

ANALISIS KELEMAHAN REGULASI POKTAN, GAPOKTAN, UPJA, DAN LKM-A DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN PETANI

Regulations Weakness Analysis of Farmers' Group, Gapoktan, UPJA, and LKM-A in Order to Enhance Farmers' Income

Sri Hanggana

*Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sebelas Maret
Jln. Ir. Sutami 16 A, Surakarta 57126
E-mail: srihanggana@gmail.com*

Naskah diterima: 31 Januari 2018

Direvisi: 28 Februari 2018

Disetujui terbit: 2 Maret 2018

ABSTRACT

Farmers' organizations play important role in agricultural development, but its existence has some weaknesses. This study aims to analyze the regulation weaknesses related with farmers' group, farmers' group federation (Gapoktan), Agricultural Equipment Service Business (UPJA), and Agribusiness Micro Finance Institution (LKM-A). This study used a survey method and literature study. Regulations of farmers' organization do not deal with membership status and social or business type of the organization. UPJA regulation does not clearly determine whether agricultural equipment grant is sufficient to meet the members' need and how to get sufficient capital. Thus, more appropriate regulations for the said organizations are urgently required.

Keywords: *farmer, income, organization, regulation*

ABSTRAK

Organisasi petani menjadi salah satu elemen penting dalam pendekatan pembangunan pertanian. Kajian ini bertujuan menganalisis kelemahan regulasi berkenaan dengan kelompok tani, Gapoktan, UPJA, dan LKM-A yang berpotensi mengagalkan jalan menuju peningkatan pendapatan petani. Kajian dilakukan dengan survei dan studi literatur, dalam upaya mengidentifikasi kelemahan regulasi dan akibatnya. Salah satu kelemahan regulasi berkenaan dengan organisasi dan kelembagaan petani adalah tidak mengatur secara jelas status keanggotaan dan jenis organisasi sosial atau bisnis. Kelemahan regulasi UPJA tidak mengatur secara jelas agar bantuan Alsintan dari pemerintah kepada UPJA dapat memenuhi kebutuhan anggota, serta juga tidak mengatur secara jelas kepemilikan Alsintan bantuan pemerintah. Kelemahan regulasi LKM-A tidak mengatur secara jelas status keanggotaan dan kepemilikan LKM-A, serta cara mencukupi modal. Dengan demikian, dibutuhkan regulasi yang lebih sesuai untuk organisasi petani.

Kata Kunci: *organisasi, pendapatan, petani, regulasi*

PENDAHULUAN

Pengembangan kelembagaan petani telah menjadi program pemerintah semenjak awal pembangunan pertanian, yakni mulai dari era Bimas tahun 1979. Sampai tahun 2014, organisasi petani terutama berupa kelompok tani dan gabungan kelompok tani menjadi alat utama untuk mendistribusikan bantuan dan sekaligus sebagai wadah untuk berinteraksi secara vertikal antara pemerintah dengan petani dan secara horizontal antarsesama petani. Undang-Undang No.16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan mengamatkan bentuk

kelembagaan pelaku utama meliputi Kelompok Tani (Poktan), Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan), dan asosiasi atau korporasi. Selanjutnya dalam UU No. 19 tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, pasal 71 tertulis "*Petani berkewajiban bergabung dan berperan aktif dalam Kelembagaan Petani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1)*". Organisasi dimaksud—dalam UU ini disebut dengan "lembaga" atau kadang-kadang "kelembagaan" (Syahyuti et al. 2014) menjelaskan organisasi petani mempunyai fungsi utama bagi pihak pemerintah adalah untuk memperlancar komunikasi dan memuluskan administrasi program. Sementara bagi petani, organisasi sangat penting untuk

berbagai fungsi ekonomi kolektif, yakni meningkatkan skala usaha. Dari sisi politik, organisasi petani merupakan wadah untuk menjalankan partisipasi pembangunan dan juga sebagai fungsi perwakilan di hadapan kekuasaan.

Kelembagaan kelompok tani dan Gapoktan difasilitasi dan diberdayakan oleh pemerintah agar tumbuh dan berkembang menjadi organisasi yang kuat dan mandiri sehingga mampu mencapai tujuan yang diharapkan para anggotanya. Pemerintah sudah banyak memberikan bantuan, di antaranya bimbingan dan penyuluhan, bantuan permodalan baik dalam bentuk pendanaan maupun Alsintan, serta subsidi pupuk dan benih. Buku Statistik Prasarana dan Sarana Pertanian Tahun 2008–2012 (Dirjen PSP 2013) melaporkan sudah terbentuk Poktan sebanyak 307.309, Gapoktan sebanyak 37.013 Unit, Usaha Pelayanan Jasa Alsintan (UPJA) ada 11.947 unit, dan 44.173 unit Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A). LKM-A merupakan transformasi dari Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP). Banyaknya lembaga yang sudah terbentuk ini, ternyata sampai akhir 2016 belum memberikan manfaat yang optimal bagi petani. Petani masih menghadapi masalah yang sama dan selalu berulang, di antaranya adalah biaya usaha tani yang semakin tinggi, pengerjaan sawah tidak tepat waktu, petani tidak mampu memiliki alat dan mesin pertanian (Alsintan) dalam kuantitas dan kualitas yang cukup, harga pupuk di atas harga eceran tertinggi dan kadang langka, hama tanaman, harga gabah di bawah harga pembelian pemerintah saat musim panen, dan sarana irigasi yang rusak.

Kelembagaan petani yang sudah ada selama ini masih mempunyai beberapa kekurangan, sehingga belum dapat secara signifikan meningkatkan pendapatan petani. Hermanto dan Swastika (2011) menyimpulkan penguatan kelompok tani masih sangat perlu dilakukan melalui beberapa upaya, antara lain; (1) mendorong dan membimbing petani agar mampu bekerjasama di bidang ekonomi secara berkelompok, (2) menumbuhkembangkan kelompok tani melalui peningkatan fasilitasi bantuan dan akses permodalan, peningkatan posisi tawar, peningkatan fasilitasi dan pembinaan kepada organisasi kelompok, dan peningkatan efisiensi dan efektivitas usaha tani, serta (3) meningkatkan kapasitas SDM petani melalui berbagai kegiatan pendampingan dan latihan yang dirancang secara khusus bagi pengurus dan anggota. Secara teknis upaya penguatan kelompok tani ini dilakukan oleh Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL).

Syahyuti (2012) menyatakan, Permentan 273 tahun 2007 yang mengatur keberadaan kelompok tani dan gabungan kelompok tani cenderung dangkal, tidak detail, memberikan kesan longgar, dan adanya beberapa kekeliruan. Penggunaan istilah dalam legislasi ini cenderung membingungkan dan tidak mengikuti pengistilahan dalam literatur yang terbaru. Keberadaan organisasi petani di desa belum didasarkan analisis kebutuhan, namun representatif dari kepentingan departemen di level nasional. Hal ini terlihat pada rivalitas antara Gapoktan dengan koperasi, dua organisasi yang sesungguhnya menjalankan peran yang sama di level yang sama. Intervensi pihak atas yang besar ini menjadi salah satu penyebab rendahnya partisipasi petani. Kelompok tani dan Gapoktan belum memberikan manfaat ekonomis yang besar bagi petani, sehingga banyak petani yang apatis terhadap kedua lembaga tersebut. Kusnadi et al. (2011) menyimpulkan keanggotaan petani dalam kelompok tani tidak memengaruhi efisiensi teknis usaha tani yang dikelolanya.

Kajian ini bertujuan menganalisis penyebab kegagalan kelembagaan petani mencapai tujuan optimalnya, yang meliputi kelompok tani, Gapoktan, UPJA, dan LKM-A dalam meningkatkan pendapatan petani. Kegagalan ini dapat disebabkan faktor pelaku (petani dan pegawai dinas terkait), dan regulasinya sendiri yang memang sulit dijalankan atau mengandung kelemahan operasional. Kajian ini memfokuskan mencari penyebab kegagalan dari sisi regulasi yang menjadi dasar hukum beroperasinya kelembagaan petani. Regulasi yang akan dikaji meliputi regulasi yang mengatur operasional Poktan, Gapoktan, UPJA, dan LKM-A. Hal ini dilakukan karena faktor regulasi lebih menentukan keberhasilan suatu program dibanding pelaku (aktor).

METODOLOGI

Selain studi literatur, tulisan ini juga bertolak atas data dan informasi primer dari lokasi survey di Desa Sentana, Kecamatan Karangdawa, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah. Desa ini merupakan lokasi Demplot Agro Techno Park Pemanfaatan Hasil Litbang Iptek Nuklir di Bidang Pertanian Terpadu Badan Tenaga Nuklir Nasional RI Tahun 2015.

Analisis data dan informasi dilakukan dengan berbasiskan kepada studi literatur, dengan fokus untuk mengetahui kelemahan-kelemahan regulasi yang terkait dengan kelembagaan

petani yang diduga menjadi penyebab kegagalan kelembagaan petani meningkatkan pendapatan petani. Regulasi yang digunakan adalah regulasi yang masih berlaku sampai tahun 2015. Untuk memperdalam analisis kelemahan suatu regulasi, maka digunakan data yang diperoleh dari hasil survey tahun 2015. Data dianalisis dengan metoda kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran Kelompok Tani dan Gabungan Kelompok Tani

Penguasaan lahan yang sempit menjadikan usaha tani padi tidak efisien. Sabiham et al. (2011) menyimpulkan luas lahan minimal untuk memenuhi kebutuhan hidup layak petani 0,73 ha, sedangkan luas lahan garapan petani secara rata rata hanya 0,48 ha. Susilowati dan Maulana (2012) menyimpulkan bahwa petani yang menguasai lahan <0,5 ha meningkat dari 45,3% pada tahun 1993 menjadi 56,4% pada tahun 2003, sementara rata-rata luas penguasaan lahan sawah, terutama di Jawa menurun dari 0,49 ha pada tahun 1995 menjadi 0,36 ha tahun 2007. Dengan kecilnya lahan sawah yang dimiliki, maka sebagian besar petani tidak mampu membeli mesin pertanian sendiri, dan tidak memenuhi skala ekonomis usaha.

Agar skala ekonomis usaha tercapai, maka petani harus bergabung dalam suatu kelembagaan petani. Pembentukan kelompok tani dimulai tahun 1979 untuk menjalankan program Intensifikasi Khusus (Insus). Insus merupakan modifikasi perbaikan program Bimbingan Massal (Bimas) dengan mengikutkan inovasi sosial yaitu membentuk dan mendorong petani melakukan kegiatan usaha tani dengan cara berkelompok. Setiap kelompok beranggotakan 50 sampai 100 orang, atau dengan areal 25 sampai 50 ha. Permentan Nomor 273/Kpts/OT.160/4/2007 tentang Pedoman Pembinaan Kelembagaan Petani, menjelaskan Kelompok tani (Poktan) adalah kumpulan petani/peternak/pekebun yang dibentuk atas dasar kesamaan kepentingan, kesamaan kondisi lingkungan (sosial, ekonomi, sumberdaya) dan keakraban untuk meningkatkan dan mengembangkan usaha anggota. Sementara, Gapoktan adalah kumpulan beberapa kelompok tani yang bergabung dan bekerja sama untuk meningkatkan skala ekonomi dan efisiensi usaha. Kelompok tani pada dasarnya adalah organisasi nonformal di pedesaan yang

ditumbuhkembangkan “dari, oleh dan untuk petani”.

Secara umum, karakteristik kelompok tani adalah: (1) Saling mengenal, akrab dan saling percaya diantara sesama anggot; (2) Mempunyai pandangan dan kepentingan yang sama dalam berusaha tani; (3) Memiliki kesamaan dalam tradisi dan atau pemukiman, hamparan usaha, jenis usaha, status ekonomi maupun sosial, bahasa, pendidikan dan ekologi; serta (4) Ada pembagian tugas dan tanggung jawab sesama anggota berdasarkan kesepakatan bersama.

Agar kelompok tani bisa terbentuk dan dapat bertahan hidup, unsur-unsur pengikat Kelompok tani yang menjadi dasarnya adalah adanya kepentingan yang sama di antara para anggotanya, adanya kawasan usaha tani yang menjadi tanggung jawab bersama di antara para anggotanya, adanya kader tani yang berdedikasi, adanya kegiatan yang dapat dirasakan manfaatnya oleh anggota, serta adanya dorongan atau motivasi dari tokoh masyarakat setempat untuk menunjang program yang telah ditentukan. Pada hakekatnya, kelompok tani memiliki tiga fungsi yaitu sebagai kelas belajar, wahana kerja sama, serta sekaligus sebagai unit produksi.

Penggabungan beberapa kelompok tani ke dalam Gapoktan dilakukan agar kelompok tani lebih berdaya guna dan berhasil guna, dalam penyediaan sarana produksi pertanian, permodalan, peningkatan atau perluasan usaha tani ke sektor hulu dan hilir, pemasaran serta kerja sama dalam peningkatan posisi tawar. Wilayah kerja Gapoktan sedapat mungkin berada di wilayah administratif desa atau kecamatan, tetapi sebaiknya tidak melewati batas wilayah kabupaten/kota.

Kelompok tani dan Gapoktan dibentuk dengan tujuan menjadi wadah belajar mengajar bagi anggotanya, sebagai tempat untuk memperkuat kerjasama di antara sesama petani, serta menjadikan usaha petani mencapai skala ekonomis sehingga diharapkan usaha taninya akan lebih efisien. Meskipun sudah lama dibentuk dan sudah mendapat banyak bantuan dan perhatian dari pemerintah, tetapi Kelompok tani dan Gapoktan sampai akhir 2016 masih gagal mencapai tujuannya, sehingga petani masih banyak menghadapi masalah yang sama dan berulang-ulang. Sutisna dan Hiasinta (2016) menyimpulkan hubungan antara kinerja organisasi kelompok tani dengan pendapatan masih lemah, kontribusinya relatif rendah. Hal ini dapat disebabkan karena kurang sinergisnya sistem

pendampingan pada saat implementasi inovasi teknis dan kelembagaan. Untuk itu disarankan agar program pendampingan perlu terus ditingkatkan, baik intensitas maupun kualitasnya, termasuk sinergitas implementasi inovasi teknis dan kelembagaan.

Permasalahan Regulasi dalam Pengembangan Poktan dan Gapoktan

Penyebab kegagalan Poktan/Gapoktan salah satunya disebabkan kelemahan regulasi yang menjadi dasar operasional Poktan/Gapoktan, di antaranya adalah: **Pertama**, Regulasi yang ada belum mengatur secara jelas syarat dan prosedur menjadi anggota, sehingga status keanggotaan Kelompok tani tidak jelas. Kelompok tani dan Gapoktan merupakan organisasi sosial nonformal yang dibentuk atas inisiatif pemerintah. Petani secara otomatis dijadikan anggota kelompok tani, dan tidak ada persyaratan dan prosedur yang jelas menjadi anggotanya. Akibatnya, anggota kelompok tani kurang merasa memiliki organisasi tersebut, karena memang tidak ada bukti keanggotaan dan kepemilikannya.

Implikasi dari kelemahan ini maka hak dan kewajiban petani sebagai anggota kelompok tani tidak jelas. Akibat berikutnya, petani kurang serius menjalankan program kerja Poktan dan Gapoktan. Hal ini terlihat jelas saat misalnya kelompok tani mendapat bantuan gratis traktor dari pemerintah, maka akan timbul masalah berkenaan dengan apa hak dan kewajiban setiap anggota atas traktor tersebut, serta bagaimana proporsi atau pembagian pendapatan dan keuntungan. Ketidakjelasan hak dan kewajiban ini menyebabkan anggota tidak serius membantu kelompok tani menjual jasa sewa traktor kepada nonanggota. Sebaliknya, bahkan anggota sendiri lebih banyak memilih menggunakan jasa traktor milik orang lain dengan alasan operaturnya lebih profesional, sudah berhubungan baik sejak lama dengan pemilik traktor, bahkan ada yang karena ketidakharmonisan kepada pengurus kelompok tani karena ketidakjelasan pembagian laba.

Dari hasil studi di Desa Sentana, Kecamatan Karangdawa, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah; traktor bantuan pemerintah sudah satu tahun lebih tidak beroperasi karena masalah operator dan ketidakjelasan pembagian laba. Operator yang ditugaskan pengurus kurang disukai petani, sebaliknya operator yang disukai petani justru tidak disetujui pengurus. Kelompok tani tidak mempunyai pedoman yang jelas dalam penggunaan dan pembagian laba. Laba yang dibagikan kepada anggota tidak ada, karena

memang labanya kecil, habis untuk membiayai konsumsi gotong royong dan rapat, serta untuk biaya akomodasi pengurus mengikuti kegiatan di kota kecamatan dan kota kabupaten. Akar persoalannya bukanlah pada kesalahan pengurus dan juga bukan kesalahan anggota, tetapi karena kelemahan regulasi/peraturan yang telah digariskan pemerintah dari atas.

Kedua, Ketidakjelasan status Poktan/Gapoktan apakah sebagai organisasi sosial atau bisnis. Pada satu sisi, kelompok tani merupakan organisasi yang bersifat sosial (non-bisnis), dengan fungsi sebagai alat untuk mendistribusikan bantuan dan sekaligus sebagai wadah untuk berinteraksi secara vertikal antara pemerintah dengan petani. Fungsi kedua kelompok tani adalah sebagai wadah belajar mengajar bagi anggotanya guna meningkatkan pengetahuan, keterampilan dan sikap serta tumbuh dan berkembangnya kemandirian dalam berusaha tani. Fungsi ketiga kelompok tani adalah merupakan tempat untuk memperkuat kerjasama di antara sesama petani. Di sisi lain, Poktan/Gapoktan juga sekaligus menjadi organisasi bisnis yang dituntut menciptakan laba.

Pengurus akan kesulitan mencapai dua tujuan bentuk organisasi sosial dan bisnis tersebut secara bersamaan. Pengurus organisasi sosial tidak berpikir mendapatkan laba, tetapi memikirkan bagaimana anggota dapat guyup, rukun dan damai, gotong royong, dan saling menolong. Dalam konteks ini, kelompok tani kemungkinan justru menarik iuran dari anggota, bukan memberikan laba. Sedangkan cara berpikir pengurus organisasi bisnis adalah mendapatkan laba yang akan diberikan ke anggota. Ketua Kelompok tani yang berhasil menggerakkan gotong royong dan jiwa saling menolong, belum tentu mampu menyusun rencana bisnis yang menguntungkan bagi Kelompok tani, bahkan meyakinkan bank untuk mendapatkan pinjamanpun belum tentu mampu.

Permasalahan Regulasi dalam Pengembangan UPJA

Usaha Pelayanan Jasa Alsintan (UPJA) berbasiskan kepada Permentan No. 25/Permentan/PL.130/5/2008 tentang Pedoman Penumbuhan dan Pengembangan Usaha Pelayanan Jasa Alat dan Mesin Pertanian, menyatakan bahwa UPJA adalah suatu lembaga ekonomi perdesaan yang bergerak di bidang pelayanan jasa dalam rangka optimalisasi penggunaan alat dan mesin pertanian untuk mendapatkan keuntungan

usaha baik di dalam maupun di luar Poktan/Gapoktan, dimana pelaksana UPJA adalah Poktan/Gapoktan.

Alsintan mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis dalam mendukung pemenuhan produksi pertanian yang terus meningkat sejalan dengan pertambahan jumlah penduduk, menurunnya daya dukung lahan, rendahnya intensitas pertanaman, dan kepemilikan Alsintan secara individu yang kurang menguntungkan. Hal ini mutlak diperlukan karena Alsintan dapat mempercepat dan meningkatkan mutu pengolahan tanah, penyediaan air, meningkatkan Intensitas Pertanaman (IP), meningkatkan produktivitas, mengurangi kehilangan hasil, menjaga kesegaran dan keutuhan, meningkatkan nilai tambah melalui pengolahan produk komoditas pertanian dan melestarikan fungsi lingkungan. Pengembangan Alsintan dalam rangka pemanfaatan inovasi dan teknologi mekanisasi pertanian melalui UPJA berdasarkan pertimbangan: (1) kemampuan petani dalam mengolah lahan usaha tani terbatas (0,5 ha/MT); (2) pengelolaan Alsintan secara perorangan kurang efisien; (3) tingkat pendidikan dan ketrampilan petani yang rendah; (4) kemampuan permodalan usaha tani yang lemah; dan (5) pengelolaan usaha tani yang tidak efisien.

Sedangkan Handaka dan Prabowo (2014) menyatakan bahwa mekanisasi pertanian sebagai perangkat teknologi dalam usaha tani mempunyai tujuan spesifik untuk meningkatkan produktivitas lahan dan tenaga kerja, mempercepat dan efisiensi proses, serta menekan biaya produksi. Secara teknis, mekanisasi sebagai suatu bentuk teknologi Alsintan dalam pengembangannya memerlukan persyaratan khusus seperti: (i) penguasaan teknis dan ketrampilan pengguna; (ii) dukungan finansial untuk mengadakan, mengoperasikan dan memelihara; (iii) standar prosedur operasi dan pemeliharaan; (iv) pengorganisasian kerja (teknis dan ekonomis); (v) kondisi manusia dan lingkungan pengguna (sosial-ekonomi-budaya-ekosistem), (vi) kelembagaan dan kebijakan. Susilowati (2016) menyatakan, melalui inovasi teknologi dan kelembagaan diharapkan penggunaan biaya tenaga kerja dan biaya produksi menurun, kehilangan hasil menurun, produktivitas meningkat, yang pada akhirnya keuntungan juga meningkat.

UPJA sebagai kelembagaan ekonomi petani diharapkan memberikan pendapatan bagi petani, sehingga UPJA harus beroperasi dalam skala ekonomi usaha yang cukup menguntungkan. Agar skala ekonomis usaha

tercapai, maka petani harus bergabung dalam suatu kelembagaan petani. Misalnya untuk usaha jasa traktor, Hutahaean et al. (2005) menyimpulkan dengan asumsi waktu pengolahan tanah 24-32 jam/ha (bajak dua kali, glebek satu kali, sisir satu kali); maka analisis kelayakan usaha menunjukkan jasa traktor layak diusahakan pada luas garapan minimal jika harga sewa Rp 400.000 per ha dengan luas garapan minimal 17,5 ha per masa tanam. Sedangkan Hanggana (2013) menyimpulkan skala ekonomis usaha penyewaan mesin traktor adalah 30 ha. Ahmad (2015) menyimpulkan titik impas (BEP) akan tercapai jika mengolah 31,19 ha untuk *hand tracktor*, 64,25 ton untuk mesin perontok, dan 75,57 ton untuk mesin penggilingan padi (RMU).

Variabel yang sangat berpengaruh dan memberikan kontribusi besar dalam pengelolaan UPJA adalah investasi awal dan bagaimana menekan biaya operasional. Fungsi utama kelembagaan UPJA adalah melakukan kegiatan ekonomi dalam bentuk pelayanan jasa Alsintan dalam penanganan budi daya usaha tani. Jasa yang ditawarkan di antaranya berupa jasa penyiapan lahan dan pengolahan tanah, pemberian air irigasi, penanaman, pemeliharaan dan perlindungan tanaman, kegiatan panen, pascapanen dan pengolahan hasil pertanian seperti jasa pemanenan, perontokan, pengeringan dan penggilingan padi. Selain itu juga mendorong pengembangan produk dalam rangka peningkatan nilai tambah, dan perluasan pasar, daya saing dan perbaikan kesejahteraan petani.

Agar UPJA dapat memberikan keuntungan secara ekonomis, maka pengelolaan UPJA perlu berorientasi bisnis yang dikelola secara profesional. UPJA Profesional mempunyai persyaratan sebagai berikut:

1. Mempunyai organisasi yang lengkap meliputi manajer, tenaga teknis operator, tenaga administrasi (administrasi umum dan keuangan).
2. Adanya kemitraan usaha antara kelompok tani atau Gapoktan, perusahaan Alsintan, bengkel/pengrajin untuk perawatan, perbaikan dan penyediaan suku cadang, serta distributor/penyalur Alsintan dan suku cadang.
3. Jumlah dan jenis Alsintan (hulu, *on farm*, dan hilir) pemanfaatannya secara optimal dan memenuhi skala ekonomi.
4. Mampu mengakses ke sumber pendanaan Alsintan.

5. Adanya pelatihan dan peningkatan kemampuan dan keterampilan teknis dan manajemen.
6. Mempunyai kemampuan mengelola Alsintan secara profesional dengan sumberdaya manusia yang terlatih dan berorientasi pada keuntungan.
7. Kelembagaan telah berbadan hukum dan mempunyai Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP).
8. Adanya mutu pelayanan yang baik dengan dukungan sarana penyimpanan Alsintan dan kantor.

Pengembangan UPJA di Indonesia dimulai tahun 1996/1997 dengan membentuk kelompok UPJA percontohan di 13 Provinsi. Informasi dari Dirjen PSP (2013) menyebutkan sampai 2012 jumlah UPJA adalah 11.947 unit. Jumlah bantuan Alsintan berstatus hibah dan diberikan Poktan/Gapoktan/UPJA dalam bentuk traktor roda dua sebanyak 29.932 unit, traktor roda empat 143 unit, pompa air 7.520 unit, dan *transplanter* 204 unit. Di samping itu, pemerintah memberikan bantuan penguatan UPJA Mandiri sebesar Rp50.000.000 per UPJA. Jumlah bantuan pada tahun 2011 untuk 6.266 UPJA dan 2012 untuk 100 UPJA.

Bagi kelompok tani dan Gapoktan yang sudah memiliki UPJA, bantuan Alsintan diberikan ke UPJA; sedangkan bagi yang belum mempunyai UPJA maka bantuan tersebut diberikan melalui Poktan dan Gapoktan. Pada awalnya UPJA merupakan salah satu unit usaha otonom dalam Poktan/Gapoktan yang berhasil ditumbuhkan sehingga kepengurusan dan pengelolaannya terpisah dari Poktan/Gapoktan induknya. Mayrowani dan Pranadji (2012) menyimpulkan, permasalahan pengembangan UPJA terletak pada kelembagaan/organisasi dan dalam kaitannya dengan kelembagaan ekonomi perdesaan lainnya seperti kelembagaan finansial. Permasalahan tersebut antara lain adalah kelembagaan UPJA belum diarahkan untuk menghasilkan produk berdaya saing tinggi, belum didukung oleh jaringan permodalan, peningkatan kemampuan manajerial, serta sarana dan infrastruktur perdesaan.

UPJA bertujuan mengoptimalkan penggunaan Alsintan untuk mendapatkan keuntungan usaha baik di dalam maupun di luar Poktan/Gapoktan. Dengan demikian, UPJA diharapkan mampu mencukupi kebutuhan Alsintan petani dan mampu memberikan keuntungan bagi petani anggota. Namun demikian, meskipun sudah mendapat bantuan

Alsintan dari pemerintah, sebagian besar UPJA masih gagal mencapai tujuan tersebut. Yogatama et al. (2001) menyimpulkan pengelolaan Alsintan oleh UPJA di Daerah Istimewa Yogyakarta masih belum menguntungkan. Sedangkan Umar (2013) menyebutkan beberapa hal yang menyebabkan kurang berhasilnya UPJA, yaitu karena setiap anggota kurang punya rasa memiliki, kurang adanya kontrol oleh anggota terhadap penggunaan alsintan kelompok, pengurus tidak mempunyai jiwa wirausaha dan belum berpengalaman, biaya manajemen usaha kelompok lebih besar dibanding usaha perorangan, dan tidak berjalannya fungsi manajemen terutama dalam perencanaan dan kontrol. UPJA kurang melibatkan aparat desa sebagai pembina dan pengawas, serta kurangnya ketersediaan sarana bengkel dan suku cadang di lokasi.

Sugiarto (2010) menyimpulkan upaya untuk mewujudkan UPJA ke arah profesional masih mengalami berbagai kendala. Kendala internal antara lain berupa: (a) lemahnya kemampuan manajerial kelembagaan UPJA, (b) adanya perbedaan tujuan individu anggota dengan tujuan kelompok UPJA, (c) aturan main tidak dilaksanakan sesuai dengan yang telah disepakati, dan tidak ada sanksinya, (d) Alsintan bantuan tidak sesuai dengan kebutuhan, baik dalam jenis, spesifikasi, maupun jumlah, dan (e) kemampuan memelihara Alsintan yang rendah. Sementara, kendala dari sisi eksternal antara lain berupa: (a) lemahnya pembinaan dan pendampingan karena keterbatasan jumlah dan pengetahuan petugas, (b) aksesibilitas terhadap lembaga keuangan terbatas karena UPJA umumnya tidak *bankable*, (c) kelembagaan UPJA tidak berbadan hukum, dan (d) dan intervensi pihak luar.

Dari sisi regulasi, penyebab kegagalan UPJA di antaranya adalah: **Satu**, Bantuan Alsintan yang diterima UPJA belum dapat memenuhi kebutuhan anggota. Kebijakan pemerintah dalam memberikan bantuan Alsintan kurang tuntas, sehingga tidak mencukupi kebutuhan petani dan belum optimal mencapai tujuan yaitu menurunkan biaya sewa Alsintan. Anggota kelompok tani membayar biaya sewa yang sama antara sebelum dan sesudah mendapat bantuan Alsintan. Anggota kelompok tani yang mendapat bantuan Alsintan membayar biaya sewa yang sama dengan yang belum mendapat bantuan.

Sebagai contoh kasus, kelompok tani di Desa Sentana dengan luas sawah 100 ha mendapat bantuan 1 unit traktor dari pemerintah. Kemampuan mesin ini adalah 1

hektar per hari, atau maksimal 15 ha per musim tanam. Hanggana (2011) menginformasikan bahwa biaya operasional mesin traktor Rp225.600 per ha, sedangkan harga pasar sewa traktor lebih dari dua kali lipat yaitu Rp569.000 per ha. Dengan demikian, seandainya petani memiliki traktor sendiri, maka dapat menurunkan biaya sebesar Rp343.400 atau 60% dari harga pasar. Biaya operasional traktor tahun 2015 tidak banyak berubah. Hasil survey bulan Juli 2015 di Desa Sentana tersebut menyimpulkan biaya operasional traktor Rp262.000 per ha dibandingkan dengan harga pasar Rp840.000 per ha. Artinya, seandainya petani memiliki traktor sendiri akan menurunkan biaya pengolahan tanah sebesar Rp578.000 atau 69% dari harga pasar.

Data tersebut menunjukkan semakin pentingnya UPJA mempunyai Alsintan yang cukup agar biaya produksi usaha tani menurun. Namun, karena Alsintan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan anggota, maka demi menghindari pertengkaran ditetapkan harga sewa yang sama dengan harga pasar, yaitu Rp840.000 per ha, agar tidak ada petani yang diuntungkan secara langsung. Anggota kelompok tani yang sudah mendapat bantuan Alsintan membayar biaya sewa yang sama dengan sebelum mendapat bantuan. Secara teori, tidak mudah menentukan harga sewa Alsintan bantuan pemerintah yang adil bagi anggota namun cukup mampu menciptakan keuntungan bagi UPJA. Dari survey di Desa Jimbung, Kecamatan Kalikotes, Kabupaten Klaten, Jawa Tengah, ditemukan dimana UPJA menetapkan besarnya upah pelayanan Alsintan sama dengan harga pasar.

Kelompok tani, Gapoktan, dan UPJA yang mengelola Alsintan bantuan mampu mendapatkan laba, namun tidak jelas ketentuan penggunaan dan pembagiannya. Bahkan seringkali anggota tidak menggunakan traktor milik UPJA, tetapi memilih traktor milik perorangan yang sudah menjadi langganan, atau ada hubungan keluarga, atau operatornya lebih berpengalaman, sedang harga sewa sama.

Dua, Ketidakjelasan untuk siapa UPJA mencari keuntungan dari pengelolaan Alsintan. UPJA dijadikan lembaga ekonomi petani yang ditargetkan mendapatkan keuntungan ekonomi atau berupa laba. Namun demikian, tidak ada kejelasan untuk siapa laba tersebut akan digunakan, apakah untuk petani, untuk pengelola UPJA, atau untuk lembaga UPJA itu sendiri. Ide awalnya adalah pemerintah membantu Alsintan untuk petani yang dikelola oleh UPJA, dengan harapan memperlancar proses produksi usaha tani padi dan

menurunkan biaya usaha tani. Karena ketidakjelasan tersebut, petani yang menjadi anggota tidak mengetahui adanya hak tersebut, dan pada kenyataannya petani tidak menerima pembagian laba dari UPJA.

Tiga, Ketidakjelasan kepemilikan Alsintan bantuan pemerintah. Untuk mendapatkan bantuan Alsintan, hanya sedikit anggota UPJA/Poktan/Gapoktan yang berperan, misalnya kasus di Desa Sentana. Dalam penyusunan proposal bantuan, hanya ada seorang petani yang berusaha beberapa kali, dan akhirnya berhasil mendapatkan bantuan Alsintan. Keberhasilan ini juga atas dukungan Kepala Desa yang menyetujui proposal dan melobi pejabat setempat. Dalam kondisi demikian, siapa yang paling berhak atas traktor bantuan pemerintah tersebut, serta bagaimana pembagian hasilnya?

Sebagian besar petani tidak berperan dalam mendapatkan bantuan traktor tersebut, sehingga petani merasa tidak memiliki traktor tersebut, dan tidak ada bukti yang menunjukkan petani ikut memiliki Alsintan bantuan pemerintah, meskipun pemerintah berniat memberikan Alsintan untuk semua petani yang menjadi anggota kelompok tani. Ketidakjelasan hak kepemilikan ini dikuatkan dengan kebijakan kementerian pertanian yang mendorong UPJA untuk berorientasi bisnis secara profesional dengan kepengurusan yang otonom dan terpisah dari Poktan/Gapoktan. Kelompok tani dan Gapoktan hanya dijadikan mitra usaha UPJA, bahkan orang yang bukan petani pun dapat mendirikan UPJA dan dapat mengajukan permintaan bantuan Alsintan. Secara teori juga sulit menentukan hak kepemilikan Alsintan bantuan pemerintah ini sehingga menimbulkan kebingungan dalam prakteknya. Dalam konteks ini, tampak kekeliruan, dimana tujuan utama bantuan Alsintan adalah untuk petani untuk membantu usaha tani menurunkan tarif sewa alsintan; tetapi regulasi yang ada justru membuka peluang yang lebih besar kepada nonpetani. Lebih jauh, jika dianjurkan untuk profesional, maka kemungkinan besar nanti UPJA yang berkembang akan dikuasai oleh nonpetani. Akibatnya, tujuan menurunkan biaya sewa Alsintan menjadi gagal, karena UPJA dikelola oleh swasta (nonpetani) yang lebih profesional dengan tujuan utama mencari laba, bukan untuk membantu petani.

Empat, Cara berpikir anggota dan pengurus UPJA hanya mengandalkan bantuan gratis Alsintan dari pemerintah maupun swasta. Karena jumlah dan jenis bantuan Alsintan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan anggota, maka tarif sewa alsintan UPJA disamakan

dengan swasta, sehingga anggota tidak mendapatkan keringanan biaya sewa Alsintan. Untuk mengatasi kekurangan Alsintan, pengurus semestinya tidak hanya mengandalkan bantuan pemerintah, tetapi harus berupaya mencukupi dengan menggunakan permodalan komersial perbankan. Namun demikian, regulasi yang ada belum memberikan *roadmap* yang jelas bagaimana pengurus UPJA secara mudah mendapatkan pinjaman bank tersebut. Tanpa bantuan dan dukungan pemerintah, pengurus UPJA akan kesulitan mendapatkan kelayakan kredit investasi dari bank. Pihak bank melihat bahwa UPJA tidak layak mendapat kredit baik dari sisi kecukupan agunan, ketidakjelasan manajemen operasional UPJA, dan keberlangsungan bisnisnya.

Permasalahan Regulasi dalam Pengembangan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A)

Peraturan Kepala Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian Nomor 90/Per/SM.820/J/12/12 menjelaskan bahwa LKM-A adalah lembaga keuangan mikro yang didirikan, dimiliki dan dikelola oleh petani di perdesaan yang melaksanakan fungsi pelayanan kredit/pembiayaan dan simpanan di lingkungan petani dan pelaku usaha agribisnis. Terbentuknya LKM-A diawali mulai tahun 2008 saat Kementerian Pertanian melaksanakan Program PUAP (Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan) sebagai program prioritas yang dilaksanakan secara terintegrasi di bawah payung Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. PUAP ialah bantuan pemerintah untuk masyarakat perdesaan dengan menyalurkan bantuan modal usaha tani yang bersifat stimulan. Penyaluran dana bantuan setiap tahun sebesar Rp100 juta per Gapoktan pada 10.000 desa yang tersebar di 33 provinsi. Bantuan modal ini disebut sebagai dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PUAP.

Salah satu tujuan program PUAP ialah meningkatkan fungsi kelembagaan ekonomi petani menjadi jejaring atau mitra lembaga keuangan dalam rangka akses permodalan (Kementan 2010). Tahun 2010 merupakan tahun transformasi bagi Gapoktan penerima PUAP 2008 agar membentuk kelembagaan keuangan mikro. Gapoktan penerima PUAP harus dapat mengelola dana melalui perguliran dan penambahan dana keswadayaan, sehingga dapat berfungsi sebagai LKM-A pada tahun ketiga pengembangannya. LKM-A merupakan unit usaha otonom Gapoktan yang berhasil

ditumbuhkan oleh Gapoktan sehingga kepengurusan dan pengelolaan terpisah dari Gapoktan induknya. Data dari Dirjen PSP (2013) menyebutkan bahwa sampai tahun 2011 telah berhasil dibangun sebanyak 44.173 unit PUAP.

Supriatna (2012) menyimpulkan bahwa Program PUAP di Provinsi Sumatera Barat sudah mencapai 429 Gapoktan yang tersebar pada 15 kabupaten. Dari total 429 Gapoktan, sudah terbentuk 103 unit LKM-A atau 24% dari total Gapoktan yang ada. Pengelolaan modal oleh Gapoktan sudah sesuai petunjuk dan diputuskan berdasarkan hasil musyawarah antara pengurus dan anggota Gapoktan. Selama ini, adopsi inovasi teknologi belum menunjukkan kemajuan sementara adopsi inovasi kelembagaan sudah cukup berhasil, terutama dalam mengelola modal. Untuk meningkatkan keberhasilan, program PUAP masih memerlukan beberapa perbaikan, terutama perbaikan sumber daya manusia dan inovasi teknologi spesifik lokasi. Untuk itu, dibutuhkan dukungan dari berbagai dinas dan instansi teknis terkait, baik pada level pusat maupun daerah. Karena terbatasnya bantuan pemerintah, untuk mengembangkan ke depan sebaiknya LKM-A melakukan kerjasama secara lebih luas dengan pihak swasta (*public-private partnership/PPP*). PPP merupakan satu mekanisme yang berpotensi memperkuat hubungan kelembagaan antara petani dengan swasta yang difasilitasi pemerintah. Melalui kerjasama ini akan dapat membantu petani mengatasi masalah pembiayaan usaha pertanian, memperbaiki kualitas produk, dan meningkatkan akses pasar bagi produk yang dihasilkannya (Pranadji et al. 2013).

Ashari (2009a) menyatakan bahwa bantuan modal dengan pola *grant* ini sarat dengan kelemahan-kelemahan di antaranya: (1) kurang mendidik petani untuk lebih bertanggung jawab dan berperilaku profesional dalam penggunaan dana masyarakat, (2) peluang terjadinya *moral hazard* sangat besar, (3) kontinuitas pelaksanaan sangat tergantung dengan keberadaan suatu proyek sehingga ketika proyek berakhir program pun juga terhenti, (4) *reward* dan *punishment* sangat lemah, dan (5) sangat membebani anggaran pemerintah dengan output yang tidak terukur secara jelas. Demikian juga, program sebelumnya yakni Program Dana Penguatan Modal Lembaga Usaha Ekonomi Perdesaan (DPM LUEP) yang bertujuan membeli gabah dan beras petani sesuai Harga Pembelian Pemerintah (HPP) juga kurang berhasil. Ashari (2009b) menyatakan, sebagai instrumen kebijakan untuk

memengaruhi harga gabah wilayah, nampaknya masih belum sesuai dengan harapan. Harga gabah secara umum masih cenderung mengikuti harga pasar, sehingga pada masa panen raya harga rata-rata tingkat wilayah seringkali di bawah HPP. Untuk mengefektifkan pelaksanaan DPM LUEP diupayakan agar pencairan dana dapat dipercepat menjelang panen raya, serta rentang waktu pengembalian dapat lebih lama lagi sehingga pemupukan modal usaha LUEP lebih optimal.

Pada modul pengembangan unit usaha LKM-A pada Gapoktan PUAP yang diterbitkan Direktorat Pembiayaan Pertanian Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian (Dirjend PSP 2013) tertulis bahwa kebijakan pengembangan kelembagaan tani berbasis kepada satu Gapoktan dalam satu desa. Hal ini merupakan upaya Kementerian Pertanian untuk membangun organisasi tani yang kuat dan mandiri sebagai basis pertumbuhan ekonomi, yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kinerja ekonomi petani di perdesaan. Salah satu permasalahan yang mendasar dihadapi petani di perdesaan adalah lemahnya akses kepada sumber pembiayaan perbankan karena tidak *feasible* dan *bankable*. Hal ini memperkuat hipotesa selama ini bahwa pembiayaan petani skala usaha mikro di perdesaan seyogyanya dilakukan oleh lembaga keuangan khusus yang bukan berbentuk bank.

Gapoktan sebagai pelaksana program PUAP diharapkan dapat menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan ekonomi perdesaan dengan menumbuhkan LKM-A sebagai salah satu unit usaha yang dimiliki oleh Gapoktan. Sejalan dengan format penumbuhan Gapoktan menjadi kelembagaan tani di perdesaan, pada kelembagaan tersebut diharapkan agar mempunyai unit usaha otonom antara lain berupa unit pengolahan dan pemasaran hasil, unit penyediaan saprodi, unit permodalan (rintisan simpan pinjam menjadi LKM-A) dan lainnya. Penumbuhan dan pengembangan LKM-A di dalam Gapoktan PUAP merupakan salah satu langkah strategis untuk menyelesaikan persoalan pembiayaan petani mikro dan buruh tani yang selama ini sulit mendapatkan pelayanan keuangan melalui lembaga keuangan formal. Pada hakekatnya, pengembangan lebih lanjut dari Gapoktan PUAP menjadi LKM-A dimaksudkan untuk: (1) memberikan kepastian pelayanan serta kemudahan akses petani pada fasilitas pembiayaan; (2) menyediakan prosedur yang sederhana dan cepat; (3) kedekatan lokasi pelayanan dengan tempat usaha petani; dan (4) Pengelola LKM-A sangat memahami karakter

petani sebagai nasabah. Untuk memperbesar modal LKM-A, selain dari BLM PUAP juga dapat menghimpun dana dari anggota, calon anggota, dan koperasi lainnya dalam bentuk tabungan dan simpanan berjangka.

Keberadaan LKM-A dapat menjadi modal petani membeli Alsintan untuk mempercepat adopsi teknologi pertanian. Hosen (2014) menyimpulkan keberadaan LKM-A berperan dalam percepatan adopsi teknologi yang ditunjukkan oleh meningkatnya adopsi teknologi oleh petani peminjam modal (anggota LKM-A) dibandingkan sebelum ada LKM-A. Tingkat adopsi teknologi oleh petani anggota juga lebih tinggi dibandingkan dengan petani bukan anggota LKM-A, pada waktu yang sama. Manfaat dari penerapan teknologi telah mampu meningkatkan produktivitas dan sekaligus keuntungan dengan penilaian secara ekonomi tambahan biaya produksi akibat perbaikan teknologi budi daya cukup menguntungkan dengan indikator nilai $MBCR > 1$. Kendala keberlanjutan adopsi perlu diantisipasi yaitu ketersediaan modal usaha di LKM-A dan ketersediaan teknologi sesuai kebutuhan menurut waktu, jumlah dan jenis. Sampai tahun 2016, LKM-A dengan bantuan dana dari pemerintah masih belum berhasil mencukupi kebutuhan pembiayaan petani dengan biaya bunga yang rendah.

Dari hasil studi Saleh et al. (2012) di Bantul (DI Yogyakarta), disimpulkan hanya 29% LKM-A yang sudah efisien. Tingkat pendidikan manajer, umur LKM-A, waktu pelayanan, dan jumlah pengelola mempunyai pengaruh yang nyata terhadap efisiensi LKM-A; sedangkan metode pinjaman dan sistem pembiayaan tidak memengaruhi efisiensi LKM-A. Hermawan dan Harmi (2012) menyatakan faktor yang menghambat berkembangnya LKM-A adalah terdapat pemahaman yang salah terhadap dana BLM PUAP. Sebagai contoh, ada kecenderungan masyarakat dan petani saat ini yang menganggap bahwa apapun bentuk bantuan adalah gratis dan tidak perlu dikembalikan seperti halnya bantuan langsung tunai (BLT). Saleh et al. (2013) menyimpulkan kinerja LKM-A PUAP di Kabupaten Bantul periode 2008-2010, berdasarkan indikator *input*, proses, *output*, *outcome* dan dampak; menunjukkan kinerja yang beragam dari tahun ke tahun. Studi ini menggunakan empat kriteria pengukuran yaitu "kurang baik", "cukup baik", "baik", dan "sangat baik".

Dari aspek *input*, kinerja LKM-A cenderung mengarah dari kurang baik ke cukup baik. Dari aspek proses tetap pada kinerja cukup baik; sedangkan dari aspek *output*, kinerjanya

cenderung mengarah cukup baik ke baik. Hasil yang cukup berbeda ditemukan dari aspek *outcome* yang menunjukkan kinerja kurang baik, sedangkan pada aspek dampak menunjukkan kinerja cukup baik. Sedangkan Utami (2015) menyimpulkan penumbuhan LKM-A pada Gapoktan Sejahtera mempunyai bobot pemeringkatan *skala likert* dengan nilai rata-rata di atas 3 dengan kategori “baik” pada tahapan persiapan. Sedangkan pada tahapan pelaksanaan dan persiapan pengembangan LKMA, hasilnya dikategorikan “kurang baik”, dilihat dari nilai skala biner yang kurang dari 1.

Penyebab kegagalan LKM-A salah satunya karena kelemahan regulasi yang menjadi dasar operasional LKM-A. Kelemahan tersebut adalah: **Satu**, Status keanggotaan dan kepemilikan LKM-A tidak jelas. LKM-A merupakan organisasi bisnis dan menjadi salah satu unit bisnis dalam Poktan/Gapoktan. Dengan demikian, sama dengan kelemahan pada Poktan dan Gapoktan, pada LKM-A juga ditemukan persoalan ketidakjelasan status keanggotaan. LKM-A didirikan atas inisiatif pemerintah, dimana petani anggota Poktan/Gapoktan secara otomatis dijadikan anggota LKM-A. Akibatnya, anggota LKM-A kurang merasa memiliki LKM-A.

Selain itu, hak dan kewajiban anggota LKM-A juga tidak jelas. Hal ini terlihat saat misalnya LKM-A mendapat bantuan BLM PUAP sebagai modal untuk dipinjamkan ke anggota maupun nonanggota. Dari persoalan ini, maka timbul pertanyaan apa hak dan kewajiban setiap anggota atas dana tersebut? Selain itu, bagaimana proporsi atau pembagian antara ketua, pengurus lain, dan anggota atas hak milik dan laba bisnis simpan-pinjam LKM-A? Ketidakjelasan hak dan kewajiban ini menyebabkan anggota tidak serius mengembangkan LKM-A, bahkan mungkin dengan sengaja merugikan LKM-A dengan tidak membayar pokok dan bunga atas hutangnya ke LKM-A. Banyak anggota LKM-A yang menganggap dana pemerintah yang sudah dikeluarkan dari APBN untuk suatu program tidak mungkin ditarik kembali. Pengalaman sudah sering terjadi, dana bergulir atau pinjaman yang dikeluarkan pemerintah akhirnya tidak dikembalikan masyarakat pengguna. Secara administratif, memang pemerintah hanya berharap dana tersebut berkembang di LKM-A, dan tidak akan menarik kembali dana tersebut, sehingga tidak pernah ada usaha menarik kembali kredit yang macet. Sebagai contoh, LKM-A yang didanai BLM PUAP di Desa Sentana juga sebagian besar dananya lenyap karena tidak dikembalikan nasabah dan diselewangkan

pengurus. Tidak ada tindak lanjut atas kejadian tersebut, karena melibatkan banyak nasabah dengan nilai pinjaman yang kecil, dan tidak jelas siapa yang bertanggung jawab memburu nasabah dan pengurus yang bermasalah tersebut.

Dua, LKM-A sulit mencapai skala ekonomis usaha dan sulit menjaga keberlangsungannya. LKM-A yang menjalankan bisnis simpan-pinjam tidak akan mampu mencapai skala ekonomis usaha, sehingga sulit menjaga keberlangsungannya. Uang yang diputar LKM-A sangat sedikit jika dibanding kebutuhan petani. Badan Ketahanan Pangan (Kementan) melaporkan biaya usaha tani padi per hektar per musim tahun 2011 tidak termasuk biaya sewa lahan adalah Rp8.745.945 (Maulana 2012). Bandingkan dengan data dari survey biaya usaha tani dengan memasukkan sewa lahan di Desa Sentana, (Kabupaten Klaten, Jawa Tengah) tahun 2015 yang sebesar Rp9.275.000. Jika satu desa memiliki 80 ha sawah, maka satu musim membutuhkan dana Rp742 milyar. Dengan demikian, pembiayaan LKM-A sangat kecil pengaruhnya, atau keberadaan LKM-A sangat tidak memenuhi kebutuhan petani. Disamping itu, dengan modal yang sedikit, maka harus menerapkan tarif bunga kredit yang tinggi agar cukup untuk membayar gaji pengurus. Tarif bunga yang tinggi ini tentu merugikan anggota, dan akhirnya LKM-A kalah bersaing dengan lembaga keuangan lainnya.

Dilain pihak, mengharapkan simpanan anggota dan nonanggota juga sulit, karena menyimpan dana di LKM-A mempunyai risiko yang besar. Sedangkan untuk mencari hutang bank sebagai modal juga menemui kesulitan. Regulasi yang ada belum memberikan *roadmap* yang jelas bagaimana pengurus LKM-A secara mudah mendapatkan pinjaman bank. Tanpa bantuan pemerintah, maka pengurus LKM-A akan kesulitan mendapatkan kelayakan kredit investasi dari bank. Mungkin saat ini pihak bank berpendapat LKM-A tidak layak mendapat kredit baik dari sisi kecukupan agunan, ketidakjelasan manajemen operasional, dan bisnisnya mudah bangkrut karena banyaknya kredit yang macet. Dengan demikian regulasi yang ada tidak akan dapat menjaga kelangsungan hidup bisnis simpan pinjam pada LKM-A.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Kesimpulan

Kelembagaan petani yang saat ini sudah eksis yaitu kelompok tani, Gapoktan, UPJA, dan

LKM-A; masih belum berhasil memberikan hasil yang optimal untuk petani. Salah satu faktor penyebab kegagalan adalah kelemahan regulasi yang menjadi dasar hukum operasional kelembagaan-kelembagaan petani tersebut. Meskipun pemerintah telah banyak merevisi berbagai regulasi berkaitan dengan ini, tetapi ternyata masih ada kelemahan yang dijumpai. Regulasi yang menjadi dasar hukum operasional kelompok tani dan Gapoktan mempunyai kelemahan yang berpotensi menyebabkannya gagal mencapai tujuan. Kelemahan atau kekurangan tersebut di antaranya adalah karena tidak mengatur secara jelas status keanggotaan dalam Poktan dan Gapoktan, dan juga tidak mengatur secara jelas status organisasinya apakah organisasi sosial atau bisnis.

Selanjutnya, kelemahan atau kekurangan regulasi yang terkait UPJA di antaranya adalah tidak mengatur secara jelas agar bantuan Alsintan dari pemerintah kepada UPJA dapat memenuhi kebutuhan anggota. Di samping itu juga belum diatur secara jelas untuk siapa UPJA mencari keuntungan atau laba tersebut, apakah untuk petani yang menjadi anggota, untuk pengurus, atau untuk memperbesar UPJA itu sendiri. Regulasi yang ada juga tidak mengatur secara jelas kepemilikan Alsintan bantuan pemerintah. Regulasi yang ada tidak memotivasi anggota dan pengurus UPJA berpikiran progresif sebagai wirausaha dengan menggunakan permodalan dari bank untuk membeli Alsintan agar dapat memenuhi kebutuhan, sehingga pengurus tidak hanya mengandalkan bantuan gratis Alsintan dari pemerintah maupun swasta.

Khusus terkait dengan LKM-A, kelemahan atau kekurangan regulasi yang ditemukan di antaranya adalah tidak mengatur secara jelas status keanggotaan dan kepemilikan LKM-A. Regulasi yang ada juga tidak mendorong LKM-A mampu mencapai skala ekonomis usaha. LKM-A menjalankan usaha dengan risiko kebangkrutan yang tinggi, karena hanya mampu memberi pinjaman yang kecil tetapi dengan bunga yang tinggi. Usaha ini sulit bersaing dan mempunyai risiko kredit macet yang tinggi. Akibat lebih jauh adalah LKM-A sulit mendapatkan dana simpanan dari anggota, dan juga sulit mendapatkan pinjaman dari bank.

Implikasi Kebijakan

Pemerintah telah menunjukkan perhatian dan keinginannya yang besar untuk meningkatkan kesejahteraan petani. Hal ini dibuktikan banyaknya kelembagaan petani

yang sudah dibentuk, banyaknya bantuan dana, Alsintan, penyediaan Petugas Penyuluh Lapangan (PPL), perbaikan sarana dan prasarana, subsidi pupuk, dan subsidi benih, dan lain-lain. Namun demikian, upaya-upaya tersebut belum memberikan hasil yang optimal bagi petani, dan petani masih menghadapi masalah yang sama dan berulang-ulang. Salah satu penyebabnya adalah kelemahan regulasi yang menjadi dasar hukum operasional program-program pemberdayaan tersebut.

Ke depan, dibutuhkan regulasi yang lebih dalam dan komprehensif untuk mengatasi kelemahan yang ada saat ini. Kelompok tani dan Gapoktan misalnya membutuhkan regulasi yang mampu mengatur secara jelas status keanggotaan Poktan/Gapoktan lengkap dengan syarat dan prosedurnya, dan juga mampu mengatur secara jelas status Poktan/Gapoktan sebagai organisasi sosial atau bisnis. Untuk UPJA, dibutuhkan regulasi yang mengatur secara jelas agar bantuan Alsintan dari pemerintah dapat memenuhi kebutuhan anggota, mewajibkan secara jelas bahwa UPJA harus memberi keuntungan langsung ke petani, mengatur secara jelas kepemilikan Alsintan, dan regulasi yang memudahkan UPJA mendapatkan kredit perbankan.

LKM-A dengan bisnis utama berupa usaha simpan-pinjam memang sulit berkembang, sehingga tampaknya pemerintah harus mencari alternatif yang lain. Pemerintah dapat merealisasikan berdirinya Bank Pertanian sebagaimana diamanatkan UU nomor 41 tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pasal 63 huruf e mengamanatkan pembentukan bank bagi petani. Pembentukan bank bagi petani diperkuat dengan Pasal 65 ayat (4) undang-undang tersebut. Adam (2012) menyatakan Bank Pertanian Indonesia kelak akan memiliki paling sedikit tiga fungsi, yaitu: (1) menyalurkan kredit dari pemerintah dan masyarakat kepada petani; (2) memberikan bunga kredit yang lebih rendah dari kredit sektor komersial lain; dan (3) membantu petani memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Bank Pertanian Indonesia.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Bapak Suharto, ketua Kelompok Tani Desa Sentana, Kecamatan Karangdawa, Kabupaten Klaten, Jateng yang telah meluangkan waktu untuk berdiskusi dengan penulis. Disamping itu juga memberikan banyak informasi tentang

Kelompok tani. Selain itu, penulis juga menyampaikan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penyusunan tulisan ini sampai kepada publikasinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam L. 2012. Urgensi pembentukan bank pertanian Indonesia. *Anal Kebijak Pertan.* 10(2):103-117.
- Ahmad A. 2015. Strategi pengembangan usaha pelayanan jasa Alat dan Mesin Pertanian (UPJA) di Kabupaten Sinjai. *J Kiat, Universitas Alkhairaat.* 7(1):78-89.
- Ashari. 2009a. Optimalisasi kebijakan kredit program sektor pertanian di Indonesia. *Anal Kebijak Pertan.* 7(1):21-42.
- Ashari. 2009b. Analisis dan kinerja program Dana Penguatan Modal Lembaga Usaha Ekonomi Perdesaan (DPM LUPEP). Studi Kasus: Kabupaten Ngawi Jawa Timur. *Anal Kebijak Pertan.* 7(2):147-168.
- [Dirjend PSP] Dirjen Prasarana dan Sarana, Kementerian Pertanian. 2013. Buku statistik prasarana dan sarana pertanian tahun 2008 – 2012. Jakarta (ID): Dirjend PSP, Kementan.
- [Dirjend PSP] Dirjen Prasarana dan Sarana, Kementerian Pertanian. 2013. Modul pengembangan unit usaha LKM-A pada Gapoktan PUAP. Direktorat Pembiayaan Pertanian Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Tahun 2013. Jakarta (ID): Dirjend PSP, Kementan.
- Handaka, Prabowo A. 2014. Kebijakan antisipatif pengembangan mekanisasi pertanian. *Anal Kebijak Pertan.* 11(1): 27-44.
- Hanggana S. 2011. Analisis ROI usaha traktor. *Prosiding Seminar Nasional Membangun dan Meningkatkan Daya Saing Nasional di Era Keterbukaan Ekonomi.* 16 – 18 Nopember 2011. Yogyakarta (ID): Fakultas Ekonomi UPN Veteran.
- Hanggana S. 2013. Usulan model subsidi ke petani yang lebih efektif menurunkan biaya produksi untuk meningkatkan laba petani padi. *Conference Proceedings Kebijakan Perencanaan Pembangunan Nasional.* Bappenas. Jakarta (ID): Bappenas.
- Hermanto, Swastika DKS. 2011. Penguatan kelompok tani: langkah awal peningkatan kesejahteraan petani. *Anal Kebijak Pertan.* 9(4):371-390.
- Hermawan H, Andrianyta H. 2012. Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis: terobosan penguatan kelembagaan dan pembiayaan pertanian di pedesaan. *Anal Kebijak Pertan.* 10(2):143-158.
- Hosen N. 2014. Peranan LKM-A dalam mendorong percepatan adopsi teknologi jagung di Sumatra Barat. *J Penelit Pertan Terap.* 14(1):22-30.
- Hutahaean L, Anasiru RH, Sarasutha IGP. 2005. Analisis kelayakan usaha pelayanan jasa alsintan di Sulawesi Tengah. *J Pengkaj dan Pengemb Teknologi Pertan.* 8(1):150-163.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2007. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 273/Kpts/OT.160/4/2007 tentang Pedoman Pembinaan Kelembagaan Petani. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2008. Peraturan Menteri Pertanian Nomor 25/Permentan/PL.130/5/2008 tentang Pedoman Penumbuhan dan Pengembangan Usaha Pelayanan Jasa dan Mesin Pertanian (UPJA). Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian, 2010. Pedoman Umum Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP). Deptan Press. Jakarta. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- [Kementan] Kementerian Pertanian. 2012. Peraturan Kepala Badan Penyuluhan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian Nomor 90/Per/SM.820/J/12/12. Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengembangan Kelembagaan Ekonomi Petani. Jakarta (ID): Kementerian Pertanian.
- Kusnadi N, Tinaprilla N, Susilowati SH, Purwoto A. 2011. Analisis efisiensi usahatani padi di beberapa sentra produksi padi di Indonesia. *J Agro Ekon.* 29(1):25-48.
- Maulana M. 2012. Prospek implementasi kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) multi kualitas gabah dan beras di Indonesia. *Anal Kebijak Pertan.* 10(3):211-223.
- Mayrowani H, Pranadji T. 2012. Pola pengembangan kelembagaan UPJA untuk menunjang sistem usahatani padi yang berdayasaing. *Anal Kebijak Pertan.* 10(4):347-360.
- Pranadji T, Sumaryanto, Gunawan E. 2013. Penduduk, pertanian, ketenagakerjaan, dan bahaya pengangguran dalam pembangunan. *Anal Kebijak Pertan.* 11(2):89-106.
- Sabiham NMS, Pramudya B, Widiatmaka, Rusastra IW. 2011. Penetapan luas lahan optimum usahatani padi sawah mendukung kemandirian pangan berkelanjutan di NTB. *J Agro Ekon.* 29(2):113-145.
- Saleh Y, Sugihono C, Hanifah VW. 2013. Kinerja lembaga keuangan mikro agribisnis di Kabupaten Bantul Provinsi DI Yogyakarta. *J Pengkaj dan Pengemb Teknologi Pertan.* 16(3):212-222.
- Saleh Y, Mulyo JH, Rahayu LW. 2012. Efisiensi lembaga keuangan mikro agribisnis Gabungan kelompok tani dalam pengembangan usaha agribisnis perdesaan: Studi Kasus di Kabupaten Bantul Tahun 2012. *J Agro Ekon.* 30(2):129-144.
- Sugiarto. 2010. Analisis kinerja UPJA menunjang kegiatan usaha tani padi. *J Penelit Pertan Terap.* 10(2):118-130.

- Supriatna A. 2012. Perkembangan Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A) dan adopsi teknologi kentang pada Pengembangan Usaha Agribisnis Pedesaan (PUAP). *Agrin* 16(2):101-116.
- Susilowati SH, Maulana M. 2012. Luas lahan usahatani dan kesejahteraan petani: eksistensi petani gurem dan urgensi kebijakan reforma agraria. *Anal Kebijak Pertan.* 10(1):17-30.
- Susilowati SH. 2016. Fenomena penuaan petani dan berkurangnya tenaga kerja muda serta implikasinya bagi kebijakan pembangunan nasional. *Forum Penelit Agro Ekon.* 34(1):35-55.
- Sutisna E, Motulo HFJ. 2016. Analisis dampak kinerja kelompok tani terhadap pendapatan usaha tani padi di Kabupaten Manokwari Selatan, Provinsi Papua Barat. *J Pengkaj dan Pengemb Teknologi Pertan.* 19(1):35-47.
- Syahyuti. 2012. Kelemahan konsep dan pendekatan dalam pengembangan organisasi petani: analisis kritis terhadap Permentan No. 273 Tahun 2007. *Anal Kebijak Pertan.* 10(2):119-142.
- Syahyuti, Wahyuni S, Suhaeti RN, Zakaria AK. 2014. Arah kebijakn pasca revisi undang-undang perlindungan dan pemberdayaan petani. *Anal Kebijak Pertan.* 12(2):157-174.
- Umar S. 2013. Pengelolaan dan pengembangan Alsintan untuk mendukung usahatani padi di lahan pasang surut. *J Teknologi Pertan.* 8(2):37-48.
- Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.
- Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
- Undang-Undang RI Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.
- Utami RA. 2015. Analisis keberlanjutan dan pola pengembangan co-operative entrepreneurship Lembaga Keuangan Mikro Agribisnis (LKM-A). *J Ilmu Sos dan Ilmu Politik.* 19(1):65-77.
- Yogatama MR, Ciptohadijoyo S, Masitoh RE. 2001. Kajian kinerja Usaha Pelayanan Jasa Alat dan Mesin Pertanian (UPJA): kontribusi dalam strategi pengembangan alat dan mesin pertanian (studi kasus UPJA di DIJ). *J Agritech.* 21(4):149-156.