

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kesejahteraan rakyat merupakan amanat fundamental konstitusi yang harus diwujudkan sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan tujuan negara untuk "memajukan kesejahteraan umum" dan "mencerdaskan kehidupan bangsa". Negara berperan sebagai pilar utama dalam menjamin taraf hidup yang layak dan berkeadilan bagi seluruh lapisan masyarakat dan berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya. Secara filosofis, kewajiban ini berakar kuat pada sila kelima Pancasila, yaitu "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia" yang menuntut negara hadir untuk memastikan setiap warga negara mendapatkan haknya atas penghidupan yang layak. Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945 mempertegas landasan tersebut dengan memberikan mandat kepada negara untuk mengelola kekayaan alam demi kemaslahatan publik, sekaligus menjamin kesejahteraan fakir miskin serta anak-anak terlantar. Kesejahteraan masyarakatnya juga merupakan salah satu poin krusial dalam agenda Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs), mengingat upaya menyongsong visi Indonesia Emas 2045 yang menekankan pada penguatan kesejahteraan masyarakat sebagai instrumen krusial untuk membangun sumber daya manusia yang unggul, produktif, dan kompetitif sebagai motor penggerak utama kemajuan bangsa (Bappenas, 2019).

Kesejahteraan masyarakat Indonesia dalam lima tahun terakhir menunjukkan tren pemulihan yang signifikan, ditandai dengan angka kemiskinan

yang berhasil ditekan kembali ke level satu digit hingga mencapai 8,25% pada September 2025 (Badan Pusat Statistika, 2025). Sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) memegang peranan krusial dalam memacu pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan taraf kesejahteraan masyarakat Indonesia. Selaras dengan pandangan *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) (2005), lini bisnis UMKM terbukti memberikan kontribusi nyata terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), penyediaan lapangan kerja, pemacu inovasi, serta peningkatan pendapatan di negara-negara berkembang. Menurut Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2025) sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) menjadi tulang punggung utama dalam menjaga ketahanan ekonomi keluarga Indonesia selama lima tahun terakhir, terutama melalui penciptaan lapangan kerja bagi jutaan orang.

Tabel 1.1. Indikator Kontribusi UMKM terhadap Perekonomian di Beberapa Negara Asia Tenggara Tahun 2022

Negara	Jumlah UMKM (Juta)	Kontribusi UMKM		
		Penyerapan tenaga kerja (%)	Kontribusi Produk Domestik Bruto (%)	Ekspor (%)
Singapura	279.0	72.0	45.0	38.3
Indonesia	65.465.5	97.0	60.3	14.4
Malaysia	1.226.0	48.0	38.2	13.5
Thailand	3.134.4	85.5	35.3	28.7
Kamboja	512.9	52.5	58.0	12.1
Brunei Darussalam	2.6	35.4	35.5	2.8

Sumber: Data diolah dari UNCTAD & ASEAN Secretariat (2022)

Berdasarkan data dari United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) dalam laporan ASEAN Investment Report Tahun 2022 yang ditampilkan dalam Tabel 1.1 diketahui bahwa UMKM menyerap sekitar 97% atau

sekitar 117 juta dari total tenaga kerja nasional dan berkontribusi lebih dari 60% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), dengan begitu UMKM yang telah tersebar hingga ke pelosok daerah sangat berpotensi untuk menggerakkan roda ekonomi lokal, mengurangi angka pengangguran, dan menekan tingkat kemiskinan secara langsung.

Sebagai ujung tombak strategi perekonomian nasional, UMKM berperan krusial dalam memperluas lapangan kerja sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi masyarakat. Berdasarkan data survei Badan Pusat Statistik Jawa Timur, kuantitas UMKM di wilayah tersebut menyentuh angka 874.497 unit pada tahun 2022, menunjukkan kenaikan sebesar 14,76% (atau bertambah 112.482 usaha) dari tahun 2021 yang berada di angka 762.015 unit. Kabupaten Sidoarjo menjadi salah satu kontributor utama dengan menyumbang sekitar 17,14% dari total entitas tersebut, yaitu sebanyak 149.922 unit usaha. Dalam sektor ketenagakerjaan, UMKM di Jawa Timur berhasil menyerap hingga 2.438.770 tenaga kerja, di mana Kabupaten Sidoarjo berkontribusi menyerap sekitar 306.481 orang. (BPS Kabupaten Sidoarjo, 2023).

Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu pusat kekuatan ekonomi di Jawa Timur, yang secara nyata didorong oleh densitas pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) yang sangat tinggi di berbagai sudut wilayahnya. Dikenal luas dengan julukan "Kota UKM", kabupaten ini memiliki ekosistem kewirausahaan yang sangat dinamis, mulai dari sentra industri kerajinan tas dan koper yang melegenda, industri pengolahan hasil laut, hingga ribuan unit usaha kreatif berbasis rumah tangga. Secara kuantitas, usaha mikro Kabupaten Sidoarjo meningkat. Data

dalam tabel 1.2 menggambarkan adanya tren positif pada pertumbuhan Usaha Mikro di Kabupaten Sidoarjo. Tercatat bahwa jumlah usaha yang tersebar di 18 kecamatan meningkat dari 149.922 unit pada tahun 2022 menjadi 151.043 unit pada tahun 2023.

Tabel 1.2. Jumlah Usaha Mikro Menurut Kecamatan di Kabupaten Sidoarjo, 2022-2023

Kecamatan	2022	2023
Tarik	3.771	3.795
Prambon	4.215	4.243
Krembung	10.293	10.329
Porong	6.369	6.403
Jabon	4.813	4.834
Tanggulangin	11.589	11.647
Candi	10.167	10.247
Tulangan	8.706	8.762
Wonoayu	4.852	4.889
Sukodono	21.390	21.503
Sidoarjo	5.377	5.416
Buduran	5.336	5.374
Sedati	6.557	6.608
Waru	10.015	10.069
Gedangan	7.886	7.929
Taman	8.367	8.673
Krian	12.958	13.016
Balong Bendo	7.261	7.306
Kabupaten Sidoarjo	149.922	151.043

Sumber: Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo, 2024

Munculnya ribuan UMKM di Sidoarjo sebagai salah satu basis industri kreatif dan manufaktur terbesar di Jawa Timur memang menjadi motor penggerak ekonomi. Namun, ledakan jumlah ini menciptakan beberapa *gap* atau kesenjangan yang cukup signifikan antara potensi dan realita di lapangan. Pertumbuhan ritel modern yang sangat masif di Kabupaten Sidoarjo turut menjadi ancaman serius bagi keberlangsungan warung tradisional karena dalam realitanya terjadi kesenjangan visual dan kenyamanan yang sangat jauh antara warung tradisional dengan toko

swalayan modern (*minimarket*) yang menjamur hingga ke pelosok desa (Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Sidoarjo, 2024). Banyak warung tradisional yang kondisinya memprihatinkan, seringkali dianggap kurang higienis dalam pengelolaan tempat dan barang dagangan. Ada tuntutan masyarakat terhadap standar kebersihan pascapandemi yang semakin tinggi, oleh karena itu konsumen cenderung memilih berbelanja di tempat yang lebih bersih dan menarik secara visual. Tanpa intervensi pemerintah melalui bantuan fisik (renovasi), warung tradisional berisiko gulung tikar karena kalah saing secara modal.

Kesenjangan ini menunjukkan bahwa tantangan UMKM di Sidoarjo bukan lagi soal kuantitas, melainkan soal kualitas dan integrasi (Saifuddin et al., 2024). Dibutuhkan sinergi antara pendampingan dari pemerintah daerah, keterlibatan akademisi dalam riset produk, dan keterbukaan pelaku UMKM sendiri untuk terus bertransformasi. Oleh karena itu agar keberagaman dan jumlah UMKM yang masif ini tidak hanya sekadar menjadi angka statistik, peran pemerintah dalam mengelola Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) di tingkat daerah sangat diperlukan sebagai fondasi penting bagi terciptanya ekosistem ekonomi yang stabil dan berkelanjutan. Tanpa adanya campur tangan regulasi yang tepat, potensi besar UMKM seringkali terhambat oleh masalah klasik seperti keterbatasan akses modal, kurangnya standar kualitas, hingga minimnya jangkauan pasar.

Melalui fungsi pengaturan dan pengelolaan, pemerintah daerah dapat bertindak sebagai fasilitator yang menyediakan infrastruktur pendukung, mulai dari penyederhanaan birokrasi perizinan, pemberian pelatihan keterampilan, hingga penyediaan ruang pemasaran yang strategis. Dengan tata kelola yang terstruktur,

UMKM tidak hanya sekadar bertahan hidup sebagai sektor informal, tetapi mampu bertransformasi menjadi kekuatan ekonomi yang meningkatkan daya beli masyarakat, menyerap tenaga kerja lokal secara masif, dan pada akhirnya berkontribusi signifikan terhadap peningkatan kemandirian ekonomi daerah tersebut. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo menunjukkan komitmen yang kuat dalam memperkuat ekonomi lokal melalui berbagai program strategis yang berfokus pada pemberdayaan UMKM sebagai tulang punggung daerah.

Program Warung Rakyat Direnovasi merupakan salah satu wujud nyata komitmen Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam memberikan perlindungan dan pemberdayaan bagi pelaku usaha mikro di tengah persaingan pasar yang semakin kompetitif. Program ini merupakan bagian dari upaya pemberdayaan ekonomi lokal yang diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2021 tentang RPJMD Kabupaten Sidoarjo 2021-2026. Dengan adanya program ini dinilai dapat menjadi langkah strategis Pemerintah Kabupaten Sidoarjo untuk menutup beberapa *gap* yang telah disebutkan sebelumnya secara sekaligus. Langkah ini diwujudkan melalui kebijakan yang komprehensif, salah satunya dengan melakukan revitalisasi sarana fisik seperti renovasi warung-warung rakyat guna menciptakan ekosistem perniagaan yang lebih modern, higienis, dan kompetitif. Program ini menjadi bukti bahwa penguatan ekonomi lokal dimulai dari unit terkecil, di mana warung rakyat diposisikan sebagai pilar penting yang harus didukung kualitasnya guna memastikan perputaran modal tetap terjaga di tingkat akar rumput. Dengan transformasi warung yang lebih modern dan tertata, Pemerintah Kabupaten Sidoarjo menegaskan bahwa keberpihakan terhadap UMKM adalah prioritas utama

untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan di seluruh wilayah Sidoarjo.

Penerbitan Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2023 menjadi manifestasi nyata dari komitmen Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dalam memberikan payung hukum yang kuat bagi penguatan ekonomi kerakyatan. Peraturan ini hadir sebagai instrumen strategis untuk mengatur tata kelola, perlindungan, serta pemberdayaan UMKM secara lebih sistematis dan terukur di wilayah Sidoarjo. Melalui regulasi ini, pemerintah daerah berupaya menyelaraskan berbagai program kerja agar lebih tepat sasaran, mulai dari standarisasi mutu produk hingga pemberian akses prioritas dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dengan adanya kejelasan landasan hukum, para pelaku usaha lokal kini memiliki jaminan kepastian hukum yang mendorong mereka untuk lebih inovatif dan kompetitif, sekaligus memastikan bahwa dukungan pemerintah dapat menyentuh hingga ke level unit usaha terkecil seperti warung-warung rakyat guna mencapai pemerataan kesejahteraan ekonomi di seluruh kecamatan.

Dalam pelaksanaan Program Renovasi Warung Rakyat di Kabupaten Sidoarjo berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2023, terdapat beberapa kesenjangan (*gap*) antara perencanaan kebijakan dengan realitas implementasi di lapangan. Meskipun peraturan bupati ini bertujuan membantu masyarakat kecil, persyaratan administrasi (seperti NIB dan status kepemilikan lahan) sering kali menjadi hambatan bagi pelaku usaha mikro. Banyak pemilik warung rakyat di Sidoarjo merupakan lansia atau masyarakat dengan literasi digital rendah. Ada celah antara kemudahan yang dijanjikan regulasi dengan kemampuan teknis

pemilik warung untuk melengkapi berkas usulan. Hal ini berisiko membuat bantuan "salah sasaran" kepada warung yang administrasinya lebih siap, bukan yang paling membutuhkan bantuan fisik. Kemudian fokus utama program Warung Rakyat Direnovasi adalah pada renovasi fisik (bangunan), namun kemajuan fisik ini tidak selalu diikuti dengan peningkatan kemampuan manajemen usaha. Warung yang sudah bagus dan bersih secara estetika sering kali masih menggunakan cara pengelolaan stok dan keuangan yang tradisional. Munculnya *gap* di mana tampilan warung sudah modern (seperti ritel modern), namun pelayanan dan manajemennya belum "naik kelas".

Tabel 1.3. Data Jumlah Penerima Bantuan Program Warung Rakyat Setiap Kecamatan di Kabupaten Sidoarjo

Tahun	Kecamatan	Jumlah
2022	Tulangan	69
	Sidoarjo	75
	Krian	72
	Sedati	51
	Tanggulangun	60
	Candi	73
2023	Wonoayu	69
	Taman	108
	Buduran	62
	Gedangan	62
	Waru	71
	Balongbendo	50
2024	Sukodono	96
	Prambon	44
	Tarik	52
	Kremlung	80
	Jabon	60
	Porong	68
2025	Balongbendo	32
	Buduran	66
	Candi	36
	Gedangan	48
	Jabon	37
	Kremlung	43
	Krian	61
	Porong	30
	Prambon	15
	Sedati	58
	Sidoarjo	62
	Sukodono	39
	Taman	61
	Tarik	30
Tulangan	32	
Waru	60	
Wonoayu	63	

Sumber: Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo, 2026

Menurut data Laporan Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kabupaten Sidoarjo tahun 2022 hingga periode tahun 2025 dalam tabel 1.3, Kabupaten Sidoarjo memiliki ribuan warung rakyat, sementara target renovasi dibatasi oleh kuota tahunan (sekitar 400–800 warung per tahun). Tingginya antusiasme masyarakat menciptakan antrean panjang dan kecemburuan sosial antar pemilik warung di satu wilayah desa/kelurahan. Terdapat jarak antara ekspektasi seluruh pelaku UMKM dengan kapasitas anggaran daerah. *Gap* ini sering kali memaksa pemerintah melakukan seleksi yang sangat ketat agar tidak menimbulkan persepsi ketidakadilan.

Program renovasi ini juga sering kali dianggap sebagai "proyek selesai" setelah bangunan diserahkan. Tanpa adanya pengawasan rutin, warung yang sudah direnovasi berisiko kembali kumuh atau tidak terawat dalam jangka panjang. Belum adanya mekanisme baku yang mengatur tanggung jawab pemeliharaan pasca-renovasi dalam Peraturan Bupati Nomor 30 Tahun 2023 menciptakan celah antara investasi fisik yang besar dengan keberlangsungan manfaat ekonominya di masa depan. Sedangkan dalam cakupan ilmu administrasi publik, program pemberdayaan bagi pelaku usaha mikro memegang peranan krusial guna menjamin bahwa kebijakan yang diimplementasikan dapat merealisasikan target secara optimal serta memberikan kontribusi positif bagi sektor informal tersebut. Agenda pemberdayaan ini secara spesifik menitikberatkan orientasinya pada orientasi dampak jangka panjang bagi akselerasi pembangunan ekonomi sekaligus transformasi sosial masyarakat (Gustiana et al., 2022).

Urgensi utama penelitian implementasi adalah untuk melihat apakah pelaksanaan di lapangan sudah selaras dengan standar operasional prosedur (SOP) yang ditetapkan dalam Peraturan Bupati Nomor 30 tahun 2023. Meneliti implementasi program Warung Rakyat Direnovasi sangatlah mendesak karena keberhasilan sebuah kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas regulasinya, melainkan pada bagaimana aturan tersebut diterjemahkan di lapangan. Seringkali dalam kebijakan publik, terjadi deviasi atau penyimpangan prosedur, baik dalam penentuan kriteria penerima bantuan maupun spesifikasi fisik renovasi. Meneliti implementasi program Warung Rakyat Direnovasi sangat krusial untuk mendeteksi adanya fenomena *policy failure* (kegagalan kebijakan) sejak dini dan memastikan bahwa transformasi fisik warung di Kabupaten Sidoarjo benar-benar mampu mendorong penguatan ekonomi lokal secara sistematis. Penelitian ini akan mengungkap apakah ada celah antara apa yang direncanakan dengan apa yang dikerjakan. Penelitian implementasi dapat memetakan hambatan yang tidak terlihat dalam dokumen kebijakan.

Penelitian mengenai implementasi kebijakan ini didasarkan pada sejumlah literatur empiris terdahulu yang relevan guna memperkuat orisinalitas dan landasan teoretis penelitian. Salah satunya adalah penelitian oleh Salsabila dkk. (2025) yang mengevaluasi program serupa di Kecamatan Sukodono dan menemukan bahwa intervensi fisik berhasil menciptakan transformasi warung yang layak, bersih, dan nyaman bagi konsumen. Sejalan dengan hal tersebut, studi kasus oleh Oktaviani dan Kusuma (2024) terhadap salah satu warung kopi di Sidoarjo membuktikan bahwa program renovasi fisik ini memberikan dampak positif yang signifikan

terhadap peningkatan pendapatan dan kesejahteraan psikologis pemilik warung. Di sisi lain, terkait dengan pisau analisis yang digunakan, beberapa studi terdahulu telah menerapkan teori implementasi kebijakan model George C. Edwards III untuk membedah efektivitas program pemerintah melalui empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Kusuma, 2022; Setyawan dkk., 2021). Melalui sintesis penelitian terdahulu tersebut, penelitian ini memosisikan diri untuk menganalisis secara mendalam bagaimana implementasi kebijakan Program Warung Rakyat Direnovasi di Kabupaten Sidoarjo berjalan secara sistemis dengan memadukan fokus topik pemberdayaan ekonomi lokal dan pisau analisis model George C. Edwards III.

Meneliti implementasi juga membantu memastikan bahwa program Warung Rakyat Direnovasi bukan hanya soal membangun fisik, tapi juga soal keberlanjutan. Penelitian perlu dilakukan untuk melihat apakah setelah warung diperbaiki, pemerintah daerah memberikan pendampingan manajemen atau pelatihan kualitas layanan. Jika implementasi berhenti pada tahap fisik saja, maka investasi daerah tersebut berisiko menjadi sia-sia karena tidak adanya peningkatan kapasitas sumber daya manusia (SDM) pemilik warung. Teori dari George C. Edward III dalam Syahrudin (2019) digunakan dalam penelitian ini karena menurut penulis sangat cocok dilihat dari betapa banyaknya aspek teknis dan operasional yang terlibat dalam program Warung Rakyat Direnovasi di Kabupaten Sidoarjo. Penulis dapat membedah melalui empat sudut pandang implementasi kebijakan publik yakni komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hasil penelitian implementasi ini diharapkan nantinya akan menjadi masukan

berharga bagi Bupati dan pemangku kepentingan lainnya. Data dari lapangan merupakan satu-satunya pedoman ketika akan membuat keputusan yang berbasis bukti (*evidence-based*). Melalui penjabaran tersebut, penulis melakukan penelitian skripsi dengan judul “Implementasi Program Warung Rakyat Direnovasi Dalam Upaya Pemberdayaan UMKM di Kabupaten Sidoarjo”.

1.2 Rumusan Masalah

Mengacu pada penjabaran latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah “Bagaimana implementasi program Warung Rakyat Direnovasi dalam upaya pemberdayaan UMKM di Kabupaten Sidoarjo?”

1.3 Tujuan Penelitian

Selaras dengan rumusan masalah tersebut, tujuan dari penelitian ini yakni untuk menganalisis secara mendalam implementasi program Warung Rakyat Direnovasi sebagai strategi pemberdayaan UMKM di wilayah Kabupaten Sidoarjo.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Rendahnya daya saing dan kelas ekonomi sektor mikro di Kabupaten Sidoarjo mendasari urgensi penelitian ini. Sebagai bentuk dedikasi akademis, studi ini diarahkan untuk menganalisis problematika tersebut serta mengetahui implementasi program Warung Rakyat Direnovasi di Kabupaten Sidoarjo

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Bagi peneliti

Studi ini disusun guna memenuhi syarat kelulusan jenjang sarjana di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur, sekaligus bertujuan untuk memperkaya literatur dan wawasan strategis dalam lingkup studi Administrasi Publik.

2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Penelitian ini ditujukan sebagai kontribusi pemikiran yang relevan bagi studi administrasi publik dan pemberdayaan masyarakat. Di samping menjadi khazanah pengetahuan bagi para akademisi, skripsi ini juga diharapkan dapat memperkaya referensi perpustakaan guna memfasilitasi kebutuhan penelitian selanjutnya.

3. Bagi Instansi Terkait

Besar harapan bahwa studi ini mampu menyumbangkan pemikiran strategis serta saran kebijakan bagi akselerasi program pengembangan sektor usaha mikro di wilayah Kabupaten Sidoarjo.