

BAB I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Masalah pokok nasional di perdesaan yang penanggulangannya tidak dapat ditunda dan harus menjadi prioritas utama adalah kemiskinan. Oleh karena itu pembangunan ekonomi nasional berbasis pertanian dan perdesaan secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak pada pengurangan penduduk miskin yang sebagian besar adalah petani. Sampai saat ini permasalahan yang dihadapi petani adalah kurangnya akses pada sumber permodalan, akses pasar dan teknologi informasi yang masih lemah sehingga berakibat pada usaha pertanian yang masih didominasi dengan skala kecil, terbatasnya modal usaha serta wilayahpemasaran yang masih lokal.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik jumlah penduduk miskin di Indonesia mengalami peningkatan. Pada bulan Maret 2020 jumlah penduduk miskin 26,42 juta jiwa atau setara dengan 9.78%, sedangkan pada September 2020 meningkat menjadi 27.55 juta jiwa atau setara dengan 10.19%. Jika dilihat berdasarkan lokasinya, kemiskinan terbesar berada di kawasan perdesaan dengan jumlah mencapai 15,26 juta orang atau 12,82% sedangkan di perkotaan jumlahnya 11,16 juta orang atau 7,38%. (Badan Pusat Statistik, 2020).

Jumlah tersebut umumnya didominasi oleh warga miskin yang berada di kawasan pedesaan yang mayoritas untuk memenuhi kebutuhannya banyak menggantungkan pada hasil alam. Hasil alam paling dominan yang dimanfaatkan adalah tanaman pada area persawahan atau ladang. Warga desa tersebut sebagian adalah buruh tani hingga petani yang kurang mampu mengelola atau memproduksi hasil alam dengan optimal. Permasalahan mendasar yang dihadapi petani adalah kurangnya akses pada sumber permodalan untuk usaha, akses pasar dan teknologi, serta organisasi tani yang masih lemah, untuk itu program penanggulangan kemiskinan sangat dibutuhkan petani, dari pelaksanaan rencana pembangunan jangka panjang untuk mencapai tujuan pembangunan milenium, kementerian pertanian mulai tahun 2008 telah melaksanakan sebuah program.

Upaya yang dilakukan untuk penanggulangan permasalahan tersebut,

pemerintah telah melaksanakan program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP). Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) merupakan salah satu terobosan Departemen Pertanian yang sudah terlaksana sejak tahun 2008 dan diselenggarakan berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian (PERMENTAN) Nomor 04/Permentan/OT/140/2/2012. Berdasarkan Pedoman Umum PUAP, program ini meyalurkan dana ke desa atau Gapoktan yang diterima masing-masing sebesar Rp. 100.000.000; dan langsung transfer ke rekening. Dana yang ditransfer tersebut selanjutnya akan dikelola sebagai modal pengembangan usaha agribisnis dilokasi PUAP yang berada dalam kelompok program pemberdayaan masyarakat (Pedum PUAP, 2010).

Manfaat sosial yang diperoleh dari program Pemberdayaan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) adalah bertambahnya wawasan petani tentang simpan pinjam di Gapoktan serta meningkatnya interaksi antar petani. Sedangkan manfaat ekonomi dari program PUAP adalah petani dapat memperoleh pinjaman dengan prosedur dan syarat yang mudah, petani tidak terikat dengan tengkulak serta pendapatan petani dan kesempatan kerja juga akan meningkat. Selain manfaat sosial dan ekonomi yang timbul, program PUAP yang diterima petani juga menimbulkan tingkat ketergantungan terhadap dana PUAP yang masih tinggi baik untuk budidaya tanaman maupun untuk kegiatan agribisnis. Ketergantungan pendanaan tersebut tidak dibarengi dengan pengolahan dan proses produksi tanaman yang optimal untuk meningkatkan penghasilan petani. Hal tersebut dikarenakan petani cenderung menggunakan cara-cara tradisional dari pada melaksanakan saran dan masukan dari penyuluh pertanian maupun pengurus Gapoktan. Petani juga kurang memahami betul peran, hak dan kewajibannya sebagai anggota Gapoktan yang menerima manfaat pendanaan PUAP. Petani hanya fokus pada upaya untuk mendapatkan atau memanfaatkan dana PUAP tanpa ada keinginan untuk berinovasi dalam usaha taninya dengan memanfaatkan tenaga penyuluh maupun pengurus Gapoktan yang seharusnya sebagai sumber informasi terkait teknologi pertanian yang lebih efektif dan efisien.

Hal lain yang menjadi faktor pendorong tingginya tingkat ketergantungan

petani terhadap dana PUAP saat ini adalah pemenuhan sarana produksi pertanian, misalnya penggunaan pupuk bersubsidi yang keberadaannya menjadi sangat langka dipasaran membuat petani beralih menggunakan pupuk non subsidi yang tentunya harganya jauh lebih tinggi. Petani yang enggan berfikir terbuka dengan penggunaan pupuk organik yang lebih murah dan ramah lingkungan menyebabkan biaya produksi usaha tani yang dilakukan menjadi tinggi, sehingga pendapatan/hasil yang diperoleh tidak maksimal. Jadi, meskipun pendanaan usaha tani telah dibantu dengan adanya dana PUAP tidak menjadikan sebagai solusi yang efektif jika tidak dibarengi dengan sinergisitas faktor-faktor eksternal maupun internal yang berkaitan dengan keberhasilan program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) di Kabupaten Bondowoso .

Kabupaten Bondowoso merupakan wilayah yang telah mendapatkan program PUAP sejak tahun 2008 hingga 2015 dengan total penerima 160 Gapoktan yang tersebar di 23 Kecamatan. Berdasarkan data yang diperoleh pada Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso dari 160 Gapoktan penerima dana PUAP menunjukkan 18 Gapoktan berhasil (lancar), 118 Gapoktan mengalami kemacetan dan 24 Gapoktan masih berpotensi artinya bisa mencairkan namun takut akan semakin banyak yang menunggak (tidak bisa mengembalikan) sehingga dana tidak dicairkan untuk sementara waktu. Fakta dilapangan menunjukkan ada beberapa faktor yang sangat mempengaruhi gagalnya Gapoktan dalam menjalankan dana PUAP antara lain gagal panen sehingga tidak dapat mengembalikan dana pinjaman, dana digunakan untuk kebutuhan konsumtif pribadi ditingkat pengurus, adanya anggapan bahwa dana PUAP adalah dana hibah yang tidak perlu dikembalikan serta kurangnya pembinaan dalam pengelolaan dana PUAP ditingkat Gapoktan.

Data jumlah dan penyebaran Desa pelaksana PUAP di Kabupaten Bondowoso sejak tahun 2008 s/d 2015 yang diperoleh dari Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso dan tersebar di 7 Balai Penyuluhan Pertanian (BPP) dapat dirinci sebagai berikut :

1. BPP Besuk terdiri dari Kecamatan Klabang, Prajekan, Botolinggo, Cermee dengan jumlah 40 Desa dan jumlah penerima PUAP adalah 27 Desa;

2. BPP Congkrong terdiri dari Kecamatan Maesan, Grujugan, Curahdami dengan jumlah 35 Desa dan jumlah penerima PUAP adalah 27 Desa;
3. BPP Gunung Anyar terdiri dari Kecamatan Tapen, Wonosari, Taman Krocok dengan jumlah 28 Desa dan jumlah penerima PUAP adalah 22 Desa;
4. BPP Maskuning terdiri dari Kecamatan Pujer, Jambesari Ds, Tamanan, Tlogosari dengan jumlah 39 Desa dan jumlah penerima PUAP adalah 32 Desa;
5. BPP Pakem terdiri dari Kecamatan Wringin, Binakal, Pakem dengan jumlah 29 Desa dan jumlah penerima PUAP adalah 21 Desa;
6. BPP Sumber Wringin terdiri dari Kecamatan Sumber Wringin, Sukosari, Ijen dengan jumlah 16 Desa dan jumlah penerima PUAP adalah 10 Desa;
7. BPP Tangsil terdiri dari Kecamatan Tenggarang, Bondowoso, Tegalampel dengan jumlah 31 Desa dan jumlah penerima PUAP adalah 21 Desa.

Dari beberapa Kecamatan, Kecamatan Maesan merupakan salah satu penerima bantuan PUAP dengan total penerima 10 Gapoktan. Gapoktan Makmur Jaya Desa Maesan Kecamatan Maesan merupakan salah satu Gapoktan yang paling berhasil dalam menjalankan dana PUAP se Kabupaten Bondowoso dan termasuk dalam kategori lancar artinya anggota Gapoktan mampu membayar cicilan, angsuran pokok, dan bunga pinjaman dengan lancar serta tidak memiliki tunggakan dan meskipun terdapat tunggakan, anggota mampu membayarnya sebelum melampaui masa angsuran berikutnya. Keberhasilan Program PUAP di Gapoktan Makmur Jaya ini sangat ditentukan oleh kerjasama dan komitmen seluruh pemangku kepentingan mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan, maupun monitoring dan evaluasi dari tingkat pusat sampai daerah. Namun tidak semua Gapoktan penerima dana PUAP di Kabupaten Bondowoso dapat berhasil menjalankannya. Untuk mengetahui perkembangan pelaksanaan, penyaluran dan pemanfaatan dana BLM-PUAP di Kabupaten Bondowoso diperlukan monitoring, evaluasi dan pelaporan secara sistematis, berjenjang, terukur, transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Dari hasil evaluasi dan monitoring yang

dilaksanakan akan diperoleh upaya untuk mengatasi masalah yang menjadi faktor kegagalan Gapoktan dalam menjalankan dana PUAP, salah satunya dengan melakukan pembinaan dan monitoring secara rutin baik dari pendamping maupun dari Dinas terkait. Pembinaan dan monitoring secara rutin yang akan dilaksanakan diharapkan mampu menekan jumlah Gapoktan yang gagal dalam menjalankan dana PUAP. Evaluasi yang akan dilakukan pada penelitian adalah dengan melihat pengaruh variabel *input* (masukan), *process* (proses), *output* (masukan) dan *outcome* (hasil) terhadap program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) di Kabupaten Bondowoso dengan menggunakan analisis regresi. Sehingga hasil yang diperoleh kedepannya dapat dijadikan acuan dalam pelaksanaan program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) di Kabupaten Bondowoso.

Fakta menunjukkan bahwa beberapa institusi telah tumbuh mengakar dan berkembang secara mandiri di masyarakat, institusi ini dapat dijadikan sebagai motor dan penghela pembangunan pertanian bagi masyarakat sekitarnya. Kemiskinan di perdesaan merupakan masalah pokok nasional yang penanggulangannya tidak dapat ditunda lagi, dan harus menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi nasional yang berbasis pertanian dan perdesaan baik secara langsung maupun tidak langsung tentu saja akan berdampak pada upaya pengurangan kemiskinan (Suprpto, 2008).

Pengembangan sektor pertanian saat ini menghadapi banyak tantangan dan kendala seperti rendahnya kualitas sumberdaya manusia di perdesaan, makin terbatasnya sumberdaya lahan, kecilnya status dan luas kepemilikan lahan, terbatasnya akses petani terhadap permodalan. Selain itu masih lemahnya kapasitas kelembagaan petani dan penyuluh, masih terbatasnya kemampuan sistem perbenihan dan perbibitan nasional, masih rawannya ketahanan pangan dan energi, masih rendahnya nilai tukar petani dan kurang harmonisnya koordinasi kerja antar sektor terkait merupakan hambatan di dalam pembangunan pertanian (Akbar, 2011).

Dari begitu banyaknya tantangan yang dihadapi oleh petani, masalah

sumberdaya manusia, lemahnya kapasitas kelembagaan petani, serta masalah pembiayaan dan modal pertanian merupakan masalah klasik bagi pembangunan sektor pertanian di Indonesia. Permasalahan yang dihadapi dalam pembiayaan pertanian terkait dengan kondisi lemahnya sistem organisasi petani dan prosedur penyaluran kredit yang rumit, birokratis, dan kurang memperhatikan kondisi lingkungan sosial budaya perdesaan, sehingga sulit menyentuh kebutuhan petani yang sebenarnya. (Anggriani, 2012)

Menurut Gardiner dkk (2007), setiap jenis kebijakan termasuk diantaranya kebijakan Pro-Miskin membutuhkan pengawasan terhadapnya. Pengawasan tersebut meliputi pemantauan, penilaian dan analisa dampak. Pemantauan dan penilaian dilakukan terhadap satu kebijakan berdasarkan hasil yang diperoleh dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Hasil yang diperoleh dapat dibedakan menjadi dua, yang masing-masing menjadi indikator dalam proses pemantauan dan penilaian. Pertama Output, yakni alat pemantauan, merupakan target antara yang menunjukkan sejauh mana kebijakan tersebut dilaksanakan. Misalnya dalam kebijakan peningkatan akses pendidikan output yang diharapkan adalah bertambahnya jumlah sekolah. Kedua Outcome, yakni alat dalam penilaian atau evaluasi, merupakan target hasil dari tujuan antara - output - yang juga merupakan tujuan kebijakan itu sendiri (menunjukkan efektifitas kebijakan tersebut). Misalnya dalam kebijakan peningkatan akses pendidikan, outcome yang diharapkan dari bertambahnya jumlah sekolah adalah meningkatnya angka partisipasi sekolah yang sekaligus menunjukkan adanya perubahan yang lebih baik pada akses terhadap pendidikan.

Gardiner dkk (2007) menekankan bahwa evaluasi berbeda dengan monitoring. Kunci utama perbedaan antara keduanya adalah evaluasi menekankan pada penelusuran penyebab hasil (outcomes) sedangkan monitoring menekankan pada penelusuran terhadap progress implementasi dan proses-prosesnya, untuk meyakinkan bahwa target yang telah disepakati tercapai. Program PUAP di Kabupaten Bondowoso selama ini belum pernah dilakukan evaluasi sehingga penelitian ini juga sekaligus sebagai bentuk evaluasi dari Dinas Pertanian Kabupaten Bondowoso.

Berdasarkan latar belakang dan beberapa masalah diatas evaluasi sangat diperlukan untuk setiap kegiatan sehingga penelitian kali ini mengambil judul “EVALUASI PROGRAM PENGEMBANGAN USAHA AGRIBISNIS PERDESAAN (PUAP) DI KABUPATEN BONDOWOSO (Studi Kasus di Gapoktan Makmur Jaya Desa Maesan Kecamatan Maesan Kabupaten Bondowoso)”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti dalam pelaksanaan program PUAP Kabupaten Bondowoso sebagai berikut:

1. Tingginya tingkat kemiskinan di perdesaan serta tingkat ketergantungan petaniterhadap dana PUAP terutama untuk aktivitas agribisnis.
2. Masih kurangnya implementasi program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) di Kabupaten Bondowoso.
3. Seberapa besar pengaruh program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) di Kabupaten Bondowoso dilihat dari input (masukan), process (proses), output (keluaran) dan outcome (hasil).

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan diatas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis dan mengevaluasi pengaruh dari *input* (masukan), *process* (proses), *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil) terhadap program PUAP dengan menggunakan analisis regresi.
2. Mengevaluasi implementasi program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) di Kabupaten Bondowoso.
3. Menganalisis dan mengevaluasi dampak pelaksanaan program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) di Kabupaten Bondowoso dilihat dari indikator *input* (masukan), *process* (proses), *output* (keluaran) dan *outcome* (hasil).

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi semua pihak, yaitu:

1. Bagi akademis, sebagai referensi kepustakaan dalam memberikan informasi dan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang kajian ilmu tingkat keberhasilan program Pengembang Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP).
2. Bagi pemerintah daerah Kabupaten Bondowoso, untuk menentukan kebijakan pemerintah daerah yang berkaitan dengan sektor pertanian terutama keberhasilan program Pengembang Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP), serta sebagai bahan referensi bagi penelitian lanjutan yang lebih mendalam khususnya mengenai evaluasi keberhasilan PUAP.