

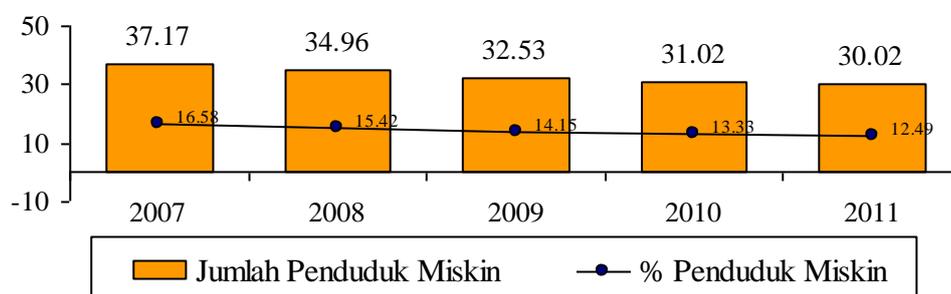
BAB I

PENDAHULUAN

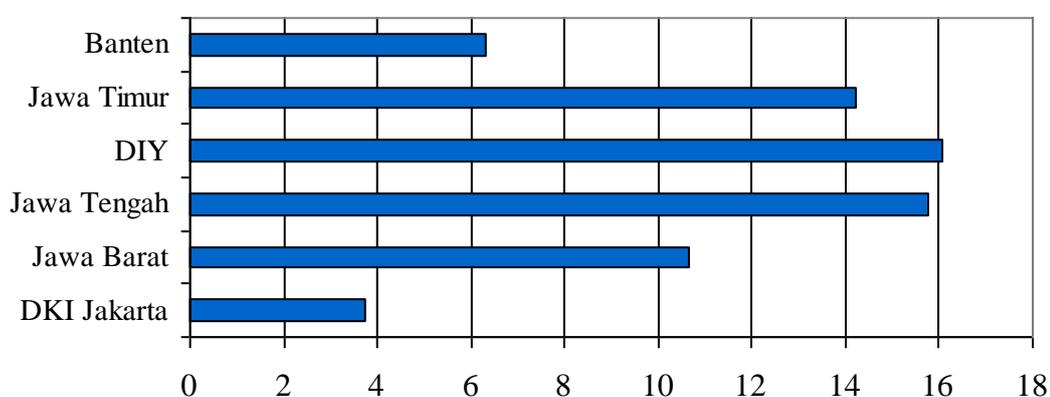
1.1. Latar Belakang

Upaya pemerintah Indonesia dalam pengembangan pertanian yang berbasis agribisnis dimasa yang akan datang merupakan salah satu langkah yang harus dilakukan untuk meningkatkan perekonomian nasional. Sebagaimana diketahui, negara Indonesia merupakan negara agraris yang kaya akan keragaman sumber daya alamnya dan mempunyai potensi sangat besar dalam pengembangan pertanian berbasis agribisnis. Akan tetapi ada hambatan, dalam pengembangan tersebut karena pada kenyataannya masih banyak masyarakat Indonesia yang miskin dan pengangguran. Oleh karena itu pemerintah sangat serius dalam penanggulangan kemiskinan dan menjadikannya sebagai prioritas utama untuk mencapai kesejahteraan penduduk. Salah satu kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka memenuhi kebutuhan pangan di Indonesia sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk yang semakin meningkat adalah intensifikasi pertanian dengan pemberian bantuan dana kepada masyarakat petani, seperti yang sudah dilakukan pada Gapoktan Hesti Mulyo, di Kabupaten Sukoharjo yang telah memanfaatkan pemberian dana tersebut dalam menunjang kinerja unit usaha yang ada, seperti unit usaha Alsintan, Saprodi, LKM PUAP, Perlengkapan, Pupuk Organik, Pembenihan, Proteksi, dan P3A/Darma Tirta, sehingga dapat mengoptimalkan pengembangan usaha agribisnis perdesaan.

Tercatat bahwa Negara Indonesia setiap tahunnya mengalami penurunan pada jumlah penduduk miskin. Penurunan angka kemiskinan tahun 2007 – 2011 dapat dilihat pada **Gambar 1**. Kemampuan Indonesia sudah sangat baik dalam menurunkan jumlah penduduk miskin yang setiap tahunnya selalu konsisten. Kendati berhasil dalam menurunkan angka kemiskinan, bukan berarti setiap provinsi dalam menurunkan persentase penduduk miskin selalu sama, melainkan penurunannya berbeda-beda. Hal itu terbukti berdasarkan **Gambar 2**:



Gambar 1. Perkembangan Kemiskinan di Indonesia Tahun 2007 – 2011. Badan Pusat Statistik, 2012.



Gambar 2. Profil Kemiskinan beberapa Provinsi di Pulau Jawa pada Tahun 2011. Badan Pusat Statistik, 2012.

Berdasarkan **Gambar 2.** persentase kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah menempati persentase terbesar kedua setelah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Mendukung pernyataan tersebut pada **Tabel 1.** dan **Tabel 2.** berdasarkan perhitungan dari Badan Pusat Statistik, menjelaskan bahwa setiap Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah masih terdapat banyak penduduk miskin, yang umumnya bertempat tinggal di wilayah perdesaan. Hal ini disebabkan, penduduk Indonesia sebagian besar bekerja di sektor pertanian yaitu sebagai petani. Oleh karena itu pemerintah berupaya dalam pembangunan perekonomian nasional melakukan penekanan pada pembangunan pertanian berbasis agribisnis. Akan tetapi ternyata masih terdapat kendala lain yaitu sulitnya akses permodalan, pasar dan teknologi masih kurang, serta organisasi tani yang masih lemah, sehingga mengakibatkan lambatnya perkembangan usaha pertanian berbasis agribisnis.

Tabel 1. Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin di beberapa Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2008 – 2010

Kabupaten	Penduduk Miskin (%)			Jumlah Penduduk Miskin (Juta)		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Kab. Magelang	16,49	15,19	14,14	190,8	176,5	167,22
Kab. Sukoharjo	12,13	11,51	10,94	99,1	94,4	90,2
Kab. Grobogan	19,84	18,68	17,86	262,0	247,5	233,7
Kab. Pati	17,90	15,92	14,48	207,2	184,1	172,4
Kab. Kudus	12,58	10,80	9,02	97,8	84,9	70,2
Kab. Jepara	11,05	9,60	10,18	119,2	104,7	111,8
Kab. Demak	21,24	19,70	18,76	217,2	202,2	198,8
Kab. Semarang	11,37	10,66	10,50	102,5	96,7	97,9
Kab. Kendal	17,87	16,02	14,47	168,2	152,4	120,4
Kab. Batang	18,08	16,61	14,67	122,0	112,2	103,6
Kab. Pekalongan	19,52	17,93	16,29	164,3	151,6	136,6
Kab. Brebes	25,98	24,39	23,01	459,3	432,4	398,7
Kota Magelang	14,9	13,7	12,4	11,16	10,11	10,51
Kota Semarang	6,00	4,84	5,12	89,6	73,1	79,7
Kota Pekalongan	10,29	8,56	9,37	28,0	23,3	26,4

Sumber : Badan Pusat Statistik, Jawa Tengah dalam Angka, 2011.

Tabel 2. Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin Desa dan Kota di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2007-2010

Tahun	Penduduk Miskin (%)		Jumlah Penduduk Miskin (Juta)	
	Kota	Desa	Kota	Desa
2006	18,90	25,28	2.958,1	4.142,5
2007	17,23	23,45	2 687,3	3 869,9
2008	16,34	21,96	2 556,5	3 633,1
2009	15,41	19,89	2 420,9	3 304,8
2010	14,33	18,66	2 258,9	3 110,2

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2010.

Melihat kendala tersebut pemerintah kemudian berupaya untuk mengatasinya dengan melakukan penekanan pada pembangunan daerah berbasis agribisnis perdesaan secara berkelanjutan. Menunjang upaya tersebut, maka pemerintah mengeluarkan kebijakan dengan menggalakkan program-program pemberdayaan masyarakat, yaitu salah satunya adalah Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP). Program PUAP sangat tepat untuk memecahkan kendala yang ada di petani tersebut.

Program PUAP ini merupakan program dari Kementerian Pertanian untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Melalui Program ini mempermudah petani dalam akses permodalan, karena pemerintah memberikan fasilitas berupa bantuan modal usaha untuk petani anggota, baik petani pemilik, petani penggarap, buruh tani maupun rumah tangga tani yang dikoordinasi oleh Gapoktan (Gabungan Kelompok Tani). Bantuan dana berupa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PUAP mulai dikururkan pada tahun 2008. Diharapkan dana BLM-PUAP dapat mendorong perekonomian di pedesaan (Pedoman Umum PUAP, 2010).

Pelaksanaan PUAP harus sesuai tahapan, yaitu sebagai berikut: (1) Memberikan bantuan modal usaha kepada petani untuk membiayai usaha agribisnis dengan membuat usulan dalam bentuk RUA, RUK dan RUB; (2) Petani penerima manfaat program PUAP tersebut harus mengembalikan dana modal kepada Gapoktan sehingga dapat digulirkan lebih lanjut oleh Gapoktan melalui usaha simpan-pinjam (*tahun ke-II*); (3) Dana modal usaha yang sudah digulirkan melalui pola simpan-pinjam selanjutnya melalui keputusan seluruh anggota gapoktan diharapkan dapat tumbuh menjadi LKM-A, dan pada akhirnya menjadi fasilitasi jejaring pembiayaan (*Linkages*) seperti perbankan/lembaga keuangan (Juknis Peningkatan (Rating) Gapoktan PUAP Menuju LKM-A, 2010).

Tujuan program PUAP antara lain: (1) untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran melalui penumbuhan dan pengembangan kegiatan usaha agribisnis di pedesaan sesuai dengan potensi wilayah. (2) Meningkatkan kemampuan pelaku usaha agribisnis, pengurus Gapoktan, penyuluh dan penyelia mitra tani. (3) Memberdayakan kelembagaan petani dan ekonomi pedesaan

untuk pengembangan kegiatan usaha agribisnis. (4) Meningkatkan fungsi kelembagaan ekonomi petani menjadi jejaring atau mitra lembaga keuangan dalam rangka akses ke permodalan. Berdasarkan pedoman PUAP (2012), bahwa dalam pelaksanaan program PUAP mempunyai strategi untuk pencapaian tujuan tersebut. Adapun strategi PUAP yaitu strategi dasar. Strategi dasar Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) adalah : 1) Pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan PUAP; 2) Optimalisasi potensi agribisnis di desa miskin yang terjangkau; 3) Fasilitasi modal usaha bagi petani kecil, buruh tani dan rumah tangga tani miskin; dan 4) Penguatan kelembagaan Gapoktan, sebagai lembaga ekonomi yang dikola dan dimiliki petani.

Berdasarkan tujuan PUAP tersebut, maka ditetapkan Keputusan Menteri Pertanian (KEPMENTAN) Nomor : 273/Kpts/OT.160/4/2007 yang menjelaskan tentang Pedoman Pembinaan Kelembagaan Petani menyebutkan bahwa pengembangan kelompok tani diarahkan pada peningkatan kemampuan kelompok tani dalam melaksanakan fungsinya, peningkatan kemampuan para anggota dalam mengembangkan agribisnis, penguatan kelompok tani menjadi organisasi petani yang kuat dan mandiri. Menindak lanjuti peraturan tersebut, pemerintah mengeluarkan peraturan dari Menteri Pertanian dengan Nomor 545/Kpts/OT.160/9/2007, mengenai Tim Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan yang terdiri dari : Gapoktan yang merupakan kelembagaan tani pelaksana PUAP.

Menunjang upaya tersebut, maka dilakukan penilaian untuk mengetahui kinerja kelembagaan Gapoktan. Penilaian ini dilakukan oleh Tim Teknis PUAP. Berdasarkan peraturan diatas untuk menunjang hal tersebut, maka di tetapkan peraturan Kementerian Pertanian Nomor : 29/Permentan/CT.140/5/2011. Upaya ini merupakan salah satu bentuk yaitu dengan memberikan penghargaan bagi Gapoktan yang terpilih sebagai Gapoktan berprestasi, sehingga dapat meningkatkan kinerja dan produktivitas usaha agribisnisnya sekaligus dapat mengelola dana PUAP melalui Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA). Penghargaan tersebut, diharapkan Gapoktan PUAP terdorong untuk meningkatkan

kualitas serta kuantitas fungsi-fungsi sebagai kelembagaan tani pelaksanaan PUAP. (Pedoman Penilaian Gapoktan PUAP Berprestasi, 2011).

Dijelaskan lebih lanjut, bahwa penilaian ini dilakukan secara obyektif, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga dapat memberikan gambaran yang akurat dan terukur terhadap kinerja Gapoktan yang dinilai. Aspek penilaian meliputi aspek administrasi, pengelolaan Gapoktan dan aspek usaha Gapoktan. Hasil penilaian administrasi terhadap dokumen Gapoktan yang diajukan, kemudian ditetapkan 5 Gapoktan dengan nilai tertinggi untuk mengikuti tahap verifikasi lapangan. Berdasarkan penilaian Gapoktan berprestasi yang dilakukan setiap tahun tersebut, maka terpilih satu yang akan mewakili Provinsi Jawa Tengah. Pada tahun 2010 Gapoktan di Kabupaten Sukoharjo terpilih menjadi Gapoktan berprestasi yaitu Gapoktan Hesti mulyo, Kelurahan Begajah, Kecamatan Sukoharjo, Kabupaten Sukoharjo.

Tabel 3. Keragaan Kategori Perkembangan Dana PUAP Tahun 2008-2010 berdasarkan Jumlah Kabupaten/Kota di Jawa Tengah

Kategori Perkembangan Dana PUAP	Tahun 2008		Tahun 2009		Tahun 2010	
	Jmlh Kab/Kota	%	Jmlh Kab/Kota	%	Jmlh Kab/Kota	%
Sangat baik (>15%)	20	64,52	16	50,00	3	8,82
Baik (10,01-15%)	5	16,13	10	31,25	6	17,65
Sedang (5,01-10%)	4	12,90,	4	12,50	14	41,19
Kurang (0-5%)	2	6,45	2	6,25	11	32,35
Buruk (<0%)	-	-	-	-	-	-
Jumlah	31	100,00	32	100,00	34	100,00

Sumber : Laporan Kegiatan PUAP di Jawa Tengah Tahun 2011. BPTP, 2011.

Berdasarkan Laporan Kegiatan PUAP di Jawa Tengah, (2011), pada **Tabel 3.** di atas bahwa ternyata ada keragaan pada kinerja Gapoktan dan pengelolaan simpan pinjam (keuangan mikro) dalam perkembangan dana BLM-PUAP. Ada beberapa permasalahan yang menjadi penyebab perkembangan perkembangan dana PUAP antara lain: (1) Dikhawatirkan petani belum paham terhadap pemanfaatan dana PUAP tersebut. Penggunaannya tidak pada tempatnya atau terjadi penyimpangan penggunaan dana PUAP, sehingga masih terdapatnya

anggapan masyarakat bahwa dana BLM-PUAP adalah dana hibah yang dibagikan seperti bantuan langsung tunai (BLT), sehingga mengganggu kelancaran perputaran/berguliran dana tersebut; (2) penghimpunan dana dalam bentuk simpanan/tabungan masih belum optimal, karena faktor kepercayaan terhadap pengelola; (3) manajemen administrasi keuangan Gapoktan yang belum tertib, karena faktor ketidakmampuan sumber daya pengelolaan; (4) penyampaian laporan perkembangan setiap Kabupaten dari Penyelia Mitra Tani (PMT) kurang lengkap dan tertib; (5) pengelolaan masih dilakukan oleh pengurus inti Gapoktan, karena belum adanya pembentukan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A) yang menjadi target program PUAP. Oleh karena itu Gapoktan PUAP diarahkan untuk dapat membina dan ditumbuhkan menjadi Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A) sebagai salah satu unit usaha dalam Gapoktan (Laporan Kegiatan PUAP di Jawa Tengah, 2011).

Berbagai upaya pembinaan dan pendampingan yang dilakukan baik dari Tim Pelaksana PUAP maupun penyuluh pendamping dan Penyelia Mitra Tani (PMT) untuk meningkatkan kemampuan Gapoktan PUAP masih terus dilakukan. Meningkatkan kemampuan Gapoktan PUAP tersebut merupakan upaya dalam pengembangan kelembagaan Gapoktan, diharapkan Gapoktan dapat berperan dalam berfungsi sebagai unit usaha tani, unit usaha pengolahan, unit usaha sarana dan prasarana produksi dan unit usaha keuangan mikro serta unit jasa penunjang lainnya, serta menyediakan berbagai informasi yang dibutuhkan petani. Selanjutnya pengembangan Gapoktan diharapkan mampu membentuk Gapoktan yang kuat dan mandiri yang menjadi wadah bagi kelompok tani dan para petani melakukan usaha agribisnis (Laporan Kegiatan PUAP di Jawa Tengah, 2011).

Meningkatnya kemampuan Gapoktan tersebut dapat diketahui antara lain dengan pemenuhan kriteria Gapoktan kuat dan mandiri yaitu meningkatnya jumlah kelompok tani dan anggota Gapoktan, meningkatnya jumlah-jumlah unit-unit usaha Gapoktan untuk memfasilitasi usaha tani anggotanya, meningkatnya jumlah pengelola Gapoktan yang berkualitas melalui keikutsertaan dalam berbagai pelatihan, dan jumlah Gapoktan yang sudah memiliki legalitas hukum,

baik itu sudah maupun belum terbentuk Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA) (Laporan Kegiatan PUAP di Jawa Tengah, 2011).

Kebijakan pemerintah dalam pengembangan kemampuan Gapoktan PUAP, yaitu menjadikan Gapoktan sebagai lembaga keuangan, dengan langkah itu maka dapat menyelesaikan persoalan pembiayaan petani skala mikro dan buruh tani yang jumlahnya cukup besar diperdesaan. Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A) merupakan Lembaga Keuangan Mikro yang didirikan, dimiliki dan dikelola oleh petani/masyarakat tani di perdesaan guna memecahkan masalah/kendala akses untuk mendapatkan pelayanan keuangan untuk membiayai usaha agribisnis. Oleh karena itu keberadaan Lembaga Keuangan Mikro sebagai modal pembangunan pertanian di Indonesia sangat penting.

1.2. Rumusan Masalah

Pola LKMA memiliki karakteristik sebagai berikut : (1) Pola pelayanan LKMA bersifat syariah, (2) Ada pinjaman yang diberikan kepada anggota Gapoktan PUAP; (3) Melakukan pelayanan pinjaman, juga menampung tabungan atau simpanan anggota kelompok; (4) Administrasi dilakukan secara sederhana tetapi tetap memenuhi syarat akuntabilitas sebagai organisasi publik; (5) Untuk mendukung legalitas operasional, dibuatkan surat pengakuan berupa Surat Keputusan dari pemerintah Daerah setempat, sehingga ada jaminan yang hukumnya jelas (Hendayana, 2010).

Kemampuan kelembagaan untuk mencapai tujuannya sendiri dilihat dari kinerja kelembagaan. Pengukuran manajemen pengelolaan LKM-A dilakukan untuk beberapa pertimbangan yaitu : (1) Mengukur tingkat keberhasilan dari proses pendampingan terkait dengan pengelolaan keuangan. Proses pendampingan ini secara nyata ditunjukkan adanya peningkatan kemampuan pengurus gapoktan dalam mengelola keuangan. Setiap kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan didasarkan pada AD/ART dan standar manajemen keuangan yang telah ditetapkan; (2) Mengukur proses pencatatan dan pelaporan keuangan, untuk menjamin akuntabilitas pengelolaan keuangan (Syahyuti, 2007).

Berdasarkan survei di Kabupaten Grobogan, bahwa ternyata pelaksanaan program PUAP pada Kabupaten Grobogan belum berhasil, karena masih ada Gapoktan PUAP yang perkembangan dana PUAP belum mencapai tujuan dari program PUAP yaitu belum membentuk Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA). Oleh karena itu dilakukan evaluasi terkait kinerja Gapoktan PUAP dalam perkembangan dana PUAP dalam membentuk Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA) yang tangguh, untuk itu perlu adanya contoh sebagai pembandingan, supaya yang perkembangan dana pada Gapoktan PUAP di Kabupaten Grobogan tersebut yang belum berhasil dalam membentuk LKMA supaya dapat berhasil dalam membentuk LKMA.

Contoh Gapoktan PUAP yang berhasil membentuk LKMA yaitu Gapoktan berprestasi tahun 2010 "Gapoktan Hesti Mulyo", Kabupaten Sukoharjo. Mengapa mengambil contoh di Gapoktan berprestasi tahun 2010 "Gapoktan Hesti Mulyo", Kabupaten Sukoharjo, karena diketahui bahwa "Gapoktan Hesti Mulyo" sudah menjadi lembaga keuangan yang tidak hanya mampu menyalurkan bantuan modal tetapi juga mampu mensejahterakan anggotanya. Analisa yang dilakukan dengan membandingkan pelaksanaan program PUAP antara Kabupaten Grobogan dan Kabupaten sukoharjo, oleh karena itu untuk mengetahui sejauh mana kinerja masing-masing Gapoktan PUAP dalam membentuk LKMA, maka kinerja Gapoktan PUAP dapat dilihat dengan mengetahui profil dari masing-masing Gapoktan PUAP, dan faktor-faktor keberhasilan pelaksanaan program PUAP yang dilihat dari aspek pendanaan, aspek manajemen kinerja, aspek proses pendampingan, aspek regulasi, dan aspek lingkungan.

Berdasarkan hal tersebut, maka perlu adanya suatu strategi alternatif PUAP yang dapat membantu Gapoktan PUAP dalam membentuk LKMA yang tangguh, sehingga dengan tercapainya tujuan yaitu terbentuknya Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA), maka pelaksanaan program PUAP dapat dikatakan berhasil. Berdasarkan uraian diatas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana profil Gapoktan PUAP, pada studi kasus di Kabupaten Grobogan dan Kabupeten Sukoharjo?

2. Bagaimana faktor-faktor Keberhasilan Pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)?
3. Bagaimana perumusan strategi alternatif PUAP dalam rangka membentuk Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA) yang tangguh?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut ;

1. Memotret profil Gapoktan PUAP di Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Sukoharjo
2. Menganalisa faktor-faktor Keberhasilan Pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)
3. Merumuskan strategi alternatif PUAP dalam rangka membentuk Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA) yang tangguh

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi pengurus Gapoktan PUAP dan pengelola Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA) di Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Sukoharjo, sebagai bahan masukan dan pertimbangan terkait dengan strategi alternatif PUAP dalam rangka membentuk Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKMA) yang tangguh
2. Bagi Pemerintah Pusat maupun daerah, khususnya Dinas-Dinas yang terkait Program PUAP, bisa memberi masukan dan pertimbangan didalam merumuskan strategi dan kebijaksanaan dalam Program PUAP di Kabupaten Grobogan dan Kabupaten Sukoharjo.
3. Bagi pembaca, sebagai bahan informasi dan diharapkan menjadi bahan studi penelitian sejenisnya.
4. Bagi penulis, hasil penelitian ini merupakan suatu penerapan terhadap pemahaman teoritis yang telah diperoleh selama perkuliahan.