

**EVALUASI KEBIJAKAN
GERAKAN MEMBANGUN EKONOMI
RAKYAT LAMONGAN BERBASIS PEDESAAN
(GEMERLAP) DALAM UPAYA
MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN
MASYARAKAT DI KABUPATEN LAMONGAN**
(Studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Kabupaten Lamongan)

SKRIPSI

**Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana pada
Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

**AGUNG BUDIONO
NIM: 135030100111122**



**Dosen Pembimbing :
Dr. Suryadi, MS**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG
2018**

MOTTO

Hari ini harus **lebih baik** dari **hari kemarin**

Jadikan setiap gerak dan langkahmu adalah

ibadah



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Evaluasi Kebijakan Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (GEMERLAP) Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Lamongan (Studi kasus pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan)

Disusun oleh : Agung Budiono

NIM : 135030100111122

Fakultas : Ilmu Administrasi

Program Studi : Administrasi Publik

Malang, Juli 2018

Mengetahui,

Komisi Pembimbing

Ketua,



Dr. Survadi, MS

NIP. 19601103 198703 1 003

TANDA PENGESAHAN SKRIPSI

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 19 Juli 2018
Jam : 08.00-09.00 WIB
Skripsi atas nama : AGUNG BUDIONO
Judul : Evaluasi Kebijakan Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (GEMERLAP) Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Lamongan (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Lamongan)

Dan dinyatakan LULUS

MAJELIS PENGUJI

Ketua



Dr. Suryadi, MS
NIP. 19601103 198703 1 003

Anggota,



Drs. Abdul Wachid, M.AP
NIP. 19561209 198703 1 008

Anggota,



Andhyka Muttaqin, S.AP., M.PA
NIP. 2011078504211001

PERNYATAAN ORISIONALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU) No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, Juli 2018

Mahasiswa



Nama : Agung Budiono

NIM : 135030100111122



Lampiran Curriculum Vitae**Detail Personal**

Nama : Agung Budiono
 Nomor Induk Mahasiswa : 135030100111122
 Tempat dan Tanggal Lahir : Lamongan, 10 Agustus 1993
 Agama : Islam
 Jenis Kelamin : Laki-laki
 E-mail : agungbudiono04@gmail.com

**Riwayat Pendidikan**

No	Nama Instansi	Tahun
1	TK Bina Lestari	1998-2000
2	SDN Bluluk III	2000-2006
3	SMP N 1 Bluluk	2006-2009
4	SMA N 1 Bluluk	2009-2012
5	Universitas Brawijaya	2013-2018

Pengalaman Organisasi

No	Nama Lembaga	Jabatan	Tahun
1	Racana Brawijaya UB	Anggota	2013-2015
2	Forkim	Staff Muda	2013
3	Fordi Mapelar UB	Anggota	2014

RINGKASAN

Agung Budiono, 2018, **Evaluasi Kebijakan Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (GEMERLAP) Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Kabupaten Lamongan (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Lamongan)**, Dr. Suryadi, MS, 112 Hal+xvi.

Penelitian ini berdasarkan pada adanya kebijakan yang memiliki fokus pada pedesaan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan, yaitu Gerakan membangun ekonomi rakyat Lamongan berbasis pedesaan (GEMERLAP). Kebijakan ini mengacu pada Peraturan Bupati Lamongan No 13 Tahun 2011 tentang Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan. Untuk mengetahui dampak dari kebijakan ini maka perlu diadakannya sebuah evaluasi. Peneliti ini ingin mendeskripsikan bagaimana evaluasi kebijakan GEMERLAP sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lamongan dan juga faktor pendukung serta penghambat kebijakan.

Metode dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif menggunakan beberapa teori yang mendukung yaitu administrasi publik, kebijakan publik dan evaluasi kebijakan publik. Fokus penelitian yaitu evaluasi kebijakan Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (GEMERLAP) (studi pada BAPPEDA Kabupaten Lamongan) serta faktor pendukung dan penghambat. Metode analisis data menggunakan analisis interaktif dengan empat cara yaitu pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Hasil analisis menunjukkan bahwa solusi yang diberikan pemerintah melalui GEMERLAP berjalan efektif dengan adanya peningkatan di setiap bidangnya, efisien karena hasil yang diperoleh daripada kelompok masyarakat dapat manfaatnya, dan juga respon yang diberikan oleh masyarakat terhadap kebijakan ini sangat baik di tandai dengan banyaknya permintaan bantuan/pengajuan proposal kegiatan serta menginginkan keberlanjutan kebijakan ini. Dari penelitian ini sebaiknya pemerintah Kabupaten Lamongan mempertahankan dan melanjutkan kebijakan ini, namun juga dengan meningkatkan koordinasi setiap unsur terkait. Seperti SKPD dan juga dengan *stakeholder's* untuk menunjang kelancaran setiap bidangnya.

Kata Kunci: Kebijakan Publik, Gemerlap, Evaluasi Kebijakan Publik, Evaluasi

SUMMARY

Agung Budiono, 2018, **Evaluation of the policy Movement Building Economics People's Lamongan Based on Rural (GEMERLAP) in an effort to improve public welfare (studies on Development Planning Agencies local Government of Lamongan)**, Dr. Suryadi, MS, 112 pages+ xvi.

This research is based on a policy focused on rural area which was conducted by the government of Lamongan Regency, namely Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (GEMERLAP). This policy refers to Peraturan Bupati Lamongan No. 13 tahun 2011 about Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (GEMERLAP). To know the impact of this policy, it is necessary to have an evaluation. This research aims to describe the evaluation of the GEMERLAP policy as an effort to improve public welfare in Lamongan regency as well as supporting factors and obstacles to policy.

This research was a descriptive research with a qualitative approach using several theories, which was public administration, public policy and public policy evaluation. This research was focused on the evaluation of GEMERLAP policy as well as the supporting and obstacle factors. The data collection was done by interactive analysis in four ways, namely data collection, data condensing, data presentation, and conclusion / verification.

The result of the research showed that the solution given by Lamongan Regency government through the GEMERLAP program run effectively, as there was an improvement in each sector. This program was efficient as the community got the benefit. As well as, the response given by the community is good indicated by the number of proposals submitted and the willing of program sustainability. The research showed that Lamongan government should continue the policy, but also by improving the coordination among each element, such as SKPD and others stakeholders to support the success of all sector.

Keywords: Evaluation, GEMERLAP, Public policy, Public policy evaluation.

KATA PENGANTAR

Puji syukur selalu peneliti ucapkan kepada Allah SWT, atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya kepada peneliti sehingga skripsi yang berjudul “EVALUASI KEBIJAKAN GERAKAN MEMBANGUN EKONOMI RAKYAT LAMONGAN BERBASIS PEDESAAAN (GEMERLAP) DALAM UPAYA MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI KABUPATEN LAMONGAN (studi pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan)” dapat terselesaikan. Shalawat serta salam senantiasa terlimpahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW, yang telah menjadi suri tauladan kepada peneliti dalam menjalani kehidupan di dunia. Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan oleh mahasiswa untuk menyelesaikan program sarjana (S-1) dan memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik (S.AP)

Pada proses penulisan skripsi ini hingga selesai, penulis banyak mendapat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
2. Drs. Andi Fefta Wijaya, MDA, Ph.D selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
3. Dr. Fadillah Amin, M.AP., Ph.D selaku Ketua Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
4. Dr. Suryadi, MS selaku Dosen Pembimbing yang telah berkenan untuk meluangkan waktu, memberikan pengarahan serta motivasi sehingga skripsi ini dapat terselesaikan;

5. Seluruh jajaran Dosen, Pengajar dan tenaga kependidikan di Fakultas Ilmu Administrasi khususnya jurusan Administrasi Publik yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat bagi penulis;
6. Seluruh pimpinan, staff, dan karyawan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya yang telah membantu dalam berbagai aktivitas selama di kampus;
7. Ibu Siti Sumi'ah selaku kepala sub bidang perekonomian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian serta memberikan data yang peneliti perlukan untuk menyelesaikan skripsi ini;
8. Kedua Orang Tua tercinta Bapak Maridi dan Ibu Supik, yang tak pernah putus mendoakan, memberikan *support* dan motivasi sehingga dapat menuntun penulis untuk menyelesaikan skripsi ini;
9. Ketiga saudara kandung terkasih Suendy Harianto, Aminah dan Ninik Winarti, beserta keluarga kecilnya serta seluruh keluarga besar yang juga senantiasa memberikan dukungan dalam berbagai bentuk untuk peneliti;
10. Teman-teman Racana Brawijaya khususnya angkatan 32 yang senantiasa berbagi semangat selama di Unit Kegiatan Mahasiswa Universitas Brawijaya;
11. Keluargaku kontrakan Kumis Kucing 11 D Ikhwanudin, Ade, Yogi, Anas, Arofiqi, dan Mauludin yang telah banyak memberikan bantuan, motivasi dan semangat selama merantau di Malang;
12. Kawan-kawan kepanitiaan dari berbagai kegiatan yang telah dijalani terutama Divisi Keamanan, Panitia Raja Brawijaya 2015 yang senantiasa memberikan berbagai dukungan;

13. Seluruh teman-teman Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi khususnya angkatan 2013 yang memberikan motivasi, kritik dan saran sehingga penelitian ini dapat terselesaikan;
14. Dan kepada seluruh pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan baik berupa materi, moril atau pun hal lain dalam proses penyelesaian skripsi ini.

Peneliti menyadari dan memohon maaf kepada seluruh pihak atas kesalahan dan kekeliruan baik disengaja maupun tidak. Oleh sebab itu demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, Juli 2018

Agung Budiono

DAFTAR ISI

MOTTO	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
TANDA PENGESAHAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	v
RINGKASAN	vi
SUMMARY	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GRAFIK	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Kontribusi Penelitian	10
E. Sistematika Penulisan	11
BAB II KAJIAN PUSTAKA	13
A. Administrasi Publik	13
B. Kebijakan Publik	15
1. Pengertian Kebijakan Publik	15
2. Siklus Skematik Kebijakan Publik	18
3. Bentuk Kebijakan Publik	19
C. Evaluasi Kebijakan Publik	22
1. Pengertian Evaluasi	22



2. Pendekatan Terhadap Evaluasi	23
a. Evaluasi Semu	26
b. Evaluasi Formal	26
c. Evaluasi Keputusan Teoritis	27
3. Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan Publik	29
a. Fungsi Evaluasi	29
b. Tujuan Evaluasi Kebijakan Publik	30
4. Teknik Evaluasi	31
5. Model-Model dan Kriteria Evaluasi Kebijakan Publik	32
6. Pendekatan Dalam Evaluasi	41
BAB III METODE PENELITIAN	44
A. Jenis Penelitian	44
B. Lokasi dan Situs Penelitian	45
C. Fokus Penelitian	47
D. Sumber dan Jenis Data	48
E. Instrumen Penelitian	50
F. Teknik Pengumpulan Data	51
G. Analisis Data	55
H. Keabsahan Data	57
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	59
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	59
1. Gambaran Umum Kabupaten Lamongan.....	59
a. Letak dan kondisi geografis	59
b. Kondisi Kependudukan	61
c. Visi Misi Kabupaten Lamongan	62
2. Gambaran Umum Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan.....	64
a. Visi Misi Bappeda	65
b. Kedudukan, Tugas dan Fungsi	67

3. Gambaran Umum GEMERLAP.....	68
a. Pengertian GEMERLAP	68
b. Maksud dan Tujuan	70
c. Sasaran Program	72
d. Ruang Lingkup Pelaksanaan	73
e. Struktur Tim Pelaksanaan	75
B. Penyajian Data dan Fokus Penelitian	77
1. Evaluasi Kebijakan GEMERLAP	77
a. Efektifitas	77
b. Efisiensi	83
c. Kecukupan	84
d. Pemerataan	89
e. Responsivitas	93
2. Faktor yang mempengaruhi Kebijakan GEMERLAP	94
a. Faktor Pendukung.....	94
b. Faktor Penghambat	95
C. Analisis dan Pembahasan	97
1. Efektivitas	97
2. Efisiensi	99
3. Kecukupan	100
4. Pemerataan	101
5. Responsivitas	104
6. Faktor yang mempengaruhi Kebijakan GEMERLAP	105
a. Faktor Pendukung	105
b. Faktor Penghambat	106
BAB IV PENUTUP`	108
A. Kesimpulan	108
B. Saran	110
DAFTAR PUSTAKA	111

DAFTAR TABEL

No	Judul	Hal.
1	Tiga Pendekatan Evaluasi.....	25
2	Kriteria-Kriteria Evaluasi Kebijakan	34
3	Jumlah Desa, Kelurahan, Dusun, RW dan RT Menurut Kecamatan di Kabupaten Lamongan	61
4	Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Lamongan 2016	62
5	Keselaran Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran Bappeda Kabupaten Lamongan Tahun 2016-2021	66
6	Ruang Lingkup Kegiatan	74
7	Struktur Tim Pelaksana GEMERLAP Kabupaten Lamongan	75
8	Produksi Padi, Jagung dan Kedelai	80
9	Produksi Ikan	81
10	Produksi Ternak	81
11	Jumlah Industri	81
12	Nilai PDRB adhb, Pertumbuhan Ekonomi dan Pendapatan Perkapita ..	81
13	Susunan keanggotaan tim pelaksana GEMERLAP	90

DAFTAR GRAFIK

No	Judul	Hal.
1	Persentase Penduduk Miskin Indonesia, 2015-2016	2
2	Persentase Penduduk Miskin Kabupaten Lamongan	6
3	Struktur Ekonomi Lamongan	8



DAFTAR GAMBAR

No Judul	Hal.
1 Siklus Skematika Kebijakan Publik	18
2 Analisis Data Model Interaktif	55
3 Peta Kabupaten Lamongan	60
4 Struktur Organisasi Bappeda Kabupaten Lamongan	65



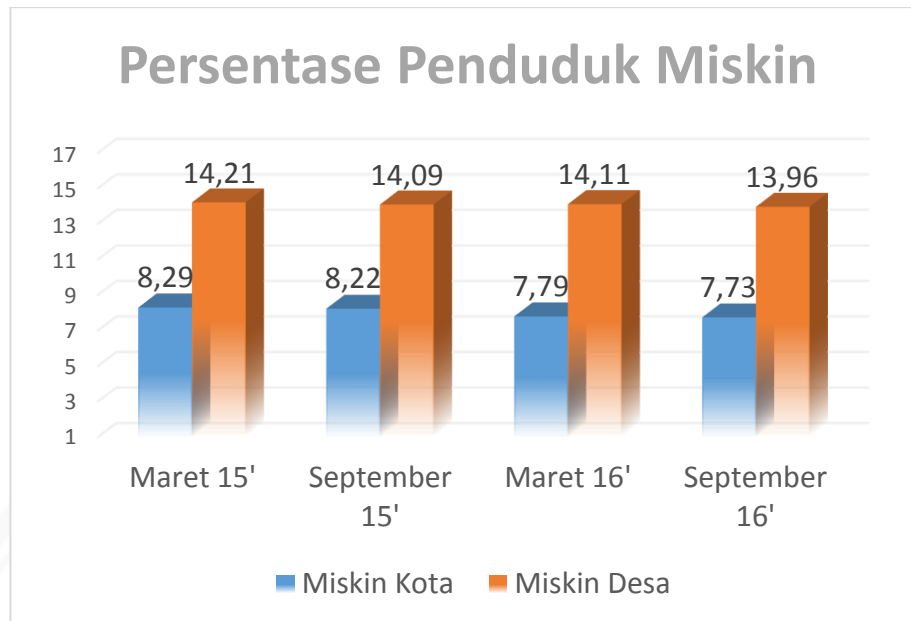
BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar dan salah negara yang luas. Luas wilayah Indonesia pada tahun 2014 sebesar 1.913.578,68 km² (Sumber: www.kemendagri.go.id, 2015). Pembagian wilayah administrasinya terdiri dari provinsi, kabupaten/ kota, kecamatan, kelurahan, dan desa. Menurut Peraturan Kepala Badan Pusat Statistik Nomor 66 Tahun 2016 tentang Kode dan Nama Wilayah Kerja Statistik Tahun 2016 rincian wilayah administrasi Indonesia 34 Provinsi, 416 kabupaten, 98 kota, 7.083 kecamatan, dan 82.038 desa (Sumber: www.bps.go.id). Dari data tersebut dapat diketahui bahwa negara Indonesia, negara yang didominasi dengan daerah pedesaan.

Pembukaan UUD 1945 dalam alinia keempat tercantum jelas tujuan Negara, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Berdasarkan tujuan Nasional tersebut, dalam rangka mewujudkannya semestinya pemerintah menitikberatkan pembangunan guna untuk mensejahterakan yang ada di daerah pedesaan. Hal ini dikarenakan sebagian besar rakyat Indonesia adalah masyarakat pedesaan serta mayoritas yang menjadi masyarakat miskin dan tertinggal yang berada di pedesaan.

Grafik 1 Persentase Penduduk Miskin Indonesia, 2015-2016

Sumber: BPS Pusat, 2016

Berdasarkan grafik di atas tampak bahwa mayoritas penduduk miskin yang ada di Indonesia berada di daerah pedesaan. Pada Maret 2015 penduduk miskin kota sebesar 8,29 persen sedangkan di desa 14,21 persen, masih di tahun yang sama namun di bulan September penduduk miskin kota 8,22 persen, penduduk miskin desa 14,09 persen. Di tahun 2016 mengalami penurunan baik persentase kemiskinan yang ada di kota maupun yang ada di desa. Maret 2016 penduduk miskin kota 7,79 turun menjadi 7,73 di bulan September, sedangkan penduduk miskin desa 14,11 persen di bulan Maret turun 0,15 persen di bulan September atau sebesar 13,96. Adapun setiap tahunnya mengalami penurunan, namun tetap jumlah kemiskinan tertinggi berada di desa.

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau

hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Tercatat 82.038 masyarakat Indonesia berada di lingkungan pedesaan. Sedangkan, masalah yang ada sekarang ini semakin kompleks, bukan hanya yang ada di perkotaan tetapi juga yang ada di dalam kehidupan dipedesaan. Mulai dari masalah pemerintahan hingga masalah kehidupan bermasyarakat. Permasalahan yang banyak terjadi pada masyarakat pedesaan karena faktor ekonomi yaitu kemiskinan, pengangguran dan kebodohan (Wisadirana, 2005:15).

Semakin kompleksnya permasalahan yang timbul, maka berimbas pada kesejahteraan yang ada dalam masyarakat. Kesejahteraan bisa dari beberapa faktor yang mempengaruhi, termasuk pembangunan. Pembangunan desa diartikan Maskun (1995) dalam Wisadirana (2004: 81) sebagai “seluruh kegiatan pembangunan yang berlangsung di desa yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat dan dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan kemandirian dan keswadayaan agar masyarakat mampu mengangkat dirinya untuk lebih baik”.

Data wilayah Lamongan terdiri atas 27 kecamatan, 462 desa, 12 kelurahan dan 1.431 dusun (Badan Statistik Kabupaten Lamongan, 2016). Besarnya jumlah desa serta tingginya potensi yang jika mampu mengembangkan ini lah yang menjadikan Pemerintah Kabupaten Lamongan mengadakan kebijakan yang berbasis pada daerah pedesaan. Kebijakan menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah “rangkaiian konsep, keputusan dan asas yang menjadi garis besar dan rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintah, organisasi dan sebagainya)” (1997:131). Kebijakan Gemerlap

sebagai acuan langkah pemerintah Kabupaten Lamongan dalam menjalankan rencana, khususnya untuk daerah yang ada di pedesaan guna meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat desa.

Pemerintah Kabupaten Lamongan mengadakan kebijakan yang berbasis pada pedesaan, faktor utama yang mendasari adalah karena besarnya potensi yang ada desa atau kelurahan di Kabupaten yang mencapai 462 Desa/kelurahan. Besarnya angka potensi yang dapat dikembangkan namun perlu juga perbedayaan secara optimal, mulai dari sektor pertanian, perikanan, perternakan, koperasi, industri dan perdagangan menjadi perhatian besar bagi pemerintah Lamongan dalam upaya mensejahterakan masyarakat di wilayah pedesaan. Dengan segala potensi yang ada di masyarakat pedesaan Pemerintah Lamongan bertekad mengoptimalkannya dengan inovasi kebijakan, kebijakan Gerakan Membangun Ekonomi Masyarakat Lamongan Berbasis Pedesaan atau yang disingkat GEMERLAP.

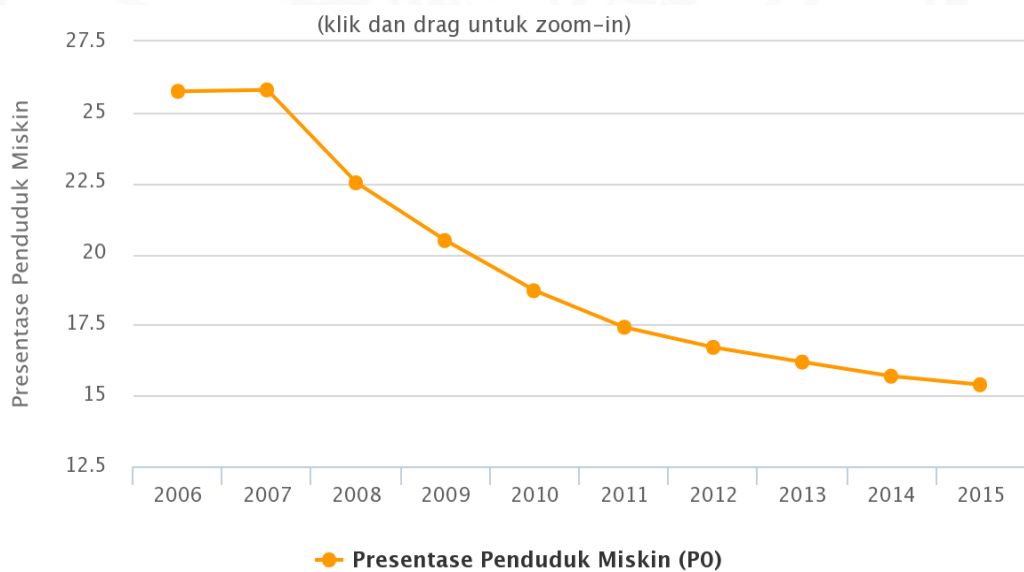
Kebijakan GEMERLAP, merupakan kebijakan daerah Kabupaten Lamongan yang dilakukan dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan dengan melakukan perberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan (Pemerintah Kabupaten Lamongan, 2011:6). Kebijakan ini memiliki peran memberdayakan masyarakat yang memiliki fokus di area pedesaan. Dasar hukum pelaksanaan program GEMERLAP ini Peraturan Bupati Lamongan No 13 Tahun 2011 tentang Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan. Selanjutnya, didukung dengan Surat Keputusan Bupati Lamongan No 188/76/Kep/413.013.2011 Tentang Tim Pelaksana Program GEMERLAP. Melalui

kebijakan Gemerlap ini, Pemerintah Lamongan mendapatkan penghargaan *Inovation Government Award* (IGA) dalam upaya pemberdayaan masyarakat yang terima langsung oleh bupati Lamongan, H. Fadeli, SH, MM. Penghargaan ini diterima pada tanggal 13 Maret 2013 dari Kementrian Dalam Negeri sebagai wujud penyelenggaraan pemerintah daerah yang inovatif. (sumber: <https://lamongankab.bps.go.id/linkTabelStatistik/view/id/676>, di akses pada pukul 16.39, 05 September 2017)

Kebijakan Gemerlap berlandaskan pada Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2011, Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (Gemerlap) kebijakan Pemerintah dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan untuk meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat, sekaligus adalah satu kebijakan untuk mengatasi masalah kemiskinan, dan meningkatkan kesempatan kerja masyarakat pedesaan. Kebijakan Gemerlap melibatkan kerjasama antara pemerintah daerah dan masyarakat lokal dalam mengelola berbagai sumberdaya yang dimiliki daerah. Kebijakan Gemerlap ini mulai dilaksanakan pada tanggal 14 Juni 2011 yang kemudian mendapatkan apresiasi dari para *stakeholder* di Kabupaten Lamongan, terbukti dengan banyaknya usulan kegiatan untuk mengembangkan produktifitas area pedesaan baik dari pemerintah desa maupun dari kelompok masyarakat. Sasaran kebijakan ini adalah untuk meningkatkan kemandirian masyarakat desa dan meningkatkan produk yang telah berkembang yang harapannya kemudian dapat menjadi produk unggulan dari desa tersebut

Pertumbuhan ekonomi masyarakat Lamongan mengalami perkembangan. Terbukti dengan menurunnya jumlah pengangguran. Jumlah pengangguran terbuka di Kabupaten Lamongan pada tahun 2017 mencapai 22.115 orang, 3,56 persen dari total jumlah penduduk Lamongan mengalami penurunan sekitar 3.837 jiwa jika dibanding dengan tahun 2016 yakni 25.952 jiwa atau 4,1 persen dari total jumlah penduduk. Banyak mendapat apresiasi dari berbagai pihak, khususnya dari kalangan pemilik UMKM dan masyarakat pedesaan yang menerima bantuan. Pertumbuhan ekonomi masyarakat mengalami perkembangan, juga dapat dilihat dari data di bawah ini :

Grafik 2 Persentase Penduduk Miskin Kabupaten Lamongan



Sumber: BPS Lamongan, 2017

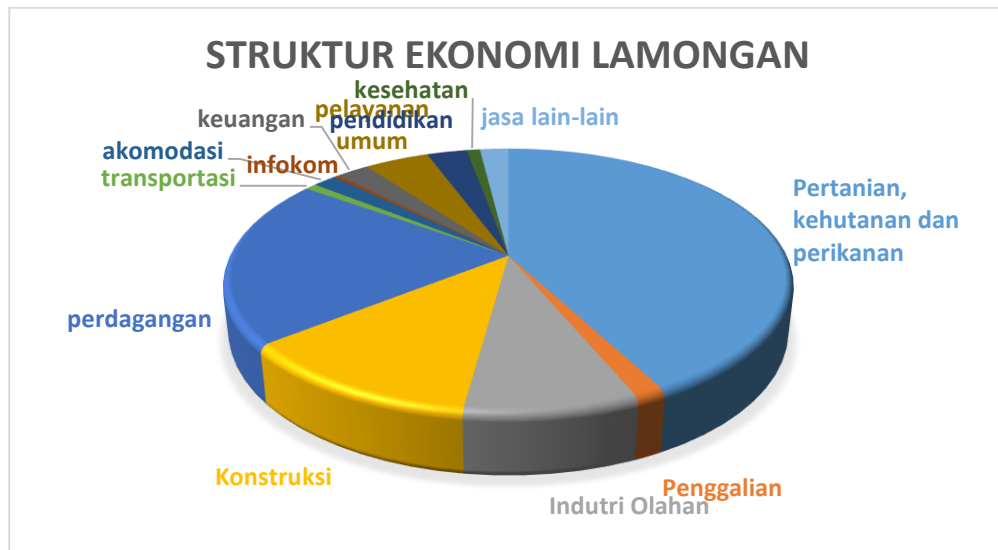
Berdasarkan grafik di atas persentase penduduk miskin di Kabupaten Lamongan selama 10 tahun terakhir terus mengalami penurunan. Tercatat semenjak penerapan kebijakan GEMERLAP dari tahun 2011 juga mengalami penurunan persentase angka kemiskinan. Tahun 2011 persentase angka

kemiskinan 17,41 persen, kemudian tahun 2012 menurun menjadi 16,7. Di tahun berikutnya turun sebesar 0,52 persen atau sebesar 16,18 persen. Semakin membaik di tahun berikutnya, menandakan jika kebijakan yang dijalankan pemerintah memiliki dampak positif untuk perekonomian masyarakat. Tahun 2014 persentase kemiskinan menjadi 15,68 dan terus menurun 15,38 pada tahun 2015.

Menurunnya angka kemiskinan di suatu daerah merupakan tanda bahwa kebijakan yang dijalankan terlaksana sesuai dengan yang diharapkan, tentu pula di barengi dengan pertumbuhan perekonomian. Pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai proses kenaikan output perkapita dalam jangka panjang (Boediono, 1985). Bertumbuhnya struktur perekonomian suatu daerah dapat dilihat dari total Pendapatan Daerah Regional Bruto (PDRB). Diketahui PDRB Kabupaten Lamongan mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2011 total nilai PDRB Lamongan sebesar 18,2 triliun, di tahun berikutnya naik menjadi 20,5 triliun. Tahun 2013 sebesar 23 triliun, tahun selanjutnya naik 2,7 triliun atau sebesar 25,7 triliun, tahun 2015 sebesar 28,8 triliun dan yang terakhir tahun 2016 31,7 triliun. Dari total PDRB Kabupaten Lamongan yang mendominasi adalah sektor pertanian dan perikanan. Karena masih banyak lahan pertanian serta Kabupaten Lamongan berada di pesisir pantai utara, tidak asing jika penyumbang pendapatan terbesar adalah dari sektor pertanian dan perikanan.

Pemasukan terbesar PDRB adalah dari sektor pertanian dan perikanan, namun masih banyak pula sektor-sektor yang lain yang menjadi titik sasaran pengembangan. Titik sasaran pengembangan potensi ekonomi rakyat yang ada di Lamongan sebagai berikut:

Grafik 3 Struktur Ekonomi Lamongan



Sumber: Hasil olah penulis berdasarkan pedoman Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Lamongan Tahun 2016

Berdasarkan data PDRB di atas menyebutkan sektor pertanian, kehutanan dan perikanan memberikan kontribusi besar terhadap PDRB Kabupaten Lamongan yaitu sebesar 38,58 persen. Selanjutnya disusul sektor perdagangan dengan 18,87 persen, kemudian konstruksi 11,11. Meningkat dari tahun sebelumnya 10,77 persen, meningkat karena semakin cepatnya pembangunan di Indonesia. Sektor industri olahan 7,73 persen, pelayanan umum 4,05 persen, infokom 6,30 persen. Sektor infokom meningkat dari tahun sebelumnya yaitu 6,25 persen, peningkatan ini di alami karena semakin berkembangnya informasi dan teknologi di dewasa ini. Dan sektor-sektor yang lainnya yang memberikan kontribusi untuk PDRB Kabupaten Lamongan seperti, akomodasi 1,51 persen, keuangan 2,04 persen, transportasi 0,79 persen, kesehatan 0,83 persen, dan jasa lainnya 1,79 persen.

Nugroho (2004) menggambarkan secara singkat siklus kebijakan publik dimulai dari adanya sebuah isu/ masalah publik, perumusan kebijakan publik,

kemudian implementasi kebijakan publik lalu dilakukan sebuah evaluasi kebijakan publik untuk mendapatkan *output* dari sebuah kebijakan yang berjalan. Dalam kebijakan GEMERLAP ini jika dimasukkan kedalam siklus kebijakan publik telah berada pada tahap implementasi. Berjalan dengan baik serta efektifitas kebijakan ini perlu dilakukan sebuah monitoring. Dampaknya dari sebuah kebijakan pemerintah dapat diketahui dengan adanya evaluasi. Keberhasilan kebijakan ini adalah berkaitan dengan pembangunan di daerahnya masing-masing meningkat yang berimbas pada tingkat kesejahteraan masyarakat. Dari uraian latar belakang diatas peneliti merasa tertarik untuk membuat judul **“Evaluasi Kebijakan Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (Gemerlap) Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteran Masyarakat di Kabupaten Lamongan (Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Lamongan)”**. Peneliti ingin mengetahui evaluasi kebijakan serta mengetahui faktor pendukung serta hambatan dalam penerapan kebijakan GEMERLAP ini.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, maka peneliti membuat suatu rumusan masalah, yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana evaluasi Kebijakan GEMERLAP sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat oleh BAPPEDA di Kabupaten Lamongan?
2. Apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat kebijakan GEMERLAP oleh BAPPEDA di Kabupaten Lamongan?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah yang diambil, maka tujuan penelitian ini yaitu:

1. Untuk menjelaskan dan mendiskripsikan evaluasi Kebijakan GEMERLAP sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Lamongan
2. Untuk mengetahui dan mendiskripsikan faktor pendukung dan penghambat dalam kebijakan GEMERLAP sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Lamongan

D. Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian diharapkan dapat diperoleh manfaat sebagai berikut :

1. Aspek Teoritis

Peneliti diharapkan dapat dijadikan sumbangan bahan untuk Ilmu Administrasi publik terutama dalam pembahasan yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan, pemberdayaan masyarakat dan pengembangan potensi di daerah pedesaan.

2. Aspek Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan atau sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupaten Lamongan, khususnya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Lamongan sebagai pihak penyelenggara kebijakan dalam upaya mewujudkan kesejahteraan untuk masyarakat daerah serta menjadi masukan menentukan arah dan prioritas dalam melakukan pembangunan.

E. Sistematika Penelitian

Adapun sistematika dalam penyusunan skripsi ini secara garis besar pokok-pokok isi yang terkandung di dalam setiap bab adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi pendahuluan yang menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, serta sistematika pembahasan. Penulisan ini dilatar belakangi adanya program yang dilaksanakan, tentu untuk mengetahui efektifitas program tersebut perlu di adakah sebuah evaluasi. Rumusan masalah yang digunakan dalam penelitian ini ada dua yaitu, 1. Bagaimana efektifitas Kebijakan GEMERLAP sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat oleh BAPPEDA di Kabupaten Lamongan, 2. Apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan kebijakan GEMERLAP oleh BAPPEDA di Kabupaten Lamongan.

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 menganalisis permasalahan. Adapaun konsep dan terori yang pakai dalam penelitian ini adalah Administrasi Publik, Kebijakan Publik, Evaluasi Kebijakan Publik, pendekatan terhadap evaluasi, teknik evaluasi, model-model dan kriteria evaluasi kebijakan publik, dan pendekatan dalam evaluasi.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang metode penelitian yang dipakai oleh peneliti, focus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrument penelitian, serta analisis data.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berkaitan mengenai data-data yang berkaitan dengan gambaran umum masalah yang diteliti. Berkaitan dengan tujuan penelitian dan sesuai dengan fokus penelitian. Data yang telah dikumpulkan kemudian di analisis dan diinterprestasikan.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya serta saran yang dapat penulis berikan dalam permasalahan penelitian.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

Dalam kehidupan sehari-hari dari lahir hingga akhir hayat di dalam suatu negara kita tidak dapat terlepas dengan administrasi. Di mulai dari baru lahir, ada yang namanya surat kelahiran, akta kelahiran beranjak mulai berumur harus sudah memiliki KTP (Kartu Tanda Penduduk), lulus sekolah melanjutkan kerja membutuhkan SKCK, atau lanjut kuliah hingga akhir umur tetap akan berurusan dengan administrasi terlebih administrasi negara /publik. Kata “admistrasi” yang kita kenal saat ini di Indonesia berasal dari banyak istilah diantaranya, yaitu *administrare* (latin), *administration* (Inggris) dan *administratie* (Belanda) mempunyai pengertian yang berbeda. Administrasi (terjemah bahasa latin) berarti adalah suatu kegiatan yang bersifat memberikan pelayanan atau servis sesuai dengan kebijakan yang ditentukan oleh yang memberikan tugas, kewajiban dan tanggungjawab kepadanya. (Sjamsiar, 2010:1)

Sedangkan administrasi (terjemahan bahasa Inggris) adakah suatu kegiatan yang punya makna luas meliputi segenap aktivitas untuk menetapkan kebijakan serta pelaksanaannya. Sementara administrasi (terjemahan bahasa Belanda) adalah suatu kegiatan yang sifatnya hanya terbatas pada catat mencatat atau ketatausahaan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2001), administrasi diartikan sebagai:

(1) Suatu usaha dan kegiatan yang meliputi penetapan-penetapan tujuan serta penetapan cara-cara penyelenggaraan pembinaan organisasi; (2) usaha dan kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan untuk mencapai tujuan; (3) Kegiatan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan; (4) kegiatan kantor dan tata usaha.

Demikian beberapa pengertian arti administrasi yang berkembang di Indonesia, dari keseleruhan penulis mengambil kesimpulan bahwa administrasi merupakan suatu kegiatan yang untuk menyelenggarakan kebijakan yang berkaitan dengan usaha-usaha di dalam pemerintahan.

Administrasi di dalam kalangan akademisi banyak di dengar dengan beberapa kata, seperti “administrasi bisnis”, “administrasi perkantoran”, dan juga “administrasi publik”. Menurut R. C. Chandler dan J. C. Plano (1988) dalam “*Publik Administration Dictinary*” administrasi publik ialah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan kebijakan publik. (dikutip dari Sjamsiar, 2010:114)

Menurut John M. Pfinner & Robert V Presthus (1960) dikutip dari Sjamsiar (2010:114), administrasi publik yaitu

(1) publik administration involves the implementation of publik policy which has been determinae by representative political bodies; (2) Public administration may be defined as the coordination of individual and group effort to carry out publik policy, it is mainiy accuped with the daily work of government; (3) Insum, Public administration concered wth carrying out publik policies, encompassing innumerable skills and techniques large numbers of people.

Secara singkat dijelaskan bahwa administrasi publik merupakan bagian dari yang berkaitan mengimplementasikan kebijakan pemerintah mulai dari yang bersifat usaha-usaha perorangan hingga kelompok, memberikan arahan

serta terutama yang meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah. Dijelaskan pula oleh Nicholas Henry yg dikutip dari Sjamsiar (2010:116),

Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungan dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial.

Administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan nilai efektif, efisien dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lebih baik. Dengan demikian pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat di harapkan menjangkau masyarakat secara keseluruhan.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan sering kita dengar, terlebih bagi kalangan akademisi. Bahkan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara kita tidak dapat terlepas dengan kebijakan, dari baru lahir hingga meninggal. Semua sendi kehidupan dari bangun tidur hingga tidur kembali memiliki hubungan dengan kebijakan di dalam suatu negara. Kebijakan menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah “rangkaian konsep, keputusan dan asas yang menjadi garis besar dan rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintah, organisasi dan sebagainya)” (1997:131). Menurut Carl Fried rich, ia menambahkan kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan

peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. (Dikutip Winarno, 2014:20) Istilah kebijakan digunakan secara luas, gabungan satu kata yang menjadi satuan makna dengan “kebijakan” banyak kita dengar seperti “Kebijakan Luar Negeri”, “Kebijakan Pembangunan”, “Kebijakan Publik”.

Istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), *standart*, proposal, dan *grand design*. (Charles O. Jones:1984). Secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Budi Winarto:2014). Definisi singkat dari Eystne (1971:18) bahwa kebijakan publik ialah “*the relationship of governmental unit to its environment*” (antar hubungan yang berlangsung di antara unit/ satuan pemerintah dengan lingkungannya). Istilah kebijakan memang lebih sering dipergunakan dalam konteks tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh para aktor dan institusi-intitusi pemerintah, serta perilaku negara pada umumnya (United Nation, 1975;Nevil Johnson,1980). Oleh karea itu pasti memiliki kaitan langsung dengan masalah publik. Publik dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia di artikan “orang banyak (umum)” (1997:793).

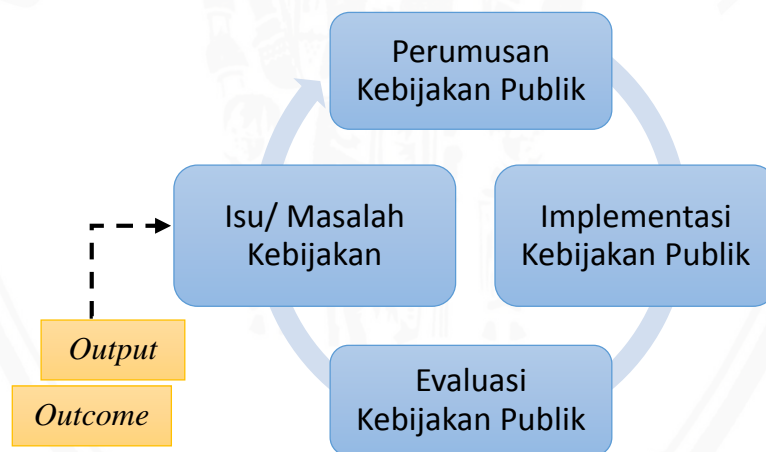
Pengertian “kebijakan” jika dalam tatanan pemerintah banyak kita dengar dengan gabungan kata “publik”, karena berkaitan dengan pemerintah, negara dan orang banyak atau masyarakat. “Kebijakan” dan “Publik” merupakan 2 kata memiliki makna masing-masing yang kemudian disatukan menjadi satu makna. Secara tradisional, bila kebijakan publik dipandang sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maka *domain* studi kebijakan publik dapat dilihat dari ruang lingkup aktivitas pemerintah. Definisi lainnya, Kebijakan Publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Anderson, 2016).

Definisi yang diberikan oleh Friedrich (dikutip Winarno, 2014:21) menyangkut dimensi yang luas karena kebijakan tidak hanya dipahami sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok maupun oleh individu. Selain itu, gagasan bahwa kebijakan mencakup perilaku yang mempunyai maksud yang layak mendapat perhatian dan sekaligus harus dilihat sebagai bagian definisi kebijakan publik yang penting, sekalipun maksud atau tujuan dari tindakan-tindakan pemerintah yang dikemukakan dalam definisi ini mungkin tidak selalu mudah difahami. Oleh karena itu, dalam perkembangannya kebijakan publik perannya bukan hanya dari pemerintah tetapi dari para *stakeholder* yang memiliki andil dalam perumusan kebijakan publik.

2. Siklus Skematik Kebijakan Publik

Pandangan tradisional kebijakan publik beranggapan bahwa kebijakan publik hanya berkaitan dengan segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah. Padahal dalam kenyataannya, yang di analisis dalam proses kebijakan publik menyangkut banyak pihak yang terkait memiliki cakupan yg cukup luas dan tidak hanya identik dengan lembaga (intitusal) formal atau pemerintahan. Guna untuk mengetahui lingkup kebijakan publik, perlu kita fahami tentang siklus sistematika kebijakan publik. Nugroho (2014) menggambarkan siklus kebijakan publik sebagai berikut:

Gambar 1 Siklus Skematika Kebijakan Publik



Sumber : Nugroho, 2014

Dari gambar tersebut dapat dijelaskan dalam sekuensi sebagai berikut :

- a) Terdapat isu atau masalah publik. Disebut isu publik apabila masalahnya bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang seorang, dan

memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan.

- b) Isi ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan kebijakan ini akan menjadi hukum bagi seluruh negara dan warganya termasuk pimpinan negara.
- c) Setelah dirumuskan kemudian kebijakan ini dilaksanakan baik oleh pemerintah, masyarakat ataupun pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
- d) Namun di dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru, sebagai penilaian apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar, serta diimplementasikan dengan benar pula.
- e) Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dimanfaatkan langsung oleh si pemanfaat.
- f) Di dalam jangka panjang tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk *impact* kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut. (Nugroho: 2014)

GEMERLAP merupakan kebijakan dari pemerintah Kabupaten Lamongan, dalam pengimplementasiannya melibatkan banyak *stakeholder* terkait. Karena masih dikategorikan sebagai kebijakan oleh karenanya untuk dapat mengetahui seberapa besar efektif perkembangannya untuk mencapai tujuan perlu diadakan sebuah evaluasi.

3. Bentuk Kebijakan Publik

Bentuk kebijakan publik tergantung dari pertimbangan mana yang memiliki unsur terkuat untuk membentuk kebijakan tersebut, bisa dari sisi agama, budaya, politik dan juga ekonomi tergantung pertimbangan mana lebih dibutuhkan oleh suatu daerah. Masing-masing memiliki pandangan dan orientasinya masing-masing. Setiap daerah yang memiliki kebudayaan sendiri-sendiri tentu akan banyak mempengaruhi suatu bentuk kebijakan

publik. Sejalan dengan berbagai pertimbangan tersebut, kebijakan publik dapat dibedakan dalam beberapa bentuk sebagai berikut:

- a) Berupa aturan atau ketentuan yang mengatur kehidupan masyarakat (regulasi)

Undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden dapat digolongkan dalam bentuk ini. Sebagai aturan yang mengatur tata kehidupan bermasyarakat, kebijakan dapat berubah sesuai dengan perubahan masyarakat dan sasaran-sasaran yang ingin dicapai pada suatu waktu.

- b) Distribusi atau alokasi sumber daya

Kebijakan ini bermula pada tindakan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah yang umumnya tidak dapat memanfaatkan fasilitas yang disediakan secara umum. Dalam proses perkembangan lebih lanjut, kebijakan ini ditunjukkan untuk mengimbangi berbagai kesenjangan antar golongan dan daerah dalam suatu negara. Ini disebabkan oleh berbagai kebijakan pembangunan yang ada, daerah-daerah maju menjadi semakin tertinggal, baik di negara berkembang maupun negara maju menjadi semakin tertinggal tanpa ada kebijakan khusus dalam pendistribusian atau alokasi sumber daya atau fasilitas yang dimaksud.

- c) Redistribusi atau re-alokasi

Kebijakan ini merupakan usaha perbaikan kepincangan sebagai akibat dari kesalahan kebijakn distribusi sebelumnya. Sasarannya adalah

pada pemerataan ekonomi dalam masyarakat. Untuk itu, kegiatan ekonomi golongan maju sedikit lebih dibebani untuk memberikan fasilitas bagi yang lemah.

d) Pembekalan atau pemberdayaan

Pembekalan atau pemberdayaan ini yang dimaksudkan untuk memodali atau melengkapi masyarakat dengan sarana-sarana yang perlu agar dapat berdiri sendiri. Tujuan dari kebijakan ini mirip dengan kebijakan yang kedua, yakni untuk pemerataan. Namun, lebih ditekankan pada pemerataan kemampuan, untuk kemudian dapat berkembang sendiri. Kebijakan ini dapat mengambil bantuan langsung dari pemerintah, untuk menambah sarana prasarana yang kemudian untuk mengembangkan potensi dari daerah yang mendapat bantuan.

e) Etika

Etika merupakan aturan-aturan moral berdasarkan kaidah yang berlaku, baik yang berupa aturan agama maupun adat dijadikan arahan atau pedoman bagi tindakan pemerintah. Kebijaksanaan pemerintah untuk memperlakukan aturan-aturan tersebut merupakan kebijakan pelaksanaan (*implementation policy*)

Berdasarkan kajian teori di atas, program GEMERLAP dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk kebijakan yang tersebut diatas terutama pada poin d. Yaitu, pembekalan atau pemberdayaan karena faktor utama adanya program ini adalah guna untuk mengembangkan usaha yang telah ada di masyarakat. Di harapkan dengan kebijakan GEMERLAP

masyarakat yang memiliki UMKM semakin diberdayakan. Karena kebijakan ini menjadi kepentingan banyak pihak, sebagai salah satu bentuk kebijakan publik, maka perlu dilaksanakan evaluasi untuk mengetahui keefektifan dari kebijakan publik tersebut dalam upaya mencapai tujuannya.

C. Evaluasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Evaluasi

Setiap pelaksanaan kebijakan memiliki tanggungjawab terhadap *stakeholder*, bahkan lebih utamanya kepada masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan. Masyarakat sebagai pihak yang menerima pelayanan, sedangkan pemerintah sebagai pihak yang mengaplikasikan kebijakan. Pengaplikasian kebijakan ini adalah *output*. Namun, yang sering terjadi pemerintah mengalami kesulitan untuk memonitoring dari setiap kegiatan dalam upaya pencapaian tujuan sebuah kebijakan. Padahal proses pengaplikasian ini penting untuk mencapai tujuan akhir, serta sebuah kebijakan tidak bisa dilepas begitu saja tanpa pengawasan dan koreksi selama maupun sesudah kebijakan itu berlangsung. Oleh karenanya perlu diadakan sebuah evaluasi guna mengetahui faktor pendukung dan penghambat.

Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen yaitu perencanaan, organisasi, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi. Tanpa evaluasi, maka tidak akan diketahui bagaimana kondisi objek evaluasi tersebut dalam rancangan, pelaksanaan serta hasilnya. Istilah evaluasi

menjadi kosa kata dalam bahasa Indonesia, akan tetapi kata ini adalah serapan dari bahasa Inggris yaitu *evaluation* yang berarti penialaian atau penaksiran (Echols dan Shadily, 2000: 220). Mengikuti William N. Dunn (1999: 608-610), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik.

Evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

2. Pendekatan Terhadap Evaluasi

Evaluasi mempunyai dua aspek yang saling berhubungan yaitu, penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program dan aplikasi serangkaian nilai untuk memantau hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan.

Pemantauan dalam suatu proses menganalisa menjadi sangat penting, yang kemudian muncul pendekatan ini dalam dua istilah utama

1. Jenis-jenis pengendalian. Pendekatan pemantauan dapat berbeda dalam pengendaliannya (kontrol) atas tindakan kebijakan. Hanya satu pendekatan (yakni eksperimentasi sosial) yang secara langsung mengontrol masukan dan proses kebijakan
2. Jenis-jenis informasi yang dibutuhkan. Pendekatan pemantauan dapat pula berbeda menurut informasi yang mereka perlukan. Beberapa pendekatan (yakni eksperimentasi sosial dan auditing sosial) mengharuskan dikumpulkannya informasi baru. (Dunn, 2003:519)

Namun demikian tiap pendekatan tersebut memiliki sifat yang sama. Pertama, berusaha memantau hasil kebijakan yang relevan. Kedua, pendekatan pemantauan adalah berfokus pada tujuan. Dengan keyakinan akan meningkatkan kepuasan, nilai atau kesempatan serta memecahkan masalah kebijakan. Yang ketiga adalah berorientasi pada perubahan (*change-oriented*). Keempat adalah pendekatan pemantauan memungkinkan klasifikasi silang atas keluaran dan dampak dengan variabel lain. Persamaan yang terakhir yaitu pendekatan mengukur tindakan dan hasil kebijakan secara objektif maupun subjektif.

Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi di dalam analisis kebijakan publik, seperti yang diuraikan di atas. Dalam kenyataannya, masing-masing dari pendekatan untuk pemantauan yang diuraikan diatas tersebut sering dalah disebut sebagai pendekatan untuk “penelitian evaluasi” atau “evaluasi kebijakan”. Menjadi sangat penting untuk membedakan beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan. Berikut tiga pendekatan Evaluasi kebijakan:

Tabel 1 Tiga Pendekatan Evaluasi

PENDEKATAN	TUJUAN	ASUMSI	BENTUK-BENTUK UTAMA
Evaluasi Semu	Menggunakan metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Untuk manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimental sosial Akutansi sistem sosial Pemeriksaan Sosial Sintesis riset dan praktik
Evaluasi Formal	Menggunakan metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambilan kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Evaluasi perkembangan Evaluasi eksperimental Evaluasi proses retrospektif Evaluasi hasil retrospektif
Evaluasi keputusan teoritis	Menggunakan metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan.	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi Analisis utilitas multiatribut

Sumber: William N. Dunn 2003:612

Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi di dalam analisis kebijakan, menjadi sangat penting untuk membedakan beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan. Penjelasan lebih mengenai tabel 2.1 sebagai berikut:

a) Evaluasi Semu

Evaluasi semu (*Pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*Self Evident*) atau tidak kontroversial. Dalam evaluasi-semu analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental-semu, kuisioner, *random sampling*, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses.

b) Evaluasi Formal

Evaluasi Formal (*formal evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

Meskipun demikian perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikasikan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan, tipe-tipe kriteria evaluatif yang paling sering digunakan adalah efektifitas dan efisiensi.

c) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis (*Desicion-Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode diskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal:

1. Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja. Sebagian besar informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang digunakan atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan. Untuk sebagian, hal ini karena evaluasi tidak cukup responsif terhadap tujuan dan target dari pihak-pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan dan program.

2. Ambiguitas kinerja tujuan. Banyak tujuan dan program publik yang kabur. Ini berarti bahwa tujuan umum yang sama misalnya untuk meningkatkan kesehatan dan mendorong konservasi energi yang lebih baik dapat menghas ilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan satu terhadap lainnya. Ini dapat terjadi jika diingat bahwa tujuan yang sama (misalnya, perbaikan kesehatan) dapat dioperasionalkan ke dalam paling sedikit enam macam kriteria evaluasi: Efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan kelayakan. Salah satu tujuan dari evaluasi keputusan teoritis adalah untuk mengurangi kekaburan tujuan dan menciptakan konflik antar tujuan spesifik atau target.
3. Tujuan-tujuan yang saling bertentangan. Tujuan dan target kebijakan dan program-program publik tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memusatkan pada nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak (misalnya kongres, kelompok klien yang dominan atau kepala administrator). Dalam kenyataan, berbagai pelaku kebijakan dengan tujuan dan target yang saling berlawanan nampak dalam hampir semua kondisi/situasi yang memerlukan evaluasi. Evaluasi keputusan-teoritis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan ini dan menampakkan tujuan-tujuan mereka.

Salah satu tujuan utama dari evaluasi keputusan teoritis adalah untuk menghubungkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan

dengan nilai-nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Asumsi dari evaluasi teoritis keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan program.

3. Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan Publik

a) Fungsi Evaluasi

Melakukan sebuah evaluasi tentunya ada sebuah proses yang berjalan didalam skematika kebijakan, fungsinya adalah untuk mengetahui bagaimana sebuah kebijakan menghasilkan *output* yang sesuai dengan tujuan. *Output* yang diharapkan ingin di capai adalah melalui pemerlap ini tercapainya kesejahteraan masyarakat khusus di lingkungan pedesaan. Mengikuti Wibawa, dkk (1993: 10-11) dalam Nugroho (2009:541), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalitas tentang pola-pola hubungan antar berbagaidimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun peaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tanagn kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apakah akibat seosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Sedangkan fungsi-fungsi dari evaluasi kebijakan yang mengutip dari pendapat Guba dan Lincoln dalam Wahab (2001:8), yaitu:

1. Evaluasi mengemban ilmu pembelajaran, artinya dengan mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang berhasil dan kegiatan-kegiatan yang tidak berhasil dalam mengantarkan pada hasil yang diharapkan, serta dengan menemukan apa yang menyebabkan keberhasilan dan kegagalan itu maka dimungkinkan penyerpunaan kinerja proyek atau program di masa yang akan datang dan dengan demikian untuk menghindari kesalahan di masa lalu.
2. Evaluasi sebagai kemudi dan manajemen. Hasil-hasil yang diperoleh dari evaluasi akan memberikan umpan balik dan memungkinkan pihak manajemen untuk mengendalikan proyek tetap ada pada arahnya sesuai dengan tujuan yang akan dicapai.
3. Evaluasi sebagai fungsi kontrol dan inpeksi, dalam artian bahwa dapat digunakan untuk menginformasikan kepada pimpinan puncak atau negara donor apakah kegiatan-kegiatan yang ditunjukkan dalam dokumen proyek telah terlaksanakan dengan semestinya dan menunjukkan hasil-hasil yang diharapkan.
4. Evaluasi sebagai fungsi akuntabilitas karena memberikan informasi dan atas dasar informasi itu pihak Dewan Perwakilan Rakyat dan pembayar pajak dapat menilai apakah dana yang telah mereka sediakan telah digunakan dengan benar dan demi tujuan yang diharapkan.
5. Evaluasi sebagai fungsi penasehatan, dalam artian bahwa hasil-hasil evaluasi akan dapat digunakan untuk mendapatkan dana yang lebih banyak guna mendanai suatu proyek atau proyek-proyek sejenis di masa yang akan datang.

b) Tujuan Evaluasi Kebijakan Publik.

Dalam sebuah kebijakan, implemementasi merupakan faktor penting dalam kebijakan yang harus dilihat benar-benar. Tujuan evaluasi implementasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok, yaitu:

- 1) Bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik? Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi publik (variasi dari *outcome*) terhadap variabel independen
- 2) Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan variasi itu? Jawabannya berkenaan dengan faktor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan, dan lingkungan implementasi kebijakan yang memengaruhi variasi *outcome* implementasi kebijakan.
- 3) Bagaimana strategi meningkatkan kinerja implementasi kebijakan publik? Pertanyaan ini berkenaan dengan “tugas” pengevaluasi untuk memilih variabel-variabel yang dapat diubah, atau *actionable variable*-variabel yang bersifat natural atau variabel lain yang tidak bisa diubah tidak dapat dimasukkan sebagai variabel evaluasi.

4. Teknik Evaluasi

Edward A. Suchman (dikutip dari Winarno, 2002, 169) dalam Nugroho di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah evaluasi kebijakan, yaitu:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. Analisis terhadap masalah.
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.

6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.
(2009:541)

5. Model-Model dan kriteria Evaluasi Kebijakan Publik

Ernest R. House (1980) dalam Nugroho (2009:540) membuat taksonomi evaluasi yang cukup berbeda, yang membaagi model evaluasi menjadi:

1. Model sistem, dengan indikator utama adalah efisiensi
2. Model perilaku, dengan indikator utama adalah produktivitas dan akuntabilitas.
3. Model formulasi keputusan, dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas.
4. Model tujuan-bebas (*goal free*), dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat sosial.
5. Model kekritisan seni (*art criticism*), dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkatkan.
6. Model *review* profesional, dengan indikator utama adalah penerimaan profesional.
7. Model kuasi-legal (*quasi-legal*), dengan indikator utama adalah resolusi
8. Model studi kasus, dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

Sedangkan James Anderson membagi evaluasi (implementasi) kebijakan publik menjadi tiga. Tipe pertama, kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional. Kedua, evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan. Ketiga, evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah tercapai (dikutip dari Winarno, 2002, 168)

Howlet dan Ramesh (1995) dalam Nugroho (2009:542) mengelompokkan evaluasi menjadi tiga, yaitu:

1. Evaluasi administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif-anggaran, efisiensi, biaya-dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang berkenaan dengan:
 - a. *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - b. *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (*output*) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan
 - c. *Adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation*, yang menilai apakah program yang dijalankan sebagaimana yang sudah diterapkan.
 - d. *Efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut
 - e. *Process evaluations*, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.

2. Evaluasi judicial yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
3. Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

Secara umum, Dunn menggambarkan kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut:

Tabel 2 Kriteria-Kriteria Evaluasi Kebijakan

Tipe kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, Manfaat bersih, Rasio <i>costbenefit</i> .
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap. Efektivitas tetap.
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto, Kriteria Kaldor-Hicks, Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara.
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: William N. Dunn, 2003

Kriteria-kriteria di atas merupakan tolak ukur dari penelitian yang bersifat evaluasi. Peneliti menggunakan metode kualitatif yang kemudian pembahasan dalam penelitian ini memiliki hubungan dengan pertanyaan yang telah dirumuskan oleh William N. Dunn. Untuk lebih jelasnya mengenai setiap kriteria di atas, yaitu sebagai berikut:

1. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang memiliki pengertian untuk telah tercapainya keberhasilan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu dikaitkan dengan harapan dengan hasil yang telah tercapai.

“Efektivitas (*effectiveness*) adalah suatu kriteria untuk menseleksi berbagai alternatif untuk menjadikan rekomendasi didasarkan pada pertimbangan apakah alternatif yang direkomendasikan tersebut memberikan hasil yang maksimal, lepas dari pertimbangan efisien.” (Dunn, 2003:498)

Penilaian terhadap efektivitas ditunjukkan untuk menjawab ketepatan waktu pencapaian hasil/tujuan. Dari pengertian diatas dapat di ambil kesimpulan bahwa efektifitas adalah adanya tujuan untuk pencaipaan hasil akhir yang telah disusun sedari awal. Willian N. Dunn menyatakan bahwa:

“Efektivitas (*Effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya.” (Dunn, 2003:429)

Dampak dalam setiap kegiatan kebijakan publik dikatakan gagal ketika tidak dapat mengatasi permasalahan yang ada di masyarakat, namun ada juga dampak nyatanya baru dapat dirasakan ketika melalui beberapa mekanisme tertentu yang harus dilalui dan dalam jangka waktu yang panjang. Dari pemaparan di atas maka ukuran dari efektifitas adalah tercapainya sasaran serta tujuan dan juga sebagai tanda bahwasanya pihak-pihak terkait menjalankan fungsi-fungsinya dengan optimal.

2. Efisiensi

Efisien berkaitan dengan seberapa besar usaha dan biaya untuk mencapai target sasaran, semakin kecil usaha yang digunakan tapi mencapai target sasaran atau lebih maka itu merupakan makna efisien. Sasaran dapat tercapai dengan usaha yang semakin sederhana dengan hasil terpenuhi bahkan lebih maka semakin efisien. Seperti pendapat dari William N Dunn berikut:

”Efisiensi (*Efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi, yang merupakan sinonim dari rasional ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisiensi.” (Dunn, 2003:430)

Sebaliknya apabila suatu usaha dan biaya yang dikeluarkan cukup besar, namun tidak sebanding dengan hasilnya justru bukan lagi efisien tapi pemborosan. Kebijakan sangat sederhana namun

berbanding terbalik dengan menghabiskan biaya yang cukup besar maka kebijakan semacam ini tidak layak untuk dilaksanakan.

3. Kecukupan

Kecukupan masih memiliki kaitannya dengan efektivitas dan juga nilai. Seperti yang dikemukakan oleh William N. Dunn kecukupan (*Adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. (Dunn, 2003:430). Dari pengertian tersebut bahwa kecukupan masih erta kaitanya antara usahanya yang dilakukan dan juga biaya yang dikeluarkan dalam upaya mencapai hasil yang di harapkan, lebih sederhana lagi adalah hubungan antara biaya untuk melaksanakan kebijakan dan efektivitas.

Banyak dikemukakan oleh William N Dunn berbagai contoh untuk mendefinisikan tentang kecukupan, seperti yang demikian:

“Pertanyaan tentang kecukupan tidak dapat dipecahkan dengan mengambil secara sewenang-wenang satu kriteria. Misalnya, manfaat pendapatan bersih, bukanlah kriteria yang memadai jika biaya bersifat tetap dan satu program dengan rasio biaya-laba tertinggi dapat diulang-ulang berkali-kali dengan batas biaya total tetap.” (Dunn, 2003:430)

Ini dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa tidak mungkin mengidentifikasi yang secara menyeluruh memuaskan semua kriteria kecukupan. Tapi secara umum, bernalar pada efektivitas yang memadai dengan memperhatikan biaya.

4. Pemerataan

Dalam ilmu kebijakan publik, pemerataan memiliki arti keadilan disetiap daerah yang mencakup wilayah kebijakan. Menurut Willian N. Dunn kriteria kesamaan (*equaty*) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya, atau usaha secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan, atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan. Satu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi namun mungkin tertolak karena menghasilkan distribusi biaya dan manfaat yang tidak merata.

Begitu pula dengan pemerataan sama halnya dengan kecukupan tidak dapat memuaskan secara menyeluruh, tidak satupun kriteria kesamaan sepenuhnya memuaskan. Dalam mendefinisikan tujuan secara eksplisit tujuan masyarakat secara keseluruhan analisis dapat secara nyata mencari cara untuk mengukur kesejahteraan sosial. Yaitu kepuasan agregat yang di alami oleh sejumlah komunitas. Namun, di ketahui, individu dan kelompok mempunyai nilai yang berbeda. (Dunn, 2003:435)

5. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik merupakan tanggapan dari sasaran kebijakan publik terhadap kebijakan yang diterapkan. Tanggapan yang dimaksud disini adalah adanya respon terhadap penerapan sebuah kebijakan publik. Menurut William N. Dunn responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. (Dunn, 2003:437)

Sebuah kebijakan dinyatakan berhasil ketika mendapat respon dari masyarakat. Respon yang dimaksud disini adalah tanggapan positif dengan adanya sebuah kebijakan dan respon dalam bentuk dukungan pelaksanaan kebijakan. Ungkap Willian N. Dunn,

“Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dengan adanya suatu kebijakan.”(Dunn, 2003:437)

Maka dari itu, kriteria responsivitas adalah gambaran kebutuhan preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

6. Ketepatan

Nilai dalam ketepatan merujuk pada sebuah harga diri atau dapat disebut juga kuatnya asumsi yang menjadi dasar tujuan-tujuan tersebut. Untuk mengetahui kebijakan mendapat hasil dan memberi manfaat salah satunya dengan membuat penilaian terhadap

ketepatan. Willian N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*appropriateness*) adalah:

“kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut *substansi* tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasi tujuan tersebut.” (Dunn, 2003:499)

Ketepatan sendiri merupakan penilaian terhadap tujuan-tujuan dari suatu kebijakan yang telah dilakukan. Walaupun begitu tidak ada yang menjelaskan secara baku mengenai kriteria kelayakan, seperti yang diungkapkan Willian N. Dunn berikut:

“Kriteri kelayakan (*appropriateness*) biasanya bersifat terbuka, karena per definisi kriteria ini dimaksudkan untuk menjangkau ke luar kriteria yang sudah ada. Oleh karenanya tidak ada dan tidak dapat dibuat definisi baku tentang kriteria kelayakan.” (Dunn, 2003:438)

Suchman dalam (Winarno, 2014) Mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, antara lain:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
2. Analisis terhadap masalah.
3. Dekripsi dan standarisasi kegiatan.
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Selanjutnya juga memperjelas enam langkah diatas melalui beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan penelitian evaluasi, yakni :

1. Apakah yang menjadi isi dari tujuan program?
2. Siapa yang menjadi target program?
3. Kapan perubahan yang diharapkan terjadi?

4. Apakah tujuan ditetapkan satu atau banyak? (*unitary or multiple*)
5. Apakah dampak yang diharapkan besar?
6. Bagaimana tujuan-tujuan tersebut dicapai?

Berdasarkan beberapa kajian teori yang dipaparkan diatas, perlu dilakukannya evaluasi kebijakan terhadap program GEMERLAP adalah dalam rangka pemberian penilaian terhadap efektifitas dalam implementasinya program untuk mencapai tujuan akhir serta merupakan siklus akhir dari kebijakan publik. Dengan demikian untuk meningkatkan kinerja kebijakan publik kedepannya dapat di lakukan melalui evaluasi ini. Untuk hal itu dalam melakukan penelitian perlu adanya indikator sebagai pedoman dalam melakukan evaluasi. Dalam penelitian ini dan merujuk pada kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik menurut dalam, evaluasi kebijakan terhadap program GEMERLAP adalah keefektifan, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. Hal tersebut dapat dilakukan melalui enam tahap riset diatas.

6. Pendekatan dalam Evaluasi

Dalam melakukan sebuah penelitian perlu terlebih dahulu menentukan pendekatan yang nanti digunakan untuk meneliti. Jenis penelitian menurut pendekatan yang digunakan, dapat dikelompokkan menjadi sebagai berikut:

- a. Penelitian Survey, yaitu penelitian yang dilakukan dengan atau terhadap populasi besar maupun kecil, tetapi data yang dipelajari adalah data dari sampel yang diambil dari populasi sehingga

ditemukan kejadian-kejadian relatif, distributif, dan hubungan-hubungan antar variabel, sosiologis, maupun psikologis.

- b. Penelitian Eksperimen, yaitu penelitian yang dapat dilakukan di laboratorium, di kelas, di lapangan. Pelaksanaanya lebih mudah dilakukan dilaboratorium dari pada di lapangan karena alat-alat yang khusus dan lengkap dapat tersedia di laboratorium da pengaruh luar dapat dengan mudah dicegah selama eksperimen berlangsung
- c. Penelitian *Ex Post Pacso*, yaitu penelitian yang dilakukan untuk meneliti peristiwa yang sudah terjadi dan kemudian menurut ke belakang melalui data tersebut untuk menemukan faktor-faktor yang mendahului atau sebab-sebab yang mungkin atas peritiwa yang diteliti.
- d. Penelitian *Policy*, yaitu suatu proses penelitian yang dilakukan dengan suatu analisis terhadap masalah-masalah sosial yang mendasar, sehingga temuannya dapat direkomendasikan kepada pembuat keputusan untuk bertindak secara praktis dalam menyelesaikan masalah. Penelitian *policy* ini sangat relevan bagi perencana dan perencanaan dalam pembuatan keputusan.
- e. *Action Research* (Penelitian Tindakan), yaitu penelitian yang bertujuan untuk mengembangkan pendekatan dan program baru guna memecahkan masalah yang muncul pada situasi yang aktual. Memfokuskan pada masalah yang lokal (*local problem*) yang terjadi

pada kondisi lokal (*local setting*) sehingga hasilnya tidak perlu untuk mengembangkan ilmu pengetahuan. David Kline (1980)

- f. Penelitian *Naturalistic*, metode penelitian ini sering disebut metode kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objektif alamiah (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci.
- g. Studi Kasus, yaitu penelitian yang memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan mendetail. Objek yang diteliti terdiri dari suatu kesatuan unit yang dipandang sebagai kasus. Penelitian studi kasus sangat mendalam mencakup segala aspek yang ada pada kasus tersebut, kesimpulannya berlaku terbatas pada kasus yang menjadi objek penelitian. Proses penelitian studi kasus, (1) penentuan suatu kasus, (2) penentuan tujuan suatu penelitian dan, (3) penentuan jumlah kasus yang ditentukan oleh tersediannya dana dan macamnya kasus yang ada.

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan oleh peneliti adalah studi kasus, menentukan suatu kasus sebagai objek dalam proses penelitian. Objek dari penelitian ini adalah pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan, sebagai induk pelaksana program GEMERLAP. Dari sini peneliti ingin melakukan evaluasi kebijakan dari program GEMERLAP yang telah dilaksanakan untuk mengetahui tingkat efektifitas dan efisiensi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan di Kabupaten Lamongan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Metode adalah analisis teoritis mengenai suatu cara atau metode. Penelitian merupakan suatu penyelidikan sistematis dan terorganisir dalam rangka memecahkan masalah tertentu yang memerlukan jawaban. Metode penelitian pada dasarnya proses kritis untuk mengerjakan pertanyaan dan berupaya untuk menjawab pertanyaan terhadap suatu pertanyaan, menyelesaikan permasalahan/ pemahaman yang dalam terhadap suatu fenomena.

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Metode deskriptif yaitu metode yang digunakan untuk meneliti status kelompok manusia, objek tiap kondisi, sistem pemikiran, atau suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau kelas pemikiran pada masa sekarang dengan tujuan untuk mendeskripsikan menggambarkan atau melukiskan secara sistematis, mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Nazir, 2005:54)

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2000:4) mendefinisikan metode kualitatif adalah sebagai prosedur yang menghasilkan data kualitatif berupa kata-kata tulis maupun lisan dan orang-orang atau perilaku yang diamati yang diarahkan pada latar dan individu secara holistik (utuh). Sedangkan menurut Kirk dan Miller sebagaimana dikutip oleh Moleong (2000:3) berpendapat penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial secara fundamental bergantung pada pengamatan pada manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya. Dengan demikian diharapkan uraian hasil penelitian dapat menjadikan lebih terperinci dan diperoleh gambaran mengenai masalah yang dibahas. Penelitian ini mendeskripsikan dan mengevaluasi tentang pelaksanaan kebijakan GEMERLAP dalam upaya mensejahterakan masyarakat Lamongan.

B. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat atau letak dimana peneliti akan melakukan penelitian. Berdasarkan lokasi penelitian, peneliti akan menggali informasi dan data mengenai tema penelitian, masalah penelitian dan fokus penelitian yang telah ditetapkan. Adapun lokasi yang dipilih oleh peneliti pada penelitian ini adalah di Kabupaten Lamongan. Peneliti memilih lokasi tersebut karena Kabupaten Lamongan merupakan sebagai tempat pelaksanaan

kebijakan GEMERLAP sehingga dalam proses menggali data dan informasi yang digunakan untuk evaluasi dapat dilakukan lebih mendalam.

Sedangkan yang dimaksud situs penelitian adalah tempat dimana peneliti menangkap fenomena atau keadaan yang sebenarnya dari objek yang diteliti agar memperoleh data akurat yang digunakan untuk menjawab permasalahan sesuai dengan fokus penelitian yang ingin diteliti. Adapun situs penelitian dalam penelitian ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Lamongan di Jl. Basuki Rahmad No. 01 Kabupaten Lamongan. Selanjutnya, pemilihan lokasi penelitian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Lamongan ini karena dalam pelaksanaannya yang menjadi induk dalam pelaksanaan sekaligus yang mengkoordinir setiap SKPD menjalankan tugasnya teknisnya adalah Bappeda. Kemudian Bappeda dalam penelitian ini sebagai acuan untuk melihat hasil kegiatan GEMERLAP yang dilaksanakan dan kemudian dilakukan proses evaluasi.

Situs selanjutnya yaitu pada Desa Sidomlangen yang mana pada desa tersebut tempat dilaksanakan peternakan sapi oleh kelompok “Karya Makmur” dan pada desa Sidomlangen tempat pembudidayaan lele oleh kelompok “Mitra Lele”. Desa-desa ini dipilih sebagai lokasi penelitian dikarenakan desa-desa ini tempat berada kelompok-kelompok usaha masyarakat yang mendapatkan bantuan GEMERLAP selain itu juga ntuk dapat mengetahui proses dan juga perkembangan yang terjadi selama proses penerimaan bantuan yang diberikan oleh pemerintah.

C. Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan acuan dari peneliti agar permasalahan yang akan diteliti tidak mengembang ke masalah yang lainnya. Penelitian ini, yang menjadi fokus penelitian adalah hal-hal yang berkaitan dengan evaluasi kebijakan selama kebijakan GEMERLAP ini dilaksanakan, hambatan-hambatan serta faktor pendukung dalam pelaksanaannya.

Fokus penelitian Moleong (2000:79) sangat diperlukan dalam kegiatan penelitian, karena dalam penentuan fokus penelitian memiliki dua tujuan:

- 1) Penetapan fokus penelitian akan membahas *study* yang akan dibahas oleh peneliti.
- 2) Penetapan fokus berfungsi untuk memenuhi kriteria inklusi-eksklusi (memasukkan-mengeluarkan) suatu info yang diperoleh dari lapangan. Dengan bimbingan dan arahan suatu fokus, seorang penelitian tahu persis data atau info apa yang dikumpulkan dan data atau info mana yang walaupun menarik karena tidak relevan, tidak perlu dimasukkan ke dalam sejumlah data yang sudah dikumpulkan.

Berdasarkan teori-teori yang di kemukakan di atas oleh peneliti, maka yang menjadi fokus analisis supaya mendapatkan gambaran tentang evaluasi kebijakan GEMERLAP dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat Lamongan. Berikut yang menjadi fokus dalam penelitian:

1. Evaluasi kebijakan GEMERLAP sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat
 - a. Efektivitas kebijakan Gemerlap
 - b. Efisiensi kebijakan Gemerlap
 - c. Kecukupan kebijakan Gemerlap

- d. Pemerataan kebijakan Gemerlap
 - e. Responsivitas kebijakan Gemerlap
2. Faktor-faktor pendukung dan penghambat kebijakan GEMERLAP
 - a. Faktor pendukung pelaksanaan kebijakan GEMERLAP dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
 - b. Faktor penghambat pelaksanaan kebijakan GEMERLAP dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat

D. Sumber dan Jenis Data

Sumber data merupakan tempat, orang atau benda dimana peneliti dapat mengamati, bertanya atau membaca tentang hal-hal yang berkenaan dengan topik yang diteliti. Sumber data yang dimaksud dapat dibedakan antara lain orang yang memberikan sumber data berupa kata-kata (informan), tempat yang berkenaan dengan terjadinya peristiwa yang teliti, dan dokumen sebagai sumber data yang bentuk tertulis.

Sumber data dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. (Lofand dalam Moleong, 2006:157). Keberadaan data dapat dijadikan sebagai sumber informasi bahan kajian untuk mengetahui apa yang kita teliti. Adapun sumber data yang dipilih untuk pelaksanaan skripsi ini adalah data sebagaimana yang diuraikan di bawah ini:

1. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh melalui penelitian langsung dengan sumber data baik dari individu/perorangan yang memiliki

hubungan langsung dengan objek penelitian maupun permasalahan yang diambil peneliti. Oleh karena itu data primer dalam penelitian ini peneliti lakukan melalui wawancara observasi.

Adapun informan yang dimaksud adalah:

- 1 Kepala sub bidang perekonomian Bappeda
- 2 Karyawan sub bidang perekonomian
- 3 Ketua dan anggota kelompok peternakan sapi “Karya Makmur”
- 4 Ketua kelompok pembudidayaan lele “Mitra Lele”

2. Data Sekunder

Merupakan data yang diperoleh dari karyawan, arsip atau catatan serta literatur yang ada pada Kantor Bappeda maupun data yang diperoleh penulis sendiri. Secara spesifik dapat dilihat dalam struktur organisasi Bappeda, visi dan misi serta tugas dan fungsi dari Bappeda tersebut. Sumber data yang peroleh penulis adalah dari dokumen Bappeda, media elektronik (internet), dan buku-buku penunjang yang berkaitan dengan kegiatan GEMERLAP.

- Laporan Hasil Akhir Penguatan Ekonomi Masyarakat Pedesaan Kabupaten Lamongan 2017
- Buku Pedoman Gemerlap
- Undang-Undang
- *Booklet*
- RPJMD Lamongan 2016-2021
- Lamongan Dalam Angka 2016

E. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan untuk memperoleh data. Berkaitan dengan teknik pengumpulan data, maka instrumen yang digunakan oleh peneliti adalah :

1. Peneliti sendiri

Salah satu ciri bahwa penelitian kualitatif adalah memasukan manusia atau penelitian sendiri sebagai alat pengumpulan utama. Selama menjalankan penelitian, peneliti melakukan proses penelitian tanpa diwakilkan oleh orang lain, baik wawancara maupun observasi. Oleh karena itu semua data yang didapat selama proses penelitian di lapangan, peneliti memahami.

2. *Interview Guide*

Pendoman wawancara (*Interview Guide*) yaitu daftar pertanyaan yang di ajukan kepada informan penelitian dan biasanya digunakan oleh peneliti sebagai kerangka dasar dalam mengadakan wawancara dengan aktor yang terlibat sebagai sumber dalam proses penelitian ini. Sebelum melakukan wawancara peneliti membuat pedoman wawancara untuk mengetahui data yang sudah didapat sebelumnya.

3. *Field Note*

Catatan Lapangan (*Field Note*) yaitu merupakan catatan penulis tentang apa yang didengar, dilihat, di alami dan difikirkan dalam proses pengumpulan data penelitian dan refleksi terhadap data dalam

penelitian kualitatif. Mencatat hasil-hasil wawancara dan pengamatan yang dilakukan peneliti di lapangan.

4. Dokumentasi

Metode pengumpulan data dengan menggunakan catatan, arsip-arsip, laporan, dan peraturan yang sehubungan dengan objek penelitian. Yang kemudian digunakan untuk mempelajari dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun alat-alat yang digunakan adalah kertas, alat tulis dan juga kamera sebagai penunjang untuk membantu kelancaran penelitian di lapangan.

F. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data sebagai arahan peneliti dalam memudahkan untuk mengolah serta menganalisis data lebih lanjut. Dalam rangka pengumpulan data guna melengkapi dan menunjang validitas data peneliti menggunakan beberapa teknik. Teknik yang dipakai dalam pengumpulan data pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Observasi

Metode observasi atau pengamatan merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan cara mengamati dan mencatat secara sistematis gejala-gejala yang diselidiki. (Narbuko & Achmadi, 2003:70). Kegiatan pengamatan dilakukan secara langsung dilakukan untuk mencatat gejala-gejala dan fakta-fakta yang kemudian dilakukan pencatatan sesuai dengan data yang

diperlukan, sehingga peneliti dapat mengetahui keadaan secara sebenarnya dari objek tersebut. Tujuan observasi ialah untuk mendeskripsikan objek yang diobservasi dan kegiatan yang terjadi. Beberapa kelebihan menggunakan teknik observasi ialah

- a) Observasi merupakan alat yang langsung untuk meneliti bermacam-macam gejala. Banyak aspek –aspek tingkah laku manusia yang hanya dapat diamati melalui observasi langsung.
- b) Bagi seseorang yang selalu sibuk, lebih tidak berkeberatan untuk diamati-amati, daripada mengisi jawaban-jawaban dalam kuesioner.
- c) Dapat mencatat secara serempak dengan terjadinya sesuatu gejala.

(Narbuko & Achmadi, 2003:76)

Observasi penelitian dilakukan untuk mengetahui bagaimana evaluasi kebijakan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dilakukan dengan program GEMERLAP oleh pemerintah kabupaten Lamongan. Tempat dilakukan observasi adalah

1. Pada kelompok peternakan sapi “Karya Makmur” di Dusun Primpen Kecamatan Ngimbang Kabupaten Lamongan
2. Pada kelompok pembudidayaan lele “Mitra Lele” di desa Sidomlangen Kecamatan Kedungpring Kabupaten Lamongan

2. Interview (wawancara)

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara langsung dengan cara mengadakan tatap muka (*face to face*) dengan aktor yang menjadi responden serta sumber dengan pihak terkait. Teknik wawancara dilakukan dengan berdialog dan tanya jawab secara langsung. Dalam penelitian ini dilakukan sejak pertama hingga memperoleh data lengkap serta yang terpenting adalah menjawab rumusan masalah, fokus dan tujuan penelitian.

Dalam penelitian GEMERLAP ini yang menjadi informan adalah sebagai berikut:

1. Ibu Siti Sumi'ah Kepala sub bidang perekonomian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan
2. Bapak Munasir Karyawan Sub Bagian Perekonomian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan
3. Bapak Suwadi Ketua kelompok peternakan sapi "Karya Makmur" di Desa Primpen, Kec. Ngimbang Kabupaten Lamongan
4. Ibu Jumini Anggota kelompok peternakan sapi "Karya Makmur" di Desa Primpen, Kec. Ngimbang Kabupaten Lamongan

5. Bapak Muchtar Ketua kelompok Pembudidayaan lele “Mitra Lele” di Desa Sidomlangen Kecamatan Kedungpring Kabupaten Lamongan

3. Dokumentasi

Metode pengumpulan data dengan menggunakan catatan, arsip-arsip, laporan, dan peraturan yang sehubungan dengan objek penelitian. Mempelajari dokumen-dokumen yang dianggap penting dan memiliki relevansi dengan masalah dalam penelitian. Dan dalam upaya menguatkan data yang diperoleh maka setiap kegiatan penelitian dan observasi, peneliti secara langsung melakukan pencatatan data atau informasi yang diperoleh dan juga mendokumentasikan semua proses penelitian.

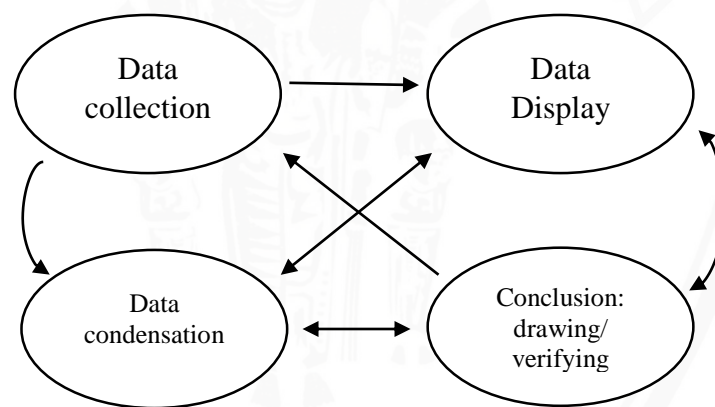
Peneliti memfokuskan pengumpulan data ini melalui data dan arsip dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan serta buku-buku yang relevan, dan beberapa artikel dari media cetak maupun media internet guna menunjang kegiatan penelitian. Adapun dokumentasi dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Laporan Hasil Akhir Penguatan Ekonomi Masyarakat Pedesaan
Buku Pedoman Gemerlap
2. Undang-Undang
3. *Booklet*
4. Lamongan Dalam Angka 2016

G. Analisis Data

Analisis data merupakan tahap pertengahan dari serangkaian tahap dalam sebuah penelitian yang mempunyai fungsi sangat penting. Agar mendapat hasil penelitian yang sesuai, peneliti harus mampu mengolah data yang didapat dengan proses analisis yang tepat. Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan dan dirumuskan hipotesa kerja seperti yang disamakan oleh data (Moleong, 2002: 103). Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui analisis kualitatif.

Gambar 2 Analisis Data Model Interaktif



Sumber data: Miles, Huberman dan Saldana(2014:33)

Dalam penelitian ini teknik analisis data model interaktif menurut Miles dan Huberman terdiri empat tahapan yang harus dilakukan, yaitu:

1. Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Pada penelitian kualitatif proses pengumpulan data dilakukan sebelum penelitian, pada saat penelitian, dan bahkan pada saat di

akhir penelitian. Bahkan menurut Creswell (2008) bahwa penelitian kualitatif sudah berfikir dan melakukan analisis ketika penelitian kualitatif baru di mulai.

2. Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Kondensasi data adalah sebagai proses pemilihan, penyederhanaan dan transformasi data mentah yang di dapat dari lapangan. Kondensasi dapat dilakukan dengan cara, menjabarkan data yang diperoleh dari lapangan kemudian dituangkan dalam uraian secara lengkap dan terperinci. Laporan lapangan disederhanakan dan dipilih yang penting atau pokok, di fokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari polanya. Hal ini bertujuan untuk memperkuat data sebuah konsep yang berbeda dengan reduksi data yang terkesan melemahkan data dengan membuang data yang diperoleh di lapangan.

3. Penyajian Data

Berupa sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Data yang direduksi oleh peneliti yang kemudian peneliti melakukan display data dalam bentuk laporan, penyajian data yang bersumber dari situs dan lokasi penelitian disusun berdasarkan format penulisan yang diatur oleh Fakultas Ilmu Administrasi.

4. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Penarikan kesimpulan adalah bagian akhir dari suatu analisis data yang merupakan gambaran dari setiap proses yang telah dilakukan peneliti mengenai suatu gejala atau fenomena yang ada. Penarikan kesimpulan dilakukan terus-menerus sepanjang proses penelitian berlangsung.

H. Keabsahan Data

Penggunaan keabsahan data sangat penting dalam penelitian kualitatif, sebab sangat berguna bagi pembaca dan dapat dijadikan pengetahuan lebih lanjut proses apa yang digunakan oleh peneliti dalam memperoleh data yang valid. Keabsahan data pada penelitian ini akan dibuktikan dengan triangulasi data.

Dalam melaksanakan penelitian kualitatif perlu melakukan tindakan pengujian keabsahan data. Keabsahan data dalam penelitian ini terdiri dari :

1. Triangulasi, merupakan bentuk validasi silang. Triangulasi melakukan pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Sugiyono (2014:273-274) mengemukakan ada tiga triangulasi yaitu, triangulasi sumber, triangulasi teknik pengumpulan data, dan triangulasi waktu.

Dalam penelitian tentang evaluasi kebijakan Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan (GEMERLAP) dalam upaya meningkatkan kesejahteraan

masyarakat di Kabupaten Lamongan (studi kasus pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan) ini menggunakan triangulasi teknik. Pada penelitian ini ada langkah-langkah yang dapat dilakukan dengan triangulasi data:

- a. Membandingkan data hasil observasi dengan data hasil wawancara.
 - b. Membandingkan hasil suatu wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan.
2. Melakukan Member Check

Menurut Sugiyono seperti dikutip pada Pasolong (2012:182), member check yaitu pengecekan data yang diperoleh peneliti kepada sumber data. Tujuannya adalah untuk mengetahui seberapa jauh data yang diperoleh sesuai dengan apa yang diberikan oleh sumber data. Jika data yang ditemukan disetujui oleh sumber data berarti data tersebut valid, sehingga semakin kredibel atau dapat dipercaya.

Penelitian ini melakukan member check di akhir wawancara, peneliti dapat melakukan pemeriksaan ulang secara garis besar berbagai hal yang telah disampaikan oleh informan berdasarkan catatan lapangan dengan maksud agar informasi yang diperoleh dan digunakan dalam penulisan laporan penelitian dapat sesuai dengan apa yang dimaksud oleh informan.

BAB IV

HASIL PEMBAHASAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Lamongan

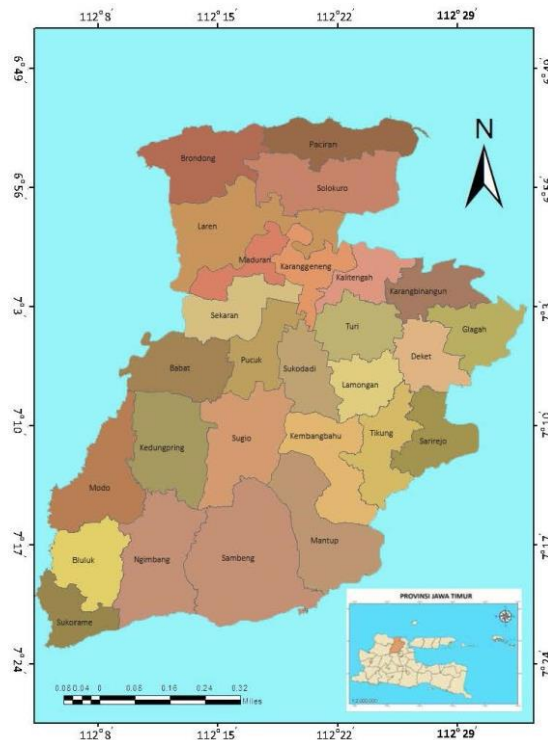
a. Letak dan kondisi Geografis

Kabupaten Lamongan menjadi bagian kabupaten di Provinsi Jawa Timur. Kabupaten Lamongan termasuk wilayah pesisir, terletak di sebelah utara dan berbatasan dengan laut Jawa. Selain sebelah utara yang berbatasan dengan laut Jawa, sisi yang lainnya berbatasan daratan dengan kabupaten lain di Provinsi Jawa Timur. Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Gresik, sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Bojonegoro dan Kabupaten Tuban yang bersambung jalur pantai utara dengan Kabupaten Lamongan. Sedangkan di sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Jombang dan Kabupaten Mojokerto.

Daratan Kabupaten Lamongan dibelah oleh Sungai Bengawan Solo, dan secara garis besar daratannya dibedakan menjadi 3 karakteristik yaitu: Bagian Tengah Selatan merupakan daratan rendah yang relatif agak subur yang membentang dari Kecamatan Kedungpring, Babat, Sukodadi, Pucuk, Lamongan, Deket, Tikung, Sugio, Maduran, Sarirejo, dan Kembangbahu. Bagian Selatan dan Utara merupakan pegunungan kapur berbatu-batu dengan kesuburan sedang. Kawasan ini terdiri dari Kecamatan Mantup, Sambeng, Ngimbang, Bluluk, Sukorame, Modo, Brondong, Paciran, dan

Solokuro. Bagian Tengah Utara merupakan daerah Bonorowo yang merupakan daerah rawan banjir. Kawasan ini meliputi Kecamatan Sekaran, Laren, Karanggeneng, Kalitengah, Turi, Karangbinangun, dan Glagah. (BPS Lamongan, 2017: 4)

Gambar 3 Peta Kabupaten Lamongan



Sumber: BPS-Lamongan Dalam Angka 2017

Luas wilayah Kabupaten Lamongan kurang lebih adalah 1.812,8 km² atau +3.78% dari luas wilayah Provinsi Jawa Timur. Dengan panjang garis pantai sepanjang 47 km, maka wilayah perairan laut Kabupaten Lamongan adalah seluas 902,4 km², apabila di hitung 12 mil dari permukaan laut. Kabupaten Lamongan terbagi atas 27 Kecamatan dengan jumlah desa sebanyak 264 desa dan 12 jumlah kelurahan. Terbagi atas 1.431 Dusun, 2.277 Rukun Warga (RW) dan 7.227 Rukun Tetangga (RT). (BPS Lamongan, 2017:37)



Tabel 3 Jumlah Desa, Kelurahan, Dusun, RW dan RT Menurut Kecamatan di Kabupaten Lamongan

No	Kecamatan	Desa	Kelurahan	Dusun	RT	RW
1	Sukorame	9	-	38	34	114
2	Bluluk	9	-	41	62	162
3	Ngimbang	19	-	77	95	310
4	Sambeng	22	-	86	143	351
5	Mantup	15	-	72	103	282
6	Kembangbahu	18	-	77	86	363
7	Sugio	21	-	86	132	362
8	Kedungpring	23	-	74	116	393
9	Modo	17	-	76	87	289
10	Babat	21	2	47	129	403
11	Pucuk	17	-	34	78	272
12	Sidodadi	20	-	77	110	336
13	Lamongan	12	8	30	90	312
14	Tikung	13	-	68	80	263
15	Sarirejo	9	-	32	48	174
16	Deket	17	-	55	89	268
17	Glagah	29	-	87	101	224
18	Karangbinangun	21	-	71	84	202
19	Turi	19	-	53	76	258
20	Kalitengah	20	-	44	79	206
21	Karanggeneng	18	-	35	66	191
22	Sekaran	21	-	29	57	228
23	Maduran	17	-	31	40	163
24	Laren	20	-	38	92	253
25	Solokuro	10	-	20	50	234
26	Paciran	16	1	30	95	378
27	Brondong	9	1	23	55	236
	Jumlah	462	12	1.431	2.277	7.227

Sumber: BPS, Lamongan Dalam Angka 2017

b. Kondisi Kependudukan

Kabupaten Lamongan memiliki jumlah penduduk pada Tahun 2010 sebesar 1.499.971, mengalami penurunan pada laju pertumbuhan pendudukan -1,69 sampai tahun 2016. Maka pada tahun 2016 jumlah penduduk Kabupaten Lamongan adalah sebesar 1.354.119 jiwa, yang terdiri dari 678.196 jiwa penduduk laki-laki dan 675.923 jiwa penduduk perempuan.

Tabel 4 Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Lamongan, 2016

No	Kecamatan	Jumlah	Jenis Kelamin	
			Laki-laki	Perempuan
1	Sukorame	20.957	10.471	10.486
2	Bluluk	22.665	11.207	11.458
3	Ngimbang	49.844	24.923	24.921
4	Sambeng	47.417	23.718	23.699
5	Mantup	88.406	44.663	43.743
6	Kembangbahu	60.186	30.142	30.044
7	Sugio	71.180	35.763	35.417
8	Kedungpring	49.397	24.645	24.752
9	Modo	47.041	23.625	23.416
10	Babat	35.527	17.735	17.792
11	Pucuk	52.170	26.201	25.969
12	Sidodadi	62.052	31.050	31.002
13	Lamongan	49.132	24.670	24.462
14	Tikung	94.230	47.312	46.918
15	Sarirejo	47.342	23.795	23.547
16	Deket	46.128	22.950	23.178
17	Glagah	57.405	28.577	28.828
18	Karangbinangun	44.442	22.209	22.233
19	Turi	49.788	24.993	24.795
20	Kalitengah	36.009	18.022	17.987
21	Karanggeneng	55.034	27.846	27.188
22	Sekaran	68.729	33.904	34.825
23	Maduran	44.968	22.427	22.541
24	Laren	41.310	20.665	20.645
25	Solokuro	44.867	22.528	22.339
26	Paciran	42.695	21.531	21.164
27	Brondong	25.198	12.624	12.574
	Jumlah	1.354.119	678.196	675.923

Sumber: BPS, Lamongan Dalam Angka 2016

c. Visi Misi Kabupaten Lamongan

Kabupaten Lamongan memiliki visi sebagaimana yang tertuang di RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah daerah), yaitu: **“Terwujud Lamongan Lebih Sejahtera dan Berdaya Saing”**. Visi ini sejalan dengan arah kebijakan pembangunan daerah yang termuat dalam tahapan ketiga Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah

(RPJPD) Kabupaten Lamongan Tahun 2005-2025 dan RTRW Kabupaten Lamongan Tahun 2011-2031, Visi tersebut juga disinergikan dengan RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019 serta RPJM Nasional Tahun 2015-2019. Pemahaman atas pernyataan visi tersebut mengandung makna terjalannya sinergi yang dinamis antara masyarakat, Pemerintah Kabupaten dan seluruh *stakeholder's* dalam merealisasikan dan semakin memantapkan pembangunan Kabupaten Lamongan secara komprehensif. Dalam upaya mencapai visi tersebut Pemerintah Lamongan menempuhnya dengan misi sebagai berikut:

1. Mewujudkan sumber daya manusia berdaya bersaing melalui peningkatan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan,
2. Mengembangkan perekonomian yang berdaya saing dengan mengoptimalkan potensi daerah,
3. Memantapkan sarana dan prasana dasar dengan menjaga kelestarian lingkungan,
4. Mewujudkan reformasi birokrasi bagi pemenuhan pelayanan publik,
5. Memantapkan kehidupan masyarakat yang tentram dan damai dengan menjunjung tinggi budaya lokal.

(RPJMD Lamongan 2016-2021)

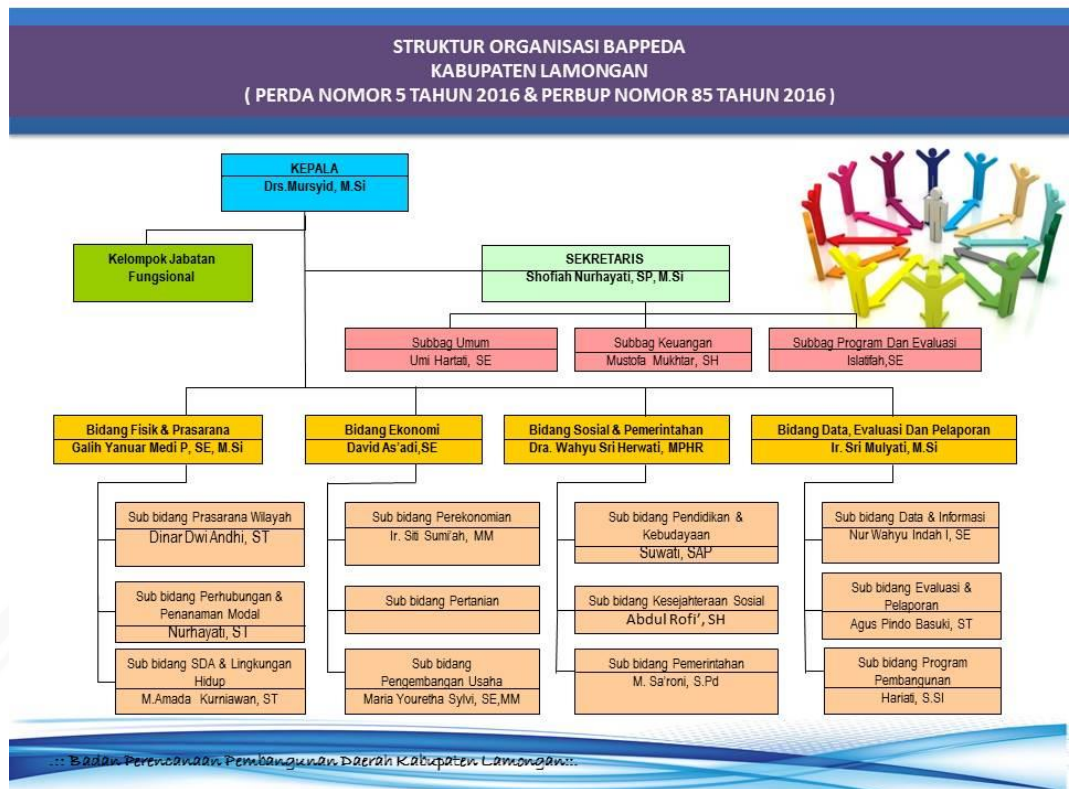
2. Gambaran Umum Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Kabupaten Lamongan

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Lamongan berada di Jl. Basuki Rahmat No. 01 Kabupaten Lamongan. Bappeda Kabupaten Lamongan sebagai lembaga teknis yang mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam perumusan perencanaan pembangunan daerah memiliki peran dan fungsi strategis dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan dalam menentukan arah kebijakan serta prioritas pembangunan di Daerah. Penataan kelembagaan dan organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Lamongan Nomor 04 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah.

Bappeda Kabupaten Lamongan sebagai unsur perencanaan penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas pokok melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang perencanaan pembangunan daerah. Dalam upaya melaksanakan pembangunan daerah untuk dapat berjalan dengan lancar di Pemerintah Kabupaten Lamongan, di dalam Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan tentunya terdapat struktur organisasi sebagai spesifikasi pembagian tugas. Adapun susunan organisasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan, adalah sebagai berikut:

Gambar 4 Struktur Organisasi Bappeda Kabupaten Lamongan



Sumber : <https://lamongankab.go.id/bappeda/>

Struktur Organisasi yang ada di Bappeda Kabupaten Lamongan seperti yang digambarkan pada bagan diatas. Bappeda Kabupaten Lamongan memiliki pegawai sejumlah 57 karyawan. Yang mana data dalam renstra berdasarkan pendidikan pegawai di Bappeda Kabupaten Lamongan terdiri dari 16 karyawan berpendidikan S2, 29 Karyawan yang berpendidikan S1, 1 karyawan berpendidikan D3, 9 karyawan berpendidikan SMA dan 2 karyawan berpendidikan SMP.

a. Visi Misi Bappeda

Perumusan tujuan, sasaran, strategi, dan kebijakan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Lamongan berlandaskan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD) Kabupaten Lamongan Tahun 2016-2021. Kabupaten Lamongan mencetuskan visi dengan terjalannya sinergi yang dinamis antara masyarakat, Pemerintah Kabupaten dan seluruh *stakeholder's* dalam merealisasikan dan semakin memantapkan pembangunan Kabupaten Lamongan secara komprehensif. Sebagaimana yang disebutkan sebelumnya visi Kabupaten Lamongan, selanjutnya dirumuskan misi sebagai upaya yang dilakukan untuk mewujudkan visi Kabupaten Lamongan 2016-2021.

Adapun misi yang memiliki keterkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Bappeda Kabupaten Lamongan adalah misi ke-4 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Lamongan 2016-2021, yaitu: “Mewujudkan Reformasi Birokrasi Bagi Pemenuhan Pelayanan Publik”. Dalam rangka mendukung pencapaian misi ke-4 ditetapkan tujuan : “Meningkatkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Profesional Dan Akuntabel Untuk Peningkatan Pelayanan Publik“ serta 13 (tiga belas) sasaran strategis. Sasaran strategis yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas, pokok, dan fungsi Bappeda adalah “Terwujudnya Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Program/Kegiatan Pembangunan Yang Berkualitas”.

Tabel 5 Keselarasan Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran Bappeda Kabupaten Lamongan Tahun 2016-2021

Misi 4
Mewujudkan Reformasi birokrasi bagi pemenuhan Pelayanan Publik
Tujuan
Meningkatkan tata kelola pemerintah yang profesional dan akuntabel untuk peningkatan pelayanan publik

Sasaran 1			
Terwujud perencanaan, pengendalian dan evaluasi program/ kegiatan yang berkualitas			
Tujuan dan Sasaran Rencana Strategis Bappeda			
Tujuan	Sasaran	Indikator	Penanggungjawab
Mewujudkan perencanaan, pengendalian dan evaluasi program/ kegiatan pembangunan yang berkualitas	Terwujudnya Perencanaan Pembangunan Yang Partisipatif Dan Terlaksana Dalam Kegiatan	Prosentase Rencana Kegiatan Hasil Musrenbang Yang Diakomodir Pada RKPD Prosentase Kegiatan Sesuai Dengan Dokumen Perencanaan	1. Sekretariat 2. Bidang Ekonomi 3. Bidang Sosial dan Budaya 4. Bidang Pemerintahan Kemasyarakatan 5. Bidang Fisik dan Prasarana
	Meningkatnya Pengendalian Dan Evaluasi Perencanaan Pembangunan	Prosentase Capaian Target Kinerja Sasaran Pembangunan Daerah Skala Kabupaten Prosentase Perangkat Daerah Yang Berkinerja Baik (Realisasi Kinerja \geq 75%)	1. Sekretariat 2. Bidang Ekonomi 3. Bidang Sosial dan Budaya 4. Bidang Pemerintahan Kemasyarakatan 5. Bidang Fisik dan Prasarana
	Terlaksananya tugas pokok dan fungsi Bappeda	Prosesntase tugas pokok dan fungsi dengan baik	Sekretariat

Sumber: RPJMD Lamongan 2016-2021

b. Kedudukan, Tugas dan Fungsi

Kedudukan

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan sebagai unsur pelaksana urusan Pemerintah Daerah di bidang perencanaan pembanguana daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala

Badan atau Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Tugas

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan sebagai unsur perencana penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas pokok melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang perencanaan dan pembangunan daerah.

Fungsi

Dalam melaksanakan tugas, Bappeda mempunyai fungsi :

- a. Perumusan kebijakan teknis perencanaan pembangunan daerah ;
- b. Penyusunan dokumen-dokumen yang terkait dengan perencanaan pembangunan daerah (RPJPD, RPJMD, RKPD, KUA, PPAS dan LKPJ) serta yang terkait dengan kestatistikaan daerah ;
- c. Pelaksanaan sinkronisasi penyusunan RAPBD dengan perencanaan pembangunan ;
- d. Pemberian dan pelaksanaan tugas dibidang perencanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah ;
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

3. Gambaran Umum GEMERLAP

a. Pengertian GEMERLAP

GEMERLAP merupakan kebijakan daerah Kabupaten Lamongan yang dilakukan dalam rangka upaya penanggulangan

kemiskinan dengan melakukan pemberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan (Pemerintah Kabupaten Lamongan, 2011:6). Kebijakan ini memiliki peran memberdayakan masyarakat yang memiliki fokus di area pedesaan. Dasar hukum pelaksanaan program GEMERLAP ini Peraturan Bupati Lamongan No 13 Tahun 2011 tentang Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan. Kebijakan Pemerintah dalam rangka pemberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan untuk meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat, sekaligus adalah salah satu kebijakan untuk mengatasi masalah kemiskinan, dan meningkatkan kesempatan kerja masyarakat pedesaan. Selanjutnya, didukung dengan Surat Keputusan Bupati Lamongan No 188/76/Kep/413.013.2011 Tentang Tim Pelaksana Program GEMERLAP.

Mendasari pelaksanaan GEMERLAP ini yang tertuang dalam Buku Pedoman Umum GEMERLAP ada beberapa hal, diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Besarnya jumlah desa serta tingginya potensi yang mampu mengembangkan ini yang menjadikan Pemerintah Kabupaten Lamongan mengadakan kebijakan yang berbasis pada daerah pedesaan .Kabupaten Lamongan yang mempunyai desa sebanyak 474
- 2) Desa/Kelurahan dengan jumlah penduduk pada tahun 2016 mencapai 1.354.119 jiwa

b. Maksud dan Tujuan

Setiap kebijakan yang dibuat pemerintah tentu memiliki maksud dan tujuan sebagai hasil akhir yang ingin dicapai dengan penerapan sebuah kebijakan, maksud dan tujuan GEMERLAP sebagai berikut :

- 1) Meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat pedesaan secara mandiri.
- 2) Meningkatnya daya beli masyarakat pedesaan melalui peningkatan pendapatan.

(Pemerintah Lamongan, 2011)

Sedangkan tujuan dari program GEMERLAP adalah sebagai berikut:

- 1) Menggerakkan lebih terencana, terarah dan terukur ekonomi masyarakat pedesaan melalui pemberian bantuan alsintan, saprodi atau modal (hibah) bergulir dalam kelompok, mengefektifkan kelompok-kelompok usaha pedesaan yang sudah ada sebagai basis inovasi, dan merehabilitasi atau membangun sarana dan prasarana ekonomi yang mendukung sistem produksi, distribusi barang dan jasa.
- 2) Meningkatkan fungsi sarana dan prasarana ekonomi rakyat dengan tetap memelihara kelestarian fungsi lingkungan.
- 3) Mengembangkan produk unggulan tiap desa, dan menciptakan akses pasar lokal menuju regional, nasional dan global.

- 4) Meningkatnya peran dan koordinasi SKPD dalam pemberdayaan masyarakat pedesaan
- 5) Meningkatnya kemitraan dan sinergitas *stake holders* (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam membangun pedesaan yang berkelanjutan.
(Pemerintah Kabupaten Lamongan, 2017)

Berdasarkan tujuan-tujuan diatas Pemerintah ingin menggerakkan ekonomi masyarakat pedesaan melalui pemberian bantuan modal dengan lebih terencana, terarah dan terukur. Mengefektifkan kelompok-kelompok usaha yang sudah ada sebagai basis inovasi serta membangun sarana dan prasarana sebagai daya dukung sistem produksi hingga distribusi barang dan jasa. Daerah pedesaan yang dipilih untuk mendapatkan bantuan adalah daerah yang tidak dalam kondisi 'nol' yang artinya daerah yang dipilih telah memiliki bekal dasar dan kemampuan. Kemudian bantuan dari GEMERLAP sebagai daya dukung pengembangan. Program GEMERLAP ini bersifat penguat (*enabling*) yaitu menciptakan suasana yang memungkinkan potensi masyarakat bisa berkembang dan memotivasi atau mendorong (*encourage*), serta membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimiliki serta berupaya untuk mengembangkan (Pemkab Lamongan, 2011)

Pemerintah menghendaki adanya produk dari setiap daerah yang produk tersebut bisa menjadi produk unggulan, dibantu dengan SKPD terkait. Melakukan pemberdayaan masyarakat oleh SKPD diharapkan

agar produktivitasnya dapat meningkat. Peningkatan dari produk setiap desa dilakukan untuk menciptakan akses pasar lokal menuju pasar nasional hingga global. Akses pasar yang meningkat tentunya meningkatkan juga kemitraan dan sinergitas dari *stake holder* (Pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam membangun daerah pedesaan secara berkelanjutan hingga masyarakat mampu mandiri dalam mengembangkan produknya masing-masing.

c. Sasaran Program

Sasaran dari Program GEMERLAP ini terbagi menjadi tiga, yakni (1) Sasaran Penerima, (2) Sasaran Lokasi dan, (3) Sasaran Kegiatan. Penjelasan dari ketiga sasaran tersebut sebagai berikut:

Sasaran Penerima

- 1) Sasaran penerima program adalah kelompok masyarakat pedesaan yang telah mempunyai usaha mandiri atau yang sudah mempunyai embrio, yang dimungkinkan untuk dikembangkan menjadi usaha masyarakat desa yang kemudian akan menjadi produk unggulan desa tersebut. Hal ini dimaksudkan usaha yang telah ada dijadikan motivasi sekaligus bengkel kerja masyarakat desa tersebut
- 2) Kegiatan yang dapat diusulkan untuk memperoleh pembiayaan dari GEMERLAP hanya kegiatan yang dapat menjangkau dan mengikutsertakan sebanyak mungkin penduduk desa tersebut dengan pola bergulir.

Sasaran Lokasi

Sasaran lokasi adalah seluruh desa di wilayah Kabupaten Lamongan, diutamakan desa yang telah mempunyai kelompok usaha masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar desa yang belum punya usaha masyarakat berupaya untuk merintis pembentukan tersebut, sehingga pada gilirannya semua desa akan terjangkau program GEMERLAP ini.

Sasaran Kegiatan

Macam kegiatan yang diusulkan pada hakekatnya fleksibel dan disesuaikan dengan kondisi desa setempat sepanjang dapat menciptakan peningkatan penghasilan kepada sebanyak mungkin penduduk desa bersangkutan. Hal ini menyangkut segala macam kegiatan ekonomi rakyat, termasuk peningkatan ketahanan pangan, pengembangan usaha masyarakat, atau perintisan usaha masyarakat desa.

d. Ruang Lingkup Pelaksanaan

Kegiatan GEMERLAP memiliki ruang lingkup yang terbuka untuk masyarakat pedesaan dalam upaya kegiatan perbedayaan masyarakat, selain itu juga karena dilaksanakan oleh lintas SKPD. Berdasarkan buku pedoman GEMERLAP berikut beberapa bidang kegiatan yang meliputi program GEMERLAP :

Tabel 6 Ruang Lingkup Kegiatan

No	Bidang	Ruang Lingkup Kegiatan
1	Bidang Pertanian	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengadaan sarana dan prasana pertanian. b. Pengembangan komoditi pertanian. c. Bantuan modal bagi petani d. Peningkatan kualitas SDM pertanian e. Penguatan lumbung pangan. f. Pengembangan pengolahan hasil g. Pengembangan pemasaran produk-produk hasil pertanian.
2	Bidang Peternakan	<ul style="list-style-type: none"> a. Bantuan modal bagi peternak. b. Pengembangan kawasan berbasis peternakan. c. Pembangunan rumah potong hewan. d. Peningkatan kualitas SDM peternakan e. Peningkatan kesehatan hewan. f. Peningkatan populasi ternak. g. Pengembangan pemasaran produk-produk hasil peternakan
3	Bidang Perikanan	<ul style="list-style-type: none"> a. Bantuan modal bagi pembudidayaan/ nelayan b. Bantuan sarana dan prasana bagi perikanan tangkap/ budidaya. c. Pengembangan kawasan berbasis perikanan. d. Peningkatan kualitas SDM perikanan e. Pengembangan pengolahan hasil. f. Pengembangan pemasaran produk-produk hasil perikanan.
4	Bidang Koperasi Perdagangan dan Industri	<ul style="list-style-type: none"> a. Bantuan modal bagi koperasi, pedagang dan IKM/ IT. b. Bantuan sarana dan prasana bagi Koperasi, Perdagangan dan Industri. c. Peningkatan kualitas SDM bidang koperasi, perdagangan dan industri. d. Penguatan kelembagaan koperasi. e. Fasilitasi promosi produk dan Pengembangan akses informasi pasar seluas-luasnya untuk peningkatan kegiatan ekonomi/ produksi masyarakat pedesaan. f. Pengembangan kawasan berbasis industri kecil
5	Bidang Infrastruktur Pedesaan	Penyediaan dan perbaikan sarana/prasarana ekonomi pada umumnya termasuk di dalamnya jalan kabupaten, jalan poros strategis, jalan desa, jalan produksi, saluran irigasi, air bersih dan penerangan.

Sumber: Pemkab Lamongan 2011- Pedoman Umum GEMERLAP

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa program GEMERLAP memiliki 5 bidang, setiap bidang memiliki ruang lingkup kegiatan masing-masing sehingga ada titik fokus hingga tidak melebar ke arah yang lain. 5 bidang tersebut yaitu pertanian, peternakan perikanan, koperasi industri dan perdagangan serta perbaikan infrastruktur. Dengan adanya lima bidang ini diharapkan masyarakat pedesaan dapat berkembang sesuai dengan potensi masing-masing daerah dan menciptakan karakteristik atau ciri khas di daerahnya sendiri-sendiri.

e. Struktur Tim Pelaksanaan

Struktur kelembagaan GEMERLAP mencakup seluruh pihak yang bertanggungjawab dan terkait dalam pelaksanaan serta upaya pencapaian tujuan GEMERLAP, meliputi unsur pemerintah, fasilitator dan konsultan pendamping serta masyarakat. Dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 7 Struktur Tim Pelaksana GEMERLAP Kabupaten Lamongan

No	Kedudukan dalam Tim Pelaksana	Keterangan
1	Penasehat	1) Bupati Lamongan 2) Wakil Bupati Lamongan
2	Pembina /Pengarah	1) Sekretaris Daerah Kabupaten Lamongan 2) Asisten Ekonomi dan Pembangunan Sekretariat Daerah Kabupaten Lamongan
3	Ketua	Kepala Bappeda Kabupaten Lamongan
4	Sekretaris	Kepala Bidang Ekonomi Bappeda Kabupaten Lamongan
5	Anggota	1) Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Lamongan 2) Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten

		<p>Lamongan</p> <p>3) Kepala Dinas Pertanian & Kehutanan Kabupaten Lamongan</p> <p>4) Kepala Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Lamongan</p> <p>5) Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan</p> <p>6) Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Lamongan</p> <p>7) Kepala Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya Kabupaten Lamongan</p> <p>8) Kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan</p> <p>9) Kepala Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Kabupaten Lamongan</p> <p>10) Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan</p> <p>11) Kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi</p> <p>12) Kepala Kantor Ketahanan Pangan</p> <p>13) Kepala Kantor Penelitian dan Pengembangan</p> <p>14) Kepala Bagian Pembangunan Setda Kabupaten Lamongan</p> <p>15) Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Lamongan</p> <p>16) Kepala Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Lamongan</p> <p>17) 17 Kepala Bagian Humas Setda Kabupaten Lamongan</p> <p>18) Kepala Bagian Pemerintahan Desa Setda Kabupaten Lamongan</p> <p>19) Kepala Bidang Fisik dan Prasarana Bappeda Kabupaten Lamongan</p> <p>20) Kepala Bidang Pemerintahan dan Masyarakat Bappeda Kabupaten Lamongan</p> <p>21) Kepala Bidang sosial dan Budaya Bappeda Kabupaten Lamongan</p>
6	Koordinator Kecamatan	Camat lokasi program GEMERLAP
7	Koordinator Desa	Kepala Desa lokasi program GEMERLAP

Sumber: SK Bupati Lamongan No 188/76/Kep/413.013.2011 Tentang Tim Pelaksana Program GEMERLAP

B. Penyajian Data dan Fokus Penelitian

1. Evaluasi Kebijakan GEMERLAP

a. Efektivitas

GEMERLAP dibuat untuk mengatasi masalah yang khususnya berada di daerah pedesaan, karena mayoritas masyarakat Lamongan memang berada di desa. Selain itu dibuat program GEMERLAP ini untuk mengatasi kesenjangan antara masyarakat desa dan yang diperkotaan, sebagaimana wawancara peneliti terhadap sub bidang perekonomian pada tanggal 6 Februari 2018 di Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah kabupaten Lamongan, beliau mengatakan:

“Mayoritas masyarakat Lamongan ini berada di pedesaan, hidup dan bekerja di desa. Pekerjaannya juga macam-macam. Sebagai Petani, tambak, peternak, pedagang, buruh. Tapi umumnya tiga itu petani, tambak sama peternak. Lalu kehidupan di desa dengan di kota jelas memiliki perbedaan, adanya kesenjangan kota dan desa yang menjadi faktor utama adanya program GEMERLAP ini”

Sebagaimana juga yang tercantum juga di buku Pedoman Gemerlap. Permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Lamongan dalam pembangunan ekonomi pedesaan adalah sebagai berikut:

1. Secara umum mata pencaharian masyarakat Kabupaten Lamongan disektor pertanian (petani, nelayan, peternak dan pembudidaya ikan) namun dalam proses produksinya belum ditunjang oleh alsintan (alat mesin pertanian) yang memadai.

2. Infrastruktur pedesaan relatif tidak memadai, sehingga masyarakat desa kesulitan dalam mengakses layanan.
3. Terbatasnya kemampuan untuk meningkatkan kuantitas dan kualitas produk, nilai tambah (*value added*) lemah karena biasanya dijual dalam bentuk bahan baku belum hasil olahan.
4. Kelembagaan kelompok dan motivasi wirausaha lemah, serta belum ditunjangnya informasi dalam pemasaran produk.
5. Lemahnya masyarakat dalam mengakses permodalan, karena pada umumnya usaha yang digeluti oleh masyarakat desa bersifat *non bankable*.

Oleh karena itu, Pemerintah berusaha untuk mengatasi permasalahan yang ada dengan program pemberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan sekaligus sebagai upaya penanggulangan masalah kemiskinan sebagai wujud inovasi pemberdayaan masyarakat yang berkelanjutan. Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 13 tahun 2011 Bab III pasal 4, tujuan dari program GEMERLAP ini yaitu, *pertama*, menggerakkan lebih terencana, terarah dan terukur ekonomi masyarakat pedesaan melalui pemberian bantuan alsintan, saprodi atau modal (hibah) bergulir dalam kelompok, mengefektifkan kelompok-kelompok usaha pedesaan yang sudah ada sebagai basis inovasi, dan merehabilitasi

atau membangun sarana dan prasarana ekonomi yang mendukung sistem produksi, distribusi barang dan jasa.

Kedua, Meningkatkan fungsi sarana dan prasarana ekonomi rakyat dengan tetap memelihara kelestarian fungsi lingkungan. Maksud dari tujuan kedua ini adalah Pemerintah Kabupaten Lamongan ingin memberikan bantuan sarana dan prasarana untuk memperlancar proses kebijakan namun tidak mengesampingkan kelestarian lingkungan agar fungsinya tetap terjaga dengan baik.

Ketiga, mengembangkan produk unggulan tiap desa, dan menciptakan akses pasar lokal menuju regional, nasional dan global. Untuk tujuan ini Pemerintah Kabupaten Lamongan melihat potensi desa yang berpeluang untuk tumbuh besar, karena mayoritas masyarakatnya berada dipedesaan. Dikembangkan berdasarkan potensi di setiap desa yang kemudian akses pasarnya diharapkan mengalami perkembangan dari yang lokal menuju ke nasional, hingga ke arah nasional dan juga pasar tingkat global.

Keempat, meningkatnya peran dan koordinasi SKPD dalam pemberdayaan masyarakat pedesaan. Di dalam proses implementasinya kebijakan GEMERLAP ini melibatkan peran dari beberapa SKPD terkait dalam proses pemberdayaan masyarakat pedesaan. *Kelima*, meningkatnya kemitraan dan sinergitas *stake holders* (pemerintah, swasta dan masyarakat) dalam membangun pedesaan yang berkelanjutan. Dalam hal ini peran membangun masyarakat pedesaan akan melibatkan banyak aktor. Selain dari

Pemerintah, akan tetapi juga melibatkan kerja dengan masyarakat dan swasta dalam menunjang pembangunan pedesaan yang berkelanjutan.

Dari tujuan-tujuan diatas pada dasarnya GEMERLAP ini adalah pemberdayaan masyarakat utamanya yang di pedesaan dan juga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana yang disampaikan oleh Ibu Siti Sumi'ah subbid perekonomian di Badan Perencanaan Pembangunan Daerah kabupaten Lamongan pada tanggal 6 Februari 2018. Beliau menyatakan :

“Intinya, GEMERLAP ini ingin memberdayakan masyarakat dan juga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Lamongan utamanya yang berada di desa. Karena mayoritas masyarakat di Kabupaten Lamongan ini berada dipedesaan. Maka sasarannya untuk daerah pedesaan. Akan tetapi kebijakan GEMERLAP ini dititik beratkan untuk daerah-daerah yang sudah memiliki potensi bukan mulai dari ‘nol’ lagi. Dasarnya diderah tersebut sudah ada” (wawancara pada 6 Februari pukul 09.00 di Bappeda Kabupaten Lamongan)

Kebijakan GEMERLAP ini pertama kali dilaksanakan pada tanggal 14 Juni 2011 sampai 2015, kemudian 2016 dilanjutkan hingga sekarang (2018). Hasil implementasi program Gemerlap ini berjalan dengan baik dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 8 Produksi padi, Jagung dan Kedelai

Tahun	Padi (ton)	Jagung (ton)	Kedelai (ton)
2012	911.853	346.975	29.269
2013	967.497	315.623	35.882
2014	1.028.254	235.125	30.632
2015	984.067	323.560	28.308
2016	1.053.796	372.162	42.206

Sumber: Booklet GEMERLAP Lamongan 2017

Tabel 9 Produksi Ikan

Keterangan	Tahun 2012 (ton)	Tahun 2013 (ton)	Tahun 2014 (ton)	Tahun 2015 (ton)	Tahun 2016 (ton)
Tangkap Laut	69.216.00	70.150	71.553	72.346	73.142
Perairan Umum	2.996.80	3.033	3.072	2.964.5	2.997.2
Budidaya	37.245.17	39.201.38	42.347	46.604.9	51.302.8
Total	109.457,97	112.384,38	116.972	121.915,40	127.441,8

Sumber: *Booklet GEMERLAP Lamongan 2017*

Tabel 10 Produksi Ternak

Keterangan	Tahun 2012 (ekor)	Tahun 2013 (ekor)	Tahun 2014 (ekor)	Tahun 2015 (ekor)	Tahun 2016 (ekor)
Ternak Besar	117.368	97.099	99.436	102.255	105.198
Ternak Kecil	161.279	162.278	162.194	18.284	185.642
Unggas	35.295.354	42.840.021	47.085.707	43.477.059	30.769.126

Sumber: *Booklet GEMERLAP Lamongan 2017*

Tabel 11 Jumlah Industri

Tahun	Jumlah Industri
2012	13.871
2013	14.414
2014	14.999
2015	15.595
2016	15.931

Sumber: *Booklet GEMERLAP Lamongan 2017*

Tabel 12 Nilai PDRB adhb, Pertumbuhan Ekonomi dan Pendapatan Perkapita

Tahun	Nilai PDRB adhb	Pertumbuhan Ekonomi	PDRB per kapita
2014	Rp. 25.724.054.700.000	6,30%	Rp. 21.670.000
2015	Rp. 28.831.321.900.000	5,77%	Rp. 24.270.000
2016	Rp. 31.708.606.300.000	5,86%	Rp. 26.700.000

Sumber: *Data Sekunder Hasil Penelitian yang diolah 2018*

Tabel diatas menunjukkan fluktuasi pada beberapa bidang dari tahun 2012 hingga tahun 2016. Komoditi Padi digambarkan, pada tahun 2012-2014 terus mengalami peningkatan produksi, namun kemudian mengalami penurunan pada tahun 2015 kemudian meningkat lagi di tahun 2016. Komoditi jagung justru sebaliknya, mengalami penurunan pada tahun 2012-2014 selanjutnya mengalami peningkatan produksi hingga tahun 2016. Sedangkan pada produksi ikan seluruhnya mengalami peningkatan produksi yang cukup signifikan dari tahun 2012-2016. Untuk produksi Ternak hanya kategori ternak kecil yang mengalami peningkatan dari setiap tahun nya, ternak besar dan juga pembudidayaan mengalami naik turun produksi.

Sedangkan, untuk jumlah industri dijelaskan pada tabel diatas bahwa hasilnya selalu bertambahnya jumlah industri pada kurun waktu 2012 sampai dengan 2016. Dari fluktuasi beberapa bidang produksi tersebut kemudian memiliki efek terhadap nilai PDRB, nilai pertumbuhan ekonomi dan juga pendapatan perkapita. Dengan demikian, meskipun ada beberapa sentra produksi yang mengalami fluktuasi namun secara umum mengalami sebuah peningkatan dapat dilihat pada nilai PDRB perkapita. Dari PDRB dapat menggambarkan kemampuan suatu wilayah untuk menciptakan nilai tambah pada suatu waktu tertentu.

Disampaikan juga oleh ibu Siti Sumi'ah subbid perekonomian Badan Perencanaan Pembangunan pada tanggal 6 Februari 2018 di kantor Bappeda, beliau mengatakan:

“Bidang dari pemerlap ini banyak, ada lima bidang. Pertanian, Peternakan perikanan koperasi industri dan perdagangan, serta infrastruktur. Tapi bidang-bidang tersebut tidak dari bappeda langsung yang memegang, kan kita berkerja sama dengan SKPD terkait. Kemudaian dari tujuan-tujuannya secara umum, dari semua bidangnya yang 5 bidang itu (Pertanian, peternakan, perikanan, industri dan infrasturktur) mengalami peningkatan”

Efektifitas di dalam sebuah kebijakan adalah untuk menjawab bagaimana sebuah hasil yang dicapai sesuai dengan apa yang diharapkan. Kebijakan ini telah berjalan mulai dari tahun 2011 hingga 2014 kemudian dilanjutkan dari tahun 2015 hingga sekarang. Dari tahun yang telah berjalan tersebut telah mengalami perkembangan sebagaimana dari dari diatas. Melihat hasil yang peneiliti peroleh, dengan demikian program pemerlap di Kabupaten Lamongan ini dinilai sudah berjalan dengan cukup efektif.

b. Efisiensi

Efisien berkaitan dengan seberapa besar usaha dan biaya untuk mencapai target sasaran, semakin kecil usaha yang digunakan tapi mencapai target sasaran atau lebih maka itu merupakan makna efisien. Dalam hal ini efisiensi dari program pemerlap ini bisa dilihat dari penggunaan biaya pengelolaan produksi oleh sasaran penerima bantuan pemerlap dengan manfaat yang didapatkannya. Menurut Bapak Munasir karyawan di Badan

Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan pada tanggal 4 April 2018, mengatakan:

“Dari laporan-laporan yang kami terima semua hasilnya bagus, setiap sentra-sentra mengalami perkembangan. Tapi ada satu yang memang juga dikatakan berhasil hanya saja memakan waktu yang lama. Waktu yang lama tentu biaya perkebangbiakan juga meningkat. Yang ini adalah peternakan sapi”

Namun berbeda hal dengan yang dikatakan oleh salah satu ketua kelompok pembudidayaan lele, wawancara Bapak Muchtar pada tanggal 4 April 2018 di rumah beliau, beliau mengatakan:

“Disini untuk pembudiyaan lele lancar, bahkan ini sudah panen yang ke tiga kali. Panen pertama bibitnya kita dari pemerintah terus panen kita laporkan. Langsung masuk siklus kedua, sudah panen juga. Lalu yang ini sekarang ini khususnya saya ini, sekarang sudah masuk siklus ke tiga dari baru mengisi empat kolam terpal. Satu siklusnya sekitar 3 sampai 4 bulan, dan untuk masuk siklus baru itu ada rentan waktunya. Kalau ntuk biayanya ya mungkin dari pakan, itu pun sebagian dibantu dari pemerintah untuk pakannya. Kalau kolam kan sudah di ada, bantuan juga pemerintah”

Efisiensi berkenaan dengan usahanya yang dikeluarkan berbanding dengan hasil yang dicapai. Dengan adanya program gemerlap ini, pelaku sentra-sentra produksi merasakan dampak positif. Dengan demikian program gemerlap di rasa sudah cukup efisien, karena dengan adanya perberdayaan secara berkelanjutan ini manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

c. Kecukupan

Kecukupan masih erat kaitanya antara usahanya yang dilakukan dan juga biaya yang dikeluarkan dalam upaya mencapai hasil yang di harapkan. Lebih sederhana lagi adalah besaran

pencapaian hasil yang diinginkan dengan pemecahan masalah yang teratasi. Pada dasarnya gemerlap ini dilakukan bertujuan untuk mengatasi masalah kemiskinan yang mayoritas berada dipedesaan. Kemiskinan selalu berkaitan dengan masalah perkonomian, dan masyarakat desa selalu menempati data tertinggi jika dalam persentase kemiskinan. Untuk itu pemerintah membuat kebijakan yang memiliki fokus untuk masyarakat desa.

Sebagaimana yang disampaikan juga oleh Ibu Siti subbid Perekonomian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan pada tanggal 6 Februari 2018 di Kantor Bappeda:

“Tujuan daripada Gemerlap ini adalah untuk pemberdayaan masyarakat pedesaan supaya lebih mandiri dan tentu utamanya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Perberdayaan masyarakat pedesaan ini sebagai mana yang telah diketahui adalah masyarakat yang tidak dalam kondisi ‘nol’. Ini dalam artian bahwa masyarakat sudah mempunyai kemampuan dan bekal dasar, dan pemerintah nanti hanya sebagai penguat saja untuk membantu mengembangkan”

Dengan adanya kebijakan ini upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan memberikan bantuan dana (hibah/pinjaman) secara bergulir, mengefektifkan kelompok-kelompok usaha desa dan mengembangkan produk unggulan tiap desa. Pemberdayaan masyarakat desa sesuai dengan potensi dan mengefektifkan kelompok-kelompok desa yang telah ada sebagai basis inovasi. Berkembangnya kelompok masyarakat menandakan program ini dapat menyelesaikan masalah yang ada dan mencapai

tujuan yang diharapkan. Menurut Ibu Siti subbid perekonomian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan pada tanggal 6 Februari 2018.

“Dari hasilnya yang telah dilaksanakan, secara umum ada peningkatan dan berhasil. Ya ada peningkatan. Kelompok masyarakat menerima juga menerima dengan senang hati, bahkan menginginkan program ini berlanjut karena memang dari masyarakat banyak yang meminta. Hanya saja karena keterbatasan anggaran, jadi untuk saat ini saran-saran serta proposal pengajuan yang masuk dari masyarakat kita tampung dulu”

Berikut merupakan bentuk bantuan yang diberikan selama program Gemerlap dan juga perkembangan yang terjadi selama program ini berlangsung:

a. Bidang pertanian

- Bantuan Handtraktor

Biaya pengeloaan sawah lebih efisien, peningkatan pendapatan kelompok tani +/- Rp. 150.000/ hektar dan peningkatan pendapatan kelompok tani.

- Bantuan pompa air

Peningkatan percepatan penyediaan air untuk kebutuhan irigasi dalam rangka menudukung tanah dan proses produksi.

b. Bidang Peternakan

- Bantuan Ayam

Untuk pengembangan populasi ayam petelur sejak dicanangkan Program Gemerlap tahun 2011 sampai dengan tahun 2016, bantuan ternak yang sudah

diberikan sebanyak 56.070 ekor dengan produksi rata-rata 85%-90% dan peningkatan pendapatan Rp. 350.000,00/ bulan.

- Bantuan Bebek

Untuk bantuan ternak bebek yang sudah diberikan sejak tahun 2011 telah membawa perkembangan yang signifikan. Diantaranya beberapa kelompok yang berhasil, kelompok ternak Sumber Rejeki telah berhasil membawa mutiplier effect antara lain munculnya usaha pembibitan bebek, pembuatan telur asin, pembuatan pakan bebek dan pembuatan mesin penetasan.

c. Bidang Perikanan

- Kawasan Pertongkolan Vaname

Pengembangan kawasan pertongkolan vaname ditujukan untuk meningkatkan pelayanan terhadap mutu benih yang diproduksi dilihat dari sisi kesesuaian salinitas benih dengan lingkungan budidaya air tawar dan juga sebagai sarana promosi agar lebih dikenal luas. Selain itu dapat juga sebagai langkah persiapan sertifikasi cbib unit pembenihan karena standard minimal harus punya alat uji kualitas air.

- Kawasan Pengasapan Ikan

Bantuan yang sudah diberikan untuk kelompok pengasapan ikan sudah memberikan manfaat bagi

lingkungan sekitar kawasan pengasapan ikan, diantaranya limbah cucian yang biasanya dibuang di sungai dan menimbulkan bau kurang sedap sekarang sudah terbang ke sumur resapan. Selain itu untuk asap yang ditimbulkan akibat pengasapan ikan sudah menjadi berkurang dengan semakin tingginya bantuan cerobong asap yang diberikan.

d. Bidang Perdagangan

- Bantuan Pembangunan/ Rehabilitasi Pasar Desa

Program Gemerlap ditunjukan untuk mengembangkan ekonomi pedesaan, sehingga pasar desa harus dikembangkan, sejak tahun 2011 Pemerintah Kabupaten Lamongan telah melakukan pembangunan dan rehabilitasi terhadap 108 pasar desa di 108 desa. Efek baik yang ditimbulkan dari pembangunan dan rehabilitasi pasar desa ini adalah:

- Pasar relatif lebih rapi, tidak becek dan nyaman.
- Tingkat kunjungan pasar naik antara 5-10%
- Pendapatan pedagang meningkat 25-30%
- Jumlah pedagang meningkat

e. Bidang Industri

- Pengembangan Konveksi di Desa Tritunggal

Fasilitas pengembangan kawasan konveksi di desa Tritunggal Kecamatan Babat telah menunjukkan

peningkatan antara lain jumlah IKM pada tahun 2015 sebanyak 43 unit dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 200 orang meningkat 30% dibandingkan dengan sebelum GEMERLAP tenaga kerja meningkat 16,69% dan omset meningkat sebesar 13,16%.

- Pengembangan kawasan batik, bordir dan kemasan di Desa Sendangagung dan Sendangdhuwur

Fasilitas pengembangan kawasan batik, bordir dan kemasan dari Sendangagung dan Sendangdhuwur telah meningkatkan omset penjualan yang mencapai 37,01% dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 655 orang dan ini berimplikasi terhadap peningkatan jumlah tenaga kerja yang mencapai 21,55%

Dengan demikian kriteria kecukupan dalam program gemerlap kabupaten lamongan telah tercapai. Walaupun masih banyak proposal permohonan yang masih ditampung. Namun bentuk usahanya yang dilakukan oleh pemerintah berupa pemberian bantuan telah mengalami peningkatan hasil beberapa bidang.

d. Pemerataan

Satu kebijakan tertentu mungkin dapat efektif, efisien dan mencukupi namun mungkin tertolak karena menghasilkan distribusi biaya dan manfaat yang tidak merata. Begitu pula dengan pemerataan tidak dapat memuaskan secara menyeluruh, tidak

satupun kriteria kesamaan sepenuhnya memuaskan. Kriteria pemerataan yang dimaksud disini adalah berkaitan dengan apakah manfaat didistribusikan secara merata kepada kelompok-kelompok usaha pedesaan. Pada dasarnya Pemerintah daerah tidak bekerja sendirian, karena kebijakan ini melibatkan beberapa pihak. Adapun beberapa pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah sebagai berikut:

Tabel 13 Susunan Keanggotaan Tim Pelaksana GEMERLAP

No	Kedudukan dalam keanggotaan	Keterangan
1.	Penasehat	1. Bupati Lamongan 2. Wakil Bupati Lamongan
2.	Pembina/ Pengarah	1. Sekretaris Daerah Kabupaten Lamongan 2. Asisten Ekonomi dan Pembangunan Sekretaris Daerah Kabupaten Lamongan
3.	Ketua	Kepala Bappeda Kabupaten Lamongan
4.	Sekretaris	Kepala Bidang Ekonomi Bappeda Kabupaten Lamongan
	Anggota	1. Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Lamongan 2. Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan 3. Kepala Dinas Pertanian & Kehutanan Kabupaten Lamongan 4. Kepala Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Lamongan 5. Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan 6. Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Lamongan 7. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya Kabupaten Lamongan 8. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan 9. Kepala Dinas Pekerjaan Umum

		Pengairan Kabupaten Lamongan 10. Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan 11. Kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi 12. Kepala Kantor Ketahanan Pangan 13. Kepala Kantor Penelitian dan Pengembangan 14. Kepala Bagian Pembangunan Setda Kabupaten Lamongan 15. Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Lamongan 16. Kepala Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Lamongan 17. Kepala Bagian Humas Setda Kabupaten Lamongan 18. Kepala Bagian Pemerintahan Desa Setda Kabupaten Lamongan 19. Kepala Bidang Fisik dan Prasarana Bappeda Kabupaten Lamongan 20. Kepala Bidang Pemerintahan dan Kemasyarakatan Bappeda Kabupaten Lamongan 21. Kepala Bidang sosial dan Budaya Bappeda Kabupaten Lamongan
--	--	---

Sumber: SK Bupati Lamongan No 188/76/Kep/413.013/2011 tentang Tim Pelaksana Program GEMERLAP

Pihak-pihak terkait dalam pelaksanaan GEMERLAP menjalankan tugasnya sesuai perannya masing-masing. Seperti yang disampaikan ibu Siti Sumi'ah subbid perekonomian Bappeda Kabupaten Lamongan pada tanggal 6 Februari 2018 di Kantor Bappeda, beliau mengatakan:

“Bappeda ini tidak terjun langsung ke bawah melakukan pendampingan. Kita disini bagian melakukan koordinasi kepada SKPD terkait untuk pelaksanaannya. Setiap setahun dua kali kita melakukan pertemuan dengan para pendamping untuk menggali potensi desa, ini pun dilakukan diawal tahun dan juga untuk peningkatan koordinasi antar lini. Sedangkan untuk masalah teknisnya di serahkan kepada dinas-dinas terkait. Misalnya, untuk pembudidayaan lele yang

membawahi ya dinas perikanan, begitu juga yang lain sesuai dengan bidangnya masing-masing”

Sedangkan yang sebagai sasaran penerima dalam kebijakan ini adalah kelompok masyarakat yang telah memiliki kegiatan usaha mandiri, yang dimungkinkan ketika mendapat dukungan dari pemerintah berupa dana (hibah/ pinjaman) maupun juga pembinaan dapat dijadikan sebagai sebuah produk unggulan dari desa tersebut. Pemberian bantuan diberikan kepada kelompok masyarakat yang memiliki usaha. Dalam pelaksanaannya berjalan dengan baik dan kelompok masyarakat yang menerima merasakan manfaatnya. Ini terlihat wawancara yang peneliti pada tanggal 4 April 2018 dengan Bapak Muchtar ketua kelompok pembudidaya Lele di kediaman beliau, beliau mengatakan:

“Ya jelas ada manfaatnya to mas. Paling tidak kita dengan di bantu itu tinggal meneruskan saja. Ada penambahan modal ada penambahan tempat dan kitanya tinggal meneruskan saja. Dari segi biaya, ya terbilang hemat karena sarannya sudah dikasih oleh pemerintah. Sudah beberapa kali panen, yang ini saja sudah yang mau panen yang ke tiga, seperti yang saya jelaskan tadi”

Dengan demikian, pemerataan manfaat yang didapat kelompok masyarakat penerima bantuan bisa di capai sesuai dengan keterangan yang disampaikan oleh penerima bantuan. Walaupun pada akhirnya seperti yang di sampaikan di awal, kriteria pemerataan ini tidak dapat memuaskan secara menyeluruh, karena tidak satupun kriteria kesamaan sepenuhnya memuaskan.

e. Responsivitas

Kriteria responsivitas yang dimaksudkan adalah respon dari kelompok-kelompok masyarakat dengan adanya kebijakan ini. Karena pihak yang merasakan efek dari kebijakan yang dibuat pemerintah Lamongan dalam kebijakan gemerlap ini adalah kelompok-kelompok penerima bantuan. Dalam hal ini peneliti menggali informasi kepada salah satu anggota kelompok yang menerima bantuan Ibu Jumini pada tanggal 9 April 2018 di rumah beliau:

“Ya senang begitu mas, punya sapi. Ya namanya juga orang kampung, pokoknya dapet bantuan begitu sudah senang. Apalagi ini bantuannya sapi. Ya senang begitu mas sekarang ada sapi. Kemaren kan gak punya sekarang punya”

Respon yang ditunjukkan oleh para penerima bantuan ini sangat baik, begitu pula yang di rasakan oleh Bapak Muchtar.

Beliau juga memberikan respon positif akan bantuan ini:

“Ya jelas ada manfaatnya to mas. Paling tidak kita dengan di bantu itu tinggal meneruskan saja. Ada penambahan modal ada penambahan tempat dan kitanya tinggal meneruskan saja. Dari segi biaya, ya terbilang hemat karena sarannya sudah dikasih oleh pemerintah. Sudah beberapa kali panen, yang ini saja sudah yang mau panen yang ke tiga, seperti yang saya jelaskan tadi” (pada tanggal 4 April 2018, di rumah beliau)

Dari beberapa informasi singkat diatas, dampak positif adanya kebijakan gemerlap ini dirasakan oleh kelompok masyarakat penerima bantuan dengan respon baik yang diberikan selama proses pemberdayaan ini karena adanya manfaat yang mereka terima.

2. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan GEMERLAP

a. Faktor Pendukung

Dalam pelaksanaan kebijakan GEMERLAP ini ada beberapa faktor pendukung sehingga pelaksanaannya berjalan dengan lancar. Berikut faktor pendukung yang disampaikan oleh Bapak Muchtar wawancara pada tanggal 4 April 2018 di rumah beliau. Ketua Kelompok pembudidayaan lele:

“Daya dukung, jika dari penduduk dengan tidak adanya gangguan. Kemudian dari lingkungan jg termasuk. Masyarakat partisipasinya ya tidak mengganggu kita, lingkungannya membuat kita merasa nyaman. Gak ada disini ini orang yang ambil-ambil ikan itu. Kalau dari anggota, ya semua anggota kita bekerja bersama-sama.”

Seperti dengan yang disampaikan Bapak Muchtar, Bu Siti selaku sub bidang ekonomi menambahkan:

“Pelaksanaan kebijakan tentu ada faktor pendukungnya. Jika GEMERLAP ini menurut saya fakto-faktor penduduknya ya peran serta masyarakat. Masyarakat itu aktif menyambut baik, merasa senang karena ada bantuan dari pemerintah. Siapa yang tidak suka di kasih bantuan kan? Nah ya itu. Kemudian dari *stakeholder*, terus kalangan akademisi pendidikan tinggi. Kalau dari mahasiswa ya seperti mas begini melakukan penelitian, lalu nanti ada masukan. Ada yang juga ikut melakukan pendampingan. Terus *NGO* dan juga LSM”
(pada tanggal 6 februari 2018, di kantor Bappeda)

Lebih lanjut disampaikan juga oleh satu penerima bantuan dan juga ketua kelompok peternakan sapi. Bapak Suwadi beliau menambahkan, dari proses pelaksanaan program ini faktor pendukungnya adalah:

“Daya dukungnya ya kalau dari kelompok ya kelompoknya kompak, sering pertemuan. Pertemuannya tidak mesti waktunya tapi ketika ada masalah langsung saya mengadakan

pertemuan atau misal kalau ada informasi dari dinas kumpul rapat. Tidak ada tanggal pastinya, ada di buku cuma kalau tanggal pastinya gitu tidak ada. Faktornya pendukungnya saya kira itu” (wawancara tanggal 9 April di kediaman beliau)

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat di ambil kesimpulan faktor pendukung terlaksananya program GEMERLAP ini adalah sebagai berikut:

1. Lingkungan

Penduduk atau masyarakat sekitar termasuk dalam ruang lingkup lingkungan. Dengan tidak ada gangguan selama pelaksanaan program dari penduduk, dianggap oleh sebagian kelompok menjadi faktor pendukung. Lingkungan terasa nyaman untuk melakukan setiap kegiatan terutama pembudidayaan lele misalnya. Karena diketahui tidak semua masyarakat menerima bantuan. Bantuan hanya diberikan kepada kelompok-kelompok yang telah memiliki dasar usaha.

2. *Stake Holder*

Dalam pemberdayaan masyarakat desa ini membutuhkan kerjasama dari berbagai pihak. Meningkatkan sinergi dan melibatkan *stake holder* menjadi sangat penting sebagai pembinaan kepada kelompok maupun laporan kepada sektor-sektor terkait. *Stakeholder* yang dimasuk disini adalah peran serta masyarakat, mahasiswa, *NGO*, LSM dan akademisi.

b. Faktor Penghambat

Dalam pelaksanaan kebijakan tentu ada faktor pendukung begitu juga ada faktor penghambat. Faktor penghambat baik dari pandangan

pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan juga dari masyarakat.

Hambatan menurut ibu Siti, beliau mengatakan:

“Hambatan terkait pelaksanaan gemerlap kabupaten Lamongan ini. Pertama keterbatasan dana. Yang minta bantuan ini kan banyak, sedangkan dana dari APBD terbatas, jadi ya tidak mungkin kita beri bantuan semua. Terus jika dilihat dari teknis, cuaca sekarang kan tidak menentu mungkin ya iklim yang menjadi faktor penghambatnya. Di beberapa tempatnya misalnya sudah mau panen lele, karena musimnya yang tiba-tiba berubah menyebabkan produksi berkurang dari yang sebelumnya telah diperkirakan. (wawancara pada tanggal 6 Februari 2018, di Kantor Bappeda)

Berbeda dengan yang disampaikan oleh Ibu Jumini anggota kelompok Karya Makmur

“untuk kendala selama ini yang kita jalani selama proses berlangsungnya bantuan sih tidak ada mas, alhamdulillah lancar aja tidak ada hambatan. Atau ya mungkin belum ada hambatan. Tempatnya juga di kampung, untuk masalah merawat sapi ya sudah banyak yang faham” (wawancara pada tanggal 9 April di rumah beliau)

Senada dengan yang di sampaikan Ibu Jumini, sal satu pembudidaya lele, Pak Muchtar pada tanggal 4 April 018 di rumah beliau juga juga memberikan pandangannya mengenai hambatan yang di rasakn selama ada bantuan Gemerlap ini

“selama pembudidayaan lele, kalau hambatan menurut saya sampai sekarang tidak ada. Sekarang aja sudah masuk siklus yang ketiga punya saya, harusnya itu belum tapi kita mempercepat masuk siklus ketiga. Jika ada hambatan mungkin ya masalah bibit. Karena waktu awal diberikan bantuan itu berupa bibit, dan itu bibitnya saya rasa jelek. Tapi tetap kita budidayakan efeknya di hasil panenanya, hasil panenanya tidak maksimal. Setelah panen kita ambil bibit sendiri. Mungkin untuk kendala awal ya dari bibit ikannya itu”

Dari penjelasan-penjelasan di atas dapat di ambil kesimpulan faktor penghambat program GEMERLAP ini adalah penyediaan bibit ikan. Tetapi juga karena penerapannya di pedesaan yang

masyarakatnya sudah terbiasa dengan kegiatan yang menjadi bidang gemerlap, jadi juga tidak ada kendala yang berarti bagi mereka.

C. Analisa dan pembahasan

1. Efektivitas

GEMERLAP adalah program daerah Kabupaten Lamongan 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. GEMERLAP ini pertama kali dilaksanakan pada tanggal 14 Juli 2011 hingga pada tahun 2015. Kemudian dilanjutkan pada tahun 2016 hingga 2021 karena mendapat apresiasi yang positif dari masyarakat dengan banyaknya usulan kegiatan yang diterima pemerintah. Namun dengan bantuan yang bersifat *empowrment* (pemberdayaan), disadari bahwa masyarakat pedesaan sebagai sasaran program gemerlap ini tidak dalam kondisi 'nol', akan tetapi mereka sudah mempunyai kemampuan dan bekal dasar untuk inovasi dan kemajuan serta perbaikan hidupnya.

Perbaikan ekonomi yang dilakukan Pemerintahan Kabupaten Lamongan melalui program Gemerlap ini sebagai sasarannya adalah masyarakat pedesaan. Secara umum mereka bermata pencaharian di sektor pertanian. Mayoritas masyarakat Kabupaten Lamongan berada di pedesaan yang kemudian banyak ditemukan isu atau masalah publik yang mendorong pemerintah membuat program Gemerlap. Ini sesuai dengan

gambaran siklus skematik Kebijakan publik (Nugroho:2004) yaitu adanya isu atau masalah publik yang menyangkut masalah bersama, dari hal tersebut kemudian menggerakkan pemerintah merumuskan kebijakan publik sebagai upaya menyelesaikan masalah tersebut. Setelah proses perumusan, dilaksanakan kebijakan dengan baik oleh lembaga-lembaga terkait guna membantu berjalan lancarnya kebijakan.

Masyarakat juga memiliki peranan dalam membantu lancarnya sebuah kebijakan publik. Seperti halnya respon masyarakat dalam kebijakan pemerlap ini. Respon positif masyarakat berupa dengan banyaknya usulan kegiatan menandakan bahwa adanya hubungan yang terjalin dari pemerintah terhadap masyarakat, ini sesuai dengan definisi singkat yang dikemukakan oleh Eystne (1971:18) mengenai kebijakan publik ialah *“the relationship of governmental unit to its environment”*. Apresiasi masyarakat berupa pengajuan usulan tentu dapat terjadi karena baiknya hubungan langsung antara pemerintah dengan lingkungannya. Hubungan baik ini penting untuk menjembatani komunikasi dari pemerintah dengan masyarakat, melihat mayoritas penduduk kabupaten Lamongan ini berada di lingkungan pedesaan dan juga inti dari pada tujuan pemerlap adalah memberdayakan masyarakat serta mensejahterakan kehidupan masyarakat.

Efektivitas dalam sebuah kebijakan ditunjukkan untuk menjawab ketepatan apakah hasil akhir tercapai telah sesuai dengan tujuan yang di susun dari awal. Menurut Dunn (2003:429) Efektivitas (*Effectiveness*) berkenaan dengan apakah hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai

tujuan dari diadakannya tindakan. Penilaiannya terhadap efektivitas ditujukan untuk menjawab ketepatan pencapaian hasil/tujuan telah sesuai dengan tujuan yang di susun dari awal. Dari hasil yang didapat bahwa kebijakan Gemerlap Kabupaten Lamongan ini dinilai berjalan dengan cukup efektif. Karena dapat dilihat dari pencapain hasil melalui kebijakan gemerlap setiap bidangnya secara umum mengalami peningkatan. Dan ini sejalan dengan teori yang dikatan oleh Dunn (2003:498) yaitu efektivitas adalah suatu kriteria untuk menseleksi berbagai alternatif untuk menjadikan rekomendasi disadarkan pada pertimbangan apakah alternatif yang direkomendasikan tersebut memberikan hasil. Dari hasilnya, bahwa alternatif kebijakan berupa Gemerlap ini memberikan hasil yang baik.

2. Efisiensi

Efisiensi berkaitan dengan seberapa besar usaha dan biaya untuk mencapai target sasaran, efisiensi bertujuan untuk menjawab pengorbanan minim untuk hasil yang maksimal. Dalam hal ini efisiensi dari program gemerlap ini bisa dilihat dari penggunaan biaya pengelolaan produksi oleh sasaran penerima bantuan gemerlap dengan manfaat yang didapatkannya. Dari hasil yang diperoleh kebijakan gemerlap ini sudah cukup efisien. Hal ini dapat dilihat dari data yang di dapat bahwa biaya yang digunakan untuk sarana dan prasarana telah dibantu oleh pemerintah, berupa produk jadi atau bahan material.

Bahkan hasil yang didapat berupa panen lele misalnya, telah melebihi target. Dun (2003:431) efisiensi berkenanaan dengan jumlah

usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu, kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien. Dengan demikian program gemerlap di rasa sudah cukup efisien, karena dengan adanya perberdayaan secara berkelanjutan ini manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

3. Kecukupan

Kecukupan yang dimaksudkan oleh Dunn (2003:430) kriterianya menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Apabila dikaitkan dengan hal ini, pada dasarnya kebijakan gemerlap ini bertujuan mengatasi masalah ekonomi khususnya yang berada di pedesaan dengan menggerakkan lebih terencana, terarah dan terukur ekonomi masyarakat pedesaan melalui pemberian bantuan sebagai upaya mengatasi permasalahan yang ada sekaligus sebagai upaya penanggulangan masalah kemiskinan sebagai wujud inovasi pemberdayaan masyarakat yang berkelanjutan.

Gemerlap sendiri sebenarnya menghasilkan dampak yang positif yang artinya juga dapat menjawab permasalahan yang ada. Karena dengan adanya gemerlap ini, secara umum yang dirasakan adanya peningkatan. Hanya saja kriteria kecukupan ini tidak mungkin mengidentifikasi secara menyeluruh dan mewakili semua kriteria. Tapi secara umum, dan itu bernalar pada efektifitas yang memadai dengan memperhatikan biaya. Seperti yang dikatakan oleh Dunn (2003:430) bahwasannya pertanyaan tentang kecukupan tidak dapat dipecahkan dengan mengambil secara sewenang-wenang satu kriteria. Oleh sebab itu

digambarkan secara umum, dan dari kriteria kecukupan dalam kebijakan pemerlap di Kabupaten Lamongan telah tercapai.

4. Pemerataan

Kriteria pemerataan yang dimaksud disini adalah berkaitan dengan apakah manfaat didistribusikan secara merata kepada kelompok-kelompok usaha pedesaan. Kebijakan pemerlap ini tidak hanya diperankan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan dalam pelaksanaannya. Melibatkan dinas-dinas terkait sesuai dengan bidangnya. Misal bidang pertanian, pelaksanaan teknisnya ditangani oleh Dinas pertanian begitu juga dengan beberapa bidang yang lainnya menyesuaikan dengan bidangnya masing-masing. Namun yang memegang tanggungjawab pelaksanaan Gernerlap ini adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan. Seperti menurut Definisi singkat dari Eystne (1971:18) bahwa kebijakan publik ialah *“the relationship of governmental unit to its environment”*.

Dalam kebijakan pemerlap ini untuk menunjang kelancaran dalam proses implimentasinya yang pelaksanaannya oleh Bappeda, di perlukan kerjasama dengan instansi-instansi terkait. Bappeda tidak berkerja sendiri, dalam struktur keanggotaan tim pelaksana Gernerlap diketuai oleh Kepala Bappeda Kabupaten Lamongan, Sekretaris oleh Kepala Bidang Ekonomi Bappeda. Anggota sekaligus yang menjalankan secara teknis bidang pemerlap adalah sebagai berikut:

1. Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Lamongan
2. Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Lamongan

3. Kepala Dinas Pertanian & Kehutanan Kabupaten Lamongan
4. Kepala Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Lamongan
5. Kepala Dinas Peternakan dan Kesehatan Hewan Kabupaten Lamongan
6. Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Lamongan
7. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya Kabupaten Lamongan
8. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Lamongan
9. Kepala Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Kabupaten Lamongan
10. Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Lamongan
11. Kepala Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi
12. Kepala Kantor Ketahanan Pangan
13. Kepala Kantor Penelitian dan Pengembangan
14. Kepala Bagian Pembangunan Setda Kabupaten Lamongan
15. Kepala Bagian Hukum Setda Kabupaten Lamongan
16. Kepala Bagian Perekonomian Setda Kabupaten Lamongan
17. Kepala Bagian Humas Setda Kabupaten Lamongan
18. Kepala Bagian Pemerintahan Desa Setda Kabupaten Lamongan
19. Kepala Bidang Fisik dan Prasarana Bappeda Kabupaten Lamongan
20. Kepala Bidang Pemerintahan dan Kemasyarakatan Bappeda Kabupaten Lamongan
21. Kepala Bidang sosial dan Budaya Bappeda Kabupaten Lamongan

Selain itu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dalam dalam program gemerlap di kota ini juga menjadi salah satu peran penting dalam berjalannya program ini. Adanya kerjasama dari kelompok masyarakat khususnya dengan pelaksana teknis hingga dapat berjalan dengan baik. Masyarakat sebagai penerima kebijakan yang menilai dan menentukan berjalan sejauh mana kebijakan pemerintah. Cukup berjalan dengan baik maka hal tersebut menjadi apresiasi tersendiri atau masih banyak kekurangan maka akan ditidak lanjuti oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan agar dapat mengatasi permasalahan yang ada dengan solusi baru yang coba dihadirkan melalui kebijakan selanjutnya. Kebijakan dibuat adalah dalam rangka untuk mengatasi permasalahan agar dapat menemukan jalan keluar.

Pemerataan dalam kebijakan gemerlap di kabupaten Lamongan ini dapat dilihat dari sejauh mana manfaat yang dirasakan oleh pihak-pihak yang terlibat, dan salah satunya dalam kebijakan gemerlap ini adalah kelompok usaha masyarakat dengan apa manfaat yang didapat. Seperti yang diungkapkan oleh William N. Dunn (2003:435) Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya, atau usaha secara adil didistribusikan. Dalam kebijakan gemerlap ini pelaksanaannya berjalan dengan baik dan kelompok masyarakat mendapat manfaatnya. Dengan demikian, kriteria pemerataan tercapai sebagaimana yang di sampaikan oleh penerima bantuan ini.

5. Responsivitas

Kriteria responsivitas yang dimaksudkan adalah respon dari kelompok-kelompok masyarakat dengan adanya kebijakan ini. Dalam setiap kebijakan ada pihak yang menjalankan kebijakan dan satu sisi lainnya ada pihak yang mendapatkan hasil atau manfaat dari kebijakan ini. Dengan adanya kebijakan pemerlap ini, adanya penambahan modal dan sarana di dapatkan. Oleh karena itu kelompok masyarakat memberikan respon yang baik untuk kebijakan pemerlap di Kabupaten Lamongan ini. Kelompok masyarakat sebagai yang menerima bantuan juga merasakan dampak positifnya. Dampak positif yang dirasakan kelompok masyarakat ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Carl Fried Rich dalam Winarno (2014:20) bahwa kebijakan yang diusulkan dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Kebijakan yang dibuat ini sudah sesuai dengan kondisi serta untuk memecahkan persoalan yang ada di masyarakat Lamongan. Jika di lihat dari kriteria responsivitas, respon yang di berikan oleh para penerima bantuan ini baik. Disampaikan oleh William N. Dunn (2003:437) responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Dampak positif dirasakan dengan bantuan yang diberikan oleh pemerintah melalui kebijakan pemerlap.

6. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Kebijakan GEMERLAP

a. Faktor Pendukung

Dalam pelaksanaan kebijakan Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan ini dengan memberikan bantuan dana (hibah/pinjaman) secara bergulir dapat dikatakan berhasil. Ini dapat dilihat dengan peningkatan-peningkatan dari berbagai sektor yang menjadi fokus bidang kebijakan gemerlap. Adanya faktor pendorong merupakan yang menjadi pendukung berjalan lancarnya kebijakan gemerlap ini dan juga sesuai dengan tujuannya dibentuknya kebijakan. Kebijakan yang telah dilaksanakan perlu juga adanya evaluasi, karena dengan evaluasi kita dapat menilai berjalan sejauh mana kebijakan tersebut telah mempengaruhi sasaran yang dituju. William N. Dunn (1999: 608-610), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assesment*). Melalui sebuah evaluasi kebijakan pengukuran dan penilaian dapat dilakukan yang kemudian dapat dijadikan perbaikan untuk menentukan kebijakan yang disusun untuk kedepannya.

Berdasarkan hasil analisis penelitian Gemerlap di Kabupaten Lamongan ini terdapat faktor pendukung dan penghambat dan pelaksanaannya. Berikut adalah beberapa faktor pendukung pelaksanaan Gemerlap:

a. Lingkungan Masyarakat

Penduduk atau masyarakat sekitar termasuk dalam ruang lingkup lingkungan. Dengan tidak ada gangguan selama pelaksanaan program dari penduduk, dianggap oleh sebagian kelompok menjadi faktor pendukung. Lingkungan terasa nyaman untuk melakukan setiap kegiatan terutama pembudidayaan lele misalnya. Karena diketahui tidak semua masyarakat menerima bantuan. Bantuan hanya diberikan kepada kelompok-kelompok yang telah memiliki dasar usaha.

b. *Stakeholder*

Dalam pemberdayaan masyarakat desa ini membutuhkan kerjasama dari berbagai pihak. Meningkatkan sinergi dan melibatkan *stake holder* menjadi sangat penting sebagai pembinaan kepada kelompok maupun laporan kepada sektor-sektor terkait. *Stakeholder* yang di maksud ialah masyarakat, mahasiswa yang seperti melakukan penelitian yang kemudian hasilnya dapat dijadikan perbaikan, LSM yang turut membantu, *NGO* yang turut serta melakukan pembidanaan kepada kelompok masyarakat dan juga akademis yang membantu merumuskan kebijakan.

b. Faktor Penghambat

Dalam sebuah kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah tentu ada faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaannya. Di dalam kebijakan, hal tersebut sudah menjadi sesuatu yang pada akhirnya

akan terjadi. Setiap kebijakan pasti ada faktor pendukung dan juga faktor penghambat, oleh karenanya perlunya diadakan sebuah evaluasi. Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen yaitu perencanaan, organisasi, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi. Tanpa evaluasi, maka tidak akan diketahui bagaimana kondisi objek evaluasi tersebut dalam rancangan, pelaksanaan serta hasilnya. Istilah evaluasi menjadi kosa kata dalam bahasa Indonesia, akan tetapi kata ini adalah serapan dari bahasa Inggris yaitu *evaluation* yang berarti penialaian atau penaksiran (Echols dan Shadily, 2000: 220). Melalui sebuah evaluasi dapat dilihat sebab-sebab menghambat berjalan maupun gagalnya sebuah kebijakan publik. Karena tidak mungkin kebijakan yang berjalan tanpa adanya sebuah hambatan.

Diatas telah disampaikan beberapa faktor pendukung dan berikut faktor penghambat dalam kebijakan Gemerlap di Kabupaten Lamongan. Dari yang disampaikan oleh penerima bantuan bahwa yang menjadi kendala adalah penyediaan bibit ikan dari pemerintah. Bibit ikan yang diberikan pemerintah tidak memenuhi standart dari petani atau dapat dikatakan jelek. Kualitas yang dirasa kurang kemudian menimbulkan efek pada saat hasil panen ikan. Selain daripada itu tidak ada kendala yang berarti dari kelompok masyarakat untuk pelaksanaan kegiatan pembudidayaan ikan ikan dan berbanding terbaik dengan peternakan sapi yang tidak ada hambatan yang dihadapi oleh peternak sapi. Dikemukakan bahwa kelompok masyarakat sudah terbiasa dengan kegiatan yang dilakukan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai evaluasi kebijakan gerakan membangun ekonomi rakyat Lamongan berbasis pedesaan (GEMERLAP) dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat Lamongan, maka pada bab ini peneliti memberikan kesimpulan, yaitu sebagai berikut:

1. Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan di Kabupaten Lamongan ini mengacu pada Peraturan Bupati Lamongan No 13 Tahun 2011 tentang Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan. Yang kemudian didukung dengan Surat Keputusan Bupati Lamongan No 188/76/Kep/413.013.2011 Tentang Tim Pelaksana Program GEMERLAP. Dalam proses pelaksanaannya oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Lamongan yang juga melibatkan unsur-unsur terkait sesuai dengan bidangnya. Dengan adanya kebijakan gemerlap tersebut telah memenuhi kriteria efektivitas daripada evaluasi kebijakan, yaitu efektif menjawab permasalahan yang telah dirumuskan serta adanya peningkatan di setiap bidangnya. Produksi ikan yang setiap tahunnya mengalami peningkatan, jumlah industri juga mengalami hal sama. Dengan hasil yang diperoleh

PDRB perkapita Kabupaten Lamongan mengalami peningkatan. Meskipun pada produksi ternak terjadi fluktuasi hasil tidak selalu terdapat penambahan hasil. Dengan demikian dampak positif bagi masyarakat khususnya kelompok usaha masyarakat juga dirasakan dengan bantuan yang diberikan oleh pemerintah melalui kebijakan GEMERLAP.

2. Kriteria efisiensi dalam kelompok masyarakat penerima bantuan benar-benar dirasakan. Pengeluaran berupa sarana dan prasana dapat ditekan dengan adanya bantuan dari program GEMERLAP, selain itu dalam prosesnya kelompok mendapat bantuan seperti pakan serta adanya pembinaan. Sehingga ketika ada sebuah kendala dapat dicarikan solusinya bersama pendamping kelompok tersebut. Pengeluaran sedikit dengan hasil besar bisa dirasakan oleh kelompok masyarakat. Selain itu, respon yang diberikan masyarakat juga positif. Merasa senang sekaligus terbantu dengan bantuan yang diberikan baik berupa modal atau sarana dan perasarana.
3. Berjalan baik dan lancarnya sebuah kebijakan tidak lepas karena adanya faktor yang mendukung serta faktor penghambatnya. Dalam kebijakan gemerlap di Kabupaten Lamongan ini, berdasarkan analisis dari peneliti dapat disampaikan faktor pendukungnya adalah (1) Lingkungan masyarakat dan, (2) *Stakeholder*. Sedangkan untuk faktor penghambatnya adalah pemberian bibit ikan yang kualitasnya jelek.

B. Saran

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh peneliti dan analisis yang telah dilakukan, maka untuk melengkapi hasil penelitian ini sekaligus yang dapat dijadikan beberapa saran untuk Pemerintah sebagai upaya perbaikan kebijakan pemerlap di kemudian hari dan juga untuk bahan referensi pada penelitian selanjutnya. Sesuai dengan hal tersebut, maka peneliti memberikan saran sebagai berikut:

1. Bagi Pemerintah

Bappeda perlu menambahnya jadwal pertemuan atau koordinasi antar SKPD terkait, yang dalam perjalannya hanya dilakukan dua kali dalam setahun di awal dan di akhir tahun. Saran dari peneliti ditambahkan jadwal koordinasi lintas SKPD pada pertengahan guna untuk memberikan solusi dalam pengelolaan maupun pembinaan kepada kelompok masyarakat sehingga pada proses berjalannya bisa diterapkan secara langsung.

2. Bagi penelitian selanjutnya

Penelitian ini telah meneliti tentang bagaimana evaluasi kebijakan pemerlap. Penelitian dilakukan di kantor Bappeda Kabupaten Lamongan dan wawancara ke beberapa penerima bantuan. Mengingat bidang dari Gemerlap ini ada beberapa, pertanian, peternakan, perikanan, bidang koperasi perdagangan dan industri serta infrastruktur pedesaan. Penelitian selanjutnya bisa mencoba meneliti satu bidang agar hasil yang diperoleh maksimal dan mendalam. Misal salah satu bidang saja, pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijakan Publik: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- _____ 2001. *Evaluasi Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Malang: UM Press
- Boediono. 1985. *Teori Pertumbuhan Ekonomi*. BPFE: Yogyakarta.
- BPS. 2017. *Lamongan Dalam Angka*. BPS Kabupaten Lamongan
- BPS. 2016. *Lamongan Dalam Angka*. BPS Kabupaten Lamongan
- Dunn, William. 2003. *Analisis Kebijakan Publik Suatu Pengantar*. Yogyakarta: UGM Press
- Ibrahim, amin. 2008. *Pokok-pokok Administrasi Publik & Implementasinya*. PT Refika Aditama: Bandung
- Moleong, Lexy J. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosdakarya.
- Miles, Matthew B, A. Michael Huberman and Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook. Third Edition*. Sage Publication, Inc.
- Narbuko, Cholid., Achmadi, H. Abu. 2003. *Metode Penelitian*. Bumi Aksara: Jakarta
- Nazir, Moh. 2005. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Nugroho, Riant. 2010. *Public policy dinamika kebijakan – analisis kebijakan – manajemen kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- _____ 2009. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Piscesa, Balqis Demes. 2012. *Evaluasi Kinerja Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Kelurahan..* UB. Malang
- Putri, Esti Hartiyanti. 2013. *Evaluasi Kebijakan Peremajaan Angkutan Kota Dalam Upaya Peningkatkan Pelayanan Publik*. UB. Malang.
- Sjamsuddin, Sjamsiar. 2010. *Dasar-Dasar dan Teori Administrasi Publik*. Malang: Agritek YPN
- Sugiyono. 2014. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta

Werwanti, Eka. 2015. *Implementasi Kebijakan Gerakan Membangun Ekonomi Rakyat Lamongan Berbasis Pedesaan di Kabupaten Lamongan 2011-2014*. UB. Malang

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo

_____. 2014. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: CAPS (Center of Academic Publishing Service)

Website

<http://lamongankab.go.id/disnaker/?p=9413> diakses pada 25 September 2017 pukul 19.17

<https://lamongankab.bps.go.id/index.php>, diakses pada 20 September 2017

<https://lamongankab.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/676> (diakses pada pukul 16.39, 05 September 2017)

<https://www.bps.go.id/brs/view/1231>, diakses pada 25 September 2017

<https://lamongankab.go.id/bappeda/>, diakses pada 9 Februari 2018