

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Di era pembangunan dan globalisasi dewasa ini, setiap negara di dunia, dituntut memperkuat landasan ekonomi agar mampu bertahan dan melangsungkan kehidupan negaranya. Dalam hal ini, negara melakukan berbagai langkah dan upaya ekonomi untuk mendapatkan devisa diantaranya melalui aktivitas perdagangan. Tidak terkecuali Indonesia, negara berkembang yang sedang berfokus menggenjot aktivitas perdagangan sebagai ujung tombak pembangunan ekonominya.

Aktivitas perdagangan yang dilakukan Indonesia terbagi menjadi dua sektor yaitu sektor migas dan non-migas. Selama ini, Indonesia sangat mengandalkan sektor migas berupa eksplorasi sumber daya alam, penambangan kandungan mineral dan gas alam. Hasil bumi dan gas alam menjadi komoditas yang diperdagangkan melalui ekspor ke beberapa negara. Pendapatan negara dalam sektor ini terbilang cukup besar, menurut data statistik tahun 2003-2007 mencatat intensitas ekspor migas cenderung meningkat.<sup>1</sup>

Seiring berjalannya waktu, sektor migas yang menjadi andalan Indonesia ternyata tidak selamanya bisa diandalkan, hal ini dikarenakan sifatnya yang tidak

---

<sup>1</sup> Rasbin dan Ari Muliarta Ginting, “Upaya Meningkatkan Ekspor Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Melalui Peningkatan Daya Saing Produk” dalam Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik. Vol 2, Nomor 1 tahun 2011. Hal. 495

dapat diperbaharui dengan kata lain, kegiatan eksplorasi secara terus menerus berdampak semakin berkurangnya kandungan alam dari segi kuantitas. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia harus mencari alternatif lain untuk menopang ekonomi negara. Aktivitas perdagangan non migas menjadi pilihan sumber penerimaan negara. Di Indonesia, sektor non migas didominasi oleh produk-produk pertanian, perkebunan, peternakan dan perikanan. Sektor non migas mengambil peran penting dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia mengingat kontribusinya yang juga besar terhadap pendapatan negara terutama yang berasal dari aktivitas Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) dengan menyumbang setidaknya 53 persen terhadap pendapatan negara.<sup>2</sup>

Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu sektor yang menopang perekonomian di Indonesia adalah dari sektor UMKM, karena melalui sektor inilah semua aspek yang berkaitan dengan pola kehidupan manusia bersumber, mulai dari sektor konsumsi, pangan, dan papan, sebagai contoh dalam segi konsumsi banyak sekali usaha-usaha UMKM yang berperan aktif, seperti usaha pengolahan hasil pertanian, gabah, produksi pangan dan lain sebagainya. Dan masih banyak lagi sektor lain yang mengisi aktifitas lalu lintas produksi. Melalui aktivitas UKM,

---

<sup>2</sup> Rasbin dan Ari Mulianta Ginting,. Hal. 496

perekonomian nasional terus mengalami kenaikan yang sangat signifikan setiap tahunnya.<sup>3</sup>

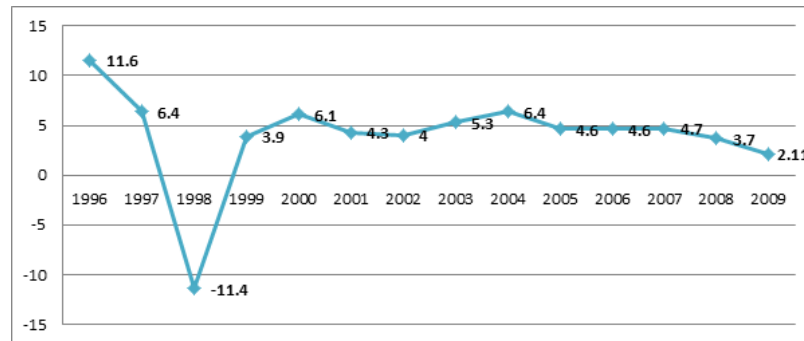
Secara nasional, UKM mempunyai kedudukan, potensi dan peranan yang sangat penting dan strategis dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional pada umumnya dan tujuan pembangunan ekonomi pada khususnya. Peran ini dapat dilihat dalam hal penyediaan kesempatan usaha, lapangan kerja dan peningkatan ekspor. Dapat dilihat bahwa UKM lebih mampu untuk bertahan lebih lama dari krisis ekonomi, karena mempunyai karakteristik yang lebih fleksibel dan lebih memanfaatkan sumber daya lokal sehingga bisa diandalkan untuk mendukung ketahanan ekonomi.

Pentingnya peranan sektor non migas sebagai pendongkrak pendapatan negara terutama dari UMKM diakui pemerintah Indonesia sehingga sektor ini dijadikan sektor strategis dan layak diprioritaskan. Namun, dibalik cerita sukses tentang UMKM, terdapat fakta empiris bahwa selama periode 1998-2009, sektor pengolahan non-migas Indonesia mengalami penurunan pertumbuhan. Tabel di bawah ini menunjukkan pertumbuhan sektor pengolahan non-migas yang cukup rendah periode 1996-2009 yaitu sebagai berikut:

---

<sup>3</sup> Firdaus, “*Strategi Pemerintah Disperindagkop Meningkatkan Daya Saing UMKM Melalui Kerjasama Internasional*”. 2015 (Skripsi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Tidak dipublikasikan)

**Gambar 1. Pertumbuhan Industri Pengolahan Indonesia 1996-2009**



Sumber: Berdasarkan indikator makroekonomi dalam Laporan Perekonomian Indonesia Bank Indonesia tahun 1996 sampai 2009

Permasalahan pertumbuhan sektor non migas yang rendah juga diakui oleh pemerintah melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009.<sup>4</sup> Sebagai salah satu sektor andalan Indonesia, melalui RPJMN 2004-2009, pemerintah berupaya mengambil langkah inisiatif guna meningkatkan kinerja pertumbuhan sektor pengolahan non-migas yang relatif rendah tersebut diantaranya, menentukan arah kebijakan dalam berbagai bentuk seperti landasan ekonomi makro yang kuat untuk meningkatkan kinerja daya saing manufaktur, peningkatan sumber daya manusia di bidang manufaktur dan intervensi langsung pemerintah secara fungsional dalam bentuk investasi dan layanan publik.<sup>5</sup>

Selain masalah pertumbuhan serta kinerja sektor non-migas yang rendah, permasalahan lain yang muncul adalah menurunnya daya saing produk-produk

<sup>4</sup>Lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009, 1-82

<sup>5</sup>Lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009, Bagian IV. 18-6, 7

industri pengolahan. Daya saing sektor pengolahan Indonesia pada tahun 2005 menempati urutan ke-46 dan berada dibawah Singapura di urutan pertama, Malaysia urutan ke-16, Thailand diposisi ke-25, serta Filipina diposisi ke-30.<sup>6</sup>Pada laporan UNIDO 2013, kinerja dan daya saing industri manufaktur Indonesia tahun 2010 mengalami peningkatan, yaitu menempati urutan 38. Namun, peringkat ini masih berada di bawah Singapura di peringkat 6, Malaysia di peringkat 21, dan Thailand di urutan ke 23.

Rendahnya daya saing industri pengolahan non-migas Indonesia terlihat pasca krisis ekonomi Asia 1998 yang menjadikan sektor ini mengalami resesi pertumbuhan. Bank Dunia menyebutkan bahwa pertumbuhan kinerja dan daya saing sektor pengolahan non-migas Indonesia memiliki kecendrungan melambat dibandingkan negara ASEAN lainnya seperti Malaysia dan Thailand.<sup>7</sup>

Secara spesifik, pemerintah melalui RPJMN 2004-2009 mengemukakan faktor-faktor utama rendahnya daya saing industri manufaktur Indonesia adalah sebagai berikut :<sup>8</sup>

1. Tingginya aktivitas KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme) serta pelayanan umum yang buruk

---

<sup>6</sup> United Nations Industrial Development Organization, *Industrial Development Report 2009, Breaking in and Moving Up: New Industrial Challenges for the Bottom Billion and the Middle-Income Countries* (UNIDO, 2009), 120.

<sup>7</sup> Bank Dunia, *Mempercepat Laju: Revitalisasi Pertumbuhan di Sektor Manufaktur Indonesia*. September 2012

<sup>8</sup>Lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2004-2009, Bagian IV. 18-3

2. Administrasi perpajakan yang buruk
3. Lemahnya penguasaan dan penerapan teknologi
4. Struktur industri yang masih lemah
5. Peran industri kecil menengah yang belum optimal

Selain identifikasi permasalahan di atas, dalam Peraturan Presiden Rpublik Indonesia No. 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014, pemerintah juga mengidentifikasi faktor penting yang menjadi permasalahan rendahnya industri manufaktur nasional adalah dukungan pemerintah yang masih rendah terhadap penyediaan teknologi dan pembiayaan teknologi baru bagi industri manufaktur nasional.

Sebagai salah satu bagian dalam sektor pengolahan non-migas, UMKM juga tidak luput dari penurunan daya saing. Penelitian dari pusat inovasi UMKM APEC, menunjukkan bahwa daya saing sektor UMKM Indonesia menempati urutan ke-4 (indeks skor yang digunakan yaitu 1 untuk daya saing terendah, dan 10 indikator paling tinggi) dan menempati urutan paling rendah dibandingkan dengan negara-negara anggota APEC juga anggota ASEAN lainnya. Filipina memiliki indeks (4,5), Thailand dengan indeks (4,7), Malaysia (6,2), dan Singapura (6,3). Penelitian ini mencatat bahwa, Indonesia menjadi negara yang paling rendah dalam pendanaan pengembangan teknologi dengan indeks 3,5 dalam indeks skala 10.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Tulus T.H. Tambunan, *Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 : Peluang dan Tantangan Bagi UMKM Indonesia*. Hal 12-14

Adapun beberapa skenario terburuk yang dihadapi Indonesia apabila kinerja daya saing sektor pengolahan non-migas Indonesia masih dalam kondisi lemah yaitu *Pertama*, dalam beberapa kasus Indonesia telah banyak terlibat dalam berbagai kesepakatan perdagangan bebas seperti ASEAN-China Free Trade (ACFTA), dan yang paling baru adalah Indonesia akan memasuki era Komunitas Ekonomi ASEAN. Jika kinerja dan daya saing sektor pengolahan non migas masih rendah maka Indonesia akan sulit menembus pasar negara ASEAN lainnya (Singapura, Malaysia, Thailand dan Filipina) dan China karena daya saing mereka jauh diatas Indonesia. *Kedua*, Indonesia juga akan mengalami kesulitan memperebutkan pasar negara ASEAN lain yang sektor pengolahannya kurang baik, karena harus bersaing dengan negara ASEAN dan China dengan manufaktur kuat. *Ketiga*, bahkan untuk mempertahankan pasar dalam negeri, Indonesia akan mengalami kesulitan, dengan membanjirnya produk negara ASEAN dan China yang memiliki daya saing tinggi.<sup>10</sup>

Mengingat UMKM memiliki peranan yang penting, seperti yang telah diungkapkan diawal, UMKM diharapkan mampu menjadi sumber pendapatan negara sebagai salah satu sektor non migas Indonesia. Karenanya, dibutuhkan campur tangan pemerintah mendongkrak kinerja dan daya saing UMKM yang memiliki kecendrungan menurun tersebut. Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis tertarik untuk menelaah lebih jauh upaya pemerintah Indonesia dalam menghadapi permasalahan rendahnya kinerja dan daya saing sektor pengolahan non-migas

---

<sup>10</sup>Dodi Mantra, Hegemoni dan Diskursus Noeliberalisme, Bekasi: MantraPress, 2011.

terutama sektor UMKM. Di samping itu, penurunan daya saing industri pengolahan non migas Indonesia banyak terjadi dan didominasi pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, sehingga pada akhirnya penulis memilih judul penelitian skripsi ini berupa strategi kebijakan pemerintah Indonesia meningkatkan daya saing usaha mikro kecil menengah, tinjauan kebijakan era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono tahun 2009-2014.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas maka dirumuskan pertanyaan permasalahan mengenai:

**“Bagaimana strategi kebijakan yang diterapkan pemerintah Indonesia dalam meningkatkan daya saing Usaha Mikro Kecil dan Menengah Era Pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono Tahun “2009-2014”?**



## **C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

### **1. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui berbagai upaya serta strategi pemerintah Indonesia meningkatkan daya saing usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) melalui beberapa kebijakan yang diambil era pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono 2009-2014. Diharapkan dengan penemuan penelitian ini dapat mengatasi permasalahan daya saing UMKM di masa yang akan datang.

### **2. Manfaat Penelitian**

#### **a. Manfaat teoritis**

Manfaat teoritis dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran, keilmuan dan bahan kajian dalam studi ilmu pemerintahan terkait dengan kebijakan pemerintah dalam meningkatkan daya saing UMKM.

#### **b. Manfaat praksis**

Manfaat praksis diharapkan mampu memberikan masukan kepada pemerintah selanjutnya atas analisis kebijakan yang dilakukan penulis. Sehingga, dalam prosesnya, hasil penelitian ini sedapat mungkin dirujuk sebagai bahan referensi pengambilan keputusan oleh pemerintah yang tidak terbatas pemerintah pusat namun juga pemerintah daerah.

## **D. KERANGKA DASAR TEORI**

Kerangka teori sendiri tersusun dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep tertentu. Teori merupakan bentuk penjelasan umum yang menjelaskan mengapa sesuatu itu bisa terjadi dan kapan sesuatu itu terjadi. Sehingga, selain dipakai untuk eksplanasi, teori juga menjadi dasar untuk prediksi. Sehingga, teori dapat menjadi acuan bagi penelitian yang akan dilakukan.

Adapun teori ataupun konsep yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1. Pemerintah**

#### **1.A. Pengertian Pemerintah**

Istilah pemerintah dalam bahasa Inggris disebut *government* sedangkan dalam bahasa Perancis disebut *gouvernement* yang keduanya berasal dari bahasa latin *gubernaculum* yang berarti kemudi. Pemerintah dapat diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk penerapan hukum dan Undang-undang di kawasan tertentu yang merupakan kawasan yang berada di kawasan mereka.

Menurut definisi, pemerintah merupakan badan-badan untuk menyelesaikan masalah pada arena politik melalui sebuah keputusan. Setelah pemerintah membuat sebuah keputusan, maka harus diberlakukan. Di sini ada konsep otoritas publik yang

mengacu pada sebuah “kekuatan” yang digunakan untuk melaksanakan sebuah keputusan. Jika seorang individu melanggar aturan, maka pemerintah mungkin menemukannya di penjara. Pada tingkat apapun, pemerintah adalah satu-satunya badan dengan kewenangan untuk melakukannya. Selanjutnya pemerintah mempunyai kewenangan untuk meminta setiap individu untuk mematuhi hukum, seperti membayar pajak. Pemerintah terdiri dari lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk membuat keputusan kolektif bagi masyarakat. Lebih sempit lagi pengertian pemerintah mengacu pada tingkatan atas dalam lembaga-lembaga tersebut. dalam penggunaan populer, 'pemerintah' mengacu hanya untuk tingkat tertinggi janji politik seperti untuk presiden, perdana menteri dan anggota kabinet. Tetapi dalam pemerintahan arti luas, pemerintah terdiri dari semua organisasi yang dibebankan untuk mencapai dan melaksanakan keputusan untuk masyarakat atau melayani kepentingan publik. Jadi dengan definisi pemerintah sebagai pelayan publik, bisa dikatakan bahwa hakim dan polisi merupakan bagian dari pemerintah, bahkan meskipun orang-orang tersebut biasanya tidak ditunjuk oleh metode politik seperti pemilu.

Dari definisi diatas dapat di tarik kesimpulan bahwa pengertian pemerintah adalah lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk membuat keputusan kolektif bagi masyarakat. Lebih sempit, pemerintah mengacu ke atas politik tingkat tertinggi dalam lembaga-lembaga tersebut.

## **1.B. Peran Pemerintah**

Pada pengertian dasar, peran pemerintah adalah untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Dalam hal ini, segala aktivitas pemerintah ditujukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat secara luas. Lebih rinci, beberapa peran pemerintah menurut para ahli dijelaskan di bawah ini:

Menurut Barton (2000), peran pemerintah setidaknya dibagi kedalam empat hal utama yaitu:<sup>11</sup>

*Pertama*, Peran alokasi sumber daya. peran alokasi sumber daya mencakup soal penentuan ukuran absolut dan relatif pemerintah dalam perekonomian (keseimbangan sektor publik dan sektor swasta) dan penyediaan barang-barang publik serta pelayanan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.

*Kedua*, Peran regulator. Hal ini mencakup undang-undang dan tata tertib yang dibutuhkan masyarakat termasuk undang-undang yang mengatur dunia bisnis yang memadai untuk memfasilitasi aktivitas bisnis dan hak-hak kepemilikan pribadi.

*Ketiga*, Peran kesejahteraan sosial. Mencakup kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerataan sosial di negara yang bersangkutan seperti perpajakan, jaminan sosial (*transfer payment*) dan penyediaan sejumlah barang publik campuran bagi masyarakat.

---

<sup>11</sup> Ferry Prasetya, Modul Ekonomi Publik , Bagian I: Peran Pemerintah. Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya, Malang. 2012

*Keempat*, Peran mengelolan ekonomi makro yang memfasilitasi stabilitas secara umum dan kemakmuran ekonomi negara melalui kebijakan-kebijakan yang didesain untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang stabil, *full employment*, inflasi yang rendah, dan stabilitas neraca pembayaran.

Berdasarkan latar belakang masalah yang diajukan dalam skripsi ini, maka penjabaran tentang peran pemerintah lebih banyak tentang perannya dalam pengelolaan ekonomi makro. Dalam hal ini, pemerintah mengambil peran dalam membuat kebijakan ekonomi yang bersifat menjaga stabilitasi ekonomi.

Kebijakan stabilisasi ekonomi digunakan untuk pencapaian tujuan makro secara optimal. Salah satu contoh kebijakan stabilisasi adalah penerapan *policy mix* atau bauran kebijakan yang terkoordinasi antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Pengertian optimal di sini adalah pencapaian tujuan antar kebijakan dapat terkoordinasi sehingga tidak menimbulkan dampak yang kurang menguntungkan bagi pencapaian tujuan kebijakan ekonomi makro secara keseluruhan. Salah satu contoh penerapan bauran kebijakan yang banyak dikenal adalah bauran kebijakan fiskal-Moneter (*monetary-fiscal policy mix*). Secara konseptual, koordinasi bauran kebijakan fiskal-moneter dapat dilakukan melalui beberapa skenario, yaitu: (1) Kebijakan moneter ekspansif/kebijakan fiskal ekspansif, (2) Kebijakan moneter kontraktif/kebijakan fiskal ekspansif, (3) Kebijakan moneter ekspansif/kebijakan fiskal kontraktif, (4) kebijakan moneter kontraktif/kebijakan fiskal kontraktif.

## 2. Kebijakan Pemerintah

Definisi kebijakan menurut para ahli diantaranya

Menurut Hoogerwef, kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah, suatu masalah melalui cara tertentu yaitu melalui tindakan-tindakan yang terarah.<sup>12</sup>

Selanjutnya, Carl J. Freidrick, mengatakan bahwa kebijakan serangkaian tindakan yang diusulkan oleh sekelompok orang atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>13</sup>

Dari kedua definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan harus diarahkan demi kepentingan masyarakat banyak, sehingga orientasi serta tujuannya adalah memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh suatu Negara.

Daya saing UMKM yang semakin menunjukkan pelemahan diartikan sebagai sebuah permasalahan, terlebih sektor ini merupakan sektor andalan yang diprioritaskan sebagai sumber pendapatan non-migas. Oleh karenanya, dukungan pemerintah sangat dibutuhkan guna memberi solusi atas permasalahan rendahnya daya saing UMKM Indonesia.

Beberapa definisi di atas mensyaratkan adanya kebijakan yang berasal dari pemerintah mampu memberi skema soluktif bagi permasalahan yang dihadapi daya saing UMKM. Nur Efendi menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah berupa regulasi

---

<sup>12</sup> Hoogerwef, Ilmu Pemerintahan, Jakarta, 1983, Hal 4

<sup>13</sup> Charles O. Joones, Pengantar Kebijakan Publik, Cetakan ke-2, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1992, Hal 26

dalam bisnis dapat menjelaskan fenomena daya saing suatu industri.<sup>14</sup>Regulasi yang dimaksud mengacu pada Johan den Hertog (1999) yang mendefinisikan regulasi sebagai penerapan instrumen hukum untuk melaksanakan tujuan kebijakan sosial-ekonomi. Karakteristik instrumen hukum adalah bahwa individu atau organisasi dapat dipaksa oleh pemerintah untuk memenuhi perilaku yang ditetapkan dengan ancaman hukuman sanksi. Korporasi dapat dipaksa, untuk misalnya, untuk mengamati harga tertentu, untuk memasok barang tertentu, untuk tetap berada di luar pasar tertentu, menerapkan teknik-teknik tertentu dalam proses produksi atau untuk membayar upah minimum. Sanksi dapat mencakup denda, dengan publikasi pelanggaran, penjara, perintah untuk membuat perjanjian khusus, sebuah perintah terhadap menahan tindakan tertentu, atau menutup bisnis.

Menurut tujuannya, Mitnick (1980) menyatakan bahwa regulasi sebagai bentuk koreksi pemerintah atas kegagalan pasar. Ketidak mampuan pasar dalam melindungi kepentingan umum mengharuskan pemerintah untuk mengambil inisiatif dan tanggung jawab untuk mengatur mekanisme pasar dan kelembagaan yang sudah ada. Kepentingan umum dalam hal ini bukan hanya menyangkut konsumen, tetapi juga kepentingan produsen. Dalam kasus maraknya produk impor yang masuk ke pasar domestic, pemerintah dapat mengambil tindakan dengan membuat regulasi yang dapat membatasi masuknya produk impor, baik melalui pembatasan kuota, penetapan

---

<sup>14</sup> Nur Efendi, Analysis of Indonesia Textile Industry Competitiveness Regulation Theory Perspective (Jurnal Online) diakses melalui:  
[http://www.researchgate.net/publication/235766698\\_Analysis\\_of\\_Indonesia\\_Textile\\_Industry\\_Competitiveness\\_in\\_Regulation\\_Theory\\_Perspective\\_By\\_\\_Nur\\_Efendi](http://www.researchgate.net/publication/235766698_Analysis_of_Indonesia_Textile_Industry_Competitiveness_in_Regulation_Theory_Perspective_By__Nur_Efendi)

tarif masuk yang tinggi, dan pengawasan yang ketat terhadap masuknya produk ilegal.<sup>15</sup> George L Stigler mengatakan bahwa ada dua sudut pandang utama dalam regulasi industri, yaitu:

1. Regulasi dilembagakan terutama untuk memberikan proteksi dan manfaat tertentu untuk publik atau sub publik.
2. Regulasi sebagai analisis pasar politik yang memiliki landasan rasional

Dalam konteks regulasi, beberapa penulis membedakan antara regulasi ekonomi dan sosial, contohnya Viscusi, Vernon dan Harrington (1996) dalam Johan den Hertog menyebutkan bahwa Regulasi ekonomi terdiri dari dua jenis, yaitu regulasi struktural dan perilaku regulasi. Regulasi Struktural digunakan untuk mengatur struktur pasar. Contohnya adalah pembatasan masuk dan keluar dan aturan terhadap individu penyedia jasa profesional tanpa adanya kualifikasi yang diakui. Sedangkan Perilaku regulasi digunakan untuk mengatur perilaku dalam pasar. Contohnya adalah harga kontrol, aturan terhadap iklan dan standar kualitas minimum Mengacu pada pendapat Stiegler bahwa regulasi bertujuan untuk memberikan perlindungan dan manfaat tertentu untuk publik ataupun sub publik, maka publik atau sub publik yang dimaksudkan disini adalah kepentingan umum. Lebih jauh dijelaskan bahwa kepentingan umum dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai alokasi terbaik sumber daya yang langka bagi individu dan barang kolektif. Dijelaskan oleh Hertog

---

<sup>15</sup>*Ibid* 94



bahwa dalam ekonomi barat, alokasi sumber daya yang langka adalah untuk sebuah batas yang signifikan dikoordinasikan oleh mekanisme pasar. Secara teori, dalam kondisi tertentu, alokasi sumber daya dapat dilakukan melalui mekanisme pasar secara optimal. Karena kondisi ini sering tidak dipatuhi dalam praktek, alokasi sumber daya tidak terjadi secara optimal dan permintaan untuk meningkatkan alokasi muncul. Salah satu metode yang efisien untuk mencapai alokasi sumber daya adalah melalui regulasi pemerintah. Menurut teori kepentingan umum, regulasi pemerintah merupakan instrumen untuk mengatasi kerugian dari persaingan tidak sempurna, operasi pasar yang tidak seimbang. Regulasi dapat meningkatkan alokasi dengan memfasilitasi, mempertahankan, atau meniru operasi pasar.”<sup>16</sup>

Hal serupa juga diungkapkan oleh Rowland B.F. Pasaribu bahwa Kebijakan ekonomi merupakan semua usaha atau tindakan dengan maksud mengatur, mempengaruhi, atau langsung menetapkan jalannya kejadian-kejadian ekonomi dalam suatu daerah atau wilayah.<sup>17</sup> Menurut tujuannya Kebijakan ekonomi digunakan untuk mewujudkan kepentingan ekonomi negara. Setiap negara mempunyai tujuan ekonomi yang bermacam-macam. Untuk mewujudkan tujuan yang bermacam-macam tersebut diperlukan berbagai macam strategi dan alternatif, namun strategi dan alternatif tersebut harus ada yang diprioritaskan oleh negara tersebut. Pengambilan strategi dan alternatif tersebut didasarkan pada falsafah hidup bangsa, perkembangan sejarah bangsa dalam mencapai tujuan ekonomi yang diidamkannya, berbagai

---

<sup>16</sup>*Ibid* 96

<sup>17</sup>Rowland B.F. Pasaribu, *Kebijaksanaan Pemerintah* (Online).

pengalaman melaksanakan kebijakan ekonomi bangsa, landasan teori yang digunakan, kondisi sosial budaya dan pertimbangan efisiensi.<sup>18</sup>

Strategi yang akan dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan ekonomi tidak terlepas dari sistem ekonomi yang dianut negara tersebut, paradigma yang diikuti oleh policy makers di negara tersebut. Strategi ekonomi mempunyai fungsi untuk mengontrol proses, jalan dan tahap yang akan ditempuh untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, baik tujuan maupun jalan yang akan ditempuh harus dapat dirumuskan secara jelas, sehingga dapat dicari landasan untuk mengadakan interpretasi dalam aplikasi kebijakan yang dilakukan. Dengan adanya strategi yang jelas, akan dapat menyatukan komando sehingga semua elemen kekuatan, kepentingan dan kemampuan dapat dipersiapkan dan didaya gunakan secara harmonis menuju tujuan bersama agar tercipta perkembangan dan koordinasi sehingga akan mewujudkan kerjasama yang baik. Terwujudnya komando yang baik, sumber daya dan sumber dana yang ada akan dapat dikelola secara efektif dan efisien. Maka tanpa adanya pegangan yang dapat dirumuskan secara jelas, maka landasan kebijakan hanya akan ditentukan secara subyektif walaupun mengatas namakan landasan berpijak dasar negara. Berbagai macam alternatif kebijakan yang harus dilakukan, menuntut untuk mengambil alternatif mana yang diprioritaskan. Alternatif yang akan dilakukan merupakan suatu Kebijaksanaan Pemerintah alternatif yang akan menentukan tujuan-tujuan mana yang akan dilakukan terlebih dahulu dari berbagai tujuan yang ada.

---

<sup>18</sup>*Ibid*

Untuk menentukan alternatif mana yang akan dipilih, diperlukan suatu analisis ekonomi. Analisis ekonomi akan memberikan petunjuk–petunjuk secara garis besar tentang kehidupan yang nyata. Analisis ekonomi masih bergerak dalam kerangka kerja ekonomi teori, sebab hanya memberikan gambaran apa adanya. Analisis ekonomi masih termasuk dalam kerangka *positive economics*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa fungsi – fungsi kebijakan ekonomi hanya mungkin dapat dilaksanakan dengan baik bila didasarkan pada hasil – hasil yang disajikan oleh *positive economics*. Analisa ekonomi dapat memberikan hasil yang bisa menjadi dasar untuk mengambil keputusan dalam melakukan kebijakan ekonomi suatu negara.

Adapun fungsi kebijakan yang diarahkan pada aktivitas ekonomi adalah sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Fungsi mewujudkan pertumbuhan ekonomi (*economic progress*) adalah Kebijakan ekonomi yang diambil oleh *policy makers* dapat difungsikan untuk pertumbuhan ekonomi suatu negara. *Economic progress* merupakan salah satu tujuan kebijakan ekonomi pemerintah jangka panjang dan jangka pendek. Pertumbuhan ekonomi biasanya diukur menurut tingkat pendapatan perkapita penduduk.
2. Fungsi stabilisasi yaitu pemerintah ikut campur dalam kegiatan perekonomian karena adanya fluktuasi dalam kehidupan ekonomi, kelambatan majunya kehidupan ekonomi, ketidak merataan penghasilan. Kestabilan ekonomi

---

<sup>19</sup>*Ibid*

adalah steady progress yaitu kemajuan yang dicapai yang tidak dibarengi oleh guncangan, tetapi kemajuan dengan guncangan sekecil mungkin. *Economics stability* merupakan alat yang diperlukan untuk mempermudah tercapainya economics progress. Tujuan kebijakan ekonomi selalu dinyatakan untuk mencapai tingkat kesempatan kerja penuh tanpa inflasi. Kebijakan ekonomi harus diusahakan agar langkah yang dijalankan tidak menimbulkan inflasi sehingga perekonomian akan tetap stabil.

3. Fungsi kebebasan dan keadilan ekonomi yaitu kebijakan ekonomi yang diambil oleh pemerintah haruslah memperhatikan keadaan masyarakat. *Economics justice* merupakan salah satu tujuan ekonomi yang meliputi segala aspek misalnya persamaan distribusi income, persamaan kesempatan dalam berbagai bidang. Perwujudan dari *economics justice* adalah untuk mempersempit jurang pemisah antara si kaya dan si miskin, menghilangkan ketimpangan antar golongan, mewujudkan kesatuan ekonomi. *Economics freedom* dapat diwujudkan jika pemerintah dalam mengambil kebijakan tidak merugikan salah satu pihak. Kebijakan ekonomi dapat difungsikan untuk menjaga agar keadaan ekonomi disuatu negara tetap stabil dan dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah ekonomi.

Jika dikaitkan dengan permasalahan lemahnya daya saing UMKM yang dapat diartikan sebagai sebuah permasalahan yang mana solusinya melibatkan para pengambil kebijakan maka Tambunan lebih jauh menyebutkan bahwa dukungan

pemerintah sangat penting dalam mengatasi kinerja dan daya saing UMKM. Permasalahan UMKM ini tidak boleh menjadi substitusi bagi tanggung jawab perusahaan, melainkan harus bersifat komplementer. Pemerintah tidak boleh membuatkan suatu strategi untuk sebuah perusahaan, tetapi sangat baik jika pemerintah bisa mendukung strategi yang dijalankan oleh perusahaan itu.<sup>20</sup>

Lebih lanjut, Tambunan menjelaskan bahwa dukungan pemerintah bisa dalam dua cara, yakni secara tidak langsung dan intervensi langsung. Secara tidak langsung terkait dengan iklim kebijakan dan segala macam peraturan yang tidak khusus ditujukan pada UKM namun sangat mempengaruhi kegiatan dan kemampuan UKM meningkatkan daya saingnya.

Kebijakan-kebijakan ekonomi makro yang sangat berpengaruh terhadap iklim berusaha, yang berarti juga UKM adalah kebijakan moneter (suku bunga, inflasi dan nilai tukar), termasuk kebijakan perbankan (perkreditan), kebijakan fiskal (khususnya pengeluaran pemerintah yang sangat berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi), kebijakan perdagangan internasional (impor dan ekspor), kebijakan ketenagakerjaan, kebijakan investasi, dan tentu juga segala macam peraturan dibawah wewenang pemerintah daerah yang selama ini banyak mengganggu dunia usaha.

---

<sup>20</sup>Tambunan, Tulus T.H., *Ukuran Daya Saing Koperasi dan UKM*, Tulisan ini termuat dalam background study RPJM Nasional tahun 2010-2014 Bidang Pemberdayaan Koperasi dan UKM. Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Halaman 22

Sedangkan intervensi langsung adalah seperti yang telah banyak dilakukan pemerintah sejak Orde Baru hingga saat ini dalam upaya membantu UMKM, mulai dari pemberian skim-skim kredit khusus hingga berbagai macam pelatihan.

#### **4. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik diartikan sebagai aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku untuk semua warganya. Setiap warga yang tidak menaati peraturan mendapatkan sanksi dari pihak yang berwenang. Sehingga, kebijakan publik dapat dimaknai sebagai suatu produk hukum yang mengatur.

Untuk memahami makna produk hukum tersebut maka diperlukan suatu pemahaman yang utuh dan benar. Ketika suatu isu menyangkut kepentingan bersama yang dianggap perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik harus dilakukan, disusun dan disetujui oleh para pejabat yang berwenang. Ketika kebijakan publik tersebut telah ditetapkan menjadi produk hukum baik berupa Undang-undang ataupun peraturan Presiden serta Peraturan Daerah maka kebijakan itu harus diikuti.

##### **4.1. Pengertian, Hakikat dan Karakteristik Kebijakan Publik**

Hakikat dari kebijakan publik adalah manfaat. Sebagian besar kandungan kebijakan yang diambil pemerintah mengedapkan asas manfaat bagi kehidupan bersama serta berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan. Namun, pada tataran praktiknya, produk hukum kebijakan publik tidak terlepas dari adanya

pihak yang diuntungkan juga disaat yang sama adapula pihak yang dirugikan. Di sinilah letak kebijaksanaan pemerintah dalam menentukan suatu kebijakan. Dengan demikian hendaknya kebijakan publik tersebut berorientasi pada kepentingan rakyat dengan alokasi sumber daya yang cukup bagi kepentingan masyarakat banyak. Seperti yang diungkapkan Riant Nugroho bahwa kebijakan publik merupakan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama dimana kebijakan publik dibedakan berdasarkan tujuannya yaitu mendistribusi sumber daya Negara dan menyerap sumber daya negara. Adapun Nugroho mengungkapkan:

The first objective of public policy is to distribute national resources, which including redistribution and absorption of national resources. (Nugroho, 48)<sup>21</sup>

Untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam maka diperlukan pemahaman pula terhadap karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik.

*Pertama*, kebijakan publik perhatiannya ditunjukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu dari pada perilaku yang berubah atau acak.

*Kedua*, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah.

*Ketiga*, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi.

---

<sup>21</sup> Riant Nugroho, Public Policy for Developing Countries. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2012 Hal: 48

*Keempat*, kebijakan publik dapat berbentuk positif dan negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam memahami suatu permasalahan. Sedangkan secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks itu keterlibatan pemerintah sangat diperlukan.

*Kelima*, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Dari kelima karakteristik yang telah disebutkan diatas, kebijakan publik dimaknai sebagai suatu studi ilmu administrasi negara, yang bersifat multidisipliner. Hal ini berdasarkan studi ini banyak meminjam teori, metode, dan teknik dari studi ilmu sosial, ekonomi, ilmu politik, dan psikologi. Namun, dari banyak pendekatan tersebut, studi kebijakan berfokus pada penyusunan agenda kebijakan formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Riant Nugroho menekankan bahwa setiap proses kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi mengatur masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan. Dengan demikian, kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis ataupun teknis. Sebagai sebuah strategi,



dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan.

Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa kebijakan publik diartikan juga sebagai ilmu administrasi negara, maka dalam perumusannya dapat melalui beberapa tahapan dan proses. Adapun tahapan-tahapan kebijakan publik menurut para ahli adalah sebagai berikut:

James Anderson sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik dengan tahap awal berupa formulasi masalah dengan tujuan akhir adalah implementasi kebijakan.<sup>22</sup>

1. Formulasi masalah (*problem formulation*): Identifikasi apa permasalahannya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi Kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk pemecahan masalah tersebut? Siapa saja aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (*adaption*): bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses dan strategi melaksanakan kebijakan? Apa kandungan kebijakan yang telah ditetapkan?

---

<sup>22</sup> *Ibid*94

4. Implementasi (*implementation*): siapa saja yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari kebijakan?
5. Evaluasi (*evaluation*) : bagaimana tingkat keberhasilan kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan?

Sedangkan William Dunn memulai proses kebijakan publik dengan perumusan masalah atau menyusun agenda, dilanjutkan dengan forecasting atau ramalan, rekomendasi, monitoring dan evaluasi. Dunn menetapkan tahapan kebijakan publik seperti dijelaskan tabel di bawah ini:<sup>23</sup>

Tahap Analisa kebijakan

TAHAP	KARAKTERISTIK
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa yang akan datang dari ditetapkannya alternatif kebijakan termasuk apabila tidak membuat kebijakan
Rekomendasi	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif yang direkomendasikan
Monitoring	Memberika informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari ditetapkannya alternatif kebijakan
Evaluasi	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil suatu kebijakan

---

<sup>23</sup>*Ibid*96

Selanjutnya, Michael Howlet dan M. Ramesh menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri atas lima tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yaitu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yaitu proses perumusan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*policy making*), yaitu proses ketika pemerintah memilih melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan untuk mencapai hasil tertentu.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yaitu proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

#### **4.2. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan publik dalam arti luas adalah pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam meraih tujuan kebijakan. Fenomena implementasi merupakan suatu hal yang kompleks yang dapat difahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) ataupun sebagai dampak (*income*). Budi Winarno mengungkapkan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang tersebut diterapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan atau

jenis keluaran yang nyata. Implementasi kemudian dirujuk sebagai sejumlah kegiatan yang ditujukan untuk mencapai maksud-maksud dan tujuan-tujuan yang diinginkan pemerintah.<sup>24</sup>

Dari definisi di atas, kebijakan publik mengisyaratkan tiga hal yaitu 1). Adanya tujuan dan sasaran kebijakan. 2). Adanya aktivitas atau kegiatan untuk mencapai tujuan. 3). Adanya hasil dari kegiatan.

Untuk mengukur keberhasilan implementasi suatu kebijakan dapat dilihat dari prosesnya dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan. Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier mengajukan model implementasi kebijakan yang menunjukkan peran penting dari implementasi kebijakan dan keberhasilan suatu kebijakan publik. Adapun peran penting kebijakan publik adalah kemampuannya mengidentifikasi variable-variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Adapun variabel-variabel yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan diselesaikan, meliputi: kesukaran-kesukaran teknis, keragaman perilaku yang diatur, persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran, tingkat dan ruang lingkup perilaku yang dikehendaki.
2. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat, meliputi: kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang

---

<sup>24</sup> Budi Winarno, Kebijakan Publik, Teori dan Proses. Media Pressindo. Yogyakarta. 2007

akan dicapai, ketetapan alokasi sumber daya, hirarki lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana, aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana, kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang, akses formal dari pihak-pihak luar.

3. Variabel-variabel diluar undang-undang yang memengaruhi implementasi, meliputi: kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat.

Sedangkan Hugwood dan Gunn mengungkapkan setidaknya ada sembilan persyaratan keberhasilan implementasi kebijakan publik diantaranya:

1. Dukungan positif dari kondisi eksternal
2. Ketersediaan sumber daya yang diperlukan dan waktu yang memadai
3. Keterpaduan sumber daya yang diperlukan
4. Kebijakan harus memenuhi persyaratan teoritis
5. Badan pelaksana harus mandiri
6. Adanya kesamaan visi dan misi terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan
7. Pembagian tugas yang jelas dan terinci
8. Adanya koordinasi yang baik
9. Adanya prioritas yang pasti bagi pelaksana.

### **4.3. Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan publik diartikan sebagai kegiatan penaksiran, pemberian angka serta penilaian terhadap kebijakan yang diterapkan. Hal ini tidak terlepas dari pemerian informasi tentang nilai dan manfaat hasil kebijakan. Ada beberapa karakteristik dari kegiatan evaluasi kebijakan yang menurut Dunn adalah sebagai berikut:

1. Fokus Nilai. Evaluasi dipusatkan pada penilaian yang menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan juga program. Evaluasi diutamakan untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program dan bukan sekedar usaha mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan. Sehingga, evaluasi merupakan suatu prosedur mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
2. Interdependensi fakta-Nilai. Tuntutan evaluasi adalah fakta dan nilai. Untuk menyatakan suatu kebijakan mencapai tingkat keberhasilan tertentu tidak hanya hasil-hasil kebijakan berharga bagi individu, kelompok atau seluruh masyarakat melainkan harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil tersebut secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang telah dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karenanya, pemantauan adalah prasyarat bagi kegiatan evaluasi.
3. Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluatif adalah tentang hasil yang diperoleh diarahkan pada hasil sekarang dan masa lampau.

Evaluasi mengandung makna bahwa aktivitas evaluasi sendiri dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan.

4. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada.

Selain karakteristik-karakteristik evaluasi kebijakan publik yang disebutkan di atas, Dunn juga menyebutkan fungsi utama dari kegiatan evaluasi yaitu analisis kebijakan. Adapun fungsi-fungsi utama dalam analisis kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Evaluasi memberikan informasi valid mengenai kinerja kebijakan
2. Evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

### **3. Daya Saing**

Teori daya saing adalah sebuah teori yang menjelaskan tentang upaya suatu negara terhadap suatu produk atau komoditi agar mampu diunggulkan di arena perdagangan nasional maupun internasional agar sejajar dengan produk lain sejenis, bahkan bisa melebihi produk lain itu yang berasal dari negara lain. Banyak pelaku ekonomi seperti Negara melakukan kegiatan peningkatan kompetisi produk-produknya dengan lebih baik atau dengan harga yang lebih murah dibanding produk dari negara lain, serta beralih untuk mengimpor produk yang tidak bisa diproduksi di dalam negeri secara lebih efektif. Dengan kata lain daya saing diartikan sebagai sebuah teori yang membandingkan kemampuan dan kinerja suatu perusahaan, sub sektor atau Negara untuk menjual dan mensuplai barang dan jasa ke pasar yang dituju. Dalam hal seperti ini, kemampuan untuk mengelola sumber daya ekonomi seperti modal, tenaga kerja, dan teknologi, secara optimal akan sangat menentukan kinerja perusahaan yang dapat diukur dengan kemampuan untuk menjual dan menawarkan barang dan jasa pada pasar tertentu. Semakin baik perbandingan antara ability dan performance menunjukkan bahwa perusahaan tersebut memiliki daya saing yang kuat atau keunggulan bersaing. Namun demikian, daya saing perusahaan tidak hanya ditentukan oleh kekuatan internal, tetapi juga sangat ditentukan oleh hubungan dengan pihak eksternal seperti pemasok, konsumen, pemerintah, dan bahkan dengan pesaing yang membantu mereka untuk mendapatkan keunggulan bersaing. Sebelum masuk lebih jauh tentang teori daya saing, ada baiknya menelaah



terlebih dahulu tentang pengertian daya saing itu sendiri. Adapun beberapa definisi daya saing menurut para ahli yaitu:

Buckley, P. J mengungkapkan daya saing mencakup efisiensi (mencapai sasaran dengan biaya serendah mungkin) dan efektivitas (memiliki sasaran yang tepat). Pilihan tentang inilah yang sangat menentukan dari sasaran industri. Daya saing meliputi baik tujuan akhir dan cara mencapai tujuan akhir tersebut .<sup>25</sup>

*US Department of Energy* menyebutkan bahwa daya saing industri adalah kemampuan perusahaan atau industri dalam menghadapi tantangan persaingan dari para pesaing asingnya .<sup>26</sup>

Porter dan Ketels (2003) dalam Mudrajat Kuncoro (2007) menekankan bahwa untuk memahami daya saing, titik awalnya adalah sumber dari kesejahteraan/kemakmuran bangsa. Standar hidup suatu bangsa ditentukan oleh produktivitas ekonominya, yang diukur dengan nilai (*value*) barang dan jasa yang dihasilkan per-satuan manusia, modal (*capital*) dan sumber daya alamnya. Produktivitas bergantung baik pada nilai barang dan jasa suatu bangsa, yang diukur dengan harga yang dapat dikendalikan dalam suatu pasar yang terbuka (*open market*), maupun pada efisiensi di mana barang dan jasa tersebut diproduksi. Oleh karena itu dalam kaitan ini, pengertian (dan sekaligus juga ukuran) yang sebenarnya tentang daya saing adalah produktivitas. Produktivitas memungkinkan suatu Negara

---

<sup>25</sup> Buckley, P. J. et al, “*Measures of International Competitiveness: A Critical Survey*”, Journal of Marketing Management, 1988.

<sup>26</sup> Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, *Dampak Kesepakatan Perdagangan Bebas terhadap Daya Saing Sektor Manufaktur Indonesia*. Jakarta: Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, 2011.

menopang tingkat upah yang tinggi, nilai tukar yang kuat dan *returns to capital* yang menarik, dan bersama ini juga standar hidup yang tinggi.

Salah satu faktor yang dapat meningkatkan daya saing adalah teknologi. Setiap jenis teknologi yang dipakai merupakan faktor yang sangat penting dalam persaingan. Tambunan memiliki pandangan (1996) bahwa suatu komoditas daya saingnya ditentukan oleh teknologinya. Di masa depan tuntutan teknologi merupakan karakteristik dalam proses pengembangan ekspor dengan mengambil dasar pemikiran dan asumsi-asumsi yang dibangun oleh teori klasik, oleh karena teori-teori klasik tidak melihat pentingnya pengaruh proses teknologi terhadap pola perdagangan dunia. Pada akhirnya dikatakan bahwa keunggulan kompetitif akan lebih menentukan daya suatu negara atau suatu komoditas daripada keunggulan komparatifnya.

Hal yang sama juga diungkapkan Porter bahwa:

*“Teknologi penting bagi persaingan jika berpengaruh secara signifikan terhadap keunggulan bersaing perusahaan atau terhadap struktur industri. Karena teknologi terwujud dalam setiap aktivitas nilai dan berperan dalam mewujudkan keterkaitan diantara berbagai aktivitas, maka teknologi dapat berpengaruh besar terhadap biaya dan diferensiasi. Selain mempengaruhi biaya atau diferensiasi, teknologi dapat mempengaruhi keunggulan bersaing dengan cara mengubah atau mempengaruhi semua faktor penentu biaya atau*

*keunikan lainnya. Perkembangan teknologi dapat meningkatkan atau menurunkan skala ekonomi, membuka kemungkinan bagi berbagai antar hubungan yang sebelumnya tidak mungkin terjadi, menciptakan peluang untuk mencapai keunggulan dalam penentuan waktu, dan mempengaruhi hampir semua faktor penentu biaya atau keunikan lainnya.”<sup>27</sup>*

Teori Ricardo dan Ohlin cenderung memandang keunggulan komparatif yang alami. Karena itu, bisa dipahami apabila industri yang memiliki keunggulan komparatif versi Richardo dan Ohlin umumnya industri padat sumber daya dan padat karya yang tidak terampil. Ini berlainan dengan industri yang memiliki keunggulan komperatif versi Krugman dan Porter, yang umumnya pada modal dan padat teknologi. Persaingan global yang *hyper competitive* memaksa setiap negara/perusahaan untuk menemukan suatu strategi yang tepat. Strategi ini dikenal dengan “*Sustainable Competitive Advantage*” (SCA). SCA adalah suatu strategi keunggulan daya saing yang berkelanjutan, meskipun menurut Richard D’aveni (1994) pada situasi *hyper competitive* tidak ada lagi perusahaan/negara yang dapat memiliki keunggulan daya saing berkelanjutan. Situasi *hyper competitive*, keunggulan daya saing perusahaan/negara tetap didasarkan pada keunggulan kompetitif dinamis meskipun dengan jangka waktu yang pendek. SCA relatif lebih tepat dan menguntungkan untuk dilakukan dalam sektor agroindustri karena *resource base*-nya dapat diperbaharui (Masngudi, 2006).

---

<sup>27</sup> Michael E Porter, *Strategi Bersaing: Teknik Menganalisis Industri dan Pesaing*, Erlangga, Jakarta, 1996

Dikaitkan dengan kompetisi, daya saing mencerminkan posisi salah satu entitas ekonomi (negara, industri, perusahaan, rumah tangga) dalam kaitannya dengan entitas ekonomi lainnya dengan membandingkan kualitas atau hasil kegiatan yang mencerminkan superioritas atau inferioritas (Reiljan, dkk, 2000). Dalam konteks ini, daya saing dapat didefinisikan baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas. Dalam arti sempit daya saing merupakan “*explored in conditions*” where entities’ interests are contradictory”. Pencapaian tujuan oleh salah satu entitas akan menutup peluang bagi entitas lain untuk memenuhi kepentingannya. Pada Pendekatan yang lebih luas , konsep daya saing juga mencakup persaingan potensial dan tidak langsung antara entitas, menganalisis area di mana kepentingan-kepentingan langsung entitas tidak bertentangan. Pendekatan yang lebih luas membuat analisis daya saing mirip dengan analisis komparatif dalam arti yang paling umum. Pendekatan ini menekankan pentingnya metode perbandingan dalam menilai kualitas dan kegiatan entitas. Setiap kualitas atau kinerja dapat secara menyeluruh dievaluasi hanya dibandingkan dengan entitas yang sama (Reiljan, dkk, 2000).

Pandangan lain datang dari Palts dan Gregory (1991) mengungkapkan bahwa faktor pemilihan tergantung pada keunggulan suatu komoditi yang dihasilkan oleh perusahaan atau industri tergantung pada permintaan konsumen terhadap produk cukup signifikan mendorong perusahaan untuk lebih kompetitif. Berkaitan dengan daya saing suatu komoditas, pola perdagangan sekarang ini tidak serta-merta melihat pendekatan pasar sebagai dasar untuk melakukan strategi (*market based strategy*) di

dalam melakukan perdagangan internasional, tetapi juga didasarkan pada pentingnya pendekatan yang disebut dengan *resource based strategy* dimana faktor sumber daya menjadi lebih penting. Karena itu, Huseini (2000) mengungkapkan perlunya mengkaji ulang strategi pemasaran internasional untuk meningkatkan daya saing.

Secara lebih terinci, Tulus Tambunan menyebutkan bahwa tingkat daya saing suatu negara, pada dasarnya amat ditentukan oleh dua faktor, yaitu faktor keunggulan komparatif (*comparative advantage*) dan faktor keunggulan kompetitif (*competitive advantage*). Lebih lanjut, faktor keunggulan komparatif dapat dianggap sebagai faktor yang bersifat alamiah dan faktor keunggulan kompetitif dianggap sebagai faktor yang bersifat *acquired* atau dapat dikembangkan/diciptakan.<sup>28</sup> Faktor-faktor keunggulan kompetitif yang harus dimiliki oleh setiap unit usaha untuk dapat bersaing di pasar dunia adalah sebagai berikut:

- Penguasaan teknologi
- Sumber daya manusia dengan kualitas tinggi dan memiliki etos kerja, kreativitas dan motivasi yang tinggi
- Tingkat efisiensi dan produktivitas yang tinggi dalam proses produksi
- Kualitas serta mutu yang baik dari barang yang dihasilkan
- Promosi yang luas dan agresif

---

<sup>28</sup> Tulus Tambunan, *Perekonomian Indonesia : Teori dan Temuan Empiris*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2001 hal. 48

- Sistem manajemen dan struktur organisasi yang baik
- Adanya skala ekonomis dalam proses produksi
- Modal serta prasarana lainnya yang cukup
- Tingkat entrepreneursip yang tinggi

Sedangkan menurut model Porter dalam Tulus Tambunan (2006), terdapat empat variabel domestic penting yang secara individual dan sebagai suatu sistem menentukan daya saing suatu negara/industri yakni sebagai berikut:<sup>29</sup>

1. Kondisi faktor (tenaga kerja, modal, tanah, iklim, teknologi, kewirausahaan, faktor-faktor produksi lainnya, SDA dan infrastruktur)

Dalam hal ini, penekanan Porter adalah pada penciptaan faktor produksi berkualitas tinggi, seperti SDM yang terampil. Senada dengan pemahaman faktor produksi *Cho dan Moon* bahwa yang diperlukan sebuah industri atau negara untuk mencapai keunggulan kompetitifnya adalah investasi yang bertahan lama dan terspesialisasi, tenaga kerja atau sumber bahan mentah lokal, serta teknologi.

---

<sup>29</sup>TulusTambunan,*Iklim Investasi Di Indonesia: Masalah, Tantangan, Dan Potensi*, Kadin-Indonesia, Jakarta, 2006

## 2. Kondisi permintaan

Besarnya permintaan dan tuntutan mutu di dalam negeri untuk produk dari industri tertentu sangat penting bagi pengembangan kemampuan bersaing dari industri tersebut.

## 3. Kondisi industri terkait dan industri pendukung

Pengalaman dari negara-negara maju maupun negara-negara industri baru memberi kesan bahwa suatu industri hilir di suatu negara akan semakin kompetitif di pasar dunia jika industri-industri terkait dan pendukungnya di dalam negeri juga mempunyai keunggulan kompetitif .

## 4. Strategi perusahaan, struktur dan persaingan

Kondisi nasional menciptakan kecenderungan kuat dalam hal bagaimana lahirnya perusahaan-perusahaan dan bagaimana pola dan struktur organisasi serta pengelolaannya. Selain itu, kondisi nasional sangat menentukan sifat persaingan domestik antara perusahaan-perusahaan yang ada. Persaingan bebas antar sesama perusahaan lokal membuat perusahaan perusahaan tersebut semakin kompetitif.

Keempat faktor tersebut menciptakan lingkungan nasional yang mempengaruhi kinerja dan daya saing di suatu negara. Perbedaan dalam faktor-faktor ini membuat mengapa suatu industri di suatu negara bisa berinovasi, mampu

mengatasi hambatan substansial terhadap perubahan pasar dan teknologi atau lingkungan secara umum dibandingkan di negara lain.

Uraian di atas menunjukkan bahwa pentingnya identifikasi dalam penentu daya saing, serta bagaimana faktor-faktor tersebut berinteraksi untuk mencapai daya saing tersebut, dengan kata lain pertumbuhan dan pengembangan kinerja daya saing dipengaruhi oleh banyak faktor.<sup>30</sup>

Tambunan, menjelaskan menurut sifatnya, kinerja industri dipengaruhi oleh dua hal ; sisi permintaan dan penawaran.<sup>31</sup> Sisi permintaan berkaitan dengan faktor-faktor dari luar (eksternal) yang memberikan pengaruh terhadap sektor industri di antaranya perubahan harga produk ekspor Indonesia. Artinya, pengaruh nilai tukar Indonesia sangat menentukan harga produk-produk ekspor Indonesia. Dari sisi penawaran, kinerja ekspor ditentukan oleh faktor-faktor seperti sumber daya manusia (SDM), penguasaan teknologi, pendanaan berupa pinjaman untuk pendanaan ekspor impor, infrastruktur, ketersediaan informasi dan kebijakan ekspor.

Selain kedua faktor diatas, kinerja ekspor dapat dipengaruhi oleh daya saing ekspor dari sebuah perusahaan secara individu. Daya saing sebuah perusahaan dipengaruhi oleh daya saing produk yang dihasilkan. Menurut Tambunan, daya saing perusahaan tersebut ditentukan oleh beberapa faktor penting yaitu ; keahlian dan

---

<sup>30</sup> Nofansyah Ibrahim, Pengaruh Masyarakat Ekonomi ASEAN Terhadap Kebijakan Industri Manufaktur Indonesia. 2015. (Tesis Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada) Tidak Dipublikasikan.

<sup>31</sup>Tulus T.H. Tambunan, *Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 : Peluang dan Tantangan Bagi UMKM Indonesia* oleh Tim Advokasi Program *Advancing Indonesia's Civil Society in Trade and Investment Climate* (ACTIVE), KADIN Indonesia. Dalam Policy Paper No. 5 Maret 2013.



pendidikan pekerja, keahlian pengusaha, ketersediaan modal, sistem organisasi dan manajemen yang baik, ketersediaan teknologi, ketersediaan informasi, input-input lain seperti energi, bahan baku dan sebagainya. Indikator-indikator utama daya saing perusahaan adalah profit, Sumber Daya Manusia (SDM), pengeluaran *Research and Development* (R&D), dan jenis teknologi yang digunakan.

Selain daya saing perusahaan, Tambunan menyebutkan bahwa daya saing juga ditentukan oleh kualitas produk yang dihasilkan. Adapun indikator-indikator utama penentu daya saing produk adalah pangsa ekspor, pangsa luar negeri dan dalam negeri, nilai/harga produk, dan kepuasan konsumen.

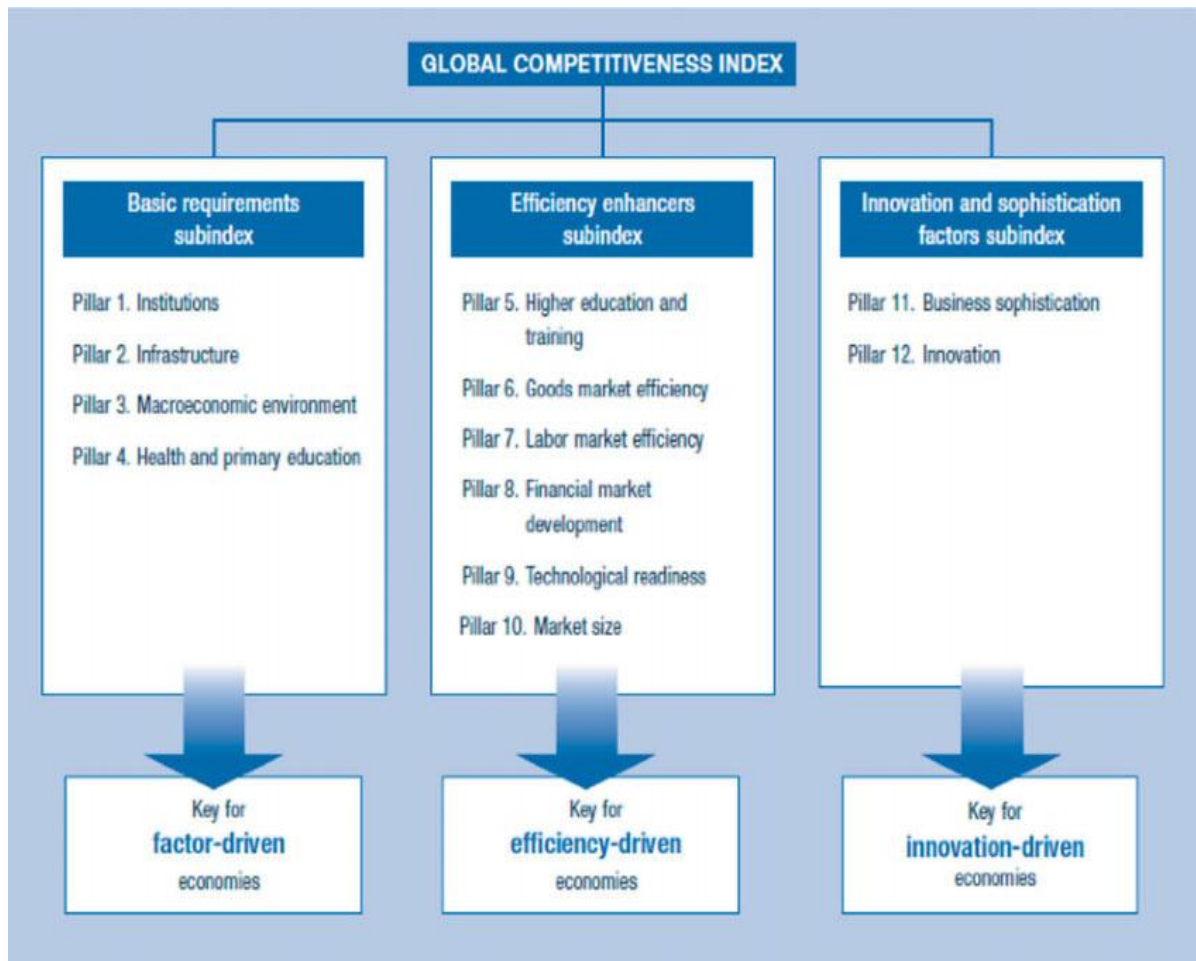
Sependapat dengan Tambunan, Kadosca (2006) mengidentifikasi hal-hal untuk mengukur daya saing yaitu ekspor, pangsa pasar, produktivitas, nilai perusahaan, kepuasan konsumen, dan nilai produk dan jasa yang dihasilkan. Kadosca juga memberikan penjelasan tentang faktor yang mempengaruhi daya saing berasal dari faktor eksternal maupun internal. Faktor eksternal berupa, *employment, productivity, globalization, bussiness relation, alliances*, dan *network*. Sedangkan faktor internal dapat berupa, *marketing, innovation, productivity, knowledge based development, cost-efficiency, management, organization and structure*.<sup>32</sup>

*World Economic Forum* (WEF), menentukan setidaknya 12 indikator mengukur daya saing.

---

<sup>32</sup>Gyorgy Kadosca. *Research of Competitiveness Factors of SME*. Acta Polytechnica Hungarica, Keleti Károly Faculty of Economics, Budapest Tech Vol. 3, No. 4. 2006. Hal 74. Dapat diakses melalui [http://www.uni-obuda.hu/journal/Kadocsa\\_8.pdf](http://www.uni-obuda.hu/journal/Kadocsa_8.pdf)

**Gambar .The World Economic Forum's 12 pillars of Competitiveness**



Sumber : WEF 2012 dalam The Industrial Competitiveness of Nations, UNIDO 2013

## **E. DEFINISI KONSEPSIONAL**

Definisi konseptual merupakan suatu pengertian dari segala yang menjadi hal pokok perhatian. Definisi konseptual adalah suatu abstraksi dari kerangka dasar teori. Adapun definisi konseptual dalam permasalahan ini adalah :

**A. Kebijakan Pemerintah** adalah kebijakan serangkaian tindakan yang diusulkan oleh sekelompok orang atau pemerintah dalam lingkungan tertentu untuk menyelesaikan permasalahan tertentu.

**B. Daya Saing** adalah bahwa daya saing industri adalah kemampuan perusahaan atau industri dalam menghadapi tantangan persaingan dari para pesaing asingnya.

**c. Implementasi kebijakan** adalah pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam meraih tujuan kebijakan.

## **F. DEFINISI OPERASIONAL**

Penelitian ini memiliki unsur-unsur guna menunjukkan suatu ukuran variabel yaitu sebagai berikut:

1. Arah Kebijakan Periode Pertama Presiden Susilo Bambang Yudhoyono adalah:

**A. Keadilan Ekonomi** adalah kepastian hukum dan hambatan-hambatan investasi yang dijanjikan betul-betul diterapkan.

**B. Tenaga Kerja** adalah memberikan kesempatan kerja kepada industri UMKM

**C. Pembiayaan UMKM** adalah memberikan bantuan dana kepada UMKM guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia

2. Arah Kebijakan Kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono adalah:

**A. Penguatan Institusi** adalah memperkuat lembaga pemerintahan dalam bidang ekonomi melalui sinergi masing-masing lembaga tersebut.

**B. Bantuan dana dan Pengawasan Dana** adalah memberikan wewenang kepada lembaga independen untuk mengawasi aliran dana ke UMKM.

**C. Meningkatkan ekspor** adalah kebijakan pemerintah lebih diarahkan untuk peningkatan ekspor produk-produk UMKM.

## **G. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian diperlukan guna mendapat hasil penelitian secara benar. Untuk mendapat hasil yang valid maka suatu penelitian harus dilakukan dengan metode-metode yang benar dan tepat.

### **1. Jenis penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah istilah generik untuk menyebutkan berbagai teknik seperti observasi, partisipan,

wawancara individu, wawancara kelompok, yang berusaha memahami pengalaman dan praktek informan untuk menempatkan mereka secara tepat dalam konteks.<sup>33</sup>

Jenis penelitian kualitatif bertujuan untuk memberi gambaran masalah secara sistematis, cermat, rinci dan mendalam terhadap permasalahan daya saing UMKM serta strategi pemerintah mengatasi masalah tersebut.

## **2. Jenis Data Penelitian**

Jenis data penelitian diartikan sebagai sumber data yang digunakan dalam mencapai hasil penelitian. Setidaknya ada beberapa cara yang dapat diterapkan diantaranya adalah dengan interview, kuisioner, observasi partisipan dan lain-lain. Penulis mencoba melakukan metode wawancara dan tinjauan pustaka sebagai teknik pengumpulan data. Wawancara dilakukan dengan sumber yang kompeten serta dokumen resmi. Teknik selanjutnya adalah tinjauan pustaka berupa informasi tertulis seperti artikel, buku, majalah, surat kabar, internet dan catatan lainnya.

Dalam penelitian ini, lebih banyak menggunakan sumber data skunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung melalui arsip, makalah, majalah ilmiah, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen dari pihak terkait, serta buku-buku yang berkaitan dengan masalah penelitian mengenai strategi kebijakan pemerintah Indonesia meningkatkan daya saing UMKM di era Susilo Bambang Yudhoyono.

---

<sup>33</sup>David Mars dan Gerry Stoker, Teori dan Metode dalam Ilmu Politik. Nusa Media, Jakarta. 2011

### **3. Unit Analisa**

Berdasarkan permasalahan pada pokok pembahasan permasalahan dalam penelitian ini, maka penyusun akan melakukan kegiatannya yaitu menyusun unit analisa pada pihak-pihak yang terkait dan relevan untuk dirujuk sebagai sumber data dalam penyusunan skripsi ini. Dalam hal ini penulis melakukan observasi dan analisis dokumen pemerintah serta pernyataan-pernyataan wakil pemerintah dalam beberapa wawancara.

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode dokumentasi. Teknik ini memiliki pengertian bahwa data yang diperoleh dengan cara mencatat dan mengambil sumber-sumber tertulis yang ada baik berupa dokumen atau arsip, laporan dan dokumen pendukung lainnya yang memuat pendapat para pakar ahli kebijakan sesuai dengan permasalahan penelitian.

### **5. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan bersifat kualitatif dimana data-data yang telah terkumpul kemudian diinterpretasi oleh penulis dengan kata-kata yang memuat analisis mendalam sehingga menghasilkan jawaban penelitian serta kesimpulan.

Adapun tahapan-tahapan dalam analisis data yaitu sebagai berikut:

*Pertama*, pengumpulan data. Aktivitas ini berfokus pada pencarian data melalui sumber-sumber yang telah ditentukan.

*Kedua*, mengedit data. Kegiatan ini berfokus pada memperbaiki kualitas data. Ini bertujuan untuk menghilangkan beberapa keraguan dan kesalahan yang mungkin timbul saat membaca.

*Ketiga*, mengolah data. Tahap ini merupakan tahap terpenting dalam penelitian ini. Hal ini dikarenakan, tahap mengolah data menempatkan penulis untuk menarik kesimpulan atas kebenaran-kebenaran yang diperoleh selama proses penelitian.