

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan masyarakat, kegiatan ekonomi menjadi bidang yang sangat penting dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat. Dasar penyelenggaraannya tertuang dalam Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 ayat (4) bahwa Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.<sup>1</sup>

Pelaku ekonomi diharuskan meningkatkan kemampuannya untuk bersaing, baik dalam memproduksi serta memasarkan suatu produk maupun untuk melakukan terobosan inovasi pasar yang semakin luas, dengan kata lain para pelaku ekonomi yang terlibat harus mampu bersaing dalam atmosfer perekonomian yang sangat kompetitif seiring dengan perkembangan kemajuan dan teknologi yang pesat.<sup>2</sup> Salah satu bentuk kemajuan usaha dalam perekonomian adalah adanya toko modern berstatus waralaba berjejaring yang sudah memiliki strategi dan manajemen pemasaran yang baik serta memiliki keunggulan dalam hal pengelolaan lokasi dan ketersediaan barang tentu akan menimbulkan dampak serius bagi kelangsungan pasar tradisional, toko-toko kelontong tradisional, dan usaha mikro, kecil, dan menengah yang dikenal dengan singkatan UMKM yang telah ada. Disisi lain keberadaan lokasi toko modern kebanyakan berada berdekatan dengan toko-toko tradisional yang sudah ada. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan Toko modern adalah toko yang memiliki status waralaba atau berjejaring, yakni Indomaret dan Alfamart. Pada umumnya, toko modern memiliki suasana yang lebih bersih, tertib, aman, dan nyaman dibanding pasar/toko tradisional, selain itu ketersediaan barang dan bahan dalam toko modern cenderung lebih lengkap dan memiliki daya tarik tersendiri bagi masyarakat. Suasana yang dimiliki toko modern atau

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, cetakan I: Juni 2010, Penerbit Graha Pustaka Yogyakarta, hlm. 24.

<sup>2</sup> Ali Mansyur dan Irsan Rahman, 2015, “*Penegakan Hukum Perlindungan Konsumen Sebagai Upaya Peningkatan Mutu Produksi Nasional*”, Jurnal Pembaharuan Hukum, Vol-II/No-01/JanuariApril/2015, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, hlm. 6.

waralaba/berjejaring tersebut diantaranya, dalam artian tertib yaitu tertib lahan parkirnya, timbangan untuk menimbang barang, dan harga yang sudah dicantumkan pada label produk sudah jelas sehingga tidak ada kegiatan tawar menawar, keadaan ini juga dinilai sangat efisien karena pembeli ketika sudah mengambil barang yang diinginkan artinya pembeli tersebut sudah menyetujui harga yang tercantum pada label. Aman yang dimaksud yakni minimalisasi dari kejahatan dengan standar keamanan yang menggunakan CCTV (*Closed Circuit Television*) walaupun tidak menutup kemungkinan akan adanya tindakan tindak pidana. Seluruh transaksi dan kegiatan ekonomi di toko modern memiliki pengawasan yang ketat sehingga meminimalisir adanya kerugian baik bagi pemilik toko modern dan bagi pembeli. Selanjutnya nyaman yang dimaksud dalam hal ini adalah suasana tempat yang rapi, tidak berbau, dingin, dan pembeli dapat leluasa mengambil barang yang diinginkan.

Keberadaan Toko modern yang berbentuk toko waralaba yang berjejaring memberikan dampak yang serius bagi sektor ekonomi lainnya yang terkait salah satunya adalah pasar tradisional. Pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah daerah sesuai dengan Peraturan Daerah tentang tata kelola pasar yang berlaku. Pasar tradisional umumnya tersebar di beberapa tempat dalam satu lingkup Pemerintahan Daerah. Suasana pasar tradisional yang dikenal sebagai pasar dengan tempat yang tidak rapi, tidak nyaman, berdesakan, serta jauh dari aman untuk berbelanja. Keunggulan yang dimiliki toko modern berbentuk toko waralaba yang berjejaring menjadi pesaing bagi pasar tradisional dan toko tradisional yang sudah ada dalam hal daya tarik beli masyarakat.

Kebutuhan masyarakat yang semakin berkembang dari segi jumlah dan kualitasnya membuka peluang bagi para pelaku usaha untuk menjawab kebutuhan tersebut. Berbagai jenis usaha baru seperti toko modern mulai bermunculan sehingga memudahkan masyarakat membeli kebutuhannya. Banyak masyarakat tertarik memilih berbelanja di toko modern dari pada berbelanja di pasar tradisional dengan alasan tempat yang kurang nyaman, terlalu ramai, kotor, dan tidak buka selama 24 jam. Toko modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri yang menjual berbagai jenis barang secara eceran dan berbentuk *minimarket*, *supermarket*, *departemen store*, *hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.<sup>3</sup> Keberadaan toko modern

<sup>3</sup>Pasal 1 ayat (14) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

yang berdekatan dengan pasar tradisional membuat persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan masyarakat yang berjualan di pasar. Di Kabupaten Kulon Progo sendiri terdapat dua toko modern berjejaring yakni Alfamart dan Indomaret.

Banyaknya toko modern membuat Bupati Kulon Progo mengeluarkan Ketentuan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011 Tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional serta Penataan Pusat dan Perbelanjaan Toko Modern, dalam pasal 4 ayat 2 huruf a mengatur tentang jumlah dan jarak antara pasar tradisional dengan pusat perbelanjaan atau toko modern, serta Peraturan Bupati Nomor 4 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Perizinan Usaha Toko Modern dengan tujuan membina, mengatur, dan mengawasi penyelenggaraan. Di dalam Peraturan Bupati tersebut mengatur ketentuan jarak toko modern yakni tidak boleh kurang dari 1 KM dengan pasar tradisional. Jarak tersebut dihitung dari jalan utama yang paling mudah diakses oleh masyarakat. Selanjutnya dalam pasal 14 huruf c berbunyi “Toko modern yang berstatus waralaba dan/atau berstatus cabang tidak boleh berjarak kurang dari 1.000 meter dengan pasar tradisional”. Pasar tradisional yang dimaksud dalam Peraturan Daerah tersebut yaitu pasar yang dibangun dan dikelola baik secara mandiri oleh pemerintah, pemerintah daerah, pihak swasta maupun badan usaha milik daerah/perusahaan daerah atau dalam bentuk kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak swasta, berupa tempat usaha dalam bentuk toko, kios, los, dan tenda yang dimiliki atau disewa oleh pedagang kecil atau menengah, kelompok masyarakat atau koperasi dengan proses transaksi usaha dilakukan melalui proses tawar menawar.<sup>4</sup> Selanjutnya, apabila melanggar peraturan daerah tersebut maka toko modern harus ditutup, tidak boleh beroperasi atau harus bermitra dengan koperasi.

Berawal dari Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2011 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional serta Penataan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, serta melalui kebijakan Bupati Kulon Progo terdahulu dr. H. Hasto Wardoyo, Sp. OG (K) pada rapat tanggal 18 Juni 2014, apabila pihak Alfamart maupun Indomaret yang melanggar Peraturan Daerah nomor 11 tahun 2011 dan ingin tetap membuka kembali *minimarketnya* maka harus bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam hal ini diwakili oleh Dinas Koperasi dan UKM yang mengelola koperasi di Kulon Progo dan UMKMnya. Melalui nota kesepahaman Nomor

<sup>4</sup>Pasal 1 ayat (6) Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011, *Op. Cit*

28/MOU.KP/HKM/2014 dan Nomor: SAT/LCS/KTN/IX/14 antara Direktur PT. Sumber Alfaria Trijaya Tbk. dengan Bupati Kulon Progo yang ditandatangani pada tanggal 1 September 2014 dan Melalui nota kesepahaman Nomor 46/MOU.KP/HKM/2016 Nomor: 079/IDM-YOG/LIC/VII/2016 antara Direktur PT. Indomarco Prismatama dengan Bupati Kulon Progo yang ditandatangani pada tanggal 23 Agustus 2016, para pihak sepakat untuk melakukan kerjasama dalam mengembangkan pemberdayaan ekonomi masyarakat yang bersifat kemitraan dengan Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa). Para Pihak juga sepakat bahwa terkait dengan hal-hal yang menyangkut tindak lanjut nota kesepahaman ini diatur tersendiri antara PT. Sumber Alfaria Trijaya, Tbk. dan PT. Indomarco Prismatama dengan calon mitra dituangkan dalam bentuk perjanjian kerjasama yang pelaksanaannya dibawah pengawasan instansi terkait. Nota kesepahaman tersebut berlaku untuk jangka waktu 2 (dua) tahun sejak ditandatangani dan dapat diperpanjang berdasarkan hasil evaluasi pelaksanaan kegiatan. Disampaikan bahwa kerjasama yang bisa ditawarkan adalah sesuai Peraturan Menteri Koperasi No. 11 Tahun 2015 tentang Penyertaan Modal.

Berdasarkan pokok permasalahan di atas maka menarik untuk dilakukan penelitian yang dikaji dari sudut pandang hukum ekonomi/bisnis terkait konsep pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) Pemerintah Kabupaten Kulon Progo melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) sehingga tesis ini penulis beri judul **“KONSEP PEMBERDAYAAN USAHA MIKRO, KECIL, DAN MENENGAH (UMKM) PEMERINTAH KABUPATEN KULON PROGO MELALUI PROGRAM TOKO MILIK RAKYAT (TOMIRA)”**.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang di atas, maka penulis merumuskan permasalahan dalam tesis ini sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011?
2. Apakah kebijakan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) tidak bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dalam merumuskan tujuan penelitian, penulis berpegang pada masalah yang telah dirumuskan di atas. Maka yang menjadi tujuan dari penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Mengkaji, mengetahui, dan menganalisis konsep pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011;
2. Mengkaji, mengetahui, dan menganalisis kebijakan Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) dengan Hukum Persaingan Usaha.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademis, teoritis, dan praktis sebagai berikut:

#### **1. Manfaat Akademis**

Manfaat akademis yang diharapkan adalah bahwa hasil penelitian dapat dijadikan rujukan bagi upaya pengembangan Ilmu Hukum, dan berguna juga untuk menjadi referensi bagi mahasiswa, peneliti, dan ilmuwan yang melakukan kajian atau penelitian terhadap konsep pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011.

#### **2. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis yang diharapkan adalah bahwa hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan sebagai khasanah dalam menambah ilmu pengetahuan agar dapat mewujudkan penegakan hukum positif melalui bidang perekonomian nasional khususnya bidang hukum ekonomi/hukum bisnis di Kabupaten Kulon Progo.

#### **3. Manfaat Praktis**

Manfaat praktis yang diharapkan adalah bahwa hasil penelitian ini dapat menyumbangkan pemikiran terhadap pemecahan permasalahan yang berkaitan dengan konsep pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011. Selanjutnya hasil penelitian ini

diharapkan menjadi acuan mekanisme pelaksanaan konsep pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kulon Progo Nomor 11 Tahun 2011.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Penelitian ini mengkaji tentang pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) di Kabupaten Kulon Progo. Guna menguji penelitian ini maka dilakukan penelusuran terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang relevan dengan pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) di Kabupaten Kulon Progo. Adapun hasil penelusuran yang telah dilakukan tidak ditemukan karya ilmiah ataupun tesis mengenai hal tersebut.

Adapun beberapa judul penelitian yang terkait dengan tema diatas yang pernah ada sebelumnya, antara lain:

1. Nama Penulis : Rizki Tri Anugrah

Asal Universitas : Universitas Brawijaya

Judul Tesis : Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) melalui Pembiayaan dengan Prinsip Bagi Hasil oleh Lembaga Keuangan Syariah (Studi pada Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dan Lembaga Keuangan Syariah)

Rumusan Masalah:

1. Bagaimanakah pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah melalui pembiayaan dengan prinsip bagi hasil oleh lembaga keuangan syariah di Kota Malang?
2. Apa faktor yang menghambat pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah melalui pembiayaan dengan prinsip bagi hasil oleh lembaga keuangan syariah di Kota Malang?
3. Bagaimanakah upaya mengatasi faktor-faktor penghambat pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah oleh lembaga keuangan syariah di Kota Malang?

Tujuan Penelitian:

1. Mengkaji dan menganalisa pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah melalui pembiayaan dengan prinsip bagi hasil oleh lembaga keuangan syariah di Kota Malang.
2. Mencari, menemukan, mengkaji dan menganalisa faktor-faktor yang menghambat pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah melalui pembiayaan dengan prinsip bagi hasil oleh lembaga keuangan syariah di Kota Malang.
3. Merumuskan upaya mengatasi faktor-faktor penghambat pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah oleh lembaga keuangan syariah di Kota Malang.

Hasil Penelitian:

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberdayaan usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) melalui pembiayaan dengan prinsip bagi hasil oleh lembaga keuangan syariah di Kota Malang dilihat dari indikator pemberdayaan yaitu tumbuh dan berkembang, tangguh serta mandiri sudah berjalan baik, walaupun dalam kenyataannya masih sangat kecil porsinya. Prinsip bagi hasil memberikan tanggung jawab kepada para pihak yaitu mudharib dan shahibul maal untuk tidak hanya berbagi keuntungan namun juga kerugian. Hal inilah yang menyebabkan prinsip bagi hasil dianggap sangat ideal, sehingga terjadi kerja sama yang baik diantara keduanya, mudharib melaksanakan usahanya dengan penuh tanggung jawab hingga kerugian bisa dihindari, sebaliknya shahibul maal terus memberikan pembinaan dan pelatihan agar usaha mudharib dapat berjalan dengan lancar sehingga mampu mengembalikan pembiayaan yang telah diberikan olehnya. Faktor penghambat dalam pemberdayaan usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) oleh lembaga keuangan syariah di Kota Malang dapat diketahui dengan menggunakan empat instrument efektifitas hukum, sebagai berikut: (a) substansi hukum yaitu ketidaktegasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Perbankan serta Undang-Undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syariah dalam mengatur keberadaan agunan dalam kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, serta keharusan menerapkan prinsip kehati-hatian menyebabkan bank kurang menyadari bahwa

kemampuan dan kondisi nasabah tidak semua sama, terutama bagi usaha mikro kecil; (b) struktur hukum yaitu adanya self regulatory banking yang membuka peluang untuk bank bebas membuat aturan sendiri tanpa memperhatikan bahwa ada pihak tidak memiliki kemampuan yang sama, terutama usaha mikro kecil; (c) fasilitas yaitu berkaitan dengan sumber daya insani yang belum memadai, jaringan perbankan syariah yang masih sangat terbatas, serta kualitas pelayanan dan inovasi produk perbankan syariah; (d) Budaya masyarakat berkaitan dengan kecenderungan masyarakat untuk melakukan pengembangan usaha secara tradisional, yaitu mengandalkan modal pribadi, usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) kurang memperhatikan menjadi unit usaha yang disukai perbankan, serta faktor kejujuran di masyarakat yaitu kekhawatiran terjadinya asymmetric information. Solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi faktor penghambat sesuai dengan instrument efektifitas hukum sebagai berikut: (a) substansi peraturan perundang-undangan berkaitan dengan perlunya penyesuaian peraturan perbankan agar bank dalam menerapkan prinsip kehati-hatian tetap memperhatikan kondisi nasabah terutama usaha mikro kecil yang tidak selalu sama, disamping itu harus ada ketegasan bahwa agunan hanyalah merupakan salah satu syarat, dan bukan menjadi syarat utama; (b) Struktur hukum berkaitan adanya kebijakan bank untuk melakukan pembiayaan baik kepada koperasi primer maupun lembaga keuangan mikro misalnya Baitul Maal wat Tamwil (BMT) agar kemudian diteruskan kepada usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) dalam bentuk pembiayaan modal kerja; (c) Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum berkaitan dengan kesiapan sumber daya insane, perluasan jaringan lembaga keuangan syariah, serta peningkatan kualitas pelayanan dan inovasi produk perbankan syariah; (d) Budaya masyarakat berkaitan dengan dilakukannya pendekatan dalam merubah perilaku tidak jujur sebagian masyarakat serta mencantumkan ke dalam akad (perjanjian) sehingga merupakan kewajiban nasabah untuk melaksanakannya.

2. Nama Penulis : Badriani Mustafa  
Asal Universitas : Universitas Hasanuddin

Judul Tesis : Analisis Peran Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah Di Kabupaten Sidrap.

Tujuan Penelitian : Untuk mengetahui peran pemerintah daerah dalam pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) di Kabupaten Sidrap sebagaimana dalam Undang-undang Nmor 20 tahun 2007 dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Hasil Penelitian : Hasil penelitian menunjukkan: Pertama, peran pemerintah meliputi upaya tersebut memfasilitasi pendanaan kepada perbankan/swasta, bantuan sarana & prasarana kepada UMKM, sosialisasi informasi usaha, kemudahan perizinan usaha, dan bantuan promosi perdagangan. Beberapa indikator yang belum terlaksana dengan baik contoh pendanaan, promosi dagang, dukungan kelembagaan bagi pemberdayaan UMKM. Kedua, Faktor yang mempengaruhi peran pemberdayaan UMKM di Kabupaten Sidrap berupa kurangnya sosialisasi di masyarakat terkait UMKM berupa pelatihan kewirausahaan, pengemasan produk yang tidak dapat bersaing dengan produk lain, kendala anggaran, sumber daya manusia, dan kurangnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mengenai peningkatan pemberdayaan UMKM juga tidak serius dari pemerintah daerah dalam pemberdayaan UMKM. Sedangkan faktor pendukung meliputi potensi kekayaan sumber daya alam di Kabupaten Sidrap. Pemerintah Daerah Kabupaten Sidenreng Rappang telah melakukan berbagai upaya pemberdayaan UMKM berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM. Upaya tersebut dapat dikategorikan sebagai tumbuh dan berkembangnya UMKM serta perluasan akses dan jaringan kemitraan antar pelaku UMKM walaupun belum maksimal dalam pelaksanaannya, Sehingga realitas di Kabupaten Sidrap masih terdapat kekurangan dalam pemberdayaan UMKM di Kabupaten Sidrap.

## **F. Kerangka Teori**

Dalam penulisan tesis ini teori yang mendasari pemikiran penulis tentang konsep pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) Pemerintah Kabupaten Kulon Progo melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) adalah sebagai berikut:

## 1. Teori Kebijakan

Kebijakan dapat didefinisikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana.<sup>5</sup>

Sementara menurut W. I. Jenkins, mendefinisikan kebijakan sebagai keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari pada aktor tersebut.<sup>6</sup>

Kebijakan dalam arti peraturan perundangan mempunyai sejumlah bentuk, untuk Indonesia kita melihat tiga jenis kebijakan publik, yaitu yang dibuat oleh legislatif, eksekutif, dan legislatif bersama eksekutif dan sebaliknya.<sup>7</sup>

Kebijakan pada intinya merupakan keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara. Kebijakan merupakan hasil dari adanya sinergi, kompromi, atau bahkan kompetisi antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan-kepentingan yang mewakili sistem politik suatu negara.

Istilah kebijakan seringkali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah tujuan (goals), program, keputusan, Undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan, dan rancangan-rancangan besar.<sup>8</sup>

Kebijakan pada intinya adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum maupun khusus. Sejalan dengan makna kebijakan yang dikemukakan oleh United Nation tersebut diatas,

<sup>5</sup> Abdul Wahab, Solichin. 2012. Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara. Bumi Aksara. Jakarta, hlm 9.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 15.

<sup>7</sup> Rian Nugroho, 2009, Public Policy teori kebijakan, analisis kebijakan, proses kebijakan, perumusan, implementasi, evaluasi, revisi, risk management dalam kebijakan publik, kebijakan sebagai the fifth estate, metode penelitian kebijakan hlm 135.

<sup>8</sup> Abdul Wahab, S., 1997, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : PT. Bumi Aksara. hlm. 2.

Fredrick (dalam Islamy, 1998) memberikan pengertian kebijakan, yaitu serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.<sup>9</sup>

Anderson (dalam Islamy, 1998) mengatakan bahwa kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Berdasarkan pengertian tentang kebijakan yang telah diuraikan diatas maka dapat disimpulkan bahwasannya kebijakan dapat dilakukan secara umum, namun pada kenyataannya lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam tindakan-tindakan atau perilaku pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya yang lebih dikenal dengan sebutan kebijakan Negara atau kebijakan publik (*publik policy*).<sup>10</sup>

Sedangkan pengertian kebijakan publik atau Negara itu sendiri juga didefinisikan berbeda oleh para ahli, seperti yang dikemukakan oleh Dye (dalam Islamy, 1998) bahwa kebijakan Negara sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). lebih lanjut Dye, mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu harus ada tujuannya dan bersikap objektif serta meliputi semua tindakan pemerintah.<sup>11</sup>

Edward dan Sharkansky (dalam Islamy 1998), mengatakan bahwa kebijakan Negara yaitu “*is what goverment say and do, or not do, it is the goals or purpose of goverment programs*” (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, kebijakan Negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah). Berdasarkan pengertian diatas bagaimanapun rumusannya pada hakikatnya kebijakan Negara mengarah kepada kepentingan publik, dengan mempertimbangkan nilai-nilai yang ada. Oleh karena itu, maka kebijakan Negara dapat disimpulkan sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah, baik yang dilakukan oleh seseorang atau

<sup>9</sup> Islamy, M.Irfan. 1998. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta : Bumi Aksara.

<sup>10</sup> *Ibid.*,

<sup>11</sup> *Ibid.*,

sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.<sup>12</sup>

Berdasarkan pengertian tentang kebijakan dan kebijakan publik yang telah diuraikan diatas, Islamy mengemukakan beberapa elemen penting tentang kebijakan Negara (*public policy*), yaitu:

- a. Bahwa kebijakan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Kebijakan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- c. Kebijakan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perlu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Kebijakan Negara harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat.<sup>13</sup>

Kebijakan publik merupakan sebuah proses yang terus menerus, karena itu yang paling penting adalah siklus kebijakan. Siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan.<sup>14</sup> Kebijakan yang telah diformulasikan atau dirumuskan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam konteks ini dapat dimengerti, bahwa kebijakan tidak akan sukses, jika dalam pelaksanaannya tidak ada kaitannya dengan tujuan yang telah ditetapkan. Seringkali ada anggapan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. Dalam proses kebijakan publik yang akan diterapkan, melalui proses/tahapan yang cukup panjang.

Thomas R. Dye (2001) menguraikan proses kebijakan publik dalam beberapa tahapan, di antaranya:<sup>15</sup>

- 1) Identifikasi masalah kebijakan
- 2) Penyusunan Agenda
- 3) Perumusan Kebijakan
- 4) Pengesahan Kebijakan

<sup>12</sup> *Ibid.*,

<sup>13</sup> Islamy, M.Irfan. 1998. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara. Hlm. 20.

<sup>14</sup> Parsons, Wayne. 1997, *Public Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.

<sup>15</sup> Dye, Thomas R, 2005, *Understanding Public Policy*, Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

- 5) Implementasi Kebijakan
- 6) Evaluasi Kebijakan

Penggunaan teori kebijakan dimaksudkan guna untuk menganalisis hal-hal yang berkaitan dengan Pemberlakuan kebijakan program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) yang diberlakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo dalam bentuk aturan atau produk hukum yang dimiliki untuk pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) di Kabupaten Kulon Progo yang berkaitan dengan kegiatan Implementasi Kebijakan sesuai dengan teori tahapan kebijakan menurut Thomas R. Dye. Selain itu penggunaan teori kebijakan dalam hal ini juga terkait dengan teori kebijakan menurut Abdul Wahab yang menyebutkan bahwa kebijakan dibuat untuk kepentingan bersama warga negara.

Dengan teori kebijakan menurut para ahli selanjutnya dilakukan pendekatan yang sesuai untuk memberikan gagasan terhadap lahirnya Kebijakan yang ideal untuk konsep pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) di Kabupaten Kulon Progo.

## **2. Teori Kesejahteraan Sosial**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, makna kesejahteraan adalah hal atau keadaan sejahtera, keamanan, keselamatan, ketentraman, kemakmuran dan sebagainya<sup>16</sup>. Sedangkan dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2009 menyebutkan, kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan & Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan & Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet III, ed. II, Jakarta: Balai Pustaka, 1994, hlm. 572.

<sup>17</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial. BAB I Ketentuan Umum pada Pasal 1 dan Pasal 2. Menyebutkan bahwa Penyelenggaraan kesejahteraan sosial bertujuan: a. Meningkatkan taraf kesejahteraan, kualitas, kelangsungan hidup; b. Memulihkan fungsi sosial dalam rangka mencapai kemandirian; c. Meningkatkan ketahanan sosial masyarakat dalam mencegah dan menangani masalah kesejahteraan sosial; d. Meningkatkan kemampuan, kepedulian, dan tanggungjawab sosial dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; e. Meningkatkan kemampuan dan kepedulian masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial secara melembaga dan berkelanjutan; dan f. Meningkatkan kualitas manajemen penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) Kesejahteraan sosial yaitu kegiatan-kegiatan yang terorganisir yang bertujuan untuk membantu individu dan masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat. Dalam hal ini menunjukkan kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan baik oleh lembaga-lembaga pemerintah maupun swasta yang bertujuan untuk mencegah, mengatasi, atau memberikan kontribusi terhadap pemecahan masalah sosial, peningkatan kualitas hidup individu, kelompok dan masyarakat<sup>18</sup>.

Kesejahteraan merupakan suatu hal yang bersifat subjektif, sehingga setiap keluarga atau individu di dalamnya yang memiliki pedoman, tujuan, dan cara hidup yang berbeda akan memberikan nilai yang berbeda tentang faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan (BKKBN 1992, diacu oleh Nuryani 2007). Kesejahteraan menurut Badan Pusat Statistik (2007) adalah suatu kondisi dimana seluruh kebutuhan jasmani dan rohani dari rumah tangga tersebut dapat dipenuhi sesuai dengan tingkat hidup.

Pendapat lain tentang kesejahteraan sosial diungkapkan pula oleh Friedlander dalam Sukoco (1991)<sup>19</sup> :

*(“Social welfare is the organized system of social services and institutions, designed to aid individuals and groups to attain satisfying standards of life and health, and personal and social relationships which permit them to develop their full capacities and to promote their well-being in harmony with the needs of their families and the community”).*

Yaitu bahwa kesejahteraan sosial merupakan suatu sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan sosial dan lembaga-lembaga, yang bermaksud untuk membantu individu-individu dan kelompok agar mencapai standar kehidupan dan kesehatan yang memuaskan, serta hubungan perorangan dan sosial yang memungkinkan mereka mengembangkan segenap kemampuan dan meningkatkan kesejahteraan petani selaras dengan kebutuhan-kebutuhan keluarga maupun masyarakat.

<sup>18</sup> Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung: ALFABETA, 2005, hlm.34.

<sup>19</sup> Heru Sukoco, 1991, *Profesi Pekerjaan Sosial*, Bandung, Kompma STKS.

Harold L. Wilensky (1965)<sup>20</sup> mendefinisikan kesejahteraan sosial adalah suatu sistem yang terorganisir dari usaha-usaha pelayanan sosial dan lembaga-lembaga sosial, untuk membantu individu-individu dan kelompok dalam mencapai tingkat hidup serta kesehatan yang memuaskan. Maksudnya agar individu dan relasi-relasi sosialnya memperoleh kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan kemampuan-kemampuannya serta meningkatkan atau menyempurnakan kesejahteraan sebagai manusia sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kesejahteraan sosial adalah kegiatan-kegiatan yang terorganisasi yang bertujuan untuk membantu individu atau masyarakat guna memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya dan meningkatkan kesejahteraan selaras dengan kepentingan keluarga dan masyarakat.

Alfred J.Khan (1973)<sup>21</sup> menyatakan bahwa kesejahteraan sosial terdiri dari program-program yang tersedia selain yang tercakup dalam kriteria pasar untuk menjamin suatu tindakan kebutuhan dasar seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dengan tujuan meningkatkan derajat kehidupan komunal dan berfungsinya individual, agar dapat mudah menggunakan pelayanan-pelayanan maupun lembaga-lembaga yang ada pada umumnya serta membantu mereka yang mengalami kesulitan dan dalam pemenuhan kebutuhan mereka.

Arthur Dunham dalam Sukoco (1991) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai kegiatan-kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan dari segi sosial melalui pemberian bantuan kepada orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan di dalam beberapa bidang seperti kehidupan keluarga dan anak, kesehatan, penyesuaian sosial, waktu senggang, standar-standar kehidupan, dan hubungan-hubungan sosial. Pelayanan kesejahteraan sosial memberi perhatian utama terhadap individu-individu, kelompok-kelompok, komunitas-komunitas, dan kesatuan-kesatuan penduduk yang lebih luas, pelayanan ini mencakup pemeliharaan atau perawatan, penyembuhan, dan pencegahan<sup>22</sup>.

Berkaitan dengan judul yang akan diambil mengenai kebijakan ideal untuk konsep pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)

<sup>20</sup> Harold Wilensky, *The Welfare State and Equality* (Berkeley, Los Angeles: University of California).

<sup>21</sup> Khan, Alfred J. 1973. *Social Policy and Social Services*. Columbia University. School of Social Work Random House. New York. Kotler. Philip.

<sup>22</sup> Arthur Dumham. 1965. *Community Welfare Organization: Principles and Practice* New York: Thomas Y. Crowell Co. Abdul Chaer. 1991.

melalui program Toko Milik Rakyat (ToMiRa) Pemerintah Kabupaten Kulon Progo, berhubungan dengan kesejahteraan sosial dalam ekonomi. Indikator kesejahteraan sosial dalam bidang ekonomi mengarah kepada terlaksananya atau terciptanya kegiatan ekonomi yang merata dan tertata dengan baik. Masyarakat memiliki tingkat ekonomi yang berbeda satu dengan yang lainnya, merupakan salah satu indikator dalam kesejahteraan sosial bidang ekonomi. Kebijakan berkaitan erat dengan kesejahteraan sosial masyarakat, dikarenakan melalui kebijakan yang telah diimplementasikan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat sebagai khalayak luas.