

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pengembangan sektor pertanian sampai saat ini telah banyak dilakukan di Indonesia. Selain sebagai salah satu upaya dalam meningkatkan pendapatan petani, sektor pertanian juga merupakan salah satu penggerak pembangunan nasional. Namun negara Indonesia mengalami banyak masalah pertanian diantaranya : (1) kesejahteraan petani masih rendah dan tingkat kemiskinan relatif tinggi, (2) keberadaan kelembagaan petani dan penyuluh makin lemah, (3) lahan pengusahaan petani semakin sempit sehingga pendapatan yang diperoleh tidak mencukupi keperluan dan kurang mendorong upaya peningkatan produksi, (4) akses petani ke sumberdaya produksi, termasuk permodalan dan usaha masih sangat terbatas, (5) sistem alih teknologi masih lemah (Aroyantono, 2005 *dalam Sari, 2007*).

Permasalahan mendasar yang membuat petani Indonesia masih miskin dan tidak sejahtera adalah kurangnya akses kepada sumber permodalan, pasar dan teknologi serta organisasi tani yang masih lemah. Untuk itu penanggulangan kemiskinan merupakan bagian dari pelaksanaan rencana pembangunan jangka panjang dan kesepakatan global untuk mencapai tujuan pembangunan millennium. Permasalahan yang dihadapi dalam permodalan pertanian berkaitan langsung dengan kelembagaan, 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 (Kementerian Pertanian, 2015).

Kemampuan petani dalam mengakses sumber-sumber permodalan sangat terbatas karena lembaga keuangan perbankan maupun non perbankan menerapkan prinsip 5C (*Character, Collateral, Capacity, Capital dan Condition*) dalam menilai usaha pertanian dan tidak semua persyaratannya dapat dipenuhi oleh petani. Secara umum, usaha di sektor pertanian masih dianggap beresiko tinggi, sedangkan skim kredit masih terbatas untuk usaha produksi, belum menyentuh

kegiatan pra dan pasca produksi. Sampai saat ini belum berkembang lembaga penjamin serta belum ada lembaga keuangan khusus yang menangani sektor pertanian (Syahyuti 2007 *dalam* Hasibuan, 2013).

Masyarakat menginginkan suatu lembaga keuangan yang tidak menerapkan sistem bunga, yang mudah dijangkau oleh petani, dan tidak memerlukan persyaratan agunan. Menurut Kementerian Pertanian 2015 salah satu program jangka menengah (2008-2014) yang dicanangkan Kementerian Pertanian Republik Indonesia adalah memfokuskan pada pembangunan pertanian perdesaan. Langkah yang ditempuh adalah melalui pendekatan pengembangan usaha agribisnis dan memperkuat kelembagaan pertanian di perdesaan. Melalui Keputusan Menteri Pertanian Nomor 545/Kpts/OT.160/9/2007 dibentuk tim Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) sebagai program dana bantuan dalam usaha masyarakat tani.

Sejalan dengan format penumbuhan kelembagaan tani di perdesaan, Menteri Pertanian melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 273/Kpts/OT.160/4/2007 telah menetapkan Gapoktan merupakan format final dari organisasi ditingkat petani di perdesaan yang didalamnya terkandung fungsi-fungsi pengelolaan antara lain unit pengelolaan dan pemasaran hasil, unit penyediaan saprodi, dan unit kelembagaan keuangan mikro. Untuk itu Gapoktan PUAP harus dibina dan didorong dalam mengembangkan lembaga ekonomi yang difokuskan kepada kelembagaan keuangan mikro agribisnis sebagai salah satu unit usaha dalam Gapoktan untuk mengelola dan melayani pembiayaan usaha bagi petani sebagai anggota (Kementerian Pertanian, 2014).

LKM-A adalah lembaga yang memberikan jasa keuangan bagi usaha agribisnis berskala mikro di perdesaan. Lembaga ini merupakan pemberdayaan dari Gapoktan penerima dana BLM PUAP dan atau salah satu unit usaha LKM-A yang berada di dalam Gapoktan. LKM-A dibentuk dalam rangka memberikan solusi bagi petani agar dapat lebih mudah akses dan mendapatkan pelayanan keuangan dalam rangka meningkatkan usaha mereka (Kementerian Pertanian, 2016).

Pembentukan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A) merupakan fase lanjutan bagi gapoktan penerima dana BLM-PUAP yang dapat menjaga

perguliran atau perputaran dana. LKM-A yang berhasil dikembangkan oleh gapoktan diharapkan dapat meningkatkan akumulasi modal melalui dana keswadayaan yang dikumpulkan oleh anggota melalui tabungan atau melalui saham anggota (Kementerian Pertanian, 2014)

Penumbuhan dan pengembangan LKM-A di dalam Gapoktan PUAP merupakan salah satu strategis untuk menyelesaikan persoalan pembiayaan petani mikro dan buruh tani yang selama ini sulit mendapatkan pelayanan keuangan melalui lembaga keuangan formal. Sebagai langkah pemberdayaan lebih lanjut, pembentukan LKM-A di dalam Gapoktan PUAP bertujuan untuk : (1) memberikan kepastian pelayanan dan kemudahan akses petani pada fasilitas pembiayaan; (2) memberikan prosedur yang sederhana dan cepat; (3) kedekatan lokasi pelayanan dengan tempat usaha petani; (4) pengelola LKM-A bisa memahami karakter petani sebagai nasabah (Kementerian Pertanian, 2014).

Pada Gapoktan pelaksanaan PUAP 2008 sudah terbentuk sebanyak 1.783 LKM-A dengan tingkat perkembangan sebesar 16,92 persen. Perkembangan ini dinilai masih lambat karena sasaran dari program PUAP pada tahun ke-3 bagi Gapoktan penerima bantuan PUAP dapat menjaga perguliran dana sampai pada fase pembentukan LKM-A. Sedangkan pada Gapoktan pelaksanaan PUAP 2009 perkembangan LKM-A cenderung lebih cepat, dalam 2 tahun berjalan tingkat perkembangannya sudah mencapai 20,36 persen dan posisinya lebih tinggi jika dibanding dengan tahun 2008. Hal ini disebabkan LKM-A sudah tumbuh tidak lama setelah Gapoktan menerima dana PUAP dan bahkan ada yang sudah tumbuh sebelum desa/Gapoktan menerima dana PUAP (Andrianyta, 2012).

Dalam setiap penyaluran dana yang dilakukan lembaga keuangan baik formal maupun informal kemungkinan terjadinya kredit bermasalah atau macet selalu ada. Kredit macet ini biasanya disebabkan oleh 2 faktor yaitu dari pihak nasabah dan pihak bank atau lembaganya sendiri. Dari pihak nasabah dapat diakibatkan oleh adanya unsur kesengajaan dari nasabah tidak mau membayar dana dan unsur tidak sengaja seperti nasabah tidak mampu membayar. Sedangkan dari pihak lembaga sendiri dapat diakibatkan karena aspek tata kelola organisasi atau pengelolaan keuangan oleh lembaga sendiri (Kasmir, 2002).

Faktor-faktor yang mempengaruhi kredit macet yang dinyatakan Perbarindo (2005) dalam Windartini (2014) bahwa faktor penyebab kredit macet berasal dari internal bank, debitur, dan eksternal atau alam. Faktor penyebab kredit macet yang berasal dari internal bank antara lain kelemahan dalam dokumentasi kredit, kelemahan dalam menganalisa kredit, kelemahan dalam transaksi jaminan, kecurangan atau kenakalan petugas bank, kelemahan sumber daya manusia, serta kurangnya pengawasan kredit. Sedangkan penyebab kredit macet yang berasal dari faktor eksternal yaitu kelemahan karakter debitur, kelemahan kemampuan debitur dan debitur mengalami musibah.

Supriatna (2012) dalam hasil penelitiannya menjelaskan bahwa kemacetan bisa terjadi dikarenakan kinerja pengurus yang kurang baik dan persepsi petani yang salah bahwa bantuan dana PUAP merupakan bantuan yang tidak perlu dikembalikan. Sesuai pendapat Hastuti (2004) dan Nurmanaf (2007) bahwa selama ini masih adanya pandangan pihak-pihak tertentu, bahwa kredit program merupakan hibah dari pemerintah yang tidak perlu dikembalikan. Pandangan seperti ini merupakan salah satu penyebab terjadinya tunggakan kredit.

Zalimi dkk.(2011) dalam Supriatna (2012) juga menginformasikan bahwa permasalahan dalam pengembangan LKM-A di Provinsi Sulawesi Tenggara adalah berasal dari faktor internal dan eksternal Gapoktan. Faktor internal meliputi pengembalian pinjaman yang tidak tepat waktu, bahkan ada yang belum mengembalikan sama sekali karena petani beranggapan bahwa bantuan dana PUAP identik dengan Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang tidak perlu dikembalikan, serta keterbatasan sumber daya manusia (SDM) yang memadai dalam pengelolaan BLM PUAP. Sedangkan faktor eksternal meliputi aksesibilitas wilayah kerja PMT dan Penyuluhan Pendamping relatif rendah dan tidak seimbang dengan luas wilayah dan jumlah Gapoktan, koordinasi antar petugas di lapangan masih relatif lemah dan terlihat kurang sinergis antara Penyuluhan Pendamping dan petugas PMT.

Permasalahan kemacetan dalam pengembalian dana oleh nasabah yang terjadi dalam pengembangan LKM-A pada Gapoktan PUAP perlu diperhatikan, karena LKM-A merupakan salah satu langkah strategis untuk menyelesaikan persoalan pembiayaan petani mikro dan buruh tani yang selama ini sulit untuk

mendapatkan pelayanan keuangan melalui lembaga keuangan formal. Oleh karena itu, perlunya mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pengembalian dana pada LKM-A agar bantuan dana dapat bergulir dan dirasakan oleh semua anggota Gapoktan untuk meningkatkan usaha mereka.

## B. Rumusan Masalah

Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) telah dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian dari tahun 2008 sampai dengan 2015. Kegiatan program ini adalah penyaluran dana sebesar Rp. 100 Juta kepada petani melalui Gapoktan PUAP yang digunakan untuk penguatan modal usaha. Dana yang telah disalurkan sebesar Rp 5,2 Triliun kepada 52.186 Gapoktan/Desa di 34 provinsi seluruh Indonesia (Kementerian Pertanian, 2016).

Sumatera Barat merupakan salah satu provinsi yang mendapatkan dana PUAP mulai tahun 2008. Keseluruhan Gapoktan yang ada di Sumatera Barat telah membentuk LKM-A sebagai wadah untuk mengelola keberlanjutan bantuan dana PUAP. Pembentukan LKM-A ini dilakukan pemerintah Provinsi Sumatera Barat guna mengatasi masalah utama petani dalam menjalankan sistem usaha yaitu: (1) sulitnya masyarakat mengakses permodalan, (2) lemahnya modal masyarakat terutama masyarakat kategori miskin atau petani kecil. Distribusi jumlah Gapoktan dan LKM-A serta perkembangan asset menurut Kabupaten/Kota Sumatera Barat per Juli 2016 dapat dilihat pada Lampiran 1 (Dinas Pertanian Tanaman Pangan Provinsi Sumatera Barat 2009). Seluruh Gapoktan yang ada di 18 kabupaten maupun kota Provinsi Sumatera Barat telah membentuk LKM-A sebagai lembaga yang mengelola bantuan dana PUAP yang didapatkan oleh Gapoktan. Jumlah asset seluruh LKM-A yang ada di Provinsi Sumatera Barat sudah berkembang dan meningkat dari jumlah asset awal yang diperoleh.

Provinsi Sumatera Barat terkenal dengan sektor pertanian yang sampai saat ini masih menjadi sumber penghasilan paling utama dari penduduknya. Daerah Kota Bukittinggi merupakan salah satu daerah di Provinsi Sumatera Barat dengan sektor pertanian yang masih menjadi sumber penghasilan utama penduduknya. Berdasarkan data Statistik Daerah Kota Bukittinggi 2017 oleh Badan Pusat Statistik Kota Bukittinggi sebagai daerah perkotaan, Kota Bukittinggi masih

memiliki lahan untuk pertanian. Daerah yang merupakan sentra pertanian adalah Kecamatan Mandiangin Koto Selayan, karena masih mempunyai lahan yang masih luas. Produksi pertanian terbesar adalah produksi padi yang mencapai 5.459,08 ton/tahun. Tahun 2016 luas lahan yang dimanfaatkan masyarakat di Kecamatan Mandiangin Koto Selayan untuk pertanian seluas 714,79 hektar, dimana 190,88 hektar ditanami padi sawah, 517,85 hektar ditanami berbagai tanaman lainnya seperti tanaman palawija dan sayur-sayuran, dan sisanya 6,06 hektar dimanfaatkan sebagai kolam/tambak, peternakan dan lainnya (Badan Pusat Statistik Kota Bukittinggi, 2017).

Kemampuan petani dalam mengakses sumber-sumber permodalan yang terbatas tidak saja terjadi di daerah perdesaan namun juga di daerah perkotaan. Kota Bukittinggi merupakan salah satu daerah penerima dana PUAP di Sumatera Barat (Lampiran 1). Pertumbuhan asset dari keseluruhan LKM-A di Kota Bukittinggi yang mendapatkan bantuan dana PUAP telah meningkat sebesar 22,33 persen. Sampai tahun 2016 terdapat 16 Gapoktan penerima dana PUAP di Kota Bukittinggi yang masih berstatus aktif dalam menjalankan kegiatannya (Lampiran 2).

Gapoktan Tembok Saiyo merupakan satu-satunya Gapoktan yang terdapat di Kelurahan Puhun Tembok Kecamatan Mandiangin Koto Selayan Kota Bukittinggi yang didirikan pada tahun 2011. Gapoktan Tembok Saiyo terbentuk dari gabungan lima kelompok tani, yaitu Kelompok Wanita Tani Dahlia, Kelompok Tani Ingin Maju, Kelompok Wanita Tani Begonia, Kelompok Tani Kapulas dan UP3HT Bunda Kreatif. Gapoktan Tembok Saiyo mendapat bantuan dana PUAP pada tahun 2011 dengan memfungsikan LKM-A Lumbung Tani untuk mengelola pembiayaan dan permodalan bagi anggotanya. Gapoktan Tembok Saiyo merupakan salah satu gapoktan yang aktif menerima bantuan dan mengembangkan usaha bagi anggotanya. Pada umumnya anggota Gapoktan Tembok Saiyo Kelurahan Puhun Tembok ini bekerja di bidang usaha pertanian, perdagangan dan pengolahan.

Pencairan dana PUAP yang diperoleh oleh Gapoktan Tembok Saiyo dari tahun 2011 sampai 2016 baru sebesar 62 persen dan sisanya 38 persen masih di rekening milik Gapoktan dari total keseluruhan bantuan dana PUAP sebesar Rp

100 Juta. Dana ini disalurkan kepada anggota melalui pinjaman atau kredit. Peminjaman di LKM-A ini bisa dilakukan dengan persyaratan dan ketentuan pinjaman yang telah dibuat oleh pengurus LKM-A Lumbung Tani dan telah disepakati bersama oleh anggota Gapoktan Tembok Saiyo.

Pada tahun 2012-2015 di LKM-A Lumbung Tani masih terjadi tunggakan angsuran peminjam oleh anggota yang telah jatuh tempo sebesar Rp 42.500.000 sehingga modal yang diperolehdari dana PUAP sedikit untuk pengembalian dan perputaran kembali bagi anggota Gapoktan Tembok Saiyo (Lampiran 3). Secara keseluruhan perkembangan pembiayaan dan penyaluran dana PUAP dari tahun 2012-2018 pada LKM-A Lumbung Tani masih mengalami permasalahan kredit macet dengan tingkat *Non Performing Loan (NPL)* sebesar 28,1 %.

Kredit macet atau kredit bermasalah (*Non Performing Loan*) sering terjadi pada lembaga keuangan baik formal maupun informal. Masalah ini bisa saja disebabkan oleh nasabah atau lembaga keuangannya sendiri. Kredit macet atau bermasalah bisa menyebabkan perputaran dana menjadi sedikit dan banyak nasabah yang tidak bisa mendapatkan pinjaman dana tersebut. Menurut Balai Penyuluhan Pertanian Kota Bukittinggi, terdapat beberapa Gapoktan yang mengalami pinjaman bermasalah yaitu bersifat gagal bayar atau telat bayar dalam pengembalian pinjaman. Hal ini dikarenakan manajemen kredit yang kurang baik dalam penyaluran dana dan pengembalian kredit, serta sumber daya pengurus yang kurang profesional dan kurang berpengalaman dalam mengelola dana PUAP.

Perkembangan dana PUAP yang dikelola oleh LKM-A Lumbung Tani sampai akhir 2016 sudah mencapai Rp 121.782.000,- atau meningkat sebesar 21,78% dari jumlah dana bantuan awal yang diperoleh oleh Gapoktan Tembok Saiyo (Lampiran2), namun dalam perkembangan dana PUAP tersebut yang telah disalurkan kepada petani melalui pinjaman atau kredit, LKM-A Lumbung Tani mengalami kendala dalam pengelolaan dana tersebut yang disebabkan oleh adanya kredit bermasalah atau kredit macet. Berdasarkan hasil pra survey yang telah dilakukan, LKM-A Lumbung Tani telah mengalami pergantian struktur kepengurusan pada tahun 2015 yang disebabkan oleh adanya masalah dalam

pengelolaan keuangan oleh pengurus lama LKM-A Lumbung Tani sehingga kegiatan pada LKM-A Lumbung Tani terganggu dan terhenti.

LKM-A Lumbung Tani mengalami kendala dalam pencairan bantuan dana PUAP untuk tahap selanjutnya yaitu sebesar Rp 38.000.000,- karena masalah kemacetan kredit yang terjadi pada nasabah yang lama tahun 2012-2015 yang belum terselesaikan, sehingga pengurus baru LKM-A Lumbung Tani harus menyelesaikan permasalahan tersebut terlebih dahulu agar dana selanjutnya bisa dikelola kembali sebagai pembiayaan dan permodalan kepada anggota lain yang membutuhkan pinjaman. Berdasarkan hasil wawancara dengan Penyuluh Pendamping di LKM-A Lumbung Tani menjelaskan bahwa salah satu faktor penyebab terjadinya kemacetan kredit adalah pengembalian pinjaman yang tidak tepat waktu oleh beberapa nasabah yang meminjam serta keterbatasan pengurus LKM-A dalam pengelolaan dana.

Berdasarkan uraian diatas maka timbul beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengelolaan dan perkembangan dana PUAP di LKM-A Lumbung Tani ?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi pengembalian dana PUAP pada LKM-A Lumbung Tani ?

Merujuk pada latar belakang dan rumusan masalah di atas maka penulis melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pengembalian Dana PUAP Pada LKM-A Lumbung Tani Kelurahan Puhun Tembok Kecamatan Mandiangin Koto Selatan Kota Bukittinggi”**.

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan pertanyaan penelitian di atas, adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan pengelolaan dan perkembangan dana PUAP pada LKM-A Lumbung Tani.
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pengembalian dana PUAP pada LKM-A Lumbung Tani.

## D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan pertimbangan dalam evaluasi program yang telah ada maupun dalam memberikan program baru terhadap masyarakat.
2. Bagi LKM-A, hasil penelitian ini diharapkan bisa membantu dalam perbaikan pengelolaan keuangan dan perkembangan LKM-A Lumbung Tani dan menjadi pertimbangan bagi pihak LKM-A Lumbung Tani dalam pemberian kredit kepada nasabah.
3. Bagi mahasiswa dan atau peneliti selanjutnya, penelitian ini dapat menambah bahan referensi dalam membahas lebih dalam tentang pembiayaan pertanian dan LKM-A.

