

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Yogyakarta dikenal sebagai kota budaya. Predikat ini menjadikan Yogyakarta menjadi kota tujuan wisata. Sebagai kota tujuan wisata, Yogyakarta telah sejajar dengan Bali meski menurut *Jogja-Tourism* Yogyakarta lebih merupakan destinasi wisatawan domestik. Namun demikian, pada tahun 2008, Yogyakarta terpilih sebagai kota "Destinasi Wisata Terbaik Luar Negeri 2008" atau tempat tujuan wisata luar negeri terbaik, mengungguli Bali.¹

Sebagai kota tujuan wisata, obyek wisata di Yogyakarta tidak tidak terbatas pada keberadaan obyek-obyek wisata yang berada dipusat kota, seperti Keraton Kesultanan, Masjid Gede Yogyakarta, Pasar Beringharjo dan Malioboro serta lainnya, akan tetapi juga ditopang oleh keberadaan obyek wisata lain diluar pusat kota. Beberapa diantaranya obyek wisata yang sangat dikenal wisatawan mancanegara maupun domestik, seperti Candi Borobudur di Magelang, Jawa Tengah dan Candi Prambanan di perbatasan antara Kabupaten Sleman (DIY) dan Klaten (Jateng).

Di sisi sebelah selatan, terutama di Kabupaten Bantul, kawasan pantai menjadi salah satu andalan tujuan wisata, membentang dari Pantai Parangtritis di Kecamatan Kretek yang berada diujung timur hingga Pantai Srandakan diujung barat, keduanya berhadapan langsung dengan Samudra Indonesia. Diantara obyek wisata pantai tersebut, Pantai Depok dan Kwaru telah dibangun Tempat

¹ Kompas, *Yogyakarta Tujuan Wisata Terbaik 2008*, Jumat, 19 Desember 2008

Pelelangan Ikan (TPI). Keberadaan wisata pantai tersebut secara langsung telah didukung oleh wisata kuliner.

Dalam pengelolaan wisata, pemerintah Kabupaten Bantul sepertinya tidak ingin hanya mengandalkan wisata pantai yang memang sudah menjadi pemberian alam, akan tetapi juga mengembangkan potensi lain yang sebelumnya sudah ada untuk menunjang keberadaan obyek wisata yang telah ada dan mapan sebelumnya. Potensi tersebut salah satu diantaranya adalah kerajinan, terutama kerajinan tangan (*handycraft*) dalam skala industri rumahan (*home industry*). Keberadaan berbagai kerajinan di Bantul bukan merupakan hal baru di Bantul, karena sesungguhnya keberadaan kerajinan lahir bersama dengan terbangunnya masyarakat dalam memenuhi kebutuhannya. Akan tetapi dengan perkembangan masyarakat, pemenuhan tidak lagi terbatas pemenuhan kebutuhan primer, tetapi sudah memasuki ranah kebutuhan tersier. Potensi inilah yang kemudian menjadi perhatian Pemerintah Kabupaten Bantul. Di Bantul sendiri, terdapat beberapa pusat kerajinan tangan yang terkenal, kerajinan kulit di Manding, kerajinan gerabah di Kasongan. Sedang kerajinan kayu, khususnya mebel tersebar di banyak tempat.

Di Kabupaten Bantul, industri memiliki peran penting dalam kehidupan ekonominya. Setidaknya, dari sisi penyerapan tenaga kerja, sektor industri mampu menyerap sebesar 51.459 orang atau sebesar 30 % dari total usia produktif di seluruh Kabupaten Bantul. Studi pengembangan industri di Kabupaten Bantul sangat dibutuhkan, sehingga dapat memperluas kesempatan berusaha dan meningkatkan kesempatan kerja yang pada akhirnya mendorong peningkatan

kesejahteraan masyarakat. Namun pengembangan industri akan mencapai nilai optimal apabila diketahui potensi yang dimiliki, baik sumberdaya alam, sumberdaya manusia, kondisi faktual industri yang ada sekarang baik dari aspek produktivitas, investasi, lokasi maupun interkorelasi industri.²

Untuk melengkapi keberadaan pusat-pusat pasar kerajinan yang telah ada, pemerintah Kabupaten Bantul juga membangun Pasar Gabusan sebagai pasar sentra penjualan hasil kerajinan. Melihat kenyataan ini, fokus pengembangan wisata di Bantul saat ini agaknya tidak lagi hanya terbatas pada wisata pantai, yang kemudian ditunjang keberadaan wisata kuliner pantai, tetapi juga wisata hasil dari kerajinan. Apalagi dengan terjadinya gempa bumi 27 Mei 2006 lalu, ketika banyak lembaga-lembaga domestik dan Internasional datang memberi bantuan, potensi kerajinan Bantul semakin mendapat perhatian.

Menelusuri keberadaan industri kerajinan (dalam skala *home industry*) yang banyak muncul di Kabupaten Bantul, salah satunya adalah merupakan reaksi masyarakat terhadap sulitnya mengakses pekerjaan formal. Industri kerajinan didirikan sebagai wujud kreatifitas masyarakat Bantul yang tidak memiliki kesempatan bekerja di instansi atau perusahaan.

Ada dua penyebab mengapa industri kerajinan di Bantul tumbuh dengan pesat. *Pertama*, Bantul bukan merupakan kota industri, melainkan sebagai daerah yang berbasiskan pada pertanian sehingga yang tumbuh bukan perusahaan besar namun perusahaan-perusahaan *home industry* yang menghasilkan barang kerajinan. Barang kerajinan menjadi pilihan masyarakat sebagai bentuk tanggapan

² Lihat, www.bantulkab.go.id/kerajian/homeindustry. Diakses pada 25 Mei 2011

dari keberadaan Bantul yang merupakan bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang bercitrakan kota budaya dan pariwisata. *Kedua*, sulitnya lapangan pekerjaan juga merupakan masalah yang dihadapi penduduk Bantul, membuat masyarakat Bantul menciptakan lapangan pekerjaan sendiri meski dalam skala kecil. Kreatifitas inilah yang menjadi bekal keberadaan kerajinan *home industry* di Bantul. Dan sengaja maupun tidak, keberadaan *home industry* di Bantul menjadi penyangga eksistensi Yogyakarta sebagai kota tujuan wisata.³

Pada perkembangan, dengan jumlah permintaan yang semakin meningkat, modal kreatifitas tidak lagi dapat menjadi acuan, dibutuhkan perhatian pemerintah agar kreatifitas tersebut tidak saling merugikan, seperti untuk menghindari persaingan yang tidak sehat. Dilain itu, perhatian pemerintah dengan peran dan posisi yang dimilikinya akan lebih dapat menjadikan kerajinan yang telah banyak di Bantul dapat terus hidup dan berkembang. Salah satu diantaranya adalah memberikan pelatihan dan memberikan permodalan yang sering menjadi kendala industri rumahan.

Industri rumahan, menurut hasil studi monitoring yang dilakukan oleh Akatiga dan Konsorsium JNP UKM dengan The Asia Foundation pada tahun 2009, memperlihatkan temuan adanya signifikansi hubungan antara kendala permodalan industri berimpitan dengan rendahnya informasi tentang produk perbankan dan birokrasi yang rumit. Tidak hanya itu saja, selama ini kecenderungan pembinaan yang ada dapat disebut tidak optimal. Bahkan terkesan pembinaan dilakukan terhadap industri kerajinan tertentu, terutama yang

³ Lihat, www.bantulkab.go.id/kerajinan/homeindustry. Diakses pada 25 Mei 2011

mendapat bantuan modal usaha dari BUMN dan bahkan pada industri kerajinan yang sudah berkembang. Sedangkan industri yang baru tumbuh mengalami kesulitan dan tidak mendapat bantuan yang cukup, kurang mendapatkan pembinaan⁴.

Industri kerajinan kulit menjadi bagian penting industri kerajinan di Kabupaten Bantul. Bagi masyarakat Bantul, industri kerajinan ini setidaknya telah ikut berperan dalam mengurangi jumlah pengangguran yang semakin bertambah dari tahun ke tahun dan mampu menjadi penyangga perekonomiannya. Sebab hasil kerajinan kulit ini tidak hanya diserap di pasar lokal, akan tetapi juga untuk diserap oleh pasar regional. Sebagai konsekuensinya, perkembangan penyerapan sektor tenaga kerja dari industri kerajinan kulit ini berimbas pada bertumbuhnya roda ekonomi daerah.⁵

TABEL 1
KOMODITAS INDUSTRI TERPILIH
KABUPATEN BANTUL 2010

JENIS INDUSTRI	LOKASI (Kecamatan)	TENAGA KERJA (Orang)	EKSPOR			
			Nilai US\$ (juta)	Total Ekspor %	Negara Tujuan	Capaian
Unggulan						
- Tekstil pakaian jadi	Bantul, Sewon Kasihani,	1307	8.322	39	Jerman, USA, Belanda, Jepang	Naik
- Kerajinan kertas	Kasihani, Banguntapan	679	2,626	40	Jerman, Australia, Perancis, Belanda	Naik
Andalan						
- Kerajinan kulit	Bantul, Imogiri, Sewon	703	0,711	40	Australia, Perancis, USA, Belanda, Spanyol	Naik

Sumber: Laporan tahunan Disperindagkop Bantul 2010

⁴ Suara Merdeka, *Usaha Rakyat Mati Suri*, 19 Maret 2002

⁵ Jumlah pengangguran terbuka di Propinsi DIY pada Agustus 2009 diperkirakan 121 ribu orang. Bertambah sekitar 13,5 ribu orang jika dibandingkan dengan keadaan Agustus 2008 yang jumlah penganggurannya sebesar 107,5 ribu orang. Tetapi berkurang sekitar 2 ribu orang bila dibandingkan keadaan Februari 2009. Di Kabupaten Bantul sendiri, jumlah pengangguran terbuka pada Agustus 2009 sekitar 31 ribu orang (5,85%). Sedangkan tenaga kerja yang bekerja disektor informal berjumlah 64,6 %. Sumber : *Berita Resmi Badan Pusat Statistik Daerah Istimewa Yogyakarta 2009 sebelum diperbahurui Sensus Penduduk 2010.*

Dalam pengembangan industri kerajinan kulit di Bantul, secara teori setidaknya terdapat empat peran yang dapat diambil, yaitu sebagai enterpreneur, koordinator, fasilitator dan stimulator bagi lahirnya inisiatif-inisiatif pembangunan daerah. Terkait dengan aktivitas ekonomi di daerah agar lebih melokalisasi dampak multiplier suatu aktivitas ekonomi, salah satu jalan keluarnya adalah dengan memberdayakan pengusaha lokal sebagai pelaku ekonomi yang diharapkan dapat meraup sebagian tetesan dari output ekonomi yang dihasilkan oleh pengusaha luar daerah. Tumbuhnya pengusaha lokal sebagai pelaku ekonomi yang tangguh dalam jangka panjang merupakan kekuatan inti dari perekonomian suatu daerah⁶.

Dalam hal implementasi kebijakan, pemerintah daerah (Pemda) sering mengalami kesulitan dalam menerjemahkan dan menerapkan konsep otonomi daerah. Otonomi daerah seolah diimplementasikan sebagai keleluasaan bagi Pemda untuk membuat kebijakan yang menguntungkan daerahnya dengan sasaran peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) yang kadang tidak memikirkan ekonomi rakyat. Padahal otonomi daerah adalah upaya untuk memberikan kewenangan pada Pemda untuk memberdayakan potensi daerah termasuk ekonomi kerakyatan. Hal itu tidak hanya berarti materi, karena didalamnya ada juga keharusan untuk memperhatikan aspirasi masyarakat.⁷

Berdasar pada latar belakang diatas, penelitian ini meneliti tentang implementasi kebijakan Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi

⁶ Sutrisno Iwantono (2004). *Pemikiran Tentang Arah Kebijakan Pemerintah dalam Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah*. Jakarta, hal 154-155

⁷ Ria Ratna Ariawati (2004). *Usaha Kecil dan Kesempatan Kerja*. Fakultas Ekonomi, UNIKOM. Jakarta. Hal 52

(Disperindagkop) pemerintah Kabupaten Bantul dalam pengembangan industri kerajinan dengan mengambil studi kasus di Sentra kerajinan kulit Manding di Desa Sabdodadi, Bantul.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang masalah diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini peneliti ajukan dalam bentuk pertanyaan: Bagaimana implementasi kebijakan Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Disperindagkop) Kabupaten Bantul dalam mengembangkan industri kerajinan kulit?

C. MANFAAT DAN TUJUAN PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

- a. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi (Disperindagkop) Kabupaten Bantul tersebut dilakukan dilapangan.
- b. Mengetahui faktor-faktor apa saja yang menunjang dan menghambat implementasi kebijakan tersebut dilakukan.

2. Manfaat penelitian

- a. Manfaat teoritis, hasil penelitian ini dapat menambah khasanah keilmuan dan literatur bagi ilmu pemerintahan, khususnya yang terkait dengan kajian terhadap Implementasi kebijakan pemerintah daerah di era otonomi daerah.
- b. Menambah pengetahuan bagi ilmu pemerintahan khususnya tentang bagaimana implementasi kebijakan dijalankan.
- c. Manfaat praktis. *Pertama*, bagi peneliti sendiri hasil penelitian ini dapat menambah pengetahuan, wawasan dan pengalaman pada diri peneliti sebagai seorang calon sarjana ilmu pemerintahan dalam menerapkan berbagai konsep atau teori ilmu pemerintahan yang selama ini diperoleh di bangku kuliah ke dalam dunia nyata sesuai dengan kompetensi keilmuannya. *Kedua*, bagi Pemerintah Kabupaten Bantul, hasil penelitian ini nantinya dapat digunakan sebagai salah satu dasar dalam merumuskan kebijakan pengembangan UMKM di masa mendatang.

D. KERANGKA TEORI

1. Kebijakan Publik

Secara etimologis, kebijakan memiliki dasar kata *bijak* yang mendapat imbuhan *ke-an*, imbuhan ini bermakna sebagai sifat maupun proses. Dalam kaitan penyelenggaraan pemerintahan, kebijakan memiliki makna sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak.⁸ Pada kaitan ini, berhubungan dengan birokrasi dan pemerintahan, kebijakan ini menjadi serangkaian aturan dan pengawasan dari kewenangan atau otoritas yang dimiliki pemerintah.

Hal ini sedikit berbeda dengan makna terminologisnya yang memiliki banyak makna dan pengertian, hal ini karena kebijakan publik dapat dilihat dari berbagai sudut pandang dan pendekatan keilmuan serta disiplin lain. Salah satunya, menurut Sutrisno Iwantono, kebijakan publik adalah serangkaian tindakan dalam bentuk keputusan-keputusan yang mengikat hajat hidup orang banyak yang dilakukan oleh pemerintah sebagai pemegang otoritas politik. Kebijakan dapat lahir dari sebuah periode-periode tertentu dalam hubungan dengan suatu subyek, atau setidaknya kebijakan lahir dari sikap dan respon dalam menghadapi masalah tertentu⁹.

Konsepsi yang disampaikan oleh Sutrisno Iwantoro memiliki makna yang tidak jauh berbeda sebagaimana disampaikan oleh Riana Pangabean. Dalam pengertian substansinya, kebijakan publik menurut Riana Pangabean adalah sebagai apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah, baik

⁸ Anton M. Moeliono, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hal 115

⁹ Sutrisno Iwantono (2004). *Pemikiran Tentang Arah Kebijakan Pemerintah Dalam Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah*. Jakarta. Hal 26

secara langsung maupun tidak.¹⁰ Panggabean melihat disini adanya sebuah otoritas kekuasaan dari pemilik kebijakan, yaitu pemerintah.

Kebijakan publik adalah salah-satu kajian dari Ilmu Administrasi Publik yang banyak dipelajari oleh ahli serta ilmuwan Administrasi Publik. Berikut beberapa pengertian dasar kebijakan publik yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Menurut Robert R. Dye "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*". Robert R. Dye berpendapat sederhana bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.¹¹

Berhubungan dengan konteks pencapaian tujuan suatu bangsa dan pemecahan masalah publik, kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan. Seiring pada makna tersebut, kebijakan publik juga didasarkan pada usaha-usaha pencapaian tujuan nasional suatu bangsa dapat dipahami sebagai aktivitas-aktivitas yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional dan keterukurannya dapat disederhanakan dengan mengetahui sejauhmana kemajuan pencapaian cita-cita telah ditempuh.¹²

Setiap kebijakan publik mempunyai tujuan-tujuan baik yang berorientasi pencapaian tujuan maupun pemecahan masalah ataupun kombinasi dari keduanya. Dapat dijelaskan tentang tujuan kebijakan publik bahwa tujuan kebijakan publik

¹⁰ Riana Pangabean, (2004). *Membangun Paradigma Baru dalam Mengembangkan UKM*. Jakarta. Hal 4

¹¹ <http://kertyawitaradya.wordpress.com/2010/01/26/tinjauan-teoritis-implementasi-kebijakan-publik/>

¹² *ibid*, <http://kertyawitaradya.wordpress.com/2010/01/26/tinjauan-teoritis-implementasi-kebijakan-publik/>

adalah dapat diperolehnya nilai-nilai oleh publik baik yang bertalian dengan *public goods* (barang publik) maupun *public service* (jasa publik). Nilai-nilai tersebut sangat dibutuhkan oleh publik untuk meningkatkan kualitas hidup baik fisik maupun non-fisik.¹³

Berangkat dari kedua makna tersebut, kebijakan publik merupakan sejumlah aktifitas pemerintah dalam memecahkan permasalahan dalam masyarakat, baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak. Suatu kebijakan mencakup tindakan-tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Karena itu, tahapan kebijakan publik meliputi, perumusan masalah, agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan, penetapan kebijakan.

Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut, selain itu proses penyusunan dan peranan dari analisa serta perencanaan kebijakan setidaknya dilakukan dengan; (1)menetapkan tujuan kebijakan, (2)penilaian kebutuhan, (3)spesifikasi obyektif, (4)perancangan perangkat tindakan alternatif, (5)perkiraan konsekwensi dari tindakan alternatif. Dan (6)pemilihan perangkat tindakan yang mengacu pada penetapan oleh penyusun kebijakan, prangkat tindakan yang kelihatannya paling tepat dalam mencapai tujuan obyektif, implementasi dan evaluasi hasil.¹⁴

Implementasi kebijakan merupakan tahap krusial dalam proses kebijakan publik, sebab pada tahap implementasi inilah terdapat implikasi atau dampak-

¹³ Ibid, <http://kertyawitaradya.wordpress.com/2010/01/26/tinjauan-teoritis-implementasi-kebijakan-publik/>

¹⁴ Sutrisno Iwantonono (2004). *Pemikiran Tentang Arah Kebijakan*, Op. Cit, hal 41

dampak dampak kebijakan tersebut terjadi. Keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh variabel isi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Dua hal ini harus didukung oleh hubungan antar organisasi, sumberdaya organisasi dan karakteristik kemampuan agen pelaksana.¹⁵ Dengan demikian, kebijakan publik adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

¹⁵ Sutrisno Iwantono (2004). *Pemikiran Tentang Arah Kebijakan*, Op. Cit, hal 49

2. Implementasi Kebijakan

Menurut Sutrisno Iwantoro, implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari formulasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.¹⁶

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang bersifat praktis dan berbeda dengan formulasi kebijakan sebagai tahap yang bersifat teoritis. Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika top-down, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian. Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi.

¹⁶ Sutrisno Iwantono (2004). *Pemikiran Tentang Arah Kebijakan*, Op. Cit, hal 49

Untuk dapat mengkaji dengan baik suatu implementasi kebijakan publik perlu diketahui variabel atau faktor-faktor penentunya. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah (a)bureaucraitic structure(struktur birokrasi), (b)resouces (sumber daya), (c)disposisition (sikap pelaksana) dan (d)communication (komunikasi). Implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang kompleks dengan begitu banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.¹⁷

¹⁷ Sumber: <http://abdiprojo.blogspot.com/2010/04/faktor-faktor-yang-mempengaruhi.html>.
Situs ini diakses 27 April 2011

3. Industri Kerajinan dan UMKM

Pasca diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, yang kemudian UU tersebut diperbarui dan disempurnakan dengan UU No. 32 tahun 2004, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menentukan arah kebijakan pengembangan ekonomi daerah yang salah satunya industri lokal. Industri lokal ini, baik menyangkut pola pengembangan, macam dan jenis industri, penyelesaian masalah lingkungan, lokasi industri dan penyusunan prioritas pengembangan maupun model kemitraan yang akan dikembangkan.

Industrialisasi tidak lepas dari berbagai permasalahan seperti sumberdaya alam, sumberdaya manusia, teknologi, ekonomi dan manajemen, lingkungan, budaya maupun aturan perundangan, maka penentuan prioritas pengembangan industri harus senantiasa mempertimbangkan dengan semua faktor di atas, sehingga terjadi kesinambungan pembangunan.

Keberadaan sektor industri kerajinan merupakan salah satu diantara bentuk dari ekonomi kerakyatan, yang keberadaannya di era otonomi daerah merupakan potensi yang harus digali dan dikembangkan karena dapat menyerap tenaga kerja sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan dari pembangunan daerah. Kondisi semacam ini juga dialami oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dengan potensi industri Kerajinan yang dimilikinya, mampu mendorong peningkatan jumlah unit usaha industri, baik industri besar, industri kecil maupun kerajinan rakyat. Industri kerajinan, terutama kerajinan kulit di Kabupaten Bantul secara umum dapat digolongkan termasuk dalam usaha

mikro, kecil dan menengah sebagaimana didasarkan pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM).

Terdapat beberapa kriteria yang dipergunakan untuk mendefinisikan Pengertian dan kriteria Usaha Mikro, Kecil dan Menengah. Pengertian-pengertian UMKM tersebut diantaranya adalah, pertama, Usaha Mikro. Kriteria kelompok Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tersebut. Kedua, Usaha Kecil. Kriteria Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tersebut.

Ketiga, Usaha Menengah. Kriteria Usaha Menengah Adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

Kriteria Usaha Mikro Kecil dan Menengah menurut UU tersebut digolongkan berdasarkan jumlah aset dan omset yang dimiliki oleh sebuah usaha. Usaha Mikro memiliki omset tidak lebih dari 50 juta, sedangkan aset maksimal adalah 300 juta. Sedangkan Usaha Kecil memiliki omzet antara 50 juta-500 juta,

dan memiliki aset antara 300 juta-2,5 miliar. Dan Usaha Menengah, memiliki omzet antara 500 juta-10 miliar, sedang asetnya antara 2,5 miliar hingga 50 miliar. Usaha yang memiliki aset lebih besar dari 50 miliar dan omsetnya lebih dari 500 juta sudah termasuk dalam kategori Usaha Besar.

Selain berdasar Undang-undang tersebut, dari sudut pandang perkembangannya Usaha Kecil dan Menengah dapat dikelompokkan dalam beberapa kriteria Usaha Kecil dan Menengah yaitu: pertama, *livelihood activities*, merupakan Usaha Kecil Menengah yang digunakan sebagai kesempatan kerja untuk mencari nafkah, yang lebih umum dikenal sebagai sektor informal. Contohnya adalah pedagang kaki lima. Kedua, *micro enterprise*, merupakan Usaha Kecil Menengah yang memiliki sifat pengrajin tetapi belum memiliki sifat kewirausahaan. Ketiga, *small dynamic enterprise*, merupakan Usaha Kecil Menengah yang telah memiliki jiwa kewirausahaan dan mampu menerima pekerjaan subkontrak dan ekspor. Dan keempat, *fast moving enterprise*, yaitu merupakan Usaha Kecil Menengah yang telah memiliki jiwa kewirausahaan dan akan melakukan transformasi menjadi Usaha Besar (UB).

Lembaga dan negara-negara asing mendefinisikan Kriteria Usaha Kecil dan Menengah bersarkan pada beberapa hal yaitu, jumlah tenaga kerja, pendapatan dan jumlah aset. Berikut adalah Kriteria Usaha Kecil dan Menengah menurut World Bank dan European Commision¹⁸.

Menurut World Bank mengelompokkan Usaha Kecil dan Menengah menjadi tiga kelompok utama. Pertama, *Medium Enterprise*. Kriterianya adalah

¹⁸ Lihat, http://infoukm.wordpress.com/kriteria_usaha_mikro_kecil_menengah. Diakses 25 Mei 2011

(1)jumlah karyawan maksimal 300 orang, (2)pendapatan dalam satu tahun antara sejumlah \$ 15 juta dan jumlah asetnya sama dengan pendapatan selama satu tahun, yaitusejumlah \$ 15 juta.

Kedua, *Small Enterprise*. Memiliki kriteria: (1)jumlah karyawan kurang dari 30 orang, (2)pendapatan dalam 1 tahun tidak melebihi \$ 3 juta, dan demikian juga (3)jumlah asetnya tidak melebihi \$ 3 juta.

Ketiga, *Micro Enterprise*. Memiliki kriteria: (1)jumlah karyawan kurang dari 10 orang, (2)pendapatan dalam satu tahun tidak melebihi \$ 100 ribu dan (3)jumlah aset tidak melebihi \$ 100 ribu.

Sedangkan European Commission, mengelompokka Usaha Kecil dan Menengah ke dalam kelompok, yaitu: pertama, *Medium-sized Enterprise*. Kriterianya adalah: (1)jumlah karyawan kurang dari 250 orang, (2)Pendapatan setahun tidak melebihi \$ 50 juta dan (3)jumlah aset tidak melebihi \$ 50 juta.

Kedua, *Small-sized Enterprise*. Memiliki kriteria: (1)jumlah karyawan kurang dari 50 orang, (2)pendapatan setahun tidak melebihi \$ 10 juta dan (3)jumlah aset tidak melebihi \$ 13 juta.

Ketiga, *Micro-sized Enterprise*, dengan kriteria: (1)jumlah karyawan kurang dari 10 orang, (2)pendapatan setahun tidak melebihi \$ 2 juta dan (3)jumlah aset tidak melebihi \$ 2 juta.

4. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan

Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dapat dievaluasi kemampuannya secara nyata dalam mengoperasikan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya proses implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur dan membandingkan antara hasil akhir program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan. Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung pada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan yang cukup¹⁹.

Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, para ahli mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Dari kumpulan faktor tersebut kita dapat menarik benang merah berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Beberapa diantara faktor-faktor tersebut adalah; pertama, isi atau *content* kebijakan tersebut. Kebijakan yang baik dari sisi *content* setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumberdaya baik manusia maupun finansial yang baik.

Kedua, implementator dan kelompok target. Pelaksanaan implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan (*implementator*) dan kelompok target (*target groups*). Implementator harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*), selain itu, kelompok

¹⁹ Solihin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi*, Bumi Aksara, Cet. Ke-6, Jakarta. Hal 125

target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen. Lebih lanjut, kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.

Ketiga, lingkungan. Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan.

Menurut George C. Edward III, ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi.²⁰

1. Faktor Komunikasi

Secara umum Edward membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni:

a. Transmisi.

Sebelum pejabat atau penentu kebijakan dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini sering terjadi, tidak terlaksananya program seringkali dimulai dari

²⁰ Dalam AG . Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori Dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005 hal 90

komunikasi yang tidak baik antar stakeholder kebijakan. Hal ini dapat dijumpai banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan diabaikan atau seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan yang dikeluarkan.

b. Konsistensi.

Jika implementasi ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah tersebut mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

c. Kejelasan.

Edwards mengidentifikasi enam faktor terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan (ranah hukum).

2. Sumber Daya

Sumber daya adalah faktor paling penting dalam implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia,

yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial. Tanpa adanya sumber daya, kebijakan hanya tinggal dikertas saja menjadi dokumen.

3. Disposisi (kecenderungan atau tingkah laku)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedure* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Dan pada akhirnya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn²¹ ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yakni:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur atau tidak jelas, maka akan terjadi multiimplementasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

2. Sumber Daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

3. Komunikasi Antar Organisasi

Penguatan aktivitas dalam implementasi program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk ini diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

4. Karakteristik Agen Pelaksana

Agar pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5. Kondisi Sosial, Ekonomi dan Politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi

²¹ Dalam AG . Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori Dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal 99

kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi Implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal, yakni:

- a. Respon implementor terhadap kebijakan, yang akan dipengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan.
- b. Kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan
- c. Intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor

Sementara menurut Maarse²², keberhasilan suatu kebijakan ditentukan oleh isi dari kebijakan yang harus dilaksanakan dimana isi yang tidak jelas dan samar akan membingungkan para pelaksana di lapangan sehingga interpretasinya akan berbeda. Kemudian ditentukan pula oleh tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan sehingga pelaksana dapat bekerja optimal. Lalu ditentukan juga oleh banyaknya dukungan yang harus dimiliki agar kebijakan dapat dilaksanakan dan pembagian dari potensi-potensi yang ada seperti diferensiasi wewenang dalam struktur organisasi.

Atas dasar hal tersebut, dalam mengimplementasikan suatu kebijakan Pemerintah Daerah harus memperhatikan bermacam-macam faktor. Arus informasi dan komunikasi perlu diperhatikan sehingga tidak terjadi pemahaman

²² Dalam AG . Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori Dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal 77

yang berbeda antara isi kebijakan yang diberikan oleh pusat dengan persepsi aparat pelaksana di daerah. Diperlukan pula dukungan sumber daya maupun *stakeholders* yang terkait dengan proses implementasi kebijakan di daerah. Diperlukan pula pembagian tugas maupun struktur birokrasi yang jelas di daerah sehingga tidak terjadi ketimpangan tugas dalam proses implementasi suatu kebijakan di daerah. Diperlukan pula nilai-nilai yang dapat dianut atau dijadikan pegangan oleh pemerintah daerah untuk menerjemahkan setiap kebijakan yang harus diimplementasikan.

E. DEFINISI KONSEPSIONAL

Sebagai upaya untuk untuk mempermudah pemahaman dalam penelitian ini, peneliti akan menjelaskan istilah penting dalam penelitaian ini dengan definisi konseptual.

1. Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan dari setelah kebijakan diputuskan dalam bentuk kegiatan-kegiatan yang bersifat praktis yang dilakukan oleh para pemangku kebijakan. Dalam penelitian ini pemangku kebijakan adalah Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Bantul.
2. Industri kerajinan kulit adalah suatu usaha atau kegiatan pengolahan barang dengan bahan mentah dari kulit kulit atau barang setengah jadi yang berbahan dasar dari kulit dirubah menjadi barang jadi guna mendapatkan nilai tambah barang.

F. DEFINISI OPERASIONAL

Setiap penelitian membutuhkan petunjuk pengukuran variabel untuk membantu mempermudah dalam analisa data.

1. Implementasi kebijakan industri kulit merupakan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Disperindagkop Kabupaten Bantul yang berbentuk kegiatan-kegiatan praktis dan nyata, baik yang dilakukan secara berkala, insidental maupun yang bersifat rutin tahunan.
2. Pengembangan industri kerajinan merupakan merupakan usaha yang dilakukan oleh Disperindagkop Kabupaten Bantul terhadap kegiatan industri kerajinan kulit di Manding. Dilaksanakan oleh empat bidang yang dinaungi Disperindagkop Kabupaten Bantul, yaitu Bidang Koperasi, Penanaman Modal, Perdagangan dan Industri.

G. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Burhan Bungin, penelitian deskriptif kualitatif menitikberatkan dalam memahami dan menjelaskan situasi tertentu, bukan untuk mencari sebab-akibat dari fenomena yang diteliti. Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk membuat atau melukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan antara fenomena yang diteliti.²³

Menurut Burhan Bungin, setidaknya terdapat dua format penelitian deskriptif kualitatif. Pertama, format deskriptif kualitatif pada umumnya dilakukan pada penelitian dalam bentuk studi kasus. Format penelitian ini tidak memiliki ciri menyebar dipermukaan, tetapi memusatkan diri pada satu unit tertentu dari berbagai fenomena yang terjadi. Dengan ciri demikian, jenis penelitian kualitatif memungkinkan kedalaman penelitian.

Kedua, penelitian deskriptif kualitatif ini dalam studi kasus merupakan penelitian yang eksploratif. Hal ini, didukung oleh Hadari Nawari, penelitian deskriptif kualitatif adalah dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan dan melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian seperti individu, lembaga, kelompok dan masyarakat pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagainya.²⁴

Ciri-ciri yang terdapat pada penelitian deskriptif, yaitu *pertama*, merumuskan pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang atau

²³ Burhan Bungin, *Penelitian Kualitatif*, Penerbit Kencana, Cet 1, Jakarta, 2007, hal 68-67

²⁴ Hadari Nawari (1987), *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press, hal 63

masalah-masalah aktual. *Kedua*, data-data yang dikumpulkan pertama-tama dijelaskan dan kemudian dianalisa.²⁵ Pada akhirnya operasional penelitian deskriptif ini berkisar pada pengumpulan data yang selanjutnya disusun, diolah, ditafsirkan dan kemudian data yang telah diolah tersebut diberi makna rasional dengan mematuhi prinsip-prinsip logika untuk memperoleh kesimpulan yang akurat dan kritis.

2. Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti mengambil lokasi di Kabupaten Bantul. Sedang studi kasus dilakukan di Sentra Kerajinan Kulit Manding, Desa Sabdodadi. Alasan pemilihan lokasi penelitian yaitu disamping melihat industri kerajinan kulit telah menjadi penopang ekonomi Kabupaten Bantul dan dapat menjadi contoh pengelolaan di daerah lain, juga atas pertimbangan teknis, yaitu lokasi penelitian yang relatif dekat dengan kampus universitas muhammadiyah yogyakarta sehingga mampu menghemat biaya, waktu, tenaga dan kemampuan peneliti.

3. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan sumber data tertulis dan tidak tertulis. Sumber tertulis merupakan kumpulan data verbal yang berbentuk tulisan, catatan peristiwa, data pustaka dan sebagainya. Sedang data tidak tertulis dapat berupa foto-foto, dan dokumen lain sebagainya.

²⁵ Winarno Surachmad (1982), *Pengantar Penelitian Ilmiah: Dasar, Metode dan Teknik*, Bandung, hal 132.

4. Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teknik, yaitu, *pertama* wawancara adalah tehnik pengumpulan data dengan mengajukan secara langsung oleh pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan tema penelitian. Peneliti bertemu secara langsung dengan sumber, dan jawaban-jawaban dari sumber yang dimaksud dicatat atau direkam. Sumber wawancara dalam penelitian ini terbagi dalam dua kategori yaitu, responden dan informan. Perbedaan antara informan dan responden menurut James P. Spradley, informan adalah mereka yang memiliki masalah, keprihatinan dan kepentingan. Sedang responden hanya memberikan lontaran-lontaran permukaan masalah terbatas pada apa yang diinginkan oleh seorang peneliti²⁶.

Teknik *kedua* adalah observasi. Secara umum teknik observasi atau pengamatan berarti setiap kegiatan untuk melakukan pengukuran. Akan tetapi, observasi atau pengamatan disini diartikan lebih sempit, yaitu pengamatan dengan menggunakan indera penglihatan yang berarti tidak mengajukan pertanyaan-pertanyaan namun dengan tetap memberikan analisis secara kritis. Dan teknik *ketiga* adalah dokumentasi. Teknik dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan pencatatan dan memanfaatkan data dari dokumen-dokumen atau buku yang berkaitan dengan penelitian.

²⁶ James P. Sparadley, *The Etnografi Interview*, op. cit, hal 35-52

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif yaitu suatu analisis terhadap data tidak dinyatakan dalam bentuk angka-angka tetapi dalam uraian-uraian yang disusun secara sistematis dari apa yang dinyatakan oleh narasumber atau responden secara lisan maupun tertulis dan juga perilakunya yang nyata diteliti dan dipelajari sebagai bagian yang utuh. Adapun dalam penulisan laporan penelitian ini, peneliti menggunakan metode penulisan:

- a. Deduktif, yaitu cara berfikir dari hal-hal yang bersifat umum kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat khusus.
- b. Induktif, yaitu cara berfikir dimulai dari hal-hal yang bersifat khusus kemudian ditarik kesimpulan yang bersifat umum.

Data hasil wawancara dan data-data dokumen yang didapatkan dari lapangan dipilih berdasarkan tema-tema yang sudah ditentukan dalam penelitian ini. Data-data ini kemudian dianalisa. Data hasil analisisnya kemudian ditulis dalam bentuk laporan hasil penelitian.