

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Sebagai kerangka acuan berfikir dalam memecahkan masalah pokok yang diajukan dalam penelitian ini penulis akan memaparkan konsep-konsep atau teori-teori yang ada relevansinya untuk mendukung pemecahan masalah yang dikemukakan diatas.

Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis merangkaikan beberapa pendapat para ahli sesuai dengan tujuan penelitian. Teori-teori yang digunakan merupakan rangkaian penelitian yang akan disandingkan pada permasalahan untuk memperoleh hasil yang baik.

Menurut Sedarmayanti (2004;9) Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup ;

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban umum, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Terselenggaranya good governance merupakan prasyarat bagi setiap Pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggung jawaban yang tepat dan jelas, sehingga

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Sedarmayanti, 2004;56)

Pemerintahan adalah gejala yang kompleks dan berkembang setua dunia ini. Ia menjadi bermakna ketika mampu memberi arti seluas-luasnya bagi kemaslahatan banyak orang. Kondisi ini mensyaratkan agar pemerintahan dapat berkembang sebagai cara pengelolaan kehidupan bersama yang bermanfaat dan dapat diterima secara universal melalui distribusi nilai secara wajar dan merata. Dengan pemahaman itu, maka keterlibatan segenap masyarakat sebagai pemetik manfaat dalam segala proses pemerintahan diharapkan mampu melahirkan kesejahteraan yang dapat dinikmati oleh setiap orang. Tanpa itu, pemerintahan lebih terlihat sebagai segala sebaliknya, yakni dapat menimbulkan dampak buruk dan penderitaan dimana-mana.

Pemerintahan merupakan suatu fenomena yang awal dan perkembangannya selalu berkaitan dengan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Ungkapan yang sederhana ini ternyata di dalam prakteknya merupakan suatu pemahaman yang rumit dan memiliki pengaruh yang begitu besar dalam tatanan kehidupan pemerintahan negara pada dewasa ini.

Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam studi ilmu politik gejala pemerintahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pusaran kekuasaan. Bahkan menurut Kuper (2000; 418), istilah *government* (pemerintahan) dan segala bentuk implikasinya merupakan jantung dari studi ilmu politik. Demikian salah satu alasan mengapa ilmu pemerintahan pada umumnya sulit melepaskan

diri dari bayang-bayang ilmu politik (Ndraha, 1999;7). Bagian terakhir dari pembedaan terminologi pemerintahan oleh Finer menyisakan satu pengertian yang menarik, yaitu hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Relasi antara pemerintah dan yang diperintah berkaitan dengan sejumlah mana peranan pemerintah dalam melakukan intervensi terhadap warga negara bagi upaya mencapai tujuan. Dalam fenomena yang lazim, sebagian pemerintah yang menganut paham demokrasi berupaya meminimlisasi intervensi terhadap kebebasan individu. Pemerintah demokratis biasanya menyadarkan dirinya sebagai “pelayan” bagi masyarakatnya. Sebaliknya, pemerintahan totaliter lebih memaksimalkan upaya untuk sedapat mungkin menyentuh kebebasan individu dengan menyadarkan diri sebagai “majikan” bagi mereka yang diperintah. Sekalipun demikian, keduanya memiliki alasan yang dapat diterima, baik karena kondisi masyarakat maupun keinginan dari mereka yang sebagai pemerintah (Kuper, 2000; 419).

Pemerintahan merupakan gejala yang lebih umum dibandingkan terminologi pemerintah itu sendiri. Pemerintahan menunjukkan kepada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik. Ia tidak saja merujuk pada pemerintah itu sendiri, namun berkaitan pula pada aktivitas dalam berbagai konteks kelembagaan dengan tujuan mengarahkan, menegdalikan, mengatur semua hal yang berkaitan dengan ranah publik seperti kepentingan warga negara, pemilik suara (*voters*) maupun para pekerja (*workers*). Jika peran pemerintah sebatas pada otoritas politik semata guna menjaga ketentraman dan ketertiban umum melalui fungsi eksekutifnya, maka menurut Kuper (2000;417), pemerintah lebih

mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum. Dalam konteks itu, menurut Robinson setidaknya terdapat 3 nilai penting yang menjadi sentrum dalam pembicaraan pemerintahan, yaitu; akuntabilitas, legitimasi, dan transparansi.

Akuntabilitas berkaitan dengan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah. Atau dalam bahasa sederhana adalah seberapa besar tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintahnya. Legitimasi menunjukkan pada hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warga negaranya serta seberapa jauh kekuasaan tersebut dipandang sah untuk diterapkan. Hal ini berkaitan dengan seberapa wajar dan pantas kekuasaan pemerintah patut dilakukan, mengingat pemerintah adalah produk dan representasi dari masyarakat itu sendiri. Transparansi berhubungan dengan seberapa terbuka negara dalam menciptakan mekanisme untuk menjamin akses umum dalam pengambilan keputusan. Ini berkaitan dengan seberapa besar keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang meyakinkan mereka sebagai bagian dari semua konsekuensi yang akan terjadi (Labolo, 2010;20)

Pemerintah juga merupakan kegiatan lembaga-lembaga publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara, dan yang menjalankan pemerintahan di sebut pemerintah. Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (1997;13) antara lain;

1. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar

dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan didalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.

2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Dengan demikian dapat diketahui tugas-tugas pokok pemerintahan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan Negara. Selanjutnya Strong dalam Syafiie (2005;22) mengemukakan maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan luar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer, atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan

Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan Negara.

Dari tugas-tugas pokok pemerintah yang telah dijelaskan diatas maka dapat disimpulkan menurut Rasyid (2000;59), menyatakan bahwa tugas-tugas pokok dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu; pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Ndraha (2001;85), fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkas menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu; *Pertama*, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. *Kedua*, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dalam pelaksanaan pemerintahan, menurut Rasyid (2000;59), menyatakan bahwa fungsi-fungsi pokok dapat diringkas menjadi 3 (tiga) fungsi hakiki yaitu; pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

2. Konsep Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyebutan “prinsip otonomi seluas-luasnya” dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat diuraikan dengan beberapa asas menjadi :

1) Desentralisasi

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2) Dekonsentrasi

Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

3) Tugas pembantuan

Penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

3. Konsep Otonomi Daerah

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008;992), otonomi adalah pola pemerintahan sendiri. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Nurcholis,

2007;30). Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Contoh daerah otonom (*local self-government*) adalah kabupaten dan kota. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kabupaten dan kota berdasarkan asas desentralisasi. Dengan digunakannya asas desentralisasi pada kabupaten dan kota, maka kedua daerah tersebut menjadi daerah otonom penuh (Nurcholis, 2007;29). Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah dapat diartikan sebagai wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah baik kabupaten maupun kota untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing dan mengacu kepada peraturan perundangan yang berlaku dan mengikatnya.

a. Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluasluasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah

untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Widjaja, 2007;133).

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (Widjaja, 2007;7-8). Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Otonomi Luas

Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

b. Prinsip Otonomi Nyata

Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab

Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Abdullah, 2007;5).

b. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo (2002;46) adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Menurut Deddy (2004;32), tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.

4. Konsep Kebijakan dan Implementasi Kebijakan

Menurut Suryadi (1975;64), Pembuatan kebijakan merupakan sebuah aktifitas yang diarahkan tujuannya, sebagai yang memiliki cirri tersendiri dari

aktifitas fisik dan ekspresif murni yang bertujuan untuk mempengaruhi prospektif (masa depan) alternative dalam arah yang dikehendaki.

Menurut Van Meter dan Horn (1974) dalam buku Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti (2012;20-21) mendefinisikan Implementasi secara lebih spesifik yaitu; *“Policy Implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achivement of objektives set forth in prior policy decisions”* yang artinya Implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, atau kelompok badan pemerintah yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warga negaranya.

Menurut Pressman dan Wildavsky (2012;20) dalam Implementasi Kebijakan Publik, definisi Implementasi adalah menjalankan atau melaksanakan suatu kebijakan (*tocarryout*), untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*tofulfill*), untuk menghasilkan *output* sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*toproduce*) untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*tocomplete*).

Young dan Quinn dalam Suharto (2005 ; 44) mengemukakan beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan yaitu sebagai berikut ;

1. Tindakan pemerintah yang berwewenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintahan yang memiliki kewenangan hukum, politis dan financial untuk melakukannya.

2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang dimasyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk mencegah masalah sosial. Namun, Kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan masalah social akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh orang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisikan sebuah pertanyaan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan dalam Kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintahan maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintahan.

Dunn (2003 ; 22) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktifitas politik tersebut dijelaskan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Kemudian pembuatan kebijakan merupakan sebuah aktifitas yang diarahkan tujuan, sebagai yang memiliki cirri tersendiri dan aktifitas fisik dan ekspresif murni yang bertujuan untuk mempengaruhi prospektif, alternatif dalam arah yang dikehendaki. Selanjutnya Hessel menyebutkan bahwa pengembangan kebijakan adalah lebih luas dan berkenaan dengan peningkatan pembuatan keputusan antar pemerintah sebagai suatu keseluruhan.

Sementara itu Suharto (2005;7) mengatakan kebijakan adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak

yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu. Setiap kebijakan yang akan dibuat harus pula memiliki tolak ukur agar setiap Kebijakan publik itu bisa berjalan secara efektif.

Menurut Soetopo (2005;10) kebijakan publik adalah suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah atau Negara yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Kebijakan publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada didalam masyarakat. Kemudian Kaplan mendefenisikan Kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu. Selanjutnya Friedrik mengatakan Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada. Dan kebijakan pemerintah merupakan suatu usaha untuk memproses nilai pemerintah yang bersumber pada kearifan pemerintah dan mengikat secara formal, etik dan moral, diarahkan guna menempati pertanggung jawaban aktor pemerintah dalam lingkungan pemerintahan (dalam Islamy, 1997 ;

Menurut Dunn (dalam Nugroho, 2007;10) tahap-tahap dalam proses pembuatan kebijakan adalah sebagai berikut;

1. Fase penyusunan agenda, disini pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah kebijakan pada agenda publik
2. Fase formulasi kebijakan, disini para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah
3. Adopsi kebijakan, disini alternatif kebijakan dipilih dan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas dan atau consensus kelembagaan
4. Implementasi kebijakan, disini kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi dengan memobilisir sumber daya yang dimilikinya, terutama financial dan manusia
5. Penilaian kebijakan, disini pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan akan dinilai apakah telah memenuhi kebijakan yang telah ditentukan.

Menurut Irfan (1991;17) kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan adanya hambatan dan kesempatan terhadap usulan kebijaksanaan tersebut guna mencapai suatu tujuan.

Kebijakan publik menurut Nugroho (2007;36-37) adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Tujuan dari kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusikan sumber daya negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara. Analisis kebijakan adalah pemahaman mendalam akan suatu kebijakan atau pula pengkajian untuk merumuskan suatu kebijakan.

Analisis kebijakan mempunyai dua dimensi yaitu, Pertama, dimensi keilmuan yaitu analisis kebijakan dalam arti pemahaman mendalam akan suatu kebijakan merupakan sebuah dimensi keilmuan. Dalam hal ini analisis kebijakan dilakukan untuk meneliti suatu kebijakan yang sudah dibuat dan dilaksanakan hingga kedetail bagian-bagiannya, memahami hubungan antar bagian dan menemukan makna kebijakan dari analisis tersebut. Kedua, dimensi praktek, dalam dimensi ini analisis kebijakan dibuat sebagai sebuah upaya awal untuk membuat kebijakan. Analisis kebijakan merupakan praktek yang dilakukan oleh para analis kebijakan profesional yang bekerja pada suatu lembaga negara atau pemerintahan baik dalam posisi sebagai pegawai negara maupun konsultan lembaga tersebut.

5. Kebijakan Pemerintahan

Untuk memecahkan, mengurangi atau mencegah terjadinya suatu masalah, diperlukan suatu kebijakan yang diformulasikan dengan mempunyai fungsi dan sasaran tertentu, di mana untuk mencapai tujuan dan sasaran dari kebijakan tertentu diperlukan suatu implementasi dari kebijakan itu sendiri yang merupakan proses lebih lanjut dari tahap formulasi kebijakan hal ini sesuai dengan pendapat (Abidin, 2002; 20).

Banyak pakar menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan. Ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya mencakup seluruh masyarakat. Tidak ada suatu organisasi lain yang wewenangnya mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Menurut Carl Friedman mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah tujuan (*goal*), sasaran (*objective*), atau kehendak (*purpose*). (Abidin, 2002;20)

Menurut Ndraha (2003;493-494), kebijakan yaitu pilihan terbaik dalam usaha untuk memproses nilai pemerintahan yang bersumber pada kearifan pada batas-batas kompetensi aktor atau lembaga yang bersangkutan dan mengikat pertanggung jawaban secara formal, etika, maupun moral serta diarahkan guna menepati pertanggung jawaban aktor pemerintahan dalam lingkungan pemerintahan.

Perbuatan kebijakan merupakan sebuah aktivitas yang diarahkan tujuannya, sebagai yang memiliki ciri tersendiri dari aktivitas fisik dan ekspresif murni, yang bertujuan untuk mempengaruhi prospektif (masa depan) alternatif dalam arah yang dikehendaki. (Tangkilisan, 2003;6)

Menurut Koryati (2005;7) mengatakan bahwa secara umum kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas.

Kemudian Ibrahim (2004;2) mengemukakan bahwa kebijakan itu adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu, disebutkan juga bahwa kebijaksanaan itu bentuknya nyata (praktis) dari kebijakan.

Kebijakan publik menurut Dwijowijoto (2008;58) adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.

Menurut friedrick (dalam Dwijowijoto, 2008;53) mendefenisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Menurut Thomas (dalam Dwijowijoto, 2008;54) Kebijakan publik

adalah sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.

Kebijakan publik menurut Dwijowijoto (2008;59) dibagi menjadi dua, yaitu;

1. Regulatif versus Deregulatif ; kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan-pembatasan.
2. Alokatif versus distributif ; kebijakan yang berkenaan dengan anggaran atau keuangan publik.

Kita melihat bahwa ada empat kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu ;

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan
4. Revisi kebijakan yang merupakan perumusan kembali dari kebijakan.

Menurut Easton Kebijakan Pemerintah adalah “Kewenangan untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi masyarakat secara menyeluruh, berarti yang berwenang mengatur secara menyeluruh kepentingan masyarakat adalah pemerintah. Dalam (Lubis, 2007;8)

Sedangkan menurut Nugroho (2004;101) bahwa perumusan kebijakan adalah inti dari kebijakan publik yang dilihat dari kebijakan publik yang ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri yang dinilai dari ketersediaan kemampuan sumber daya manusia.

Dengan demikian dapat disimpulkan berdasarkan pendapat diatas bahwa yang disebut kebijakan pemerintah adalah suatu formulasi berupa keputusan tetap yang dikeluarkan pemerintah dan berlaku umum untuk mempengaruhi tujuan sesuai dengan arah yang dikehendaki, demi kepentingan publik.

6. Peranan

Peran akan menjawab pertanyaan mengenai apa yang sebenarnya dilakukan seseorang dalam menjalankan kewajiban-kewajibannya. Suatu peranan dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku yang teratur, dan ditimbulkan karena suatu jabatan tertentu. Menurut Thoha (2004;263) peranan timbul karena seseorang memahami bahwa ia tak bekerja sendirian dan mempunyai lingkungan yang setiap saat ia perlukan untuk berinteraksi.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa Peranan merupakan sesuatu yang menjadi bagian atau memegang pimpinan yang terutama dalam terjadinya sesuatu hal atau peristiwa.

Komaruddin (1994:768) mengkonsepkan peran (*role*) sebagai berikut:

1. Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen
2. Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status
3. Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata
4. Fungsi yang diharapkan dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya
5. Fungsi setiap variable dalam hubungan sebab akibat.

Berdasarkan pengertian peran tersebut, dapat ditarik sebuah pengertian bahwa peran adalah segala sesuatu tentang fungsi individu atau badan dalam usaha pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

Sedangkan Horton dan Hunt mengemukakan bahwa peran adalah perilaku yang di harapkan dari seseorang yang mempunyai status. Soekanto (2002:243) menerangkan bahwa: Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.

Peranan diartikan adalah atribut sebagai akibat dari status. Peranan hanyalah sebuah aspek dari status, dan status adalah pola perilaku kolektif yang secara norma diharapkan dari orang-orang lain. Oleh karena itu, maksud konsep “peranan” adalah untuk membuat garis batas antara masyarakat dan individu. Dalam batas peranan sosialnya, seorang mempunyai batas kebebasan tertentu (Rauf, 2015;97-98).

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahawa peranan merupakan konsep mengenai nilai-nilai dari apa yang seharusnya organisasi atau individu lakukan berkenaan dengan fungsi ataupun hak dan kewajibannya.

Pasolong (2013;32) peran pemimpin birokrasi yang mutlak dilakukan adalah (1) **Merencanakan**, yaitu suatu hal yang sangat *urgent* dari seluruh kegiatan. Oleh karena perencanaan merupakan sarana bagi pemimpin birokrasi untuk menentukan ke arah mana birokrasi akan dibawa, sulit diharapkan hasil yang baik jika perencanaan dalam birokrasi kurang baik, sekalipun pelaksanaan

dilakukan secara baik. (2) **Pengorganisasian**, yaitu suatu konsep yang memiliki makna yang cukup luas karena menyangkut dua hal yaitu: (a) Struktur organisasi sebagai wadah melaksanakan kegiatan. Secara umum yang mengatur struktur birokrasi adalah pemimpin birokratis tingkat atas (eksekutif). Akan tetapi yang dibahas adalah unit birokrasi dalam kaitannya dengan sekelompok orang yang mempersatukan dirinya untuk mengerjakan sesuatu yang tidak dapat mereka laksanakan sendiri, (b) Penempatan pegawai dalam birokrasi. Hal ini pemimpin birokrasi harus mengetahui lebih dulu tentang karakteristik orang yang akan ditempatkan sebaik mungkin, guna mendapatkan orang yang tepat pada pekerjaan yang tepat sekaligus menggunakan gaya kepemimpinan yang tepat pada situasi bawahan yang tepat. (3) **Mengawasi**, yaitu kegiatan pemimpin yang sangat menentukan, karena dengan mengawasi akan menghasilkan sesuatu yang sesuai dengan yang telah direncanakan. Pada dasarnya pemimpin birokrasi mengawasi tiga hal yaitu uang, bahan, dan pegawai. Langkah yang diperlukan dalam mengawasi adalah menentukan standar, ukuran hasil atas dasar standar dan melakukan perbaikan jika diperlukan, dan (4) **Mengevaluasi**, yaitu pemimpin birokrasi berperan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan yang telah dilakukan para pegawai, apakah pelaksanaan pekerjaan berjalan secara efisien dan efektif, ataukah pelaksanaan pekerjaan justru terjadi inefisiensi. Hasil evaluasi inilah yang dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan-perbaikan jika ditemukan ada kendala-kendala dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat.

a. Pengembangan

Menurut Komaruddin (2006:122) sedikitnya ada dua buah definisi yang menjelaskan arti pengembangan :

- a. Pengembangan adalah proses pendidikan jangka panjang yang meliputi pengajaran dan praktek sistematis yang menekankan pada konsep-konsep teoritis dan abstrak yang dilakukan oleh para penyelia.
- b. Pengembangan mengacu pada hal yang berhubungan dengan penyusunan staf dan personalia, adalah proses pendidikan jangka panjang yang menggunakan prosedur yang sistematis dan terorganisasi yang dengan prosedur itu personalia manajerial mempelajari pengetahuan konseptual dan teoritis untuk tujuan umum.

Menurut Robert L. Mathis dan John H. Jackson (2006:350) pengembangan (*development*) mewakili usaha-usaha meningkatkan kemampuan para karyawan untuk menangani beraneka tugas dan untuk meningkatkan kapabilitas di luar kapabilitas yang dibutuhkan oleh pekerjaan saat ini.

Menurut Hasibuan (2001:68) pengembangan adalah suatu usaha untuk meningkatkan kemampuan teknis, teoritis, konseptual, dan moral karyawan sesuai dengan kebutuhan pekerjaan/jabatan melalui pendidikan dan latihan. Pendidikan meningkatkan keahlian teoritis, konseptual, dan moral karyawan, sedangkan latihan bertujuan untuk meningkatkan keterampilan teknis pelaksanaan pekerjaan karyawan. Jan Bella (dalam Hasibuan 2001:70) mengemukakan bahwa pendidikan dan latihan sama dengan pengembangan yaitu merupakan proses peningkatan keterampilan kerja baik teknis maupun

manajerial. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan pengembangan adalah suatu proses usaha untuk meningkatkan kemampuan konseptual, teknis, dan moral karyawan dalam jangka panjang menggunakan prosedur yang sistematis dan terorganisir.

Perkembangan usaha mikro dan kecil di Indonesia tidak lepas dari berbagai macam masalah. Tingkat intensitas dan sifat dari masalah-masalah tersebut tidak bisa berbeda tidak hanya menurut jenis produk atau pasar yang dilayani, tetapi juga berbeda antar wilayah atau lokasi, antar sentra, antar sektor atau subsektor atau jenis kegiatan, dan antar unit usaha dalam kegiatan atau sektor yang sama (Tambunan, 2002:36). Meski demikian masalah yang sering dihadapi oleh usaha mikro dan kecil menurut (Tambunan, 2002:36)

1. Kesulitan Pemasaran

Pemasaran sering dianggap sebagai salah satu kendala yang kritis bagi perkembangan usaha mikro dan kecil. Salah satu aspek yang terkait dengan masalah pemasaran adalah tekanan-tekanan persaingan, baik pasar domestik dari produk serupa buatan usaha besar dan impor, maupun di pasar ekspor.

2. Kesulitan Keuangan

UKM, khususnya di Indonesia menghadapi dua masalah utama dalam aspek financial : mobilitas modal awal (*star-up capital*) dan akses ke modal kerja, financial jangka panjang untuk investasi yang sangat diperlukan demi pertumbuhan *output* jangka panjang.

3. Keterbatasan SDM

Keterbatasan SDM juga merupakan salah satu kendala serius bagi banyak usaha mikro dan kecil di Indonesia, terutama dalam aspek-aspek *enterpreunership*, manajemen, teknik produksi, pengembangan produk, *engineering design*, *quality control*, organisasi bisnis, akuntansi, data *processing*, teknik pemasaran, dan penelitian pasar. Keterbatasan ini menghambat usaha mikro dan kecil Indonesia untuk dapat bersaing di pasar industri maupun pasar internasional.

4. Masalah Bahan Baku

Keterbatasan bahan baku (dan *input-input* lainnya) juga sering menjadi salah satu kendala serius bagi pertumbuhan *output* atau kelangsungan produksi bagi banyak usaha mikro dan kecil di Indonesia. Keterbatasan ini dikarenakan harga baku yang terlampaui tinggi sehingga tidak terjangkau atau jumlahnya terbatas.

5. Keterbatasan Teknologi

UKM di Indonesia umum nya masih menggunakan teknologi lama atau tradisional dalam bentuk mesin-mesin tua atau alat-alat produksi 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.

6. *Managerial Skill*

Kekurangmampuan pengusaha kecil untuk menentukan pola manajemen yang sesuai dengan kebutuhan dan tahap perkembangannya usahanya, sehingga

pengelolaan usaha menjadi terbatas. Dalam hal ini, manajemen merupakan seni yang dapat digunakan atau diterapkan dalam penyelenggaraan kegiatan apapun, karena dalam setiap kegiatan akan terdapat unsur/fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) (Hubeis, 2009: 6).

7. Kemitraan

Kemitraan mengacu pada pengertian bekerja sama antar – pengusaha dengan tingkatan yang berbeda, yaitu antara pengusaha kecil dengan pengusaha besar.

b. Pembinaan

Menurut Thoha (2011:207) Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Pembinaan selain menekankan aspek rasionalitas dan teknikal, juga sangat memberikan perhatian pada hubungan kemanusiaan dan kebutuhan sosialnya.

Menurut Widjaja (2001:139) mengatakan bahwa pembinaan adalah suatu proses pengembangan yang mencakup urutan-urutan pengertian diawali dengan mendirikan, menumbuhkan, memelihara pertumbuhan tersebut yang disertai usaha perbaikan, dan akhirnya mengembangkan, dengan demikian pembinaan adalah sejauh mana usaha dari kegiatan mengenai perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, penyusunan program, koordinasi pelaksanaan

dan pengawasan suatu pekerjaan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai tujuan dengan semaksimal mungkin.

Pembinaan menurut Winkel (2002:29) disebutkan bahwa pembinaan adalah bantuan yang diberikan oleh orang dewasa kepada orang yang belum dewasa agar dia mencapai kedewasaan. Secara sederhana pembinaan merupakan suatu aktivitas sadar dari orang dewasa guna membantu dan membimbing orang yang belum dewasa agar menjadi dewasa, baik jasmani maupun rohani.

Selain itu menurut Efendi (2003:24) disebutkan bahwa pembinaan adalah pendidikan dalam rangka perbaikan dan perbaharuan suatu kondisi pada orang perorangan, kelompok maupun dalam aspek bidang kehidupan tertentu secara langsung termasuk di dalamnya bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang politik, sehingga dengan mulai pendidikan itu dapat mencapai titik maksimal.

Mangunhardjana (2004:17) mengatakan bahwa unsur-unsur dalam pembinaan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

1. Isi sesuai dengan tingkat perkembangan dan pengetahuan para peserta pembinaan maupun berhubungan dengan pengalaman mereka.
2. Isi tidak selalu teoritis, tetapi praktis dalam arti dapat dibahas dan dikembangkan dari berbagai pandangan dan pengalaman para peserta, dapat di praktekan dalam kehidupan nyata.
3. Isi tidak terlalu banyak, tetapi disesuaikan dengan daya tangkap peserta dengan waktu yang tersedia.

Penyalahgunaan bisa dihindari, jika aparaturnya sebagai pelaksana dalam menjalankan tugas pemerintah secara konsisten menyadari tugasnya. Supriyatno (2009:183) memberikan 12 langkah strategis untuk melaksanakan manajemen pemerintah yang baik yaitu :

1. Meningkatkan kesadaran
2. Mereformasi birokrasi
3. Manajemen pemerintahan yang baik dan konsisten
4. Melaksanakan akuntabilitas
5. Meningkatkan kemampuan kepemimpinan
6. Meningkatkan profesionalisme
7. Meningkatkan kinerja
8. Meningkatkan pelayanan
9. Meningkatkan budaya kerja
10. Meningkatkan peran masyarakat
11. Mengefektifkan anggaran
12. Melaksanakan desentralisasi.

Menurut Mathis (2002:112), pembinaan adalah suatu proses dimana orang-orang mencapai kemampuan tertentu untuk membantu mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu proses ini terkait dengan berbagai tujuan organisasi, pembinaan dapat dipandang secara sempit maupun luas.

Situmorang (1994: 176) mengatakan pembinaan pegawai dilakukan untuk meningkatkan kemampuan, semangat dan gairah kerja, disiplin dalam melaksanakan tugas yang menjadi tanggungjawab dan tidak mempunyai sikap

dan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugas, oleh karena itu pelaksanaannya harus terus berkesinambungan.

Adapun indikator variabelnya menurut Santoso (2005: 52) pembinaan adalah usaha memelihara, melatih dan meningkatkan menjadi lebih baik lagi. Agar pembinaan dapat berjalan baik, maka dilakukan beberapa cara:

- a. Pemberian bimbingan
- b. Memberikan pengarahan
- c. Memberikan pendidikan dan pelatihan
- d. Memberikan instruksi-instruksi
- e. Memberikan buku petunjuk

Sedangkan menurut Thoha (2011:207) pembinaan dapat dilakukan dengan berbagai bentuk, antara lain:

- a. Penyuluhan
- b. Pengarahan
- c. Bimbingan

7. Pengembangan dan Pembinaan UMKM

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 Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Kriteria Usaha Kecil adalah sebagai berikut :

1. Memiliki kekayaan bersih lebih dari Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha, atau
2. Memiliki hasil penjualan tahunan lebih dari Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) sampai dengan paling banyak Rp2.500.000.000,00 (dua milyar lima ratus juta rupiah).

Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro sebagaimana diatur dalam, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Kriteria usaha mikro adalah sebagai berikut :

1. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha.
2. Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Sedangkan menurut Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-05/MBU/2007 Usaha kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan serta kepemilikan dengan kriteria sebagai berikut :

1. Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha atau memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

2. Milik Warga Negara Indonesia.
3. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Menengah atau Usaha Besar.
4. Berbentuk usaha orang perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.
5. Mempunyai potensi dan prospek usaha untuk dikembangkan.
6. Telah melakukan kegiatan usaha minimal 1 (satu) tahun.
7. Belum memenuhi persyaratan perbankan (*non bankable*).

Kriteria usaha kecil dan mikro menurut World Bank dikelompokkan menjadi dua kelompok yaitu :

1. Small Enterprise, dengan kriteria jumlah karyawan kurang dari 30 orang, pendapatan setahun tidak melebihi \$ 3 juta, jumlah aset tidak melebihi \$ 3 juta.
2. Micro Enterprise, dengan kriteria jumlah karyawan kurang dari 10 orang, pendapatan setahun tidak melebihi \$ 100 ribu, jumlah aset tidak melebihi \$ 100 ribu.

B. Kerangka Pikiran

Berdasarkan dari variabel penelitian peran Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Pelalawan dalam pengembangan dan pembinaan UMKM, kemudian diukur dengan acuan dari beberapa teori yang dijadikan indikator serta fenomena yang terjadi, maka penulis menjelaskan hubungan tersebut agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam

penafsiran makna dan maksud penelitian. Untuk lebih jelas, teori yang dijadikan indikator akan menampilkan pada gambar sebagai berikut :

Gambar. II.1 : Kerangka Pikiran Tentang Peran Dinas Koperasi, Usaha Kecil Dan Menengah, Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Pelalawan Dalam Pengembangan Dan Pembinaan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Di Kecamatan Pangkalan Kerinci



Sumber : Modifikasi Penelitian, 2017

C. Konsep Operasional Variabel

Guna menghindari dari kekeliruan dalam penggunaan istilah di dalam penulisan ini, maka berikut ini penulis akan menuangkan konsep-konsep yang telah dipaparkan sebelumnya dalam bentuk nyata secara operasionalnya tentang hasil kajian sebagai berikut:

- a. Pemerintahan Kabupaten adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah Kabupaten dan Dewan Permusyawaratan Daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah berdasarkan sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Kabupaten dalam penelitian ini adalah pemerintah Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.
- b. Dinas Koperasi, Usaha Kecil Dan Menengah, Perindustrian Dan Perdagangan adalah salah satu instansi pemerintah Kabupaten Pelalawan yang diberikan kewenangan dalam pengembangan dan pembinaan UMKM dan berada di bawah Bupati Pelalawan.
- c. Peran adalah pelaksanaan tugas dan fungsi yang menjadi kewenangan dinas dalam penelitian ini ditelusuri berdasarkan konsep teori kepemimpinan birokrasi.
- d. Adapun indikator dari penelitian ini yakni:
 - 1) Melaksanakan hak dan kewajiban dalam penelitian ini adalah upaya yang dilakukan pemerintah dengan mengatasi berbagai permasalahan umum yang terdapat pada UMKM dalam mengembangkan usahanya. Dimana upaya tersebut dalam bentuk pengembangan pemasaran, bantuan modal kerja, meningkatkan kualitas SDM, mempermudah perolehan bahan baku, bantuan penerapan teknologi, pengembangan manajerial usaha, dan menjalin kerjasama atau kemitraan.
 - 2) Memberikan kesempatan dalam penelitian ini adalah pembinaan yang dilakukan pemerintah daerah dalam meningkatkan UMKM dengan memberikan bimbingan, penyuluhan dan pengarahan.

D. Operasionalisasi Variabel

Adapun operasional variabel dari penelitian sebagai berikut :

Tabel II.1. Operasional Variabel Tentang Peran Dinas Koperasi, Usaha Kecil Dan Menengah, Perindustrian Dan Perdagangan Kabupaten Pelalawan Dalam Pengembangan Dan Pembinaan Usaha Mikro Kecil Dan Menengah (UMKM) Di Kecamatan Pangkalan Kerinci

Konsep	Variabel	Indikator	Item yang dinilai	Ukuran
Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. (Soekanto, 2002:243)	Pengembangan dan Pembinaan UMKM	Melaksanakan Hak dan kewajiban	a. Mendorong pengembangan pemasaran UMKM b. Mempermudah bantuan modal kerja c. Meningkatkan kualitas SDM d. Memberi solusi atau jalan keluar memperoleh bahan baku e. Penerapan teknologi tepat guna f. Memberikan bantuan manajerial atau pengelolaan usaha g. Menjalin hubungan kerjasama atau kemitraan	Baik Cukup baik Kurang baik
		Memberikan kesempatan	a. Bimbingan UMKM b. Penyuluhan UMKM c. Pengarahan UMKM	Baik Cukup baik Kurang baik

Sumber : Modifikasi Penelitian, 2017

E. Teknik Pengukuran

Pengukuran terhadap setiap indikator variable penelitian ini menggunakan skala Likert. Skala Likert (Sugiyono, 2010:107) digunakan untuk mengukur sikap, pendapat dan persepsi seseorang atau sekelompok orang tentang fenomena sosial.

Baik : Apabila semua indikator variabel berada pada kategori baik atau pada ukuran 67-100%

Cukup Baik : Apabila hanya 2-3 dari indikator variabel berada pada kategori baik dengan pengukuran 34-66%.

Kurang Baik : Apabila 0-1 dari indikator variabel berada pada kategori baik atau dengan pengukuran 0-33%.

Adapun untuk indikator teknik pengukurannya sebagai berikut :

1. Melaksanakan Hak dan Kewajiban

Baik : Apabila item penilaian telah dilaksanakan berada pada ukuran 67-100%

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dijalankan berada pada ukuran 34-66%.

Kurang Baik : Apabila penilaian dapat dilaksanakan berada pada ukuran 0-33%.

2. Memberikan Kesempatan

Baik : Apabila item penilaian telah dilaksanakan berada pada ukuran 67-100%

Cukup Baik : Apabila item penilaian dapat dijalankan berada pada ukuran 34-66%.

Kurang Baik : Apabila penilaian dapat dilaksanakan berada pada ukuran 0-33%.

