BAB I

PENDAHULUAN

 A. Latar Belakang

 Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah bertujuan

untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Untuk mewujudkan hal

tersebut, maka perlu adanya pembangunan di semua sektor baik sektor industri

maupun sektor pertanian.

Sektor pertanian memiliki peran yang sangat strategis dalam pembangunan

nasional dan perekonomian Indonesia. Hal ini dapat dilihat pada pertumbuhan

ekonomi Indonesia triwulan kedua di tahun 2016 terhadap triwulan sebelumnya

tumbuh sebesar 4.02 persen. Dari sisi produksi, pertumbuhan yang tertinggi

terjadi pada sektor usaha pertanian, kehutanan, dan perikanan (Badan Pusat

Statistik, 2016). Artinya pertanian memiliki peran yang penting terhadap

pertumbuhan ekonomi Indonesia.

Sektor pertanian memiliki peran strategis dalam perekonomian nasional

melalui kontribusinya dalam pembentukan modal, penyediaan bahan pangan,

bahan baku industri, pakan dan bio-energi, penyerap tenaga kerja, sumber devisa

negara, sumber pendapatan masyarakat, serta berperan dalam pelestarian

lingkungan melalui praktik budidaya pertanian yang ramah lingkungan

(Kementerian Pertanian, 2012). Namun demikian, pembangunan sektor pertanian

belum mampu mengentaskan kemiskinan di perdesaan.

Tabel 1.1 Perkembangan Tingkat Kemiskinan di Perdesaan 2000-2015

Tahun Persentase Penduduk Miskin (%)

 Perkotaan Perdesaan Total

2007 11,52 20,37 16,58

2008 11,65 18,93 15,42

2009 10,72 17,35 14,15

2010 9,87 16,56 13,33

2011 9,23 15,72 12,49

2012 8,78 15,12 11,96

2013 8,52 14,42 11,47

2014 8,16 13,76 10,96

2015 8,22 14,09 11,13

Sumber: BPS berbagai tahun

 Tabel 1.1 menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di wilayah perdesaan

selalu lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat kemiskinan di wilayah perkotaan.

Ini menunjukkan bahwa kemiskinan paling banyak dialami penduduk perdesaan

yang pada umumnya adalah petani.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), pada Maret 2016 jumlah

penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah

Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 28,01 juta jiwa (10,86 persen). Dari

jumlah tersebut, sekitar 17,67 juta jiwa (63,11 persen) penduduk miskin berada di

perdesaan dengan mata pencaharian utama di sektor pertanian. Sebanyak kurang

lebih 80 persen berada pada skala usaha mikro yang memiliki luas lahan lebih

kecil dari 0,3 hektar.

Kemiskinan adalah fenomena yang bukan saja terjadi di Indonesia tetapi

juga terjadi di negara-negara berkembang, bahkan nampaknya sudah menjadi

gejala umum di seluruh dunia. Kemiskinan di perdesaan akan terus menjadi

masalah pokok nasional sehingga penanggulangan kemiskinan tetap menjadi

program prioritas untuk tercapainya kesejahteraan sosial bagi masyarakat. Oleh

karena itu pembangunan ekonomi nasional berbasis pertanian dan perdesaan

secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada pengurangan

penduduk miskin.

Kemiskinan masyarakat perdesaan sebagai suatu fenomena sosial

merupakan masalah yang bersifat multidimensi dan melibatkan berbagai aspek

yang saling terkait antara satu dengan yang lainnya. Beberapa aspek yang

dimaksud, mencakup; fisik, sosial, budaya, dan ekonomi. Secara konseptual dan

substansi kemiskinan adalah kondisi serba kekurangan terhadap sumber-sumber

pemenuhan kebutuhan dasar terutama terkait dengan sandang, pangan, dan papan.

Berbagai terobosan melalui program-program pemberdayaan sebagai

tindak lanjut dari kebijakan pembangunan nasional telah dilakukan. Namun, di

dalam mekanisme dan tata cara pelaksanaannya, khususnya pada tingkat program

yang bersentuhan langsung dengan masyarakat, diidentifikasi belum mampu

mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan. Proyek/program

tersebut dilakukan masing-masing kementerian maupun antar kementerian. Pada

umumnya proyek-proyek yang digulirkan masih pada generasi pemberian bantuan

fisik kepada masyarakat. Baik berupa sarana irigasi, bantuan sarana produksi

pertanian, mesin pompa, pembangunan sarana air bersih dan sebagainya.

Kenyataannya, ketika proyek berakhir maka keluaran proyek tersebut sudah tidak

berfungsi atau bahkan hilang. Beberapa faktor yang mempengaruhi kegagalan

proyek tersebut antara lain, yaitu: ketidaktepatan antara kebutuhan masyarakat

dan bantuan yang diberikan, paket proyek tidak dilengkapi dengan keterampilan

yang mendukung, tidak ada kegiatan monitoring yang terencana, tidak ada

kelembagaan di tingkat masyarakat yang melanjutkan proyek.

Berbagai program kemiskinan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah

diindikasikan masih bersifat sektoral dan parsial. Pada kondisi tertentu

diperhadapkan pada situasi yang kurang menguntungkan, yaitu; salah sasaran,

tidak efektif dan tidak efisien di dalam pelaksanaannya dan berdampak pada

fragmentasi dalam kehidupan masyarakat. Fragmentasi sosial dan lemahnya

modal sosial yang dapat diamati dalam masyarakat, antara lain; gotong royong

yang mulai berkurang, kesepakatan terbangun tanpa melalui proses musyawarah,

dan keswadayaan masyarakat yang cenderung menurun sebagai akibat

ketergantungan yang cukup tinggi terhadap berbagai program-program bantuan

pemerintah. Lemahnya kapital sosial ini pada gilirannya telah mendorong

perubahan perilaku masyarakat yang semakin jauh dari semangat kemandirian,

kebersamaan, dan kepedulian sosial untuk mengatasi persoalan secara bersama-

sama. Kondisi ini pada gilirannya akan menyebabkan ketergantungan masyarakat

terhadap berbagai program bantuan yang diberikan oleh pemerintah menjadi

cukup tinggi.

Program-program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan

sejak periode 2009-2015 melalui mekanisme pemberdayaan masyarakat

(community development) yang memadukan aspek-aspek penyadaran, peningkatan

kapasitas, dan pendayagunaan, diindikasikan belum mampu meningkatkan

kesejahteraan masyarakat perdesaan. Proses tersebut secara konsepsi memberi

pemahaman bahwa masyarakat perdesaan saat ini masih memerlukan upaya

peningkatan kapasitas agar mampu bersikap adaptif dalam menghadapi

guncangan dan situasi ekonomi yang berkembang. Sikap adaptif ini akan

mendorong masyarakat lebih dewasa dan mandiri sehingga segera mampu keluar

dari masalah ekonomi sekaligus menjadi motor penggerak berkembangnya pola-

pola agribisnis secara terpadu pada kawasan perdesaan.

Faktor utama penyebab kerentanan wilayah perdesaan antara lain karena

lokasinya yang jauh dari pusat kota/pembangunan. Hal ini dicirikan oleh

terbatasnya infrastruktur ekonomi, sedikitnya kesempatan kerja di luar pertanian

(non-farm), jauh dari pasar, sulit mendapatkan akses ke sumber permodalan dan

teknologi, serta organisasi tani yang masih lemah (Yustika, 2013; Hendayana, et

al. 2009). Keterbatasan akses terhadap modal (kredit) diidentifikasi sebagai salah

satu faktor penyebab kemiskinan (Akpalu, 2012). Permasalahan permodalan ini

dapat berasal dari: (1) jumlah permodalan yang ada, (2) terbatasnya akses kepada

sumber permodalan, (3) terbatasnya pengetahuan akan jenis-jenis modal, dan (4)

kemampuan di dalam menentukan serta menyusun proposal usaha pertanian

sebagai salah satu persyaratan dalam memperoleh permodalan usaha (Soekartawi,

1996). Bagi petani-petani yang menguasai lahan sempit, pengalokasian modal

secara intensif merupakan kendala, karena sebagian besar petani tidak sanggup

mendanai usahatani yang padat modal dengan dana sendiri (Syukur, et al. 2000).

Keterbatasan modal menyebabkan sirkulasi kegiatan ekonomi tidak

berjalan sehingga proses akumulasi modal juga tidak bisa terjadi. Selain itu,

fasilitasi bantuan modal yang diluncurkan pemerintah belum sepenuhnya dapat

dinikmati oleh petani. Hal ini disebabkan karena lembaga permodalan formal

yang ditunjuk untuk menyalurkannya dirasakan tidak sepenuhnya berpihak

kepada petani, bunga yang terlalu tinggi, jaminan persayaratan yang tidak bisa

dipenuhi petani, proses pencairan yang memakan waktu sangat lama, birokrasi

yang bertele-tele, dan pelayanan yang tidak ramah (Nurmanaf, et al. 2006). Akibat

keterbatasan dana dan persyaratan kredit yang memberatkan bagi sebagian petani,

sehingga tidak seluruh petani bisa mendapatkan kredit dari program pemerintah

tersebut. Petani yang tidak memeroleh kredit, mengandalkan sumber pembiayaan

produksi dari modal pinjaman ke tetangga atau tengkulak/rentenir dengan bunga

yang lebih tinggi. Akibatnya akan merugikan petani karena memeroleh

keuntungan yang lebih kecil (Yustika, 2013).

Pemerintah melalui Kementerian Pertanian berupaya mengatasi kesulitan

akses permodalan petani dengan menggulirkan program bantuan modal untuk

petani melalui bantuan langsung atau subsidi. Namun belajar dari pengalaman

kredit program/bantuan modal dari pemerintah, ternyata sebagian besar program

tidak dapat berkelanjutan pelaksanaannya di tingkat lapang. Setelah program

selesai, petani tidak lantas menjadi mandiri dan sejahtera. Salah satu penyebabnya

adalah karena dana bantuan program pemerintah tidak dapat dikelola dengan baik

oleh petani. Sehingga pemerintah mulai mengadakan program dengan tujuan

mendekatkan akses permodalan petani. Maka pada tahun 2008, Kementerian

Pertanian melaksanakan Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan

(PUAP) sebagai program prioritas yang dilaksanakan secara terintegrasi dengan

kegiatan Kementerian/Lembaga lain di bawah payung Program Nasional

Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.

Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) merupakan

program nasional dalam rangka pengentasan kemiskinan pada sektor pertanian

dan penciptaan lapangan kerja di perdesaan. Kegiatan program ini mencakup

pemberian dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) untuk penguatan modal

sebesar Rp. 100.000.000,- kepada petani baik petani pemilik, petani penggarap,

buruh tani, dan rumah tangga tani yang dikoordinasikan/disalurkan melalui

gabungan kelompok tani (Gapoktan). Melalui dana BLM tersebut, petani

diharapkan mampu memanfaatkan dan mengelola dana tersebut, untuk

mengembangkan usaha agribisnis mereka agar pendapatan petani meningkat dan

keluar dari lingkaran kemiskinan (Pedoman Umum PUAP, 2015).

Usaha agribisnis yang dimaksud meliputi usaha produktif, mencakup; (a)

tanaman pangan, (b) hortikultura, (c) peternakan, (d) perkebunan, (e) industri

rumah tangga pertanian, (f) pemasaran hasil pertanian skala mikro (bakulan), dan

(g) usaha lain berbasis pertanian, sesuai kondisi dan potensi yang dimiliki oleh

wilayah dan kawasan perdesaan.

Melalui program PUAP, pemerintah mengharapkan terbentuknya

lembaga-lembaga keuangan mikro berbasis syariah atau sistem bagi hasil dan

tumbuhnya sektor rill agribisnis di perdesaan. Dari konteks ini kemudian

diharapkan muncul pusat-pusat pertumbuhan agribisnis sebagai solusi untuk

mengentaskan masalah pengangguran dan kimiskinan (Sinartani, 2009).

Program PUAP merupakan program andalan Kementerian Pertanian

dalam rangka penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja di

perdesaan. Sejak tahun 2008 hingga tahun 2015, secara nasional jumlah seluruh

Gapoktan yang telah memperoleh dana PUAP sebanyak 52.186 Gapoktan dengan

kucuran dana lebih dari Rp 5,2 triliun. Jumlah tersebut memberi pemahaman

bahwa apabila dikelola dengan baik, dana tersebut akan dapat mengurangi

kemiskinan bagi petani dan menurunkan angka pengangguran di perdesaan

(Kementerian Pertanian, 2015).

Program PUAP di Kabupaten Gowa dilaksanakan sejak tahun 2008 hingga

tahun 2015. Sebanyak 161 Gapoktan telah menerima bantuan dari pelaksanaan

program tersebut. Program ini dilaksanakan pada 18 kecamatan dan 161 desa.

Perkembangan dana yang telah dikelola oleh Gapoktan hingga akhir bulan

Desember 2015, diindikasikan bahwa pola pengembangan dan pengelolaan

bantuan sepenuhnya belum berjalan efektif. Program bantuan dana yang telah

disalurkan oleh pemerintah tersebut belum dapat dimanfaatkan oleh sebagian

besar kelompok penerima dana, sehingga efektifitas percapaian target sasaran

belum terpenuhi secara optimal. Lamanya waktu pengelolaan dana untuk kegiatan

usaha agribisnis yang bervariasi antara 3 sampai 7 tahun, belum memberikan

hasil yang signifikan. Kondisi ini dapat dilihat dari indikator laporan

perkembangan PUAP yang telah dilaksanakan oleh berbagai Gapoktan di

Kabupaten Gowa (Lampiran 5). Tingkat perkembangan dana PUAP yang telah

disalurkan kepada Gapoktan menunjukkan hasil yang kurang menggembirakan.

Sebagian besar Gapoktan belum mampu memanfaatkan dana bantuan tersebut.

Dari 141 Gapoktan yang dievaluasi, hanya 38 gapoktan yang termasuk kategori

berkembang, 30 gapoktan masuk dalam kategori kurang berkembang dan 73

gapoktan masuk dalam kategori macet (Laporan PMT PUAP Kabupaten Gowa

2015).

Banyaknya penyimpangan atau kendala dalam pelaksanaan berbagai

program dari pemerintah maka keefektivitasan suatu program dipertanyakan,

maka perlu adanya suatu evaluasi agar dapat diketahui semua permasalahannya

demikian pula dengan program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan

(PUAP) yang dicanangkan pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan di

pedesaan. Program ini bergerak pada pemberian modal, yang diharapkan mampu

menjawab kesulitan petani dalam masalah permodalan.

Indikasi ketidakmampuan gapoktan dalam mengelola kegiatan bisnis

produktif, terlihat dengan rendahnya persentase hasil pengembangan dana BLM

PUAP. Artinya, mekanisme dan tata cara pelaksanaan program diindikasikan

belum berjalan efektif, efisien, dan berkelanjutan.

Keberhasilan program PUAP tercapai apabila terjadi perubahan kehidupan

petani ke arah yang lebih baik. Perubahan ini ditandai dengan meningkatnya

kemampuan petani anggota dalam mengelola bantuan program PUAP secara baik

dan benar, meningkatnya jumlah petani yang mendapatkan bantuan program

PUAP, meningkatnya aktivitas agribisnis petani dan meningkatnya pendapatan

petani serta kemandirian setelah menerima bantuan program. Dengan demikian,

efektivitas pelaksanaan program PUAP dikaji berdasarkan kemampuan petani di

dalam mengembangkan usaha-usaha agribisnis perdesaan secara berkelanjutan.

Efektivitas pelaksanaan program PUAP diukur berdasarkan pemenuhan

target yang telah ditetapkan untuk dapat dicapai dengan maksimal dengan

indikator yang dinilai, antara lain; pertama, kegiatan usaha masyarakat

berkembang melalui pemanfaatan dana stimulus secara optimal, kedua, akses

terhadap permodalan usaha masyarakat meningkat, sistem pemasaran produksi

berkembang dengan baik, dan ketiga, peningkatan produktivitas agribisnis

perdesaan melalui pola kemitraan. Pada sisi yang lain pelaksanaan program

PUAP juga mengalami hambatan di dalam pelaksanaannya. Faktor determinan

yang mempengaruhi kondisi tersebut, antara lain; pertama, kemampuan petani di

dalam mengelola dana bantuan yang diterima sangat terbatas, kedua pola

kerjasama dan kemitraan kelembagaan petani yang belum berkembang dengan

baik, ketiga lemahnya akses petani untuk membangun sistem jaringan pemasaran

terhadap usaha-usaha produktif dan agribisnis yang dikembangkan.

Berbagai hal tersebut diduga sebagai faktor penghambat pengurus

Gapoktan, sehingga tidak mampu mengoptimalkan pemanfaatan dana stimulus

BLM-PUAP yang telah diterima dan dikelola. Kondisi ini memberi gambaran

bahwa pelaksanaan PUAP yang telah berjalan sejak 2008 sampai tahun 2016 di

Kabupaten Gowa, sepenuhnya belum berjalan efektif di dalam pelaksanaannya.

Mengacu pada pertimbangan tersebut, maka asumsi ontologis yang

dibangun terkait dengan pelaksanaan program PUAP di Kabupaten Gowa, yaitu;

pertama, efektifitas penyelenggaraan program belum terselenggara dengan baik,

kedua, penguatan kapasitas dan kelembagaan masyarakat belum berfungsi

optimal, ketiga, adaptasi dan keswadayaan masyarakat setelah mendapatkan

program bantuan belum terkelola dengan baik, dan keempat monitoring dan

evaluasi pelaksanaan program belum dilaksanakan secara optimal dan

berkelanjutan.

Penilaian terhadap efektivitas pelaksanaan program PUAP di Kabupaten

Gowa akan memerlukan kegiatan evaluasi atau penilaian terhadap pemenuhan

target sasaran yang telah ditetapkan terkait dengan kinerja

organisasi/kelembagaan Gapoktan, pengelolaan dan pengembangan dana BLM

PUAP serta faktor penghambat dan pendukung pelaksanaan program yang

berorientasi pada terciptanya pola agribisnis perdesaan berbasis kemitraan usaha

secara berkelanjutan. Penelitian ini diawali dengan kajian pelaksanaan program

PUAP di Kabupaten Gowa. Terhadap hasil tersebut akan direkomendasikan dalam

bentuk strategi pelaksanaan program PUAP yang efektif.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam

penelitian evaluasi pelaksanaan Program PUAP di Kabupaten Gowa sebagai

berikut:

1. Bagaimana gambaran pelaksanaan Program PUAP di Kabupaten Gowa?

2. Bagaimana kinerja pelaksana program PUAP yang efektif di Kabupaten

Gowa?

3. Apa faktor penghambat dan pendukung kinerja Gapoktan sebagai sasaran

penerima manfaat program PUAP di Kabupaten Gowa ?

4. Bagaimana strategi pelaksanaan program PUAP yang efektif di Kabupaten

Gowa?

C. Tujuan Penelitian

 Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah

mengkaji, menganalisis dan mendeskripsikan :

1. Gambaran pelaksanaan program PUAP di Kabupaten Gowa.

2. Kinerja pelaksana program PUAP yang efektif di Kabupaten Gowa.

3. Faktor penghambat dan pendukung kinerja Gapoktan sebagai sasaran penerima

manfaat program PUAP di Kabupaten Gowa.

4. Strategi pelaksanaan program PUAP yang efektif di Kabupaten Gowa.

D. Manfaat Hasil Penelitian

 Merujuk kepada tujuan penelitian, maka diharapkan hasil penelitian ini

dapat memberikan manfaat, sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis:

a. Memberikan manfaat bagi pengembangan studi Ilmu Administrasi Publik,

dalam hal efektivitas pelaksanaan program sebagai bagian dari kebijakan

pembangunan.

b. Menambah hasil penelitian kajian ilmu administrasi publik yang

berorientasi pada pengembangan usaha agribisnis perdesaan.

 2. Manfaat praktis :

a. Menjadi bahan masukan untuk perbaikan kinerja Gapoktan PUAP dan

petani agar dapat mengatasi masalah pembiayaan pertanian.