

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada abad ke-20 dan memasuki abad ke-21 berbagai jenis organisasi (termasuk organisasi niaga, organisasi di lingkungan pendidikan, organisasi di lingkungan pemerintahan, organisasi nirlaba) akan menghadapi perubahan dalam variasi, intensitas dan cakupan yang belum pernah dialami sebelumnya. Tuntutan untuk melakukan perubahan dapat timbul dari dua sumber, yaitu dari organisasi itu sendiri dan dari lingkungannya. Saat menghadapi masa depan, berbagai jenis organisasi tersebut hanya akan berkembang dan maju apabila cepat tanggap terhadap perubahan yang pasti akan terjadi (Siagian dalam Nawawi, 2008).

Sebuah organisasi tengah menghadapi arus perubahan membutuhkan strategi yang tepat dalam pengelola perubahan tersebut. Salah satu hal yang memegang peran penting adalah pemimpin, berjalannya organisasi dalam menghadapi arus perubahan akan sangat bergantung pada pola atau model kepemimpinan yang diterapkan dalam organisasi yang dipimpinnya. Bibeault's (dalam Sarros, Cooper, Santora. 2008) mengatakan bahwa kepemimpinan dan strategi memiliki hubungan yang kuat, kepemimpinan merupakan faktor penting dalam menyukseskan strategi perubahan.

Sejak kebijakan desentralisasi diterapkan awal 2001 hingga saat ini, boleh dikatakan setiap daerah (kota dan kabupaten) belum lepas dari situasi transisional, yaitu transisi dari era sentralistik yang kental dengan praktik *bureaucratic otoritarian*

dan korporatisme negara menuju era demokratisasi dan *good governance*. Proses transisi itu berjalan dengan dinamika yang penuh antusiasme sekaligus ambiguitas, terutama karena berbagai kompleksitas dan involusi praktik desentralisasi akibat tidak matangnya desain desentralisasi yang dipersiapkan dengan baik pascareformasi 1998. Kebijakan desentralisasi dipercaya meningkatkan proses demokratisasi di aras lokal yang umumnya terjadi secara gradual atau transisional (Donnelly, 1997)

Harus diakui, bahwa mekanisme pilkada secara langsung yang diadopsi oleh UU No 32 tahun 2004 merupakan salah satu langkah maju dalam kebijakan desentralisasi dan proses demokratisasi di Indonesia. Penelitian Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) tahun 2006 mengungkapkan, dari 226 pilkada di Indonesia pada periode 2005-2006, ternyata 68 persen dukungan terhadap kepala daerah terpilih rata-rata berada pada level di bawah 51 persen. Kondisi seperti itu boleh dikatakan merupakan indikasi yang menunjukkan apatisme masyarakat terhadap kualitas kepemimpinan daerah hasil pilkada langsung.

Menurut Zuhro (dalam Utami dan Usman 2006), deligitimasi kepemimpinan daerah dipicu oleh beberapa sebab, diantaranya adalah rendahnya kepercayaan terhadap partai politik (Parpol) peserta Pilkada, fragmentasi pemilih akibat politik uang (*money politics*), dan apatisme masyarakat terhadap kualitas pemimpin yang ditawarkan oleh Parpol.

Pada saat fenomena delegitimasi kepemimpinan di daerah, muncul sebuah pertanyaan penting, yaitu seberapa jauh kemungkinan untuk menghadirkan model

kepemimpinan daerah yang mampu mendorong arah perubahan secara transformatif dalam praktik desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Kota Surakarta yang lebih dikenal dengan nama kota Solo berdiri pada tahun 1745, merupakan kota terbesar ke-10 di Indonesia setelah Yogyakarta ([wikipedia.com](http://wikipedia.com)). Bentuk pemerintah di Surakarta adalah Pemerintahan Kota (PEMKOT) berdasarkan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, UU Nomor 32 Tahun 2004, sampai sekarang ([Portal Kota Surakarta: surakarta.go.id](http://Portal Kota Surakarta: surakarta.go.id)).

Surakarta saat ini dipimpin oleh Walikota dan Wakil Walikota hasil Pilkada langsung tahun 2005 menunjukkan fenomena yang berbeda dari beberapa kasus desentralisasi daerah yang lain. Sebagai kota besar sebagaimana kota-kota besar lainnya, Surakarta menghadapi arus perubahan dalam segi ekonomi, sosial, pendidikan, dan politik. Hal ini bisa dilihat dari pusat-pusat berdagangan di Surakarta (BTC, PGS, pasar Klewer, pasar Gede), perguruan tinggi negeri dan swasta yang berdiri, serta atmosfer politik yang sangat dinamis. Selain itu Surakarta merupakan basis massa bagi partai-partai besar baik yang berhaluan nasionalis atau Islamis. Selain itu Surakarta merupakan pusat pergerakan agama baik Islam, Kristen, Katholik, Kejawen, Teosofisme juga terdapat dua buah keraton di kota Surakarta yaitu Keraton Mangkunegaran dan Keraton Kasunanan, hal ini menandakan bahwa kota Surakarta pernah menjadi pusat pemerintahan sebuah kerajaan.

Berdasarkan data BPS kota Surakarta tahun 2011, Kota Surakarta berpenduduk 501.650 jiwa ([Surakarta.bps.go.id](http://Surakarta.bps.go.id)), pada tanggal 14-15 Mei 1998

terjadi perusakan dan pembakaran oleh massa dan menimbulkan kerugian seluruhnya mencapai 457 milyar berawal dari isu politik yang melebar pada isu rasial (Solo Pos 15 Mei 2000). Beberapa bulan setelah Mei pada penghujung tahun 1998 terjadi kembali perusakan dan pembakaran pos polisi dan rambu-rambu lalu lintas oleh para pemuda yang marah ditertibkan polisi saat balapan liar. Kerusakan kembali terjadi pada Oktober 1999 seiring gagalnya Megawati memenangi pemilihan presiden dalam Sidang Umum MPR. Balaikota, kantor pembantu gubernur, sejumlah kantor bank, serta fasilitas-fasilitas publik lainnya rata dengan tanah setelah dibakar massa pada hari itu juga. Sebutan kota rawan konflik semakin melekat bagi Solo (matabumi.com).

Sejarawan Solo Sudarmono, mencatat sejak 1965 hingga 1999 telah terjadi 8 kali kerusuhan berskala kecil maupun besar di kota pusat kebudayaan Jawa tersebut (matabumi.com). Hal ini menunjukkan bahwa Surakarta sempat menjadi Kota yang mati karena matinya pusat-pusat perekonomian pasca kerusuhan dan meninggalkan trauma yang mendalam bagi warga Surakarta serta meninggalkan permasalahan baru yakni meningkatnya tingkat pengangguran dan penataan kembali tata kota.

Kerusuhan 1998 dan krisis ekonomi yang berkepanjangan menjadi faktor terus meningkatnya jumlah pedagang kaki lima (PKL). Peningkatan itu sebagai dampak negatif dari pemerintah yang tidak mampu menyediakan lapangan pekerjaan guna menampung tenaga kerja yang jumlahnya sangat banyak. Krisis berkepanjangan yang berdampak pada banyaknya angka pemutusan hubungan kerja (PHK) pada industri khususnya di Solo dan kabupaten sekitarnya, menjadikan usaha PKL menjadi pilihan memungkinkan untuk bertahan hidup. Jumlah pedagang kaki

lima (PKL) di Kota Solo meningkat sangat pesat dalam dua tahun terakhir. Jika pada tahun 2003 tercatat 3.834 PKL, pada pendataan akhir tahun 2005 PKL di Kota Solo sudah mencapai 5.817 PKL atau meningkat 51,7 %. (Tempo Interaktif edisi Sabtu, 18 Februari 2006). PKL setelah penataan pada tahun 2011 berjumlah 2.950 PKL (Surakarta.bps.go.id). Separuh dari jumlah sebelumnya setelah relokasi statusnya menjadi pedagang pasar.

Awal mula menjamurnya PKL terjadi ketika krisis mendera pada awal 1998 pemerintahan Habibie meminta pemilik lahan terbuka agar bisa digunakan rakyat kecil yang ter-PHK untuk membuka usaha. Sejak saat itu, tidak hanya Solo, namun di seluruh Indonesia menjamur PKL. Kota Solo sebagai hutan PKL, diberbagai sudut kota PKL menjadi keluhan karena seenaknya mengaveling trotoar, tempat terbuka, pojok bangunan, dan sebagainya. Tidak hanya tenda, pedagang kaki lima membangun bangunan semipermanen, bahkan bangunan permanen (Suara Merdeka, Rubrik Sala Edisi Kamis, 24 Februari 2005)

Menjamurnya PKL seluruh sudut kota mengakibatkan semakin berkurangnya *public space* sebagai ruang masyarakat untuk saling berinteraksi sosial. Pemandangan yang kumuh menyebabkan timbulnya masalah kesehatan, keindahan tata kota dan kriminalitas di kota serta mengganggu pengguna jalan yang terdapat bangunan atau tenda-tenda tempat berjualan para PKL.

Proses penertiban pedagang kaki lima sebagai usaha menata ruang kota lebih banyak diwarnai dengan kerusuhan dan kekerasan dalam pelaksanaannya. Berdasarkan survey LSI (Lembaga Survei Indonesia) di Makassar penataan

pedagang kaki lima cenderung semrawut dan masih meninggalkan masalah seperti semakin memperparah kemacetan, dan kebersihan kota yang dinilai semakin kotor (makassarterkini.com). Proses penertiban dan penataan pedagang kaki lima lain di Cibinong yang menggunakan aparat gabungan SATPOL PP, Komando Rayon Militer, dan kepolisian setempat untuk membongkar paksa gerobak pedagang kaki lima dan bangunan liar yang ada. Pembongkaran ini diwarnai perlawanan dari pedagang kaki lima dan tangisan histeris (Tempo Interaktif, edisi Kamis, 11 Februari 2010).

Surakarta ada warna berbeda dalam proses penertiban dan penataan pedagang kaki lima, jika di kota-kota lain PKL dikejar-kejar dan menjadi obyek pengusuran Satuan Polisi Pamong Praja, di Solo sebaliknya. Sebelum direlokasi, para pedagang diajak berdialog. Joko Widodo dan Wakil Walikota FX Hadi Rudyatmo tak hanya satu-dua kali berdialog, tetapi sampai puluhan kali bertemu para PKL. Di kawasan Monumen 45 Banjarsari, misalnya, perlu proses dialog panjang, hingga 54 kali pertemuan, sebelum para pedagang klithikan (barang bekas) ini bersedia direlokasi.

Tempat dialog mulai dari warung kecil (wedangan), pinggir jalan, lokasi PKL Banjarsari, hingga di Loji Gandrung (rumah dinas wali kota). Ketika komunikasi sudah terjalin, konsep penataan PKL disusun Pemerintah Kota (Pemkot) Solo dan disosialisasikan kepada pedagang. Proses berlanjut dengan perencanaan pembangunan, pelaksanaan, baru relokasi. Model pendekatan dialogis dan komunikatif yang mengusung misi *nguwongke wong cilik* (memberi martabat pada orang kecil) membuahkan hasil. Pada Juli 2006 sebanyak 989 pedagang yang

berusaha di Monumen 45 Banjarsari sejak 1998 mau pindah ke Pasar Klithikan Notoharjo, Semanggi, tanpa paksaan (Kompas.com edisi Sabtu, 1 Maret 2008)

Joko Widodo sebagai Walikota Surakarta melihat kondisi daerah Surakarta yang pernah terjadi kerusuhan dan menjamurnya PKL yang menjadi masalah serius bagi tata kota, seorang figur kepala daerah harus mempunyai visi kedepan yang dapat menyatukan semua warga masyarakat untuk membangun kembali daerahnya.

Surakarta sebagai Kota yang rawan konflik dan figur walikota Joko Widodo seorang insinyur kehutanan alumni UGM yang notabeneanya tidak mengenyam pendidikan politik secara akademis formal ternyata mampu menjawab tantangan daerah yang dipimpinnya (Kabar UGM online, edisi, 84/ V/ 21 Juli/ 2009). Tahun 2008 walikota Surakarta Joko Widodo termasuk dalam 10 besar tokoh pilihan tempo 2008, 10 tokoh tersebut merupakan para pemimpin daerah hasil seleksi dari 472 kabupaten dan kota dari seluruh Indonesia. Menurut Mallarangeng (2008) salah satu juri penilaian berdasarkan kemampuan menggunakan kewenangan untuk menciptakan perbaikan pelayanan umum, pemberdayaan warga dan meningkatkan kapasitas daerah. Joko Widodo berhasil menata dan merelokasi PKL di kota Surakarta (Tempo Edisi Khusus akhir Tahun, 22-28 desember 2008).

Pemimpin memiliki peran penting pada tiap perubahan, hal tersebut sejalan dengan yang disampaikan oleh Kotter (dalam Sarros, Cooper, Santora. 2008). Pemimpin daerah yang menggunakan kekuasaan yang terasosialisasikan dan bukan dipersonalisasikan akan membawa aparat dan anggota dibawah pimpinannya untuk menyelesaikan permasalahan melalui bentuk kebijakan yang efektif.

Berdasarkan uraian di atas maka muncul pertanyaan, ada berapa gaya kepemimpinan yang diterapkan walikota Surakarta dalam menangani PKL di Kota Surakarta ?

### **B. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui gaya kepemimpinan yang diterapkan Joko Widodo sebagai walikota Surakarta dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam menangani PKL di Kota Surakarta .

### **C. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Kota Surakarta sebagai bentuk gambaran hasil kinerja dan evaluasi kebijakan.
2. Bagi para pemimpin daerah lain sebagai gambaran bagaimana gaya kepemimpinan wali kota Surakarta Joko Widodo dalam menangani PKL di Kota Surakarta.
3. Bagi masyarakat Surakarta sebagai pertimbangan dalam memilih pemimpin yang tepat untuk memimpin Kota Surakarta.
4. Bagi ilmuwan psikologi sebagai mampu memberikan gambaran studi kasus bidang psikologi Industri dan organisasi dalam kajian tipe atau model kepemimpinan.