

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Saat ini negara Indonesia berada pada momentum yang sangat penting dalam mewujudkan Indonesia Emas tahun 2045, yaitu menjadi negara maju dengan ekonomi yang inklusif, berkelanjutan, dan berkeadilan. Dalam visi tersebut, pembangunan yang melibatkan seluruh elemen masyarakat menjadi salah satu kunci keberhasilannya. Pemerintah pusat hingga tingkat desa dan kelurahan memainkan peran strategis dalam menciptakan kondisi yang mendukung partisipasi masyarakat secara aktif dalam perencanaan dan pembangunan. Keberhasilan dari pembangunan bergantung kepada besaran partisipasi masyarakat setempat yang bersinergi bersamaan dengan aparatur pemerintah kelurahan dalam merencanakan pembangunan di wilayah tersebut. Perlu untuk memberikan masyarakat kepercayaan dan wewenang agar mereka bersedia ikut andil dalam mengurus dan mengelola permasalahan yang terjadi di lingkungan kelurahannya sehingga mereka mampu menjadi pelaksana dan perencana program pembangunan secara mandiri.

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 5 tahun 2007, didefinisikan bahwa partisipasi ialah keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif pada proses perencanaan pembangunan. Sama halnya dengan pernyataan Sumaryadi (2010) yang menjelaskan Partisipasi ialah bentuk kontribusi dari seorang/sekelompok orang dalam masyarakat pada proses pembangunan yang mencakup keterlibatan dalam berbagai bentuk baik

berupa pernyataan maupun kegiatan, seperti memberikan masukan berupa pikiran, tenaga, dan waktu mereka. Dalam berpartisipasi, seseorang akan melibatkan pikiran/mental atau perasaan/moral mereka pada situasi yang mendorong untuk menyampaikan sumbangsi mereka pada suatu kelompok serta berupaya bersama untuk meraih tujuan dan turut andil dalam bertanggung jawab pada upaya tersebut.

Bentuk partisipasi masyarakat pada pembangunan bisa dipilih melalui: (1) Partisipasi melalui kontak dengan pihak lain (contact change) sebagai suatu titik awal dalam perubahan sosial; (2) Partisipasi dalam memperhatikan atau menyerap dan memberikan tanggapan terhadap informasi, baik dalam arti menerima (menaati, memenuhi, dan melaksanakan) menerima dengan syarat ataupun dalam arti menolaknya; (3) Partisipasi dalam pelaksanaan operasional pembangunan, dan (4) Partisipasi dalam menerima, memelihara, dan mengembangkan hasil pembangunan; (Ndraha, 1990). Keempat proses partisipasi tersebut bisa berjalan dengan baik jika ada kerja sama dan koordinasi yang bagus dengan pihak pemerintah, masyarakat, dan badan-badan bersangkutan yang berada dalam naungan pemerintah, salah satunya seperti kelurahan. Kelurahan merupakan suatu lembaga atau badan pemerintahan di tingkat daerah yang berperan dalam melayani masyarakat selaras dengan kemampuan dan sumber daya yang ada di wilayahnya (Surya. 2021).

Otonomi daerah ini ditetapkan oleh pemerintah dari tahun 2011 dan menghasilkan perubahan pada pelaksanaan pemerintah di daerah. Salah satunya yakni pemberian kewenangan dalam menyelenggarakan beberapa

bidang pemerintahan daerah secara mandiri. Seiring berjalannya waktu, wewenang ini menjadi meluas. Aparat pemerintah daerah diinginkan bisa mengatur serta memfasilitasi pelayanan agar bisa menjadi semakin baik dari sebelumnya dalam sektor pembangunan daerah. Bagi masyarakat, lembaga/badan yang memiliki ragam aktivitas yang erat kaitannya dengan pembangunan daerah ialah kelurahan. Kelurahan mempunyai badan struktural yang diperlukan dalam mengkoordinasi dibawahnya dalam terlaksananya pembangunan daerah seperti pemimpin.

Kepemimpinan adalah suatu kemampuan atau kecerdasan bagi seseorang untuk mendorong satu atau sejumlah orang untuk bekerja sama dalam melakukan kegiatan terarah demi mencapai tujuan bersama (Nawawi dalam Harbani, 2014). Kelurahan dipimpin oleh seorang Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang disebut dengan Lurah. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang BKN (Badan Kepegawaian Negara), bahwa “Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut dengan Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.” Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2018, seorang lurah harus memenuhi syarat-syarat berupa kemampuan operasional pada bidang administrasi pemerintah serta mampu memahami kondisi dari sosial budaya yang dimiliki oleh masyarakat. Hal ini karena aparat

pemerintah kelurahan tidak hanya bertugas sebagai perencana pembangunan, tetapi juga pelayan dalam hal administrasi dan kependudukan.

Lurah merupakan bagian dari birokrasi yang tersusun secara hierarkis yang menduduki jabatan struktural Eselon IV. Kepemimpinan lurah ialah salah satu faktor penting dari beberapa faktor penting lain untuk mengarahkan kemajuan suatu desa karena hal tersebut sudah menjadi tanggung jawab terbesarnya semenjak ia menjabat. Dalam mendukung keberhasilan dalam pelaksanaan tanggung jawab, lurah perlu adanya sokongan dan partisipasi masyarakat. Kepemimpinan lurah dan partisipasi merupakan dua hal yang perlu berjalan beriringan supaya menciptakan suasana yang nyaman dan selaras selama berproses bersama, agar tercapai dan cita-cita yang dibangun bersama dapat terwujud dan lebih berkembang (Surya, 2021).

Komunikasi berarti kegiatan yang melibatkan penyampaian suatu maksud oleh individu kepada pihak lain dengan tujuan memerintah, menjelaskan, maupun mempersuasi pihak tersebut. Adapun hal penting yang perlu diperhatikan ialah, tersampainya maksud dan tujuan pengirim/pembicara kepada penerima/pendengar (Pamudji dalam Mustanir A. *et al.*, 2019). Maka dari itu, teknik komunikatif dalam pemerintahan ialah suatu teknik yang dilakukan oleh pemerintahan untuk mengarahkan segala aktivitas organisasi melalui komunikasi yang baik dan jelas kepada bawahan atau masyarakatnya. Komunikasi yang baik ialah komunikasi secara dua arah yang mana terdapat timbal balik antara pemimpin dengan bawahan atau masyarakat sehingga

maksud dan tujuan dari masing-masing pihak dapat tersampaikan dan dipahami dengan baik.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan (MUSRENBANGKEL) adalah fasilitas yang disampaikan oleh kelurahan untuk masyarakat dalam mengambil keputusan mengenai perencanaan pembangunan yang akan dilakukan dalam jangka waktu setahun ke depan. Musrenbangkel dihadiri oleh pihak pemerintahan seperti lurah bersama dengan perangkatnya dan juga perwakilan dari masyarakat seperti RT dan RW, LPM, Tokoh Masyarakat, Karang Taruna, Tokoh Agama, dan pihak lain yang ada di wilayah tersebut. Pihak kelurahan akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk andil dalam menyuarakan pendapatnya mengenai Pembangunan apa saja yang diinginkan untuk mengembangkan Pembangunan di wilayah kelurahan.

Seperti yang terlihat di Kelurahan Blandongan, pihak yang bertanggung jawab pada penyelenggaraan pemerintahan adalah Kepala Kelurahan atau Lurah. Dalam menyelenggarakan pemerintahannya, tidak mungkin Lurah melakukannya sendiri karena kewajiban tersebut merupakan tanggung jawab yang besar. Kepala Kelurahan wajib melibatkan partisipasi dari semua lapisan masyarakat dan mengkomunikasikan kepada masyarakat semua program kelurahan demi tercapainya tujuan pembangunan secara nasional khususnya di kelurahan sehingga masyarakat kelurahan memiliki peran yang aktif dan positif dalam menyukseskan program pembangunan yang ada.

Peran lurah sangat penting dalam menarik kesadaran masyarakat dalam ikut andil pada program-program yang dibentuk oleh kelurahan. Adapun upaya yang perlu dilakukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat seperti melakukan pendekatan terhadap masyarakat sehingga mereka dapat membangun jalinan emosional dan kepercayaan kepada aparat kelurahan dalam proses pelaksanaan program-program tersebut. Terdapat beberapa hal yang menjadi perhatian terkait kurangnya partisipasi masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pembangunan di kelurahan, begitu juga dalam mengkomunikasikan masalah program pembangunan yang akan dilaksanakan setiap tahun anggarannya. Hal ini terlihat dengan kurangnya masyarakat yang datang ketika ingin diadakan musrenbangkel, dan kurangnya sifat gotong royong atau kerja sama dengan pihak kelurahan pada saat pembersihan di area lingkungan masing-masing. Menurut penulis hal ini terjadi karena lurah kurang maksimal dalam berkomunikasi dengan masyarakat dalam hal mensosialisasikan program dan kurang membangun kedekatannya untuk memotivasi masyarakat bersifat aktif terhadap perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di kelurahan. Hal yang sama terjadi di kelurahan Blandongan yang berlokasi di Kecamatan Bugul Kidul Kota Pasuruan, memiliki luas wilayah 689,15 (km<sup>2</sup>) dan jumlah penduduk 5148 jiwa dengan sebaran 3.549 laki-laki dan 2.599 perempuan. (1.711 KK).

Berdasarkan permasalahan yang telah dijelaskan di atas, penulis tertarik untuk membuat penelitian dengan judul “Pengaruh Kepemimpinan Lurah dan Komunikasi Terhadap Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan

Pembangunan di Kelurahan Blandongan Kecamatan Bugul Kidul Kota Pasuruan”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berlandaskan latar belakang yang telah dijabarkan, terdapat beberapa poin yang dapat dijadikan rumusan masalah pada penelitian dan akan dijawab pada hasil dan pembahasan, di antaranya:

1. Apakah kepemimpinan lurah dan komunikasi memberikan pengaruh secara simultan terhadap partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Blandongan, Kecamatan Bugul Kidul, Kota Pasuruan?
2. Apakah kepemimpinan lurah memberikan pengaruh secara parsial terhadap partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Blandongan, Kecamatan Bugul Kidul, Kota Pasuruan?
3. Apakah komunikasi memberikan pengaruh secara parsial terhadap partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Blandongan, Kecamatan Bugul Kidul, Kota Pasuruan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui pengaruh kepemimpinan lurah dan komunikasi secara simultan terhadap partisipasi masyarakat dalam perencanaan

pembangunan di Kelurahan Blandongan, Kecamatan Bugul Kidul, Kota Pasuruan.

2. Mengetahui pengaruh kepemimpinan lurah secara parsial terhadap partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Blandongan Kecamatan, Bugul Kidul, Kota Pasuruan.
3. Mengetahui pengaruh komunikasi secara parsial terhadap partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan di Kelurahan Blandongan, Kecamatan Bugul Kidul, Kota Pasuruan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Harapannya dalam penelitian ini dapat bermanfaat dan membantu bagi banyak pemangku kepentingan, seperti :

1. Bagi Instansi

Penelitian ini diharapkan menjadi masukan dalam upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan yang ada di Kelurahan Blandongan, Kecamatan Bugul Kidul, Kota Pasuruan sehingga kedepannya bagi pemimpin tahu cara bagaimana agar masyarakat mau berpartisipasi dengan aktif dalam perencanaan pembangunan

2. Bagi Fakultas

Penelitian ini diharapkan mampu membantu dosen, mahasiswa, atau kalangan akademisi yang lain dalam penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan pengaruh kepemimpinan lurah dan komunikasi dalam partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan

### 3. Bagi Pihak Lain

Penelitian ini diharapkan mampu dijadikan referensi sebagai dasar dalam penelitian lanjutan dan sebagai pengembangan pembelajaran bagi pembaca.

