

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik dan Organisasi Publik

1. Konsep Administrasi Publik

Di dalam kehidupan bermasyarakat, pasti terjadi interaksi antara satu individu dengan individu yang lain. Interaksi yang terjadi antar individu tersebut tidak jarang menimbulkan sebuah kerja sama. Kegiatan kerja sama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih merupakan kegiatan administrasi. Menurut Pasolong (2008:2) “Secara etimologi administrasi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata, yaitu “*ad*” dan “*ministre*” yang berarti “*to serve*” yang dalam bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi”. Sedangkan menurut Hadart Nawawi dalam Syafiie (2006:14) administrasi adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan sebagai proses pengendalian usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan sebelumnya.

Publik pada dasarnya berasal dari bahasa Inggris “*public*” yang berarti umum, rakyat umum, orang banyak dan rakyat. Syafiie dalam Pasolong (2013:6), mengatakan bahwa publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. Goerge Frederickson dalam Pasolong (2013: 6-7) mengemukakan konsep “publik” dalam lima perspektif, yaitu:

1. Publik sebagai kelompok kepentingan, yaitu publik dilihat sebagai manifestasi dari interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat;
2. Publik sebagai pemilih yang rasional, yaitu masyarakat terdiri atas individu-individu yang berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan sendiri;
3. Publik sebagai perwakilan kepentingan masyarakat, yaitu kepentingan publik diwakili melalui “suara”;
4. Publik sebagai konsumen, yaitu konsumen sebenarnya tidak terdiri dari individu-individu yang tidak berhubungan satu sama lain, namun dalam jumlah yang cukup besar mereka menimbulkan tuntutan pelayanan birokrasi;
5. Publik sebagai warga negara, yaitu warga negara dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai sesuatu yang paling penting.

Administrasi publik adalah terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *public administration* yang sering juga diterjemahkan sebagai administrasi negara atau administrasi pemerintahan. Penyelenggaraan semua kepentingan publik dan masalah publik (*public interests and public affairs*) yang ada pada suatu negara merupakan ruang lingkup kegiatan administrasi publik (*public administration*). Seperti yang ditegaskan Caiden dalam Mindarti

(2007:3) menyebutkan bahwa administrasi publik merupakan seluruh kegiatan administrasi untuk segenap urusan publik (*administration for the public affairs*).

Caiden melanjutkan dalam bukunya *Public Administration*, administrasi publik memberikan patokan bahwa untuk menentukan apakah suatu organisasi tersebut termasuk pemerintah, adalah dengan melihat tiga hal yaitu organisasinya dibentuk dengan peraturan pemerintah, karyawannya disebut pegawai negeri, dan pembiayaannya berasal dari uang rakyat (Syafiie, 2006: 26).

Dalam pengertian luas, seperti ditegaskan Nigro dalam Mindarti (2007: 4), administrasi publik adalah suatu proses kerjasama dalam lingkungan pemerintahan yang meliputi ketiga cabang pemerintahan yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pengertian administrasi publik menurut Lembaga Administrasi Negara dalam Sjamsuddin (2006, 118) yaitu:

Administrasi mengenai negara dalam keseluruhan arti, unsur, dimensi, dan dinamikanya. Dalam situasi dan kondisi negara bagaimanapun, administrasi negara harus tetap berperan memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan negara, mengemban misi perjuangan bangsa dalam bernegara: memberikan perhatian dan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat, dan membuka peluang kepada masyarakat untuk berkarya dalam upaya mencapai tujuan bersama dalam bernegara, ataupun untuk melakukan peran tertentu dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang secara tradisional dilakukan oleh aparatur negara.

Henry dalam Pasolong (2013:9), memberikan rujukan tentang ruang lingkup administrasi publik yang dapat dilihat dari topik-topik yang dibahas selain perkembangan ilmu administrasi publik itu sendiri, antara lain: (1) Organisasi publik, pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi, (2) Manajemen publik, yaitu berkenaan

dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia, dan (3) Implementasi, yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintahan dan etika birokrasi.

Melihat beberapa pendapat mengenai administrasi publik di atas, maka dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah suatu kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang di dalam pemerintahan yang dikoordinasikan untuk mendorong kebijakan publik agar lebih responsif dalam memenuhi kebutuhan publik.

2. Konsep Organisasi Publik

Organisasi publik merupakan salah satu unsur di dalam ilmu administrasi publik. Definisi organisasi sendiri telah banyak dikemukakan oleh para ahli. Seperti definisi organisasi menurut Dwight Waldo dalam Syafiie (2006:52) yang mengatakan bahwa organisasi adalah sebagai suatu struktur dari kewenangan-kewenangan dan kebiasaan-kebiasaan dalam hubungan antara orang-orang pada suatu sistem administrasi. Selain itu Prajudi Atmosudirdjo juga mendefinisikan organisasi sebagai struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang-orang pemegang posisi yang bekerja sama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai suatu tujuan tertentu (Sjamsuddin, 2006: 20). Pengertian sektor publik sendiri memiliki pengertian yang beragam sebagai suatu konsekuensi dari luasnya wilayah sektor publik, setiap disiplin ilmu

(ekonomi, hukum, politik dan sosial) mempunyai pemahaman dan definisi yang berbeda-beda.

Organisasi sektor publik bergerak dalam lingkungan yang sangat kompleks dan *turbulence*. Menurut Mardiasmo, dalam bukunya Akuntansi Sektor Publik (2009:3) mengatakan bahwa komponen lingkungan yang mempengaruhi organisasi sektor publik meliputi faktor ekonomi, politik, kultur dan demografi. Pengaruh yang begitu banyak inilah yang menyebabkan sektor publik itu bergerak secara dinamis.

Organisasi publik adalah organisasi yang terbesar karena mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup negara. Oleh karena itu, organisasi publik merupakan salah satu unsur dalam administrasi publik dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi, pemerintahan dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warganya, serta melayani kebutuhannya (Syafie, 2006:53).

Kusdi (2009) mendefinisikan organisasi publik sebagai “organisasi yang kental dengan politik, loyalitas, dan mengutamakan pelayanan”. Pelayanan yang dimaksud disini bersifat normatif. Tujuan kelompok dengan tujuan individu sangat berbeda. Sedangkan sasaran organisasi publik adalah ditujukan kepada masyarakat secara umum. Perbedaan organisasi publik dengan organisasi bisnis menurut Kusdi dilihat dari 4 (empat) hal yaitu:

1. Tujuan organisasi (laba dan non laba).
2. Produk yang dihasilkan (antara *public goods* dan *privat goods*).
3. Cara pengambilan keputusan (antara proses demokratis/birokratis dan proses strategi bisnis).
4. Ukuran kinerja (antara *social welfare* dan efisiensi).

Dalam organisasi publik, kinerja organisasi publik merupakan hal yang sangat penting guna mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih, serta mendukung tugas-tugas pemerintahan untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sesuai dengan ciri khasnya sebagai organisasi publik yang berorientasi pada pelayanan publik (*public service oriented*). Salah satu tantangan besar bagi organisasi publik saat ini adalah memberikan pelayanan secara efektif dan efisien dan jauh dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa organisasi publik pada hakikatnya dibentuk dalam rangka menyediakan pelayanan kepada masyarakat.

B. Kepemimpinan

1. Konsep Kepemimpinan

Konsep kepemimpinan berasal dari kata dasar pimpin yang artinya bimbing atau tuntun. Dari kata pimpin lahirlah kata kerja memimpin yang artinya adalah membimbing atau menuntun. Dan pemimpin adalah orang yang berfungsi untuk memimpin atau orang yang berfungsi untuk membimbing. Sedangkan pengertian dari kepemimpinan itu sendiri sangat beragam. Kepemimpinan dapat diartikan sebagai suatu proses dan fungsi manajemen yang merupakan hal yang sangat penting untuk mencapai tujuan organisasi (Pasolong, 2013:107). Di dalam literatur administrasi publik sering dijumpai istilah manajemen yang merupakan

inti dari administrasi. Hal ini berdasarkan pendapat Pamudji, Siagian, dan Keban dalam Pasolong (2013:107) yang mengatakan bahwa manajemen merupakan alat pelaksana utama dari administrasi.

Sebagian para ahli telah berusaha mendefinisikan kepemimpinan dengan pengertiannya masing-masing. Salah satunya adalah menurut Kartono dalam Pasolong (2013:111) bahwa kepemimpinan adalah kemampuan untuk memberikan pengaruh yang konstruktif kepada orang lain untuk melakukan suatu kooperatif mencapai tujuan yang sudah dicanangkan. Sedangkan menurut Miftah Thoha (2013: 121), menyatakan bahwa kepemimpinan adalah aktivitas untuk mempengaruhi perilaku orang lain agar mereka mau diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu.

Sebagian besar definisi kepemimpinan mencerminkan asumsi bahwa kepemimpinan berkaitan dengan proses yang disengaja dari seseorang untuk menekankan pengaruhnya yang kuat terhadap orang lain untuk membimbing, membuat struktur, memfasilitasi aktivitas dan hubungan di dalam kelompok atau organisasi. Ketika kepemimpinan didefinisikan secara sempit oleh peneliti, ini berarti perspektif definisi kepemimpinannya telah dipersempit sehingga hanya mencakup proses yang akan dipelajari, sehingga mereka akan menemukan beberapa hal yang tidak sesuai atau tidak konsisten dengan asumsi awal mereka tentang efektivitas kepemimpinan. Kepemimpinan adalah merupakan sebagai proses mempengaruhi, yang mempengaruhi interpretasi mengenai peristiwa-peristiwa bagi para pengikut, pilihan dari sasaran-sasaran bagi kelompok atau organisasi, pengorganisasian dari aktivitas-aktivitas kerja untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut, motivasi dari para pengikut untuk mencapai sasaran, pemeliharaan hubungan kerjasama dan *teamwork* serta perolehan dukungan dan kerja sama dari orang-orang yang berada di luar kelompok atau organisasi. (Yukl, 2010: 3-4).

Beberapa definisi mengenai kepemimpinan dalam Yukl (2010:4) sebagai berikut:

- a. D.Katz & Kahn : Kepemimpinan adalah “pengaruh tambahan yang melebihi dan berada di atas kebutuhan mekanis dalam mengarahkan organisasi secara rutin (1978, h.528).
- b. Drath & Palus : Kepemimpinan adalah proses untuk membuat orang memahami manfaat bekerja bersama orang lain, sehingga mereka paham dan mau melakukannya (1994, h. 4).
- c. House et. Al (1999, h.184) : Kepemimpinan adalah “kemampuan individu untuk mempengaruhi, memotivasi, dan membuat orang lain mampu memberikan kontribusinya demi efektivitas dan keberhasilan organisasi ...”

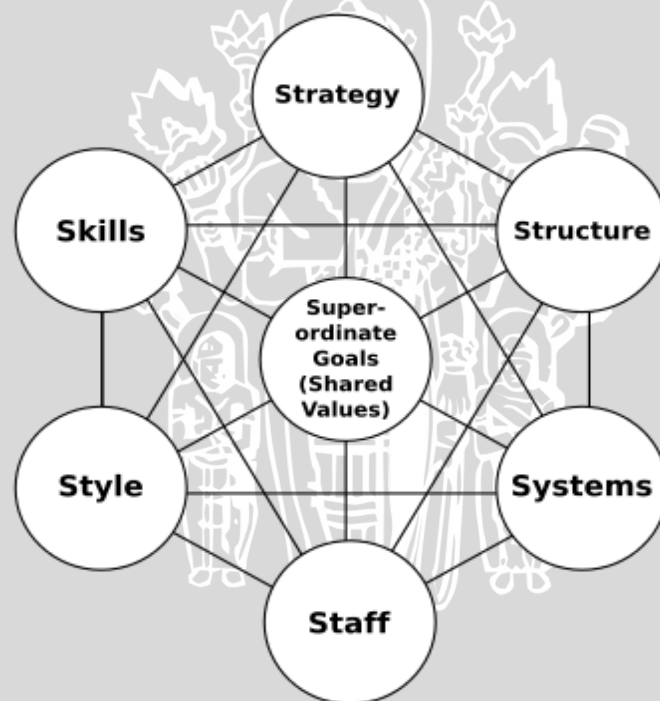
Maka dari beberapa definisi di atas dapat diambil pengertian bahwa di dalam kepemimpinan terdapat unsur yang mempengaruhi adanya tujuan tertentu serta kesungguhan mencapai tujuan secara sukarela dari individu yang dipengaruhinya. Kepemimpinan dapat dianggap sebagai seni untuk mempengaruhi orang lain atau sekelompok orang untuk bekerja bersama-sama dalam mencapai tujuan bersama ke arah pencapaian tujuan organisasi, dalam hal ini organisasi atau dengan kata lain bahwa seorang pemimpin mempunyai syarat-syarat utama antara lain harus mampu mempengaruhi orang lain, dalam hal ini bawahan atau para pegawai. Pemimpin mampu mendorong dan mengkoordinasi bawahan sehingga para pegawai dapat diajak bekerja sama dengan dukungan yang baik dalam rangka pencapaian tujuan bersama.

Kepemimpinan seseorang dalam sebuah organisasi sangat besar dalam setiap pengambilan keputusan. Hal ini dikarenakan pengambilan keputusan mencerminkan karakter bagi seseorang pemimpin. Baik tidaknya keputusan yang diambil bukan hanya dinilai dari konsekuensi yang ditimbulkannya, melainkan melalui berbagai pertimbangan dalam prosesnya. Dalam pelaksanaannya, pengambilan keputusan dapat dilihat

dari beberapa aspek, yang menurut Rivai dalam Dimiyati (2014:47), terdiri dari atas proses dan gaya pengambilan keputusan.

Menurut Mc.Kinsey dalam Adisasmita (2006, 126-127), keberhasilan seseorang dalam memimpin secara efektif hubungan yang konsisten dilihat dari 7 (tujuh) faktor, yaitu *structure*, *style*, *skill*, *systems*, *strategy*, *staff* dan *shared values* (nilai bersama), yang diperlihatkan dalam gambar berikut ini:

Gambar 1 : Tujuh Faktor Mc.Kinsey (Keberhasilan Kepemimpinan)



Sumber: Mc.Kinsey dalam Adisasmita (2006:126)

Kerangka 7s milik Mc.Kinsey (Adisasmita, 2006:125-127) adalah sebuah model untuk melihat keefektifan sebuah organisasi dalam

mencapai tujuan yang diinginkan. Berikut ini adalah keterangan dari setiap faktor:

- a. *Strategy* (Strategi): merupakan seperangkat kegiatan (aktivitas) yang bertujuan untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi.
- b. *Structure* (Struktur): suatu kerangka organisasi yang menunjukkan tentang tugas dan kewenangan serta bagaimana keduanya dapat berintegrasi.
- c. *Systems* (Sistem): suatu proses tentang bagaimana suatu organisasi melaksanakan tugasnya setiap harinya, misalnya tentang sistem informasi, sistem anggaran belanja, proses kegiatan dan sistem pengawasan.
- d. *Style* (Gaya Kepemimpinan): bagaimana para pemimpin mengalokasikan waktu dan perhatiannya serta bagaimana mereka bertingkah laku dalam menjalankan organisasi. Kepemimpinan juga diharapkan akan memberikan kontribusi penting bagi tumbuhnya budaya organisasi yang berorientasi pada prestasi atau *performance-based culture*.
- e. *Staff* : bagaimana membantu pemimpin dalam melaksanakan tugasnya dengan membentuk suatu tim dalam organisasi yang memiliki kemampuan.
- f. *Skill* (Kemampuan): Ketrampilan setiap individu di dalam organisasi merupakan unsur yang sangat penting bagi keberhasilan organisasi untuk mencapai sasaran dan tujuannya dengan efektif dan efisien. Esensinya adalah bagaimana sebuah organisasi secara konstan mengembangkan keterampilan (*skills*), sikap kerja dan pengetahuan para karyawannya.
- g. *Shared Values* (Nilai Bersama): merupakan nilai-nilai yang harus dimiliki di dalam organisasi meliputi sasaran dan tujuan yang telah disepakati dalam kelangsungan menjalankan tugasnya.

2. Gaya Kepemimpinan

Dalam sebuah organisasi, pemimpin memiliki perilaku-perilaku yang berbeda antara satu dengan lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa perilaku seseorang berbeda, itu tergantung dari karakteristik masing-masing orang yang menduduki jabatan-jabatan tertentu. Sehingga tidak akan sulit untuk mengetahui apa yang dipandang penting dalam kehidupannya. Dari perilaku itulah dapat terlihat gaya kepemimpinan yang

diterapkan dalam suatu organisasi tersebut. Terdapat sebuah pendekatan yang dapat kita gunakan untuk memahami kesuksesan kepemimpinan seseorang. Oleh karena itu, kita dapat melihat dalam hubungan dimana kita memusatkan perhatian pada apa yang dilakukan oleh seorang pemimpin tersebut yaitu dengan gaya kepemimpinannya.

Gaya pada dasarnya berasal dari bahasa Inggris “*Style*” yang berarti mode seseorang yang selalu nampak yang menjadi ciri khas orang tersebut. Gaya merupakan kebiasaan yang melekat pada diri seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas kepemimpinannya. Stoner dalam Pasolong (2010:120), mengatakan bahwa gaya kepemimpinan (*leadership style*) adalah berbagai pola tingkah laku yang disukai oleh pemimpin dalam proses mengarahkan dan mempengaruhi pekerja. Ermaya dalam Pasolong (2010:37) menyatakan bahwa gaya kepemimpinan merupakan bagaimana cara mengendalikan bawahan untuk melaksanakan sesuatu. Kemudian, gaya kepemimpinan menurut Thoha (2013:49) adalah merupakan norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain.

Gaya pemimpin menurut Hersey & Blanchard dalam Pasolong (2010:37-38) adalah pola perilaku konsisten yang mereka terapkan dalam bekerja dengan dan melalui orang lain seperti dipersepsikan orang-orang itu. Pola –pola itu timbul pada diri orang-orang pada waktu mereka mulai memberikan tanggapan dengan cara yang sama dalam kondisi yang serupa,

pola itu membentuk kebiasaan tindakan yang setidaknya dapat diperkirakan bagi mereka yang bekerja dengan pemimpin itu.

Dari beberapa pendapat para ahli tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa gaya kepemimpinan adalah suatu cara yang dipergunakan oleh seorang pemimpin dalam mempengaruhi, mengarahkan bukan mendorong, dan mengendalikan bawahannya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi secara efisien dan efektif. Dari beberapa definisi gaya kepemimpinan yang dikemukakan oleh para ahli, terdapat beberapa macam gaya kepemimpinan, antara lain:

a) Gaya Kepemimpinan Otokratis

Menurut Rivai dalam Dimiyati (2014:73), kepemimpinan autokratis adalah gaya kepemimpinan yang menggunakan metode pendekatan kekuasaan dalam mencapai keputusan dan pengembangan strukturnya sehingga kekuasaanlah yang paling diuntungkan dalam organisasi. Selanjutnya Robbins dan Coulter dalam Dimiyati (2014:73) menyatakan gaya kepemimpinan autokratis mendeskripsikan pemimpin yang cenderung memusatkan kekuasaan kepada dirinya sendiri, mendikte cara tugas harus diselesaikan, membuat keputusan secara sepihak, dan meminimalisasi partisipasi karyawan.

Menurut Siagian (2003:34), seorang pemimpin dapat dikategorikan pada tipe otokratik, apabila:

- a. menganggap organisasi sebagai milik pribadi
- b. mengidentikkan tujuan pribadi dengan tujuan organisasi

- c. menganggap bawahan sebagai alat semata-mata;
- d. tidak mau menerima kritik, saran, dan pendapat;
- e. terlalu bergantung kepada kekuasaan formalnya;
- f. dalam tindakan penggerakannya sering mempergunakan pendekatan yang mengandung unsur paksaan dan *punitif* (bersifat menghukum).

Ciri-ciri gaya kepemimpinan autokratis (Dimiyati, 2014:73) antara lain adalah:

- a. semua kebijakan ditentukan oleh pemimpin;
- b. teknik dan langkah-langkah kegiatannya didikte oleh atasan setiap waktu sehingga langkah-langkah yang akan datang selalu tidak pasti untuk tingkatan yang luas;
- c. pemimpin biasanya membagi tugas kerja bagian dan kerjasama setiap anggota.

b) Gaya Kepemimpinan Demokratis/Partisipatif

Gaya Demokratis, yaitu gaya kepemimpinan yang dikenal pula sebagai gaya partisipatif. Gaya ini berasumsi bahwa para anggota organisasi yang ambil bagian secara pribadi dalam proses pengambilan keputusan akan mempunyai komitmen yang jauh lebih besar pada sasaran dan tujuan organisasi (Pasolong, 2013:121).

Kepemimpinan demokratis ditandai dengan adanya suatu struktur yang pengembangannya menggunakan pendekatan pengambilan keputusan yang kooperatif. Di bawah kepemimpinan demokratis, bawahan cenderung bermoral tinggi, dapat bekerja sama, mengutamakan mutu kerja, dan dapat mengarahkan diri sendiri. (Rivai dalam Dimiyati, 2014:74).

Menurut Robbins dan Coulter dalam Dimiyati (2014:74), gaya kepemimpinan demokratis mendeskripsikan pemimpin yang cenderung

mengikutsertakan karyawan dalam pengambilan keputusan, mendelegasikan kekuasaan, mendorong partisipasi karyawan dalam metode kerja dan tujuan yang ingin dicapai, dan memandang umpan balik sebagai kesempatan untuk melatih karyawannya.

Dalam gaya kepemimpinan ini, tidak berarti pemimpin tidak membuat keputusan, tetapi justru harus memahami terlebih dahulu apakah yang menjadi sasaran organisasi sehingga mereka dapat mempergunakan pengetahuan para anggotanya (Haryono dalam Pasolong, 2013:121).

Adapun ciri-ciri gaya kepemimpinan demokratis (Sukanto dalam Dimiyati, 2014:74) antara lain adalah:

- semua kebijaksanaan terjadi pada kelompok diskusi dan keputusan diambil dengan dorongan dan bantuan dari pemimpin;
- kegiatan-kegiatan didiskusikan, langkah-langkah umum untuk tujuan kelompok dibuat, dan jika dibutuhkan petunjuk-petunjuk teknis, pemimpin menyarankan dua atau lebih alternatif prosedur yang dapat dipilih;
- para anggota bebas bekerja dengan siapa saja yang mereka pilih dan pembagian tugas ditentukan oleh kelompok.

c) Gaya Kepemimpinan *Laissez-faire* (kendali bebas)

Pendekatan dalam gaya kepemimpinan kendali bebas bukan berarti tidak adanya sama sekali pimpinan. Gaya ini berasumsi bahwa suatu tugas disajikan kepada kelompok yang biasanya menentukan teknik-teknik mereka sendiri guna mencapai tujuan tersebut dalam rangka mencapai sasaran-sasaran dan kebijakan organisasi (Pasolong, 2013:121).

Menurut Handoko dan Reksomadiprodjo dalam Dimiyati (2014:75-76), ciri-ciri gaya kepemimpinan kendali bebas adalah sebagai berikut:

- a. pemimpin membiarkan bawahannya untuk mengatur dirinya sendiri;
- b. pemimpin hanya menentukan kebijaksanaan dan tujuan umum;
- c. bawahan dapat mengambil keputusan yang relevan untuk mencapai tujuan dalam segala hal yang mereka anggap cocok.

3. Teori-Teori Kepemimpinan

Teori kepemimpinan merupakan generalisasi dari perilaku pemimpin dan konsep kepemimpinannya dengan menitikberatkan pada latar belakang historis, sebab musabab, munculnya kepemimpinan, sifat-sifat utama kepemimpinan (Pasolong, 2013: 121). Dalam teori kepemimpinan, kepemimpinan dilihat lewat perilaku organisasi. Orientasi perilaku ini mencoba menitiktengahkan pendekatan yang bersifat *social learning* pada kepemimpinan. Adanya faktor penentu dalam kepemimpinan seperti pemimpin sendiri (termasuk di dalam kognisinya), situasi lingkungan (termasuk pengikut-pengikutnya dan variabel-variabel makro), dan perilakunya sendiri yang merupakan dasar dari teori kepemimpinan (Thoha, 2013:31-32). Berikut beberapa pendekatan teori-teori kepemimpinan:

a) Teori Sifat (*Traits Theory*)

Teori Sifat berasumsi bahwa seseorang yang dilahirkan sebagai pimpinan karena memiliki sifat-sifat sebagai pemimpin. Namun pandangan teori sifat ini juga tidak memungkiri bahwa sifat-sifat kepemimpinan tidak seluruhnya dilahirkan, tetapi dapat juga dicapai lewat suatu pendidikan dan pengalaman (Pasolong:122).

Teori Sifat mencoba menjelaskan kecenderungan ciri-ciri dan jenis kepribadian tertentu yang berkaitan dengan kepemimpinan yang efektif. Hal ini mungkin merupakan teori akademis pertama dalam kepemimpinan.

Thomas Carlyle (1841) dapat dianggap sebagai salah satu pelopor teori sifat, menggunakan pendekatan tersebut untuk mengidentifikasi bakat, keterampilan dan karakteristik fisik pria yang muncul ke kekuasaan (Ulum, 2013:3) Pendukung pendekatan sifat biasanya membuat daftar kualitas kepemimpinan, asumsi ciri tertentu atau karakteristik tertentu yang cenderung akan mengarah kepada kepemimpinan yang efektif. Meskipun teori sifat memiliki daya tarik intuitif, namun kesulitan mungkin timbul dalam membuktikannya.

Perlu diketahui bahwa hingga kini tidak ada kata sepakat yang tuntas mengenai sifat-sifat (*traits*) dan perilaku tertentu yang menjadi standar baku dan harus dimiliki seseorang pemimpin. Hal ini dapat dipahami mengingat perlu dilakukan pendekatan dan strategi yang komprehensif untuk memperoleh formula yang dapat diaplikasikan dalam suatu organisasi, tentunya dengan memandang jenis dan bentuk organisasi beserta situasi-kondisi yang ada.

b) Teori Perilaku (*Behavior Theory*)

Menanggapi kritik awal pendekatan sifat, teoretikus mulai penelitian kepemimpinan sebagai seperangkat perilaku, mengevaluasi perilaku ‘sukses’ pemimpin, menentukan taksonomi perilaku dan mengidentifikasi gaya kepemimpinan yang luas. David McClelland, sebagai contoh, kepemimpinan membutuhkan kepribadian yang kuat dengan ego positif yang berkembang dengan baik. Untuk memimpin, rasa percaya diri dan harga diri yang tinggi sungguh bermanfaat.

Teori perilaku (*behavior theory*) dilandasi pemikiran, bahwa kepemimpinan merupakan interaksi antara pemimpin dengan pengikut, dan dalam interaksi pengikutlah yang menganalisis dan persepsi apakah menerima atau menolak pengaruh dari pemimpinnya.

Pendekatan perilaku menghasilkan dua orientasi perilaku pemimpin yaitu : (1) Pemimpin yang berorientasi pada tugas (*task orientation*) atau yang mengutamakan penyelesaian tugas dan (2) Perilaku pemimpin yang berorientasi pada orang (*people orientation*) atau yang mengutamakan hubungan kemanusiaan. Pemimpin yang berorientasi pada tugas menampilkan gaya kepemimpinan otokratik, sedangkan perilaku kepemimpinan yang berorientasi pada hubungan kemanusiaan menampilkan gaya demokratis (Pasolong, 2013:123).

c) **Teori Situasional & Kontingensi**

Teori Situasional juga muncul sebagai reaksi terhadap teori sifat kepemimpinan. Ilmuwan sosial berpendapat bahwa sejarah lebih daripada hasil intervensi dari orang-orang besar. Menurut teori ini, “sebenarnya seorang individu ketika bertindak sebaga pemimpin adalah sebagian besar tergantung pada karakteristik situasi di mana dia menjalankan fungsinya”.

Kepemimpinan yang fleksibel itu terjadi jika pemimpin telah mempelajari situasi kepemimpinan yang dihadapinya, kondisi subjektif maupun objektif. Setelah dipertimbangkan, barulah ditentukan karakteristik dan tipe kepemimpinan yang selaras dan tepat dengan kondisi riilnya. Apabila nanti situasi berubah lagi, pemimpin semestinya mampu beradaptasi dengan merevisi *style* dan corak kepemimpinannya. Gaya kepemimpinan tidak boleh statis, melainkan harus dinamis menurut kebutuhan situasi (Ulum, 2013:6).

Teori situasional kontingensi terbagi menjadi: teori model kontingensi Fiedler, teori jalur-tujuan House, dan teori situasional Hersey-Blanchard (Ulum, 2013:7). Berikut ini penjelasan masing-masing teori:

(1) Model Kontingensi Fiedler

Teori kepemimpinan kontingensi pertama dikemukakan oleh Fiedler (Ulum, 2013:7). Teori ini mengambil pendekatan yang mencoba menyesuaikan pimpinan dengan situasi dimana ia akan sukses. Model kontingensi tergantung dari 3 (tiga) variabel, yaitu:

- Struktur kebutuhan pemimpin tersebut, khususnya apakah ia mempunyai motivasi untuk pencapaian tugas (*task-oriented*) atau pemuasan kebutuhan antar pribadi (berorientasi pada hubungan).
- Kendali situasi yang disukai pemimpin tersebut.
- Interaksi antara struktur kebutuhan pemimpin dan kendali situasi.

(2) Model Kepemimpinan House

House mengembangkan model kepemimpinan *path-goal* yaitu menjelaskan bagaimana perilaku pemimpin mempengaruhi kepuasan dan kinerja pengikut (Ulum, 2013:8). Menurut teori ini dampak perilaku pemimpin terhadap kepuasan tergantung pada berbagai aspek situasi, termasuk karakteristik tugas dan karakteristik pengikut. Terdapat 4 (empat) dimensi yang menjadi perhatian teori *path-goal*, yaitu:

- *Supportive leadership* (kepemimpinan yang mendukung),
- *Directive leadership* (kepemimpinan yang instruktif),

- *Participative leadership* (kepemimpinan partisipatif),
- *Achievement-oriented leadership* (kepemimpinan yang berorientasi pada prestasi).

(3) Model Kepemimpinan Hersey dan Blanchard

Model kepemimpinan yang dikembangkan oleh Hersey dan Blanchard (Siegal dalam Ulum, 2013) menggunakan istilah perilaku tugas dan perilaku hubungan. Dalam penerapan kedua model kepemimpinan tersebut tergantung dari kesiapan atau kematangan yang diperlihatkan bawahan/pengikut dalam melaksanakan tugas dan fungsi mereka untuk mencapai tujuan. Hersey dan Blanchard mengembangkan keempat gaya kepemimpinan, yaitu:

- *Telling* / memberitahu,
- *Selling* / menjajakan,
- *Participating* / mengikutsertakan,
- *Delegating* / mendelegasikan.

d) Teori Fungsional

Teori Kepemimpinan Fungsional menurut Ulum (2013:9) adalah teori yang membahas perilaku spesifik pemimpin yang diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap efektivitas organisasi. Teori ini berpendapat bahwa seorang pemimpin dapat dikatakan telah melaksanakan tugasnya dengan baik ketika mereka telah berkontribusi untuk kohesi dan efektivitas kelompok. Sementara teori kepemimpinan fungsional yang

paling sering diterapkan untuk kepemimpinan tim juga telah efektif diterapkan untuk kepemimpinan organisasi yang lebih luas.

Ada 5 (lima) fungsi umum yang dilakukan seorang pemimpin dalam mencapai efektivitas organisasi. Berbagai perilaku kepemimpinan diharapkan dapat memfasilitasi fungsi tersebut. Adapun fungsi yang dimaksud meliputi:

- (1) pemantauan lingkungan,
- (2) pengorganisasian aktivitas pegawai,
- (3) pembinaan pegawai,
- (4) memotivasi pegawai, dan
- (5) intervensi aktif dalam kerja kelompok.

e) **Teori Transaksional**

Pemimpin transaksional (Burns dalam Ulum, 2013:10) diberikan wewenang untuk melakukan tugas tertentu melalui penghargaan atau hukuman untuk kinerja tim. Hal ini memberikan kesempatan untuk memimpin kelompok dan mereka setuju untuk mengikuti pemimpin untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam pertukaran untuk sesuatu yang lain. Kekuasaan diberikan kepada pemimpin untuk mengevaluasi, memperbaiki dan melatih bawahan ketika produktivitas tidak sampai ke tingkat yang diinginkan dan efektivitas hadiah ketika hasil yang diharapkan telah tercapai.

Jadi, pemimpin transaksional berkaitan dengan hasil hubungan. Pemimpin ini memfokuskan kerja manajerialnya pada negosiasi

pertukaran dan mengendalikan tindakan pengikutnya sehingga mereka akan mengikutinya. Pemimpin transaksional hanya dapat mempengaruhi pengikutnya atas dasar mekanisme penghargaan dan hukuman. Pemimpin transaksional yang baik biasanya juga negosiator yang baik sehingga mereka memperoleh manfaat maksimal dari hubungan pengaruh ekonomi yang mereka buat.

f) **Teori Kepemimpinan Transformasional**

Teori kepemimpinan transformasional merupakan teori yang relatif baru dalam studi kepemimpinan. Konsep kepemimpinan transformasional diintroduksi oleh Bernard M. Bass sebagai kelanjutan studi dari J.M Burn pada tahun 1978. Pemimpin transformasional adalah pemimpin visioner dan karismatik; mampu membujuk pengikutnya untuk mengikuti apa yang dia inginkan (Ulum, 2012:58).

Pemimpin transformasional bukanlah kebalikan dari pemimpin transaksional namun dia adalah pemimpin transaksional yang diperkaya. Berikut definisi kepemimpinan transformasional menurut para ahli yang dikutip dalam Ulum (2012:58):

- Bass dan Avolio (1994), Kepemimpinan Transformasional merupakan perluasan dari kepemimpinan transaksional.
- Burns (1978) menyatakan kepemimpinan transaksional sebagai suatu proses dimana para pemimpin dan pengikut saling mendukung moralitas dan motivasi satu sama lain ke tingkat yang lebih tinggi.

Maksud dari kepemimpinan transformasional adalah kepemimpinan yang lebih memfasilitasi daripada mendominasi, memberikan inspirasi bagi yang lain maupun yang bawahannya daripada

memerintah, serta memberikan keteladanan (Ulum, 2012:58).

Kepemimpinan transformasional mempunyai 4 (empat) dimensi yang disebut sebagai “*the four I’s*” oleh Bass dan Avolio dalam (Ulum, 2012:59-60), antara lain adalah:

- Dimensi yang pertama disebut sebagai *idealized influence* (pengaruh ideal). Dimensi yang pertama ini digambarkan sebagai perilaku pemimpin yang membuat para pengikutnya mengagumi, menghormati dan sekaligus mempercayainya.
- Dimensi yang kedua disebut sebagai *inspirational motivation* (motivasi inspirasi). Dalam dimensi ini, pemimpin transformasional digambarkan sebagai pemimpin yang mampu mengartikulasikan pengharapan dengan jelas terhadap prestasi bawahan, mendemonstrasikan komitmennya terhadap seluruh tujuan organisasi, dan mampu menggugah spirit tim dalam organisasi melalui penumbuhan antusiasme dan optimism.
- Dimensi yang ketiga disebut sebagai *intellectual stimulation* (stimulasi intelektual). Pemimpin transformasional harus mampu menumbuhkan ide-ide baru, memberikan solusi yang kreatif terhadap berbagai masalah yang dihadapi bawahan, dan memberikan motivasi kepada bawahan untuk mencari pendekatan-pendekatan yang baru dalam melaksanakan tugas-tugas organisasi.
- Dimensi yang terakhir disebut sebagai *individualized consideration* (konsiderasi individu). Dalam dimensi ini, pemimpin transformasional digambarkan sebagai seorang pemimpin yang mau mendengarkan dengan penuh perhatian masukan-masukan bawahan dan secara khusus mau memperhatikan kebutuhan-kebutuhan bawahan.

3. Tugas dan Fungsi Kepemimpinan

Fungsi dan tugas kepemimpinan adalah bagian dari tugas utama yang harus dikerjakan dan dilaksanakan. Keating dalam Pasolong (2013:116-117), mengatakan bahwa tugas kepemimpinan terbagi menjadi 2, yaitu tugas yang berhubungan dengan kelompok dan tugas yang

berhubungan dengan kekompakan dalam kelompok. Tugas kepemimpinan yang berhubungan dengan kelompok, antara lain adalah:

- a) Memulai (*initiating*) yaitu usaha agar kelompok mulai kegiatan atau gerakan tertentu.
- b) Mengatur (*regulating*) yaitu tindakan untuk mengatur arah dan langkah kegiatan kelompok.
- c) Memberitahu (*informating*) yaitu kegiatan memberi informasi, data, fakta, pendapat para anggota dan meminta dari mereka informasi, data, fakta dan pendapat yang diperlukan.
- d) Mendukung (*supporting*) yaitu usaha untuk menerima gagasan, pendapat, usul dari bawah dan menyempurnakannya dengan menambah atau mengurangi untuk digunakan dalam rangka penyelesaian tugas bersama.
- e) Menilai (*evaluating*) yaitu tindakan untuk menguji gagasan yang muncul atau cara kerja yang diambil dengan menunjukkan konsekuensinya dan untung ruginya.
- f) Menyimpulkan (*summizing*) yaitu kegiatan untuk mengumpulkan dan merumuskan gagasan, pendapat dan usul yang muncul, menyingkat lalu menyimpulkannya sebagai landasan untuk memikirkan lebih lanjut.

Sedangkan tugas kepemimpinan yang berhubungan dengan kekompakan dalam kelompok menurut Keating dalam Pasolong (2013:117) antara lain, yaitu:

- a) Mendorong (*encouraging*) yaitu bersikap hangat, bersahabat menerima orang-orang;
- b) Mengungkapkan perasaan (*expressing feeling*) yaitu tindakan menyatakan perasaan terhadap kerja dan kekompakan kelompok, seperti rasa puas, rasa senang, rasa bangga, dan ikut seperasaan dengan orang-orang yang dipimpinnya pada waktu mengalami kesulitan, kegagalan dan lain-lain.
- c) Mendamaikan (*harmonizing*), yaitu tindakan mempertemukan dan mendamaikan pendapat-pendapat berbeda dan menurunkan orang-orang yang bersitegang satu sama lain.
- d) Mengalah (*compromizing*) yaitu kemampuan untuk mengubah dan menyesuaikan pendapat dan perasaan sendiri dengan pendapat perasaan orang-orang yang dipimpinnya.
- e) Memperlancar (*gatekeeping*) yaitu kesediaan membantu mempermudah keikutsertaan anggota dalam kelompok, sehingga semua rela menyumbangkan dan mengungkapkan gagasan-gagasan.
- f) Memasang aturan main (*setting standarts*) yaitu tindakan menyampaikan aturan dan tata tertib yang membantu kehidupan kelompok.

Fungsi pemimpin dalam suatu organisasi memegang peran yang sangat penting bagi keberadaan dan kemajuan organisasi yang bersangkutan. Fungsi kepemimpinan Siagian (2003:48-70) yaitu (1)

Pimpinan sebagai penentu arah, (2) Pimpinan sebagai wakil dan juru bicara organisasi, (3) Pimpinan sebagai komunikator yang efektif, (4) Pimpinan sebagai mediator, dan (5) Pimpinan selaku integrator. Menurut Dimiyati (2014:42), aspek-aspek fungsi kepemimpinan antara lain:

- a) fungsi administrasi, yaitu mengadakan formulasi kebijaksanaan administrasi dan menyediakan fasilitasnya;
- b) fungsi sebagai top manajemen, yaitu mengadakan *planning, organizing, staffing, directing, commanding, controlling*, dsb.

Sedangkan menurut Nawawi dalam Dimiyati (2014:42-43) secara operasional fungsi kepemimpinan dapat dibedakan atas lima fungsi pokok kepemimpinan yaitu sebagai berikut:

- a) Instruktif: pemimpin berfungsi sebagai komunikator yang menentukan apa (isi perintah), bagaimana (cara mengerjakan perintah), kapan (waktu memulai, melaksanakan, dan melaporkan hasilnya), dan dimana (tempat mengerjakan perintah) agar keputusan dapat diwujudkan secara efektif. Oleh karena itu, fungsi orang yang dipimpin hanyalah melaksanakan perintah;
- b) Konsultatif: pemimpin dapat menggunakan fungsi konsultatif sebagai komunikasi dua arah. Hal tersebut digunakan ketika pemimpin dalam usaha menetapkan keputusan yang memerlukan bahan pertimbangan dan berkonsultasi dengan orang-orang yang dipimpinnya.
- c) Partisipasi: dalam menjalankan fungsi partisipasi, pemimpin berusaha mengaktifkan orang-orang yang dipimpinnya, baik dalam pengambilan keputusan maupun dalam melaksanakannya. Setiap anggota kelompok memperoleh kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam melaksanakan kegiatan yang dijabarkan dari tugas-tugas pokok, sesuai dengan posisi masing-masing.
- d) Delegasi: dalam menjalankan fungsi delegasi, pemimpin memberikan pelimpahan wewenang dalam membuat atau menetapkan keputusan.
- e) Pengendalian: fungsi pengendalian berasumsi bahwa kepemimpinan yang efektif harus mampu mengatur aktivitas

anggotanya secara terarah dan dalam koordinasi yang efektif sehingga memungkinkan tercapainya tujuan bersama secara maksimal.

Selain yang dikemukakan tersebut, terdapat pula fungsi-fungsi kepemimpinan yang meliputi:

a) Pengambilan keputusan

Pengambilan keputusan seorang pemimpin sangatlah penting, karena dalam kondisi ketidakpastian dan perubahan-perubahan yang mendadak seorang pemimpin harus dapat mengambil keputusan yang cepat, tepat, praktis, rasional dan bertanggung jawab. Hal ini sesuai dengan pendapat Siagian (2003:38) yang menyatakan bahwa “setiap orang yang menduduki jabatan pemimpin ialah keberanian untuk mengambil keputusan yang cepat, tepat, praktis dan rasional serta memikul tanggung jawab atas akibat dan resiko yang timbul daripada keputusan yang diambalnya”.

Pada hakikatnya, pengambilan keputusan menurut Siagian (2003:39) adalah “suatu pendekatan yang sistematis terhadap suatu masalah yang dihadapi”. Pendekatan yang sistematis itu menyangkut pengetahuan tentang hakikat masalah yang dihadapi itu, pengumpulan fakta dan data yang relevan dengan masalah yang dihadapi, analisis masalah dengan mempergunakan fakta dan data, mencari alternatif pemecahan, menganalisis setiap alternatif sehingga ditemukan alternatif yang paling rasional, dan penilaian dari hasil yang dicapai sebagai akibat keputusan yang diambil.

b) Pemberian motivasi

Fungsi lain dari kepemimpinan di pemerintahan, yang termasuk suatu kepemimpinan adalah motivasi bawahannya, yaitu usaha memberikan dorongan-dorongan agar orang atau pegawai mau bekerja dan bergerak dengan sadar untuk mencapai tujuannya. Hal ini sesuai dengan pendapat Siagian (2003:106) yang menyatakan bahwa penggerakan atau motivasi adalah “keseluruhan proses pemberian dorongan bekerja kepada para bawahan sedemikian rupa sehingga mereka mau bekerja dengan ikhlas demi tercapainya tujuan organisasi dengan efisien dan ekonomis”.

c) Pengawasan

Pengawasan menurut Siagian (2003:112) adalah “proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya”. Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa fungsi pengawasan merupakan salah satu fungsi yang penting yang harus dijalankan oleh pemimpin dalam mencapai tujuan organisasi, karena dengan fungsi ini pemimpin dapat mengetahui apakah pegawai menjalankan tugasnya dengan tertib dan teratur.

C. Konsep Dasar Partisipasi

1. Definisi Partisipasi

Definisi partisipasi banyak dikemukakan oleh berbagai ahli atau lembaga, namun belum ada satu kesepakatan secara pasti mengenai

definisi partisipasi, sedangkan teori-teori yang dipergunakan pada umumnya langsung menyangkut kepada penerapannya atau aplikasinya. Namun ada beberapa pendapat dari beberapa ahli tentang definisi partisipasi seperti yang dikutip Sudriamunawar (2006:46):

- a) Menurut Dirjen PDAM Depdagri:
Partisipasi (masyarakat) adalah keikutsertaan masyarakat dengan sadar dalam suatu program atau kegiatan untuk mencapai hasil yang telah ditetapkan.
- b) Menurut Gordon Allport:
Partisipasi adalah keterlibatan ego atau diri sendiri/pribadi/personalitas (kejiwaan) lebih dari pada hanya jasmaniah/fisik saja.
- c) Menurut Keith Davis:
Partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosional yang mendorong untuk memberi sumbangan kepada tujuan atau cita-cita kelompok dan turut bertanggung jawab.
- d) Menurut Santoso S. Hamidjojo:
Partisipasi berarti: a) turut memikul beban pembangunan, b) menerima kembali hasil pembangunan dan bertanggung jawab terhadapnya, c) terwujudnya kreatifitas dan oto aktifitas.
- e) Menurut Rahardjo Adisasmita:
Partisipasi adalah keterlibatan dan pelibatan anggota masyarakat dalam pembangunan, meliputi kegiatan dalam perencanaan dan pelaksanaan (implementasi) program/proyek pembangunan yang dikerjakan di masyarakat lokal dan merupakan aktualisasi, kesediaan dan kemauan masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi terhadap implementasi program pembangunan.

Menurut Rasyad (2003), partisipasi merupakan keikutsertaan seseorang atau kelompok pada kegiatan persiapan, pelaksanaan, maupun tindak lanjut dan pemeliharaan hasil-hasilnya. Partisipasi warga dibedakan menjadi 3, yakni:

1. Partisipasi Perorangan
Partisipasi perorangan merupakan keikutsertaan seseorang aktif membantu usaha yang dilaksanakan dengan memberikan dana, ikut mengurusnya, atau bentuk bantuan lain berdasarkan kesadaran, niat dan tanggung jawabnya sendiri.

2. Partisipasi Kelompok

Partisipasi kelompok merupakan keikutsertaan kelompok-kelompok sosial dalam pengembangan masyarakat baik kelompok keluarga, kelompok pemuda, kelompok wanita, maupun kelompok-kelompok sosial.

3. Partisipasi Seluruh Masyarakat

Partisipasi seluruh masyarakat merupakan keikutsertaan masyarakat desa, masyarakat bangsa sebagai suatu kesatuan terhadap usaha-usaha yang merupakan program masyarakat desa.

Dari pendapat yang telah dikemukakan oleh para ahli maka dapat disimpulkan definisi partisipasi adalah *“keterlibatan atau keikutsertaan masyarakat terhadap kegiatan-kegiatan atau kepentingan yang berorientasi untuk mencapai tujuan bersama”*. Partisipasi masyarakat yang tinggi akan mempunyai pengaruh yang besar terhadap suatu program pembangunan. Partisipasi masyarakat juga turut memberikan andil dalam tercapai atau tidaknya suatu program pembangunan yang telah direncanakan sebelumnya. Bahkan suatu program pembangunan yang tidak didukung oleh partisipasi masyarakat akan tidak mempunyai arti apa-apa, artinya hasil pembangunan tersebut tidak akan dapat dinikmati dalam waktu yang lama bahkan lebih jauh lagi hasil pembangunan itu tidak akan bertahan lama karena tidak mendapat dukungan dari warga setempat.

2. Bentuk dan Jenis Partisipasi

Menurut pendapat Adisasmita (2006:53) yang mengemukakan tentang berbagai bentuk dan jenis partisipasi yang telah berkembang adalah sebagai berikut:

- a) Partisipasi dalam dunia usaha
- b) Partisipasi dalam bidang sosial ekonomi seperti pendidikan, pelayanan kesehatan, angkutan dan jenis-jenis lain.

- c) Partisipasi dalam proses perencanaan pembangunan seperti yang dilakukan LPM dan sebagainya.
- d) Partisipasi karena dorongan batin untuk turut memikirkan permasalahan pembangunan, seperti yang dilakukan oleh media massa dan sebagainya.
- e) Partisipasi kelompok profesional dan kelompok minat karena ingin menyumbangkan kemampuannya kepada masyarakat yang miskin, menderita, tertinggal dan terpinggirkan seperti dilakukan oleh LSM.
- f) Partisipasi yang telah lama melembaga di tengah tradisi masyarakat, seperti gotong royong, banjar desa, rembug desa, dan lain-lain.

Selain itu, berdasarkan sistem dan mekanisme partisipasi, Cohen dan Uphoff dalam Dwiningrum (2010: 61), membedakan partisipasi atas 4 jenis:

- a) *Participation in decision making*: Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan dan kebijakan organisasi. Partisipasi dalam bentuk ini berupa pemberian kesempatan kepada masyarakat dalam mengemukakan pendapatnya untuk menilai suatu rencana atau program yang akan ditetapkan.
- b) *Participation in implementation*: Keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan operasional pembangunan berdasarkan program yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaan program pembangunan, bentuk partisipasi masyarakat dapat dilihat dari jumlah (banyaknya) yang aktif berpartisipasi, bentuk-bentuk yang dipartisipasikan misalnya tenaga, bahan, uang, semuanya atau sebagian-sebagian, partisipasi langsung atau tidak langsung, semangat berpartisipasi, sekali-sekali, atau berulang-ulang.
- c) *Participation in benefits*: Partisipasi masyarakat dalam menikmati atau memanfaatkan hasil-hasil pembangunan yang dicapai dalam pelaksanaan pembangunan. Misalnya: jalan, jembatan, gedung, air minum, dan berbagai sarana serta prasarana sosial.
- d) *Participation in evaluation*: Partisipasi masyarakat dalam bentuk keikutsertaan menilai serta mengawasi kegiatan pembangunan serta hasil-hasilnya.

Bentuk partisipasi yang diberikan masyarakat dalam tahap pembangunan ada beberapa bentuk. Menurut Ericson dalam Slamet

(1994:89), bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan terbagi menjadi 3 tahap, yaitu:

- a) Partisipasi di dalam tahap perencanaan (*idea planning stage*). Partisipasi pada tahap ini maksudnya adalah pelibatan seseorang pada tahap penyusunan rencana dan strategi dalam penyusunan kepanitiaan dan anggaran pada suatu kegiatan/proyek. Masyarakat berpartisipasi dengan memberikan usulan, saran, dan kritik melalui pertemuan-pertemuan yang diadakan.
- b) Partisipasi di dalam tahap pelaksanaan (*implementation stage*). Partisipasi pada tahap ini maksudnya adalah pelibatan seseorang pada tahap pelaksanaan pekerjaan suatu proyek. Masyarakat disini dapat memberikan tenaga, uang ataupun material/barang serta ide-ide sebagai salah satu wujud partisipasinya pada pekerjaan tersebut.
- c) Partisipasi di dalam pemanfaatan (*utilitazion stage*). Partisipasi pada tahap ini maksudnya adalah pelibatan seseorang pada tahap pemanfaatan suatu proyek setelah proyek tersebut selesai dikerjakan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini berupa tenaga dan uang untuk mengoperasikan dan memelihara proyek yang telah dibangun.

3. Partisipasi Petani dalam Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)

Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan adalah sebuah program peningkatan kesejahteraan masyarakat, yang 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 anggota, baik petani pemilik, petani penggarap, buruh tani maupun rumah tangga tani. Dana tersebut disalurkan melalui Gapoktan kepada kelompok tani dan diteruskan ke petani yang membutuhkannya.

Usaha untuk mencapai tujuan tersebut, salah satunya tidak terlepas dari adanya partisipasi petani dalam berbagai kegiatan yang telah direncanakan.

Partisipasi petani pada program pengembangan usaha agribisnis perdesaan (PUAP) diharapkan dapat mendorong terwujudnya tujuan diadakannya program. Namun dalam pelaksanaannya partisipasi petani dalam mengikuti setiap kegiatan dipengaruhi oleh karakteristik sosial ekonomi petani. Karakteristik yang mempengaruhi petani dalam berpartisipasi adalah karakteristik sosial ekonomi yaitu meliputi pendidikan, luas lahan, status keanggotaan, lama berusaha tani, umur dan frekuensi mengikuti penyuluhan. Partisipasi tersebut akan mendorong beberapa aspek yang perlu ditingkatkan yaitu tingkat partisipasi dalam program PUAP serta hubungan karakteristik sosial ekonomi petani dengan pelaksanaan program PUAP.

Hernanto dalam Rajagukguk (2012) mengemukakan bahwa partisipasi terhadap kegiatan yang dijalankan dalam sebuah program dipengaruhi oleh karakteristik sosial ekonomi. Faktor sosial ekonomi adalah faktor yang menyangkut kepentingan petani ke arah peningkatan kesejahteraan. Karakteristik sosial ekonomi merupakan faktor-faktor yang berhubungan dengan tingkat partisipasi yang berasal dari petani itu sendiri.

Karakteristik sosial ekonomi tersebut meliputi:

a) Tingkat pendidikan

Tingkat pendidikan petani akan mempengaruhi cara berfikir yang diterapkan pada usaha taninya, yaitu dalam rasionalitas usaha dan

kemampuan memanfaatkan setiap kesempatan ekonomi yang ada. Mardikanto dalam Iwan (2010) menerangkan, pendidikan merupakan proses timbal balik dari setiap pribadi manusia dalam penyesuaian dirinya dengan alam semesta.

b) Luas lahan

Menurut Kuswardhani (1998) yang dikutip oleh Iwan (2010), luas lahan akan menentukan partisipasi petani terhadap proyek. Luas sempitnya lahan yang dikuasai akan mempengaruhi anggota untuk mengolah lahan.

c) Pengalaman bertani

Menurut Soekartawi dalam Rajagukguk (2012), pengalaman seseorang dalam berusaha tani berpengaruh dalam menerima inovasi dari luar. Petani yang sudah lama bertani akan lebih mudah menerapkan inovasi daripada petani pemula atau petani baru. Petani yang sudah lama berusaha tani akan lebih mudah menerapkan anjuran penyuluhan demikian pula dengan penerapan teknologi.

d) Umur petani

Umur berhubungan dengan kemampuan seseorang dalam menerima yang baru. Menurut Ajiswarman dalam Rajagukguk (2012), orang yang masuk pada golongan tua cenderung selalu bertahan dengan nilai-nilai yang lama sehingga diperkirakan sulit menerima hal-hal yang bersifat baru. Orang yang berusia lebih tua mempunyai

partisipasi yang lebih rendah dibandingkan dengan orang yang berusia muda.

e) Frekuensi mengikuti penyuluhan

Menurut Soekartawi dalam Rajagukguk (2012), agen penyuluhan dapat membantu petani memahami besarnya pengaruh struktur sosial ekonomi dan teknologi untuk mencapai kehidupan yang lebih baik dan menemukan cara mengubah struktur atas situasi yang menghalangi untuk mencapai tujuan tersebut. Semakin tinggi frekuensi petani mengikuti penyuluhan maka keberhasilan penyuluhan pertanian yang disampaikan semakin tinggi pula.

f) Jumlah tanggungan

Semakin banyak anggota keluarga akan semakin besar pula beban hidup yang akan ditanggung atau harus dipenuhi. Jumlah anggota keluarga akan mempengaruhi keputusan petani dalam berusahatani (Soekartawi dalam Rajagukguk, 2012).

4. Kendala-Kendala Untuk Meningkatkan Partisipasi

Dalam upaya mengembangkan dan meningkatkan partisipasi masyarakat khususnya oleh petani, ada beberapa kendala yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam pelaksanaan sebuah kebijakan ataupun sebuah program untuk peningkatan partisipasi dalam penyelenggaraan pembangunan. Menurut Sutrisno dalam Suparjan dan Hempri Suyatno (2003:56-57), beberapa hal yang menyebabkan terhambatnya partisipasi

masyarakat dalam pembangunan yaitu: *pertama*, belum ada satu kesepahaman konsep partisipasi oleh pihak perencana dan pihak pelaksana pembangunan. Definisi yang berlaku di lingkungan perencana dan pelaksana pembangunan, partisipasi diartikan sebagai kemauan rakyat untuk mendukung secara mutlak program-program pemerintah yang dirancang dan ditentukan tujuannya oleh pemerintah. Hambatan *kedua* adalah reaksi yang datang dari masyarakat terkait dengan kemauan masyarakat untuk tidak berpartisipasi dalam pembangunan.

Menurut Sastropetro (1986:20), ada lima unsur penting yang menentukan gagal dan berhasilnya partisipasi, yaitu:

- a) Komunikasi yang menumbuhkan pengertian yang efektif atau berhasil;
- b) Perubahan sikap, pendapat, dan tingkah laku yang diakibatkan oleh pengertian yang menumbuhkan kesadaran;
- c) Kesadaran yang didasarkan pada perhitungan dan pertimbangan;
- d) Kesiediaan melakukan sesuatu yang tumbuh dari dalam lubuk hati sendiri tanpa dipaksa orang lain;
- e) Adanya rasa tanggung jawab terhadap kepentingan bersama.

Menuru Sunarti (2003: 29), hambatan-hambatan yang dapat ditemui dalam pelaksanaan partisipasi oleh masyarakat yang bersangkutan, antara lain adalah sebagai berikut:

- a) Kemiskinan: hambatan ini merupakan faktor yang mendasar karena dengan kemiskinan seseorang akan lebih banyak berpikir untuk melakukan sesuatu yang mungkin saja tidak menguntungkan bagi diri atau kelompoknya;

b) Pola masyarakat yang heterogen. Hal tersebut akan mengakibatkan timbulnya persaingan dan prasarangka dalam sistem masyarakat yang ada.

c) Sistem birokrasi.

Dengan hambatan atau kendala dalam peningkatan partisipasi, pemerintah juga perlu mencari cara untuk membangkitkan partisipasi. Usaha untuk menggerakkan partisipasi masyarakat merupakan suatu keharusan dalam membangun suatu masyarakat. Menurut Kusnaedi (1995:48) partisipasi masyarakat dapat dibangkitkan melalui upaya-upaya antara lain sebagai berikut:

- a) Menggunakan prinsip pertukaran dasar (*basic exchange principles*), yaitu melalui pendekatan timbal balik manfaat yang diterima langsung oleh masyarakat. Semakin banyak manfaat yang diduga akan semakin kuat pihak itu terlibat dalam kegiatan.
- b) Memberikan bimbingan dan kepercayaan kepada masyarakat melalui lembaga kemasyarakatan dengan memperhatikan kondisi sosial sehingga memotivasi masyarakat semakin kuat untuk berpartisipasi.

D. Lurah dan Kelurahan dalam Organisasi Pemerintahan

1. Tugas dan Kewajiban Lurah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 127 ayat (1) Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah, ayat (2) kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota, ayat (3) selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) lurah mempunyai tugas:

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintah kelurahan;
- b. Pemberdayaan Masyarakat;
- c. Pelayanan Masyarakat
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, dan
- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas umum.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 tentang Pedoman Aparatur Pemerintah Kelurahan pada Pasal 4:

- a. Lurah mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah pembangunan dan kemasyarakatan
- b. Lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota.

- c. Urusan pemerintahan disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas.
- d. Pelimpahan urusan pemerintahan disertai dengan sarana, prasarana, pembiayaan dan personil.
- e. Pelimpahan urusan pemerintahan ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman kepada Peraturan Menteri.

Berdasarkan Peraturan Wali Kota Malang Nomor 71 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Kelurahan, Kelurahan mempunyai fungsi:

- a. penyusunan dan pelaksanaan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja);
- b. pelaksanaan kegiatan pemerintahan Kelurahan;
- c. penyelenggaraan kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- d. pengkoordinasian kegiatan pembangunan;
- e. pemberdayaan masyarakat;
- f. pelayanan masyarakat;
- g. penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- h. pemeliharaan sarana dan prasarana pelayanan umum;
- i. pembinaan lembaga kemasyarakatan;
- j. pelaksanaan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan di Kelurahan;

- k. pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM); penyusunan dan pelaksanaan Standar Pelayanan Publik (SPP);
- l. pelaksanaan fasilitasi pengukuran Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan/atau pelaksanaan pengumpulan pendapat pelanggan secara periodik yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas layanan;
- m. pengelolaan pengaduan masyarakat;
- n. pengelolaan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, rumah tangga, perlengkapan, kehumasan, kepustakaan dan kearsipan;
- o. penyampaian data hasil pembangunan dan informasi lainnya terkait layanan publik secara berkala melalui web site Pemerintah Daerah;
- p. pengevaluasian dan pelaporan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi;
- q. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai tugas dan fungsinya

2. Kedudukan Lurah dan Kelurahan Dalam Struktur Organisasi Pemerintahan

Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah Kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki hak mengatur

wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan.

Menurut Peraturan Wali Kota Malang Nomor 71 Tahun 2008 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Kelurahan yang dimaksud dengan Kelurahan pada Pasal 2 ayat (1) adalah “Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah dalam wilayah Kecamatan”. Secara struktural pada Pasal 2 ayat (2), “Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipimpin oleh Lurah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Camat”.

Pada Pasal 4 ayat (1), susunan organisasi kelurahan terdiri dari:

- a. Lurah;
- b. Sekretaris Kelurahan;
- c. Seksi Pemerintahan, Ketentraman dan Ketertiban Umum;
- d. Seksi Pemberdayaan Masyarakat dan Pembangunan;
- e. Seksi Kesejahteraan Masyarakat;
- f. Seksi Pelayanan Umum;
- g. Kelompok Jabatan Fungsional.

Lurah menerima pelimpahan sehingga kewenangan pemerintahan dari camat, sehingga otomatis bertanggung jawab pada camat. Untuk mengatur struktur Pemerintahan Daerah, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 yang mengatur tentang

organisasi peraturan daerah. Mengenai struktur pemerintah kelurahan diatur dalam Pasal 18 sebagai berikut:

- a. Kelurahan merupakan perangkat kecamatan yang dipimpin oleh kepala kelurahan yang disebut lurah yang berada dibawah kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat.
- b. Lurah diangkat dari PNS yang memenuhi persyaratan oleh Bupati/Walikota atas usul Camat.
- c. Lurah menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Camat.
- d. Pembentukan Kelurahan ditetapkan dengan peraturan daerah.
- e. Kelurahan terdiri dari Lurah, Sekretaris Lurah, dan sebanyak-banyaknya 4 seksi.
- f. Pedoman mengenai organisasi kelurahan ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendapat persetujuan menteri yang bertanggung jawab di bidang Pendayagunaan Aparatur Negara.

E. Konsep Dasar Pertanian

1. Definisi Pertanian

Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan Pasal 1 menyebutkan bahwa “Pertanian yang mencakup tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, dan peternakan yang selanjutnya disebut pertanian adalah seluruh kegiatan yang meliputi usaha hulu, usaha tani, agroindustri,

pemasaran, dan jasa penunjang pengelolaan sumber daya alam hayati dalam agroekosistem yang sesuai dan berkelanjutan, dengan bantuan teknologi, modal, tenaga kerja, dan manajemen untuk mendapatkan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat”.

Pertanian dalam arti luas (*Agriculture*), dari sudut pandang bahasa (etimologi) terdiri atas dua kata, yaitu *agri* atau *ager* yang berarti tanah dan *culture* atau *colere* yang berarti pengelolaan. Jadi pertanian dalam arti luas (*Agriculture*) diartikan sebagai kegiatan pengelolaan tanah. Pengelolaan ini dimaksudkan untuk kepentingan kehidupan tanaman dan hewan, sedangkan tanah digunakan sebagai wadah atau tempat kegiatan pengelolaan tersebut, yang kesemuanya itu untuk kelangsungan hidup manusia.

Pertanian dalam pengertian yang luas mencakup semua kegiatan yang melibatkan pemanfaatan makhluk hidup (termasuk tanaman, hewan, dan mikrobia) untuk kepentingan manusia. Dalam arti sempit, pertanian juga diartikan sebagai kegiatan pemanfaatan sebidang lahan untuk membudidayakan jenis tanaman tertentu, terutama yang bersifat semusim. Usaha pertanian diberi nama khusus untuk subjek usaha tani tertentu. Kehutanan adalah usaha tani dengan subjek tumbuhan (biasanya pohon) dan diusahakan pada lahan yang setengah liar atau liar (hutan). Selain itu, pertanian dalam arti sempit atau biasa yang disebut sebagai pertanian rakyat adalah “suatu sistem pertanian yang dikelola oleh rakyat pada

lahan/tanah garapan seseorang untuk memenuhi kebutuhan makanan/pangan dalam negeri” (Shinta, 2011:8).

Usaha tani (*farming*) adalah bagian inti dari pertanian karena menyangkut sekumpulan kegiatan yang dilakukan dalam budidaya. Menurut Kadarsan dalam Shinta (2011:1), “usahatani adalah suatu tempat dimana seseorang atau sekumpulan orang berusaha mengelola unsure-unsur produksi seperti alam, tenaga kerja, modal dan keterampilan dengan tujuan berproduksi untuk menghasilkan sesuatu di lapangan pertanian”.

2. Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan)

Di dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 01/Permentan/OT.140/1/2014 tentang Pedoman Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan Tahun Anggaran 2014, Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) didefinisikan sebagai kumpulan beberapa kelompok tani yang bergabung dan bekerjasama untuk meningkatkan skala ekonomi dan efisiensi usaha yang menerima dana BLM PUAP. Gapoktan terdiri atas kelompok tani yang ada dalam wilayah suatu wilayah administrasi desa atau yang berada dalam satu wilayah aliran irigasi petak pengairan tersier.

Menurut Syahyuti (2007), Gapoktan adalah gabungan dari beberapa kelompok tani yang melakukan usaha agribisnis di atas prinsip kebersamaan dan kemitraan sehingga mencapai peningkatan produksi dan pendapatan usahatani bagi anggotanya dan petani lainnya. Pengembangan Gapoktan dilatarbelakangi oleh kenyataan kelemahan aksesibilitas petani terhadap berbagai kelembagaan layanan usaha, misalnya lemah terhadap

lembaga keuangan, terhadap lembaga pemasaran, terhadap lembaga penyedia sarana produksi pertanian serta terhadap sumber informasi. Pada prinsipnya, lembaga Gapoktan diarahkan sebagai sebuah kelembagaan ekonomi, namun diharapkan juga mampu menjalankan fungsi-fungsi lainnya serta memiliki peran penting terhadap pertanian.

Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) merupakan organisasi petani di perdesaan yang dibentuk secara musyawarah dan mufakat untuk meningkatkan skala ekonomi dan efisiensi usaha. Gapoktan dibentuk atas dasar: (1) Kepentingan yang sama di antara para anggotanya; (2) Berada pada kawasan usahatani yang menjadi tanggung jawab bersama di antara para anggotanya; (3) Mempunyai kader pengelola yang berdedikasi untuk menggerakkan para petani; (4) Memiliki kader atau pemimpin yang diterima oleh petani lainnya; (5) Mempunyai kegiatan yang dapat dirasakan manfaatnya oleh sebagian besar anggotanya, dan (6) Adanya dorongan atau motivasi dari tokoh masyarakat setempat (Kementrian Pertanian, 2010).

Penggabungan kelompok tani diarahkan pada peningkatan kemampuan setiap kelompok tani dalam melaksanakan fungsinya, peningkatan kemampuan para anggota dalam mengembangkan agribisnis, penguatan kelompok tani menjadi organisasi petani yang kuat dan mandiri. Kelompok tani yang berkembang bergabung ke dalam Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan). Gapoktan yang kuat dan mandiri dicirikan antara lain (Hidayati , 2011) :

- a. Adanya pertemuan atau rapat anggota atau rapat pengurus yang diselenggarakan secara berkala atau berkesinambungan.
- b. Disusunnya rencana kerja Gapoktan secara bersama dan dilaksanakan oleh para pelaksana sesuai dengan kesepakatan bersama dan setiap akhir pelaksanaan dilakukan evaluasi secara partisipasi.
- c. Memiliki aturan atau norma tertulis yang disepakati dan ditaati bersama.
- d. Memiliki pencatatan atau pengadministrasian setiap anggota organisasi yang rapi.
- e. Memfasilitasi kegiatan-kegiatan usaha bersama di sektor hulu dan hilir.
- f. Memfasilitasi usaha tani secara komersial dan berorientasi pasar.
- g. Sebagai sumber serta pelayanan informasi dan teknologi untuk usaha para petani umumnya dan anggota kelompok tani khususnya
- h. Adanya jalinan kerjasama antara Gapoktan dan pihak lain.
- i. Adanya pemupukan modal usaha baik iuran dari anggota atau penyisihan hasil usaha atau kegiatan Gapoktan.

3. Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)

Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan merupakan program yang dicanangkan oleh Presiden sejak tahun 2008. Program PUAP ini dilaksanakan oleh Kementerian Pertanian dan dilakukan secara terintegrasi dengan program PNPM-Mandiri (Kementerian Pertanian, 2010). PUAP merupakan bentuk fasilitas bantuan modal usaha untuk petani anggota, baik petani pemilik, petani penggarap, buruh tani maupun rumah tangga tani. Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) merupakan kelembagaan tani pelaksana PUAP untuk penyaluran bantuan modal usaha bagi anggota.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 01/Permentan/OT.140/1/2014 tentang Pedoman Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan Tahun Anggaran 2014, definisi

Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) adalah “bagian dari pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri) melalui bantuan modal usaha Gabungan Kelompok Tani dalam menumbuhkembangkan usaha agribisnis sesuai dengan potensi pertanian desa sasaran”. Program PUAP merupakan kebijakan pemerintah dalam menggalakkan program pemberdayaan masyarakat pertanian untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Pemerintah memberikan bantuan modal untuk kegiatan usaha di bidang agribisnis yang sesuai dengan potensi desa/kelurahan sasaran, selain itu nantinya juga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Pedoman Umum PUAP, 2014).

Tujuan Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (Permentan 01/2014):

- a. mengurangi kemiskinan dan pengangguran melalui pertumbuhan dan pengembangan kegiatan usaha agribisnis di perdesaan sesuai dengan potensi wilayah;
- b. meningkatkan kemampuan pelaku usaha agribisnis, pengurus Gapoktan, penyuluh dan PMT;
- c. memberdayakan kelembagaan petani dan ekonomi perdesaan untuk pengembangan kegiatan usaha agribisnis; dan
- d. meningkatkan fungsi kelembagaan ekonomi petani menjadi jejaring mitra lembaga keuangan dalam rangka akses ke permodalan.

Sasaran Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (Permentan 01/2014):

- a. berkembangnya usaha agribisnis di desa miskin 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 petani yang memiliki siklus usaha harian, mingguan, maupun musiman.

Indikator Keberhasilan *Output* antara lain (Permentan 01/2014):

- a. tersalurkannya dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PUAP 2014 kepada petani, buruh tani dan rumah tangga tani miskin anggota Gapoktan sebagai modal untuk melakukan usaha produktif pertanian; dan
- b. terlaksananya fasilitasi penguatan kapasitas dan kemampuan sumber daya manusia pengelola Gapoktan, Penyuluh dan PMT.

Indikator Keberhasilan *Outcome* antara lain (Permentan 01/2014):

- a. meningkatnya kemampuan Gapoktan dalam memfasilitasi dan mengelola bantuan modal usaha untuk petani anggota baik petani pemilik penggarap, buruh tani maupun rumah tangga tani;
- b. meningkatnya jumlah petani, buruh tani dan rumah tangga tani yang mendapatkan bantuan modal usaha; dan

- c. meningkatnya aktivitas kegiatan usaha agribisnis (hulu, budidaya dan lahir) di perdesaan.

Indikator *benefit* dan *Impact* antara lain (Permentan 01/2014):

- a. berkembangnya usaha agribisnis di perdesaan;
- b. berfungsinya Gapoktan sebagai lembaga ekonomi di perdesaan yang dimiliki dan dikelola oleh petani; dan
- c. berkurangnya jumlah petani miskin dan pengangguran di perdesaan.

Pelaksanaan Kegiatan PUAP (Permentan 01/2014):

- a. Identifikasi dan verifikasi usulan Desa/Kelurahan calon lokasi serta Gapoktan calon penerima dana BLM PUAP 2014;
- b. Verifikasi, pemberkasan, dan penetapan Desa/Gapoktan penerima dana BLM PUAP 2014;
- c. Pelatihan bagi fasilitator (Penyuluh dan PMT) serta pembekalan pengetahuan tentang PUAP serta pembekalan pengetahuan tentang PUAP bagi pengurus Gapoktan;
- d. Rekrutmen dan pelatihan bagi PMT;
- e. Sosialisasi dan koordinasi kegiatan PUAP;
- f. Pendampingan;
- g. Penyaluran BLM PUAP 2014;
- h. Pembinaan dan Pengendalian
- i. Pengawasan; dan
- j. Evaluasi dan Pelaporan.