

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia secara efektif dimulai pada awal tahun 2001 dengan dikeluarkannya Undang undang nomor 22 tahun 1999 yang sekarang telah di sempurnakan menjadi Undang undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah. Sesuai dalam Undang undang nomor 23 tahun 2014, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Adanya desentralisasi tersebut berimplikasi adanya hak bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan daerah nya sendiri.

Perwujudan desentralisasi adalah adanya otonomi daerah dan daerah otonom. Berdasarkan Undang undang nomor 23 tahun 2014 bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah (Solihin Marhayudi 2002: 7). Daerah otonom menurut Undang undang nomor nomor 23 tahun 2014 adalah daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas batas wilayah yang berwenang mengatur dan

mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara yuridis, dalam konsep otonomi daerah dan daerah otonom mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus.

Konsekuensi dengan adanya otonomi daerah dan daerah otonom adalah adanya pembagian urusan atau kewenangan. Hal ini di dukung oleh adanya Undang Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, dimana terdapat Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Sektor pertanian adalah salah satu bidang yang menjadi urusan pemerintahan pilihan. Kewenangan di bidang pertanian merupakan kewenangan yang dilimpahkan pada kabupaten/kota. Besarnya kewenangan yang diberikan kepada kabupaten/kota bertujuan bisa memberikan dampak positif terhadap pembangunan pertanian di setiap daerah.

Sektor pertanian adalah salah satu sektor yang menjadi urusan pilihan pemerintahan daerah. Indonesia merupakan negara kepulauan dengan potensi alam yang besar, tidak hanya dalam bidang kelautan tapi juga dalam bidang pertanian. Menurut Simatupang dalam Minsyah, Meilin, Endrizal (2014: 2) sektor pertanian masih ditempatkan sebagai sektor yang mendapat prioritas dengan skala tinggi dalam pembangunan bidang perekonomian secara keseluruhan. Hal ini dikarenakan perannya dalam penyediaan

pangan, pakan, energi, sebagai penyerap tenaga kerja, menjadi mata pencaharian pokok bagi penduduk di pedesaan. Posisinya yang sangat strategis dalam pengentasan kemiskinan, berperan secara signifikan dalam pembentukan produk domestik regional bruto (PDRB) dan sebagai penghasil devisa bagi negara. Itulah mengapa selain disebut sebagai negara maritim, Indonesia juga disebut sebagai negara agraris.

Komoditi utama pertanian negara Indonesia sebagai negara agraris adalah pertanian padi. Hal ini di dukung dengan data:

Tabel 1. Produksi Padi, Jagung, Kedelai Tahun 2010-2014

No	Komoditas		2010	2011	2012	2013	2014	Rerata pertumbuhan (%)
			(ribu ton)					
1	Padi	Jawa	36.375	34.405	36.527	37.493	36.659	0,29
		Luar jawa	30.094	31.352	32.529	33.787	34.173	3,24
		Indonesia	66.469	65.757	69.056	71.280	70.832	1,63
2	Jagung	Jawa	9.944	9.467	10.712	10.095	10.159	0,81
		Luar jawa	8.383	8.176	8.675	8.416	8.874	1,52
		Indonesia	18,328	17.643	19.387	18.512	19.033	1,11
3	Kedelai	Jawa	633	574	604	522	622	0,37
		Luar jawa	274	277	240	258	332	5,98
		Indonesia	907	851	844	780	954	1,93

Sumber: Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 19 /Permentasn/Hk.140/ 2015

Berdasarkan data tersebut terlihat bahwa padi menjadi bahan pangan yang di konsumsi dengan produksi terbesar bagi sebagian masyarakat Indonesia. Untuk itu peningkatan padi memang perlu dilakukan untuk mencukupi pangan masyarakat Indonesia. Peningkatan produksi padi di pengaruhi oleh beberapa faktor diantaranya adalah infrastruktur dan sarana menjadi salah satu faktor penting dalam produktivitas padi terutama infrastruktur irigasi. Infrastruktur irigasi sangat menentukan ketersediaan air yang berdampak langsung terhadap

kualitas dan kuantitas tanaman khususnya padi. Hal tersebut di dukung oleh pendapat Fajar dalam Minsyah dkk (2014: 2) agar peningkatan produksi padi itu tercapai memerlukan system pendukung (*supporting system*), salah satu dari bagian system pendukung tersebut adalah ketersediaan air dalam jumlah yang cukup, waktu dan tepat, bila tidak proses pertumbuhan dan perkembangannya akan terganggu yang berakibat produksi baik secara kuantitas maupun kualitas rendah.

Ketersediaan, efektivitas dan efisiensi infrastruktur jaringan irigasi yang memadai sangat dibutuhkan, karena keberadaan air di negara Indonesia sangat khas, melimpah pada pada bulan-bulan basah karena curah hujan yang tinggi dan kekurangan pada bulan kering (Direktorat Pengelolaan Air, 2014). Adanya jaringan irigasi, air yang melimpah pada bulan-bulan basah dapat ditampung, sehingga bisa mencegah banjir, selain untuk mencegah terjadinya banjir, adanya jaringan irigasi juga dapat membantu petani terutama di saat kekeringan. Menurut Renstra KEMANTAN Tahun 2015-2019 bahwa Pengelolaan sumberdaya air dilaksanakan melalui pengembangan sumberdaya air, pengembangan jaringan irigasi, pembangunan embung dan dam parit serta pengembangan kelembagaan Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A).

Permasalahan air bagi pertanian padi masih kompleks. Meskipun peranannya sangat strategis, namun pengelolaan air masih jauh dari yang diharapkan, sehingga air yang semestinya merupakan pendukung bagi petani berubah menjadi penyebab bencana bagi petani. Indikatornya, di musim kemarau, ladang dan sawah sering kali kekeringan dan sebaliknya di musim penghujan,

ladang dan sawah banyak yang terendam air. Kondisi tersebut mengakibatkan jaringan irigasi tidak berfungsi maksimal, hal ini terlihat dari data di bawah ini :

Tabel 2. Kondisi Jaringan Irigasi berdasarkan Kewenangan Penanganan di Indonesia Tahun 2012

Kondisi jaringan	Kewenangan			Total (Ha)
	Pusat	Provinsi	Kab/kota	
Jaringan Baik (Ha)	1.250.100	555.057	1.676.141	3.481.298
Jaringan Rusak (Ha)	1.064.900	868.165	1.815.820	3.748.885
Jumlah (Ha)	2.315.000	1.423.222	3.491.961	7.230.183

Sumber: Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 19/Permentan/Hk.140/ 4/ 2015

Dari data tersebut terlihat bahwa masih banyak kerusakan yang terjadi pada jaringan irigasi terutama di daerah kabupaten atau kota, hal ini menandakan bahwa peran dari pemerintah daerah sangat diperlukan untuk penanganan pengelolaan sumberdaya air .

Era desentralisasi ini pemerintah pusat memberikan kewenangan yang seluas luasnya, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah termasuk urusan sektor pertanian, sehingga memberikan peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya sesuai dengan prakarsa sendiri dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi daerah masing masing. Pemerintah mempunyai peranan penting agar penyelenggaraan pemenuhan pangan masyarakat dilaksanakan sama seperti pemenuhan hak-hak lainnya. Oleh karena itu, upaya pemenuhan pangan masyarakat merupakan masalah serius dalam program pembangunan baik yang telah dicanangkan Pemerintah Daerah maupun Pemerintah Pusat. Upaya pemenuhan pangan oleh Pemerintah Daerah dengan mewujudkan ketersediaan pangan juga dilakukan oleh pemerintah di Pulau Jawa. Pulau Jawa sendiri merupakan pusat produksi padi

di Indonesia karena mampu menghasilkan produksi padi terbesar terutama Provinsi Jawa Timur dengan total produksi 12,198,707 ton. Daerah penghasil padi di Jawa Timur dengan luas panen yang dominan pada tahun 2012 terdapat di Kabupaten Jember sebesar 158,57 ribu hektar dengan total produksi sebesar 970.096 ton, Lamongan 143,15 ribu hektar dengan total produksi sebesar 911.853, Bojonegoro 133,83 ribu hektar dengan total produksi sebesar 803.059,56 ton, Banyuwangi 118,19 ribu hektar, dan Ngawi sebesar 116,26 ribu hektar (Berita Resmi Statistik BPS Provinsi Jawa Timur, 2013).

Kabupaten Bojonegoro sebagai salah satu daerah otonom merupakan daerah dengan potensi pertanian yang besar. Secara geografis, Bojonegoro dikenal sebagai daerah agraris dengan sektor pertanian sebagai *leading* sektor pembangunan. Sektor pertanian di Bojonegoro adalah sektor yang menyumbang PDRB tertinggi setelah Migas, dan juga penyerap tenaga kerja terbesar, sebagai penghasil makanan penduduk dan sebagai penentu stabilitas harga.

Kabupaten Bojonegoro merupakan salah satu sentra padi di Pulau Jawa dengan total produksi yang berpotensi meningkat tiap tahunnya. Hal ini diperjelas dengan data dari Dinas Pertanian Kabupaten Bojonegoro (dalam Bojonegoro Dalam Angka, 2014) bahwa pada tahun 2011 total produksi yang mampu dicapai Kabupaten Bojonegoro sebanyak 707.970,41 ton, kemudian pada tahun 2012 meningkat menjadi 803.059,56 ton, 802.528,20 ton pada tahun 2013, dan 847.860,79 ton pada tahun 2014. Pemerintah Kabupaten Bojonegoro optimis mampu mencapai target produksi padi pada tahun 2015 sebanyak 960 ribu ton. Hal ini seperti yang dikatakan Bupati

Kabupaten Bojonegoro Suyoto, sebagai berikut : “Kami yakin target produksi padi itu bisa terpenuhi, Ke depan Bojonegoro ingin menjadi lumbung pangan negeri. Target produksi padi itu dapat terpenuhi karena banyak lahan sawah yang sebelumnya kurang produktif kini menjadi produktif (Sumber:www.blokbojonegoro.com). Dari data tersebut dapat diketahui bahwa asumsi kekurangan produksi padi yang ingin dicapai Kabupaten Bojonegoro sebesar 112.139,21 ton. Selain itu konsumsi beras di Bojonegoro setahun hanya sekitar 450 ribu ton (<http://distan.bojonegorokab.go.id>). Hal ini menunjukkan bahwa Kabupaten Bojonegoro mempunyai potensi yang cukup besar untuk menjadi lumbung pangan negeri jika produktivitas padi bisa terus ditingkatkan secara stabil sehingga tidak hanya mampu mencukupi pangan di daerah Bojonegoro namun juga bisa menjadi lumbung pangan negeri.

Sejalan dengan upaya pemenuhan pangan tersebut, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro melalui Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Bojonegoro 2013-2018 mencanangkan visi yaitu “Terwujudnya Pondasi Bojonegoro Sebagai Lumbung Pangan Dan Energi Negeri Yang Produktif, Berdaya Saing, Adil, Sejahtera, Bahagia, dan Berkelanjutan”. Visi Bojonegoro sebagai lumbung pangan merupakan salah satu target yang ingin dicapai sebagai tempat penghasil, penyimpanan, pendistribusian, pengolahan, dan perdagangan pangan, dalam arti luas dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat, peningkatan usaha produktif pengolahan hasil pertanian, serta penyediaan stok pangan secara berkelanjutan. Guna mencapai target tersebut, Pemerintah Kabupaten

Bojonegoro mulai melaksanakan berbagai program untuk meningkatkan produksi pertanian. Namun, terdapat kendala utama peningkatan produksi yaitu ketersediaan air dalam pertanian (Buku Profil Kabupaten Bojonegoro, 2012). Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Bojonegoro berupaya mengatasi ketersediaan air.

Ciri khas Bojonegoro adalah adanya sungai Bengawan Solo yang melintasi kawasan ini. Secara umum kabupaten Bojonegoro hingga saat ini belum terbebas dari bencana alam banjir yang terjadi sepanjang musim penghujan dan bencana musim kekeringan. Kondisi topografi Kabupaten Bojonegoro yang dialiri Sungai Bengawan membelah bagian utara dan selatan Kabupaten Bojonegoro. Sepanjang aliran Sungai Bengawan Solo merupakan daerah dataran rendah hingga ke bagian utara, hal ini menjadikan wilayah Bojonegoro bagian utara selalu mendapatkan luapan air dari Bengawan Solo yang mengalirkan banjir kiriman dari hulu sungai di Jawa Tengah, demikian pula saat musim kemarau yang panjang masyarakat di daerah yang sulit pengadaan airnya akan menderita bencana kekeringan yang menyebabkan puso atau gagal panen hasil tanaman sawah masyarakat. Ada 17 kecamatan di Bojonegoro yang rawan kekeringan di antaranya wilayah Kecamatan Kepohbaru, Ngraho, Sukosewu, Tambakrejo, Ngambon, Dander, Kanor, Temayang, Bubulan, Sumberrejo, Purwosari, Kedewan, dan Malo. Selain itu, juga terjadi di wilayah Kecamatan Kedewan, Sugihwaras, Ngasem, Kasiman, serta Kecamatan Sekar (blokBojonegoro.com).

Target Bojonegoro untuk menjadi lumbung pangan negeri di pengaruhi oleh kondisi wilayah yang ada, seperti yang telah di jelaskan bahwa Bojonegoro berada



dalam dua musim yang masing masing mempunyai permasalahan, yaitu jika musim hujan mengalami banjir dan pada saat musim kemarau mengalami kekeringan. Untuk itu Pemerintah Daerah Bojonegoro melalui RPJMD Kabupaten Bojonegoro 2013-2018 telah menetapkan strategi untuk mengatasi hal tersebut dengan strategi pengembangan dan peningkatan layanan irigasi. Salah satu bentuk program yang dicanangkan adalah program pembangunan 1000 embung. Embung adalah bangunan konservasi air berbentuk kolam untuk menampung air hujan dan air limpasan (*run off*) serta sumber air lainnya untuk mendukung usaha pertanian. Program ini diharapkan bisa mengurangi kekeringan yang setiap tahun melanda sejumlah daerah di Bojonegoro, selain itu fungsi embung tersebut untuk menampung air saat musim penghujan, agar saat musim kemarau tiba persediaan air bagi warga yang dekat dengan embung tercukupi. Teknologi embung atau tandon air merupakan salah satu pilihan yang di buat pemerintah daerah untuk mengatasi permasalahan air di Bojonegoro.

Pemerintah Kabupaten Bojonegoro mengembangkan proyek pembangunan 1.000 embung atau waduk kecil di 28 kecamatan di wilayahnya. Program ini mulai dijalankan pada tahun 2013. Program pembangunan Embung diharapkan bisa mengurangi kekeringan yang tiap tahun melanda daerah. Menurut Kepala Dinas Pengairan Bojonegoro, Edy Susanto, mengatakan program 1.000 embung akan dipercepat, terutama di dataran tinggi di Bojonegoro bagian selatan yang kerap terjadi kekeringan dan krisis air bersih, antara lain Kecamatan Kedungadem, Sukosewu, Tambakrejo, Temayang, Gondang, Ngambon, Ngasem, Dander, Sekar, Ngraho, Kasiman, dan Kedewan. pembangunan ini diproyeksikan

dibangun minimal 100 hingga 180 unit embung tiap tahun. Setiap embung baru diproyeksikan bisa menampung air antara 15 ribu hingga 50 ribu meter kubik. (<http://nasional.tempo.co/bojonegoro>).

Berdasar uraian di atas, peneliti tertarik untuk meneliti pelaksanaan program pembangunan 1000 embung karena peneliti ingin mengetahui lebih mendalam mengenai pelaksanaan program pembangunan tersebut untuk mengatasi permasalahan air di Bojonegoro guna mewujudkan Bojonegoro sebagai lumbung pangan. Maka peneliti menganalisis dan mengkaji dalam bentuk skripsi dengan judul “ Program Pembangunan 1000 Embung Guna Mewujudkan Bojonegoro sebagai Lumbung Pangan” (Studi Pada Dinas Pengairan Bojonegoro dan Desa Kabupaten Bojonegoro).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan latar belakang dan fenomena yang telah diuraikan, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Pelaksanaan Program Pembangunan 1000 Embung Guna Mewujudkan Bojonegoro Sebagai Lumbung Pangan?
2. Apa Saja Faktor Pendukung Dan Penghambat Pelaksanaan Program Pembangunan 1000 Embung Guna Mewujudkan Bojonegoro Sebagai Lumbung Pangan

## **C. Tujuan Penelitian**

- 1 Mendeskripsikan dan menganalisis Pelaksanaan program pembangunan 1000 embung guna mewujudkan Bojonegoro sebagai lumbung pangan.
- 2 Mendeskripsikan dan menganalisis Faktor Pendukung Dan Penghambat Pelaksanaan Program Pembangunan 1000 Embung Guna Mewujudkan Bojonegoro Sebagai Lumbung Pangan

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

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan masyarakat diantaranya adalah:

1. Manfaat akademis
  - a) Dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam disiplin ilmu administrasi publik
  - b) Dapat mengetahui tentang Pelaksanaan program pembangunan 1000 embung guna mewujudkan Bojonegoro sebagai lumbung pangan
2. Manfaat praktis
  - a) Memberikan sumbangan referensi bagi penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan permasalahan yang sama.
  - b) Diharapkan penelitian ini memberikan wawasan dan gambaran bagi pemerintah dan pelaku yang terlibat dalam

Pelaksanaan program pembangunan 1000 embung guna mewujudkan Bojonegoro sebagai lumbung pangan

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

Secara garis besar skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab dengan beberapa sub bab. Agar mendapatkan arah dan gambaran yang jelas mengenai hal yang tertulis, berikut ini sistematika penulisannya secara lengkap.

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada bab ini membahas latar belakang masalah, perumusan masalah tujuan penelitian, manfaat penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika pembahasan.

##### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Menjelaskan kerangka teoritis yang didalamnya membahas landasan teori yang digunakan dalam pemecahan masalah berkaitan dengan judul atau tema yang diangkat oleh peneliti. Sehingga mempunyai acuan dalam melakukan penelitian berkaitan dengan pelaksanaan program pembangunan 1000 embung guna mewujudkan Bojonegoro sebagai lumbung pangan.

##### **BAB III : METODE PENELITIAN**

Menjelaskan tentang metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini mencakup materi yang terdiri dari : jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs

penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan metode analisis, keabsahan data

#### BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Menguraikan tentang gambaran umum yang meliputi data fokus pembahasan yang diperoleh selama penelitian. Penyajian data umum yang merupakan gambaran pada lokasi penelitian yang di susun menurut keperluan penilaian serta penyajian data fokus yang disesuaikan dengan fokus penelitian kemudian membahasnya.

#### BAB V : PENUTUP

Pada bab ini berisi uraian tentang kesimpulan hasil penelitian secara garis besar dari keseluruhan rangkaian penelitian sikripsi yang telah dibahas pada bab sebelumnya serta berisi uraian tentang saran yang direkomendasikan dengan harapan dapat berguna dan bermanfaat sebagai bahan masukan bagi pihak-pihak terkait.