

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Kemiskinan merupakan salah satu permasalahan sosial yang masih menjadi tantangan besar dalam pembangunan di berbagai negara berkembang, termasuk Indonesia. Kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan rendahnya tingkat pendapatan masyarakat, tetapi juga mencakup keterbatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan, kesempatan kerja, serta berbagai sumber daya ekonomi lainnya. Kondisi tersebut menjadikan kemiskinan sebagai masalah multidimensional yang membutuhkan perhatian serius dari pemerintah melalui berbagai kebijakan dan program pembangunan yang terintegrasi (Rakhmat & Fakhri, 2019).

Dalam konteks pembangunan nasional, upaya penanggulangan kemiskinan telah menjadi agenda prioritas pemerintah Indonesia. Berbagai program penanggulangan kemiskinan telah dilaksanakan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sebagai bagian dari strategi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan tersebut diimplementasikan melalui berbagai program sosial dan pemberdayaan ekonomi masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan kemandirian masyarakat miskin (Safaruddin et al., 2019).

Meskipun berbagai program telah dilaksanakan, permasalahan kemiskinan masih menjadi isu yang cukup kompleks. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), tingkat kemiskinan di Indonesia masih menunjukkan adanya kesenjangan

antara wilayah perkotaan dan pedesaan. Kemiskinan di wilayah pedesaan cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah perkotaan karena terbatasnya akses terhadap kesempatan kerja dan sumber daya ekonomi. Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan memerlukan pendekatan kebijakan yang lebih spesifik sesuai dengan karakteristik wilayah.

Sejalan dengan kondisi tersebut, pelaksanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak selalu berjalan secara optimal. Dalam praktiknya, implementasi kebijakan sering menghadapi berbagai dinamika di tingkat lapangan, seperti masalah koordinasi antar lembaga, keterbatasan sumber daya, hingga perbedaan persepsi antara pelaksana kebijakan dan masyarakat sebagai penerima program. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh perumusan kebijakan yang baik, tetapi juga oleh bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan secara efektif (Sari et al., 2023).

Implementasi kebijakan publik merupakan tahapan penting dalam proses kebijakan karena pada tahap inilah keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah diterjemahkan ke dalam tindakan nyata. Implementasi kebijakan melibatkan berbagai aktor, yakni mulai dari pemerintah daerah, aparat pelaksana, hingga masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh interaksi yang dilakukan antara berbagai aktor tersebut serta kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik di mana kebijakan tersebut dilaksanakan (Hidayat et al., 2024).

Secara umum, implementasi kebijakan dipahami sebagai proses pelaksanaan keputusan atau kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah agar

tujuan kebijakan dapat tercapai. Implementasi tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaan administratif semata, tetapi juga mencakup berbagai aktivitas yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dalam menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan nyata di lapangan. Dalam kajian administrasi publik, implementasi menjadi tahapan yang sangat penting karena keberhasilan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh bagaimana kebijakan tersebut dijalankan oleh para pelaksana kebijakan serta bagaimana respons masyarakat terhadap kebijakan yang diterapkan.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan. Salah satu permasalahan yang sering muncul adalah ketidaktepatan sasaran dalam distribusi bantuan sosial kepada masyarakat miskin. Hal ini seringkali disebabkan oleh beberapa hal di antaranya, keterbatasan data, lemahnya koordinasi antar lembaga, serta adanya diskresi dari pelaksana kebijakan di tingkat lapangan yang dapat mempengaruhi proses distribusi bantuan (Hardiyansyah & Amin, 2025).

Selain itu, implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan juga memerlukan keterlibatan berbagai pihak secara terpadu. Pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam program-program yang sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk merumuskan dan melaksanakan berbagai ragam kebijakan dalam rangka meningkatkan efektivitas program penanggulangan kemiskinan di wilayahnya (Ardian & Purba, 2021).

Provinsi Jawa Timur sebagai salah satu provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia juga menghadapi tantangan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Meskipun secara umum angka kemiskinan di Jawa Timur menunjukkan tren penurunan dari tahun ke tahun, namun masih terdapat beberapa daerah yang memiliki tingkat kemiskinan relatif tinggi dibandingkan daerah lainnya. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan masih perlu dilakukan secara berkelanjutan melalui berbagai program pembangunan yang tepat sasaran.

Salah satu daerah di Provinsi Jawa Timur yang masih menghadapi tantangan dalam penanggulangan kemiskinan adalah Kabupaten Bojonegoro. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), persentase penduduk miskin di Kabupaten Bojonegoro pada tahun 2023 tercatat sebesar 12,18 persen. Angka tersebut kemudian mengalami penurunan pada tahun 2024 menjadi sebesar 11,69 persen atau sekitar 147.330 jiwa penduduk miskin. Penurunan ini menunjukkan adanya kemajuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan, namun persentase tersebut masih tergolong cukup tinggi sehingga memerlukan berbagai strategi kebijakan yang lebih efektif untuk menurunkan angka kemiskinan secara signifikan (Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, 2024).

Perkembangan terbaru menunjukkan bahwa angka kemiskinan di Kabupaten Bojonegoro terus mengalami penurunan. Berdasarkan data yang dirilis pemerintah daerah, pada tahun 2025 persentase penduduk miskin di Bojonegoro tercatat sebesar 11,49 persen atau sekitar 144.900 jiwa. Penurunan tersebut menunjukkan adanya progres dalam upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan

oleh pemerintah daerah melalui berbagai program pembangunan dan intervensi sosial ekonomi. Namun demikian, angka tersebut masih menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan tetap menjadi tantangan yang harus ditangani secara serius oleh pemerintah daerah (Bagian Humas Pemerintah Kabupaten Bojonegoro, 2025).

Kecamatan Ngambon dipilih sebagai lokasi penelitian karena wilayah ini merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Bojonegoro yang memiliki karakteristik masyarakat pedesaan dengan mayoritas mata pencaharian masyarakat berada pada sektor pertanian dan pekerjaan informal. Kondisi tersebut menyebabkan masyarakat di wilayah ini masih menghadapi keterbatasan dalam akses terhadap sumber daya ekonomi dan peluang usaha sehingga menjadikan penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu tantangan yang perlu diperhatikan. Selain itu, Kecamatan Ngambon juga termasuk wilayah yang menerima implementasi program GAYATRI sejak tahap awal pelaksanaan program. Oleh karena itu, Kecamatan Ngambon dinilai relevan untuk dikaji karena dapat memberikan gambaran mengenai bagaimana implementasi program GAYATRI dilaksanakan pada wilayah pedesaan serta bagaimana program tersebut dijalankan dalam upaya penanggulangan kemiskinan di tingkat daerah.

Sebagai bagian dari upaya penanggulangan kemiskinan, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro terus berupaya mengeluarkan beragam kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan setiap kebijakan menjadi penting karena setiap daerah memiliki karakteristik sosial dan ekonomi yang berbeda sehingga diperlukan pendekatan yang lebih adaptif dalam

pelaksanaan program pembangunan. Dalam implementasi kebijakan, pemerintah daerah dapat merancang program-program yang lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta mampu memberikan dampak yang lebih nyata dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu kebijakan yang dikembangkan oleh Pemerintah Kabupaten Bojonegoro adalah program GAYATRI (Gerakan Beternak Ayam Petelur Mandiri). Program ini merupakan salah satu program unggulan pemerintah daerah yang bertujuan untuk meningkatkan kemandirian ekonomi masyarakat sekaligus mendukung pemenuhan kebutuhan gizi keluarga. Program GAYATRI dirancang sebagai bentuk pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui kegiatan beternak ayam petelur yang diharapkan dapat memberikan tambahan pendapatan bagi keluarga penerima manfaat (Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Bojonegoro, 2025). Dalam implementasinya di tingkat daerah, program GAYATRI juga telah dilaksanakan di Kecamatan Ngambon sebagai salah satu wilayah penerima program. Berdasarkan data lapangan, pada tahap awal pelaksanaan yang dimulai pada bulan Oktober 2025, program ini telah disalurkan kepada sekitar 100 keluarga penerima manfaat yang tersebar di beberapa desa, yaitu Desa Nglampin, Ngambon, Bondol, Karangmangu, dan Sengon. Data tersebut menunjukkan bahwa Kecamatan Ngambon merupakan salah satu wilayah yang secara aktif menjadi lokasi implementasi program GAYATRI di Kabupaten Bojonegoro.

Secara normatif, program GAYATRI ini memiliki dasar hukum yang kuat sebagai kebijakan daerah. Pelaksanaan program ini sejalan dengan Undang-Undang

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk membuat kebijakan dalam penyelenggaraan pembangunan dan pelayanan publik. Selain itu, program GAYATRI juga selaras dengan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan serta Peraturan Daerah Kabupaten Bojonegoro tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang menekankan penguatan ekonomi masyarakat berbasis potensi lokal. Dengan demikian, program GAYATRI memiliki legitimasi hukum sebagai instrumen kebijakan daerah dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah.

Dalam pelaksanaannya, program GAYATRI menyasar masyarakat miskin di pedesaan sebagai kelompok sasaran utama. Program ini memberikan bantuan berupa ayam petelur kepada keluarga penerima manfaat agar mereka dapat mengembangkan usaha peternakan skala rumah tangga. Melalui program tersebut, pemerintah daerah berharap masyarakat tidak hanya memperoleh tambahan pendapatan dari penjualan telur, tetapi juga dapat meningkatkan konsumsi protein keluarga sehingga dapat berkontribusi terhadap upaya penurunan angka *stunting* di daerah (iNews Bojonegoro, 2025).

Pada tahun 2025, Pemerintah Kabupaten Bojonegoro telah memperluas cakupan Program GAYATRI dengan melibatkan ribuan keluarga penerima manfaat. Pada tahap awal, program ini menargetkan sekitar 400 keluarga penerima manfaat yang tersebar di beberapa desa. Namun, dalam perkembangannya jumlah penerima manfaat meningkat secara signifikan hingga mencapai lebih dari 5.000

keluarga penerima manfaat melalui dukungan anggaran dari APBD, dana desa, serta program tanggung jawab sosial perusahaan (CSR). Program ini bahkan telah menjangkau lebih dari 2.600 keluarga penerima manfaat dengan distribusi ribuan ayam petelur sebagai modal usaha ekonomi produktif bagi masyarakat (Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Bojonegoro, 2025).

Meskipun program GAYATRI menunjukkan perkembangan yang cukup luas dalam pelaksanaannya, implementasi program di tingkat lapangan tetap menghadapi berbagai dinamika dan tantangan. Berdasarkan kondisi lapangan, tidak seluruh masyarakat memiliki kemampuan dan pengalaman dalam beternak ayam petelur sehingga membutuhkan pendampingan yang berkelanjutan. Selain itu, pelaksanaan program juga melibatkan berbagai pihak mulai dari pemerintah kabupaten, pemerintah kecamatan, pemerintah desa, hingga pendamping lapangan yang memerlukan koordinasi dan komunikasi yang baik agar pelaksanaan program dapat berjalan sesuai tujuan yang telah ditetapkan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa implementasi program GAYATRI tidak hanya berkaitan dengan penyaluran bantuan, tetapi juga berkaitan dengan bagaimana kebijakan tersebut dijalankan secara efektif di tingkat lapangan.

Permasalahan tersebut dapat dikaitkan dengan salah satu indikator implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III, yaitu komunikasi. Dalam implementasi program GAYATRI, komunikasi yang baik antara pemerintah daerah, pemerintah desa, pendamping lapangan, dan masyarakat penerima manfaat menjadi faktor penting agar tujuan program dapat dipahami dan dilaksanakan secara efektif. Selain itu, indikator sumber daya dan struktur birokrasi juga menjadi aspek yang

penting karena keberhasilan program dipengaruhi oleh ketersediaan pendampingan, sarana pendukung, serta koordinasi antar lembaga dalam pelaksanaan program di tingkat lapangan.

Dalam implementasinya, suatu program pemerintah tidak terlepas dari berbagai dinamika yang terjadi di tingkat lapangan. Setiap daerah memiliki karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya yang berbeda sehingga proses implementasi kebijakan dapat menghasilkan berbagai variasi dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji bagaimana dinamika implementasi suatu program pemerintah berlangsung di tingkat daerah, termasuk faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan maupun tantangan dalam pelaksanaan program tersebut.

Penelitian mengenai implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan sebelumnya umumnya lebih banyak berfokus pada program bantuan sosial nasional seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), maupun program bantuan sosial lainnya (Anas et al., 2024). Selain itu, sebagian penelitian terdahulu lebih banyak menyoroti efektivitas distribusi bantuan sosial dan ketepatan sasaran penerima manfaat (Rakhmat & Fakhri, 2019). Sementara itu, penelitian yang secara khusus membahas implementasi program daerah berbasis pemberdayaan ekonomi masyarakat, khususnya program GAYATRI di Kabupaten Bojonegoro, masih sangat terbatas. Oleh karena itu, terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) terkait bagaimana implementasi program GAYATRI dilaksanakan di tingkat lapangan, khususnya pada tingkat kecamatan sebagai penghubung antara

pemerintah kabupaten dan pemerintah desa dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.

Kebaruan (*novelty*) dalam penelitian ini terletak pada fokus kajian yang meneliti implementasi program GAYATRI sebagai kebijakan daerah berbasis pemberdayaan ekonomi masyarakat melalui peternakan ayam petelur dalam upaya penanggulangan kemiskinan di tingkat kecamatan. Penelitian ini tidak hanya melihat program sebagai bentuk bantuan sosial, tetapi juga menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan dilakukan melalui komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, serta struktur birokrasi antar lembaga yang terlibat dalam pelaksanaan program. Selain itu, penelitian ini juga berfokus pada implementasi program di Kecamatan Ngambon yang memiliki karakteristik wilayah pedesaan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang berbeda dibandingkan wilayah perkotaan.

Melihat kondisi tersebut, pelaksanaan program GAYATRI sebagai salah satu kebijakan Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam upaya penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan ekonomi masyarakat menjadi hal yang penting untuk dikaji lebih mendalam. Program ini tidak hanya bertujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat melalui usaha produktif beternak ayam petelur, tetapi juga diharapkan mampu mendorong kemandirian ekonomi keluarga serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah pedesaan. Oleh karena itu, untuk mengetahui lebih jauh bagaimana dinamika pelaksanaan program tersebut di tingkat daerah, khususnya pada tingkat kecamatan sebagai penghubung antara pemerintah kabupaten dan pemerintah desa, maka peneliti tertarik untuk melakukan

penelitian skripsi dengan judul: **“Implementasi Program Gerakan Beternak Ayam Petelur Mandiri (GAYATRI) sebagai Upaya Penanggulangan Angka Kemiskinan di Kecamatan Ngambon Kabupaten Bojonegoro”**.

B. PERUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah merupakan suatu pertanyaan yang akan dicari jawaban melalui pengumpulan data bentuk-bentuk rumusan masalah penelitian ini berdasarkan penelitian menurut tingkat eksplanasi (Sugiyono, 2010). Dari permasalahan inilah nanti akan memunculkan sebuah perbedaan dari apa yang terjadi dengan realita yang seharusnya terjadi, untuk itu sangat diperlukan adanya pengkajian dan pengamatan untuk memecahkan masalah terkait penyebab perbedaan tersebut.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka peneliti dapat menarik kesimpulan dengan rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

Bagaimana implementasi program Gerakan Beternak Ayam Petelur Mandiri (GAYATRI) sebagai upaya penanggulangan angka kemiskinan di Kecamatan Ngambon Kabupaten Bojonegoro?

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN PENELITIAN

1. Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi program Gerakan Beternak Ayam Petelur Mandiri (GAYATRI) sebagai upaya penanggulangan angka kemiskinan di Kecamatan Ngambon Kabupaten Bojonegoro.

2. Kegunaan penelitian

Adapun kegunaan penelitian yang dilakukan adalah sebagai berikut :

a. Secara teoritis

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan (*science*), khususnya dalam bidang administrasi publik yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik dalam penanggulangan masalah kemiskinan.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan acuan bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan implementasi program pemberdayaan masyarakat serta kebijakan pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

b. Aspek praktis

1) Bagi Mahasiswa

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan referensi dan sumber pengetahuan bagi mahasiswa dalam memahami implementasi kebijakan publik, khususnya yang berkaitan dengan program pemberdayaan ekonomi masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan.

2) Bagi Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan kajian dan referensi dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program pemberdayaan masyarakat.

3) Bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau referensi bagi Pemerintah Kabupaten Bojonegoro dalam mengevaluasi serta meningkatkan efektivitas pelaksanaan program Gerakan Beternak Ayam Petelur Mandiri (GAYATRI) sebagai salah satu upaya penanggulangan kemiskinan melalui pemberdayaan ekonomi masyarakat.

D. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Untuk memudahkan dalam pembahasan terhadap materi penulisan skripsi, maka penulis mengelompokkan dalam lima bab sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

Bab ini merupakan gambaran umum mengenai penelitian yang berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika pembahasan.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Pada bab ini menjelaskan mengenai teori-teori dan telaah pustaka sebagai dasar dalam menganalisis permasalahan penelitian. Bab ini berisi landasan teori yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik, program GAYATRI, dan kemiskinan, serta penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian.

BAB III : Metode Penelitian

Bab ini menjelaskan tentang metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yang meliputi jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi

penelitian, informan dan teknik penentuan informan, teknik pengumpulan data, manajemen data, serta metode analisis data.

BAB IV : Hasil dan Pembahasan

Pada bab ini memaparkan hasil penelitian mengenai implementasi program Gerakan Beternak Ayam Petelur Mandiri (GAYATRI) sebagai upaya penanggulangan angka kemiskinan di Kecamatan Ngambon, Kabupaten Bojonegoro. Pada bab ini juga disajikan analisis terhadap data yang diperoleh di lapangan serta pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program tersebut.

BAB V : Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan serta saran yang dapat diberikan berdasarkan temuan penelitian untuk perbaikan pelaksanaan program di masa yang akan datang.