

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Paradigma baru otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan paradigma baru ini maka terjadilah pergeseran dalam pembangunan ekonomi yang tadinya bersifat sentralistik, mengarah kepada desentralisasi, yaitu dengan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk membangun wilayahnya termasuk pembangunan dalam bidang ekonominya. Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana pemerintah daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya-sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah dengan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayahnya. Melalui pembangunan ekonomi tersebut, maka diharapkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah akan meningkat dan pada gilirannya kesejahteraan masyarakat akan meningkat.

Pembangunan daerah sangat ditentukan oleh potensi yang dimiliki oleh suatu daerah, maka kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah harus mengacu kepada potensi daerah yang berpeluang untuk dikembangkan, khususnya sektor pertanian dalam arti luas. Pada umumnya setiap daerah memiliki potensi yang dapat dikembangkan sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi daerah. Potensi dimaksud sebagian besar berada di daerah pedesaan. Potensi tersebut antara lain: (a) pengembangan tanaman hortikultura; (b) pengembangan tanaman perkebunan; (c) pengembangan usaha perikanan; (d) pengembangan usaha peternakan; (e) pengembangan usaha pertambangan; (f) pengembangan sektor industri; dan (g) potensi kepariwisataan. Guna memacu pertumbuhan ekonomi di daerah pedesaan, pengembangan sektor pertanian dalam arti luas harus diarahkan kepada

pengembangan agribisnis dan agroindustri. Dengan kekuatan dan kemampuan sektor pertanian dalam arti luas, akan dapat menunjang pertumbuhan di sektor industri yang kuat dan maju.

Namun, pertumbuhan ekonomi yang tinggi sebagaimana selama ini kerap dipublikasikan, tidak selalu mencerminkan distribusi pendapatan yang adil dan merata. Apalagi jika pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu hanya dinikmati oleh sekelompok kecil masyarakat, seperti masyarakat perkotaan di mana terdapat sebagian besar uang yang beredar. Sementara fenomenanya masyarakat daerah pedesaan atau masyarakat pinggiran dimana sektor pertanian dalam arti luas berada, justru memperoleh porsi distribusi pendapatan yang lebih kecil, dan dari sisi pertumbuhan ekonomi justru cenderung tertinggal. Kesenjangan ini semakin diperburuk dengan adanya kesenjangan dikotomis dalam pembangunan antar sektor, yakni sektor pertanian sebagai basis ekonomi daerah pedesaan dan sektor non-pertanian khususnya industri dan perdagangan yang merupakan basis ekonomi daerah perkotaan. Kondisi semacam ini lah yang kemudian menyebabkan mengapa sejumlah studi menunjukkan sebagian besar penduduk miskin berada di daerah pedesaan.

Menurut publikasi BPS Jawa Timur tahun 2012, sebagian besar penduduk miskin di Jawa Timur berada di daerah pedesaan (64,32%), sedangkan di daerah perkotaan hanya sebesar 35,68%. Persentase penduduk miskin di daerah pedesaan ini sebenarnya jauh lebih besar, namun kemudian menjadi berkurang dengan adanya migrasi penduduk dari desa ke kota (urbanisasi). Dalam perspektif Michael P. Todaro (dalam Sumodiningrat, 2007:6-7), model migrasi-kota memandang bahwa perpindahan penduduk dari desa ke kota (urbanisasi) menjadi salah satu sebab timbulnya pengangguran dan kemiskinan di kota. Aliran penduduk (miskin) terjadi karena perbedaan tingkat upah antara desa dan kota, yang diperburuk dengan pemusatan pembangunan di kota dan macetnya sektor-sektor pembangunan di daerah pedesaan.

Meski demikian, persoalan kemiskinan di daerah pedesaan bukan sekadar berapa jumlah dan atau persentase penduduk miskin, lalu melakukan berbagai upaya dalam bentuk program-program dan atau kegiatan-kegiatan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin. Secara kuantitas penurunan jumlah penduduk miskin merupakan indikator keberhasilan dan atau efektivitas kebijakan pengentasan kemiskinan yang ditetapkan, namun secara kualitas penurunan jumlah penduduk miskin tidak serta merta merupakan indikator peningkatkan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, kebijakan dan atau program-program pengentasan kemiskinan selain harus mampu memperkecil jumlah dan atau persentase penduduk miskin, juga sekaligus harus bisa mengurangi tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan itu sendiri. Karenanya, kebijakan pengentasan kemiskinan hendaknya bermuara pada bagaimana pendekatan dan strategi yang tepat untuk menanggulanginya.

Agar dapat menetapkan pendekatan dan strategi yang tepat dalam penanggulangan kemiskinan, yang pertama haruslah diketahui apa yang menjadi penyebab kemiskinan. Dengan mengetahui penyebab kemiskinan secara baik dan benar, maka upaya-upaya pengentasan kemiskinan dalam bentuk program-program hendaknya diarahkan langsung kepada permasalahan penyebab kemiskinan tersebut. Menurut Kuncoro (2004), penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi, yakni: *Pertama*, secara mikro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk Miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. *Kedua*, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Rendahnya kualitas sumber daya manusia ini rendah karena pendidikan, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau karena keturunan. *Ketiga*, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal.

Dalam perspektif ini, pemecahan masalah kemiskinan di daerah pedesaan hendaknya didasarkan pada pemahaman tentang kondisi riil masyarakat miskin itu sendiri, sehingga dapat diketahui secara baik dan benar apa saja yang menjadi kebutuhan dalam rangka mengentaskan kemiskinan mereka. Artinya, dengan pemahaman yang baik dan benar Pemerintah (Pusat dan Daerah) selaku pemangku kebijakan dapat memberikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak dasar mereka. Penghormatan bermakna bahwa fokus kebijakan dan pelayanan publik pemerintah daerah dalam hal ini harus memperhatikan dan mengedepankan pemenuhan hak-hak dasar sekaligus menguatkan kapasitas masyarakat miskin agar terbebas dari belenggu kemiskinan. Perlindungan bermakna bahwa adanya kebijakan nyata dan sungguh-sungguh untuk mencegah dan melindungi orang miskin dari ancaman kerentanan sehingga memiliki keamanan dan peluang untuk berkembang. Pemenuhan berarti bahwa upaya menggunakan sumberdaya dan sumberdana yang tersedia dalam memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin, termasuk menggerakkan secara aktif sumberdaya dari masyarakat, swasta dan berbagai pihak.

Dalam konteks ini, konsepsi dan paradigma yang dikembangkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam upaya pengentasan kemiskinan khususnya di daerah pedesaan adalah melalui kebijakan dan atau program-program pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat pada dasarnya bertujuan mewujudkan kesejahteraan, kedaulatan dan kemandirian. Kesejahteraan tercermin dari peningkatan kualitas hidup lahir dan batin dan kemampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, terutama di bidang ekonomi, kesehatan dan pendidikan. Kedaulatan terbentuk dari derajad partisipasi yang mampu dilakukan masyarakat dalam pengambilan keputusan pembangunan. Sedangkan kemandirian terwujud dari kemampuan swadaya dan gotong-royong masyarakat untuk mencukupi kebutuhan sendiri melalui pendayagunaan

segenap potensi baik sumberdaya alam, sumber daya manusia, kelembagaan masyarakat, modal finansial maupun modal sosial.

Dalam paradigma pemberdayaan masyarakat pedesaan kunci masuk dalam program-program dan atau kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat di daerah pedesaan adalah masyarakat desa itu sendiri, yakni dengan menjadikan masyarakat desa sebagai mitra dalam program dan atau kegiatan pemberdayaan masyarakat. Dalam konteks ini, pendekatan untuk memposisikan masyarakat sebagai mitra dapat dilakukan melalui beberapa metode, yakni: (a) pendekatan secara partisipatif, dimana masyarakat desa secara bersama-sama menganalisis masalah dalam rangka merumuskan program dan atau kegiatan secara nyata sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya; (b) memadukan pendekatan dari bawah dan dari atas (*bottom-up and top-down approach*), dimana dalam merumuskan suatu program dan atau kegiatan harus melihat bagaimana respon masyarakat terhadap program dan atau kegiatan yang dicanangkan, sedangkan pemerintah hanya berperan sebagai motivator, fasilitator, dan mediator dalam perumusan dan pelaksanaan program dan atau kegiatan tersebut; (c) pendekatan tradisi (*socio-cultural approach*), dimana perencanaan maupun pelaksanaan suatu program dan atau kegiatan harus mempertimbangkan kondisi sosio-kultural masyarakat pedesaan serta mempertimbangkan kelembagaan masyarakat desa yang sudah ada; dan (d) menggunakan agen pembaharu (*change agent*) atau tenaga pendamping lapangan yang berasal dari masyarakat desa itu sendiri, LSM, maupun Perguruan Tinggi yang bertugas sebagai fasilitator dalam penyusunan dan pelaksanaan suatu program dan atau kegiatan pemberdayaan.

Selama ini berbagai program dan atau kegiatan pemberdayaan masyarakat daerah pedesaan yang telah dilaksanakan di Jawa Timur, sudah menggunakan keempat pendekatan dimaksud. Namun, khusus untuk pendekatan yang keempat, tenaga pendamping yang berasal dari masyarakat desa itu sendiri masih sangat terbatas. Dalam berbagai program

dan atau kegiatan pemberdayaan masyarakat daerah pedesaan yang diinisiasi oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Badan Pemberdayaan Masyarakat Provinsi Jawa Timur, pemanfaatan tenaga pendamping yang berasal dari masyarakat desa setempat masih terbatas sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah. Tenaga pendamping lokal ini masih sebatas sebagai petugas lapangan, dan belum sebagai agen pembaharu (*change agent*) yang selain bertugas dan atau berfungsi sebagai fasilitator juga sekaligus sebagai inisiator dan implementor dari program dan atau kegiatan pemberdayaan.

Sementara sejak masa Orde Baru di daerah pedesaan sudah ada organisasi kemasyarakatan pemuda yang dikenal dengan nama karang taruna sebagai wadah pembinaan generasi muda. Para pemuda sebagai sumber daya manusia potensial yang tergabung dalam wadah karang taruna ini belum banyak diberdayakan sebagai agen pembaharu (*change agent*) dalam program dan atau kegiatan pemberdayaan masyarakat, khususnya dalam mengembangkan usaha ekonomi produktif dalam rangka pengembangan kesempatan berusaha dan perluasan lapangan kerja di daerah pedesaan. Padahal dengan keberadaannya tersebut mestinya karang taruna dapat menjadi kekuatan dominan sebagai lembaga pemberdayaan masyarakat, sebab selain merupakan mitra pemerintah yang mendapat dukungan dan fasilitas, karang taruna juga didukung dengan potensi SDM yang cukup besar.

Menurut Peraturan Menteri Sosial RI Nomor: 77/HUK/2010 tentang Pedoman Dasar Karang Taruna, tugas pokok dan fungsi karang taruna adalah menyelenggarakan pembinaan pemuda dan kesejahteraan sosial. Khusus yang terkait dengan kesejahteraan sosial, karang taruna mempunyai fungsi untuk menyelenggarakan kegiatan pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan dan peningkatan Usaha Ekonomi Produktif. Dalam melaksanakan fungsi penyelenggaraan kesejahteraan sosial dimaksud, kedudukan karang taruna merupakan mitra pemerintah yang dibina dan difasilitasi oleh pemerintah. Dengan demikian, karang taruna sudah

memenuhi persyaratan untuk dapat dikembangkan atau diberdayakan sebagai infra struktur sosial di daerah pedesaan. Sebagai infra struktur sosial, seharusnya posisi karang taruna dapat dianggap sebagai partner pemerintah untuk mengembangkan pembangunan daerah pedesaan.

Namun dalam kenyataannya, pemberdayaan karang taruna dalam mengembangkan usaha ekonomi produktif untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan masih jauh dari optimal. Masih banyak kendala dan tantangan yang dihadapi karang taruna yang antara lain: (a) kegiatan karang taruna masih lebih bersifat rekreatif dan hanya sekadar pengisi waktu luang; (b) masih kurangnya kader profesional terutama terkait dengan perannya sebagai agen pembaharu (*change agent*) dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial utamanya pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan usaha ekonomi produktif; (c) kurang tanggapnya sikap masyarakat terhadap pengembangan kualitas karang taruna; dan (d) masih adanya keraguan pemerintah desa terhadap potensi karang taruna sehingga masih sedikit diberi peluang dan peran dalam pembangunan di daerah pedesaan (<http://katakukar.blogspot.com>).

Oleh karena itu, dipandang perlu melakukan penelitian tentang kinerja pemberdayaan karang taruna dalam pengembangan usaha ekonomi produktif untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan. Secara substantif penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui kinerja pemberdayaan karang taruna dalam melaksanakan fungsi penyelenggaraan kesejahteraan sosial utamanya dalam konteks pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan dan peningkatan usaha ekonomi produktif untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan, tingkat keberhasilan maupun kendala dan atau hambatan yang dihadapi, sehingga ke depan dapat dirumuskan upaya-upaya untuk meningkatkan kinerja pemberdayaan karang taruna dalam mengembangkan usaha ekonomi produktif guna meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.

1.2 Rumusan Masalah

- a. Bagaimana kinerja pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan?
- b. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan?
- c. Bagaimana strategi pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan?

1.3 Tujuan Penelitian

- a. Mengidentifikasi kinerja pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.
- b. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.
- c. Merumuskan strategi pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.

1.4 Manfaat Penelitian

- a. Tersedianya informasi tentang kinerja pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.
- b. Tersedianya informasi tentang kekuatan dan kelemahan pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.

- c. Tersedianya alternatif pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.
- d. Terumuskannya strategi pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

- a. Menganalisis kebijakan pemberdayaan karang taruna oleh pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan usaha ekonomi produktif di kalangan generasi muda daerah pedesaan, baik kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten.
- b. Menganalisis kinerja pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.
- c. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.
- d. Menganalisis strategi pengembangan usaha ekonomi produktif karang taruna untuk meningkatkan kesempatan berusaha dan lapangan kerja di daerah pedesaan.