

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia membagi daerah Indonesia atas daerah-daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk dan susunan tingkatan pemerintahan terendah adalah desa atau kelurahan. Dalam konteks ini, pemerintahan desa merupakan sub sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional yang langsung berada di bawah pemerintah kabupaten. Keberhasilan dari suatu pemerintahan terletak pada tata kelola pemerintahannya sendiri.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, memberikan suatu pengakuan atas otonomi asli yang terdapat pada Desa. Dalam hal ini juga pemerintah telah membuat undang-undang mengenai pemerintahan desa, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang desa, yang isinya menyebutkan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada dasarnya, desa merupakan awal bagi terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara modern ini terbentuk, kesatuan sosial sejenis desa atau masyarakat adat telah menjadi

institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Mereka ini merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri yang mengakar kuat serta relatif mandiri dari campur tangan kekuasaan dari luar (Santoso, 2003).

Desa bukanlah bawahan Kecamatan, karena Kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah Kabupaten/Kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan kelurahan, desa memiliki hak untuk mengatur wilayahnya lebih luas. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD). Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Perwakilan Desa (BPD). Badan Perwakilan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat atau diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. Badan Perwakilan Desa (BPD) berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (Utami, 2007).

Infrastruktur adalah aset fisik yang juga sangat penting dalam memberikan pelayanan publik. Infrastruktur yang kurang atau bahkan tidak berfungsi akan menimbulkan dampak yang sangat besar bagi masyarakat, yaitu terganggunya aktivitas sosial ekonomi masyarakat yang pada akhirnya akan memperlambat pertumbuhan wilayah dan upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat (Kodoatie, 2005).

Pembangunan sarana prasarana atau infrastruktur merupakan bagian terpenting dalam upaya pembangunan di wilayah, utamanya wilayah perdesaan. Tersedianya prasarana yang memadai dapat meningkatkan perkembangan kegiatan sosial ekonomi, sehingga akan lebih mendorong kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, dengan kondisi sosial ekonomi yang baik, masyarakat akan lebih memiliki kemampuan untuk terlibat dalam penyediaan prasarana di lingkungannya (Jayadinata, 1999).

Sebagaimana kawasan Boyolali pada umumnya masih menghadapi beberapa masalah di antaranya: sebagian besar merupakan daerah terisolir, sarana pelayanan dasar termasuk prasarana fisik masih terbatas, kondisi lingkungan kurang terpelihara, tanah yang labil mengakibatkan tanah rawan longsor, keadaan perumahan umumnya masih kurang layak huni, pendapatan penduduk masih sangat rendah serta akses jalan yang kurang memadai.

Penyediaan prasarana yang memadai jelas menjadi salah satu solusi yang sangat penting dalam penanggulangan masalah-masalah di suatu desa. Tetapi langkah penanggulangan tersebut dihadapkan pada suatu kenyataan, bahwa kemampuan pemerintah dalam penyediaan prasarana perdesaan sangat

terbatas, sedangkan perhatian masyarakat terhadap penyediaan prasarana juga tidak selalu muncul dengan sendirinya.

Pemerintah harus terus-menerus mendorong, menggerakkan, bahkan terkadang diperlukan suatu kebijaksanaan melalui peraturan-peraturan yang mengharuskan masyarakat terlibat dalam proses pembangunan. Program, ide atau inovasi pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah tidak selalu mendapat dukungan atau berimbas pada terserapnya partisipasi masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari kondisi, karakteristik, serta latar belakang masyarakat yang bersangkutan. Sehingga kebutuhan akan format komunikasi pembangunan yang tepat menjadi sangat relevan. Perlu diterapkan model komunikasi pembangunan yang berbeda, jika memang kondisi, karakteristik dan latar belakang masyarakatnya berbeda.

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, berikut dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan regulasi tentang Pelaksanaan Forum Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif sebagaimana diatur dalam surat edaran bersama Kepala Bappenas dan Depdagri Nomor 1354/M.PPN/03/2004–050/744/SJ, tanggal 24 Maret 2004, dapat menjadi garansi formal bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kegiatan pembangunan secara partisipatif.

Sebagai sebuah model pembangunan yang mendasarkan pada paradigma manajemen sumber daya lokal, maka penggalian inisiatif, prakarsa dan kreativitas masyarakat lokal, serta proses pembelajaran sosial (*social learning*) melalui jaringan koalisi dan komunikasi antar pelaku dan organisasi

lokal merupakan karakteristik yang sangat penting bagi pembangunan secara partisipatif (Tjokrowinoto, 1999).

Dengan demikian, komunikasi pembangunan adalah bagian integral dari aktivitas pemerintah daerah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan, terutama yang berhubungan dengan proses penyediaan barang-barang publik (*public goods*), di antaranya prasarana perdesaan. Rendahnya perhatian masyarakat terhadap penyediaan prasarana perdesaan di desa Pilangrejo menunjukkan belum efektifnya kegiatan komunikasi pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa setempat dalam mendorong partisipasi masyarakat.

Di Desa Juwangi, terdapat beberapa permasalahan terkait kegiatan komunikasi pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa, sebagai contoh: Banyak program pembangunan masuk desa tidak melibatkan masyarakat tetapi dikelola langsung oleh dinas melalui pihak ketiga, sehingga pola komunikasi yang dijalankan oleh pemerintah daerah tidak memberikan akses pembelajaran bagi masyarakat desa untuk menggali inisiatif, kreativitas dan prakarsa lokal dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapinya. Program-program tersebut bersifat *top-down* sehingga tidak sejalan dengan kebutuhan desa dan masyarakatnya. Akibatnya, pola komunikasi pembangunan sebagaimana tercermin dalam kegiatan-kegiatan forum komunikasi yang diselenggarakan oleh pemerintah belum cukup memberi ruang bagi *stakeholder* untuk berpartisipasi dalam keseluruhan proses komunikasi, sejak pada tahap perencanaan, pengorganisasian, penggerakan

atau pelaksanaan hingga tahap pengawasan. Forum-forum Musrenbangdes, Musrenbangdus dan forum-forum konsultasi publik (*public hearing*) yang diharapkan dapat menjadi mata rantai perencanaan di tingkat bawah dan menjembatani kesenjangan komunikasi antara pemerintah dan masyarakat sulit terselenggara karena kendala biaya. Sebagaimana kita ketahui, bahwa kegiatan-kegiatan komunikasi pembangunan penyediaan prasarana perdesaan selama ini melekat dan sangat bergantung pada proyek-proyek pemerintah (Sumarto, 2004).

Melihat kenyataan belum optimalnya komunikasi pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah desa untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam penyediaan prasarana perdesaan non-keagamaan di satu sisi, dan keberhasilan komunikasi pembangunan yang dijalankan oleh tokoh-tokoh informal dalam mendorong partisipasi penyediaan sarana prasarana keagamaan di sisi yang lain, maka dipandang perlu mengadopsi model komunikasi pembangunan dalam penyediaan sarana prasarana perdesaan.

Perencanaan model komunikasi yang matang dapat menentukan efektif tidaknya suatu kegiatan, menurut Mc Crosky, Larson dan Knapp komunikasi yang efektif dapat dicapai dengan mengusahakan ketepatan (*accuracy*) yang paling tinggi derajatnya antara komunikator dengan komunikan dalam setiap situasi, sehingga hanya dapat terjadi jika komunikator dan komunikan memiliki persamaan dalam pengertian, sikap dan bahasa.

Pemberian pemahaman kepada masyarakat merupakan kegiatan komunikasi yang bertugas mentransfer informasi atau pesan dari pengirim pesan kepada penerima pesan dengan maksud memengaruhi khalayak sasaran

sehingga tercapai efek tertentu. Didalam pembangunan suatu wilayah bukan hanya melakukan program pembangunan yang bergerak dibidang pembangunan fisik saja tetapi juga harus bergerak di bidang pembangunan non fisik, oleh karena itu pembangunan hendaknya harus adanya keseimbangan antara pembangunan fisik ataupun pembangunan non fisiknya, seperti pembangunan manusia, ekonomi, kesehatan dan pendidikan (Bachtiar Effendi, 2002).

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk meneliti “Model Komunikasi Pembangunan Infrastruktur di Desa Pilangrejo, Kecamatan Juwangi, Kabupaten Boyolali”.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Model Komunikasi Pembangunan Infrastruktur di Desa Pilangrejo, Kecamatan Juwangi, Kabupaten Boyolali ?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menjelaskan model komunikasi pembangunan infrastruktur di Desa Pilangrejo, Kecamatan Juwangi, Kabupaten Boyolali.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini dapat dikemukakan menjadi dua sisi yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Dari penelitian ini dapat menambah pengetahuan tentang model komunikasi pembangunan infrastruktur, selain itu penelitian ini dapat digunakan untuk referensi penelitian dengan tema yang sejenis.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pemerintah desa pilangrejo untuk mengembangkan model komunikasi infrastruktur di Desa Pilangrejo, Kecamatan Juwangi, Kabupaten Boyolali.