

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Tujuan nasional sebagaimana yang tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut, seharusnya pemerintah memberi perhatian yang besar pada pembangunan di pedesaan. Hal ini dikarenakan sebagian besar rakyat Indonesia bermukim di desa dan penduduk miskin mayoritas tinggal di pedesaan.

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004). Sedangkan pembangunan desa sendiri diartikan Maskun (1995) dikutip oleh Wisadirana (2004: 81) sebagai “seluruh kegiatan pembangunan yang berlangsung di desa yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat dan dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong royong yang pada hakekatnya mengembangkan kemandirian dan keswadayaan agar masyarakat mampu mengangkat dirinya untuk lebih baik”.

Berdasarkan data statistik Badan Pusat Statistik pada bulan September 2013 diperoleh data bahwa jumlah penduduk Indonesia yang tinggal di kota

sebanyak 10.634.470 jiwa sedangkan penduduk desa sebanyak 17.919.460 jiwa, sedangkan prosentase penduduk miskin di kota sebanyak 8,52% sedangkan di desa sebanyak 14,42%. (Badan Pusat Statistik, 2013). Dari data tersebut, dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan yang cukup mencolok antara prosentase penduduk miskin di desa dengan dikota yakni 5,9%. Dari sini dapat dikatakan bahwa sampai saat ini masih terjadi kesenjangan pembangunan antar desa dan kota.

Pemerintah selama ini sudah berupaya untuk melakukan pembangunan di wilayah pedesaan, namun lebih memfokuskan perhatiannya pada pembangunan kota. Selain itu, strategi pembangunan yang selama ini dijalankan masih menempatkan pembangunan desa yang terpisah dari pembangunan kota. Padahal, dalam konteks pembangunan, sebenarnya pembangunan desa memiliki hubungan resiprokal dengan pembangunan kota. Usman (2012: 18) menjelaskan lebih lanjut bahwa “pembangunan desa itu harus diwujudkan untuk memperkuat kota supaya fungsi kota sebagai penampung surplus tenaga kerja pedesaan dan sumber pemasok (*supply* dan *input*) kebutuhan pertanian menjadi lebih efektif.”

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mengatasi kesenjangan antar desa dan kota melalui berbagai kebijakan dan program nasional. Dimulai pada tahun 1994, pemerintah menjalankan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang kemudian dilanjutkan dengan program-program lainnya, meliputi: PPK (Program Pengembangan Kecamatan) yang dilaksanakan Departemen Dalam Negeri - 1998, P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) yang dilaksanakan Departemen Pekerjaan Umum - 1999, PEMP

(Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir) yang dilaksanakan Departemen Kelautan dan Perikanan, KUBE (Kelompok Usaha Bersama) yang dilaksanakan Departemen Sosial, dan lain-lain. Program-program tersebut berjalan sendiri-sendiri menurut kebijakan Departemen yang bersangkutan, tidak terintegrasi, parsial dan sektoral (Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Jawa Timur).

Upaya-upaya yang telah dilakukan oleh pemerintah tersebut ternyata belum berhasil secara optimal karena sebagian besar masyarakat lapisan terbawah masih belum tersentuh oleh program tersebut. Kondisi tersebut mungkin disebabkan oleh kebijakan pemerintah yang kurang tepat. Kebijakan pembangunan yang bergulir selama ini cenderung bersifat sektoral dan kurang memperhatikan dimensi tata ruang wilayah. Di samping itu persepsi pemerintah terkait masalah kemiskinan di pedesaan disebabkan oleh faktor yang sama dan karakteristik masyarakat miskin juga dianggap sama. Sebenarnya, dari sisi tata ruang, setiap wilayah mempunyai karakteristik sumber daya alami dan insani yang berbeda. Maka dari itu, konsep pembangunan pedesaan harus tetap mengacu pada kondisi wilayah pedesaan itu sendiri (*inward looking*).

Program-program yang berjalan selama ini masih berkuat pada pemberian bantuan fisik kepada masyarakat. Hasilnya, ketika program berakhir maka bantuan tersebut sudah tidak berdaya guna atau bahkan hilang. Hal ini dikarenakan oleh: (1) ketidaktepatan antara kebutuhan masyarakat dan bantuan yang diberikan, (2) paket program tidak dilengkapi dengan ketrampilan yang mendukung, (3) tidak ada kegiatan monitoring yang terencana, (4) tidak ada kelembagaan di tingkat masyarakat yang melanjutkan program (Rahayu, 2006).

Segala bentuk bantuan di daerah pedesaan, baik yang bersumber dari pemerintah, swasta (dalam bentuk *Corporate Social Responsibility*, dan hibah), maupun organisasi-organisasi non-pemerintah (Lembaga Sosial Masyarakat) dalam negeri maupun internasional hanya bersifat stimulus pembangunan dan yang mesti dikedepankan adalah kemampuan swadaya masyarakat desa itu sendiri. Maka dari itu, program-program pembangunan pedesaan selanjutnya dikelola dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat. Papilaya dikutip oleh Zubaedi (2007:42) mendefinisikan pemberdayaan sebagai “upaya untuk membangun kemampuan masyarakat, dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki dan berupaya untuk mengembangkan potensi itu menjadi tindakan yang nyata”.

Konsep pemberdayaan masyarakat pada mulanya menekankan pada pembangunan ekonomi yang kemudian berkembang menjadi nilai – nilai masyarakat. Konsep ini merupakan salah satu alternatif pembangunan yang merubah paradigma pendekatan nasional menjadi pendekatan yang lebih partisipatif(Suhendra, 2006:75). Dengan adanya program yang dikelola dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat dalam hal ini masyarakat pedesaan, diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mempercepat pembangunan pedesaan. Hal ini dikarenakan dengan adanya serangkaian upaya pemberdayaan masyarakat dapat memberikan motivasi dan dorongan kepada masyarakat agar mampu menggali potensi dirinya dan berani bertindak memperbaiki kualitas hidupnya.

Seiring dengan adanya reformasi dan arus desentralisasi sejak Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah digulirkan, paradigma pembangunan nasional telah berubah menjadi paradigma pembangunan yang bertumpu pada rakyat. Korten dan Carner (1993) sebagaimana dikutip oleh Hikmat (2006: 91) menyatakan bahwa “konsep pembangunan yang bertumpu pada rakyat memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang paling utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan”.

Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah tersebut menjelaskan bahwa pengembangan otonomi pada daerah kabupaten dan kota diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang tersebut adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD(Mardiasmo, 2002:8).

Bergulirnya arus desentralisasi, juga telah mendorong adanya kompetisi antar daerah otonom guna menarik investasi dan mengembangkan daya tarik ekonomi. Maka dari itu, setiap daerah berupaya untuk menciptakan produk unggulan yang mempunyai daya saing handal. Salah satu upaya yang dapat dilakukan pemerintah daerah yaitu dengan melakukan inovasi. Makna dari inovasi itu sendiri adalah mengubah sesuatu hal sehingga menjadi sesuatu yang baru atau

bisa juga diartikan sebagai perubahan menuju hal-hal baru. Mulgan & Albury dikutip oleh Muluk (2008:44) menyebutkan bahwa “inovasi yang berhasil merupakan kreasi dan implementasi dari proses, produk, layanan, dan metode pelayanan baru yang merupakan hasil pengembangan nyata dalam hal efisiensi, efektivitas atau kualitas hasil”.

Kabupaten Lamongan merupakan sebuah kabupaten yang terletak di Provinsi Jawa Timur dengan ibukota Lamongan. Luas wilayah Kabupaten Lamongan sebesar 181.260 hektar yang terbagi menjadi 27 kecamatan yang terdiri dari 474 desa/kelurahan, 1430 dusun, 2408 RW serta 6987 RT (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan, 2012). Besarnya pertumbuhan ekonomi suatu daerah, tercermin dari pertumbuhan PDRB atas dasar harga konstan. Dari hasil perhitungan PDRB atas dasar harga berlaku diketahui total nilai PDRB Kabupaten Lamongan tahun 2011 sebesar Rp 13.460.955.000.000. Dari total nilai tersebut, Sektor Pertanian mendominasi struktur perekonomian Kabupaten Lamongan yakni kontribusi sebesar 42,57 persen. Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran memberikan kontribusi sebesar 33,48 persen, disusul Sektor Jasa sebesar 9,39 persen, sedangkan sektor Industri Pengolahan memberikan kontribusi sebesar 5,20 persen.

Sektor pertanian memang mendominasi struktur perekonomian Kabupaten Lamongan, namun laju pertumbuhan sektor pertanian pada tahun 2011 mengalami perlambatan sebesar 2,27 persen dari tahun sebelumnya. Bahkan laju pertumbuhan sektor pertanian pada tahun 2010 juga demikian. Pada tahun 2009

laju pertumbuhannya 4,82%, pada tahun 2010 laju pertumbuhannya menurun menjadi 4,63%, pada tahun 2011 juga menurun menjadi 2,36%. Padahal Sektor Pertanian paling mendominasi struktur perekonomian yang berarti sebagian besar masyarakat Kabupaten Lamongan bekerja di bidang pertanian. Dari sini dapat dikatakan bahwa kesejahteraan belum bisa dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan yang notabene bekerja di sektor pertanian. Untuk meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi sektor pertanian dapat dilakukan dengan mengembangkan sub-sektor yang mengalami pertumbuhan selalu meningkat dari tahun ke tahun.

Dari data PDRB Kabupaten Lamongan, sub-sektor peternakan laju pertumbuhan selalu meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2009 mengalami pertumbuhan sebesar 3,98%, pada tahun 2010 naik menjadi 7,89%, sampai dengan tahun 2011 naik menjadi 8,56% (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan, 2012). Dengan adanya pengelolaan yang tepat pada subsektor peternakan kemungkinan akan membantu sector pertanian mengalami peningkatan pertumbuhan karena subsektor peternakan tidak terlalu bergantung pada musim seperti pada subsektor bahan makanan dan hasil dari peternakan juga bermacam-macam. Jenis hewan ternak yang bernilai jual tinggi adalah itik. Maka dari itu, daerah-daerah yang mempunyai potensi di bidang peternakan itik harus diberdayakan agar dapat mengelola potensi tersebut dengan baik.

Berdasarkan data Lamongan Dalam Angka (LDA) mengenai populasi ternak unggas di Kabupaten Lamongan tahun 2011 diketahui bahwa Kecamatan Turi merupakan kecamatan yang mempunyai populasi itik terbanyak dengan jumlah 32.014 ekor (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan, 2012). Diantara beberapa desa di Kecamatan Turi yang memiliki potensi dibidang peternakan itik cukup besar adalah Desa Tawangrejo. Di desa ini terdapat tiga dusun, yaitu Getung, Deyo, Kauman. Jumlah penduduk Desa Tawangrejo berdasarkan data Administrasi Pemerintahan Desa tahun 2013 sebesar 846 Kepala Keluarga, dengan jumlah total 3.301 jiwa. Di desa ini terdapat satu kelompok yang menangani tentang ternak itik yang diberi nama Kelompok Tani Ternak Sumber Rejeki. Setelah saya berdialog dengan Ketua Kelompok Tani Ternak Sumber Rejeki (Ibu Musyarofah) di kediamannya pada tanggal 3 November 2013 pukul 15.30, diperoleh informasi bahwa masyarakat Desa Tawangrejo pada umumnya berprofesi sebagai petani, khususnya para lelaki. Sedangkan para perempuan biasanya membantu suaminya bertani dan ada juga yang beternak itik karena di desa ini potensi di sektor peternakan khususnya berkaitan dengan itik cukup besar dari beliau masih kecil dan pengelolaannya sudah bersifat turun-temurun. Namun potensi itik tersebut belum bisa muncul ke permukaan, hal ini dikarenakan faktor bahan pakan itik yang sulit di dapat, dan juga sarana pemasaran hasil ternak juga sangat sulit karena desa ini tidak mempunyai pasar dan harus menjual ke pasar di desa lain yang jaraknya jauh. Selain itu juga dalam mengakses permodalan, masyarakat masih lemah sehingga tidak mampu mengembangkan potensi yang ada agar lebih maksimal. Dan cara

pengelolaan itik sifatnya masih tradisional belum ditunjang dengan teknologi modern, serta tidak adanya lahan yang digunakan untuk kandang ternak komunal. Dari sini dapat disimpulkan bahwa pada desa ini pengelolaan potensi yang dimiliki belum optimal.

Menanggapi berbagai permasalahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Lamongan pada tahun 2011 mencanangkan suatu kebijakan yang berupa program inovasi yang disebut sebagai program GEMERLAP. Program GEMERLAP (Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan) adalah program daerah dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan untuk meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat desa, sekaligus penanggulangan kemiskinan dengan ditandai berkembangnya sentra-sentra industri ekonomi pedesaan sebagai wujud inovasi masyarakat pedesaan yang berkelanjutan. Dengan adanya Kebijakan program GEMERLAP, diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat pedesaan secara mandiri dengan mengembangkan produk unggulan tiap desa serta mengefektifkan kelompok-kelompok usaha pedesaan yang sudah ada sebagai basis inovasi (Perbup Lamongan No 13 Tahun 2011).

Melihat uraian permasalahan tersebut, maka peneliti ingin menganalisis permasalahan dengan melaksanakan penelitian yang berjudul “ **Implementasi Kebijakan Program GEMERLAP sebagai Inovasi dalam Rangka Memberdayakan Masyarakat Pedesaan (Studi pada Desa Tawangrejo, Kecamatan Turi, Kabupaten Lamongan)**”.

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan yang ada, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan program GEMERLAP sebagai inovasi dalam rangka memberdayakan masyarakat pedesaan di Desa Tawangrejo, Kecamatan Turi, Kabupaten Lamongan?
2. Faktor-faktor apa sajakah yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan program GEMERLAP di Desa Tawangrejo, Kecamatan Turi, Kabupaten Lamongan?

## C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan implementasi kebijakan program GEMERLAP sebagai inovasi dalam rangka memberdayakan masyarakat pedesaan di Desa Tawangrejo, Kecamatan Turi, Kabupaten Lamongan.
2. Untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasikan faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan program GEMERLAP di Desa Tawangrejo, Kecamatan Turi, Kabupaten Lamongan.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Dari segi akademis maupun segi praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi yaitu sebagai berikut :

##### **1. Kontribusi akademis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan Ilmu Administrasi Publik yang di dalamnya memuat konsep inovasi dan konsep pemberdayaan masyarakat.

##### **2. Kontribusi praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai bahan masukan bagi Kelompok Tani Sumber Rejeki dan Pemerintah Kabupaten Lamongan untuk mengoptimalkan upayanya dalam meningkatkan pemberdayaan masyarakat pedesaan, terutama dalam pelaksanaan program GEMERLAP.

#### **E. Sistematika Pembahasan**

Adapun sistematika pembahasan dalam penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi pendahuluan yang menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, serta sistematika pembahasan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi kajian pustaka yang menguraikan teori-teori yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, sebagai landasan atau acuan dalam membahas dan menganalisa permasalahan.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisi tentang metode penelitian yang akan menjelaskan metode penelitian yang digunakan oleh peneliti, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, serta analisis data.

## **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini diuraikan hasil penelitian yang merupakan olahan bahan-bahan dan data oleh peneliti setelah melakukan penelitian di lapangan.

## **BAB V PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dari pembahasan yang dilakukan pada bab-bab sebelumnya serta penulis memberikan saran-saran sebagai bahan masukan dan pertimbangan dari pihak-pihak yang terkait.