

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Kebijakan Publik

1. Konsep Kebijakan Publik

Menurut Eystone kebijakan publik ialah *the relationship unit its environment* (antar hubungan yang berlangsung di antara unit/satuan pemerintahan dengan lingkungannya). Sedangkan menurut Charles O. Jones, istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering ditukarkan dengan tujuan (*Goals*), program, keputusan (*decisions*), *standard*, proposal, dan *grand design*. Secara umum, istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Winarno, 2012:37–38).

Istilah kebijakan dalam kehidupan sehari-hari sering digunakan untuk menunjuk suatu kegiatan yang mempunyai maksud berbeda. Para ahli mengembangkan berbagai macam definisi untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan kebijakan publik. Masing-masing definisi memberikan penekanan yang berbeda-beda, namun suatu definisi dianggap tepat adalah suatu definisi yang menekankan tidak hanya apa yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan oleh pemerintah (Winarno, 2012:37–38).

Secara sederhana, kebijakan publik terbentuk dari dua kata: kebijakan dan publik. Kebijakan (*policy*) adalah *an authoritative decision. Decision made by the one who hold the authority, formal or informal*. Publik adalah sekelompok orang yang terikat dengan suatu isu tertentu. Jadi, “publik bukanlah umum, rakyat, masyarakat, maupun *stakeholders*. Publik adalah *a sphere where people become citizen, a space where citizens interact, where state and society exist*”. Jadi publik policy adalah

“ Any of State or Government (as the holder of the authority) decision to manage public life (as the sphere) in order to reach the mission of the nation (remember, nation is consist of two institutions: state and society). ”

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita – citakan (Nugroho: 2012, 122–124).

Kebijakan publik dengan demikian adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis maupun teknis, sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi–preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain. Meskipun terdapat ruang *win-win* dan sebuah tuntutan dapat diakomodasi, pada akhirnya ruang bagi *win-win* sangat terbatas sehingga kebijakan publik lebih banyak pada *zero-sum-*

game, yaitu menerima yang ini, dan menolak yang lain (Nugroho: 2012, 122–124).

2. Tahap–tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks kerana melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses – proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik (Lindblom, 1986:35). Tahap – tahap kebijakan publik menurut Dunn dalam Winarno (2012: 36–37) adalah sebagai berikut:

a. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pemuat kebijakan. Masalah – masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing – masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini masing – masing akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

b. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi

dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus, antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

c. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan – catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun, beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

d. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran – ukuran atau kriteria – kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

B. Tinjauan Tentang Evaluasi

1. Konsep Evaluasi Kebijakan

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, tanpa dilakukan evaluasi. Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik untuk dipertanggung jawabkan kepada publiknya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dibutuhkan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan.

Menurut Winarno (2012: 225) bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun demikian, ada beberapa ahli yang mengatakan sebaliknya bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Secara sederhana evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan.

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi,

implementasi dan dampak. Evaluasi kebijakan dalam hal ini, dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Evaluasi kebijakan dengan demikian, bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Peneliti mengutip beberapa definisi mengenai evaluasi kebijakan menurut beberapa ahli. Salah satunya menurut Jones (Santosa, 2008: 43) menyatakan bahwa evaluasi adalah *judging the merit of government processes and program*. Artinya adalah evaluasi kebijakan adalah penilaian terhadap kemampuan pemerintah dalam proses dan programnya.

Menurut Thomas Dye (Parsons, 2008: 547) mengatakana bahwa evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai. Sedangkan menurut Anderson dalam Putra, evaluasi kebijakan adalah aktivitas atau kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Karena itu, evaluasi kebijakan merupakan kegiatan fungsional, yang meliputi : perumusan masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun dampak kebijakan.

Dari beberapa definisi mengenai evaluasi kebijakan tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan suatu tahap akhir yang berupa pengukuran serta penilaian terhadap hasil dan dampak dari suatu kebijakan

yang telah dilaksanakan oleh pemerintah, sehingga mampu menentukan kebijakan yang akan dilaksanakan di masa yang akan datang.

2. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik

Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik merupakan pembagian dan macam-macam dari penilaian suatu kebijakan. Beberapa ahli telah membagi evaluasi kebijakan menjadi beberapa penggolongan seperti menurut Menurut Finsterbusch dan Motz (Wibawa dkk, 1994: 74-75) terdapat 4 (empat) tipe evaluasi yaitu :

1. *Single program after only*, merupakan jenis evaluasi yang melakukan pengukuran kondisi atau penilaian terhadap program setelah meneliti setiap variabel yang dijadikan kriteria program. Sehingga analis tidak mengetahui baik atau buruk respon kelompok sasaran terhadap program.
2. *Single program before-after*, merupakan penyempurnaan dari jenis pertama yaitu adanya data tentang sasaran program pada waktu sebelum dan setelah program berlangsung.
3. *Comparative after only*, merupakan penyempurnaan evaluasi kedua tapi tidak untuk yang pertama dan analis hanya melihat sisi keadaan sasaran bukan sasarannya.
4. *Comparative before-after*, merupakan kombinasi ketiga desain sehingga informasi yang diperoleh adalah efek program terhadap kelompok sasaran.

Menurut Parsons (2008: 543), menyatakan bahwa terdapat dua tipe dalam evaluasi, yakni:

1. Evaluasi formatif merupakan evaluasi yang dilaksanakan pada saat sebuah kebijakan atau program sedang dilaksanakan yang didalamnya terdapat analisis yang meluas terhadap program yang dilaksanakan dan kondisi-kondisi yang mendukung bagi suksesnya implementasi tersebut. Rossi dan Freeman dalam Parsons (2008: 547) menjelaskan bahwa tipe evaluasi ini diarahkan pada tiga jenis issue pertanyaan, yaitu :
 - a. Apakah program telah mengarah pada kelompok sasaran yang telah ditentukan. Hal ini menyangkut apakah suatu kebijakan/program dapat mencapai wilayah atau kelompok sasaran (target groups) program yang bersangkutan.
 - b. Apakah pelayanan didistribusikan sesuai dengan desain program. Hal ini menyangkut, apakah usaha-usaha yang diambil dalam intervensi dan prakteknya telah sesuai dengan apa yang dirinci dalam rancangan program. Dengan kata lain apakah pelaksanaan program telah memberikan sumber-sumber pelayanan dan keuntungan pada kelompok sasaran sebagaimana yang diharapkan.
 - c. Sumberdaya apa saja yang telah dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut.
2. *Summative Evaluation* digunakan untuk mengukur bagaimana sebuah kebijakan atau program telah memberikan dampak terhadap masalah yang telah ditujukan di awal. Evaluasi summatif masuk dalam tahap post-implementations, yakni dilakukan ketika kebijakan program sudah selesai digunakan, dan dengan mengukur/melihat dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan atau program tertentu. Tipe evaluasi summatif ini

menekankan pada hasil yang telah dicapai dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.

Anderson dalam Winarno (2008: 227) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi:

1) Tipe pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional.

Tipe evaluasi pertama, bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteria lainnya. Dengan demikian, suatu program kesejahteraan misalnya, oleh suatu kelompok tertentu mungkin akan dipandang sebagai program yang sangat sosialis, terlepas dari pertimbangan apa dampaknya yang sebenarnya. Oleh karena itu, program seperti ini tidak diharapkan untuk dilaksanakan tanpa melihat dampak yang sebenarnya dari program tersebut. Atau contoh yang lain misalnya, penjualan saham perusahaan-perusahaan pemerintah (BUMN) akan dipandang sebagai proses kapitalisasi dan dianggap akan mengancam kepentingan rakyat. Demikian juga misalnya menyangkut kompensasi yang diberikan kepada pengangguran mungkin dianggap buruk karena evaluator

mengetahui banyak orang yang tidak layak menerima keuntungan-keuntungan seperti itu. Pandangan-pandangan seperti ini muncul karena setiap orang dalam melihat persoalan-persoalan tadi menggunakan cara pandang yang berbeda. Sebagaimana telah kita singgung pada bab terdahulu di mana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan individu akan memengaruhi keseluruhan proses kebijakan. Oleh karena itu, evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didapatkannya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

2) Tipe kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program tertentu.

Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut:

1. Apakah program dilaksanakan dengan semestinya?
2. Berapa biayanya?
3. Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya?
4. Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain?
5. Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosodur secara sah diikuti?

Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

3) Tipe ketiga adalah tipe evaluasi sistematis.

Tipe evaluasi kebijakan ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

Dari berbagai pendapat para ahli diatas peneliti menggunakan teori dari Finsterbusch dan Motz, yang membagi evaluasi menjadi empat yaitu evaluasi *single program after-only*, evaluasi *single program before-after*, evaluasi *comparative after-only*, dan evaluasi *comparative before-after*. Dari empat macam evaluasi ini peneliti menggunakan evaluasi *single program before-after*. Evaluasi *single program before-after* digunakan untuk mengukur bagaimana sebuah kebijakan atau program telah memberikan dampak terhadap masalah yang terjadi setelah dan sebelum kebijakan atau program dilaksanakan. Evaluasi *single program before-after*, yakni dilakukan dengan membandingkan kebijakan program sebelum dan sesudah kebijakan program dilaksanakan. dan dengan

menggunakan data periode tertentu dalam kebijakan program untuk mengukur/melihat dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan atau program tertentu. Tipe evaluasi *single program before-after* ini akan diturunkan peneliti dengan menggunakan beberapa indikator yang akan dibahas pada sub bab berikutnya.

C. Tinjauan Tentang Dampak

1. Konsep Dampak

Perbedaan studi implementasi, evaluasi implementasi dan evaluasi dampak dapat dilihat dari substansi kebijakan. Kebijakan secara substantif terbagi menjadi dua aspek, yaitu aksi dan konsekuensi kebijakan. Dalam aksi kebijakan merupakan suatu aktifitas yang dimulai dari input dan proses. Guna mencapai tujuan kebijakan, pemerintah harus melakukan aksi atau tindakan berupa penghimpunan sumberdaya dan pengelolaan sumber daya tersebut. Hasil dari aksi pertama dapat disebut input kebijakan dan aksi yang kedua secara terbatas disebut sebagai proses (implementasi) kebijakan. Sedangkan konsekuensi kebijakan memiliki dua jenis pemahaman yaitu output dan dampak. Output adalah barang, jasa, atau fasilitas lain yang diterima oleh sekelompok masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang tidak dimaksudkan untuk disentuh oleh kebijakan. Output biasanya berupa dampak jangka pendek. Sedangkan dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan. Dampak disini yang dimaksud adalah dampak jangka panjang (Wibawa, 1994:3). Ada dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Dampak yang

diharapkan maksudnya adalah ketika kebijakan dibuat, pemerintah telah menentukan atau memetakan dampak apa saja yang akan terjadi. Lebih dari itu, pada akhir implementasi kebijakan muncul juga dampak-dampak yang tidak terduga (Wibawa, 1994: 29-30).

Dalam memantau hasil kebijakan Dunn membedakan dua jenis akibat: keluaran (*outputs*) dan dampak (*impacts*). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan, atau sumberdaya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (*beneficiaries*). Sedangkan dampak kebijakan merupakan perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut. Dampak juga diartikan sebagai akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan (Wahyudi, 2010: 13-14)

Leo Agustino dalam Wahyudi (2010: 14) menyebutkan dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi, yaitu;

- a) Pengaruhnya pada persoalan masyarakat yang berhubungan dan melibatkan masyarakat. Lebih jauh lagi, kebijakan dapat mempunyai akibat yang diharapkan atau yang tidak diharapkan, atau bahkan keduanya.
- b) Kebijakan dapat mempunyai dampak pada situasi dan kelompok lain; atau dapat disebut juga dengan eksternalitas atau *spillover effect*.
- c) Kebijakan dapat mempunyai pengaruh dimasa mendatang seperti pengaruhnya pada kondisi yang ada saat ini.
- d) Kebijakan dapat mempunyai dampak yang tidak langsung atau yang merupakan pengalaman dari suatu komunitas atau beberapa anggota diantaranya.

Berdasarkan pengertian dampak yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli, peneliti menyimpulkan bahwa, dampak adalah konsekuensi yang mampu merubah kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan yang telah diimplementasikan baik bersifat positif maupun negatif.

D. Tinjauan tentang Kemiskinan

1. Konsep Kemiskinan

Definisi umum kemiskinan adalah kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar antara lain : terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, serta rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik. *(Sumber : BPS, 2011, <http://bps.go.id> diakses pada 04 Desember 2013, 01.36 wib*

Kemiskinan merupakan konsep yang multidimensional. Menurut Ellis dimensi kemiskinan menyangkut berbagai aspek, diantaranya adalah ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Secara ekonomi, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Sumberdaya dalam konteks ini menyangkut tidak hanya aspek finansial, melainkan pula semua jenis kekayaan (*wealth*) yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam arti luas.

Secara politik, kemiskinan dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan (*power*). Kekuasaan dalam pengertian ini mencakup tatanan sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumberdaya. Ada tiga pertanyaan mendasar yang berkaitan dengan akses terhadap kekuasaan ini, yaitu (a) bagaimana orang dapat memanfaatkan sumberdaya yang ada dalam masyarakat, (b) bagaimana orang dapat turut ambil bagian dalam pembuatan keputusan penggunaan sumber daya yang tersedia, dan (c) bagaimana kemampuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan kemasyarakatan (Widya Aggriani, 2012:13).

Kemiskinan secara sosial-psikologis menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas. Dimensi kemiskinan ini juga dapat diartikan sebagai kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat yang mencegah atau merintangai seseorang dalam memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang ada di masyarakat (Widya Aggriani, 2012:13-14).

Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Hak-hak dasar yang diakui secara umum meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam, dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik,

baik bagi perempuan maupun laki-laki (*Sumber : Bappenas, 2004, <http://setneg.go.id> diakses pada 04 Desember 2013, 01.22 wib*).

Dari beberapa definisi kemiskinan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kemiskinan mempunyai dimensi yang luas, tidak terbatas pada kemiskinan ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan dasar saja (pangan, sandang, papan, pendidikan, kesehatan dan kebutuhan dasar lainnya), tetapi kemiskinan juga mencakup aspek sosial, budaya, politik dan partisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan berarti tidak tercapainya standar hidup yang layak.

E. Tinjauan Tentang Pemberdayaan

1. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Pembangunan pertanian sangat ditentukan oleh sumber daya manusia yang berada di dalamnya. Apabila sumber daya memiliki motivasi tinggi, kreativitas dan mampu mengembangkan inovasi, maka pembangunan pertanian dapat dipastikan semakin membaik. Dalam menghadapi tantangan pembangunan maka konsep negara atau bangsa perlu dijadikan landasan untuk mengadakan pembaharuan – pembaharuan. Korten, 1984 dalam Totok Mardikanto & Poerwoko Soebianto memunculkan teori baru yang menyajikan potensi – potensi baru yang penting guna memantapkan pertumbuhan dan kesejahteraan manusia, keadilan, dan kelestarian pembangunan itu sendiri, yang kemudian disebut dengan teori pembangunan yang berpusat pada rakyat (*people centered development*). Teori ini menyatakan bahwa pembangunan harus berorientasi pada peningkatan kualitas

hidup manusia, bukan pada pertumbuhan ekonomi melalui pasar maupun memperkuat negara.

Moeljarto Tjokrowinoto memberikan deskripsi mengenai ciri – ciri pembangunan yang berpusat pada rakyat(manusia):

- a. Prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri;
- b. Fokus utamanya adalah meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat di komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka;
- c. Pendekatan ini mentoleransi variasi lokal dan karenanya sifatnya flexibel menyesuaikan dengan kondisi lokal;
- d. Di dalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses *social learning* yang di dalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan diri saling belajar;
- e. Proses pembentukan jejaring (*networking*) antara birokrasi dan lembaga swadaya masyarakat, satuan-satuan organisasi, tradisional yang mandiri, merupakan bagian integral dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampuan maupun untuk menjaga keseimbangan antara struktur vertikal maupun horizontal. Melalui proses *networking* diharapkan terjadi sibiosis antar struktur-struktur pembangunan di tingkat lokal.

Inti dari pembangunan berpusat pada rakyat adalah pemberdayaan (*empowerment*) yang mengarah pada kemandirian masyarakat. (Mardikanto & Soebianto, 2012: 17–19)

Empowerment artinya adalah suatu peningkatan kemampuan yang sesungguhnya potensinya ada. Dimulai dari status kurang berdaya menjadi lebih berdaya, sehingga lebih bertanggung jawab. Kerena *empowerment* asalnya dari kata “power” yang artinya “control, authority, dominion”. Awalan “emp” artinya “on put to” atau “to cover with” jelasnya “more power” jadi *empowering* artinya “is passing on authority and responsibility” yaitu *Attention*: lebih berdaya dari sebelumnya dalam arti wewenang dan tanggung jawab termasuk kemampuan individual yang dimilikinya (Sukino, 2013: 61).

Dari pengertian pemberdayaan dan sumber daya manusia dapat disimpulkan: suatu usaha/upaya untuk lebih memperdayakan “daya” yang dimiliki oleh manusia itu berupa kompetensi (*competency*), wewenang (*authority*) dan tanggung jawab (*responsibility*) dalam rangka meningkatkan kinerja (*performance*) dalam berusaha tani. Menurut Rappabort (1987) pemberdayaan diartikan sebagai pemahaman secara psikologis pengaruh ke pihak individu terhadap keadaan sosial, politik dan hak – haknya menurut UU. Sedangkan MC Andie (1989) pengertian pemberdayaan sebagai proses pengambilan keputusan oleh orang – orang yang secara konsekuen melaksanakan keputusan tersebut. (Sukino, 2013: 61–62).

Selain itu pemberdayaan dapat dipandang sebagai:

- a. Pemberdayaan sebagai proses pembelajaran. Inti dari kegiatan pemberdayaan yang bertujuan untuk mewujudkan perubahan adalah terwujudnya proses belajar yang mandiri untuk terus menerus melakukan perubahan. Dengan kata lain, pemberdayaan harus didesain sebagai proses belajar, atau dalam setiap upaya pemberdayaan, harus terkandung upaya – upaya pembelajaran atau

penyelenggaraan pelatihan, dll. Tidak dilakukan dengan paksaan, ancaman, bujukan, yang memang dapat berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan namun sifatnya hanya sementara. Keberhasilan penyuluhan tidak diukur dari seberapa banyak ajaran yang disampaikan, tetapi seberapa jauh terjadi proses belajar yang dialogis, yang mampu menumbuhkan kesadaran (sikap), pengetahuan, dan keterampilan “baru” yang mampu mengubah perilaku kelompok sasarannya ke arah kegiatan dan kehidupan yang lebih mensejahterakan setiap individu, keluarga, dan masyarakatnya. Jadi, pendidikan dalam penyuluhan adalah proses belajar bersama. Pemberdayaan sebagai proses pembelajaran, harus berbasis dan selalu mengacu kepada kebutuhan masyarakat, untuk mengoptimalkan potensi dan sumberdaya masyarakat serta diusahakan guna kesejahteraan masyarakat yang diberdayakan (Mardikanto & Soebianto, 2012: 68–69).

- b. Pemberdayaan sebagai proses penguatan kapasitas. Peran yang dimainkan oleh pemberdayaan pada hakikatnya adalah untuk memperkuat daya (kemampuan dan posisi – tawar) agar masyarakat semakin mandiri. Karena itu, pemberdayaan dapat diartikan sebagai proses penguatan kapasitas. Penguatan kapasitas disini, adalah penguatan kemampuan yang dimiliki oleh setiap individu (dalam masyarakat), kelembagaan, maupun sistem atau jejaring antar individu dan kelompok/organisasi sosial, serta pihak lain di luar sistem masyarakatnya sampai di aras global. Penguatan kapasitas untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat mencakup penguatan kapsitas setiap individu (warga masyarakat), kapasitas kelembagaan (organisasi dan nilai-

nilai perilaku), dan kapasitas jejaring (*networking*) dengan lembaga lain dan interaksi dengan sistem yang lebih luas. (Mardikanto & Soebianto, 2012: 69)

- c. Pemberdayaan sebagai proses perubahan sosial. SDC (1995) menyatakan bahwa, pemberdayaan tidak sekedar merupakan proses perubahan perilaku pada diri seseorang, tetapi merupakan proses perubahan sosial, yang mencakup banyak aspek, termasuk politik dan ekonomi yang dalam jangka panjang secara bertahap mampu diandalkan menciptakan pilihan-pilihan baru untuk memperbaiki kehidupan masyarakatnya. Yang dimaksud dengan perubahan sosial di sini adalah, tidak saja perubahan perilaku yang berlangsung pada diri seseorang, tetapi juga perubahan – perubahan hubungan antar individu dalam masyarakat, termasuk struktur, nilai – nilai, dan pranata sosialnya, seperti demokratisasi, transparansi, supermasi hukum, dll. Pemberdayaan juga sering disebut sebagai proses rekayasa sosial (*sosial engineering*) atau segala upaya yang dilakukan untuk menyiapkan sumberdaya manusia agar mereka tahu, mau dan mampu melaksanakan peran sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dalam sistem sosialnya masing – masing. (Mardikanto & Soebianto, 2012: 73)

2. Tujuan Pemberdayaan Masyarakat

Departemen Pertanian mengemukakan tujuan pemberdayaan dalam pembangunan pertanian, diarahkan pada terwujudnya perbaikan teknis bertani (*better farming*), perbaikan usaha tani (*better business*), dan perbaikan kehidupan petani dan masyarakatnya (*better living*). Dari pengalaman pembangunan pertanian yang telah dilaksanakan di Indonesia selama tiga–dasawarsa terakhir, menunjukkan

bahwa, untuk mencapai ketiga bentuk perbaikan yang disebutkan di atas masih memerlukan perbaikan-perbaikan lain yang menyangkut :

- a. Perbaikan kelembagaan pertanian (*better organization*) demi terjalinnya kerjasama dan kemitraan antar *stakeholders*.
- b. Perbaikan kehidupan masyarakat (*better community*), yang tercermin dalam perbaikan pendapatan, stabilitas keamanan dan politik, yang sangat diperlukan bagi terlaksananya pembangunan pertanian yang merupakan sub – sistem pembangunan masyarakat (*community development*).
- c. Perbaikan usaha dan lingkungan hidup (*better environment*) demi kelangsungan usaha taninya.

Mengacu pada konsep diatas, maka tujuan pemberdayaan meliputi beragam upaya perbaikan sebagai berikut:

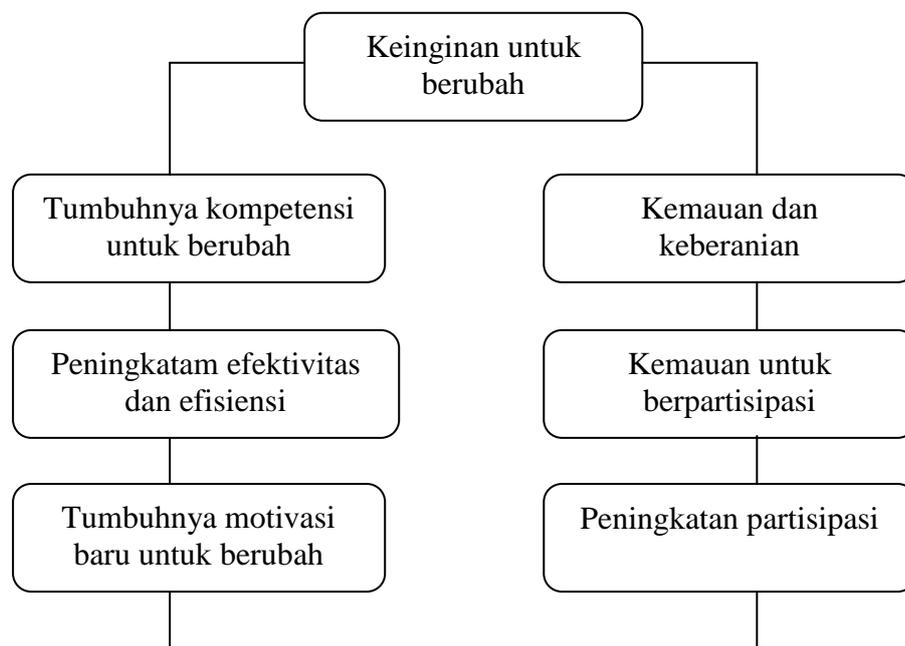
- a. Perbaikan pendidikan (*better education*) dalam arti bahwa pemberdayaan harus dirancang sebagai suatu bentuk pendidikan yang lebih baik.
- b. Perbaikan aksesibilitas (*better accessibility*). Dengan tumbuh dan berkembangnya semangat belajar seumur hidup, diharapkan akan memperbaiki aksesibilitasnya, utamanya tentang aksesibilitas dengan sumber informasi/inovasi, sumber pembiayaan, penyediaan produk dan peralatan, lembaga pemasaran;
- c. Perbaikan tindakan (*better action*). Dengan bekal perbaikan pendidikan dan perbaikan aksesibilitas dengan beragam sumberdaya yang lebih baik, diharapkan akan terjadi tindakan – tindakan yang semakin lebih baik;

- d. Perbaikan kelembagaan (*better institution*). Dengan perbaikan kegiatan/tindakan yang dilakukan, diharapkan akan memperbaiki kelembagaan, termasuk pengembangan jejaring kemitraan – usaha;
- e. Perbaikan usaha (*better business*). Perbaikan pendidikan (semangat belajar), perbaikan aksesibilitas, kegiatan, dan perbaikan kelembagaan, diharapkan akan memperbaiki bisnis yang dilakukan;
- f. Perbaikan pendapatan (*better income*)
- g. Perbaikan lingkungan (*better environment*)
- h. Perbaikan kehidupan (*better living*)
- i. Perbaikan masyarakat (*better community*) (Totok Mardikanto & Poerwoko Soebianto, 2012: 109-112).

3. Tahapan Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat

Wilson dalam Totok Mardikanto & Poerwoko Soebianto, 2012 mengemukakan bahwa kegiatan pemberdayaan pada setiap individu dalam suatu organisasi, merupakan siklus kegiatan yang terdiri dari (Bagan):

Bagan 2.1. Siklus Pemberdayaan Masyarakat



- a. Pertama, menumbuhkan keinginan pada diri seseorang untuk berubah dan memperbaiki, yang merupakan titik – awal perlunya pemberdayaan. Tanpa adanya kegiatan untuk berubah dan memperbaiki, maka semua upaya pemberdayaan masyarakat yang dilakukan tidak akan memperoleh perhatian, simpati, atau partisipasi masyarakat;
- b. Kedua, menumbuhkan kemauan dan keberanian untuk melepaskan diri dari kesenangan/kenikmatan dan atau hambatan – hambatan yang dirasakan, untuk

kemudian mengambil keputusan mengikuti pemberdayaan demi terwujudnya perubahan dan perbaikan yang diharapkan;

- c. Ketiga, mengembangkan kemauan untuk mengikuti atau mengambil bagian dalam kegiatan pemberdayaan yang memberikan manfaat atau perbaikan keadaan;
- d. Keempat, peningkatan peran atau partisipasi dalam kegiatan pemberdayaan yang telah dirasakan manfaat/perbaikannya;
- e. Kelima, peningkatan peran dan kesetiaan pada kegiatan pemberdayaan, yang ditunjukkan berkembangnya motivasi – motivasi untuk melakukan perubahan;
- f. Keenam, peningkatan efektivitas dan efisiensi kegiatan pemberdayaan;
- g. Ketujuh, peningkatan kompetensi untuk melakukan perubahan melalui kegiatan pemberdayaan baru.

Di lain pihak, Lippit (1961) dalam tulisannya tentang perubahan yang terencana, (*planned change*) merinci tahapan kegiatan pemberdayaan masyarakat ke dalam 7 (tujuh) kegiatan pokok yaitu:

- a. Penyadaran, yaitu kegiatan – kegiatan yang dilakukan untuk menyadarkan masyarakat tentang “keberadaanya”, baik keberadaannya sebagai individu dan anggota masyarakat, maupun kondisi lingkungannya yang menyangkut lingkungan fisik/teknis, sosial – budaya, ekonomi, dan politik;
- b. Menunjukkan adanya masalah, yaitu kondisi yang tidak diinginkan yang kaitannya dengan: keadaan sumberdaya, lingkungan fisik/teknis, sosial – budaya dan politis. Termasuk dalam upaya menunjukkan masalah tersebut, adalah faktor – faktor penyebab terjadinya masalah terutama yang menyangkut kelemahan internal dan ancaman eksternalnya

- c. Membantu pemecahan masalah, sejak analisis akar masalah, analisis alternatif pemecahan masalah, serta pilihan alternatif pemecahan terbaik yang dapat dilakukan sesuai dengan kondisi internal (kekuatan, kelemahan) maupun kondisi eksternal (peluang dan ancaman) yang dihadapi;
- d. Menunjukkan pentingnya perubahan, yang sedang dan akan terjadi di lingkungannya, baik lingkungan organisasi di masyarakat (lokal, nasional, regional, dan global)
- e. Melakukan pengujian dan demonstrasi, sebagai bagian dari implementasi perubahan terencana yang berhasil dirumuskan.
- f. Memproduksi dan publikasi informasi, baik yang berasal dari “luar” (penelitian, kebijakan, produsen/pelaku bisnis, dll) maupun yang berasal dari dalam (pengalaman, *indigenous technology*, maupun kearifan tradisional dan nilai – nilai adat yang lain). Sesuai dengan perkembangan teknologi, produk dan media publikasi yang digunakan perlu disesuaikan dengan karakteristik (calon) penerima manfaat penyuluhan;
- g. Melaksanakan pemberdayaan/penguatan kapasitas, yaitu pemberian kesempatan kepada kelompok lapisan bawah (*grassroots*) untuk berusaha dan menentukan sendiri pilihan – pilihannya (*voice and choice*) kaitannya dengan: aksesibilitas informasi, keterlibatan dalam pemenuhan kebutuhan serta partisipasi dalam keseluruhan proses pembangunan, bertanggung gugat (akuntabilitas publik), dan penguatan kapasitas lokal. (Mardikanto & Soebianto, 2012: 122–125)

4. Indikator Pemberdayaan Masyarakat

Agar para fasilitator mengetahui fokus dan tujuan pemberdayaan, maka perlu diketahui berbagai indikator yang dapat menunjukkan seseorang itu berdaya atau tidak, sehingga ketika pendampingan sosial diberikan, segenap upaya dapat dikonsentrasikan pada aspek – aspek apa saja dari penerima manfaat perubahan (keluarga miskin) yang perlu dioptimalkan. Schuler, Hashemi dan Riley mengembangkan beberapa indikator pemberdayaan, yang mereka sebut sebagai *empowerment index* atau indeks pemberdayaan (Mardikanto & Soebianto, 2012: 289–290):

- a. Kebebasan mobilitas: kemampuan individu untuk keluar rumah atau wilayah tempat tinggalnya;
- b. Kemampuan membeli komoditas kecil: kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari;
- c. Kemampuan membeli komoditas besar: kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier;
- d. Terlibat dalam pembuatan keputusan-keputusan rumah tangga: mampu membuat keputusan secara mandiri maupun bersama suami/istri mengenai keputusan-keputusan keluarga;
- e. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga
- f. Kesadaran hukum dan politik: mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintahan desa/kelurahan
- g. Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes;
- h. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga: memiliki rumah, tanah, asset produktif, tabungan.

Terkait dengan pemberdayaan masyarakat, Suharto dalam Mardikanto dan Soebianto (2012:291), keberhasilan dapat dilihat dari keberdayaan mereka menyangkut tiga aspek yaitu:

- a. kemampuan ekonomi yaitu kemampuan dalam mencukupi kebutuhan pokok.
- b. kemampuan mengakses manfaat kesejahteraan yaitu kemampuan dalam mencakup kesejahteraan untuk kehidupan.
- c. kemampuan kultural serta politis.

Ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan empat dimensi kekuasaan, yaitu: kekuasaan di dalam (*power within*), kekuasaan untuk (*power to*), kekuasaan atas (*power over*) dan kekuasaan dengan (*power with*). Mardikanto dalam Mardikanto dan Soebianto (2012:291-292) mengemukakan beberapa indikator keberhasilan yang dipakai untuk mengukur pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat mencakup:

- a. Jumlah warga yang secara nyata tertarik untuk hadir dalam tiap kegiatan yang dilaksanakan;
- b. Frekuensi kehadiran tiap-tiap warga pada pelaksanaan tiap jenis kegiatan;
- c. Tingkat kemudahan penyelenggaraan program untuk memperoleh pertimbangan atau persetujuan warga atas ide baru yang dikemukakan;
- d. Jumlah dan jenis ide yang dikemukakan oleh masyarakat yang ditujukan untuk kelancaran pelaksanaan program pengendalian;
- e. Jumlah dana yang dapat digali dari masyarakat untuk menunjang pelaksanaan program kegiatan;
- f. Intensitas kegiatan petugas dalam pengendalian masalah;

- g. Meningkatkan kapasitas skala partisipasi masyarakat.
- h. Meningkatkan kepedulian dan respon terhadap perlunya peningkatan kehidupan taraf kehidupan;
- i. Meningkatnya kemandirian masyarakat.

World Bank mengukur indikator dalam pemberdayaan masyarakat berdasarkan data dari the *World Bank's Living Standards Measurement Survey* (Survei Pengukuran standar hidup Bank Dunia). Tabel 2.1 adalah contoh indikator dari pemberdayaan masyarakat.

Tabel 2.1. Indikator Pemberdayaan Masyarakat

Asset endowment (Aspek)	Indikator
Psychological assets	Kemampuan individu menghadapi proses perubahan
Informational assets	Akses terhadap media informasi
Organizational assets	Keanggotaan dalam organisasi
Material assets	Pemilikan tanah
Financial assets	Kemampuan untuk menabung masyarakat
Human assets	Tingkat melek huruf

Sumber: asset endowment, World Bank (Jurnal: A World Bank Learning Module, 2007)

Berdasarkan beberapa indikator dari berbagai ahli maka peneliti menggunakan indikator untuk mengukur dampak dari adanya kebijakan BLM-PUAP dengan menggunakan indikator dari *world bank* (Jurnal: A World Bank Learning Module, 2007) untuk mengukur keberhasilan dari program BLM-PUAP ini. Namun, peneliti lebih menjabarkan kembali dari indikator *world bank* ini berikut penjabarannya:

- a. Indikator dari aspek *psychological assets* yang meliputi penilaian kemampuan individu menghadapi proses perubahan
- b. Indikator dari aspek *Informational assets* meliputi penilaian:

1. Adanya akses masyarakat untuk mengetahui informasi pertanggungjawaban laporan keuangan, dan beberapa laporan yang berkenaan dengan BLM-PUAP.
 2. Adanya pengetahuan masyarakat mengenai informasi bantuan yang berkenaan dengan BLM-PUAP.
- c. Indikator dari aspek *Organizational assets* melalui penilaian:
1. Kemampuan Pembina BLM-PUAP yaitu Penyelia Mitra Tani (PMT)
 2. Tingkat kemudahan penyelenggaraan program untuk memperoleh pertimbangan atau persetujuan warga atas ide baru yang dikemukakan;
 3. Keaktifan PMT dalam merespon masalah BLM-PUAP
- d. Indikator dari aspek *Financial assets* melalui penilaian:
1. Meningkatkan kepedulian dan respon terhadap perlunya peningkatan kehidupan taraf kehidupan;
 2. Kemampuan untuk menabung masyarakat
 3. Meningkatnya kemandirian masyarakat dan kemampuan ekonomi masyarakat.
- e. Indikator dari aspek *Human assets* melalui penilaian:
1. Tingkat pengetahuan masyarakat dalam bidang pertanian
 2. Tingkat pengetahuan masyarakat dalam penguatan lembaga pertanian di Gapoktan
 3. Jumlah dan jenis ide yang dikemukakan oleh masyarakat yang ditujukan untuk kelancaran pelaksanaan program pengendalian;
 4. Meningkat kapasitas skala partisipasi masyarakat.
 5. Frekuensi kehadiran tiap-tiap warga pada pelaksanaan tiap jenis kegiatan

f. Indikator dari aspek *Material assets* melalui penilaian:

1. Kepemilikan tanah setiap petani

F. Tinjauan tentang BLM – PUAP

1. Konsep BLM – PUAP

PUAP merupakan program dari Kementerian Pertanian untuk mempercepat pengentasan kemiskinan dan pengangguran melalui pengembangan usaha agribisnis di perdesaan. PUAP merupakan bagian dari pelaksanaan program PNPM Mandiri yang melakukan penyaluran bantuan modal usaha dalam upaya menumbuhkembangkan usaha agribisnis sesuai dengan potensi pertanian desa sasaran, yang diwujudkan dengan penerapan pola bentuk fasilitas bantuan penguatan modal usaha untuk petani, baik petani pemilik, petani penggarap, buruh tani maupun rumah tangga tani. PUAP merupakan salah satu subsidi dari pemerintah untuk rumah tangga petani miskin berupa bantuan modal usaha baik dalam bentuk barang sarana produksi pertanian maupun dalam bentuk modal keuangan. Subsidi dipandang sebagai pajak negatif (*negative tax*), karena subsidi menambah pendapatan nyata. Sebagaimana halnya pajak, manfaat pemberian subsidi terbagi-bagi antar produsen dan konsumen, tergantung elastisitas permintaan dan penawaran. Jika subsidi diberikan kepada petani, maka akan menggeser kurva penawaran ke kanan bawah. Hal ini berimplikasi kepada penurunan harga disertai penambahan output hasil pertanian. Efek positif dari pemberian subsidi adalah peningkatan daya beli masyarakat sehingga terjadi peningkatan output.

Operasional penyaluran dana PUAP dilakukan dengan memberikan kewenangan kepada Gapoktan melalui PUAP dalam hal penyaluran dana penguatan modal kepada anggota. Agar mencapai hasil yang maksimal dalam pelaksanaan PUAP, Gapoktan didampingi oleh tenaga penyuluh pendamping dan Penyelia Mitra Tani (PMT). Jumlah dana yang disalurkan ke setiap Gapoktan maksimal sebesar Rp. 100 juta. Dana tersebut disalurkan ke setiap anggota Gapoktan untuk menunjang kegiatan usaha taninya. Dengan demikian, Gapoktan diharapkan mampu menjadi lembaga ekonomi yang dimiliki dan dikelola oleh petani. Beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh Gapoktan sebagai penyalur PUAP antara lain : memiliki sumber daya manusia yang mampu mengelola usaha agribisnis, struktur kepengurusan yang aktif, dimiliki dan dikelola oleh petani, dan dikukuhkan oleh bupati atau walikota (Keputusan Kementerian Pertanian, 2013).

2. Tujuan dan Sasaran BLM – PUAP

Tujuan utama dari program PUAP adalah sebagai berikut :

- a. Mengurangi kemiskinan dan pengangguran melalui penumbuhan dan pengembangan kegiatan usaha agribisnis di perdesaan sesuai dengan potensi wilayah.
- b. Meningkatkan kemampuan pelaku usaha agribisnis, pengurus gapoktan, penyuluh pertanian, dan penyelia mitra tani.
- c. Memberdayakan kelembagaan petani dan ekonomi perdesaan untuk mengembangkan kegiatan agribisnis.
- d. Meningkatkan fungsi kelembagaan jejaring atau mitra kelembagaan keuangan dalam rangka akses ke permodalan.

Adapun sasaran yang diharapkan dari program PUAP adalah sebagai berikut :

- a. Berkembangnya usaha agribisnis di desa miskin terjangkau sesuai dengan potensi pertanian desa;
- b. Berkembangnya gapoktan yang dimiliki dan dikelola oleh petani untuk menjadi kelembagaan ekonomi;
- c. Meningkatnya kesejahteraan rumah tangga tani miskin, petani/ peternak (pemilik dan/atau penggarap) skala kecil, buruh tani; dan
- d. Berkembangnya usaha agribisnis yang mempunyai siklus usaha harian, mingguan, maupun musiman.

G. Kerangka Pikir

Bagan 2.2. Kerangka Pikir

