

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Sektor pertanian merupakan sektor yang mempunyai peran penting dalam pembangunan nasional, karena sektor ini menyerap sumber daya manusia yang paling besar dan merupakan sumber pendapatan mayoritas penduduk Indonesia. Peranan sektor pertanian dalam pembangunan di Indonesia tidak perlu diragukan lagi, pemerintah memberikan amanat bahwa prioritas pembangunan diletakkan pada pembangunan bidang ekonomi dengan dititikberatkan pada sektor pertanian<sup>1</sup>.

Pembangunan pertanian bertujuan dalam meningkatkan pendapatan serta kesejahteraan masyarakat yang menjadi petani dan pelaku usaha di bidang pertanian. Pencapaian tujuan yaitu kegiatan pembangunan pertanian menginginkan termanfaatkannya semua potensi yang di masyarakat, baik potensi manusia, sumberdaya alam, teknologi, dan juga sumberdaya institusi secara optimal, menguntungkan dengan selalu menjaga kelestarian yang ada dilingkungan<sup>2</sup>.

Pada umumnya masalah kemiskinan berhubungan erat dengan permasalahan pertanian di Indonesia. Petani miskin tersebut pada umumnya tergolong petani berlahan sempit atau petani tanpa lahan yang pekerjaan utamanya adalah sebagai buruh tani. Pada umumnya penduduk miskin tersebut memiliki

---

<sup>1</sup> Soekartawi, *Agribisnis Teori dan Aplikasi*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2005, hlm 4.

<sup>2</sup> Cindhera Rian Pangestika, *Implementasi Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) di Gapoktan Tri Langgeng Kabupaten Ngawi*, Universitas Brawijaya, 2015, hlm 752-757.

akses yang lemah terhadap sumberdaya lahan pertanian, permodalan, teknologi pertanian, pasar input dan pasar output sehingga mereka tidak mampu meningkatkan taraf hidupnya secara mandiri dan tanpa didukung secara memadai sehingga menyebabkan kemiskinan selalu ada.

Dalam kemajuan berusaha tani harus memiliki akses informasi yang baik sehingga teknologi tentang pertanian dapat cepat diterima oleh petani. Akses informasi selama ini sangat sulit diterima oleh petani sehingga timbul masalah yaitu petani mengalami keterbatasan pada akses informasi pertanian. Adanya penguasaan informasi oleh sebagian kecil pelaku pasar komoditas pertanian menjadikan petani semakin tersudut. Terlihat dari realitas ketidaktahuan petani akan adanya HPP (Harga Pembelian Pemerintah) dan pembelian oleh oknum terhadap hasil pertanian di bawah harga yang ditentukan oleh pemerintah, sehingga tidak sedikit petani yang tidak memperoleh keuntungan dari hasil pertaniannya bahkan mengalami kerugian<sup>3</sup>.

Selain kendala akses informasi masalah lain yang di hadapi yaitu petani memiliki kendala atas sumberdaya manusia yang dimiliki. Terlihat dari rendahnya pendidikan yang dimiliki petani dan keterbatasan atas kepemilikan lahan garapan terutama sawah<sup>4</sup>. Ini terjadi karena masih adanya stigma yang berkembang di tengah masyarakat bahwa menjadi petani adalah pilihan terakhir setelah tidak memperoleh tempat di sektor lain. Faktor penyebab lainnya adalah banyaknya lahan pertanian yang dikonversi menjadi lahan industri diluar pertanian seperti

---

<sup>3</sup> Angga Suanggana, *Pengaruh Program Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) Terhadap Pendapatan Usaha Tani Padi*, Institut Pertanian Bogor, 2011, hlm., 4.

<sup>4</sup> *Ibid.*,

pemukiman, industri, dan lain sebagainya yang menyebabkan lahan pertanian semakin menyempit.

Selanjutnya masalah bagi sebagian besar petani Indonesia adalah masalah keterbatasan modal yang dimiliki oleh para petani. Masalah modal tersebut diantaranya adalah sebagian besar petani yang mengalami kekurangan modal untuk berusaha dan memenuhi kebutuhan hidupnya, belum adanya asuransi pertanian, sehingga masih adanya praktek sistem ijon yang pada akhirnya akan merugikan petani<sup>5</sup>. Bila ditelusuri lebih jauh lagi, permasalahan yang dihadapi dalam permodalan pertanian berkaitan langsung dengan kelembagaan selama ini yaitu lemahnya organisasi tani, sistem dan prosedur penyaluran kredit yang rumit, birokratis dan kurang memperhatikan kondisi lingkungan sosial budaya perdesaan, sehingga sulit menyentuh kepentingan petani yang sebenarnya.

Menanggulangi permasalahan tersebut, Presiden RI telah mencanangkan program Revitalisasi Pertanian pada tanggal 11 Juni 2005 dengan program-program antara lain: Program Peningkatan Ketahanan Pangan, Pengembangan Agribisnis, Peningkatan Kesejahteraan Petani serta Pengembangan Sumberdaya dan Pemantapan Pemanfaatannya, baik dibidang perikanan maupun kehutanan yang bertujuan untuk kesejahteraan petani dan nelayan<sup>6</sup>.

Untuk mendukung pembangunan pertanian tersebut maka peran pemerintah yang dapat dilakukan antara lain melalui: 1) fasilitas penyediaan sarana dan prasarana fisik yang difokuskan pada pemenuhan kebutuhan publik untuk

---

<sup>5</sup> Zagaruddin Sagala, *Dampak Program Usaha Agribisnis Perdesaan Terhadap Pendapatan Petani di Desa Hasang Kabupaten Labuhan Batu Sumatera Utara*, Institut Pertanian Bogor, 2010, hlm. 3.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

mendukung sektor pertanian serta lingkungan usaha secara luas; 2) fasilitas dalam rangka percepatan pembangunan di wilayah; 3) fasilitas untuk terciptanya iklim yang kondusif bagi perkembangan kreativitas dan kegiatan ekonomi masyarakat serta merangsang tumbuhnya investasi masyarakat dan dunia usaha; 4) penerapan berbagai pola pemberdayaan masyarakat pelaku pembangunan pertanian<sup>7</sup>.

Program jangka menengah (2005-2009) yang dicanangkan Departemen Pertanian salah satunya adalah memfokuskan pada pengembangan pertanian perdesaan. Langkah yang ditempuh adalah melalui pendekatan pengembangan usaha agribisnis dan memperkuat kelembagaan pertanian di perdesaan. Melalui keputusan Menteri Pertanian (KEPMENTAN) Nomor 545/Kpts/OT.160/9/2007/ di bentuk Tim Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)<sup>8</sup>.

Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) merupakan langkah terobosan Departemen Pertanian untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran. PUAP merupakan *entry point* dan perekat bagi seluruh program Departemen Pertanian dan sektor lain yang terkait dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Program PUAP diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor: 06/Permentan/OT.140/2/2015 tentang pedoman PUAP<sup>9</sup>. Program PUAP memiliki tujuan antara lain:

---

<sup>7</sup> Departemen Pertanian, *Kebijakan Teknis Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan*, Jakarta: Departemen Pertanian 2008., hlm 3.

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm., 4.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm., 5.

1. Untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran melalui penumbuhan dan pengembangan kegiatan usaha agribisnis di perdesaan sesuai dengan potensi wilayah.
2. Meningkatkan kemampuan pelaku usaha agribisnis, pengurus Gapoktan, penyuluh dan penyelia mitra tani.
3. Memberdayakan kelembagaan petani dan ekonomi perdesaan untuk pengembangan kegiatan usaha agribisnis.
4. Meningkatkan fungsi kelembagaan ekonomi petani menjadi jejaring atau mitra lembaga keuangan dalam rangka akses ke permodalan.

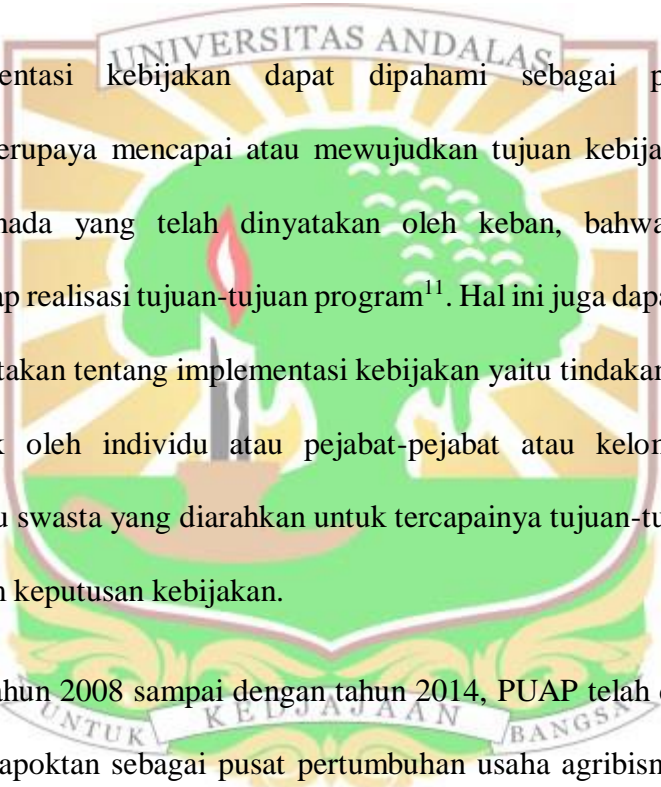
Untuk menjalankan program PUAP ada beberapa langkah yang harus dijalankan oleh Tim PUAP, pelaksanaan kegiatan PUAP meliputi<sup>10</sup>:

1. Identifikasi dan verifikasi usulan Desa calon lokasi serta Gapoktan calon penerima dana BLM PUAP;
2. Verifikasi, pemberkasan, dan penetapan Desa/Gapoktan penerima dana BLM PUAP;
3. Pelatihan bagi fasilitator (Penyuluh dan PMT) serta pembekalan pengetahuan tentang PUAP bagi pengurus Gapoktan;
4. Rekrutmen dan pelatihan bagi PMT;
5. Sosialisasi dan koordinasi kegiatan PUAP;

---

<sup>10</sup> Kementerian pertanian, *Pedoman Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) TA 2015*, Direktorat Jendral Prasarana dan Sarana Pertanian, hlm 6.

6. Pendampingan;
7. Penyaluran BLM PUAP
8. Pembinaan dan Pengendalian;
9. Pengawasan; dan
10. Evaluasi dan pelaporan



Implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai proses dimana implementor berupaya mencapai atau mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan, senada yang telah dinyatakan oleh Keban, bahwa implementasi merupakan tahap realisasi tujuan-tujuan program<sup>11</sup>. Hal ini juga dapat dipahami dari apa yang dinyatakan tentang implementasi kebijakan yaitu tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan untuk tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Sejak tahun 2008 sampai dengan tahun 2014, PUAP telah dilaksanakan di 49.186 Desa/Gapoktan sebagai pusat pertumbuhan usaha agribisnis di perdesaan dan diharapkan melalui Gapoktan PUAP dapat menumbuhkan tingkat keswadayaan masyarakat petani. Dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) tersebut telah disalurkan sebagian besar kepada Gapoktan-gapoktan dengan nilai sebesar Rp. 1,0573 Trilyun dengan jumlah rumah tangga petani yang terlibat adalah sekitar 1,32 juta. Penyaluran dana PUAP disalurkan melalui Gapoktan selaku kelembagaan tani

---

<sup>11</sup> Yeremias T. Keban, *Enam Dimensi Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 7.

yang berfungsi sebagai pelaksana PUAP. Hal ini dilakukan dengan harapan Gapoktan PUAP dapat menjadi kelembagaan ekonomi yang dimiliki dan dikelola oleh petani. Penyaluran dana PUAP difokuskan untuk daerah-daerah yang tertinggal namun memiliki potensi pengembangan agribisnis ke depannya<sup>12</sup>.

PERMENTAN yang dikeluarkan Maret tahun 2013 tentang Pedoman Umum Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) mengemukakan bahwa keberhasilan PUAP harus mampu memberikan manfaat dengan indikator 1) Berkembangnya usaha agribisnis dan usaha ekonomi rumahtangga tani di nagari PUAP; 2) Berfungsinya Gapoktan sebagai lembaga ekonomi yang dimiliki dan dikelola oleh petani, dan 3) Berkurangnya jumlah petani miskin dan pengangguran di pedesaan. Gapoktan menjadi fokus pelaksana PUAP, merupakan penggabungan dari beberapa kelompok tani dalam satu wilayah/kawasan Nagari. Tujuan penggabungan kelompok tani (Poktan) dalam kelembagaan Gapoktan dalam PERMENTAN Nomor 273/Kpts/ OT.160/4/2007 adalah untuk menggalang kepentingan bersama secara kooperatif agar kelompok tani lebih berdaya guna dan berhasil guna, dalam penyediaan sarana produksi pertanian, permodalan, peningkatan atau perluasan usaha tani di sektor hulu dan hilir, pemasaran serta kerjasama dalam peningkatan posisi tawar<sup>13</sup>.

Untuk meningkatkan koodinasi antar instansi, Menteri Pertanian membentuk Tim Pengarah dan Tim Pelaksana PUAP disetiap tingkatan mulai dari tingkat Pusat hingga tingkat Kabupaten/Kota. Tugas utama Tim Pengarah adalah

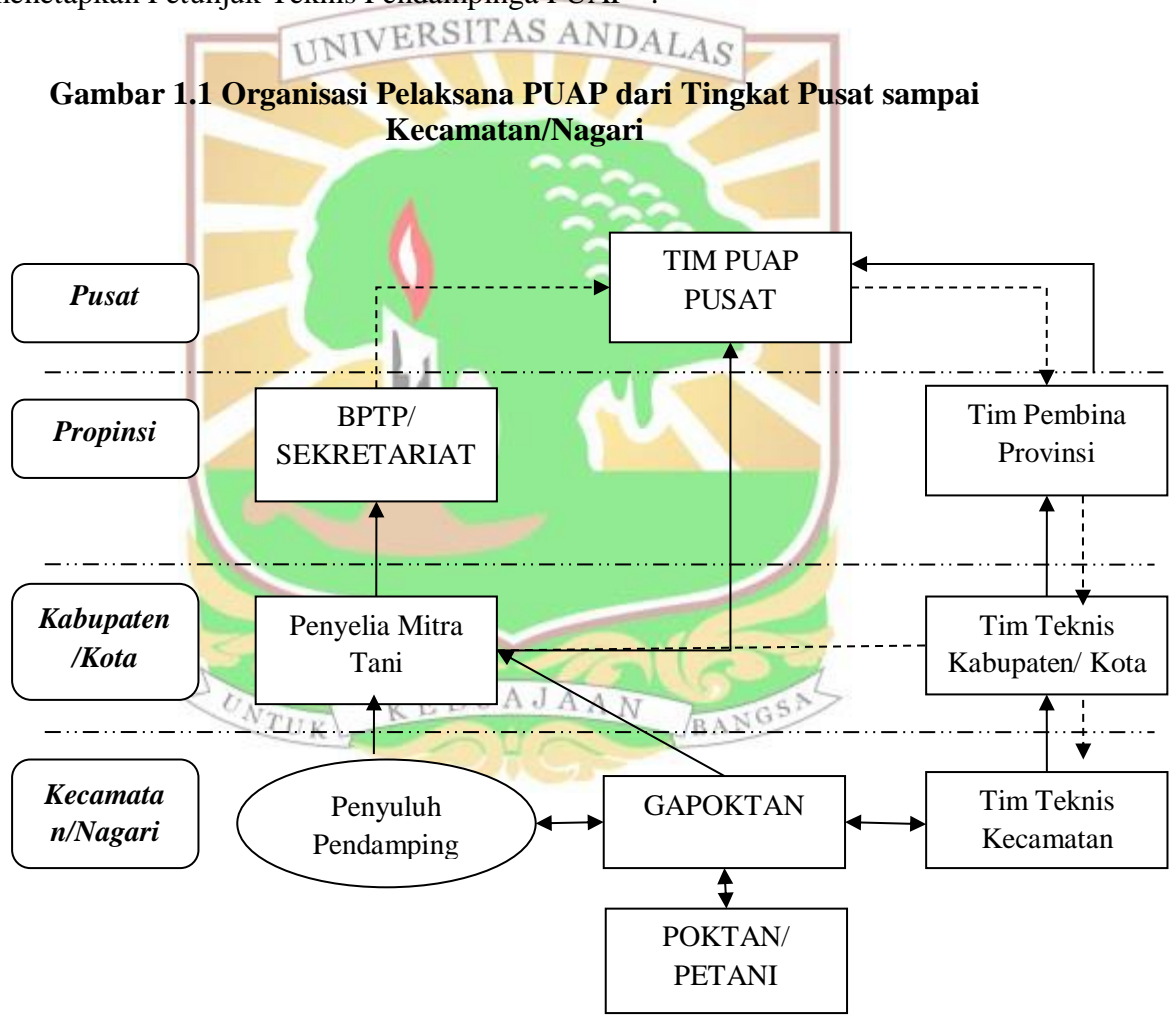
---

<sup>12</sup> Nasrul Hosen, dkk, *Laporan Akhir Tahun 2013 Koordinasi dan Supervisi Pelaksanaan Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) di Sumatera Barat*, Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Sumatera Barat, 2013, hlm. 18.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm 9.

merumuskan kebijakan umum dalam pengembangan PUAP, baik dengan instansi Pusat maupun instansi daerah. Tim Pelaksana tingkat pusat diketuai oleh Direktur Jendral Prasarana dan Sarana Pertanian, dibantu oleh Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Tugas utamanya adalah melaksanakan seluruh kegiatan PUAP mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan, pengendalian, monitoring, evaluasi dan pelaporan. Dalam melaksanakan tugasnya, Ketua Tim Pelaksana tingkat Pusat menetapkan Petunjuk Teknis Pendampinga PUAP<sup>14</sup>.

**Gambar 1.1 Organisasi Pelaksana PUAP dari Tingkat Pusat sampai Kecamatan/Nagari**



Sumber: Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Sumatera Barat 2013

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm 6-7.



Untuk meningkatkan koordinasi antar instansi di tingkat Provinsi, Gubernur membentuk Tim Pembina PUAP tingkat Provinsi yang terdiri dari Tim Pengarah dan Tim Pelaksana. Tim Pengarah PUAP Provinsi adalah juga merupakan Tim Pengarah PNPM Mandiri Provinsi. Tim Pelaksana diketuai oleh Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura dengan Sekretaris adalah Kepala Balai Pengkajian Teknologi Pertanian (BPTP) Sumatera Barat, sedangkan anggota berasal dari instansi terkait lainnya. Di Propinsi juga dibentuk sekretariat sekaligus operation room yang ditempatkan di Labor Diseminasi BPTP Sumatera Barat. Tim Pembina PUAP tingkat Propinsi ini ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat. Sekretariat PUAP Propinsi ini dijadikan sebagai tempat koordinasi pembina mulai tingkat Propinsi, Kabupaten, PMT dan termasuk penyuluh pendamping. Tugas utama dari tim pembina tingkat Provinsi adalah merumuskan kebijakan teknis pengembangan PUAP sebagai penjabaran dari kebijakan umum yang dirumuskan oleh Tim Pusat, mengkoordinasikan pelaksanaan PUAP dengan PNPM Mandiri di tingkat Provinsi, melakukann koordinasi dan sinkronisasi dengan Kabupaten/Kota<sup>15</sup>.

Untuk meningkatkan koordinasi antar instansi, Bupati/Walikota membentuk Tim Teknis PUAP tingkat Kabupaten/Kota yang terdiri dari Tim Pengarah dan Tim Pelaksana. Tim Pengarah PUAP Kabupaten/Kota adalah juga merupakan Tim Pengarah PNPM Mandiri Kabupaten/Kota. Tim Pelaksana diketuai oleh salah satu Kepala Dinas Lingkup Pertanian dan Sekretaris adalah Kepala Kelembagaan yang menangani Penyuluhan Pertanian, sedangkan anggota Tim Pelaksana adalah PMT dan instansi terkait lainnya. Tim Teknis PUAP tigtat

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 15.

kabupaten/kota ini ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Barat. Tugas utama dari tim Teknis Kabupaten/Kota adalah merumuskan kebijakan teknis pengembangan PUAP sebagai penjabaran dari kebijakan umum Pusat dan kebijakan teknis Provinsi, mengkoordinasikan pelaksanaan PUAP dengan PNPM Mandiri di tingkat Kabupaten/Kota, menyetujui RUB yang diusulkan Gapoktan dan melakukann pengendalian pelaksanaan PUAP di tingkat Kecamatan dan Desa<sup>16</sup>.

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, menjadikan dana BLM-PUAP sebagai penguatan modal atau dana awal untuk penumbuhan lembaga keuangan mikro agribisnis (LKM-A), pada 957 Gapoktan di 957 Nagari/desa tahun 2008-2012. LKM-A diharapkan sebagai lembaga pengelola dana BLM agar menjadi produktif dan efektif untuk kepentingan usaha masyarakat tani dan khususnya masyarakat miskin di Nagari. LKM-A secara bertahap berkembang menuju lembaga keuangan mikro yang professional, melalui pendampingan oleh PMT dan Penyuluh Pendamping. Sasaran akhir adalah LKM-A yang berada di bawah naungan Gapoktan menjadi lembaga keuangan yang mampu mendorong pembangunan ekonomi nagari dalam arti luas<sup>17</sup>. Upaya gerakan penumbuhan LKM-A tersebut didukung oleh Pemerintah Provinsi Sumatera Barat, dan Gubernur yang mengeluarkan surat edaran kepada Bupati/Walikota, agar dana PUAP dikelola LKM-A aktif yang dibentuk oleh Gapoktan (Surat Edaran Gubernur nomor: 521.1/4586/Diperta/XI/2008).

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

**Tabel 1.1 Perkembangan Aset Total LKM-A 2008-2013 Keadaan Akhir Tahun 2013 di Sumatera Barat**

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Gapoktan (unit)	Jumlah LKM-A (unit)	Jumlah modal awal (Rp.000)	Jumlah asset Desember 2013 (Rp000)	Pertumbuhan aset (%)
1.	Dharmasraya	66	51	6.600.000	9.994.591	51,4
2.	Pesisir Selatan	136	79	13.600.000	13.903.100	2,2
3.	Sijunjung	68	54	6.800.000	8.066.101	18,6
4.	Agam	88	79	8.800.000	12.347.486	40,3
5.	Pasaman	41	39	4.100.000	4.567.078	11,4
6.	Pasaman Barat	64	60	6.400.000	10.206.759	59,5
7.	Lima Puluh Kota	97	93	9.800.000	12.215.876	24,6
8.	Solok Selatan	38	36	3.800.000	4.714.733	24,1
9.	Solok	74	68	7.400.000	8.250.000	11,5
10.	Padang Pariaman	80	76	8.000.000	8.801.374	10,1
11.	Tanah Datar	73	68	7.300.000	10.055.289	39,4
12.	Ko. Padang	51	34	5.100.000	5.717.080	12,1
13.	Ko. Pariaman	65	55	6.500.000	6.935.319	6,7
14.	Ko. Payakumbuh	33	29	3.300.000	4.001.556	21,2
15.	Padang Panjang	16	9	1.600.000	1.688.000	5,5
16.	Ko. Solok	9	2	900.000	918.000	2,0
17.	Ko. Sawahlunto	16	4	1.600.000	1.627.000	1,7
18.	Ko. Bukittinggi	16	6	1.600.000	1.723.749	7,7
	Jumlah	1.032	842	103.400.000	124.633.091	20,9

Sumber: Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Sumatera Barat Tahun 2013

Salah satu Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat yang melaksanakan Program PUAP ini adalah Kabupaten Lima Puluh Kota. Perkembangan aset Kabupaten Lima Puluh Kota jika dibandingkan dengan Kabupaten/Kota di Propinsi Sumatera Barat masih kalah dari Kabupaten Pasaman Barat, Dharmasraya, Agam dan Tanah Datar. Namun jika dilihat dari pemerataan perkembangan Aset LKM-A, Kabupaten Lima Puluh Kota merupakan salah satu yang terbaik di Propinsi Sumatera Barat berdasarkan Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Selain itu Kabupaten

Lima Puluh Kota merupakan daerah yang terdapat jumlah LKM-A terbanyak di Provinsi Sumatera Barat.

Di Kabupaten Lima Puluh Kota Terdapat 13 Kecamatan 79 Nagari yang terdiri dari 97 Gapoktan penerima PUAP. Berdasarkan buku petunjuk pelaksanaan PUAP di Sumatera Barat, Pemerintah Sumatera Barat menjadikan dana PUAP sebagai Penguatan modal atau dana awal untuk penumbuhan LKM-A.<sup>18</sup> Sesuai dengan Instruksi Gubernur Sumatera Barat pada tahun 2008 bahwa salah satu syarat bagi Nagari/Desa untuk mendapatkan PUAP harus mendirikan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A) sebagai lembaga yang mengelola keuangan.

Menurut Kementan LKM-A dibentuk untuk mendukung sektor pertanian dengan sasaran utamanya adalah petani atau buruh dan masyarakat pelaku agribisnis, yang meliputi usaha penjualan pupuk, benih dan saprodi, pengolahan hasil sampai dengan pedagang hasil pertanian. BPTP Sumbar juga menjelaskan bahwa tujuan daripada LKM-A adalah menyediakan modal bagi petani, meningkatkan akses modal petani, meningkatkan produksi, produktivitas, nilai tambah dan daya saing produk usaha agribisnis, mendorong perkembangan usaha agribisnis dan mendorong perekonomian perdesaan<sup>19</sup>.

Untuk lebih memudahkan PMT dalam melakukann perbaikan dan pendampingan terhadap LKM-A-LKM-A tersebut membuat sebuah standar dan ranking yang disebut juga dengan Grade, terdiri atas Grade A, Grade B, Grade C, dan Grade D. LKM-A yang mendapat Grade A dengan kriteria LKM-A, Gapoktan

---

<sup>18</sup> Siti Khairani Elhakim, *Analisis Efektivitas LKMA dalam Mendukung Permodalan Petani dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Efektivitas di Kabupaten Limapuluh Kota*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Pertanian, Universitas Andalas, Padang, 2017, hlm. 4.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm 92.

dan laporan keuangan berjalan aktif dan lancar. Untuk Grade B dengan kriteria LKM-A dan Gapoktan aktif namun laporan keuangan tidak lancar. Tidak lancar yang dimaksud disini terdiri atas dua yaitu tidak membuat laporan keuangan bulanan dan tahunan sama sekali, atau membuat laporan keuangan bulanan dan tahunan namun tidak melaporkan perkembangannya kepada PMT, hal ini disebabkan oleh komunikasi yang tidak lancar antara pengurus LKM-A, Gapoktan dan PMT. Untuk Grade C dengan kriteria LKM-A aktif, Gapoktan aktif namun pencairan dana PUAP belum penuh 100%, berdasarkan hasil survei dilapangan direncanakan dana PUAP untuk LKM-A yang mendapat rangking Grade C akan cair sepenuhnya pada tahun 2017 ini. Untuk Grade D dengan kriteria LKM-A, Gapoktan dan laporan keuangan berjalan tidak aktif dan tidak lancar<sup>20</sup>. Untuk jumlah LKM-A yang termasuk dalam setiap Grade dapat dilihat pada Tabel:

**Tabel 1.2 Jumlah LKM-A Kabupaten Lima Puluh Kota Berdasarkan Grade**

No	Nama	Gapoktan/LKM-A	Jumlah	Persentase (%)
1	A	Aktif- Laporan Lancar	26	26,8
2	B	Aktif – Laporan Tidak Lancar	4	4,12
3	C	Tidak Aktif- Laporan Tidak Lancar	1	1,03
4	D	Tidak Aktif- Belum Pencairan 100%	66	68,0
	Total		97	100,0

Sumber: Dinas Tanaman Pangan Hortikultura, dan Perkebunan Kabupaten Lima Puluh Kota Tahun 2017.

Berdasarkan Tabel di atas dapat dijelaskan bahwa LKM-A yang dominan di Lima Puluh Kota Termasuk Grade D yaitu LKM-A tidak aktif, Gapoktan tidak aktif dan laporan keuangan tidak lancar sebanyak 68 persen, kemudian sebesar 26,8 persen termasuk pada kategori Grade A yaitu LKM-A aktif, Gapoktan aktif dan

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm 79.

laporan keuangan lancar. Untuk Grade B terdapat 4,12 persen yaitu LKM-A aktif, Gapoktan aktif tetapi laporan tidak lancar. Sedangkan 1,03 persen lainnya termasuk pada kategori Grade C yaitu LKM-A aktif, Gapoktan aktif akan tetapi laporan keuangan belum pencairan 100 persen. Keterlambatan pencairan dana PUAP disebabkan oleh persoalan internal Gapoktan, yaitu Gapoktan belum siap untuk melakukann pencairan dana PUAP, ada rasa takut dari Gapoktan untuk melakukann pencairan dana, seperti apabila suatu saat dana tidak bisa digulirkan secara lancar, dan selain itu juga kesulitan dalam mengubah persepsi petani bahwa ini adalah dana hibah yang harus terus digulirkan dan dikelola LKM-A secara produktif dan efektif, bukan dana biaya langsung tunai (BLT) dari pemerintah pada umumnya. Namun karena dorongan dan bimbingan dari PMT dan Dinas terkait LKM-A tersebut dapat melakukann pencairan dana pada awal tahun 2017<sup>21</sup>.

Menurut data PMT Kabupaten Lima Puluh Kota dari 97 Gapoktan/LKM-A yang menerima dana PUAP tersebut hanya 30 LKM-A yang masih bertahan berfungsi hingga tahun 2017. LKM-A konvensional yang melakukann aktivitasnya secara tradisional kini telah mulai berkembang menjadi LKM-A yang memiliki status badan hukum. Perkembangan LKM-A di Kabupaten Lima Puluh Kota ini juga didukung oleh PMT yang terus mendampingi hingga sekarang<sup>22</sup>. Dari 30 LKM-A/Gapoktan yang memenuhi kriteria Grade A berjumlah 26 LKM-A, itu artinya hingga saat ini masih ada 26 LKM-A yang masih bertahan dan masih berjalan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat nagari penerima PUAP dan masih berusaha untuk meujudkan tujuan dari program PUAP. Walaupun sebenarnya

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm 80.

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 97.

program PUAP telah berhenti dari pemerintah pusat sampai tingkat Kabupaten/Kota pada tahun 2016, namun dampak dari program tersebut masih ada hingga saat ini.

**Tabel 1.3 Daftar LKM-A/GAPOKTAN Grade A**

**Kabupaten Lima Puluh Kota Provinsi Sumatera Barat Periode 2017**

No	Nama LKM-A/GAPOKTAN	Kecamatan	Tahun PUAP	Asset (Rp.)
1	Maju Bersama Simun/ Maju Bersama Simun	Mungka	2008	140,287,396
2	Jesigo/ Jesigo	Gunuang Omeh	2008	573,281,454
3	Suri Indah/ Sinamar	Suliki	2008	295,419,000
4	Maju Bersama/ Sumua Onggang	Payakumbuh	2008	207,904,646
5	Citra Tani/ Selaras	Lareh Sago Halaban	2009	160,742,515
6	Ampalu Saiyo/ Ampalu Saiyo	Lareh Sago Halaban	2009	361,230,000
7	Bungo Tanjung/ Bungo Tanjung	Gunuang Omeh	2009	150,651,200
8	Karya Bersama/ Karya Bersama	Gunuang Omeh	2009	108,592,000
9	Sipinang/ Gosan Saiyo	Suliki	2009	170,437,080
10	Gakosta/ Gakosta	Guguak	2009	232,283,000
11	Prima/ Mekar Satu	Akabiluru	2009	140,259,000
12	Sarumpun/ Sarumpun	Lareh Sago Halaban	2009	224,680,800
13	Lokuang Kuranji/ Gurun Raya	Harau	2010	223,676,105
14	Tigo Jurai/ Tigo Jurai	Harau	2010	115,266,000
15	Suka Damai/ Suka Damai	Akabiluru	2010	110,160,500
16	Harapan Basamo/ Harapan Basamo	Luak	2010	124,702,500
17	Situbanda/ Situbanda	Situjuh Limo Nagari	2010	171,507,500
18	Lubuak Simato/ Lubuak Simato	Mungka	2010	166,286,473
19	Tigo Sakato/ Tigo Sakato	Bukik Barisan	2010	108,375,000
20	Usaha Bersama/ Usaha Bersama	Suliki	2011	110,055,625

21	Guguak VII Koto/ Guguak VII Koto	Guguak	2011	103,247,000
22	Lembah Sarang Olang/ Serumpun	Akabiluru	2011	223,676,500
23	Sehati/ Gunuang Sago	Situjuah Limo Nagari	2011	108,815,200
24	Lembah Harau/ Harau Sakato	Harau	2011	153,710,000
25	Tigo Sajaringan/ Tigo Sajaringan	Harau	2011	116,779,500
26	Pangkalan Bersatu/ Pangkalan Bersatu	Pangkalan	2011	103,614,050
Total				4,705,667,044

Sumber: Dinas Tanaman Pangan Hortikultura, dan Perkebunan Kabupaten Lima Puluh Kota Tahun 2017.

Tabel di atas menunjukkan bahwa Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota masih serius mendukung program agar tetap bertahan. Seperti yang dikatakan oleh salah satu PMT Kabupaten Lima Puluh Kota sebagai berikut:

“Secara keseluruhan memang program PUAP telah berhenti sejak tahun 2016. Namun dampak dari program tentunya masih ada hingga saat ini, baik itu dari LKM-A/Gapoktan maupun bagi masyarakat. Hal inilah yang terjadi di Kabupaten Limapuluh Kota sehingga pemerintah daerah masih mendukung program ini di Kabupaten Lima Puluh Kota. Terbukti dengan masih disediakan anggaran dan sarana prasarana untuk keberlangsungan program ini. Upaya ini dilakukan karena bagi masyarakat terutama petani masih sangat membutuhkan pinjaman modal untuk mengelola lahannya maupun untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari”. (Wawancara dengan Penyelia Mitra Tani (PMT) Kabupaten Lima Puluh Kota, Syaiful Hadi, pada tanggal 19 Desember 2017)

Dari pandangan dari nasabah petani yang menjadi anggota di LKM-A

Lembah Sarang Olang juga merasakan dampak dari program PUAP yaitu:

“adanya Gapoktan/LKM-A sangat bermanfaat bagi kami sebagai anggota, mulai dari peminjaman modal untuk mengelola lahan pertanian dan peminjaman modal untuk usaha maupun untuk kebutuhan kami. Karena persyaratan yang tidak terlalu memberatkan bagi kami selaku anggota mulai dari kemudahan untuk meminjam, angsuran yang terjangkau, adanya toleransi, adanya kepercayaan kepada anggota. Berbeda ketika kami meminjam kepada rentenir, tengkulak maupun Bank”. (Wawancara dengan anggota LKM-A Lembah Sarang Olang, Ardiyanto, pada tanggal 21 Desember 2017)



Pendapat tersebut senada dengan anggota LKM-A dari Harapan Basamo yang mengatakan bahwa:

“keberadaan Gapoktan/LKM-A sangat membantu saya mulai dari meminjam modal untuk mengelola lahan sampai memasarkan hasil panen, misalnya pada musim tanam untuk membajak sawah, membayar upah buruh tani lainnya dan membeli pupuk itu bisa dipinjam pada LKM-A, dengan persyaratan yang tidak terlalu memberatkan, angsuran yang terjangkau dan adanya toleransi dari pengurus LKM-A. Semua itu membuat beban saya sebagai anggota dan sebagai petani menjadi lebih ringan”. (Wawancara dengan Anggota LKM-A Harapan Basamo, Damiar, pada tanggal 21 Desember 2017).

Fenomena yang peneliti temukan dilapangan mengenai implementasi program PUAP di Kabupaten Lima Puluh Kota yaitu adanya dukungan lingkungan kebijakan. Di Kabupaten Lima Puluh Kota dukungan politik diberikan oleh pemerintah untuk mendukung jalannya suatu program. Sesuai dengan RPJMD yang diajukan Bupati Irfrendi Arbi salah satu misinya yaitu meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui revitalisasi perekonomian dan reformasi kelembagaan berbasis masyarakat dengan pemamfaatan potensi daerah.

Untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan ada variabel yang harus dipenuhi yaitu sumber daya yang dapat diukur dengan sumberdaya finansial dan sumberdaya sarana prasarana. Sumberdaya sarana dan prasarana diberikan oleh pemerintah daerah mulai dari dukungan kelembagaan seperti memberikan bantuan legalitas hukum bagi LKM-A dan memfasilitasi rapat bagi pengurus LKM-A dan menyediakan pemateri/narasumber, Dukungan fasilitas juga diberikan pemerintah daerah berupa bantuan laptop dan printer kepada 5 LKM-A pada tahap awal. LKM-A yang mendapatkan fasilitas ini yaitu: LKM-A Lembah Sarang Olang, LKM-A Lubuak Simato, LKM-A Situbanda, LKM-A Maju Bersama, dan LKM-A Lembah Harau. Sumberdaya finansial juga diberikan pemerintah berupa penguatan

permodalan yaitu pemerintah daerah meminjamkan dana bergulir dari APBD Kabupaten Lima Puluh Kota sebanyak 100 juta ke beberapa LKM-A dengan bunga 6% dalam kurun waktu 3 tahun. LKM-A yang mendapat bantuan dan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Lima Puluh Kota yaitu: LKM-A Sarumpun, LKM-A Situbanda, LKM-A Ampalu Saiyo, LKM-A Maju Bersama Simun, LKM-A Bungo Tanjung, LKM-A Suri Indah, LKM-A Maju Bersama, LKM-A Lembah Sarang Olang, LKM-A Sabatang Manjadi, LKM-A Limbanang Saiyo<sup>23</sup>.

Fenomena lain yang peneliti temukan dilapangan yaitu tujuan dan sasaran program PUAP. Asumsi peneliti bahwa adanya keberhasilan yang telah dicapai dari program PUAP di Kabupaten Lima Puluh Kota. Dalam pedoman pelaksanaan PUAP, salah satu indikator keberhasilan program PUAP yaitu meningkatnya kemampuan Gapoktan/LKM-A dalam memfasilitasi dan mengelola bantuan modal usaha untuk petani anggota baik petani pemilik penggarap, petani penggarap, buruh tani maupun rumah tangga tani. Di kabupaten Lima Puluh Kota kemampuan Gapoktan menunjukkan rata-rata cukup tinggi untuk ukuran efektivitas mengenai porsi jumlah nasabah petani yang dilayani Gapoktan/LKM-A yaitu 82 persen yang masuk dalam kategori efektif<sup>24</sup>. Angka ini menunjukkan betapa besarnya peran LKM-A dalam membantu nasabah petani.

Setelah program PUAP dinyatakan berhenti pada tahun 2016 pada tingkat pusat hingga daerah, pelaksanaan program ini dikembalikan dan dikelola oleh pemerintah daerah. Pemerintah Kabupaten Lima Puluh Kota tetap melanjutkan dan

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan Penyelia Mitra Tani (PMT) Kabupaten Lima Puluh Kota, Heni Karmila, pada tanggal 19 Desember 2017

<sup>24</sup> Siti Khairani, *Op.cit.*, hlm 91.

mendukung program ini untuk mencapai tujuannya. Dalam implementasi program ini tentu ada perbedaan ketika program ini masih dijalankan oleh pemerintah pusat dan sekarang dilanjutkan oleh pemerintah daerah. Perbedaan itu terlihat mulai dari implementor dari program, PMT tidak lagi berkordinasi dan pelaporan dengan Tim PUAP Pusat maupun Provinsi, melainkan membantu pemerintah daerah dalam melanjutkan Program PUAP. Di Kabupaten Lima Puluh Kota PMT masuk dalam struktur organisasi Dinas Tanaman Pangan Holtikultura, dan Perkebunan yang berada di Bidang Prasarana Sarana Pembiayaan dan Penyuluhan dan berada di Seksi Irigasi Lahan dan Pembiayaan dan sumber anggaran yang disediakan untuk implementasi program PUAP di Kabupaten Lima Puluh Kota.

Ketika Program PUAP resmi diberhentikan oleh Pemerintah Pusat dan dikembalikan ke Pemerintah Daerah pada tahun 2016, Kabupaten Lima Puluh Kota memilih untuk mempertahankan dan melanjutkan jalanya program ini, walaupun program ini tidak lagi melakukan penyaluran atau pecairan dana untuk Gapoktan/LKM-A yang baru. Setelah diambil alih oleh Pemerintah Daerah, tahapan dari program ini hanya pada tahap pengawasan, pendampingan, pembinaan, penendalian, evaluasi dan pelaporan. Pemerintah Daerah memberikan kewenangan kepada Dinas Tanaman Pangan Holtikultra dan Perkebunan untuk menjalankan program tersebut dan Tim teknis PUAP tingkat Kabupaten/Kota (PMT) dimasukkan kedalam struktur dinas untuk membantu pelaksanaan dan mewujudkan tujuan Program PUAP.

**Tabel 1.4 Perbedaan Program PUAP dari Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.**

No	Perbedaan	Pemerintah Pusat (2008-2016)	Pemerintah Daerah (2016-sekarang)
----	-----------	------------------------------	-----------------------------------

1	Implementor	Implementor mulai dari pemerintah Pusat hingga Pemerintah daerah.	Implementor hanya pada tingkat Kabupaten.
2	Anggaran	Anggaran dari APBN	Anggaran dari APBD
3	Komunikasi dan Koodinasi	Penyelia Mitra Tani melaporkan laporan kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Pusat	Penyelia Mitra Tani hanya berkordinasi dengan Dinas terkait.
4	Fasilitas	Fasilitas yang diberikan hanya bantuan modal	Fasilitas yang diberikan mulai dari bantuan modal hingga bantuan laptop dan printer

Sumber : Data Olahan Peneliti.

Dari fenomena di atas peneliti tertarik melakukan penelitian lebih mendalam terkait bagaimana implementasi program PUAP di Kabupaten Lima Puluh Kota pada tahun 2016-2018. Menurut hemat peneliti implementasi kebijakan merupakan sebuah proses dimana implementor berupaya mencapai atau mewujudkan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan. Jadi dapat dipahami implementasi program PUAP sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh aktor-aktor yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan yang diarahkan untuk mencapai tujuan program PUAP di kabupaten Lima Puluh Kota.

### 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang peneliti di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi Program Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP) di Kabupaten Lima Puluh Kota?

### 1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan implementasi program Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP) di Kabupaten Lima Puluh Kota.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Secara akademik, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah khazanah keilmuan di bidang Administrasi Publik khususnya Kebijakan Publik dan bahan kajian yang meningkatkan pemahaman untuk mengetahui faktor pendukung keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

##### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan yang berguna bagi pemerintah daerah Kabupaten Lima Puluh Kota khususnya instansi terkait selaku pelaksana Program Nasional Bantuan Langsung Masyarakat Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (BLM PUAP), maupun Pemerintah Kabupaten/Kota lain yang melaksanakan program serupa, serta memberikan pemahaman untuk implementasi sebuah kebijakan ataupun program agar dapat terlaksana sesuai dengan tujuan dan capaiannya.

Setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah memiliki target-target yang harus dicapai dalam kurun waktu tertentu untuk memecahkan masalah publik. Target tersebut bertujuan untuk menentukan seberapa jauh kebijakan atau program telah terlaksana, apakah implementasinya mengalami kegagalan, atau mungkin keberhasilan.

