

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Koperasi sebagai salah satu pilar ekonomi kerakyatan masih menghadapi berbagai tantangan dalam praktik pengelolaannya di tingkat daerah. Di Kota Tanjungpinang, sejumlah koperasi menunjukkan keterbatasan dalam aspek manajemen, profesionalitas, dan pengembangan usaha, sehingga belum sepenuhnya berfungsi optimal sebagai instrumen pemberdayaan ekonomi masyarakat. Penelitian lokal mencatat bahwa stagnasi kinerja koperasi di Tanjungpinang berkaitan dengan kualitas pengelolaan yang belum memadai (Ratika et al., 2024). Kondisi tersebut menunjukkan adanya kebutuhan akan intervensi kebijakan yang mampu memperkuat kembali peran koperasi secara lebih efektif.

Tantangan koperasi di Kota Tanjungpinang tidak hanya berkaitan dengan persoalan kelembagaan, tetapi juga dengan rendahnya literasi ekonomi masyarakat. Rendahnya pemahaman terhadap prinsip-prinsip koperasi melemahkan partisipasi dalam pengelolaan dan pengembangan koperasi sebagai wadah ekonomi kolektif. Banyak pelaku usaha mikro belum sepenuhnya memahami konsep kelembagaan koperasi serta mekanisme kerjanya. Temuan (Surya, 2023) menunjukkan bahwa sebagian pelaku usaha mikro di Tanjungpinang belum memahami konsep koperasi secara utuh, sehingga keterlibatan dalam aktivitas koperasi masih terbatas. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan koperasi juga berkaitan dengan bagaimana koperasi dipahami oleh masyarakat.

Rendahnya pemahaman masyarakat terhadap koperasi berdampak pada keterbatasan pemanfaatan koperasi sebagai sarana pemberdayaan ekonomi yang inklusif. Koperasi yang seharusnya berfungsi sebagai wadah kolektif untuk memperkuat daya tawar ekonomi menjadi kurang diminati karena dianggap rumit dan tidak memberikan manfaat langsung. Kondisi tersebut mendorong sebagian masyarakat memilih mekanisme ekonomi informal yang dinilai lebih sederhana, meskipun tidak menjamin keberlanjutan usaha (Sari et al., 2025). Situasi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara tujuan koperasi sebagai instrumen ekonomi kolektif dan praktik ekonomi masyarakat di tingkat lokal, sehingga memunculkan kebutuhan akan intervensi kebijakan yang mampu memperkuat kembali fungsi dan legitimasi koperasi.

Kesenjangan antara kebutuhan ekonomi masyarakat dan kinerja koperasi sebagai lembaga intermediasi menunjukkan bahwa fungsi koperasi belum sepenuhnya berjalan optimal di tingkat lokal. Kondisi tersebut memperlemah potensi koperasi dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi berbasis komunitas yang stabil serta berkelanjutan. Temuan (Arzewiniga & Zulkarnain 2025) juga menunjukkan bahwa keterbatasan kapasitas kelembagaan koperasi berimplikasi pada rendahnya efektivitas koperasi dalam menjawab kebutuhan ekonomi masyarakat. Situasi ini menegaskan pentingnya intervensi kebijakan yang mampu memperkuat kembali peran koperasi secara lebih sistematis dan terarah. Permasalahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan kondisi masyarakat dan kapasitas kelembagaan koperasi, tetapi juga dengan bagaimana kebijakan koperasi

dipahami, ditafsirkan dan dijalankan oleh pejabat pelaksana di tingkat daerah sebagai aktor yang berperan dalam proses implementasi.

Menanggapi berbagai persoalan koperasi di tingkat lokal, pemerintah pusat meluncurkan Program Koperasi Merah Putih (KMP) sebagai kebijakan nasional yang bertujuan untuk memperkuat kelembagaan koperasi dan mendorong kemandirian ekonomi masyarakat. Program ini diluncurkan pada 12 Juli 2025 dan memperoleh legitimasi konstitusional melalui Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Melalui program tersebut, pemerintah berupaya membangun sistem ekonomi yang lebih inklusif, mengurangi ketimpangan, serta mendorong kemandirian ekonomi masyarakat melalui pendekatan berbasis gotong royong.

Program Koperasi Merah Putih tidak hanya dirancang sebagai kebijakan teknis untuk memperkuat kelembagaan koperasi, tetapi juga dibangun melalui konstruksi narasi kebijakan yang menekankan nilai gotong royong, transparansi, akuntabilitas, dan nasionalisme ekonomi. Narasi tersebut tercermin dalam dokumen kebijakan nasional yang menjadi pedoman pelaksanaan program di berbagai daerah. Dengan demikian, Program Koperasi Merah Putih memuat pesan normatif dan ideologis yang membingkai tujuan serta arah implementasi kebijakan (Effendi et al., 2025).

Penekanan pada aspek legalitas, transparansi, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat menunjukkan bahwa Program Koperasi Merah Putih membawa

dimensi naratif yang kuat dalam desain kebijakannya. Nilai-nilai tersebut tidak hanya berfungsi sebagai prinsip normatif, tetapi juga sebagai pesan kebijakan yang membingkai tujuan dan arah implementasi program. Dengan demikian, kebijakan ini tidak sekadar menghadirkan instrumen administratif, melainkan juga membangun konstruksi makna tertentu mengenai peran koperasi dalam pembangunan ekonomi nasional (Maryam, 2025).

Dalam praktiknya, narasi kebijakan yang dibangun di tingkat pusat tidak serta-merta diterjemahkan secara seragam dalam pelaksanaan di tingkat daerah. Proses implementasi kebijakan melibatkan individu-individu pejabat yang memiliki pemahaman, pengalaman, dan interpretasi masing-masing terhadap pesan kebijakan yang diterima. Dalam konteks Kota Tanjungpinang, pejabat Dinas Koperasi sebagai pelaksana program berperan dalam memahami, menafsirkan, serta menyesuaikan narasi kebijakan tersebut ke dalam praktik kelembagaan lokal. Perbedaan cara individu pejabat memaknai pesan kebijakan berpotensi memengaruhi bagaimana tujuan dan nilai Program Koperasi Merah Putih diwujudkan dalam tindakan administratif sehari-hari (Suyitno et al., 2025).

Dalam konteks Kota Tanjungpinang, pelaksanaan Program Koperasi Merah Putih melibatkan pejabat Dinas Koperasi yang secara langsung berinteraksi dengan kebijakan tersebut dalam tugas dan tanggung jawab administratif sehari-hari. Pejabat-pejabat ini tidak hanya menjalankan instruksi teknis, tetapi juga membangun pemahaman dan interpretasi pribadi terhadap nilai, tujuan, dan arah kebijakan yang tertuang dalam dokumen nasional. Dalam perspektif kebijakan interpretatif, makna kebijakan terbentuk melalui proses pemaknaan yang dilakukan

oleh individu pelaksana, sehingga implementasi kebijakan merupakan hasil dari cara individu tersebut memahami dan menafsirkan kebijakan yang dijalankan (Yanow, 2000).

Proses pemahaman dan penafsiran kebijakan oleh pejabat Dinas Koperasi dipengaruhi oleh pengalaman birokrasi, latar belakang profesional, serta interaksi mereka dengan dokumen dan arahan kebijakan yang diterima. Narasi kebijakan yang dirancang di tingkat pusat dapat dimaknai secara berbeda oleh setiap individu pelaksana sesuai dengan perspektif dan pengalaman masing-masing. Perbedaan cara memahami dan menafsirkan kebijakan tersebut berpotensi memengaruhi bagaimana narasi Program Koperasi Merah Putih diadaptasi dalam praktik administratif di Kota Tanjungpinang (Putra & Handoko, 2021).

Perbedaan pemahaman terhadap narasi kebijakan dapat membuka ruang bagi beragam interpretasi di antara individu pejabat yang terlibat dalam pelaksanaan program. Setiap pejabat Dinas Koperasi memiliki latar belakang pengalaman, pengetahuan, serta perspektif profesional yang berbeda dalam memaknai nilai dan tujuan Program Koperasi Merah Putih. Dalam konteks kebijakan interpretatif, implementasi kebijakan tidak dipandang sebagai proses yang sepenuhnya teknis, melainkan sebagai hasil dari proses penafsiran yang dilakukan oleh individu pelaksana dalam menjalankan tugasnya sehari-hari (Hasrullah, 2024).

Cara individu pejabat memahami dan menafsirkan narasi kebijakan berpengaruh terhadap bagaimana kebijakan tersebut diadaptasi dalam praktik administratif. Narasi kebijakan tidak hanya berfungsi sebagai dokumen formal,

tetapi juga sebagai kerangka makna yang membingkai tindakan, keputusan, serta prioritas pelaksanaan program. Dalam perspektif kebijakan publik, narasi membentuk cara individu memandang tujuan, aktor, serta pesan moral yang terkandung dalam kebijakan (Habibi et al., 2021). Oleh karena itu, penting untuk menganalisis bagaimana individu pejabat Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang memahami, menafsirkan, dan mengadaptasi narasi Program Koperasi Merah Putih dalam konteks pelaksanaan tugasnya.

Program Koperasi Merah Putih membawa seperangkat nilai seperti integritas, transparansi, dan gotong royong yang membingkai tujuan kebijakan. Nilai-nilai tersebut tidak hanya hadir sebagai prinsip normatif dalam dokumen resmi, tetapi juga menjadi pesan yang harus dipahami dan dimaknai oleh pejabat pelaksana kebijakan. Cara individu pejabat Dinas Koperasi memahami nilai dan tujuan tersebut akan memengaruhi bagaimana mereka melihat peran koperasi, posisi masyarakat, serta arah pelaksanaan program dalam praktik administratif sehari-hari.

Proses pemaknaan tersebut menunjukkan bahwa narasi kebijakan tidak bersifat tunggal atau otomatis dipahami secara seragam. Narasi kebijakan dibentuk dan direproduksi melalui cara individu menginterpretasikan pesan, tujuan, serta pesan moral yang terkandung dalam kebijakan. Oleh karena itu, penting untuk menganalisis struktur narasi yang dibangun oleh individu pejabat Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang ketika memahami, menafsirkan, dan mengadaptasi Program Koperasi Merah Putih. Analisis ini memungkinkan penelusuran bagaimana setting,

karakter, alur cerita, dan pesan moral kebijakan dikonstruksi dalam pemahaman individu pelaksana (Saputri, 2025).

Perbedaan pemaknaan terhadap narasi kebijakan di antara individu pejabat pelaksana menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak berlangsung secara mekanis, melainkan melalui proses pemaknaan oleh aktor kebijakan di daerah. Dalam sistem desentralisasi, aktor daerah tidak hanya menjalankan instruksi teknis, tetapi juga melakukan penyesuaian terhadap pesan kebijakan sesuai dengan konteks sosial, budaya, dan kelembagaan lokal. Proses ini menggambarkan bahwa kebijakan dipahami dan diinterpretasikan melalui pengalaman, pengetahuan, serta pertimbangan praktis yang dimiliki oleh aktor pelaksana di tingkat daerah.

Penyesuaian tersebut dapat meningkatkan relevansi kebijakan dengan kebutuhan daerah, namun pada saat yang sama berpotensi menghasilkan variasi dalam pemaknaan dan pelaksanaan kebijakan. Variasi ini merupakan konsekuensi dari adanya ruang interpretasi yang dimiliki oleh aktor pelaksana dalam menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam praktik birokrasi lokal. Aulia & Andhini (2025) menjelaskan bahwa dalam konteks desentralisasi, aktor daerah memiliki otonomi interpretatif yang memengaruhi bagaimana kebijakan dipahami dan dijalankan sesuai dengan kondisi institusional setempat. Oleh karena itu, dinamika interpretasi ini menjadi penting untuk dianalisis guna memahami bagaimana kebijakan benar-benar bekerja di tingkat pelaksana.

Pendekatan Narrative Policy Framework (NPF) digunakan dalam penelitian ini untuk memahami dinamika perbedaan pemaknaan kebijakan tersebut. (Schlauffer, 2022) menjelaskan bahwa NPF dapat digunakan untuk mengidentifikasi

bagaimana aktor kebijakan membangun dan memaknai elemen-elemen narasi seperti aktor, setting, alur cerita, dan pesan moral dalam suatu kebijakan. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan tersebut diarahkan untuk menganalisis bagaimana individu pejabat Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang memahami dan menafsirkan narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih sebagaimana tercantum dalam dokumen resmi kebijakan nasional.

Prawira & Yola (2023) menyatakan bahwa narasi kebijakan memengaruhi persepsi, penilaian, dan tindakan pelaksana kebijakan dalam proses implementasi. Dalam penelitian ini, narasi dipahami sebagai kerangka makna yang membentuk cara individu pejabat Dinas Koperasi menentukan prioritas, mengambil keputusan, serta menyesuaikan kebijakan dengan kondisi lokal. Proses pemaknaan tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak semata-mata mengikuti desain formal, tetapi dipengaruhi oleh interpretasi individu pelaksana yang berinteraksi langsung dengan kebijakan dalam praktik birokrasi sehari-hari.

Nilai, identitas kolektif, dan persepsi sosial masyarakat memengaruhi posisi koperasi sebagai institusi ekonomi, sehingga pendekatan naratif menjadi relevan dalam analisis kebijakan koperasi. Narasi kebijakan membingkai bagaimana tujuan, manfaat, dan arah kebijakan dipahami oleh pelaksana kebijakan serta bagaimana kebijakan tersebut dikomunikasikan kepada masyarakat. Cara individu pelaksana memaknai narasi kebijakan turut menentukan bagaimana kebijakan diterjemahkan ke dalam praktik kelembagaan dan bagaimana masyarakat merespons program yang dijalankan. Penelitian Kuenzler (2024) menunjukkan bahwa narasi kebijakan

memiliki dampak terhadap tingkat dukungan publik dan keberhasilan implementasi.

Penelitian terkait Program Koperasi Merah Putih dengan pendekatan Narrative Policy Framework masih sangat terbatas, khususnya yang menelaah bagaimana individu pejabat pelaksana memahami dan menginterpretasikan kebijakan dalam konteks daerah perkotaan seperti Kota Tanjungpinang. Sebagian besar penelitian koperasi di Tanjungpinang cenderung berfokus pada aspek teknis, seperti kinerja keuangan, efisiensi pengelolaan, atau strategi peningkatan daya saing. Pendekatan tersebut belum banyak mengkaji bagaimana pejabat Dinas Koperasi memaknai tujuan dan arah kebijakan serta bagaimana pemaknaan tersebut memengaruhi praktik implementasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa dimensi interpretatif dalam pelaksanaan Program Koperasi Merah Putih masih kurang mendapat perhatian dalam kajian akademik (Toraja et al., 2025).

Kekosongan penelitian tersebut menunjukkan perlunya kajian mendalam mengenai bagaimana narasi kebijakan pusat dipahami, ditafsirkan, dan diadaptasi oleh individu pelaksana kebijakan di tingkat daerah. Proses reinterpretasi kebijakan menjadi penting karena pejabat pelaksana tidak sekadar menjalankan instruksi pusat, tetapi juga bertindak berdasarkan pemahaman, pengalaman, serta pertimbangan praktis yang mereka miliki. Perbedaan pemaknaan terhadap narasi kebijakan berpotensi memengaruhi cara kebijakan diterapkan dalam praktik birokrasi sehari-hari. Oleh karena itu, analisis naratif relevan digunakan untuk mengungkap bagaimana bahasa dan pesan kebijakan diterjemahkan oleh individu

pelaksana ke dalam tindakan administratif dan keputusan operasional (Kurniawan et al., 2022).

Penelitian yang secara spesifik menjelaskan bagaimana individu pejabat di Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang memahami, mengomunikasikan, dan menafsirkan narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih masih sangat terbatas. Sebagai pelaksana kebijakan di tingkat daerah, pejabat Dinas Koperasi berinteraksi langsung dengan kebijakan dalam praktik pembinaan dan fasilitasi koperasi. Cara mereka membingkai pesan kebijakan serta menyesuaikannya dengan kondisi lokal turut memengaruhi tingkat legitimasi dan efektivitas pelaksanaan program. Proses pemaknaan individu pejabat tersebut menjadi penting untuk ditelaah karena berkontribusi dalam membentuk praktik implementasi kebijakan (Allolayuk, 2025).

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa implementasi kebijakan tidak hanya dipengaruhi oleh desain kebijakan, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan dimaknai oleh individu pelaksana di tingkat daerah. Permasalahan utama dalam penelitian ini bukan hanya pada keberhasilan implementasi kebijakan, tetapi pada bagaimana perbedaan pemaknaan narasi kebijakan oleh individu pejabat pelaksana berpotensi memengaruhi arah dan bentuk implementasi kebijakan di tingkat daerah.

Sejalan dengan permasalahan tersebut, penelitian ini difokuskan untuk menganalisis bagaimana individu pejabat pelaksana di Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang memahami, menafsirkan, dan mengadaptasi narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih dalam praktik implementasi di tingkat daerah.

Dengan menggunakan pendekatan Narrative Policy Framework, penelitian ini berfokus pada proses pemaknaan yang memengaruhi keputusan, prioritas, dan strategi implementasi di tingkat pelaksana. Kajian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai peran pemaknaan dalam membentuk dinamika pelaksanaan kebijakan di tingkat lokal.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan konteks tersebut, rumusan masalah penelitian ini adalah :

1. Bagaimana individu pejabat Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang memahami narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih?
2. Bagaimana individu pejabat Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang menafsirkan narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih?
3. Bagaimana individu pejabat Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang mengadaptasi narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih dalam praktik implementasi?

1.3 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, tujuan penelitian ini adalah :

1. Menganalisis bagaimana individu pejabat Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang memahami narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih.
2. Menganalisis bagaimana individu pejabat Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang menafsirkan narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih.

3. Menganalisis bagaimana individu pejabat Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang mengadaptasi narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih dalam praktik implementasi.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoretis

Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan literatur mengenai analisis kebijakan berbasis *Narrative Policy Framework* (NPF), khususnya dalam konteks kebijakan koperasi di tingkat daerah. Kajian ini memperkaya pemahaman mengenai bagaimana narasi kebijakan dimaknai dan diinterpretasikan oleh individu pejabat pelaksana dalam proses implementasi kebijakan. Selain itu, penelitian ini memperluas penerapan teori narasi pada konteks kebijakan ekonomi kerakyatan, sehingga dapat menjadi rujukan bagi studi selanjutnya yang meneliti hubungan antara konstruksi narasi dan praktik implementasi kebijakan di tingkat pelaksana.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi pemerintah daerah, khususnya Dinas Koperasi Kota Tanjungpinang. Pertama, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan refleksi dalam memahami bagaimana narasi kebijakan Program Koperasi Merah Putih dipahami, ditafsirkan, dan diadaptasi oleh pejabat pelaksana di tingkat daerah. Kedua, penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam merancang komunikasi dan penyampaian kebijakan yang

lebih jelas dan kontekstual, sehingga meminimalkan perbedaan interpretasi dalam pelaksanaan program. Ketiga, temuan penelitian ini dapat menjadi masukan bagi perumus kebijakan agar desain dan narasi kebijakan publik lebih memperhatikan proses pemaknaan yang terjadi pada tingkat pelaksana.

