

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pada masa otonomi daerah saat ini, Pemerintah Daerah dituntut agar mampu menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya masing-masing antara lain penyerahan sebagian wewenang, tugas serta kekuasaan dari pemerintah pusat untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintah daerahnya. Adanya penyerahan sebagian wewenang tersebut dapat meningkatkan profesionalisme dalam rangka menciptakan efisiensi dan efektivitas kerja. Hal ini dilakukan untuk menghindari penumpukan beban tugas yang harus diselesaikan oleh pemerintah pusat.

Sesuai dengan diterapkannya otonomi daerah di Indonesia, administrasi publik pada hakikatnya memiliki peran yang sangat vital dalam menjalankan pemerintahan di daerah. Peran sentral dalam pemerintahan tersebut memerlukan kepemimpinan yang baik di sektor publik. Pentingnya peranan kepemimpinan sektor publik terlihat dalam usaha mencapai tujuan suatu organisasi publik. Sukses atau tidaknya suatu organisasi publik dalam mencapai tujuan ditentukan oleh kualitas kepemimpinan yang dimiliki oleh orang-orang yang diserahi tugas memimpin dalam organisasi itu. Dalam konteks ini, administrasi publik memainkan peran penting untuk mengoptimalkan kepemimpinan di organisasi publik atau birokrasi dalam

rangka menjalankan pemerintahan dan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 120 ayat 2 yang menyebutkan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan, maka dalam konteks otonomi daerah, kelurahan diberikan kewenangan oleh bupati/walikota untuk melakukan tugas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Konsekuensi dari hal tersebut, pemerintahan kelurahan dituntut memiliki kemampuan yang semakin tinggi untuk menjawab tantangan tugas yang semakin berat. Dengan demikian, diperlukan peningkatan kemampuan pemerintah kelurahan, dalam hal ini adalah lurah dalam mengambil inisiatif, perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan, sehingga diperoleh kinerja pemerintah kelurahan yang baik.

Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dan dipimpin oleh seorang lurah. Status seorang lurah ialah sebagai pegawai negeri sipil di bawah kecamatan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada camat. Tugas lurah adalah menjalankan program-program pemerintahan yang digunakan untuk kepentingan rakyat. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan disebutkan bahwa Lurah haruslah memiliki syarat-syarat berupa kemampuan teknis dibidang akademis pemerintahan dan memahami sosial budaya masyarakat. Terselenggaranya pelayanan yang baik di

kelurahan ditentukan oleh seluruh elemen dalam kelurahan itu sendiri. Dalam melaksanakan tugasnya, sesuai dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 127 ayat 6 Lurah dibantu oleh sekretaris beserta perangkat Kelurahan yang lain yang bersangkutan dalam proses pelayanan.

Dalam menjalankan tugas sebagai seorang lurah, gaya kepemimpinan memegang peranan penting dalam sebuah organisasi. Gaya kepemimpinan adalah cara yang digunakan dalam proses kepemimpinan yang diimplementasikan dalam perilaku kepemimpinan seseorang mempengaruhi orang lain untuk bertindak sesuai dengan apa yang dia inginkan (Prasetyo dalam Dimiyati, 2014). Pemimpin dan kepemimpinan (*leadership*) lurah pada tingkat kelurahan merupakan bentuk kepemimpinan formal di dalam organisasi publik. Pentingnya kepemimpinan formal di kelurahan dikarenakan segala keputusan yang diambil dan ditetapkan oleh lurah bertujuan untuk mencapai tujuan kelurahan itu sendiri yaitu pencapaian pembangunan yang dinamis di kelurahannya. Selain itu fungsi kepemimpinan formal lurah dalam organisasi pemerintah wilayah kelurahan adalah untuk menggerakkan partisipasi masyarakat yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi pula.

Kebijakan strategis dapat diambil melalui kekuasaan formal yang melekat pada seorang pemimpin dalam sebuah organisasi. Kekuasaan formal didasarkan pada posisi individu dalam organisasi. Kekuasaan formal yang dimiliki individu ini memiliki nilai positif karena mempunyai daya

dorong bagi seorang pemimpin untuk mewujudkan kepemimpinan yang efektif di organisasinya. Kepemimpinan yang efektif seharusnya fokus pada tujuan (Ulum, 2012). Hal ini senada dengan pendapat Fiedler, yang dikutip didalam Dimiyati (2014), bahwa kinerja kepemimpinan sangat bergantung pada organisasi ataupun gaya kepemimpinan. Pemimpin dapat efektif ke dalam situasi tertentu dan tidak efektif pada situasi yang lain. Hal tersebut juga bergantung pada kondisi dan lingkungan kerja dimana lurah itu bekerja yang berbeda-beda, maka pola kepemimpinan dan keefektifan kepemimpinan juga akan berbeda-beda pula.

Adanya interaksi antara kelurahan dan masyarakat, tidak lain merupakan sebuah upaya pemimpin dalam membangun keterbukaan yang dilandasi rasa saling percaya antara pemerintah dan masyarakat. Kepercayaan merupakan salah satu atribut primer kepemimpinan lurah dalam membangun kekuasaan. Faktor kepemimpinan dianggap sangat berpengaruh karena model kepemimpinan yang digunakan oleh seorang pemimpin akan sangat mempengaruhi intensitas partisipasi masyarakat.

Partisipasi secara luas berarti prakarsa, peran aktif dan keterlibatan semua pelaku pembangunan termasuk penyedia dan penerima pelayanan, serta lingkungan sosialnya dalam pengambilan keputusan, perumusan rencana, pelaksanaan kegiatan dan pemantauan pelaksanaan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial (Adisasmita, 2006). Partisipasi atau peran serta masyarakat merupakan aktualisasi dari kesediaan dan kemampuan anggota masyarakat untuk berkorban dan berkontribusi dalam

implementasi proyek yang dilaksanakan. Untuk melaksanakan implementasi program/proyek yang dilakukan oleh kelurahan diperlukan dukungan partisipasi masyarakat sebagai pencerminan dari terkandungnya semangat bersama, rasa kebersamaan, dan kesediaan berkorban untuk keberhasilan dan kesejahteraan masyarakat di daerahnya sendiri.

Partisipasi merupakan potensi kekuatan dan peluang, tetapi sekaligus merupakan tantangan bagaimana mewujudkannya dalam kegiatan-kegiatan yang berakhir efektif, positif, produktif, dan dinamis. Partisipasi masyarakat yang berjalan secara baik dan benar akan berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat pedesaan/kelurahan secara lebih luas, meliputi berbagai kelompok strategis masyarakat di pedesaan/kelurahan, yaitu petani, pengrajin, nelayan pedagang, tenaga profesional di pedesaan/kelurahan, aparat kelurahan dan lainnya. Banyaknya lembaga ekonomi dan sosial yang telah dibentuk di desa/kelurahan, tetapi ternyata belum berfungsi secara optimal. Ajakan atau dorongan untuk melakukan kegiatan pembangunan di desa/kelurahan secara partisipatif lebih banyak dilakukan oleh kepemimpinan kepala desa/lurah (*local leadership*) daripada oleh kelembagaan pedesaan.

Saat ini sebagian besar penduduk Indonesia, khususnya masyarakat di pedesaan mempunyai mata pencaharian utama pada sektor pertanian dalam arti luas (meliputi sub-sub sektor tanaman pangan, perkebunan peternakan, perikanan dan kehutanan). Hal ini diperkuat oleh pendapat Soetrisno (1998) bahwa mayoritas penduduk negara-negara berkembang

adalah petani. Menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, “Petani adalah perorangan warga negara Indonesia beserta keluarganya atau korporasi yang mengelola usaha di bidang pertanian, wanatani, minatani, agropasture, penangkaran satwa dan tumbuhan, di dalam dan di sekitar hutan, yang meliputi usaha hulu, usaha tani, agroindustri, pemasaran, dan jasa penunjang”.

Anggota masyarakat di daerah pedesaan maupun kelurahan sebagian besar terdiri dari petani yang merupakan petani kecil, dan bahkan sebagian besar dari mereka merupakan buruh tani yang tidak memiliki lahan pertanian lagi. Umumnya seorang petani lemah kedudukannya karena tingkat pendidikan dan keterampilan mereka masih rendah, kemampuan modal dan pemasaran mereka relatif terbatas. Hadisapoetra (1973) menyatakan bahwa pelaksana utama pembangunan pertanian di Indonesia justru petani-petani kecil, yang merupakan bagian terbesar, baik dipandang dari sudut jumlah luas usaha tani yang diusahakannya, ataupun dipandang dari sudut jumlah dan nilai yang dihasilkan.

Kedudukan petani yang lemah tersebut, haruslah diubah menjadi lebih kuat, maju dan mandiri, sehingga peranannya dalam pembangunan menjadi subyek bukan lagi sebagai sebuah obyek. Kedudukan para petani dan buruh tani sebagai sebuah subyek berarti menempatkan diri mereka sebagai kelompok tani yang memiliki kemauan, kemampuan, kesediaan, kesadaran, motivasi, kerjasama, wawasan yang kuat, yang semuanya dapat

melekat pada diri mereka. Dengan bertambah pentingnya kedudukan para petani dan buruh tani tersebut dapat diartikan pula bahwa para petani dan buruh tani dapat diajak untuk berperan secara lebih aktif, dan didorong untuk berpartisipasi dalam sebuah kelompok tani untuk membentuk usaha tani.

Salah satu kebijakan pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan petani dicapai melalui program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan yang selanjutnya disebut PUAP. PUAP merupakan bentuk fasilitasi bantuan modal usaha bagi petani anggota, baik petani pemilik, petani penggarap, buruh tani maupun rumah tangga tani yang dikoordinasikan oleh Gabungan Kelompok Tani yang (Gapoktan). Untuk mencapai tujuan PUAP, yaitu mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran, PUAP difokuskan untuk mempercepat pengembangan usaha ekonomi produktif yang diusahakan para petani di perdesaan. Demi keberhasilan program PUAP perlu juga adanya pemantapan pada perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi kegiatan. Sehingga, setiap kegiatan sudah terstruktur dan berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 20 Tahun 2013 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2011 tentang Tata Kelola Bahan Pupuk Organik Di Provinsi Jawa Timur pada Pasal 1 ayat 17, “Kelompok Tani adalah kelompok usaha tani yang didirikan oleh dan untuk petani yang mencakup subsektor tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, peternakan dan

perikanan budidaya yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota”. Sedangkan, Gabungan Kelompok Tani adalah “gabungan usaha tani yang didirikan oleh dan untuk kelompok tani yang mencakup subsektor tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, peternakan dan perikanan budidaya yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota”.

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. Gapoktan akan selalu dibina dan dikawal oleh Dinas Pertanian sebagai lembaga pendamping utama hingga menjadi lembaga usaha yang mandiri, profesional, dan memiliki jaringan yang luas.

Program PUAP dirasa penting untuk menunjang usaha agribisnis masyarakat terutama Gapoktan karena dengan mengikuti program PUAP, maka para petani dapat memperoleh kemudahan, seperti kemudahan mendapatkan bantuan modal, keahlian untuk menggunakan teknologi baru dan dapat bertukar pendapat antar petani dengan fasilitas oleh Gapoktan. Melihat pentingnya program PUAP, sesuai dengan pendapat Nasution (2004) bahwa suatu program tidak akan berhasil apabila tidak didukung oleh peran aktif petani itu sendiri. Hal ini dikarenakan dengan dukungan petani



yang ikut dalam mengambil bagian atau berpartisipasi dalam menjalankan program PUAP, maka akan membentuk suatu kerjasama antara pemberi program dengan petani dan juga dengan pemimpin di desa/kelurahan, sehingga pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan petani.

Partisipasi petani maupun para petani yang sudah tergabung di Gapoktan dalam program PUAP di Indonesia selama ini masih belum berjalan dengan baik. Peranan petani dalam Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) dalam pembangunan pertanian maupun dalam program PUAP hanya dilakukan melalui pemimpin/ketua Gapoktan. Selama ini, hanya ketua Gapoktan yang aktif dan mampu untuk merencanakan, mengorganisasikan, memimpin serta mengendalikan Gapoktan yang ada di kelurahan atau desanya. Sehingga diperlukan kerjasama lagi antara pemimpin Gapoktan dan para petani agar pembangunan pertanian dan pelaksanaan program PUAP berjalan dengan baik.

Berbagai permasalahan seperti belum pahamnya para petani ataupun para anggota Gapoktan terhadap pentingnya program PUAP menjadi masalah utama dalam pelaksanaan program PUAP itu sendiri. Selain itu, tidak adanya monitoring dan evaluasi yang dilakukan baik oleh Gapoktan maupun Pemerintah Daerah dalam hal ini adalah Dinas Pertanian dalam menjalankan program PUAP juga menjadi permasalahan bagi program PUAP ini.

Salah satu kota yang sudah melaksanakan program PUAP adalah Kota Malang. Kota Malang pada tahun 2012 sudah memiliki 30 Gabungan

Kelompok Tani (Gapoktan) sesuai dengan SK Wali Kota Malang No. 188.45/191/35.73.112/2012 tentang Pengukuhan Gabungan Kelompok Petani-Nelayan Se-Kota Malang Tahun 2012 dan Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 01/Permentan/OT.140/1/2014 tentang Pedoman Pengembangan Agribisnis Perdesaan Tahun Anggaran 2014. Dari 30 Gapoktan yang ada di Kota Malang, pada bulan April 2014 terdapat 14 kelompok tani yang menerima dana PUAP sebesar RP 100 juta setiap kelompok tani. 14 (empat belas) Gabungan Kelompok Tani yang menerima dana bantuan PUAP, antara lain kelompok Tani Mukti, Tani Mulyo, Karya Tani, Balarjosari Sejahtera, Asri Gading, Sumber Makmur, Guyub Rukun, Mulyo Santoso, Pandanwangi, Arjosari Makmur, Mekar Mulyo, Flamboyan, Tani Harapan, Kembang Kertas (<http://mediacenter.malangkota.go.id/2014>). Gapoktan Kembang Kertas yang baru dibentuk pada tahun 2010 merupakan satu-satunya Gapoktan di Kecamatan Lowokwaru yang berada di Kelurahan Jatimulyo dan mendapatkan dana PUAP serta menjalankan program tersebut. Dengan baiknya pelaksanaan di Kelurahan Jatimulyo, menunjukkan bahwa lurah sebagai pemimpin menerapkan gaya kepemimpinan demokratis yang memberikan kesempatan kepada anggota dan pengurus Gapoktan untuk berinovasi sehingga partisipasi muncul secara sukarela karena kemauan dan kemampuan dari anggota dan pengurus Gapoktan Kembang Kertas.

Berdasarkan fenomena yang telah diuraikan di Latar Belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Gaya Kepemimpinan Lurah untuk Meningkatkan Partisipasi**

**Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) dalam Program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP) (Studi di Kelurahan Jatimulyo, Kecamatan Lowokwaru, Kota Malang)”.**

**B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan Latar Belakang yang telah diuraikan sebelumnya maka dapat diambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana gaya kepemimpinan Lurah Jatimulyo untuk meningkatkan partisipasi anggota dan pengurus Gapoktan Kembang Kertas dalam program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)?
2. Bagaimana partisipasi Gapoktan Kembang Kertas dalam program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP)?

**C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Rumusan Masalah yang ada maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui, mengidentifikasi, dan menganalisis gaya kepemimpinan Lurah Jatimulyo untuk meningkatkan partisipasi anggota dan pengurus Gapoktan Kembang Kertas dalam program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP).
2. Untuk mengetahui, mengidentifikasi, dan menganalisis partisipasi anggota Gapoktan Kembang Kertas dalam program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP).

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Dari hasil penelitian ini diharapkan nantinya terdapat kontribusi yang dapat diterima semua pihak yang terkait dengan tulisan ini. Adapun kontribusi penelitian yang ingin dicapai antara lain:

##### **1. Kontribusi Akademis**

###### **a. Bagi Mahasiswa**

- 1) Penelitian ini dapat meningkatkan respon mahasiswa terhadap organisasi pemerintah sekaligus untuk menerapkan disiplin ilmu yang telah diperoleh.
- 2) Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi oleh peneliti lain sekaligus dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan untuk mengadakan penelitian selanjutnya.

###### **b. Bagi Perguruan Tinggi**

- 1) Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pustaka untuk mengadakan penelitian selanjutnya.
- 2) Penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran dan bahan kajian tentang kebijakan.

##### **2. Kontribusi Praktis**

###### **a. Bagi Pemerintah**

- 1) Penelitian ini memberikan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah Kota Malang khususnya di Kelurahan Jatimulyo dan Dinas Pertanian Kota Malang tentang pentingnya partisipasi Gapoktan dalam program Pengembangan Usaha Agribisnis

Perdesaan (PUAP) untuk dijadikan landasan bagi upaya yang dilakukan selanjutnya.

b. Bagi Masyarakat

- 1) Penelitian ini memberikan informasi, menambah pengetahuan, menambah wawasan dan memberikan gambaran masyarakat khususnya masyarakat Kelurahan Jatimulyo dan Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Kembang Kertas dalam program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP).

## E. Sistematika Penulisan

Maksud dari Sistematika Penulisan adalah sebagai susunan secara keseluruhan dari suatu karya ilmiah, yang disusun secara garis besar dengan tujuan agar dapat memudahkan untuk mengetahui isi dari skripsi tersebut. Demikian halnya dengan penyusunan skripsi ini, dalam skripsi ini dibagi dalam lima bab dengan sistematika pembahasan sebagai berikut:

### BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini terdiri dari lima sub bab yang terdiri dari, latar belakang masalah, rumusan masalah penelitian, tujuan penelitian yang hendak dicapai, kontribusi Penelitian yang meliputi kontribusi akademis dan kontribusi praktis dan yang kelima adalah sistematika penulisan yang merupakan uraian singkat dari bab-bab penulisan skripsi.

## BAB II KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi tentang teori-teori yang menjadi landasan dalam penelitian ini. Disamping itu juga berisi definisi operasional variabel-variabel penelitian yang ada, juga berisi model penelitian dan pertanyaan penelitian yang jawabannya dimaksudkan untuk mencapai tujuan penelitian. Kajian pustaka di penelitian ini terdiri dari administrasi publik dan organisasi publik, kepemimpinan, konsep dasar partisipasi, lurah dan kelurahan dalam organisasi pemerintahan, serta konsep dasar pertanian.

## BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab ini menjelaskan langkah-langkah teknis dan praktis sehingga tujuan penelitian dapat dicapai. Pertama, mengenai jenis penelitian yaitu penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Kedua, fokus penelitian. Ketiga, lokasi penelitian di wilayah Kota Malang khususnya di Kelurahan Jatimulyo dan situs penelitian pada Kantor Kelurahan Jatimulyo dan Rumah Ketua Gapoktan Kembang Kertas di Kelurahan Jatimulyo. Keempat, sumber data yang digunakan yaitu data primer dan data sekunder. Kelima, teknik pengumpulan data yaitu observasi, wawancara, studi kepustakaan, dan dokumentasi. Keenam, instrument penelitian melalui peneliti sendiri, *field note*, dan pedoman wawancara. Ketujuh, analisis data melalui tahap-tahap

reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan dan verifikasi.

#### BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini berisikan tentang gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data serta pembahasan terhadap temuan-temuan penelitian yang dikaitkan dengan teori-teori yang ada di dalam bab dua.

#### BAB V PENUTUP

Pada bab ini terdiri dari dua sub bab pokok yaitu kesimpulan dan saran. Kesimpulan ditarik dengan menemukan benang merah pokok permasalahan yang telah dibahas pada bab sebelumnya. Sehingga dari kesimpulan tersebut peneliti dapat memberikan saran yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam kepemimpinan Lurah Jatimulyo untuk meningkatkan partisipasi anggota Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan) Kembang Kertas dalam program Pengembangan Usaha Agribisnis Perdesaan (PUAP).