent*, yaitu ditujukan untuk melindungi negara.

Dengan definisi berbagai kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan serangkaian konsep dan tindakan yang dibuat atau diusulkan oleh orang atau kelompok yang di gunakan untuk mencapai suatu tujuan. Tujuan tersebut berasal dari input (orang/sekelompok orang). Yang kemudian dikumpulkan menjadi sebuah kebijakan yang tepat sasaran.

2. Pengertian Kebijakan Publik

Dalam upaya pemerintah untuk menanggapi kepentingan masyarakat, yang dalam kondisi dan situasi tertentu nampak sebagai masalah (*problem*), yang kemudian merupakan *public issues*, maka *public policy* sebagai suatu keputusan haruslah ditetapkan tepat pada waktunya, tidak boleh tergesa-gesa namun juga tidak boleh ditetapkan secara terlambat. Berikut beberapa definisi kebijakan publik

:

- a. *Public policy* merupakan suatu keputusan. Namun tidak sekedar keputusan yang hidup “*a standing decision*”, yang mempunyai tujuan untuk memenuhi kepentingan masyarakat (*public interest*). Dalam menetapkan kebijakan publik pasti menimbulkan pengorbanan dari sebagian masyarakat baik itu besar ataupun kecil. (Soenarko, 2005:44)
- b. *Public policy as a projected of goals, values, and practice*. (Harold D Laswell dan Abraham Kaplan (dalam Islamy, 1991:15)
- c. *Public policy is as purposive course of action, followed by an actor or a set off actors indealing with a problem or matter of concern*. (James E Anderson dalam Soenarko, 2005:42).
- d. Kebijakan publik adalah hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan (Nugroho, 2006:55).

Profesor Islam Islami mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Beliau menyimpulkan beberapa definisi kebijakan publik sebagai berikut (Islamy, 1991 : 20-21) :

- a. Kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
- c. Kebijakan publik baik itu melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

- d. Kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Berbicara kebijakan publik tidak akan terlepas dari masalah publik. Masalah publik adalah masalah yang berdampak pada kehidupan publik. Sedangkan kebijakan publik merupakan agenda kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah sebagai bentuk tanggapan (*responsivness*) terhadap masalah publik. Dalam menyelesaikan masalah publik faktor yang terpenting adalah hubungan normatif antara pejabat publik dengan masyarakat yang dipimpin. Adapun ukuran-ukuran normatif yang terdapat dalam interaksi antara penguasa, penyelenggara, atau administrator negara dengan rakyat, serta seharusnya kebijakan-kebijakan publik itu dilaksanakan meliputi keadilan sosial, partisipasi dan aspirasi warga negara, masalah-masalah lingkungan, pelayanan umum, moral individu atau moral kelompok, pertanggung jawaban administrasi.

D. Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah

1. Pengertian UMKM

Menurut Rudjito (2003) Usaha Kecil dan Menengah (UKM) di Indonesia yang memiliki peranan yang penting dalam perekonomian Indonesia, baik ditinjau dari segi jumlah usaha maupun dari segi penciptaan lapangan kerja. Definisi UMKM yang diberikan oleh beberapa lembaga, yaitu :

Dalam pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah bahwa yang di maksud Usaha Mikro adalah : “Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha

perorangan yang memenuhi Usaha Mikro, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Dalam pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah bahwa yang dimaksud Usaha Kecil adalah : “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 maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria usaha kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.” Dalam pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah bahwa yang dimaksud adalah :

1. Usaha Mikro

Kriteria kelompok usaha mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

2. Usaha Kecil

Kriteria Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh 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.

3. Usaha Menengah

Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan 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 besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.

2. Asas dan Tujuan UMKM

Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah berasaskan :

1. Kekeluargaan

Pengertian dari asas Kekeluargaan adalah asas yang melandasi upaya pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah sebagai bagian dari perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, keseimbangan kemajuan, dan kesatuan ekonomi nasional untuk kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

2. Demokrasi Ekonomi

Pengertian dari asas Demokrasi Ekonomi adalah pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan menengah diselenggarakan sebagai kesatuan dari pembangunan perekonomian nasional untuk mewujudkan kemakmuran rakyat.

3. Kebersamaan

Pengertian dari asas kebersamaan adalah asas yang mendorong peran seluruh Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dan dunia usaha secara bersama-sama dalam kegiatannya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

4. Efisiensi berkeadilan

Pengertian dari asas efisiensi berkeadilan adalah asas yang mendasari pelaksanaan pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan menengah dengan mengedepankan efisiensi berkeadilan dalam usaha untuk mewujudkan iklim usaha yang adil, kondusif dan berdaya saing.

5. Berkelanjutan

Pengertian dari asas berkelanjutan adalah asas yang secara terencana mengupayakan berjalannya proses pembangunan melalui pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang dilakukan secara berkesinambungan sehingga terbentuk perekonomian yang tangguh dan mandiri.

6. Berwawasan Lingkungan

Pengertian dari asas berwawasan lingkungan adalah asas pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang dilakukan dengan tetap memperhatikan dan mengutamakan perlindungan dan pemeliharaan lingkungan hidup.

7. Kemandirian

Pengertian dari asas kemandirian adalah asas pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang dilakukan dengan tetap menjaga dan mengedepankan potensi, kemampuan dan kemandirian Usaha Mikro, Kecil dan menengah.

8. Keseimbangan Kemajuan

Pengertian dari asas keseimbangan kemajuan adalah asas pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan menengah yang berupaya menjaga keseimbangan kemajuan ekonomi wilayah dalam kesatuan ekonomi nasional.

9. Kesatuan Ekonomi Nasional

Pengertian dari asas Kesatuan Ekonomi Nasional adalah asas pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang merupakan bagian dari pembangunan kesatuan ekonomi nasional.

3. Prinsip dan Tujuan Pemberdayaan UMKM

Prinsip pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang telah tertuang pada pasal 4 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah yaitu :

1. Penumbuhan kemandirian, kebersamaan, dan kewirausahaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah untuk berkarya dengan prakarsa sendiri.
2. Perwujudan kebijakan publik yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan.
3. Pengembangan usaha berbasis potensi daerah dan berorientasi pasar sesuai dengan kompetensi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
4. Peningkatan daya saing Usaha Mikro, Kecil dan menengah.
5. Penyelenggaraan perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian secara terpadu.

Sedangkan tujuan pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang telah tertuang pada pasal 5 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah adalah :

1. Mewujudkan struktur perekonomian nasional yang seimbang, berkembang, dan berkeadilan.
2. Menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

3. Meningkatkan peran Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dalam pembangunan daerah, penciptaan lapangan kerja, pemerataan pendapatan, pertumbuhan ekonomi, dan pengentasan rakyat dari kemiskinan.

E. Good Governance

1. Pengertian Good Governance

Good Governance Menurut Koiman (2009:273), governance merupakan serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut. Governance merupakan mekanisme-mekanisme, proses-proses dan institusi-institusi melalui warga Negara mengartikulasi kepentingan-kepentingan mereka, memediasi perbedaan-perbedaan mereka serta menggunakan hak dan kewajiban legal mereka. Governance merupakan proses lembaga-lembaga pelayanan , mengelola sumber daya publik dan menjamin realita hak azasi manusia. Dalam konteks ini good governance memiliki hakikat yang sesuai yaitu bebas dari penyalahgunaan wewenang dan korupsi serta dengan pengakuan hak yang berlandaskan pada pemerintahan hukum.

Menurut Mardiasmo (2005:114) mengemukakan bahwa orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan good governance, dimana pengertian dasarnya adalah tata kelola pemerintahan yang baik. Menurut OECD dan World Bank (Sedarmayanti, 2009:273), Good Governance

sebagai penyelenggaraan manajemen pembangunan solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi secara politik dan administrasi, menjalankan disiplin anggaran serta pendiptaan kerangka kerja politik dan hukum bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan.

Menurut Rochman (2009:276) Governance adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan non negara dalam satu usaha kolektif. Menurut dokumen United Nation Development Program (UNDP: 2004), tata kelola pemerintahan yang baik adalah “Penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi kesejahteraan integritas, dan kohesivitas sosial dalam masyarakat“.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa Good Governance merupakan tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik, dan administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan tersebut mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

2. Prinsip-Prinsip Good Governance.

Kunci utama untuk memahami pemerintahan yang baik (good governance) adalah pemahaman atas prinsip-prinsip yang terdapat di dalamnya. Selain itu, penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab baru akan tercapai apabila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi, dan administrasi ketiga komponen good governance tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara. Interaksi dan kemitraan seperti ini biasanya baru dapat berkembang subur apabila prinsip-prinsip good governance telah diterapkan dengan baik.

F. Teori Pemberdayaan

1. Teori Ketergantungan Kekuasaan (power-dependency).

Power merupakan kunci konsep untuk memahami proses pemberdayaan. Pemikiran modern tentang kekuasaan dimulai dalam tulisan-tulisan dari Nicollo Machiavelli (*The Prince* , awal abad ke-16) dan Thomas Hobbes (*Leviathan* abad, pertengahan-17). Tujuan dari kekuasaan adalah untuk mencegah kelompok dari berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan juga untuk memperoleh persetujuan pasif kelompok ini untuk situasi ini. Power merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari interaksi sosial. Kekuasaan adalah fitur yang tidak terpisahkan dari kehidupan sosial. Hal ini selalu menjadi bagian dari hubungan, dan tanda-tanda yang dapat dilihat bahkan pada tingkat interaksi mikro (Sadan, 1997).

Lebih lanjut (Abbot, 1996:16-17) menyatakan bahwa pengembangan masyarakat perlu memperhatikan kesetaraan (equality), konflik dan hubungan pengaruh kekuasaan (power relations) atau jika tidak maka tingkat keberhasilannya rendah. Setelah kegagalan teori modernisasi muncul teori ketergantungan, dimana teori ketergantungan pada prinsipnya menggambarkan adanya suatu hubungan antar negara yang timpang, utamanya antara negara maju (pusat) dan negara pinggiran (tidak maju). Menurut Abbot (1996: 20) dari teori ketergantungan muncul pemahaman akan keseimbangan dan kesetaraan, yang pada akhirnya membentuk sebuah pemberdayaan (empowerment) dalam partisipasi masyarakat dikenal sebagai teori keadilan.

Pada konteks pemberdayaan maka teori ketergantungan dikaitkan dengan kekuasaan yang biasanya dalam bentuk kepemilikan uang/modal. Untuk mencapai suatu kondisi berdaya/ kuat/mandiri, maka sekelompok masyarakat harus mempunyai keuangan/ modal yang kuat. Selain uang/modal, maka ilmu pengetahuan/ knowledge dan aspek people/sekumpulan orang/ massa yang besar juga harus dimiliki agar kelompok tersebut mempunyai power. Kelompok yang memiliki power maka kelompok itu akan berdaya.

2. Teori Sistem (The Social System).

Talcott Parsons (1991) melahirkan teori fungsional tentang perubahan. Seperti para pendahulunya, Parsons juga menganalogikan perubahan sosial pada masyarakat seperti halnya pertumbuhan pada makhluk hidup. Komponen utama pemikiran Parsons adalah adanya proses diferensiasi. Parsons berasumsi bahwa setiap masyarakat tersusun dari sekumpulan subsistem yang berbeda

berdasarkan strukturnya maupun berdasarkan makna fungsionalnya bagi masyarakat yang lebih luas. Ketika masyarakat berubah, umumnya masyarakat tersebut akan tumbuh dengan kemampuan yang lebih baik untuk menanggulangi permasalahan hidupnya. Dapat dikatakan Parsons termasuk dalam golongan yang memandang optimis sebuah proses perubahan.

Parsons (1991) menyampaikan empat fungsi yang harus dimiliki oleh sebuah sistem agar mampu bertahan, yaitu :

- a. Adaptasi, sebuah sistem harus mampu menanggulangi situasi eksternal yang gawat. Sistem harus dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan.
- b. Pencapaian, sebuah sistem harus mendefinisikan dan mencapai tujuan utamanya.
- c. Integrasi, sebuah sistem harus mengatur hubungan antar bagian yang menjadi komponennya. Sistem juga harus dapat mengelola hubungan antara ketiga fungsi penting lainnya.
- d. Pemeliharaan pola, sebuah sistem harus melengkapi, memelihara dan memperbaiki motivasi individual maupun pola-pola kultural yang menciptakan dan menopang motivasi.

Apabila dimasukkan dalam aspek pemberdayaan masyarakat, maka teori system social ini mengarah pada salah satu kekuatan yang harus dimiliki kelompok agar kelompok itu berdaya yaitu memiliki sekumpulan orang/massa. Apabila kelompok itu memiliki massa yang besar dan mampu bertahan serta berkembang menjadi lebih besar maka kelompok itu dapat dikatakan berdaya.

3. Teori Ekologi (Kelangsungan Organisasi).

Organisasi merupakan sesuatu yang telah melekat dalam kehidupan kita, karena kita adalah makhluk sosial. Kita hidup di dunia tidaklah sendirian, melainkan sebagai manifestasi makhluk sosial, kita hidup berkelompok, bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Struktur organisasi merupakan kerangka antar hubungan satuan-satuan organisasi yang didalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu. Struktur organisasi akan tampak lebih tegas apabila dituangkan dalam bentuk bagan organisasi.

Seseorang masuk dalam sebuah organisasi tentu dengan berbagai alasan karena kelompok akan membantu beberapa kebutuhan atau tujuannya seperti perlindungan, cinta dan kasih sayang, pergaulan, kekuasaan, dan pemenuhan sandang pangan. Berbagai tujuan tersebut memperlihatkan bahwa kehidupan saling pengaruh antar orang jauh lebih bermanfaat daripada kehidupan seorang diri. Seseorang pada umumnya mempunyai kebutuhan yang bersifat banyak yang menginginkan dipenuhinya lebih dari satu macam kebutuhan, sehingga keberadaan kelompok merupakan suatu keharusan.

Menurut Lubis dan Husaini (1987) bahwa teori organisasi adalah sekumpulan ilmu pengetahuan yang membicarakan mekanisme kerjasama dua orang atau lebih secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Teori organisasi merupakan sebuah teori untuk mempelajari kerjasama pada setiap individu. Hakekat kelompok dalam individu untuk

mencapai tujuan beserta cara-cara yang ditempuh dengan menggunakan teori yang dapat menerangkan tingkah laku, terutama motivasi, individu dalam proses kerjasama. Pada teori ekologi, membahas tentang organisasi sebagai wadah untuk sekumpulan masyarakat dengan tujuan yang sama agar tertatur, jelas, dan kuat. Orientasi organisasi mengacu pada sekumpulan orang/massa yang harus dimiliki kelompok untuk dapat memiliki power/daya. Kelompok yang memiliki organisasi dengan kuat dan berkelanjutan maka kelompok ini dikatakan berdaya.

4. Teori Konflik.

Konflik akan selalu muncul dan akan selalu dapat ditemukan dalam semua level kehidupan masyarakat. Dalam interaksi, semua pihak bersinggungan dan sering melahirkan konflik. Belajar dari konflik yang kemudian disadari menghasilkan kerugian para pihak akan memunculkan inisiatif meminimalisir kerugian itu. Caranya adalah mengupayakan damai untuk kembali hidup bersama. Dalam konteks demikian, konflik didefinisikan bukan dari aspek para pelaku konflik, tetapi merupakan sesuatu yang givendalam interaksi sosial. Malahan konflik menjadi motor pergaulan yang selalu melahirkan dinamika dalam masyarakat. Dikenal beberapa pendekatan teoritis untuk menjelaskan konflik. Sebagai kenyataan sosial. Diantaranya pendekatan ketimpangan dalam dunia ekonomi yang menjelaskan bahwa munculnya konflik dikarenakan ketidakseimbangan antara permintaan dan ketersediaan yang menciptakan kelangkaan. Sementara disisi lain, individu bersifat individualis, mementingkan diri sendiri untuk mendapatkan surplus yang ada. Adanya

kesamaan antara individu membuka peluang terjadinya perebutan pada satu komoditi dan sebaliknya juga membuka kerjasama di antara para pelaku (Chalid, 2005).

Pada proses pemberdayaan yang dilakukan di suatu lingkungan social (masyarakat) akan sangat sering menemui konflik. Konflik yang terjadi berkaitan erat dengan ketidakpercayaan dan adanya perubahan kepada mereka. Perubahan terhadap kebiasaan, adat istiadat dan berbagai norma social yang sudah tertanam sejak lama di dalam masyarakat. Hal ini sesuai pendapat Stewart, 2005 dalam Chalid (2005) Terdapat tiga model penjelasan yang dapat dipakai untuk menganalisis kehadiran konflik dalam kehidupan masyarakat, pertama penjelasan budaya, kedua, penjelasan ekonomi, ketiga penjelasan politik. Perspektif budaya menjelaskan bahwa konflik dalam masyarakat diakibatkan oleh adanya perbedaan budaya dan suku. Dalam sejarah, konflik cenderung seringkali terjadi karena persoalan perbedaan budaya yang melahirkan penilaian stereotip. Masing-masing kelompok budaya melihat sebagai anggota atau bagian dari budaya yang sama dan melakukan pertarungan untuk mendapatkan otonomi budaya. Terdapat perdebatan tentang pendekatan primordial terhadap realitas konflik. Sebagian antropolog ada yang menerima dan sebagian menolak. Argumentasi kalangan yang menolak beralasan bahwa terdapat masalah serius bila hanya menekankan penjelasan konflik dari aspek budaya semata. Pendekatan budayatidak memasukkan faktor-faktor penting dari aspek sosial dan ekonomi.

Pandangan teori konflik mengacu pada dua aspek, yang pertama tentang ekonomi/uang yaitu berkaitan dengan modal sebagai sarana untuk kelompok dapat dikatakan berdaya dan mandiri. Aspek kedua menyangkut tentang organisasi, apabila kelompok dapat memajemen konflik dengan baik, maka keutuhan dan kekuatan organisasi/ kelompok orang akan terus kuat dan lestari sehingga mereka akan memiliki daya dari sisi finansial dan sisi keanggotaan massa.

5. Teori Mobilisasi Sumberdaya.

Jasper, (2010) menyatakan gerakan sosial terdiri dari individu-individu dan interaksi di antara anggota suatu masyarakat. Pendekatan pilihan rasional (rational choice) menyadari akan hal ini, tetapi versi mereka memperhitungkan individu sebagai yang abstrak untuk menjadi realistik. Pragmatisme, feminisme, dan yang terkait dengan berbagai tradisi yang mendorong lahirnya studi tentang aksi-aksi individu (individual action) dan aksiaksi kolektif (collective action) sejak tahun 1960-an, yakni penelitian tentang perlawanan (social resistance), gerakan sosial (social movement) dan tindakan kolektif (collective behavior) berkembang di bawah inspirasi dari teori-teori besar tersebut. Dua dari mereka di antaranya dipengaruhi oleh pandangan Marxisme, terutama sosiologi makro versi Amerika yang menekankan teori mobilisasi sumber daya (resource mobilization theory) dan interaksi dengan negara. Rusmanto, (2013) menyimpulkan bahwa untuk mengetahui keinginan seseorang akan sangat terkait dengan tujuan di akhir orang tersebut. Seseorang dari pertanyaan tersebut mengarah kepada sebuah tujuan. Dalam hal ini, maka

tujuan adalah pusat pendekatan yang strategis sebagai taktik, meskipun dalam pemahaman umum, telah keliru memahami bahwa strategi merupakan instrumen tujuan yang bersifat sementara mencerminkan budaya dan emosi.

Pada konteks pemberdayaan masyarakat maka teori mobilisasi menjadi salah satu dasar yang kuat, karena untuk menjadi seorang atau kelompok masyarakat yang berdaya/ memiliki power selain uang, knowledge maka people juga mempunyai peranan yang penting. Kumpulan orang akan memberikan kekuatan, kekuatan itu akan memberikan power pada orang atau masyarakat itu.

6. Teori Constructivist.

Glaserfeld (1987) menyatakan konstruktivisme sebagai “teori pengetahuan dengan akar dalam “filosofi, psikologi dan cybernetics”. Von Glaserfeld mendefinisikan konstruktivisme radikal selalu membentuk konsepsi pengetahuan. Ia melihat pengetahuan sebagai sesuatu hal yang dengan aktif menerima yang apapun melalui pikiran sehat atau melalui komunikasi. Hal itu secara aktif teruama dengan membangun pengetahuan. Kognisi adalah adaptif dan membiarkan sesuatu untuk mengorganisir pengalaman dunia itu, bukan untuk menemukan suatu tujuan kenyataan. Konstruktivisme pada dasarnya adalah suatu pandangan yang didasarkan pada aktivitas siswa dengan untuk menciptakan, menginterpretasikan, dan mereorganisasikan pengetahuan dengan jalan individual (Windschitl, dalam Abbeduto, 2004).

Teori Konstruktivisme didefinisikan sebagai pembelajaran yang bersifat generatif, yaitu tindakan mencipta sesuatu makna dari apa yang dipelajari. Beda dengan teori behavioristik yang memahami hakikat belajar sebagai kegiatan yang bersifat mekanistik antara stimulus dan respon, sedangkan teori konstruktivisme lebih memahami belajar sebagai kegiatan manusia membangun atau menciptakan pengetahuan dengan memberi makna pada pengetahuannya sesuai dengan pengalamannya. Teori konstruktivisme juga mempunyai pemahaman tentang belajar yang lebih menekankan pada proses daripada hasil. Hasil belajar sebagai tujuan dinilai penting, tetapi proses yang melibatkan cara dan strategi dalam belajar juga dinilai penting.

Pada proses pemberdayaan masyarakat pendekatan teori belajar secara konstruktivisme perlu di tanamkan dan diupayakan agar masyarakat mampu menkonstruksi pemahaman untuk berubah. Pemberdayaan masyarakat hendaknya tetap mempertahankan nilai-nilai yang sudah melekat di masyarakat selama nilai tersebut baik dan benar. Nilai-nilai kebersamaan, keikhlasan, gotong-royong, kejujuran, kerja keras harus di bangun dan di konstruksikan sendiri oleh masyarakat untuk menciptakan perubahan agar lebih berdaya. Keterkaitan dengan konsep pemberdayaan maka aspek ilmu (knowledge) yang ada di dalam masyarakat perlu dibangun dengan kuat dan di konstruksikan di dalam masyarakat itu sendiri.

G. Pengembangan Ekonomi Lokal.

Pengembangan ekonomi lokal menurut Blakely dan Bradshaw adalah proses dimana pemerintah lokal dan organisasi masyarakat terlibat untuk mendorong, merangsang, memelihara, aktivitas usaha untuk menciptakan lapangan pekerjaan. Pengembangan ekonomi lokal adalah suatu proses yang melibatkan pembentukan kelembagaan baru, perkembangan industri baru, pengembangan kapasitas pekerja untuk menghasilkan produk yang lebih bermutu, identifikasi pasar baru serta pendirian usaha-usaha baru. Sedangkan menurut World Bank (2001) adalah proses dimana para pelaku pembangunan, bekerja kolektif dengan mitra dari sektor publik, swasta dan non pemerintah, untuk menciptakan kondisi lebih baik bagi pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja (dalam Nurzaman, 2002).

Peranan pemerintah daerah dalam pengembangan ekonomi lokal sangat penting, dalam hal ini pemerintah daerah berperan menjalankan fungsinya sebagai pelopor pengembangan, koordinator, fasilitator, dan stimulator. Peranan pemerintah daerah juga sangat diperlukan dalam hal memperhatikan infrastruktur yang digunakan dalam kegiatan bisnis dan industri, serta peningkatan kualitas kehidupan masyarakat. Selain pemerintah daerah, peranan swasta dan kelompok masyarakat juga diperlukan dalam kegiatan manajemen wilayah dan pencarian solusi atas permasalahan tertentu. Sementara itu, salah satu kebijaksanaan pembangunan ekonomi lokal didasarkan pada prinsip keuntungan kompetitif, salah satunya melalui pengembangan potensi ekonomi daerah (Sjafrizal, 2008).

Potensi ekonomi daerah didefinisikan oleh Suparmoko (2002) sebagai “kemampuan ekonomi yang ada di daerah yang mungkin dan layak dikembangkan sehingga akan terus berkembang menjadi sumber penghidupan rakyat setempat bahkan dapat mendorong perekonomian daerah secara keseluruhan untuk berkembang dengan sendirinya dan berkesinambungan.” Sumihardjo (2008) menjelaskan bahwa pengembangan sektor unggulan yang dimiliki daerah tercermin pada visi dan misi daerah yang tertuang di dalam rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD) dan rencana jangka menengah daerah (RPJMD). Hal tersebut merupakan upaya pemerintah dalam pengembangan potensi daerah yang tertuang dalam perencanaan pembangunan daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan di bidang pembangunan pada dasarnya adalah kunci keberhasilan pengembangan potensi ekonomi lokal untuk menguatkan daya saing daerah. Muktiyanto (2005) menjelaskan bahwa pendekatan yang umum dalam pengembangan potensi daerah dengan cara menelaah komponen Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), komponen sumber daya manusia, teknologi dan sistem kelembagaan. (dikutip dari Sumiharjo, 2008, *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*, Vol 1, No.1 | 191 h.12). Dalam menelaah PDRB dilakukan untuk mengetahui potensi basis dan non basis. Suatu daerah yang memiliki keunggulan memberikan kekhasan tersendiri yang tidak ada pada daerah lain, sehingga sector unggulan tadi dapat dikatakan sebagai kegiatan basis (Triyuwono & Yustika, 2003).

Tarigan (2002) menjelaskan bahwa teori basis ekonomi mendasarkan pandangannya bahwa laju pertumbuhan ekonomi suatu wilayah ditentukan oleh besarnya peningkatan ekspor dari wilayah tersebut. Perekonomian regional dapat dibagi menjadi dua sektor, yaitu kegiatan basis dan bukan basis. Kegiatan basis adalah mengekspor barang dan jasa ke tempat-tempat di luar batas-batas perekonomian masyarakat yang bersangkutan. Sedangkan kegiatan bukan basis adalah kegiatan yang tidak mengekspor, yakni hanya kegiatan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan di dalam daerah itu sendiri.

Bertambah banyaknya kegiatan basis di dalam suatu daerah akan menambah permintaan terhadap barang dan jasa di dalamnya dan menimbulkan kenaikan volume kegiatan bukan basis. Sebaliknya, berkurangnya kegiatan basis akan mengakibatkan berkurangnya pendapatan yang mengalir masuk ke dalam daerah yang bersangkutan dan turunnya permintaan terhadap produk dari kegiatan bukan basis. Dengan demikian kegiatan basis ekonomi mempunyai peranan sebagai penggerak pertama (*primer mover rule*), sedangkan setiap perubahan mempunyai “efek multiplier” terhadap perekonomian regional, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Untuk mengetahui sektor basis dan bukan basis antara lain menggunakan metode analisis “location quotient” (LQ). (Triuwono & Yustika, 2003).

Dengan mengetahui kegiatan basis disuatu daerah berdasarkan potensi yang dimilikinya, maka dapat menguatkan daya saing daerah tersebut. Menurut Abdullah (2002) “daya saing daerah adalah kemampuan perekonomian daerah dalam mencapai pertumbuhan tingkat kesejahteraan yang tinggi dan

berkelanjutan dengan tetap terbuka pada persaingan domestik dan internasional.” Indikator-indikator utama dan prinsip-prinsip penentu daya saing daerah salah satunya adalah perekonomian daerah. Prinsip-prinsip kinerja perekonomian daerah yang mempengaruhi daya saing daerah yakni :

- a. Nilai tambah merefleksikan produktivitas perekonomian setidaknya jangka pendek.
- b. Akumulasi modal mutlak diperlukan untuk meningkatkan daya saing dalam jangka panjang.
- c. Kemakmuran suatu daerah mencerminkan kinerja ekonomi dimasa lalu.
- d. Kompetisi yang didorong mekanisme pasar akan meningkatkan kinerja ekonomi suatu daerah. Semakin ketat kompetisi pada suatu perekonomian daerah, maka akan semakin kompetitif perusahaan-perusahaan yang akan bersaing secara internasional maupun domestik dalam Hermayanti (2013).