

BAB I PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Studi implementasi kebijakan di negara-negara berkembang menjadi topik yang hangat diperbincangkan. Hal ini dibuktikan oleh maraknya fenomena kegagalan kebijakan yang diimplementasikan oleh pemerintah, sehingga menarik minat para sarjana untuk mengkaji, termasuk di Indonesia. Berbagai sumber daya dan anggaran besar dialokasikan untuk pelaksanaan kebijakan, namun sebagian besar mengalami kegagalan. Salah satu indikator kegagalan yang dialami oleh implementer adalah lemahnya koordinasi antarlembaga dengan baik. Kegagalan implementasi program pemerintah sebagai *stakeholder* utama dalam pelaksanaan kebijakan umumnya bersumber dari kelemahan aspek individual para aparatur, seperti budaya, kapasitas, motivasi, dan integritas, serta pada interaksi antarunit dalam birokrasi pemerintah, meliputi komunikasi, koordinasi, dan pengawasan. (Taufik, 2015).

Dalam kajian kebijakan publik, implementasi merupakan tahapan yang krusial dalam merealisasikan tujuan kebijakan. Implementasi dipahami sebagai proses strategis yang menentukan pencapaian kinerja suatu kebijakan publik. Proses implementasi kebijakan melibatkan berbagai aktor dan organisasi dengan peran dan kepentingan yang berbeda, sehingga keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada tingkat kerja sama dan koordinasi antarorganisasi yang terlibat. Dalam hal ini, Alwi (2022: 36) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang kompleks, karena untuk merealisasikan tujuan suatu kebijakan publik tidak terlepas dari organisasi atau lembaga lain. Maka dari itu, kerja sama antarorganisasi dalam implementasi kebijakan publik dalam studi ini dikenal dengan sebutan *jaringan implementasi* kebijakan publik. Artinya, kebijakan publik mencapai tujuan dengan lebih efektif dan efisien jika melibatkan lebih dari satu organisasi.

Seiring dengan kompleksitas implementasi kebijakan publik, studi mengenai jaringan kebijakan mengalami perkembangan yang pesat, khususnya dalam kajian administrasi publik. Berbagai *review* yang dilakukan oleh para ahli menunjukkan bahwa perspektif jaringan mampu memberikan solusi terhadap permasalahan publik yang sulit diselesaikan oleh organisasi secara individual, sehingga memerlukan kerja sama melalui jaringan (Isett et.al 2011; Klijn, 2008 dalam Alwi 2022: 46). Istilah jaringan kebijakan didefinisikan sebagai sekumpulan aktor atau organisasi yang terhubung satu sama lain karena ketergantungan sumber daya melalui tindakan kolektif (Rhodes, 1997 dalam Zhou, 2014: 93). Keberadaan jaringan kebijakan memungkinkan berbagai kepentingan aktor yang terlibat dapat diakomodasi secara lebih efektif dalam proses perumusan maupun implementasi kebijakan publik, sekaligus mencerminkan upaya pemerintah dalam membangun kerja sama dan guna mencapai tujuan kebijakan secara optimal.



jaringan antarorganisasi dalam proses kebijakan publik agar manfaat yang signifikan. Konsep ini menjadi penting dalam rangka penyelenggaraan pelayanan dan kebijakan publik yang kompleks. Alwi (2018: 44) menyebutkan bahwa terjadinya hubungan antarorganisasi karena pertama, jaringan kerja sama antar organisasi tujuan bersama yang ingin dicapai; kedua, dalam mencapai tujuan

tersebut diperlukan kebersamaan melalui kerja sama; ketiga, kerja sama ini dilakukan karena adanya ketidakpastian lingkungan organisasi sebagai tempat memperoleh sumber-sumber daya atau ada ketergantungan sumber daya; keempat, suatu premis yang berlaku bahwa bergabung dengan berbagai organisasi sangat efektif dalam mencapai tujuan dari pada melakukannya secara sendiri-sendiri; kelima, pada umumnya suatu organisasi melakukan kerja sama dengan organisasi lain karena melihat ada potensi yang besar dimiliki organisasi tersebut.

Permasalahan yang muncul dalam jaringan kebijakan menuntut adanya solusi yang tepat dalam pemecahan masalah. Dalam hal ini, Hjren dan Porter (1981) menegaskan bahwa implementasi kebijakan seharusnya dianalisis dalam konteks *struktur institusional* yang tersusun atas serangkaian aktor dan organisasi. Program dapat dilihat sebagai sesuatu yang diimplementasikan dalam *kumpulan organisasi*. Sebuah program umumnya melibatkan berbagai jenis organisasi, baik pada tingkat lokal maupun nasional, serta mencakup organisasi publik, organisasi swasta, organisasi buruh, dan lain-lain. Oleh karena itu, implementasi program berlangsung melalui suatu matriks atau rangkaian hubungan antarkumpulan organisasi, bukan melalui satu organisasi semata (Parsons dalam Taufiq, 2015).

Salah satu kebijakan yang menjadi isu strategis dalam pembangunan ekonomi adalah kebijakan pengembangan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 mendefinisikan UMKM sebagai kegiatan usaha yang mampu memperluas lapangan pekerjaan, memberikan pelayanan ekonomi secara luas kepada masyarakat, berperan dalam proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi, serta mewujudkan stabilitas nasional. Dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia, UMKM merupakan pilar penting perekonomian nasional yang memberikan kontribusi signifikan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Data Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian tahun 2021 menunjukkan bahwa kontribusi yang dihasilkan UMKM mencapai 61% dari PDB Indonesia, serta mampu menyerap tenaga kerja hingga 97% dari total tenaga kerja nasional.

Sektor UMKM di Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan dalam mendukung pembangunan ekonomi nasional. Departemen Pengembangan UMKM dan Perlindungan Konsumen Bank Indonesia menyebutkan bahwa pada tahun 2024 terdapat setidaknya empat tantangan utama. Tantangan tersebut meliputi upaya mempertahankan UMKM dalam ekosistem digital. Hal ini tercermin dari data Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia 2022 yang menunjukkan bahwa baru sekitar 20,76 juta UMKM yang masuk ekosistem digital. Tantangan lainnya adalah peningkatan kapasitas, kualitas, dan produktivitas UMKM agar mampu memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap perekonomian nasional. Selain itu, UMKM juga menghadapi batasan akses keuangan, mengingat baru sekitar 25% UMKM di Indonesia memiliki akses terhadap layanan keuangan, serta tuntutan untuk meningkatkan efisiensi produksi yang ramah lingkungan. Oleh karena itu, diperlukan integrasi antara para pemangku kepentingan di tingkat pusat dan daerah untuk merumuskan langkah-langkah strategis yang mampu menjawab tantangan-tantangan yang dihadapi sektor UMKM di Indonesia.



Provinsi Sulawesi Selatan merupakan salah satu daerah dengan sektor UMKM sebagai penggerak perekonomian daerah, yang jumlahnya terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data dari Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Sulawesi Selatan, jumlah unit usaha UMKM menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan sepanjang periode 2019-2021. Pada tahun 2019 tercatat lebih dari 940 ribu unit usaha UMKM, meningkat menjadi sekitar 1,2 juta unit pada tahun 2020, dan kembali meningkat menjadi sekitar 1,5 juta unit usaha pada tahun 2021. Selanjutnya, pada tahun 2024 tercatat sebanyak 1.651.273 usaha mikro, 145.882 usaha kecil, dan 4.687 usaha menengah. Secara keseluruhan, jumlah unit UMKM di Provinsi Sulawesi Selatan mencapai 1.801.842 unit usaha.

Kota Makassar sebagai ibu kota Provinsi Sulawesi Selatan memiliki peran sentral dalam menghubungkan perdagangan Indonesia bagian timur, karena letaknya strategis menjadikannya magnet bagi pengembangan usaha bisnis, dan UMKM menjadi pilihan yang tepat. Kota Makassar menunjukkan kuantitas UMKM yang bergerak di industri kreatif yang selalu mencatatkan pertumbuhan yang tinggi dalam beberapa tahun terakhir, terbukti memberikan kontribusi dalam meningkatkan perekonomian di Kota Makassar (Irna Nuryani dkk, 2024). Merujuk data dari Badan Pusat Statistik Kota Makassar, tercatat jumlah UMKM di Kota Makassar mengalami peningkatan signifikan dalam kurun waktu 2021-2023. Tahun 2021 tercatat sebanyak 5.387 unit UMKM yang beroperasi, meningkat menjadi 18.815 unit pada tahun 2022, dan kembali meningkat menjadi 27.407 unit pada tahun 2023.

Peningkatan jumlah UMKM di Kota Makassar menunjukkan tren positif dan tidak terlepas dari peran aktif Pemerintah Kota Makassar dalam memberdayakan potensi UMKM, serta mendorong perkembangan ekonomi berskala mikro hingga sedang. Disisi lain, sejumlah permasalahan masih menjadi tantangan pelaku UMKM di Kota Makassar seperti daya saing produk yang masih minim, produk masih kurang diserap pasar, akses pemasaran yang masih terbatas dan legalitas produk yang masih rendah. Demikian juga Pemerintah Kota Makassar mengambil kebijakan pemberdayaan UMKM melalui peningkatan akses pada sumber pembiayaan, pengembangan kewirausahaan, dan peningkatan pasar produk UMKM (Bahrul Ilham, 2023). Era pasar bebas ditandai pesatnya persaingan menuntut pelaku UMKM untuk meningkatkan produktivitas dan daya saingnya. Saat ini hanya produk yang berdaya saing tinggi, unggul dan inovatif yang dapat bertahan di era global.

Berdasarkan Rancangan Akhir Rencana Strategis (Renstra) Dinas Koperasi dan UKM Kota Makassar Tahun 2021-2026, terdapat sejumlah permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan sektor UMKM di Kota Makassar. Permasalahan tersebut antara lain: (1) para pelaku UMKM belum profesional dan akuntabel dalam pengelolaan kelembagaan dan usaha; (2) belum mampu untuk berinovasi dalam produk; (3) kemampuan dalam mengakses teknologi informasi, dan pemasaran masih sangat rendah; (4) masih banyak pelaku dan bergantung pada bantuan pemerintah; (5) fungsi kelembagaan UMKM belum optimal terutama pembiayaan dan pemasaran. Permasalahan tersebut menjadi tantangan serius yang memerlukan keterlibatan aktif dari pemangku kepentingan dalam mendorong UMKM yang berkelanjutan di Kota Makassar.



Sebagai upaya menjawab permasalahan UMKM, pemerintah menetapkan kebijakan yang menekankan penguatan kewirausahaan. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1995 menegaskan bahwa masyarakat merupakan pelaku utama, sementara pemerintah berperan menciptakan iklim yang kondusif bagi tumbuhnya kewirausahaan. Peningkatan daya saing nasional menuntut lahirnya wirausaha yang tangguh, kreatif, dan profesional. Dalam hal ini, inkubator wirausaha menjadi instrumen yang efektif untuk meningkatkan kapasitas usaha, jejaring, dan wawasan kewirausahaan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2013 tentang Pengembangan Inkubator Wirausaha.

Keseriusan Pemerintah Kota Makassar dalam mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan diwujudkan melalui Dinas Koperasi dan UKM dengan memfokuskan pembinaan sektor UMKM berbasis digital melalui Program Inkubator UMKM. Program ini merupakan implementasi dari Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 120 Tahun 2021 tentang Fasilitasi Kemudahan Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro. Melalui program ini, pelaku UMKM memperoleh akses terhadap fasilitas, sumber daya, dan pelatihan yang dibutuhkan untuk meningkatkan kapasitas usaha. Selain itu, Program Inkubator UMKM berperan sebagai penghubung antara potensi dan sumber daya UMKM dalam mendorong peningkatan kualitas usaha melalui pemanfaatan teknologi digital, baik dari aspek pemasaran, produktivitas, maupun kualitas produk. Dengan demikian, program ini diharapkan mampu mendorong kemajuan UMKM di Kota Makassar serta meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan pelaku usaha.

Program Inkubator UMKM dilaksanakan melalui tiga tahap pembinaan, yaitu: (1) pra-inkubasi, fase yang berfokus pengembangan literasi usaha, kemudian dilanjutkan dengan proses seleksi ke tahap selanjutnya; (2) inkubasi, pada tahap ini pelaku usaha terpilih memperoleh pendampingan intensif berupa pelatihan usaha, fasilitasi legalitas usaha, pengembangan desain kemasan, serta konsultasi dengan tim teknis; dan (3) akselerasi, yaitu pemberian dukungan lanjutan berupa akses pembiayaan, ritel, serta perluasan pemasaran. Dalam konteks tersebut, sebagian besar pelaku usaha di Kota Makassar membutuhkan program pemberdayaan yang menitikberatkan pada peningkatan kualitas produk dan kapasitas pemasaran, termasuk penyediaan wadah untuk memperluas akses pasar.

Sejak hampir tiga tahun pelaksanaannya, Program Inkubator UMKM telah menunjukkan capaian yang cukup signifikan. Tercatat sebanyak 2.521 usaha mikro berada pada tahap pra-inkubasi, 531 usaha mikro telah memasuki tahap inkubasi, dan 16 usaha mikro berhasil mencapai tahap akselerasi. Capaian ini berkontribusi pada peningkatan omzet dan perluasan jaringan pasar pelaku usaha. Meskipun demikian, implementasi program ini masih menghadapi sejumlah tantangan, terutama sumber daya manusia dan anggaran. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Makassar memperkuat pelaksanaan program melalui pembangunan jejaring antaraktor, baik dari sektor pemerintah maupun swasta, guna pengembangan usaha mikro secara berkelanjutan.



Governance melibatkan semua komponen bangsa mulai dari individu, kelompok, asosiasi sampai pada tingkat lembaga. Pendekatan *governance* berfokus pada pelibatan warga negara, kelompok, dan organisasi yang di konstruksi dari realitas antar subjektif dengan berbagai pengalaman dan perhatian (Alwi, 2018: 18). Permasalahan pengembangan usaha mikro di Kota Makassar, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, membutuhkan penyelesaian yang tidak dapat dilakukan oleh satu aktor saja, melainkan melalui jaringan antarorganisasi. Kehadiran jaringan ini menitikberatkan pada proses interaksi, negosiasi, dan dinamika antaraktor yang berperan dalam menyelesaikan segala perbedaan kepentingan serta menentukan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan program.

Pendekatan jaringan dalam kebijakan publik semakin relevan di era globalisasi, khususnya di Indonesia, seiring pergeseran paradigma dari model pemerintahan tradisional menuju pendekatan *governance*. Dalam paradigma ini, pemerintah tidak lagi menjadi aktor tunggal, melainkan melibatkan masyarakat dan sektor swasta dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik. Oleh karena itu, pembangunan jaringan antaraktor menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif (Rahmawati, 2022). Lebih lanjut, penulis melakukan tinjauan pada sejumlah penelitian terdahulu terkait jaringan implementasi kebijakan. Beberapa penelitian dianggap relevan sebagai bahan perbandingan dan penguatan analisis, yang selanjutnya diuraikan secara sistematis.

Penelitian yang dilakukan oleh Alwi (2012) berjudul *Network Implementation Analysis on Democratic Public Service* mengkaji jaringan implementasi kebijakan dalam pelayanan publik yang demokratis di Kota Makassar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan publik, khususnya angkutan kota, dalam jaringan antarorganisasi masih belum efektif. Hal ini ditunjukkan oleh belum optimalnya sosialisasi regulasi, lemahnya komitmen para aktor, serta penggunaan sumber daya yang tidak terkoordinasi. Selain itu, belum terdapat pola kerja sama dan kolaborasi yang jelas antaraktor, koordinasi yang berjalan masih terbatas pada pelaksanaan tugas masing-masing, serta rendahnya tingkat partisipasi pemangku kepentingan dalam mendukung pelaksanaan program.

Penelitian lain terkait jaringan dilakukan oleh Mediansyah (2015) dengan judul *Jaringan Kebijakan Publik Studi Kasus Implementasi Kebijakan Transportasi di Kota Makassar*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan masih menghadapi berbagai kendala, khususnya pada aspek batasan informal dan formal. Batasan informal belum berjalan optimal karena aturan yang ada tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, serta aktor yang terlibat kerap bertindak di luar koridor tugas dan fungsinya. Sementara itu, aturan formal sebenarnya telah tersusun dengan baik, namun belum diikuti secara konsisten oleh para pelaksana. Kondisi ini menunjukkan



kepatuhan terhadap aturan, baik formal maupun informal. Selain itu, biaya transaksi lebih disebabkan oleh rendahnya kesadaran masyarakat karena keterbatasan dana transaksi.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Kasmad (2015) berjudul *Analisis Perbandingan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Implementasi Kebijakan Pengembangan Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan teori pengembangan kapasitas organisasi dalam

implementasi kebijakan pemberdayaan PKL di Kota Makassar masih belum optimal. Kondisi ini disebabkan oleh belum terlaksananya pengembangan kapasitas organisasi secara terintegrasi oleh Pemerintah Kota Makassar. Pengembangan sumber daya manusia belum dilakukan secara kolaboratif dengan para pemangku kepentingan PKL, sementara sistem organisasi, khususnya peran LPM, juga belum berjalan secara integratif. Akibatnya, sinergi antaraktor dalam jaringan implementasi kebijakan pemberdayaan PKL belum terbentuk secara efektif.

Penelitian yang dilakukan oleh Rukmana (2020), yang berjudul *Analisis Governance Network dalam Jaringan Implementasi Kebijakan Ketahanan Pangan di Kabupaten Bone*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas kebijakan ketahanan pangan di Kabupaten Bone masih belum tinggi karena produktivitas pangan mengalami stagnasi dan berfluktuasi, padahal ketiga jenis pangan lokal selalu mendapat perhatian pemerintah pusat melalui bentuk pemberian bantuan. Kondisi ini disebabkan oleh tidak efektifnya proses kolaborasi antarsektor sebagai strategi kebijakan publik. Dengan demikian, pemerintah perlu menjadi fasilitator dalam mendorong kolaborasi antar semua pemangku kepentingan.

Penelitian yang dilakukan oleh Sudirman (2022) berjudul *Jaringan Kebijakan Publik dalam Implementasi Program Pusat Kesejahteraan Sosial Anak Integratif Sikamaseang di Kabupaten Gowa*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa jaringan kebijakan dalam implementasi program tersebut belum sepenuhnya memenuhi indikator keberhasilan jaringan kebijakan yang dikemukakan oleh Frans Van Waarden (1992). Pada aspek pelembagaan, jaringan implementasi Program PKSAL di Kabupaten Gowa dinilai belum menunjukkan tingkat keberhasilan yang menyeluruh. Dukungan formal terhadap lembaga pelaksana hanya terdapat pada Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil serta Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, sementara keterlibatan dinas lainnya masih bersifat terbatas dan berdasar pada Peraturan Bupati Gowa No. 36 Tahun 2016.

Sejumlah penelitian terdahulu telah mengkaji jaringan implementasi kebijakan dari berbagai aspek. Alwi (2012) menunjukkan bahwa pelayanan publik di Kota Makassar masih belum efektif akibat lemahnya sosialisasi regulasi dan komitmen aktor. Mediansyah (2015) menemukan bahwa batasan informal dalam jaringan kebijakan belum dijalankan secara optimal oleh para aktor, sementara Kasmad (2015) mengungkapkan bahwa pengembangan kapasitas organisasi dalam kebijakan pemberdayaan pedagang kaki lima masih belum berjalan optimal karena kurangnya kolaborasi. Temuan Rukmana (2020) dan Sudirman (2022) turut memperkuat bahwa lemahnya kolaborasi dan pelembagaan masih menjadi tantangan utama dalam jaringan implementasi kebijakan di tingkat daerah.

Meskipun penelitian terdahulu telah memberikan berbagai wawasan penting mengenai jaringan implementasi kebijakan, belum terdapat kajian yang secara komprehensif membahas aspek budaya mekanisme aturan dalam implementasi kebijakan. Penelitian ini akan memusatkan fokus pada nilai-nilai dan budaya yang memengaruhi interaksi antaraktor yang memiliki kepentingan berbeda dalam jaringan kebijakan. Fokus tersebut didasarkan pada hasil tinjauan literatur yang menunjukkan adanya kekosongan kajian mengenai peran budaya mekanisme aturan, dalam konteks pengembangan usaha mikro.



Budaya mekanisme aturan yang dimaksud merujuk pada norma-norma, aturan, dan prosedur yang mengatur interaksi dan kerja sama antara pemerintah, pelaku usaha, serta para *stakeholder* lain. Fokus penelitian ini tentu membawa dampak serius terhadap efektivitas dari program ini. Tanpa adanya aturan dan norma yang jelas, kolaborasi menjadi sulit tercapai, dan perbedaan kepentingan di antara para aktor tersebut sering kali mengarah pada konflik atau kurangnya koordinasi, yang kemudian menyebabkan ketidakseimbangan kekuasaan. Hal ini dapat menghambat efektivitas Program Inkubator UMKM yang dirancang dalam upaya pengembangan usaha mikro di Kota Makassar.

Oleh karena itu, untuk meningkatkan efektivitas dalam implementasi kebijakan, perlu adanya fokus yang lebih besar pada budaya mekanisme aturan yang dapat menjamin adanya sinergi dan kerja sama yang lebih baik antaraktor. Penelitian ini menyoroti pentingnya memperkuat budaya mekanisme aturan sebagai upaya untuk menciptakan jaringan implementasi kebijakan yang lebih efisien dan efektif dalam mendukung pengembangan usaha mikro di Kota Makassar. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dengan menawarkan perspektif baru tentang pentingnya budaya mekanisme aturan yang kuat untuk mendorong kerja sama yang berhasil di antara para aktor yang terlibat dalam upaya pengembangan usaha mikro di Kota Makassar.

I. 2 Tinjauan Teori

Jaringan antarorganisasi dapat dimaknai sebagai suatu perspektif dalam studi organisasi dan manajemen yang menjelaskan keterkaitan dan hubungan antar berbagai organisasi, berbeda dengan pendekatan yang memandang organisasi secara individual (*individual organization*). Alwi (2022: 108) menyebutkan bahwa terdapat beberapa teori yang digunakan untuk menjelaskan fenomena jaringan antarorganisasi, di antaranya teori jaringan, teori ketergantungan sumber daya, dan teori institusional. Teori-teori tersebut memberikan kerangka kerja untuk memahami dinamika hubungan dan interaksi antaraktor dalam suatu jaringan.

Dalam konteks pengembangan usaha mikro, budaya mekanisme aturan menjadi aspek fundamental yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Budaya mekanisme aturan mencakup norma dan aturan yang mengatur pola interaksi serta hubungan antaraktor dalam jaringan implementasi kebijakan. Berdasarkan perspektif teori institusional, mekanisme aturan tidak hanya terbatas pada ketentuan formal yang tertuang dalam kebijakan, tetapi juga meliputi norma sosial dan dimensi budaya-kognitif yang membentuk cara aktor memahami, berinteraksi, dan berkoordinasi. Oleh karena itu, pemahaman terhadap budaya mekanisme aturan perlu dikaitkan dengan konteks institusional, karena menentukan



an dan norma tersebut berfungsi secara efektif mendorong kerja erta memengaruhi hasil implementasi kebijakan.

titusi berangkat dari konsep-konsep dalam sosiologi yang dimana dinamika yang terjadi di dalam sebuah organisasi yang ulan manusia. Sebuah studi tentang sistem sosial yang membatasi pertukaran sumber daya langka, serta upaya untuk menjelaskan gai bentuk peraturan institusional, yang mengandung konsekuensi.

Pertautan antara organisasi dan institusi telah lama dikenal dalam kajian sosiologi, mulai zaman berkembangnya teori-teori klasik hingga teori-teori modern (Rahmawati, 2022). Hubungan antara institusi dan kebijakan publik terlihat dalam perpaduan antara analisis kebijakan publik dan analisis kelembagaan. Sebuah kebijakan yang dirancang dengan baik, namun didukung oleh institusi yang lemah, tidak akan membawa tujuan sebuah kebijakan mencapai hasil yang optimal, begitu pun sebaliknya. Pada dasarnya, terdapat korelasi antara kelembagaan dan kebijakan publik, khususnya dalam tahap implementasi, di mana fungsi institusi sebagai pelaksana kebijakan sangat menentukan keberhasilan kebijakan.

Buku oleh W. Richard Scott (2014) berjudul *Institutions and Organizations (Fourth Edition)* menjelaskan keterkaitan antara organisasi dan institusi dalam perspektif teori yang luas dan kompleks, tidak hanya dalam kajian sosiologi, tetapi juga ekonomi dan politik. Keterkaitan tersebut tercermin dalam tiga pilar institusi, yaitu pilar regulatif (*regulative pillar*), pilar normatif (*normative pillar*), dan pilar budaya-kognitif (*cultural-cognitive pillar*). Selain itu, Scott menekankan pentingnya proses pelebagaan organisasi sebagai institusi dalam berinteraksi dengan lingkungan guna menjamin keberlangsungan organisasi di tengah dinamika perubahan. Teori institusi menempatkan nilai dan norma sebagai elemen penting bagi organisasi untuk memperoleh sumber daya yang dibutuhkan dalam mempertahankan eksistensinya. Dalam konteks tersebut, organisasi perlu memperoleh akseptabilitas dan legitimasi dari lingkungannya. Berdasarkan perspektif teori institusi tersebut, legitimasi organisasi dibangun melalui tiga pilar institusi utama, yaitu:

a) **Pilar Regulatif (*Regulative Pillar*)**

Pilar regulatif berhubungan dengan aturan, peraturan, dan hukum yang mengatur perilaku organisasi dalam konteks kelembagaan. Pilar regulatif mencakup mekanisme koersif yang memaksakan kepatuhan melalui sistem sanksi dan penghargaan. Seperti undang-undang, peraturan pemerintah, kebijakan yang mengarahkan tindakan tertentu. Pilar ini memberikan struktur yang jelas mengenai apa yang diperbolehkan dan apa yang tidak dalam suatu lingkungan organisasi.

b) **Pilar Normatif (*Normative Pillar*)**

Pilar normatif berfokus pada norma sosial dan nilai-nilai yang membentuk ekspektasi terhadap perilaku aktor dalam suatu jaringan. Ini mencakup standar yang diharapkan dari aktor dalam jaringan sosial dan peran yang mereka jalankan. Pilar ini berfungsi memberikan panduan tentang apa yang dianggap sebagai tindakan yang benar atau salah.

c) **Pilar Budaya-Kognitif (*Cultural-Cognitive Pillar*)**

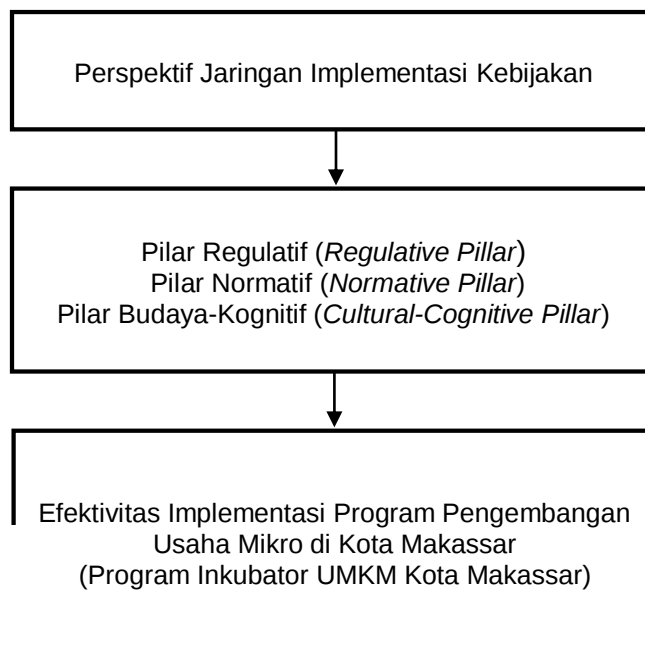
Pilar kognitif berkaitan dengan sistem kepercayaan yang dipegang. Pilar ini mencakup skema dan pandangan yang membentuk bagaimana para pemahami dan menafsirkan lingkungan mereka. Ini lebih bersifat kognitif dan berhubungan dengan cara pandang dan pemahaman yang diadopsi oleh anggota jaringan. Pilar ini berperan penting membentuk konsensus mengenai makna dan tujuan, serta dalam menciptakan kesepahaman yang mendalam di antara anggota jaringan mengenai bagaimana beroperasi dalam konteks kelembagaan.



Secara singkat, Scott (2014) menjelaskan bahwa pilar regulatif memastikan organisasi bertindak sesuai hukum dan peraturan yang berlaku, pilar normatif menekankan nilai dan kewajiban moral dalam mengarahkan perilaku aktor, sedangkan pilar budaya-kognitif bersumber dari pemahaman bersama yang membentuk kepercayaan, skema, dan asumsi dalam proses kelembagaan. Dalam jaringan implementasi kebijakan, teori institusi relevan digunakan karena mampu menjelaskan bagaimana nilai, norma, dan aturan memengaruhi pola kerja sama antaraktor. Oleh karena itu, ketiga pilar institusi ini dianggap mampu untuk menjelaskan fenomena yang dikaji dalam penelitian ini.

Penelitian ini penting karena untuk memahami bagaimana ketiga pilar institusi memengaruhi implementasi program pengembangan usaha mikro, khususnya dalam Program Inkubator UMKM di Kota Makassar. Usaha mikro merupakan salah satu sektor penting dalam perekonomian daerah dan nasional, namun sering kali dihadapkan pada tantangan besar terkait hal pengembangan usaha mikro. Program Inkubator UMKM dirancang untuk mengatasi tantangan-tantangan ini dengan berbagai bentuk dukungan dan fasilitasi. Namun, keberhasilan program ini sangat bergantung pada bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan dalam tindakan nyata melalui jaringan implementasi yang melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda. Berikut gambaran kerangka berpikir yang digunakan oleh penulis dalam penelitian yang berjudul "*Jaringan Implementasi Program Pengembangan Usaha Mikro di Kota Makassar*".

Gambar I. 1 Kerangka Berpikir



I.3 Tujuan dan Manfaat

I. 3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan peran ketiga pilar institusi dalam jaringan implementasi Program Inkubator UMKM di Kota Makassar. Secara khusus, penelitian ini mengkaji bagaimana dinamika pilar regulatif, normatif, dan budaya-kognitif sebagaimana dikemukakan oleh Scott memengaruhi pencapaian tujuan program dalam pengembangan usaha mikro. Melalui analisis tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai kontribusi masing-masing pilar dalam memperkuat maupun menghambat implementasi program.

I. 3.2 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat penelitian ini antara lain:

a) Akademis

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana penerapan teori-teori yang telah dipelajari, khususnya terkait jaringan kebijakan dalam implementasi program publik. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya literatur ilmu administrasi publik melalui penerapan pendekatan institusional dengan menggunakan tiga pilar institusi yang dikemukakan oleh Scott dalam konteks pengembangan usaha mikro. Selain itu, penelitian ini bermanfaat untuk meningkatkan pemahaman, penalaran, dan pengalaman penulis, serta berkontribusi pada pengembangan keilmuan administrasi publik.

b) Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih atau kontribusi pemikiran berupa masukan terhadap pihak yang memiliki kepentingan di dalam implementasi kebijakan publik. Khususnya dalam konteks pendekatan implementasi yang terintegrasi, penelitian ini dapat menjadi kajian atau bahan pertimbangan bagi para implementor kebijakan, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam mengoptimalkan pencapaian dari tujuan kebijakan.



BAB II METODE PENELITIAN

II.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dirancang menggunakan pendekatan kualitatif dengan tujuan memperoleh pemahaman mendalam dan sistematis terhadap permasalahan penelitian. Menurut John W. Creswell & J. David Creswell (2018), pendekatan kualitatif menekankan eksplorasi fenomena sosial secara kontekstual guna memahami makna, perspektif, dan pengalaman para aktor. Pendekatan ini dipilih karena dianggap relevan untuk menjelaskan peran tiga pilar teori institusi menurut W. Richard Scott dalam jaringan implementasi Program Inkubator UMKM di Kota Makassar. Melalui pendekatan ini, penulis dapat menggali dinamika interaksi antaraktor serta pengaruh norma, nilai, dan aturan terhadap proses implementasi kebijakan secara lebih komprehensif dan holistik.

II.2 Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan desain studi kasus dengan pendekatan kualitatif, karena berfokus pada pemahaman mendalam mengenai peran ketiga pilar teori institusi dalam implementasi kebijakan. Menurut Creswell dan Creswell (2018), studi kasus kualitatif efektif untuk menjawab pertanyaan *bagaimana* dan *mengapa* suatu fenomena terjadi, sehingga relevan dengan tujuan penelitian ini. Desain ini memungkinkan peneliti menggali secara mendalam kompleksitas implementasi program serta dinamika interaksi antaraktor yang terlibat. Pendekatan studi kasus juga memberikan ruang untuk melihat fenomena secara utuh melalui satu kasus yang merepresentasikan konteks yang lebih luas.

II.3 Prosedur Penelitian

II.3.1 Penentuan Informan

Penelitian ini melibatkan informan yang memiliki pengetahuan, pengalaman, serta pemahaman mendalam terkait data, informasi, dan fakta yang berhubungan dengan objek penelitian. Informan ini berperan sebagai sumber dalam memperoleh informasi penting guna mendukung analisis penelitian. Adapun informan dalam penelitian ini meliputi:

- a) Kepala Bidang UKM Dinas Koperasi dan UKM Kota Makassar
- b) Manager Inkubator UMKM Kota Makassar
- c) Partnership Officer Inkubator UMKM Kota Makassar
- d) Data & Technology Officer Inkubator UMKM Kota Makassar
- e) Marketing Amanda Brownies Makassar
- f) Usaha Mikro Binaan Inkubator UMKM Kota Makassar



Pengumpulan Data

Penelitian kualitatif diperoleh melalui berbagai teknik pengumpulan data, seperti observasi, wawancara, dan telaah dokumen. Teknik pengumpulan data merupakan cara strategis untuk memperoleh data yang relevan dengan tujuan penelitian, sehingga sangat menentukan kualitas hasil penelitian.

- a) Observasi
Observasi dilakukan dengan mengamati secara langsung aktivitas, interaksi, dan proses implementasi Program Inkubator UMKM di Kota Makassar. Teknik ini digunakan untuk melihat bagaimana peran pilar regulatif, normatif, dan budaya-kognitif memengaruhi pelaksanaan dan efektivitas program dalam pengembangan usaha mikro.
- b) Wawancara
Wawancara dilakukan melalui dialog langsung dengan informan untuk memperoleh informasi mendalam mengenai pandangan, pengalaman, dan pemahaman mereka terkait implementasi Program Inkubator UMKM. Teknik ini digunakan untuk menggali bagaimana ketiga pilar teori institusi berperan dalam jaringan implementasi kebijakan.
- c) Dokumentasi
Dokumentasi dilakukan dengan menelaah dokumen tertulis, seperti kebijakan, laporan, dan arsip program. Teknik ini bertujuan untuk melengkapi serta memverifikasi data yang diperoleh dari observasi dan wawancara, sekaligus memahami konteks dan perkembangan implementasi Program Inkubator UMKM di Kota Makassar.

II.3.3 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan langkah penting dalam penelitian untuk menguraikan makna dari data yang telah dikumpulkan. Dalam penelitian ini, teknik analisis data yang digunakan mengacu pada pandangan Milles, Huberman, & Saldana (2014), seperti yang dijelaskan oleh Sahir (2022). Teknik ini membagi proses analisis data menjadi tiga aktivitas utama:

- a) Reduksi Data
Reduksi data ini dilakukan oleh penulis secara terus-menerus saat melakukan penelitian untuk menghasilkan catatan inti dari data yang diperoleh dari hasil penggalian data. Reduksi mempermudah informasi yang didapat dari lapangan. Informasi yang didapat di lapangan tentu merupakan data yang sangat rumit dan juga sering dijumpai informasi yang tidak ada kaitannya dengan tema penelitian tetapi data tersebut bercampur dengan data penelitian.
- b) Penyajian data
Penyajian data adalah sekumpulan informasi tertata yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan. Tahap ini dilakukan dengan menyajikan sekumpulan informasi yang tertata sehingga adanya penarikan kesimpulan, hal ini dilakukan dengan alasan data yang diperoleh selama proses penelitian kualitatif biasanya untuk naratif, sehingga memerlukan penyederhanaan tanpa mengurangi isinya. Penyajian data dilakukan untuk dapat melihat gambaran keseluruhan. Pada tahap ini penulis berupaya mengklasifikasikan dan menyajikan data sesuai dengan pokok permasalahan yang diawali dengan pengelompokan pada setiap pokok masalah.



- c) Kesimpulan atau verifikasi
Kesimpulan atau verifikasi merupakan langkah akhir dalam proses analisa data penelitian kualitatif. Penarikan kesimpulan dapat dilakukan dengan cara membandingkan kesesuaian pernyataan dari objek penelitian dengan makna yang terkandung dengan konsep-konsep dasar dalam penelitian tersebut.

II.3.4 Validitas dan Reliabilitas

a) Validitas

Validitas adalah salah satu kekuatan penelitian kualitatif dan didasarkan pada penentuan apakah temuan-temuannya akurat dari sudut pandang penulis, informan, atau pembaca. Banyak istilah dalam literatur kualitatif yang membahas validitas, seperti kepercayaan, keaslian, dan kredibilitas (Creswell & Miller, 2000 dalam Creswell & Creswell, 2018).

a) Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber merupakan langkah awal dalam menguji keabsahan data penelitian. Penulis menguji data yang diperoleh dari berbagai informan dengan cara melakukan pengecekan data yang diperoleh selama melakukan penelitian dengan sumber lain. Sumber lain ini dapat berupa informan lain, dokumen, arsip, atau data hasil observasi. Hal ini dapat membantu menentukan tingkat keabsahan data yang diperoleh.

b) Reliabilitas

Reliabilitas merupakan aspek untuk mengukur konsistensi dan kestabilan temuan penelitian. Hal ini dicapai melalui serangkaian langkah, yaitu pengumpulan data yang lengkap, mengorganisasi data dengan sebaik mungkin, juga menelaah data secara menyeluruh untuk memastikan keabsahan dan keterpercayaan informasi yang diperoleh. Dalam penelitian kualitatif, pada uji realibilitas laporan penelitian harus jelas, rinci, sistematis dan dapat dipercaya sehingga pembaca menjadi jelas akan hasil penelitian yang dalam hal ini adalah hasil penelitian terkait jaringan implementasi program pengembangan usaha mikro di Kota Makassar.

