

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan merupakan proses yang diarahkan untuk menciptakan perubahan sosial, ekonomi, dan kelembagaan menuju kondisi masyarakat yang lebih sejahtera. Dalam perspektif modern pembangunan tidak lagi hanya dipahami sebagai peningkatan angka pertumbuhan ekonomi tetapi juga mencakup pemerataan hasil pembangunan, pengurangan kemiskinan, perluasan kesempatan kerja, serta peningkatan kapasitas masyarakat dalam mengelola sumber daya yang dimiliki. Dengan demikian keberhasilan pembangunan tidak cukup diukur melalui indikator makroekonomi semata tetapi juga melalui kemampuan negara menghadirkan kesejahteraan yang inklusif dan berkelanjutan. (Hapsoro & Bangun, 2020)

Di banyak negara berkembang termasuk Indonesia pembangunan masih menghadapi tantangan berupa ketimpangan ekonomi antarwilayah, tingginya sektor informal, dan masih terbatasnya akses masyarakat kecil terhadap peluang usaha produktif. Pertumbuhan ekonomi yang terjadi sering kali belum sepenuhnya dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Sebagian daerah mengalami perkembangan pesat sementara daerah lain masih menghadapi keterbatasan infrastruktur, rendahnya produktivitas, serta minimnya akses terhadap modal dan pasar (Dewanto & Rahmawati, 2021). Oleh karena itu pembangunan membutuhkan pendekatan yang berorientasi pada pemberdayaan ekonomi rakyat.

Salah satu instrumen penting dalam pembangunan ekonomi adalah penguatan sektor UMKM. UMKM memiliki posisi strategis karena jumlah unit usahanya dominan tersebar di hampir seluruh wilayah dan mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar. Selain itu UMKM menjadi ruang ekonomi bagi masyarakat dengan modal terbatas sehingga berperan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. (Eka et al., 2019) menjelaskan bahwa UMKM merupakan tulang punggung perekonomian Indonesia karena kontribusinya terhadap lapangan kerja dan aktivitas ekonomi domestik.

Peran strategis tersebut mendorong pemerintah pusat untuk memberikan dasar hukum yang kuat bagi pemberdayaan UMKM. Hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah yang menegaskan bahwa UMKM perlu diberdayakan secara menyeluruh, optimal, dan berkesinambungan melalui pengembangan iklim usaha, pembinaan, kemitraan, serta peningkatan daya saing. Undang-undang tersebut menjadi landasan nasional bahwa negara memiliki tanggung jawab dalam memperkuat kapasitas UMKM agar mampu tumbuh dan berkembang. (Patton et al., 2025)

Pemerintah pusat juga memperkuat kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beserta berbagai aturan turunannya yang mendorong kemudahan perizinan berusaha, penyederhanaan regulasi, serta peningkatan perlindungan dan pemberdayaan UMKM dan juga menerbitkan Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Kebijakan ini

menunjukkan bahwa UMKM dipandang sebagai sektor prioritas dalam strategi pemulihan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja nasional.

Meskipun telah memiliki payung hukum nasional pelaku usaha mikro masih menghadapi berbagai hambatan dalam pengembangan usahanya, seperti keterbatasan modal usaha, lemahnya manajemen usaha, rendahnya inovasi produk, keterbatasan akses pasar, serta rendahnya kemampuan adaptasi terhadap perkembangan teknologi digital. Untuk mengatasi berbagai permasalahan tersebut pemerintah telah melaksanakan berbagai program pemberdayaan usaha mikro melalui program inkubasi bisnis.(Delfira et al., 2025).

Keberhasilan program pemberdayaan juga tidak hanya ditentukan oleh keberadaan program itu sendiri melainkan juga oleh bagaimana program tersebut diimplementasikan serta sejauh mana manfaatnya dapat dirasakan oleh pelaku usaha sebagai kelompok sasaran kebijakan. Oleh karena itu penting untuk mengkaji implementasi kebijakan pemberdayaan usaha mikro guna mengetahui manfaat, perubahan yang dihasilkan, serta hambatan yang masih dihadapi dalam pelaksanaannya (Awaludin & Yusrizal, 2025).

Dalam perspektif kebijakan publik kondisi tersebut menunjukkan bahwa tantangan utama tidak hanya terletak pada perumusan kebijakan tetapi juga pada proses implementasinya. Menurut Merilee S. Grindle (1980) keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua dimensi utama yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan mencakup kepentingan yang terlibat, jenis manfaat yang dihasilkan, serta sumber daya yang digunakan sedangkan konteks implementasi berkaitan dengan

kekuasaan aktor, karakteristik kelembagaan, serta respons kelompok sasaran terhadap kebijakan. Dengan demikian kebijakan yang secara normatif telah dirancang dengan baik belum tentu mampu mencapai tujuan apabila dalam pelaksanaannya tidak mempertimbangkan kondisi sosial, politik, dan kelembagaan yang memengaruhi implementasi kebijakan terhadap kelompok sasaran.

Dalam kerangka otonomi daerah pemerintah daerah memiliki kewenangan strategis untuk menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam program yang sesuai kebutuhan lokal. Pemerintah kabupaten/kota berperan penting dalam menciptakan iklim usaha melakukan pembinaan dan memperluas akses usaha mikro terhadap sumber daya ekonomi. Oleh sebab itu keberhasilan pemberdayaan usaha mikro sangat bergantung pada kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi kebijakan secara efektif.

Tabel 1. 1 Data Kemiskinan Kabupaten Kebumen di Jawa Tengah Tahun 2020-2025

Tahun	Persentase Kemiskinan (%)	Jumlah Penduduk Miskin ($\pm$)	Peringkat di Jawa Tengah	Keterangan
2020	$\pm 17,6\%$	± 211.000 jiwa	1 (tertinggi)	Puncak kemiskinan (dampak pandemi)
2021	$\pm 17,0\%$	± 206.000 jiwa	1 (tertinggi)	Masih tertinggi di Jateng

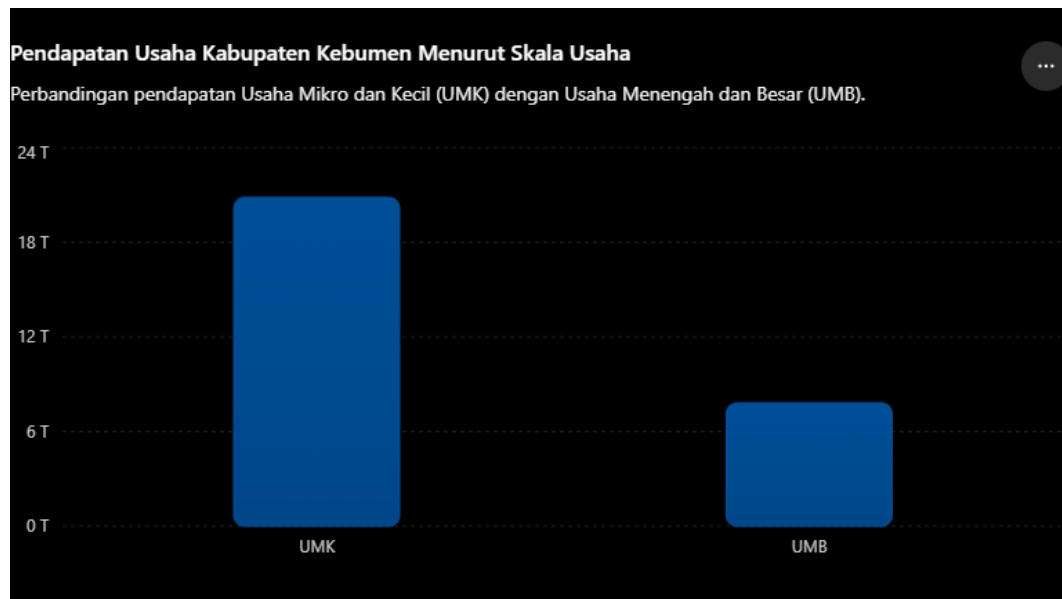
Tahun	Persentase Kemiskinan (%)	Jumlah Penduduk Miskin ($\pm$)	Peringkat di Jawa Tengah	Keterangan
2022	16,41%	$\pm$ 196.000 jiwa	1 (tertinggi)	Diakui sebagai kabupaten termiskin
2023	16,34%	$\pm$ 195.000 jiwa	1 (tertinggi)	Sedikit turun, masih tertinggi
2024	15,71%	$\pm$ 187.000 jiwa	1-2 (tertinggi)	Mulai bersaing dengan daerah lain
2025	$\pm$ 13,58%	$\pm$ 162.000 jiwa	2	Mulai keluar dari posisi termiskin

Sumber: BPS, Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), tingkat kemiskinan di Kabupaten Kebumen selama periode 2020–2025 menunjukkan tren penurunan meskipun masih tergolong tinggi dibandingkan kabupaten lain di Provinsi Jawa Tengah. Pada tahun 2020 persentase penduduk miskin mencapai sekitar 17,6 persen atau sekitar 211 ribu jiwa. Tingginya angka kemiskinan pada tahun tersebut dipengaruhi oleh dampak pandemi COVID-19 yang menurunkan aktivitas ekonomi masyarakat. Pada tahun 2021 tingkat kemiskinan menurun menjadi sekitar 17,0 persen atau 206 ribu jiwa namun Kabupaten Kebumen masih menjadi daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Jawa Tengah.

Penurunan kemiskinan terus terjadi pada tahun-tahun berikutnya. Pada tahun 2022 persentase kemiskinan tercatat sebesar 16,41 persen dan menurun sedikit menjadi 16,34 persen pada tahun 2023. Selanjutnya pada tahun 2024 angka kemiskinan turun menjadi 15,71 persen atau sekitar 187 ribu jiwa. Hingga tahun 2025 persentase kemiskinan diperkirakan mencapai sekitar 13,58 persen atau sekitar 162 ribu jiwa. Meskipun menunjukkan perbaikan yang cukup signifikan jumlah penduduk miskin di Kabupaten Kebumen masih relatif tinggi sehingga diperlukan upaya pembangunan ekonomi yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Salah satu strategi yang dapat dilakukan adalah melalui program inkunasi bisnis yang mampu menciptakan lapangan kerja, meningkatkan pendapatan masyarakat, dan mengurangi tingkat kemiskinan secara bertahap.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kemiskinan masih menjadi permasalahan pembangunan yang penting di Kabupaten Kebumen. Maka dari itu implementasi kebijakan pemberdayaan usaha mikro sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2021 menjadi relevan untuk dikaji, mengingat usaha mikro memiliki peran strategis dalam meningkatkan pendapatan masyarakat dan memperkuat perekonomian daerah.



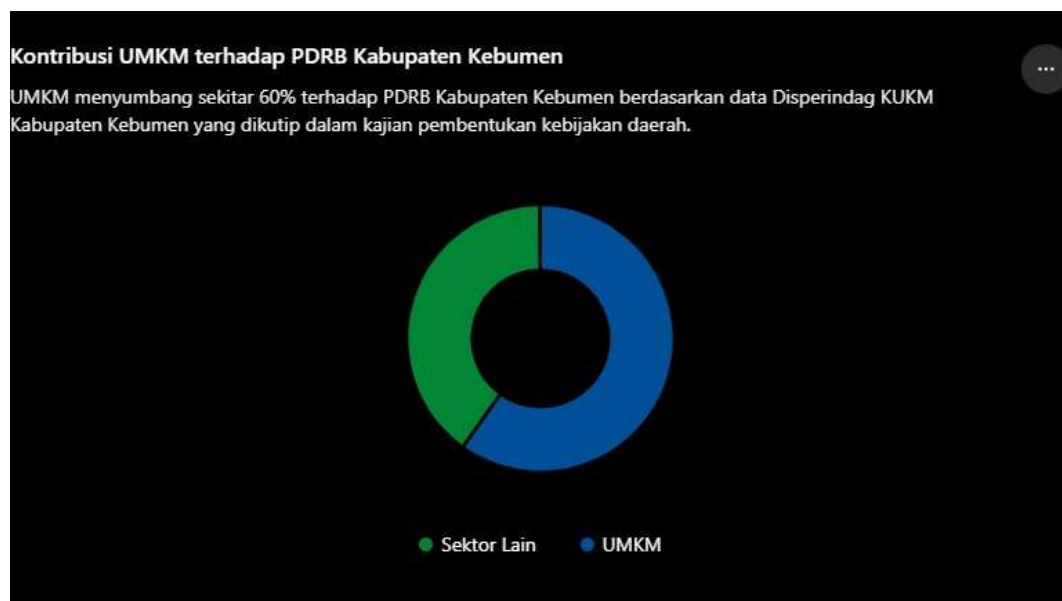
Gambar 1. 1 Diagram Data Pendapatan Usaha Kabupaten Kebumen Menurut Skala Usaha

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kebumen, Sensus Ekonomi

Usaha Mikro dan Kecil (UMK) memiliki peran yang sangat strategis dalam perekonomian Kabupaten Kebumen. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kebumen yang bersumber dari Sensus Ekonomi 2016 pendapatan usaha di Kabupaten Kebumen mencapai Rp28,66 triliun. Dari jumlah tersebut, Usaha Mikro dan Kecil (UMK) menyumbang sebesar Rp20,85 triliun sedangkan Usaha Menengah dan Besar (UMB) hanya sebesar Rp7,81 triliun. Dengan demikian sekitar 72,7% total pendapatan usaha di Kabupaten Kebumen berasal dari sektor Usaha Mikro dan Kecil. Selain memberikan kontribusi yang besar terhadap aktivitas ekonomi daerah jumlah pelaku usaha mikro di Kabupaten Kebumen juga sangat dominan.

Berdasarkan data Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UKM Kabupaten Kebumen pada tahun 2023 terdapat sekitar 56.402 usaha mikro dan

kecil yang tersebar di berbagai sektor usaha di Kabupaten Kebumen. Jumlah tersebut jauh lebih besar dibandingkan jumlah usaha menengah yang hanya mencapai 63 unit dan usaha besar sebanyak 3 unit. Kondisi ini menunjukkan bahwa usaha mikro merupakan tulang punggung perekonomian daerah yang berperan dalam menciptakan aktivitas ekonomi, membuka lapangan kerja, serta meningkatkan pendapatan masyarakat. Maka dari itu keberhasilan kebijakan pemberdayaan usaha mikro menjadi sangat penting karena akan berpengaruh langsung terhadap penguatan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Kebumen.



Gambar 1. 2 Diagram Data Kontribusi UMKM Terhadap PDRB Kabupaten Kebumen

Sumber: DPRD Kabupaten Kebumen, Kajian Perundang-undangan tentang Pemberdayaan dan Pengembangan UMKM Kabupaten Kebumen, 2024

Berdasarkan Kajian Perundang-undangan tentang Pemberdayaan dan Pengembangan UMKM Kabupaten Kebumen, UMKM memiliki peran strategis

dalam perekonomian daerah. UMKM diperkirakan berkontribusi sekitar 60% terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Kebumen dan mampu menyerap sekitar 70% tenaga kerja. Data tersebut menunjukkan bahwa sektor UMKM menjadi salah satu penggerak utama perekonomian daerah serta memiliki peran penting dalam menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Besarnya kontribusi usaha mikro terhadap perekonomian daerah mendorong Pemerintah Kabupaten Kebumen melaksanakan kebijakan program inkubasi bisnis. Kebijakan tersebut dibentuk untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif, meningkatkan daya saing usaha mikro, serta memperkuat peran usaha mikro dalam pembangunan ekonomi daerah. Namun besarnya kontribusi ekonomi usaha mikro perlu diimbangi dengan implementasi kebijakan yang efektif sehingga manfaat program pemberdayaan dapat dirasakan secara optimal oleh pelaku usaha sebagai kelompok sasaran kebijakan.



Gambar 1. 3 Grafik Tingkat Pengangguran Terbuka Kabupaten Kebumen Tahun 2020-2025

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kebumen

Data Badan Pusat Statistik Kabupaten Kebumen menunjukkan bahwa Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Kabupaten Kebumen mengalami fluktuasi selama periode 2020–2025. TPT tercatat sebesar 5,76% pada tahun 2020 kemudian meningkat menjadi 5,92% pada tahun 2022. Setelah itu tingkat pengangguran mengalami penurunan menjadi 5,11% pada tahun 2023, 5,07% pada tahun 2024, dan 4,84% pada tahun 2025. Meskipun menunjukkan tren penurunan dalam beberapa tahun terakhir tingkat pengangguran di Kabupaten Kebumen masih menjadi salah satu tantangan pembangunan daerah yang perlu mendapat perhatian. Keberadaan kebijakan tersebut menunjukkan bahwa pemerintah daerah menyadari pentingnya usaha mikro sebagai penggerak ekonomi masyarakat. Dalam konteks daerah dengan tantangan kemiskinan dan keterbatasan lapangan kerja

pemberdayaan usaha mikro menjadi strategi yang rasional karena mampu mendorong ekonomi berbasis masyarakat dan potensi lokal (Sari et al., 2025).

Sebagai tindak lanjut kebijakan nasional di bidang pemberdayaan usaha mikro Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah melaksanakan program inkubasi bisnis. Hal tersebut selaras dengan dokumen Rencana Kerja 2025 (RENJA) Perangkat Daerah Kabupaten Kebumen yang memuat program pemberdayaan usaha mikro sebagai salah satu prioritas pembangunan sektor ekonomi daerah. Program tersebut diarahkan untuk meningkatkan kapasitas pelaku usaha agar mampu berkembang menjadi usaha yang lebih mandiri, produktif, berdaya saing, serta mampu beradaptasi dengan perubahan pasar dan perkembangan teknologi.

Dalam dokumen RENJA tersebut pelaksanaan program diwujudkan melalui sejumlah kegiatan antara lain pembinaan dan pendampingan usaha mikro, fasilitasi kemudahan perizinan berusaha, penguatan kelembagaan dan kemitraan usaha, pelatihan kewirausahaan, serta pengembangan promosi dan pemasaran produk usaha mikro. Selain itu pemerintah daerah juga mendorong peningkatan kualitas produk dan daya saing pelaku usaha melalui pendampingan legalitas usaha, sertifikasi produk, serta pemanfaatan pemasaran digital. Kebijakan ini menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Kebumen menempatkan usaha mikro sebagai sektor strategis dalam mendorong pertumbuhan ekonomi lokal, penciptaan lapangan kerja, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Meskipun Pemerintah Kabupaten Kebumen telah melaksanakan program inkubasi bisnis belum tentu menjamin tercapainya pengimplementasian secara

optimal. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa implementasi program pemberdayaan usaha mikro di berbagai daerah masih menghadapi kendala berupa keterbatasan akses pembiayaan, rendahnya literasi digital, keterbatasan kapasitas manajerial pelaku usaha, serta belum optimalnya koordinasi dan pendampingan program (Namira & Permatasari, 2024)

Masih ditemukan juga kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan manfaat yang benar-benar dirasakan oleh kelompok sasaran. Penting untuk mengetahui bagaimana implementasi program inkubasi bisnis mikro dilaksanakan kepada pelaku usaha mikro penerima program, sejauh mana manfaat yang diterima, perubahan yang dihasilkan, serta hambatan yang masih dihadapi dalam pelaksanaannya. Penelitian ini menjadi penting karena hingga saat ini belum terdapat kajian yang secara khusus menganalisis implementasi program inkubasi bisnis pada pelaku usaha mikro penerima program di Kabupaten Kebumen menggunakan perspektif implementasi kebijakan publik.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2021 melalui program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen tahun 2025?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat implementasi kebijakan pemberdayaan usaha mikro melalui program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen tahun 2025?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis implementasi Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2021 melalui program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen tahun 2025.

2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan pemberdayaan usaha mikro melalui program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen tahun 2025.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian Ilmu Pemerintahan khususnya pada bidang kebijakan publik, implementasi program pemerintah, dan pemberdayaan usaha mikro. Selain itu penelitian ini dapat menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang membahas implementasi kebijakan program pemerintah terhadap masyarakat sasaran.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi bagi Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam meningkatkan implementasi kebijakan nasional melalui program inkubasi bisnis agar lebih tepat sasaran, merata, dan efektif bagi pelaku usaha mikro di Kabupaten Kebumen.

1.4.3 Manfaat Sosial

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pelaku usaha mikro di Kabupaten Kebumen melalui meningkatnya perhatian pemerintah terhadap kebutuhan pelaku usaha sehingga akses terhadap program inkubasi bisnis semakin luas dan mampu mendukung peningkatan ekonomi masyarakat setempat

1.5 Penelitian Terdahulu

Tabel 1. 2 Penelitian Terdahulu

No	Nama, Tahun, Judul	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
1	Hasan Ismail (2022), <i>Studi Implementasi Kebijakan Pemberdayaan UMKM di Kabupaten Bojonegoro</i>	Penelitian kualitatif deskriptif dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Dan juga penelitian ini menggunakan teori George C. Edward III yang mana keempat variabel tersebut berhubungan satu sama lain.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pemberdayaan UMKM belum optimal karena kendala sosialisasi, keterbatasan sumber daya, dan rendahnya partisipasi pelaku usaha.	Penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan UMKM di Kabupaten Bojonegoro, sedangkan penelitian penulis berfokus pada implementasi kebijakan PP No 7 Tahun 2021 melalui program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen.
2	W. Eka, R. Merry, C. Wulandary et al. (2019), <i>Implementasi Pogram Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil Menengah (Pada Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan)</i>	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif Penentuan responden menggunakan snowball sampling. Teknik pengumpulan data melalui tahap wawancara, observasi, dokumentasi teknik analisis data yaitu reduksi, penyajian, dan verifikasi. Dan juga penelitian ini menggunakan teori George C. Edward III	Dari hasil penelitian menunjukan bahwa implementasi pemberdayaan usaha mikro kecil menengah, di lihat dari peran pemerintah menempatkan orang yang ahli di bidangnya masing-masing. Di dukung oleh sumberdaya manusia, alam dan anggaran, pelaksanaan pemberdayaan, diidentifikasi melalui fakta atau fenomena yang terjadi di lapangan dengan cara komunikasi, dan koordinasi, serta berdampak pada lingkungan ekonomi sosial.	Penelitian ini menilai efektivitas kebijakan secara umum, sedangkan penelitian penulis lebih spesifik pada implementasi program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen.

No	Nama, Tahun, Judul	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
			Faktor pendukung yaitu komunikasi, tersedianya konsultan pemberdayaan, anggaran, dan kelompok asosiasi pengusaha Kota Batu, faktor penghambatnya adalah persaingan, tidak mempunyai surat ijin usaha perdagangan, perubahan cuaca yang tidak kondusif dan kebiasaan tidak mencatat materi yang disampaikan oleh narasumber.	
3	G.A. Oktaviani (2023), <i>Implementasi Kebijakan Pemberdayaan dan Pembinaan Usaha Kecil Menengah pada Dinas Koperasi UMKM Provinsi Bali</i>	Penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian ini menggunakan teori Van Meter Van Horn (1999:445-448) yang menyatakan bahwa suatu implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor-faktor (a) standar dan sasaran kebijakan; (b) sumber daya; (c) komunikasi; (d) karakteristik agen pelaksana; (e) disposisi implementor; dan (f) lingkungan kondisi sosial, ekonomi dan politik	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan berjalan cukup baik, namun masih terdapat hambatan pada aspek komunikasi kebijakan dan pembinaan berkelanjutan.	Penelitian ini berlokasi di Provinsi Bali dan meneliti pembinaan UKM secara umum, sedangkan penelitian penulis menitikberatkan pada implementasi program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen

No	Nama, Tahun, Judul	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
4	W.P. (2018), Implementasi Program Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Berbasis Ekonomi Kreatif (Studi pada Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu)	Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Penelitian ini menggunakan analisis Soft System Thinking (SSM), Checkland and Scholes. Adapun batasan masalah dalam penelitian ini adalah (1) Implementasi Program Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Berbasis Ekonomi Kreatif dan (2) Bagaimana kendala/hambatan dalam Implementasi Program Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Berbasis Ekonomi Kreatif. Penelitian ini menggunakan teori dari George C. Edward III dan Van Meter dan Van Horn	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa proses Implementasi Program Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Berbasis Ekonomi Kreatif berjalan dengan baik, namun dalam aspek komunikasi Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu menemui sedikit kendala miskomunikasi. Dinas Koperasi, Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu belum cukup memiliki jumlah sumberdaya manusia yg memadai sehingga perlunya penambahan jumlah aparatur. Sumberdaya sarana dan prasarana cukup mendukung, serta anggaran yang masih belum mencukupi karena banyaknya kegiatan yang ada.	Penelitian ini meneliti Kota Batu secara umum, sedangkan penelitian penulis berfokus hanya pada implementasi kebijakan PP NO 7 Tahun 2021 melalui program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen

No	Nama, Tahun, Judul	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan Penelitian
5	E. Wahyuningsih, A. Rochim, M. Widiyanto (2022), <i>Implementasi Kebijakan Pemberdayaan UMKM di Kelurahan Pucang Sewu Kecamatan Gubeng Kota Surabaya</i>	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam terhadap informan yang relevan dengan penelitian serta observasi secara langsung di lapangan. Dalam menganalisis permasalahan penelitian, penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle	Berdasarkan hasil penelitian, pihak Kecamatan dan Kelurahan telah melaksanakan pelayanan kepada masyarakat di wilayahnya, khususnya kepada para pelaku UMKM dalam memperoleh legalitas usaha melalui kepemilikan surat izin usaha. Dalam pelaksanaan kegiatan sosialisasi, pihak Kecamatan Gubeng Kota Surabaya tidak hanya memberikan informasi mengenai Nomor Induk Berusaha (NIB) kepada para pelaku UMKM, tetapi juga memberikan bantuan dalam proses pengurusan izin usaha. Bantuan tersebut diberikan agar para pelaku UMKM dapat memperoleh NIB sebagai salah satu bentuk legalitas usaha yang dapat mendukung keberlangsungan dan pengembangan usaha mereka.	Penelitian ini berlokasi di tingkat kelurahan perkotaan, sedangkan penelitian penulis berlokasi di kabupaten Kebumen dan juga penulis berfokus pada usaha mikronya

6	Wahid, Khairul Sulistyowati (2023), Implementasi Peran Pusat Inkubasi Bisnis Usaha Kecil (PINBUK) dalam Upaya Pengembangan UMKM di Indonesia (Studi pada UMKM di Kabupaten Kediri)	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Penelitian berfokus pada implementasi peran Pusat Inkubasi Bisnis Usaha Kecil (PINBUK) dalam upaya pengembangan UMKM di Kabupaten Kediri.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa inkubasi bisnis perguruan tinggi sebagai bagian dari PINBUK memiliki peran penting dalam pengembangan UMKM di Kabupaten Kediri. Peran tersebut dilakukan melalui pemberian pelatihan, pendampingan, serta bantuan kepada UMKM dalam mencari sumber pendanaan sehingga pelaku UMKM dapat mengakses sumber dana untuk mengembangkan usahanya.	Penelitian Wahid dan Sulistyowati berfokus pada implementasi peran PINBUK dalam pengembangan UMKM di Kabupaten Kediri, sedangkan penelitian penulis berfokus pada implementasi kebijakan pemberdayaan usaha mikro melalui Program Inkubasi Bisnis di Kabupaten Kebumen Tahun 2025. Penelitian penulis menggunakan teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle dengan menganalisis dimensi Content of Policy dan Context of Implementation, serta mengaitkannya dengan implementasi PP No. 7 Tahun 2021
---	--	---	--	--

7	Fidarina, Nuzizila Rizki Megawati, Suci (2024), Implementasi Kebijakan Pusat Inkubasi Bisnis Di Universitas Negeri Surabaya	Penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data dikumpulkan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Analisis menggunakan teori implementasi kebijakan Soren C. Winter dan model analisis Miles dan Huberman.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Pusat Inkubasi Bisnis di Universitas Negeri Surabaya berjalan dengan baik. Implementasi terlihat dari adanya kolaborasi antarorganisasi, kemampuan implementor dalam mengambil keputusan, serta respons positif kelompok sasaran yang turut mendorong perbaikan program inkubasi.	Penelitian Fidarina dan Megawati berfokus pada implementasi pusat inkubasi bisnis di lingkungan perguruan tinggi untuk komersialisasi hasil riset. Sementara penelitian penulis berfokus pada implementasi kebijakan pemberdayaan usaha mikro melalui Program Inkubasi Bisnis Pemerintah Kabupaten Kebumen, dengan menggunakan teori Merilee S. Grindle serta mengacu pada PP No. 7 Tahun 2021
---	---	--	---	--

Sumber : Diolah Peneliti, 2026

Berdasarkan penelitian terdahulu sebagian besar penelitian mengenai implementasi kebijakan pemberdayaan UMKM masih berfokus pada pelaksanaan program secara umum. Selain itu, penelitian terdahulu lebih banyak menggunakan teori George C. Edward III dan Van Meter Van Horn sedangkan penelitian penulis menggunakan teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle yang menekankan hubungan antara isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Oleh karena itu kebaruan penelitian penulis terletak pada fokus analisis implementasi kebijakan Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2021 mengenai program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen.

1.6 Landasan Teori

1.6.1 Teori Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S. Grindle (1980)

Implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial dalam siklus kebijakan publik yang menentukan apakah suatu kebijakan mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam perspektif kebijakan publik keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan pada tahap perumusan tetapi sangat bergantung pada bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan dalam praktik. Banyak kebijakan yang secara normatif dirancang dengan baik namun gagal memberikan dampak karena lemahnya implementasi di lapangan.

Menurut Merilee S. Grindle implementasi kebijakan adalah proses politik dan administratif yang kompleks, di mana berbagai aktor, kepentingan, serta kondisi kelembagaan berinteraksi dalam menentukan hasil akhir kebijakan (dalam Suryono & Qadir, 2024). Grindle menekankan bahwa implementasi bukan sekadar menjalankan program, tetapi merupakan arena di mana kebijakan “diterjemahkan”

ke dalam realitas sosial yang sering kali penuh dengan dinamika dan konflik kepentingan. (Kartika & Rahayu, 2024)

Berbeda dengan pendekatan implementasi yang bersifat teknokratis Grindle melihat implementasi sebagai proses yang dipengaruhi oleh faktor substantif kebijakan dan konteks lingkungan tempat kebijakan dijalankan. Oleh karena itu keberhasilan implementasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari dua variabel utama yaitu *content of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (konteks implementasi)(Mubarok et al., 2020).

1.6.2 Dimensi Teori Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S. Grindle (1980)

1.62.1 *Content of Policy* (Isi Kebijakan)

Content of policy merujuk pada substansi atau isi dari kebijakan itu sendiri. Dimensi ini berfokus pada bagaimana kebijakan dirancang, siapa yang menjadi sasaran, serta manfaat apa yang dihasilkan. Grindle menekankan bahwa isi kebijakan sangat menentukan sejauh mana kebijakan dapat diterima dan dijalankan secara efektif oleh kelompok sasaran.

1.62.1.1.1 Kepentingan yang Dipengaruhi (*Interests Affected*).

Setiap kebijakan publik pada dasarnya melibatkan berbagai kepentingan baik dari pemerintah, pelaku usaha, maupun kelompok masyarakat lainnya. Kebijakan yang dirancang tanpa mempertimbangkan kepentingan kelompok sasaran berpotensi tidak efektif dalam implementasinya.

1.62.1.1.2 Jenis Manfaat (*Type of Benefits*).

Jenis manfaat yang dihasilkan oleh kebijakan akan memengaruhi tingkat partisipasi kelompok sasaran. Program yang memberikan manfaat nyata seperti peningkatan pendapatan atau akses pasar cenderung lebih diminati dibandingkan program yang bersifat administratif atau simbolis.

1.62.1.1.3 Derajat Perubahan yang Diinginkan (*Extent of Change Envisioned*).

Kebijakan dapat dirancang untuk menghasilkan perubahan kecil maupun perubahan besar. Semakin besar perubahan yang diinginkan, semakin tinggi pula tantangan dalam implementasinya.

1.62.1.1.4 Letak Pengambilan Keputusan (*Site of Decision Making*).

Dimensi ini berkaitan dengan siapa yang memiliki kewenangan dalam menentukan kebijakan dan pelaksanaannya. Sentralisasi pengambilan keputusan dapat mempercepat proses namun berpotensi mengabaikan kondisi lokal.

1.62.1.1.5 Pelaksana Program (*Program Implementers*).

Keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh kapasitas dan komitmen pelaksana program. Aparatur yang tidak responsif atau kurang aktif dapat menyebabkan kebijakan tidak berjalan optimal.

1.62.1.1.6 Sumber Daya (*Resources Committed*).

Sumber daya mencakup anggaran, sumber daya manusia, serta fasilitas pendukung. Keterbatasan sumber daya dapat menjadi hambatan utama dalam implementasi kebijakan.

1.62.1.2 *Context of Implementation* (Konteks Implementasi)

Selain isi kebijakan Grindle menekankan bahwa keberhasilan implementasi juga sangat dipengaruhi oleh konteks lingkungan tempat kebijakan dijalankan.

1.62.1.2.1 Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor (*Power, Interests, and Strategies of Actors*).

Implementasi kebijakan melibatkan berbagai aktor dengan kepentingan yang berbeda-beda. Interaksi antaraktor ini dapat memperkuat atau justru menghambat pelaksanaan kebijakan.

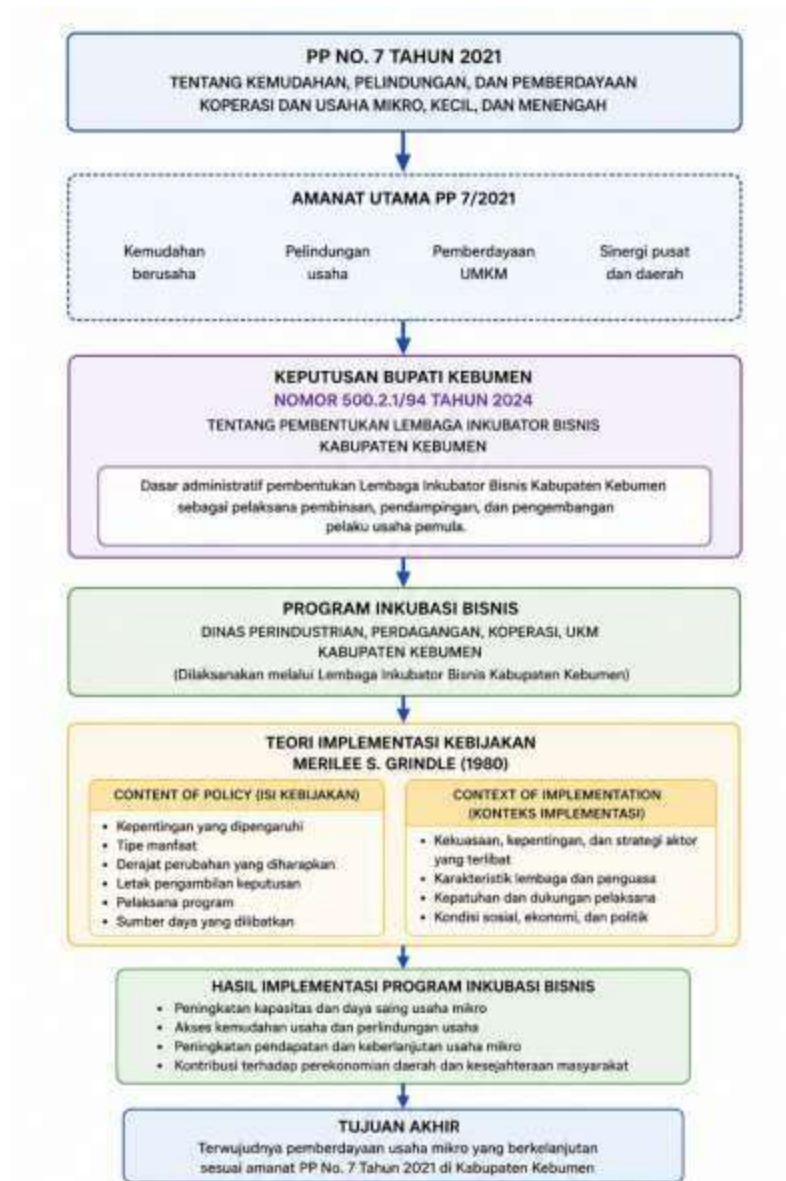
1.62.1.2.2 Karakteristik Institusi dan Rezim (*Institutional Characteristics*).

Struktur birokrasi, pola koordinasi, serta budaya organisasi akan memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan. Birokrasi yang kaku dan tidak adaptif dapat menjadi hambatan dalam menjangkau kelompok sasaran.

1.62.1.2.3 Kepatuhan dan Respons Kelompok Sasaran (*Compliance and Responsiveness*).

Keberhasilan implementasi juga ditentukan oleh bagaimana kelompok sasaran merespons kebijakan. Tingkat partisipasi, pemahaman, dan kepercayaan terhadap program akan memengaruhi hasil implementasi.

1.63 Kerangka Berpikir



1.64 Operasionalisasi Konsep

Tabel 1. 3 Tabel Operasionalisasi Konsep

Teori	Dimensi	Sub Dimensi	Indikator
Teori Implementasi Kebijakan (Merilee S. Grindle, 1980)	1. <i>Content of Policy</i> (Isi Kebijakan)	Kepentingan yang Dipengaruhi (<i>Interests Affected</i>)	- Kesesuaian program inkubasi bisnis dengan kebutuhan pelaku usaha mikro - Kesesuaian penerima program inkubasi bisnis dengan sasaran yang ditetapkan - Keberpihakan program inkubasi bisnis terhadap pengembangan usaha mikro
		Jenis Manfaat (<i>Type of Benefits</i>)	- Manfaat pelatihan dan pembinaan usaha bagi pelaku usaha mikro - Manfaat fasilitasi legalitas usaha (NIB, sertifikasi halal, PIRT) - Manfaat pengembangan pemasaran produk
		Derajat Perubahan yang Diinginkan (<i>Extent of Change Envisioned</i>)	- Upaya peningkatan kapasitas dan kualitas usaha mikro - Peningkatan kualitas dan legalitas produk usaha - Peningkatan pemasaran usaha - Peningkatan perkembangan usaha setelah menerima program
		Letak Pengambilan Keputusan (<i>Site of Decision Making</i>)	- Mekanisme penentuan program inkubasi bisnis pada usaha mikro - Mekanisme penetapan penerima program inkubasi bisnis - Keterlibatan pelaku usaha mikro dalam penyampaian kebutuhan program
		Pelaksana Program (<i>Program Implementers</i>)	- Pelaksanaan sosialisasi program inkubasi bisnis kepada pelaku usaha mikro - Pelaksanaan pembinaan dan pendampingan usaha mikro - Responsivitas pelaksana program terhadap kebutuhan pelaku usaha mikro

Teori	Dimensi	Sub Dimensi	Indikator
	2. <i>Context of Implementation</i> (Konteks Implementasi)	Sumber Daya (<i>Resources Committed</i>)	- Ketersediaan anggaran program - Ketersediaan sumber daya manusia pelaksana - Ketersediaan sarana dan prasarana pendukung program - Dukungan informasi dan teknologi dalam pelaksanaan program
		Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor (<i>Power, Interests, and Strategies of Actors</i>)	- Peran Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam implementasi program inkubasi bisnis - Peran Disperindag KUKM dalam pelaksanaan program - Kerja sama antaraktor dalam pelaksanaan program - Dukungan stakeholder terhadap program inkubasi bisnis
		Karakteristik Institusi dan Rezim (<i>Institutional Characteristics</i>)	- Kejelasan tugas dan fungsi pelaksana program - Koordinasi antarinstansi pelaksana - Efektivitas pelayanan kepada pelaku usaha mikro - Dukungan kelembagaan terhadap keberlanjutan program
		Kepatuhan dan Respons Kelompok Sasaran (<i>Compliance and Responsiveness</i>)	- Tingkat pemahaman pelaku usaha mikro terhadap program - Tingkat partisipasi pelaku usaha mikro dalam program - Respons pelaku usaha mikro terhadap program yang diterima - Kendala yang dihadapi pelaku usaha mikro dalam mengikuti program

Sumber : Diolah peneliti, 2026

1.65 Metode Penelitian

Menurut Moleong (2016:6) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bertujuan untuk memahami fenomena yang berkaitan dengan pengalaman subjek penelitian, seperti perilaku, pengamatan, motivasi, tindakan,

dan lain-lain, secara komprehensif dan dengan bantuan deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa dalam konteks tertentu secara alami dan dengan metode alami yang berbeda. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif yang bertujuan untuk memahami secara mendalam proses implementasi kebijakan program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen.

Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini tidak hanya berfokus pada hasil kebijakan tetapi juga menelaah bagaimana kebijakan tersebut dijalankan dalam praktik termasuk bagaimana program disosialisasikan, diakses, dan dimanfaatkan oleh kelompok sasaran. Analisis dalam penelitian ini didasarkan pada teori implementasi kebijakan Merilee S. Grindle yang menekankan pada dua dimensi utama yaitu *content of policy* (isi kebijakan) dan *context of implementation* (konteks implementasi) sehingga penelitian ini mampu mengungkap keterkaitan antara desain kebijakan dan kondisi lingkungan implementasinya.

1.9.1 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Kebumen, Provinsi Jawa Tengah dengan fokus pada Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah (Disperindag KUKM) Kabupaten Kebumen sebagai instansi pelaksana utama program inkubasi bisnis. Selain itu penelitian juga dilakukan pada enam pelaku usaha mikro penerima program yang tersebar di beberapa wilayah Kabupaten Kebumen.

Pemilihan lokasi penelitian didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertama, Kabupaten Kebumen merupakan daerah yang memiliki jumlah usaha mikro yang besar dan berperan penting dalam perekonomian daerah. Kedua,

meskipun program inkubasi bisnis telah dilaksanakan masih diperlukan kajian mengenai implementasi kebijakan program inkubasi bisnis tersebut untuk mengetahui manfaat yang diterima pelaku usaha mikro serta hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu Kabupaten Kebumen dipandang relevan sebagai lokasi penelitian untuk menganalisis implementasi kebijakan program inkubasi bisnis secara mendalam.

1.9.2 Subjek Penelitian

Subjek yang akan menjadi fokus peneliti dalam penelitian ini adalah aktor khususnya yang terlibat dalam program inkubasi bisnis. Subjek ditentukan dengan metode *purposive sampling*. Menurut (Malhotra, 2007) *purposive sampling*, adalah teknik pemilihan sampel berdasarkan pertimbangan tertentu yang relevan dengan tujuan penelitian, di mana peneliti memilih individu atau kelompok yang dianggap memiliki informasi dan wawasan yang dibutuhkan untuk menjawab pertanyaan penelitian. Dengan kata lain, dalam *purposive sampling*, subjek dipilih dengan sengaja berdasarkan kriteria khusus yang berkaitan dengan topik yang diteliti. Pemilihan ini bertujuan untuk memastikan bahwa data yang diperoleh lebih akurat dan sesuai dengan fokus penelitian. Dalam penelitian ini subjek penelitian dipilih berdasarkan peran mereka dalam program inkubasi bisnis ini dan keterlibatannya dalam pelaksanaannya di Kabupaten Kebumen.

Informan penelitian yang akan diwawancarai terdiri dari pihak-pihak yang dianggap memiliki keterkaitan langsung maupun tidak langsung dengan program pemberdayaan usaha mikro. Informan tersebut meliputi:

Tabel 1. 4 Daftar Informan Penelitian

No	Informan	Kategori
1.	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Kabupaten Kebumen	Pelaksana Kebijakan
2.	Enam Pelaku Usaha Mikro	Sasaran Kebijakan
3.	Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah	Pendukung Kebijakan

1.9.3 Sumber Data

1. Data Primer

Data primer diperoleh secara langsung dari lapangan melalui wawancara dengan informan penelitian dan hasil observasi peneliti (Sugiyono, 2018). Data primer mencakup informasi mengenai pengetahuan pelaku usaha mikro terhadap program, pengalaman mengakses program, manfaat yang diterima, serta pandangan pemerintah mengenai pelaksanaan program.

2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh dari dokumen resmi pemerintah dan sumber tertulis lainnya, seperti:

- a. Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2021
- b. SK Bupati Kebumen No 500.2.1/94 Tahun 2024
- c. Dokumen Renja OPD atau rencana kerja perangkat daerah.
- d. Laporan kegiatan program inkubasi bisnis.

- e. Buku, jurnal, skripsi, dan penelitian terdahulu yang relevan.

1.9.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah penting dalam penelitian untuk memperoleh informasi yang relevan dengan fokus penelitian. Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, dan dokumentasi. Penggunaan ketiga teknik tersebut dimaksudkan untuk memperoleh data yang komprehensif mengenai implementasi kebijakan program inkubasi bisnis. Menurut (Sugiyono, 2018) teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dapat dilakukan melalui wawancara, dan dokumentasi

1.65.1.1.1 Wawancara

Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur kepada informan yang dipilih secara purposive yaitu pihak Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM Kabupaten Kebumen, Sekretariat Daerah, serta enam pelaku usaha mikro penerima program inkubasi bisnis di Kabupaten Kebumen. Wawancara dilakukan untuk memperoleh informasi secara mendalam mengenai pelaksanaan program inkubasi bisnis, tingkat pengetahuan pelaku usaha terhadap program pemerintah, manfaat yang diperoleh, serta berbagai kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan.

1.65.1.1.2 Dokumentasi

Dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dan mempelajari berbagai dokumen yang berkaitan dengan penelitian. Dokumen tersebut meliputi dokumen Peraturan Pemerintah No 7 Tahun 2021, Rencana Kerja (Renja) perangkat daerah, laporan pelaksanaan program inkubasi bisnis, data pelaku usaha mikro penerima program, foto kegiatan, arsip pemerintah, serta berbagai literatur, jurnal, dan

penelitian terdahulu yang relevan. Dokumentasi digunakan sebagai data pendukung untuk memperkuat hasil wawancara.

1.9.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña yang dilakukan secara terus menerus sejak proses pengumpulan data hingga penelitian selesai. (Ash-shiddiqi et al., 2025) Tahapan analisis meliputi kondensasi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kondensasi data dilakukan dengan memilih dan memfokuskan data sesuai dengan dimensi *content of policy* dan *context of implementation* dalam teori Merilee S. Grindle. Penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian naratif agar hubungan antar data lebih mudah dipahami. Selanjutnya penarikan kesimpulan dilakukan dengan menafsirkan temuan penelitian untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan program inkubasi bisnis serta faktor-faktor yang menghambat jalannya program inkubasi bisnis di Kabupaten kebumen.

1.9.6 Kualitas Data

Untuk menjamin keabsahan data penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber. Triangulasi dilakukan melalui triangulasi sumber dengan membandingkan data dari berbagai informan, triangulasi metode dengan menggunakan wawancara, dan dokumentasi secara bersamaan, serta triangulasi waktu untuk memastikan konsistensi data yang diperoleh.