

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Gambar 1. 1 Peta Kelurahan Sungai Enam



Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) telah lama diakui sebagai pilar fundamental perekonomian Indonesia yang memiliki ketahanan dan kontribusi signifikan terhadap pembangunan nasional. Data terkini dari Kementerian Koperasi dan UKM mengungkapkan bahwa kontribusi UMKM terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional konsisten di atas 60% dengan kemampuan menyerap tenaga kerja mencapai 97% dari total angkatan kerja pada tahun 2023 (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, 2023).

Peran strategis UMKM tidak hanya terbatas pada kontribusi ekonomi makro, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen pemerataan pembangunan dan pengentasan kemiskinan di berbagai wilayah Indonesia (Misrofingah et al., 2024). Kontribusi ini semakin signifikan pasca pandemi COVID-19, di mana UMKM terbukti menjadi sektor yang paling resilien dan mampu beradaptasi dengan

perubahan pasar (Nurmala et al., 2022). Fakta-fakta inilah yang mendasari mengapa penguatan kebijakan pendukung UMKM menjadi agenda prioritas pemerintah.

Selain berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi nasional, UMKM juga memiliki peran penting dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) (Usman et al., 2024). UMKM berkontribusi dalam menciptakan lapangan kerja yang layak, mengurangi tingkat kemiskinan, memperkuat ketahanan ekonomi masyarakat, serta mendorong pemerataan pembangunan antarwilayah (Khumairo et al., 2025).

Dalam konteks pembangunan daerah, UMKM menjadi instrumen strategis untuk mengoptimalkan potensi ekonomi lokal dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan (Sunarso et al., 2025). Oleh karena itu, penguatan kapasitas UMKM tidak hanya dipandang sebagai kebijakan ekonomi semata, tetapi juga sebagai bagian dari strategi pembangunan sosial yang inklusif dan berkeadilan (Misrofingah et al., 2024; Nurmala et al., 2022).

Pemberdayaan UMKM pada hakikatnya tidak hanya bertujuan meningkatkan kapasitas ekonomi pelaku usaha, tetapi juga memperkuat ketahanan sosial dan kemandirian masyarakat dalam menghadapi berbagai tantangan pembangunan (Susanto et al., 2025). Dalam konteks pembangunan berkelanjutan, UMKM dipandang sebagai salah satu instrumen strategis yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif, menciptakan kesempatan kerja yang lebih

luas, serta mengurangi kesenjangan ekonomi antarwilayah (Luange & Triakoly, 2025).

Oleh karena itu, keberhasilan pemberdayaan UMKM tidak hanya diukur dari peningkatan jumlah usaha yang aktif, tetapi juga dari kemampuan pelaku usaha dalam meningkatkan daya saing, memperluas akses pasar, mengembangkan inovasi produk, serta mempertahankan keberlanjutan usaha dalam jangka panjang (Irawan, 2020). Merespons urgensi penguatan UMKM tersebut, Pemerintah Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi serta UMKM sebagai turunan dari Undang-Undang Cipta Kerja (Poli et al., 2025).

Regulasi komprehensif ini memuat berbagai instrumen pendukung yang dirancang untuk menciptakan ekosistem usaha yang lebih kondusif bagi UMKM di seluruh Indonesia (Presiden Republik Indonesia, 2021). Kebijakan ini tidak hanya berorientasi pada penyediaan bantuan bagi pelaku usaha, tetapi juga menekankan pentingnya peningkatan kapasitas sumber daya manusia, penguatan kelembagaan usaha, perluasan akses pasar, serta pemanfaatan teknologi digital sebagai sarana pengembangan usaha (Harahap et al., 2025).

Di tingkat daerah, Pemerintah Kabupaten Bintan juga telah menerbitkan berbagai peraturan untuk mendukung pengembangan UMKM, salah satunya adalah Peraturan Bupati Bintan Nomor 43 Tahun 2022 tentang Pendelegasian Kewenangan Penyelenggaraan Pelayanan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko, Perizinan Non Berusaha dan Non Perizinan kepada Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan

Terpadu Satu Pintu Kabupaten Bintan. Peraturan ini mencabut Peraturan Bupati Nomor 12 Tahun 2020 dan bertujuan untuk mewujudkan pelayanan perizinan yang cepat, mudah, terintegrasi, transparan, efisien, efektif, dan akuntabel bagi pelaku usaha di Kabupaten Bintan, termasuk UMKM.

Peraturan Bupati ini sejalan dengan semangat PP Nomor 7 Tahun 2021 yang menekankan kemudahan perizinan berbasis risiko sebagai salah satu bentuk dukungan terhadap pengembangan UMKM. Dengan adanya kebijakan ini, diharapkan pelaku UMKM dapat memperoleh kemudahan dalam mengurus legalitas usaha sehingga mampu meningkatkan daya saing dan akses terhadap berbagai program pemberdayaan.

Kabupaten Bintan merupakan salah satu daerah di Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki potensi kelautan dan perikanan yang cukup besar. Kabupaten Bintan berada di Pulau Bintan yang daerahnya dikelilingi oleh lautan, sehingga memiliki potensi hasil laut yang melimpah. Hal ini juga didukung dengan banyaknya masyarakat Bintan terutama yang bermukim di daerah pesisir yang berprofesi sebagai nelayan sebagai mata pencaharian mereka untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari.

Maka tak heran untuk dapat menikmati ikan segar di Kabupaten Bintan ini bukan hal yang sulit karena hasil tangkapan para nelayan tersebut juga dapat dijumpai di pasar tradisional. Ikan mengandung protein yang sangat tinggi dan

sangat baik untuk dikonsumsi guna memenuhi gizi harian mulai dari bayi, anak-anak, dewasa, bahkan lansia.

Di Kabupaten Bintan khususnya daerah Sungai Enam, ikan, sotong bahkan gonggong diolah sedemikian rupa sehingga menjadi makanan yang enak dikonsumsi dengan bahan dasar yang tentunya dicampur dengan bahan lainnya sehingga menghasilkan makanan yang dinamakan otak-otak. Otak-otak merupakan makanan ringan yang menggunakan daun kelapa sebagai wadahnya lalu dibakar sehingga matang dan bisa dikonsumsi baik untuk sehari-hari atau dijadikan buah tangan.

Karena ciri khas ini tak jarang otak-otak menjadi kegemaran bukan hanya oleh masyarakat Bintan saja namun juga oleh masyarakat luar kota yang sedang menikmati liburan di Bintan . Selain itu, otak-otak ini juga biasa dijadikan sebagai buah tangan untuk dibawa keluar kota karena selain enak harganya juga terjangkau. Dengan banyaknya permintaan otak-otak, maka hal ini dijadikan peluang oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan untuk mengembangkan UMKM yang ada di Sungai Enam Kijang dalam hal pemasaran, pembinaan dan sebagainya sehingga menjadi Kampung Otak-Otak .

Hal ini juga membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat sekitar dan membantu meningkatkan perekonomian masyarakat atau Ibu rumah tangga yang bergabung dalam UMKM untuk mendapatkan penghasilan dari berjualan otak-otak . Selain itu, otak-otak merupakan ciri khas dari daerah Kabupaten Bintan dimana sudah dikenal dengan otak-otaknya yang enak dan memiliki beragam jenis dan

pilihan dari hasil laut. Bukan menggunakan bahan utama ikan saja tapi juga ada otak-otak sotong, otak-otak gonggong bahkan ada otak-otak tulang dimana hanya dapat dijumpai di Kabupaten Bintan saja khususnya di Kampung Otak-Otak Sungai Enam .

Di Kabupaten Bintan khususnya daerah Sei Enam, potensi ini kemudian dikembangkan oleh Pemerintah Daerah melalui berbagai program pemberdayaan UMKM. Kampung Otak-Otak di Sungai Enam menjadi salah satu sentra produksi otak-otak yang dikenal luas dan menjadi ikon kuliner khas Kabupaten Bintan. Namun, dalam perkembangannya, UMKM otak-otak di Sungai Enam Laut menghadapi berbagai permasalahan kompleks, salah satunya adalah tidak adanya pemerataan hasil penjualan karena hanya beberapa penjual yang mendapat perhatian dari konsumen, hal ini menjadi kecemburuan tersendiri di antara penjual otak-otak .

Selain itu, pelaku UMKM juga menghadapi keterbatasan modal usaha dan akses terhadap sumber pembiayaan formal, rendahnya penguasaan teknologi dan akses pemasaran digital, belum adanya standarisasi produk yang memadai, serta birokrasi perizinan yang masih dirasakan berbelit (Zulkarnain, Raharjo, et al., 2025). Temuan tersebut bertolak belakang dengan potensi yang dimiliki UMKM kuliner lokal yang memiliki daya tahan kuat serta nilai budaya yang tinggi sebagai bagian dari identitas masyarakat lokal (Nurmala et al., 2022).

Persoalan ini diperparah dengan masih terbatasnya kapasitas kelembagaan UMKM otak-otak yang sangat bergantung pada interaksi antara pengelola,

kelompok, dan masyarakat, serta dukungan instrumental dan informasional dari pemerintah kelurahan dan dinas terkait. Kondisi ini mengakibatkan produk otak-otak sebagai potensi unggulan lokal belum mampu berkembang secara optimal dan bersaing di pasar yang lebih luas.

Berbagai permasalahan tersebut menunjukkan adanya kemungkinan kesenjangan antara tujuan kebijakan yang telah dirumuskan pemerintah dengan kondisi nyata yang dirasakan oleh pelaku UMKM sebagai kelompok sasaran. Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya dapat diukur dari banyaknya program yang dilaksanakan atau besarnya anggaran yang dialokasikan, tetapi juga dari sejauh mana kebijakan tersebut mampu memberikan manfaat nyata dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan suatu pendekatan evaluatif yang mampu menilai efektivitas implementasi kebijakan berdasarkan dampak dan manfaat yang diterima oleh pelaku UMKM (Suaib et al., 2022).

Penelitian ini menjadi penting untuk memastikan bahwa kebijakan pemberdayaan UMKM, baik yang bersifat nasional maupun daerah, dapat benar-benar dirasakan manfaatnya oleh pelaku UMKM di tingkat akar rumput, khususnya dalam konteks pelestarian dan pengembangan kuliner tradisional sebagai aset budaya dan ekonomi daerah di Kabupaten Bintan.

1.2 Rumusan Masalah

Untuk mencapai tujuan penelitian ini, pertanyaan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Evaluasi Kebijakan Pemberdayaan dalam pemberdayaan UMKM Otak-otak di Sungai Enam Laut?
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi implementasi Kebijakan Pemberdayaan tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Secara khusus penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengevaluasi kebijakan pemberdayaan dalam pemberdayaan UMKM otak-otak di Sungai Enam Laut, Kabupaten Bintan.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan pemberdayaan UMKM otak-otak di Sungai Enam Laut, baik faktor pendukung maupun faktor penghambat.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu Administrasi Negara, khususnya dalam kajian evaluasi kebijakan publik dan pemberdayaan UMKM. Penelitian ini

memperkaya literatur akademik di bidang evaluasi kebijakan publik dengan menerapkan kriteria evaluasi kebijakan Dunn secara aplikatif dalam konteks pemberdayaan UMKM di wilayah pesisir, serta memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan teori implementasi kebijakan, khususnya dalam memahami faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan kebijakan pemberdayaan UMKM di tingkat lokal.

Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi peneliti selanjutnya yang mengkaji kebijakan pemberdayaan UMKM, khususnya pada sektor kuliner tradisional berbasis potensi lokal dan wilayah pesisir, sekaligus turut memperkaya kajian mengenai keterkaitan antara kebijakan pemberdayaan UMKM dengan pelestarian kuliner tradisional sebagai bagian dari identitas budaya dan pengembangan ekonomi kreatif daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pelaku UMKM otak-otak di Sungai Enam Laut sebagai bahan informasi dan evaluasi mengenai berbagai program pemberdayaan yang telah dilaksanakan pemerintah, sehingga pelaku usaha dapat memahami hak dan akses yang tersedia serta memanfaatkan program tersebut secara optimal untuk mengembangkan usahanya.

Bagi pemerintah daerah Kabupaten Bintan, khususnya Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Perindustrian dan Perdagangan (DKUPP) serta Kelurahan Sungai Enam, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan

evaluasi dalam merumuskan dan meningkatkan program pemberdayaan UMKM yang lebih tepat sasaran, adaptif, dan berkelanjutan sesuai dengan kebutuhan riil pelaku usaha di lapangan.

Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat bagi akademisi dan peneliti selanjutnya sebagai referensi dan bahan perbandingan dalam mengkaji evaluasi kebijakan publik, pemberdayaan UMKM, serta pengembangan ekonomi berbasis potensi lokal di wilayah pesisir, sekaligus menjadi dasar bagi pengembangan penelitian lanjutan dengan pendekatan, teori, atau lokasi yang berbeda.

Bagi masyarakat sekitar, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai pentingnya dukungan terhadap pengembangan UMKM lokal serta mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam mendukung keberlanjutan usaha otak-otak sebagai ikon kuliner khas Kabupaten Bintan.

1.5 Sistematika Kepenulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini disusun untuk memberikan gambaran yang jelas dan terstruktur mengenai alur pembahasan yang akan disajikan. Secara keseluruhan, penelitian ini terbagi menjadi lima bab yang saling berkaitan dan disusun secara sistematis guna menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan. Adapun sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan bagian awal yang memberikan gambaran umum mengenai penelitian yang dilakukan. Pendahuluan terdiri atas latar belakang yang menguraikan permasalahan dan urgensi penelitian mengenai evaluasi kebijakan pemberdayaan UMKM otak-otak di Sungai Enam Laut.

Selanjutnya, dirumuskan permasalahan penelitian yang akan dijawab melalui penelitian ini, yang kemudian dilanjutkan dengan pemaparan tujuan penelitian dan manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis. Bab ini juga dilengkapi dengan sistematika penulisan yang memberikan gambaran alur pembahasan secara keseluruhan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Bab ini menyajikan landasan teoritis yang menjadi dasar dalam menganalisis permasalahan penelitian. Kajian pustaka terdiri atas tinjauan penelitian terdahulu yang relevan dengan fokus penelitian untuk menunjukkan posisi penelitian di antara penelitian-penelitian yang telah ada.

Selanjutnya, diuraikan kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu Teori Evaluasi Kebijakan Dunn yang terdiri atas enam kriteria evaluasi (efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan) sebagai teori utama, serta Teori Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn yang terdiri atas enam variabel implementasi (standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik badan pelaksana, kondisi sosial ekonomi dan lingkungan, serta disposisi pelaksana) sebagai teori pendukung.

Kedua teori tersebut diintegrasikan melalui dialog teoritik untuk menghasilkan kerangka analisis yang komprehensif. Bab ini juga dilengkapi dengan kerangka penelitian yang menggambarkan alur analisis secara sistematis serta definisi konsep yang digunakan untuk menyamakan pemahaman terhadap istilah-istilah kunci dalam penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan metode yang digunakan dalam penelitian, yang mencakup pendekatan dan jenis penelitian, objek dan lokasi penelitian, fokus penelitian, serta sumber data yang digunakan. Teknik pengumpulan data yang terdiri atas observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi dijelaskan secara rinci, diikuti dengan pemaparan mengenai informan penelitian yang dipilih secara *purposive*.

Bab ini juga menjelaskan teknik analisis data yang menggunakan model interaktif Miles dan Huberman, serta teknik pengolahan data dengan bantuan perangkat lunak NVivo 15 yang mencakup proses pembuatan *node*, pengkodean, dan visualisasi data. Untuk menjamin keabsahan data, diuraikan pula teknik triangulasi yang mencakup triangulasi sumber, triangulasi teknik, dan triangulasi teori. Bab ini diakhiri dengan jadwal penelitian yang menggambarkan tahapan pelaksanaan penelitian dari persiapan hingga penyelesaian.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan inti dari penelitian yang menyajikan hasil penelitian sekaligus pembahasan secara mendalam. Hasil penelitian dimulai dengan gambaran

umum Kelurahan Sungai Enam, gambaran umum UMKM otak-otak di Sungai Enam Laut, serta program pemberdayaan UMKM otak-otak yang telah dilaksanakan. Selanjutnya, disajikan identifikasi informan penelitian dan hasil analisis data menggunakan NVivo berupa *project maps* dan *word cloud*.

Pada bagian evaluasi, penelitian menganalisis implementasi kebijakan pemberdayaan UMKM berdasarkan enam kriteria evaluasi Dunn yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Setiap kriteria dibahas secara mendalam dengan mengacu pada data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi.

Selanjutnya, diidentifikasi faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan berdasarkan enam variabel Teori Implementasi Van Meter dan Van Horn. Bab ini ditutup dengan pembahasan yang mengintegrasikan temuan-temuan penelitian dengan kerangka teori yang digunakan serta membandingkannya dengan hasil penelitian terdahulu.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir penelitian yang menyajikan kesimpulan dari seluruh hasil analisis yang telah dilakukan. Kesimpulan disusun secara sistematis untuk menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan, yaitu mengenai evaluasi kebijakan pemberdayaan UMKM otak-otak di Sungai Enam Laut serta faktor-faktor yang memengaruhi implementasinya.

Selanjutnya, diberikan saran-saran yang bersifat praktis bagi para pemangku kepentingan, antara lain Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Perindustrian

dan Perdagangan Kabupaten Bintan, Kelurahan Sungai Enam, pelaku UMKM otak-otak, serta peneliti selanjutnya yang berminat mengkaji isu serupa. Saran tersebut diharapkan dapat menjadi masukan bagi perbaikan kebijakan dan pengembangan penelitian di masa mendatang.

