

**KOMUNIKASI POLITIK
DAN
OTONOMI DAERAH**

**Tinjauan Terhadap Dinamika
Politik dan Pembangunan**

Dr. Eko Harry Susanto



Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah
Tinjauan Terhadap Dinamika Politik dan Pembangunan

Dr. Eko Harry Susanto

Editor :

1. **Dr. Andy Corry Wardhani**
2. **Drs. Widayatmoko, MM.**



Edisi Asli

Hak Cipta ©2009, Penerbit Mitra Wacana Media

Telp. : (021) 824-31931

Faks. : (021) 824-31931

Website : <http://www.mitrawacanamedia.com>

E-mail : mitrawacanamedia@gmail.com

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama **7 (tujuh) tahun** dan/atau denda paling banyak **Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)**.
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama **5 (lima) tahun** dan/atau denda paling banyak **Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)**.

Dr. Eko Harry Susanto

Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah
Tinjauan Terhadap Dinamika Politik dan Pembangunan

Edisi Pertama

—Jakarta: Mitra Wacana Media, 2009

1 jil., 17 x 24 cm, hal. 172

ISBN: 978-602-8495-26-4

1. Politik

2. Judul

Kata Pengantar

Dalam dinamika komunikasi yang semakin kompleks, tuntutan masyarakat terhadap kebebasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegarapun, mengalami pergeseran-pergeseran yang menarik untuk dicermati. Salah satu faktor yang erat berkaitan dengan masalah tersebut, adalah eksistensi komunikasi dalam konteks akademis maupun prakteknya di masyarakat.

Namun hakikatnya tidak mudah untuk mengaplikasikan komunikasi didalam masyarakat yang beragam, sebab masing-masing bisa memiliki kepentingan yang berbeda. Ini dapat dimaklumi mengingat *worldview*, value dan organisasi sosial yang dipercaya masyarakat hakikatnya juga memiliki diferensiasi. Sesungguhnya jika perbedaan disikapi dengan empati, maka konflik bisa diminimalisir dalam hubungan antar manusia.

Tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa, sejalan dengan reformasi kenegaraan, maka perbedaan seringkali dipakai sebagai sumber kekuatan oleh kelompok, yang tersegmentasi dalam etnik, politik maupun kelompok lain yang memiliki kepercayaan berbeda.

Mengingat kondisi itu, maka buku tentang Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah ini, diharapkan mampu memberikan pencerahan atau perluasan wawasan terhadap bagaimana peran komunikasi dalam kerumitan menjalankan pemerintahan. Selain itu perkembangan otonomi daerah yang semula diharapkan dapat memberikan kesejahteraan yang lebih baik, ternyata belum bisa dinikmati hasilnya secara maksimal oleh masyarakat, bahkan bisa saja justru semakin merasakan kurang memperoleh manfaat signifikan dari otonomi daerah di era reformasi.

Asumsi tersebut menimbulkan persoalan di masyarakat, sebab otonomi daerah ditafsirkan secara integralistik sesuai kehendak elite, kelompoknya dan entitas lain yang berkepentingan terhadap kekuasaan, padahal otonomi adalah upaya untuk memakmurkan masyarakat sejalan dengan karakteristik masyarakat setempat. Dalam arti lain, bahwa daerahlah yang sesungguhnya mengetahui kebutuhan rakyat sesuai dengan karakter sosial, ekonomi dan politik. Tetapi harapan ini juga tidak kunjung tiba, sebab masih ada jarak kekuasaan yang membelenggu rakyat untuk bisa mengungkapkan sikap melalui "komunikasi politik" secara langsung kepada elite dalam pemerintahan di daerah.

Sejatinya dalam demokratisasi informasi yang semakin berkembang, maka kesadaran untuk hidup berdampingan dengan baik menjadi sangat penting, bukan sebatas antara pejabat ataupun elite dalam pemerintahan di daerah dengan rakyatnya saja, tetapi antara kelompok masyarakat dengan masyarakat lainnya dalam bingkai sub daerah, sub kultur ataupun diferensiasi sosial-kultural lainnya. Tanpa kesediaan untuk hidup berdampingan dengan baik diantara komunitas tersebut, maka potensi konflik selalu terbuka, dan dengan dukungan komunikasi politik yang intensif dari sejumlah pihak, maka perbedaan akan berujung kepada usulan pembentukan daerah otonomi baru, yang menggejala di berbagai wilayah di Indonesia.

Tulisan dalam buku ini, sebagian merupakan rangkaian makalah antara tahun 1998 sampai dengan tahun 2003. Karena itu mungkin saja terdapat masalah yang sudah tidak sepenuhnya sejalan dengan kondisi saat ini. Atau bisa saja semakin baik ataupun malahan semakin tidak sesuai lagi dengan kondisi sosial-budaya, ekonomi dan politik yang ada. Bahkan dalam koridor legalitas, tidak bisa dinafikan, terdapat berbagai persoalan yang mengalami perubahan karena munculnya kebijakan baru. Bisa saja perubahan terjadi karena keputusan dari Pemerintah dan kebijakan organ-organ sub-ordinat kekuasaan negara.

Namun, sejumlah tulisan dalam perspektif teoritis, khususnya komunikasi politik, komunikasi organisasi dan komunikasi antar budaya, tetap menarik untuk dikaji lebih lanjut. Termasuk pada konteks ini adalah tulisan tentang pasang surut dinamika politik petani di pedesaan. Sebagai kelompok masyarakat yang terus berjuang untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, maka petani adalah masyarakat pinggiran yang diasumsikan tidak berdaya menghadapi komunitas lain yang memiliki kekuatan politik ekonomi signifikan. Tetapi sejalan dengan demokratisasi kehidupan bernegara, maka petanipun menjadi semakin cerdas, dan memiliki wawasan yang sama dengan masyarakat di perkotaan, berani untuk menyatakan pendapat yang berbeda, walaupun tetap terkendala oleh perilaku yang masih saja memiliki jarak kekuasaan terhadap para pemegang otoritas di wilayahnya.

Secara esensial, komunikasi politik yang didukung oleh perkembangan teknologi komunikasi-informasi, akan mempengaruhi berbagai macam sendi kehidupan. Karena itu, tidak ada salahnya jika masyarakat terus melakukan adaptasi dan mengantisipasi dampaknya terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Memang, menyesuaikan diri dengan teknologi komunikasi tidak mudah mengingat keterbatasan penyebaran teknologi komunikasi. Artinya tidak semua wilayah dan masyarakat bisa dengan mudah memperoleh akses informasi yang memadai. Dengan demikian di era otonomi daerah, para elite di daerah sudah selayaknya jika mengupayakan teknologi komunikasi yang mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Atau setidaknya diterapkan di unit-unit kerja pemerintah daerah, yang berkaitan erat dengan pelayanan kepada masyarakat.

Pada kesempatan ini, kami mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Drs. Widayatmoko, MM, sebagai teman diskusi dalam penyelesaian buku ini. Kepada semua pihak yang telah membantu terbitnya buku ini, saya mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya, tidak terkecuali kepada Maya Ratnawati, Dekky, Dennis dan Deffri. Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa senantiasa melindungi kita.

Jakarta, Mei 2009

Penulis



vi



DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	vii
Daftar Tabel	x
BAB 1 Komunikasi Politik dan Pembangunan Daerah	1
A. Pendahuluan.....	1
B. Dinamika Komunikasi Politik	2
C. Pembangunan, Modernisasi dan Media Massa	5
D. Peran Media Massa	7
E. Agen Pembaharuan	11
F. Eksistensi Komunikasi Politik dalam Pembangunan	13
G. Penutup.....	14
BAB 2 Teknologi Komunikasi dan Otonomi Daerah	17
A. Eksistensi Teknologi Komunikasi	18
B. Dinamika Otonomi Daerah	19
BAB 3 Reformasi Birokrasi dan Teknologi Komunikasi	27
A. Substansi Birokrasi	28
B. Karakter Budaya Paternalistik	32
C. Kepemimpinan Birokrasi	35
BAB 4 Dinamika Pilkada dan Calon Independen	39
A. Kompleksitas Peran Calon Independen	43
B. Kepemimpinan Jalur Akademis	45
C. Eksistensi Tokoh Muda	46
D. Karakteristik Komunikator Politik	47

BAB 5	Polling dan Kampanye Terselubung Dalam Pilkada	51
	A. Kredibilitas Lembaga Polling	52
	B. Pengaruh Polling Terhadap Konstituen	56
BAB 6	Politik Pencitraan Mempengaruhi Konstituen	63
	A. Siklus Hidup Partai Politik	65
	B. Golput dan Eksistensi Konstituen	68
	C. Kritik Partai Oposisi : Upaya Pencitraaan	72
BAB 7	Pemekaran Wilayah :Perspektif Komunikasi Antar Budaya	77
	A. Mengabaikan Keanekaragaman	79
	B. Meminimalisir Pemekaran Wilayah	81
	C. Penghapusan Daerah Otonomi	83
BAB 8	Internet dan Harga Gabah	85
	A. Ironi Teknologi	85
	B. Menarik Simpati Petani	86
BAB 9	Komunikasi Politik dan Demokrasi Lokal	89
	A. Tuntutan Perangkat Desa	89
	B. Eksistensi Lembaga Desa	90
	C. Politisasi Birokratisasi Pedesaan	92
BAB 10	Revitalisasi Pertanian dan Transparansi Informasi	97
	A. Penguatan Basis Pertanian	97
	B. Transparansi dan Kredibilitas Sumber Informasi	99
BAB 11	ExxonMobil dan Pemuka Pendapat Lokal	103
	A. Industri di Pedesaan dan Karakter Agraris	103
	B. Perhatian Terhadap Masyarakat Setempat	104
BAB 12	Rating TV dan Khalayak di Daerah.....	107
	A. Kekuatan Media	108
	B. Tayangan Bermutu	109

BAB 13 Komunikasi, Petani dan Perubahan Sosial.....	113
A. Problem Komunikasi	113
B. Implikasi Perubahan Sosial	116
BAB 14 Ketimpangan Informasi dan Sosiokultural Petani	117
A. Kemiskinan dan Ketimpangan Informasi.....	117
B. Ketergantungan Terhadap Kekuasaan Negara	118
BAB 15 Waktu Siklus Versus Budaya Komersial	121
A. Pola Kerja Waktu Diakronik	122
B. Keterbatasan Teknologi Komunikasi	124
BAB 16 Lembaga Tradisional dan Legalitas Kekuasaan.....	125
A. Upaya Mengontrol Petani	125
B. Ketergantungan Informasi	126
BAB 17 Industrialisasi dan Pembangunan Desa	129
BAB 18 Pasang Surut Kehidupan Petani	133
A. Kepemilikan Tanah	133
B. Basis Politik	135
BAB 19 Interaksi dan Komunikasi Pedesaan : Sebuah Laporan	137
A. Pendahuluan	137
B. Konsep – Konsep Universal	138
C. Tinjauan Geografis	140
D. Ikatan Historis Petani	141
E. Sistem Hubungan Kerja	142
1. Pola Petani Dalam Mengerjakan Sawah.....	142
2. Teknologi, Produktivitas dan Pemilikan Modal	145
F. Lembaga-lembaga Pertanian dan Pengaruh Budaya Lain	146
1. Eksistensi Lembaga Pertanian	146
2. Pengaruh Industri Terhadap Kultur Petani Klari	147
G. Media Komunikasi	150
H. Penutup	151

Daftar Pustaka	153
Biodata Penulis	161

Daftar Tabel

Tabel 1 Hasil Polling Bulan September 2008	53
Tabel 2 Hasil Polling Popularitas 4 Capres di Th. 2008	54
Tabel 3 Hasil Polling (%) Popularitas Presiden Desember 2008	54
Tabel 4 Popularitas Kandidat dari Partai Politik	54
Tabel 5 Hasil Polling Popularitas Partai Politik Th. 2008	55
Tabel 6 Hasil Polling Popularitas Partai Politik Desember 2008	55
Tabel 7 Pertimbangan Dalam Memilih Parpol pada Pemilu 2004 dan 2008	57
Tabel 8 Jumlah Golput dalam Pilkada di Pulau Jawa	71
Tabel 9 Banyaknya Rumah Tangga Petani Gurem Menurut Kawasan	134

Bab 1

Komunikasi Politik dan Pembangunan Daerah

A. Pendahuluan

Komunikasi politik merupakan faktor yang esensial sebagai salah satu pendukung pembangunan. Semua kegiatan politik yang dilakukan oleh pemerintah dan elite lainnya dalam kekuasaan negara, tidak bisa lepas dari komunikasi politik. Namun yang menjadi persoalan, tidak semua individu, kelompok ataupun entitas lain dalam kehidupan bernegara peduli terhadap pola komunikasi yang dilakukan di suatu komunitas. Terlebih lagi di lingkungan warga pedesaan, secara historis pola komunikasi politik yang sering dilakukan oleh para elite berkuasa, justru bersifat koersif. Akibatnya, ada jarak yang menganga antara para pembuat kebijakan dengan masyarakat pedesaan. Satu sisi memaksakan kehendaknya, di pihak lain terperangkap dalam jerat ketidakberdayaan untuk melakukan penolakan terhadap jargon pembangunan yang serba memaksa.

Namun situasi tersebut, secara umum telah berubah, setidaknya – tidaknya ketika gelombang demokratisasi di seluruh dunia itu bergaung, maka pola komunikasi yang koersifpun semakin berkurang. Namun disisi lain, seolah – olah membicarakan masalah partisipasi pembangunan masyarakat desa, sepertinya sudah tidak relevan. Padahal, pembangunan pedesaan dengan segala kompleksitasnya tetap penting untuk dieksplorasi. Sebab demokratisasi dalam kehidupan bernegara menghasilkan beragam pola komunikasi yang tidak merujuk kepada satu titik atau pusat kekuasaan, tetapi setiap kelompok memiliki rujukan yang berbeda – beda dalam memaknai pembangunan pedesaan.

Secara esensial menelaah pembangunan akan menghadapi berbagai persoalan yang sangat beragam, dari masalah sosial, ekonomi, politik dan sejumlah alasan lain yang terkait dengan perubahan dan dinamika teknologi komunikasi yang demikian pesat. Pembangunan pedesaan juga sering dikaitkan dengan upaya memodernisasikan pedesaan. Dalam konteks ini, para komunikator yang mempunyai kekuasaan politik, agen pembaharuan, agen kekuasaan negara, pemilik modal ataupun para pemuka pendapat sering terlibat persoalan yang dihadapi dalam pembangunan pedesaan. Secara faktual, mengupas persoalan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan yang dikaitkan dengan peran dari komunikasi politik tetap relevan.

2 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

Dalam konteks komunikasi politik di Indonesia yang dikaitkan dengan pembangunan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, pada pidato kenegaraan dalam rangka kemerdekaan RI ke 63, menyebutkan kata pembangunan sebanyak 39 kali, dan merupakan urutan kedua setelah masalah anggaran yang disebutkan sampai 53 kali. (Kompas, 19 Agustus 2008). Walaupun tidak secara eksplisit mengkaitkan dengan pembangunan pedesaan, tetapi dapat disimpulkan bahwa pembangunan adalah faktor yang tingkat urgensinya tinggi.

B. Dinamika Komunikasi Politik

Komunikasi merupakan hal yang esensial sebagaimana pendapat klasik yang menyatakan “Manusia adalah makhluk yang tidak bisa tidak berkomunikasi dalam arti bahwa semua tingkah laku yang dibuat seseorang menimbulkan makna (Watzlawick, dalam Bower dan Bradac, 1982 : 3). Untuk lebih memahami tentang keterkaitan komunikasi politik dengan persoalan pembangunan di negara sedang berkembang yang kompleks, perlu dibahas pula pengertian, model ataupun pandangan – pandangan tentang komunikasi yang universal ataupun komunikasi politik yang lebih spesifik.

Ruben (1992 : 14) menyebutkan, “ bahwa komunikasi adalah suatu proses dengan mana kita bisa memahami dan dipahami oleh orang lain, komunikasi merupakan proses yang dinamis dan secara konstan berubah sesuai dengan situasi yang berlaku”. Sedangkan Barnlund (dalam Bower dan Bradac, 1982 : 3) menyebutkan, “ komunikasi merupakan gambaran yang muncul dari tingkah laku dua belah pihak”. Hubungan pihak – pihak yang berinteraksi merupakan unit terkecil dalam analisis komunikasi politik yang dilakukan oleh dua orang. Dari dua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa komunikasi merupakan proses yang dinamis dalam suatu interaksi di dukung oleh situasi.

Dukungan konteks tersebut dipertegas oleh MacBride (1983 : 42) yang menyebutkan bahwa komunikasi dipandang dari arti yang luas , tidak hanya diartikan sebagai pertukaran berita dan pesan tetapi sebagai kegiatan individu dan kelompok mengenai tukar menukar data, fakta dan ide maka fungsinya dalam sistem sosial mencakup informasi, sosialisasi, motivasi, perdebatan dan diskusi, pendidikan, memajukan kebudayaan, hiburan dan integrasi.

Pendapat yang mengemukakan komunikasi berhubungan dengan proses itu sendiri antara lain dilontarkan oleh Rogers (1986 : 209) bahwa komunikasi merupakan suatu proses dalam mana peserta – peserta menciptakan dan berbagi informasi satu dengan lainnya untuk mencapai pengertian bersama. Komunikasi selalu merupakan kejadian bersama , proses informasi diantara dua orang atau lebih ; jaringan komunikasi terdiri dari individu – individu yang saling berhubungan dan terkait pada arus informasi melalui suatu pola tertentu.

Sedangkan yang mengkaitkan komunikasi dengan situasi adalah seperti apa yang disimpulkan oleh Bower dan Bradac (1982 : 4) bahwa, ”komunikasi tergantung konteksnya , kejadian – kejadian yang terkait secara kritis akan mempengaruhi pesan ; konteks situasional ini mencakup tentang peranan sosial, pengenalan batas – batas

wilayah dan pengetahuan tentang jenis acara. Sementara Berelson dan Steiner (dalam Bower dan Bradac, 1982 : 4) juga menyatakan, ” komunikasi adalah suatu proses penyampaian informasi , gagasan, emosi, keahlian dan lain – lain melalui penggunaan simbol – simbol seperti kata – kata, gambar – gambar, angka – angka dan lain – lain”.

Penggunaan simbol – simbol dalam komunikasi dikemukakan oleh Erns Casserer (dalam Bower and Bradac , 1982 : 3), menyatakan bahwa, “ komunikasi manusia adalah unik dalam prakteknya manusia merupakan satu – satunya mahluk yang menggunakan simbol – simbol dan penggunaan simbol ini sangat fundamental bagi kemanusiaan”. Pendapat lain yang lebih singkat menyebutkan bahwa komunikasi adalah membangkitkan makna (Barnlund dalam Ruben , 1992). Artinya, setiap pesan verbal maupun nonverbal yang memiliki makna adalah komunikasi.

Ada tiga level sebagai problem komunikasi yang berhubungan dengan simbol dan makna menurut Weaver (dalam Shannon and Weaver, 1972 : 4) mencakup, “ bagaimana simbol – simbol komunikasi ditransmisikan (problem teknik); bagaimana ketepatan simbol – simbol yang sudah dikirimkan tersebut mampu membangkitkan makna yang dikehendaki (problem semantik); bagaimana efektivitas dari makna yang diterima dapat mempengaruhi hasrat dan tingkah laku (problem efektivitas)”. Keempat faktor tersebut saling berhubungan dalam membentuk makna dalam komunikasi.

Sedemikian banyaknya definisi, konsep maupun paradigma tentang komunikasi menunjukkan bahwa komunikasi tidak terlepas dari anggapan sebagai ilmu yang multi disiplin; Schramm (dalam Berger and Chaffee, 1987) menyatakan bahwa, “ komunikasi bukan hanya berkaitan dengan model psikologi dan matematika tetapi juga persimpangan dari berbagai disiplin ilmu yang mempengaruhi dan memberikan karakter dari komunikasi itu sendiri”. Berger, (1987 : 16) juga mengutip pendapat Wilbur Schramm juga menyatakan bahwa, “ sumbangan terhadap ilmu komunikasi muncul dari ahli psikologi yaitu Hovland dan Lewin , dari sosiologi oleh Lazarsfeld, sedangkan dari ilmu politik oleh Harold Lasswell”. Pendapat ini menunjukkan bahwa komunikasi secara esensial dipengaruhi oleh berbagai macam ilmu pengetahuan.

Sejalan dengan pernyataan tersebut adalah pendapat Littlejohn dan Fosh (2005 : 11) bahwa, “ komunikasi manusia merupakan studi interdisipliner yang menyelidiki proses komunikasi dengan menggunakan pandangan dari berbagai disiplin tradisional ilmu pengetahuan”. Sementara itu Ruben (1992: 41) menyatakan bahwa komunikasi merupakan studi interdisipliner berbagai ilmu pengetahuan yang masing – masing memberikan corak perkembangan ilmu komunikasi itu sendiri.

Bermacam – macam pengertian tentang komunikasi merupakan acuan utama dalam penelaahan komunikasi politik disamping hubungannya dengan ilmu – ilmu lain seperti ilmu politik yang paling banyak memberikan kontribusi terhadap perkembangan selanjutnya. Politik sendiri dari beberapa ahli diartikan sebagai siapa memperoleh apa, kapan dan bagaimana; pembagian nilai – nilai oleh yang berwenang; tindakan yang diarahkan untuk mempertahankan dan memperluas tindakan lainnya atau kegiatan orang secara kolektif yang mengatur perbuatan mereka di dalam kondisi konflik sosial.

4 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

Menurut Dan Nimmo (dalam Suwardi, 1994:43), "komunikasi dapat dikategorikan mempunyai nilai politik, apabila komunikasi yang dimaksud didasarkan atas konsekuensi – konsekuensinya atau akibatnya, baik secara aktual maupun potensial yang mengatur tingkah laku manusia dibawah kondisi – kondisi pertentangan". Prinsipnya, komunikasi politik mengandung pesan – pesan politik dalam bingkai pertentangan.

Selanjutnya dikemukakan oleh Harsono Suwardi, sesungguhnya komunikasi politik adalah suatu aktivitas komunikasi yang membawa konsekuensi politik, baik yang aktual maupun yang potensial di dalam suatu sistem politik yang ada. Sementara itu MacBride (1983 : 85), dalam konteks negara – negara sedang berkembang mengungkapkan bahwa "komunikasi secara keseluruhan tidak dapat dimengerti apabila tidak dihubungkan dengan dimensi politik., masalah – masalahnya tidak dapat disesuaikan apabila tidak diperhatikan hubungan politik – politiknya . Politik dalam arti luas berhubungan dengan komunikasi. Sementara itu secara singkat Nimmo (1993 : 8) menyebutkan bahwa, " Komunikasi Politik merupakan komunikasi yang mengacu pada kegiatan politik". Artinya setiap pembicaraan yang mengandung bobot politik dapat dikelompokkan dalam komunikasi politik, terlepas dari yang melakukan hanya sebatas mendiskusikan, tanpa terlibat langsung dalam aktivitas sebuah partai politik maupun kelompok – kelompok politik yang ada dalam masyarakat.

Pendapat lain menyebutkan, "Komunikasi Politik sebagai proses komunikasi massa termasuk komunikasi antar pribadi dan elemen – elemen di dalamnya yang mungkin mempunyai dampak terhadap perilaku politik". (Krans dan Davis, 1976 : 7). Mempunyai substansi yang sama dengan pengertian tersebut adalah definisi dari Rush dan Althoff, (1997 : 225) yang menyebutkan komunikasi politik merupakan transmisi informasi yang secara politis dari satu bagian sistem, politik kepada sistem politik yang lain , dan antara sistem sosial dan sistem politik merupakan unsur dinamis dari suatu sistem politik.

Secara umum dan memiliki pengertian yang sangat luas, adalah pendapat yang menyatakan komunikasi politik adalah "proses penyampaian pendapat, sikap dan tingkah laku orang – orang , lembaga – lembaga atau kekuatan – kekuatan politik dalam rangka mempengaruhi pengambilan keputusan politik". Sedangkan yang dimaksud dengan politik tidak lain adalah "kehidupan bernegara". Demikian pula yang menyebutkan bahwa komunikasi politik biasa digunakan sebagai sarana politik serta dilakukan bersamaan dengan kegiatan bidang diplomasi, ekonomi dan militer.

Dalam tataran riset komunikasi politik, Delia (1987 : 26) menyatakan bahwa, " riset komunikasi dan masalah – masalah politik selalu berhubungan dengan dasar-dasar propaganda yang dilakukan oleh pemerintah dalam mempengaruhi opini publik yang menyangkut kondisi politik domestik maupun internasional". Dengan demikian, retorika, jargon dan berbagai pesan seputar kebijakan pemerintah tentang program pembangunan yang didiseminasikan kepada masyarakat mengandung unsur komunikasi politik.

C. Pembangunan, Modernisasi dan Media Massa

Pembangunan, meskipun memiliki substansi yang lebih politis, tetapi biasanya tidak bisa dilepaskan dari unsur modernisasi. Konsepsi tentang pembangunan secara singkat dikemukakan oleh Rostow (1960 : 57) yang menyatakan bahwa, “pembangunan adalah sesuatu yang terus maju, dari suatu tahap yang primitif ketahap yang lebih maju”. Sementara itu Tehranian (dalam Nasution, 1979 : 85-86) menetapkan tiga faktor teoritis yang berhubungan dengan pembangunan yaitu : (1). Pembangunan semata-mata sebagai proses pluralisasi masyarakat, politik dan ekonomi dari suatu bangsa yang melakukan pembangunan; (2). Rasionalisasi sebagai unsur kunci dalam proses pembangunan; (3) Pemikiran yang lahir dari kesadaran diri masyarakat di dunia ketiga.

Pendapat lain tentang pembangunan dikemukakan oleh Tehranian (1979 : 119) yang mengartikan kemajuan, pembangunan dan modernisasi sebagai suatu fenomena historis yang sama yaitu suatu transisi dari masyarakat yang agraris ke masyarakat industrial. Sebelum dua pendapat tersebut muncul, Smelser (1997:387) memberikan batasan terhadap istilah modernisasi yaitu sebagai suatu konsep yang sekeluarga dengan pembangunan ekonomi, tetapi lebih luas jangkauannya dan menunjukkan pada perubahan-perubahan teknologi, ekonomi dan ekologi berlangsung dalam keseluruhan jaringan sosial budaya.

Unsur-unsur pembangunan yang dikaitkan dengan upaya negara-negara dunia ketiga dilukiskan oleh Rogers (dalam Dasmar Nurdin, 1985 : 14), pembangunan dianggap perlu memiliki unsur-unsur: (1). Pemerataan penyebaran informasi keuntungan sosial ekonomi dan sebagainya; (2). Partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang dicerminkan oleh desentralisasi kegiatan-kegiatan tertentu didaerah pedesaan; (3). Bersifat mandiri dalam pembangunan dengan mengandalkan potensi sumberdaya setempat; dan (4). Memadukan sistem tradisional dan modern untuk menimbulkan sinkretisasi pemikiran lama dan baru, dengan pertimbangan yang berbeda di setiap daerah

Pada hakekatnya teori – teori tentang pembangunan mengandung modernisasi. Pendapat ini ditegaskan oleh Joe F. Black (1979:3) yang menyatakan bahwa kebanyakan teori tentang pembangunan mengandung modernisasi, istilah ini dianggap sebagai istilah yang positif sebab modernisasi selalu dipuja-puja dan tiap rencana pembangunan ditujukan untuk mencapai modernisasi. Menurut Samuel P. Huntington (dalam Cyril E. Black, 1976 : 30), lima kerangka teoritis tentang modernisasi yang berdasarkan pada berbagai macam pengertian dan studi-studi tentang modernisasi yaitu : (1). Modernisasi merupakan proses bertahap dari tatanan yang primitif dan sederhana menuju tatanan yang maju dan kompleks; (2). Modernisasi juga dapat dikatakan sebagai proses homogenisasi, dengan tendensi dan struktur serupa; (3). Modernisasi terkadang terwujud dalam bentuk lahirnya sebagai proses eropanisasi dan Amerikanisasi atau dalam bentuk yang lebih konkrit adalah kebijaksanaan untuk melakukan industrialisasi dan model politik demokratis negara dunia ketiga sepenuhnya mencontoh pengalaman

6 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

negara maju tanpa mengindahkan sejarah lokal masing-masing negara dunia ketiga; (4). Modernisasi merupakan perubahan progresif, sekalipun akibat samping maupun korban modernisasi beraneka macam dan kadang-kadang diluar batas kemanusiaan dan moral universal.

Dalam pengertian yang mengandung arti perubahan, teori modernisasi erat berhubungan dengan pemikiran-pemikiran tentang pembangunan dan pembaharuan dalam segala bidang kehidupan manusia, sehingga teori-teori yang membahas tentang modernisasi selalu mengacu pada suatu bentuk-bentuk perubahan menuju kearah yang lebih baik dari keadaan sebelumnya, meskipun demikian akibat yang ditimbulkan oleh modernisasi dapat menimbulkan kelompok-kelompok tertentu yang tidak mampu bersaing dengan kecepatan perkembangan berbagai sektor sebagai intisari modernisasi.

Akibat modernisasi yang positif maupun negatif itu menandakan bahwa modernisasi bersifat sangat relatif jika ditinjau dari salah satu segi kepentingan masyarakat pada umumnya, sebab seperti dikemukakan oleh J.W.Schoorl (1982:4) bahwa modernisasi adalah suatu istilah yang mengandung sifat relatif karena menyangkut masalah pertumbuhan dan suatu proses dari keadaan lama berkembang menuju kepada keadaan baru . Tentu saja pendapat Schoorl ini mempunyai makna yang sangat kompleks, sebab modernisasi bukan sesuatu yang pasti dinikmati oleh semua lapisan masyarakat.

Berpangkal pada pendapat-pendapat tersebut diatas berarti modernisasi mengandung pengertian upaya perubahan, pembaharuan maupun pembangunan yang dilakukan oleh negara-negara yang sedang berkembang dan terbelakang. Meskipun terdapat unsur-unsur yang sama diantara ketiga hal tersebut tetapi Peter L. Berger (1974 : 31) membedakan dengan terminologi sebagai berikut : pembangunan menunjuk pada proses yang menyebabkan negara-negara miskin menjadi kaya atau berusaha menjadi lebih kaya, dan juga proses yang menyebabkan negara kaya bertambah kaya atau secara sederhana didefinisikan sebagai perbaikan menyeluruh dalam kesejahteraan penduduk yang dicapai melalui pertumbuhan yang baik dan modernisasi yang dikehendaki, sedangkan istilah modernisasi itu sendiri adalah perubahan kelembagaan dan kebudayaan yang menyertai pertumbuhan. Modernisasi adalah sesuatu yang bebas nilai sedangkan pembangunan akan diartikan sebagai kategori politis dan tidak bebas nilai.

Selanjutnya Schoorl juga menambahkan bahwa masyarakat modern secara umum adalah mereka yang menerapkan pengetahuan ilmiah kepada semua aktivitas, semua bidang kehidupan atau kepada semua aspek yang terdapat dalam kehidupan masyarakat. Sejalan dengan batasan singkat Schoorl adalah pendapat dari oleh Cyril E. Black (1976 : 30) yang mengatakan : masyarakat modern ditandai oleh pertumbuhan ilmu pengetahuan baru dan meningkatnya kemampuan memahami rahasia-rahasia alam serta menerapkannya dalam berbagai kegiatan manusia. Dari sini kita dapat mengambil kesimpulan bahwa manusia modern adalah mereka yang rasional dan mampu menerapkan aspek-aspek ilmiah dalam berbagai bidang kehidupan. Manusia

modern mempunyai kesediaan menerima pengalaman-pengalaman baru dan keterbukaan bagi pembaharuan dan perubahan. Mempunyai kesanggupan untuk membentuk atau mempunyai pendapat mengenai sejumlah persoalan-persoalan dan hal-hal tidak saja timbul di sekitarnya tapi juga diluar lingkungannya. Mempunyai pandangan masa kini dan yang akan datang, rencana, sadar terhadap harga diri orang lain, percaya keadilan dalam pembagian.

Ukuran-ukuran untuk masyarakat modern yang lebih dititik beratkan dalam level kenegaraan dan kebebasan dikemukakan oleh Smelser (1964, 268-284) yang menyatakan masyarakat modern adalah mereka yang : (1). Mempunyai suatu ukuran partisipasi masyarakat umum dalam politik setidaknya-tidaknya dalam bentuk perwakilan dan merumuskan akan memiliki alternatif kebijaksanaan nasional; (2). Mempunyai suatu penyebaran (difusi) norma-norma sosial sekunder dalam kebudayaan; (3). Memiliki suatu pertumbuhan mobilitas dalam masyarakat yang diartikan sebagai kebebasan pribadi, fisik, psikis, dan sosial

Jauh sebelum pendapat –pendapat muncul penetapan ciri manusia modern lebih terinci adalah pendapat Inkeles (Etzioni, 1964 : 342 - 361) yang pada intinya bahwa manusia modern mempunyai berbagai karakteristik pokok yaitu:

1. Terbuka terhadap pengalaman baru. Ini berarti bahwa manusia modern selalu berkeinginan untuk mencari sesuatu yang baru;
2. Manusia modern akan memiliki sikap untuk semakin independen terhadap berbagai otoritas tradisional seperti orang tua, kepala suku (etnis), dan raja;
3. Manusia modern percaya terhadap ilmu pengetahuan, termasuk percaya akan kemampuannya untuk menundukkan alam semesta;
4. Manusia modern mempunyai orientasi mobilitas dan ambisi hidup yang tinggi, mereka berkehendak meniti tangga jenjang pekerjaannya;
5. Manusia modern memiliki rencana jangka panjang;
6. Manusia modern aktif terlibat dalam percaturan politik.

Dari pengertian modernisasi dan ciri-ciri manusia modern dapat disimpulkan bahwa keduanya sangat tegas mengupayakan rasionalisasi dan pandangan jauh kedepan dalam upaya memperbaiki kehidupan, dan melakukan kegiatan yang tidak sejalan atau paling tidak menghambat nilai-nilai tradisional tertentu yang dianut oleh masyarakat.

D. Peran Media – Massa

Pembahasan tentang perubahan dan pembauran dalam pembangunan tidak dapat dilepaskan dari peranan media massa. Secara tegas Schramm (1964) mengatakan peranan mass media dalam pembangunan nasional adalah sebagai agen pembaharuan. Letak peranannya adalah dalam hal membantu mempercepat proses peralihan masyarakat yang tradisional menjadi masyarakat yang modern. Berpangkal pada pendapat tersebut bahwa media – massa adalah salah satu faktor mempercepat perubahan sedangkan faktor-faktor lainnya tentu sangat kompleks menyangkut berbagai aspek kehidupan.

Salah satu aspek yang menjadikan perubahan semakin kompleks adalah apa yang dikemukakan oleh Schramm bahwa dalam perubahan sosial harus memperhitungkan hubungan antar kelompok yang berinteraksi, sekalipun yang harus berubah adalah individu –individu, namun individu-individu ini hidup dalam kelompok, menikmati sebagian pengalaman hidupnya dalam kelompok. Umumnya kepercayaan dan nilai-nilai yang dianut adalah norma-norma kelompoknya yang dipertahankan secara bersama-sama. (Schramm dalam Depari, et. Al., 1988 : 47).

Tetapi De Fleur tidak membedakan perubahan yang terjadi pada level individu maupun kelompok dengan menyatakan bahwa pengaruh media terhadap individu maupun kelompok telah berhasil menumbuhkan pembaharuan-pembaharuan yang berjalan pesat. Pembaharuan yang terwujud perubahan (*change*) maupun pembangunan (*development*) pada umumnya merupakan suatu proses berlanjut yang menyangkut hubungan antara media dengan massa (Melvin De Fleur, dalam Depari dan MacAndrew, 1988 : 4).

Dalam upaya pembaharuan, McQuail (1987:97) prinsipnya menyatakan, media paling baik digunakan secara terencana untuk menimbulkan perubahan dengan menerapkan dalam program pembangunan berskala besar. Selanjutnya dikatakan pula bahwa kebanyakan teori tentang pengaruh media ini tidak membahas dampak langsung dari media, tetapi sebenarnya keterlibatannya media dengan jaringan atau saluran pengaruh lainnya. Dengan demikian pendapat McQuail ini sehaluan dengan pendapat Daniel Lerner yang menggaris bawahi pula pengaruh-pengaruh lainnya dalam perubahan yang diakibatkan oleh media – massa.

Banyak penelitian tentang dampak media, mengungkapkan bahwa keberanian masyarakat untuk mengkritik, juga muncul karena pengetahuan dari media, dan ini sebagai perwujudan membandingkan dengan apa yang dialami dengan kejadian yang mereka lihat, atau mereka dengarkan melalui media – massa. Masalah pengaruh media, dikemukakan oleh Lippman (1960:468), yang mengatakan, respon khalayak bukan hanya pada peristiwa-peristiwa aktual yang dialami saja melainkan juga pada *pseudo enviroment*, gambaran *pseudo enviroment* yang menimbulkan khalayak itu disebut sebagai *public opinion*, dan *public opinion* terbentuk oleh media.

Dengan kata lain, media massa berperan dalam menyebarkan informasi sekaligus dapat membentuk persepsi khalayaknya, sehingga melalui media massa seperti surat kabar, radio dan televisi, masyarakat dapat mengetahui peristiwa yang terjadi disekitarnya maupun yang terjadi di tempat lain. Bahkan secara tegas C. Wright Mills (1968 : 32) menyatakan bahwa kita masih belum percaya terhadap informasi, sampai kita membaca atau mendengarnya dari radio, dengan kata lain media dianggap sebagai sarana pembenaran terhadap informasi yang telah diterima tersebut.

Media yang paling baik untuk menyebarkan informasi dan berpeluang untuk mendukung pembangunan pedesaan di negara sedang berkembang adalah radio dan televisi (Schramm, 1977). Kedua media elektronik tersebut, memiliki kemampuan yang besar sekali untuk mengantarkan dan menyebarkan pesan-pesan pembangunan

kepada massa yang berada di tempat terpencar dan tersebar luas seperti daerah pedesaan secara serentak dengan kecepatan tinggi. Alasan terinci lainnya bahwa radio dan televisi mampu menciptakan perubahan dikaitkan dengan fungsi pendidikan dan pengajaran yaitu : (1). Mereformasi pendidikan nasional, (2). Mensuplemen pengajaran di sekolah, (3). Memperluas jangkauan pendidikan formal ke segmen-segmen masyarakat yang memiliki kesempatan terbatas untuk mengikuti pendidikan formal, (4). Memperluas jangkauan pendidikan nonformal ke segala segmen masyarakat yang membutuhkan. (Schramm dalam Amri Jahi, 1988 : 126).

Meskipun media dianggap sebagai saluran yang paling berperan dalam pembangunan dan pembaharuan, tetapi Rogers, et. Al, (1985 : 145) melihat kekurangan efektifan media massa pada pembangunan disebabkan karena isi media massa sangat mengutamakan hiburan dan iklan; isi media massa yang seperti itu memotivasi penduduk pedesaan untuk mendapatkan kehidupan layak seperti yang ditunjukkan oleh media massa; akan tetapi mereka tidak memiliki kemampuan yang efektif untuk mencapai cita-cita itu.

Pendapat Rogers disini lebih diarahkan bahwa media-massa hanya semata-mata memberikan gambaran-gambaran yang menyenangkan kepada khalayak sendiri sulit untuk mencapainya karena dengan keterbatasan -keterbatasannya yang khas dari sebagian besar masyarakat pedesaan. Tentu saja bahwa tidak semua media -massa seperti yang digambarkan oleh Rogers tersebut, banyak pendapat yang masih mengharapkan peran media massa dalam pembangunan pedesaan; seperti yang di kemukakan oleh Amri Jahi (1988 : 111), apabila kesejahteraan masyarakat dalam pembangunan pedesaan itu harus dicapai secara partisipatif, maka media massa patut diberi peranan tujuan pembangunan itu.

Pembangunan yang partisipatif berdasarkan pendapat dari Rogers (1978 : 3 - 9) pada intinya adalah sebagai berikut : dalam pembangunan yang partisipatif, partisipan harus mampu mengekspresikan kebutuhan mereka dan memiliki kesempatan untuk mendapatkan informasi yang mereka butuhkan melalui saluran-saluran komunikasi yang tersedia, jika hal semacam ini terjadi maka agen-agen pembangunan dapat lebih responsif dalam memenuhi kebutuhan spesifik mereka, dan mungkin dapat mempersempit kesenjangan manfaat sosial ekonomi yang selama ini dirisaukan.

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa saluran komunikasi sangat diperlukan oleh masyarakat sebagai partisipan pembangunan dan juga oleh para agen pembangunan sebagai orang yang mengantisipasi kebutuhan pembangunan. Berpedoman pada perubahan yang terjadi karena terpaan media-massa maka perlu dipahami bagaimana sebenarnya peran dan fungsi media-massa dalam menunjang pembangunan, perubahan atau pembaharuan. Untuk itulah Schramm dalam (Hasan, 1983:75 - 78) menetapkan tiga fungsi media – massa dalam pembangunan yaitu :

1. Memberi tahu rakyat tentang pembangunan nasional dengan memusatkan perhatian mereka pada kebutuhan untuk berubah, kesempatan untuk menimbulkan perubahan, metode dan cara menimbulkan perubahan, dan jika mungkin meningkatkan aspirasi;

10 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

2. Membantu rakyat berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan, memperluas dialog dan menjaga agar informasi mengalir baik keatas maupun kebawah.
3. Mendidik rakyat agar mempunyai kemampuan.

Ketiga fungsi media massa yang dikemukakan Schramm itu, tampaknya sepadan dengan tiga peranan media massa dalam pembangunan yang diungkapkan oleh Chalkley (Medis, 1980) bahwa dalam pembangunan media massa dapat berperan untuk : (1). Memberi tahu masyarakat tentang fakta kehidupan ekonomi mereka; (2). Menginterpretasikan fakta tersebut agar dapat dipahami oleh masyarakat; (3). Mempromosikan hal tersebut agar masyarakat menyadari betapa serius masalah pembangunan yang mereka hadapi dan memikirkan lebih lanjut masalah itu serta menyadarkan mereka pada solusi yang mungkin ditempuh.

Bila pengertian fungsi dan peran media-massa tersebut diatas kita kaitkan dengan masalah-masalah pembangunan yang terdapat didunia ketiga maka tidak akan terlepas dari teori media pembangunan. Meskipun dalam perkembangannya sejalan dengan demokrasi global yang didukung oleh teknologi komunikasi, maka media semakin bebas untuk mengeksplorasi pesan sesuai dengan kebutuhan khalayak yang menghendaki transparansi dan aktual. Hakikatnya model media pembangunan menurut Denis Mc: Quail (1987 : 119 - 120) adalah sebagai berikut :

1. Media seyogyanya menerima dan melaksanakan tugas pembangunan positif sejalan dengan kebijaksanaan yang ditetapkan secara nasional.
2. Kebebasan media seyogyanya dibatasi sesuai dengan prioritas ekonomi dan kebutuhan pembangunan masyarakat.
3. Media perlu memprioritaskan isi dan bahasa nasional.
4. Media hendaknya memprioritaskan berita dan informasinya pada negara sedang berkembang lainnya yang kaitannya secara geografis, kebudayaan atau politik.
5. Para wartawan dan karyawan media lainnya memiliki tanggung jawab serta kebebasan dalam tugas mengumpulkan informasi dan penyebarluasannya.
6. Bagi kepentingan tujuan pembangunan, negara memiliki hak untuk campur tangan dalam, atau membatasi, pengoperasian media serta sarana penyensoran, subsidi, dan pengendalian langsung dapat dibenarkan

Jelas prinsip tersebut mulai ditinggalkan, termasuk di Indonesia yang sudah masuk dalam pers bebas, tetapi tampaknya semangat dari para pemegang kekuasaan, dalam rangka menjaga citra pemerintah ataupun untuk mempertahankan kekuasaan, masih berupaya untuk menjalankan pola media pembangunan, meskipun kehendak itu tidak pernah tercapai secara maksimal. Disamping itu media-massa diperlukan bukan semata-mata oleh masyarakat tetapi penguasa atau pemerintah mempunyai kepentingan yang sangat besar terhadap media-massa. Bahkan dampak media-massa terhadap pemerintah ataupun sebaliknya yaitu dampak pemerintah terhadap media-massa diulas secara lebih mendalam komunikasi politik.

Dalam kajian komunikasi politik oleh Rivers, et. Al. (dalam Wright, 1975 : 81 - 85) menetapkan ada empat wilayah penelitian komunikasi politik yaitu : (1). Dampak pemerintah terhadap media; (2). Sistem informasi pemerintah yang meliputi saluran informasi formal dan informal, dan informasi mengenai personil pemerintahan; (3). Dampak media terhadap pemerintah meliputi penggunaan media massa oleh para pejabat, dampak pemberitaan terhadap perilaku pejabat dan sebagainya; (4). Aspek-aspek dari media massa seperti isi berita, setting kelembagaan, struktur sosial dan lain-lainnya yang berhubungan dan analisis isi.

Dari studi komunikasi politik tersebut, tampak jelas bahwa media-massa mempunyai peran signifikan dalam penyampaian pesan pembangunan, modernisasi dan perubahan di masyarakat. Namun persoalannya, proses untuk mempengaruhi atau menggerakkan rakyat agar mau berpartisipasi dalam pembangunan yang diprogramkan oleh pemerintah tidak mudah, mengingat secara substansial apa yang terdapat di dalam program pembangunan belum tentu sesuai dengan kebutuhan rakyat, atau pembangunan sesungguhnya bukan untuk masyarakat pedesaan tetapi hanya untuk berbagai entitas yang memiliki kepentingan sosial, ekonomi dan politik di desa.

E. Agen Pembaharuan

Dalam perubahan-perubahan yang terjadi dilingkungan masyarakat pedesaan, selain peran-peran pemimpin formal, pemuka pendapat maupun media-massa, terdapat juga seorang agen pembaharuan yang mempunyai peran sangat penting. Menurut Rogers dan Shoemaker (1983 : 313 - 314) agen pembaharu atau agen perubahan (*change agent*) adalah pekerja profesional, yang berusaha mempengaruhi atau mengarahkan keputusan inovasi orang lain selaras dengan yang diinginkan oleh lembaga pembaharuan dimana ia bekerja atau menjadi anak buahnya. Para guru, penyuluh lapangan, pekerja sosial, juru dakwah dan missionaris adalah agen pembaharu. Begitu pula penjaja dagangan, kader partai di Desa, juru penerang, konsultan asing atau siapa saja yang berusaha menawarkan gagasan-gagasan baru atau tindakan baru (inovasi) kepada anggota masyarakat dan berusaha agar orang-orang itu mengadopsi inovasi yang ditawarkan.

Fungsi utama agen pembaharu adalah menjadi mata rantai penghubung antara dua sistem sosial atau lebih. Agen pembaharu tidak selalu orang pemerintah bisa juga orang swasta atau pekerja sukarela dan yang selalu melekat pada agen perubahan andalan tindakan-tindakan baru yang mesti disebarkan kepada masyarakat. Paling tidak terdapat tujuh peran agen perubahan menurut Rogers dan Shoemaker (1983 : 315-316) dalam melaksanakan tindakan inovasi yaitu :

1. Membangkitkan kebutuhan untuk berubah;
2. Mengadakan hubungan dalam rangka perubahan;
3. Mendiagnosa permasalahan yang dihadapi masyarakat ;
4. Menciptakan keinginan perubahan di kalangan perubahan di kalangan klien ;
5. Merencanakan tindakan perubahan ;

12 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

6. Memelihara program pembaharuan & mencegah dari kemacetan ;
7. Mencapai suatu terminal hubungan.

Sedangkan Havelock (1973 : 3) menyebutkan, peran utama agen perubahan adalah : (1.) Sebagai katalisator ? menggerakkan masyarakat untuk mau melakukan perubahan; (2). Sebagai pemberi pemecahan persoalan; (3). Sebagai pembantu proses perubahan, membantu dalam proses pemecahan masalah dan menyebarkan informasi berbagai hal; (4). Sebagai penghubung dengan sumber-sumber yang diperlukan untuk memecahkan masalah. Mengingat tugas dan peran yang begitu luas dari seorang agen perubahan Duncan dan Zaltam (dalam Nasution, 1988 : 68) menetapkan persyaratan minimal yang harus dipunyai oleh seorang agen perubahan yaitu :

1. Kualifikasi teknis yaitu kompetensi teknis dalam tugas spesifik dari proyek perubahan yang bersangkutan.
2. Kemampuan administratif yang mencakup kemampuan administratif yang paling dasar yakni kemauan untuk mengalokasikan waktu menghadapi persoalan-persoalan yang relatif rumit.
3. Hubungan antar pribadi, suatu sifat yang amat penting adalah empati yaitu kemampuan seseorang untuk mengidentifikasi diri dengan orang lain.

Walaupun persyarat minimal tersebut telah dipunyai oleh agen perubahan tetapi mengingat berbagai keterbatasan tenaga dan waktu, biasanya ia mengarahkan komunikasi atau memusatkan usahanya untuk mempengaruhi tokoh masyarakat dalam sistem sosial itu. Dengan menggunakan tangan tokoh masyarakat, agen perubahan dalam sistem sosial.

Perdebatan tentang pembangunan dalam suatu negara yang terkait dengan komunikasi politik, dikemukakan oleh Fagen (1966 : 20), “bahwa komunikasi politik secara esensial berhubungan dengan pertanyaan – pertanyaan tentang partisipasi, sosialisasi dan pembangunan”. Sedangkan pendapat Lippman (dalam Chaffee, 1986 : 14), intinya mengemukakan, “ bahwa tradisi utama yang melandasi munculnya bidang studi komunikasi politik adalah hubungan atau perimbangan antara pers, pemerintah dan pendapat umum”. Pemerintah dalam konteks ini berkorelasi dengan strategi menjalankan kekuasaan politik, ekonomi maupun kekuasaan lain dalam urusan kenegaraan.

Pemahaman terhadap komunikasi politik dan aplikasinya dalam persoalan yang dihadapi negara berkembang sangatlah beragam, dari masalah propaganda – propaganda tentang keberhasilan kekuasaan politik dalam menjalankan pemerintahan, opini publik yang tidak seimbang antara kekuasaan negara dan rakyat, retorika – retorika pembangunan yang tidak konsisten , sistem pers yang tidak bebas dari sensor dan pengendalian kekuasaan politik, hubungan bilateral dengan negara lain yang sering tidak serasi dalam aplikasi komunikasi politik internasional, dan problem – problem potensial dalam komunikasi antar budaya.

F. Eksistensi Komunikasi Politik dalam Pembangunan Desa

Pembangunan pedesaan tetap harus menjadi perhatian utama dalam upaya mensejahterakan rakyat, sebab jumlah masyarakat miskin, yang umumnya di pedesaan hingga saat ini masih cukup besar. Jumlah penduduk miskin di Indonesia 35 juta orang (Kompas, 23 -01- 2009). Diperkirakan dari jumlah tersebut, sebagian besar adalah masyarakat di desa – desa pertanian. Data tahun 2003, jumlah rumah tangga pertanian di Indonesia 24.068.675. Konsentrasi terbesar adalah di Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat.

Untuk memberikan pemahaman terhadap pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia, diperlukan komunikasi politik yang dapat memotivasi masyarakat desa untuk mendukung dan merasa memiliki program – program pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Tentunya dengan sejumlah sarat bahwa pembangunan yang dilakukan memang benar – benar berpihak kepada masyarakat setempat. Bukan secara terselubung untuk kepentingan sejumlah entitas yang berkepentingan untuk menggali sumber kekayaan pedesaan.

Oleh sebab itu, pemahaman terhadap komunikasi politik di pedesaan sangat diperlukan. Proses komunikasi politik yang bermuara pada pengambilan keputusan politik, biasanya selalu menunjuk pada porsi kekuasaan yang lebih besar, dibandingkan hak rakyat desa untuk bicara dan mengungkapkan pendapatnya. Karena itu, tidak jarang bahwa retorika pemilik kekuasaan dan kekuatan di desa akan mendominasi semua keputusan – keputusan yang dilakukan dalam pembangunan pedesaan.

Setelah menelaah tentang hakikat komunikasi politik dari berbagai sudut pandang, maka dapat diketahui bahwa komunikasi politik dapat dipakai untuk menguraikan lebih lanjut tentang perannya dalam pembangunan pedesaan, yang sampai sekarang lebih banyak diwarnai ketidakadilan, kontradiksi, konflik dan ketimpangan – ketimpangan lain. Esensinya, jika pelaksanaan pembangunan desa penuh dengan problem yang kompleks, semestinya komunikasi politik mampu berperan untuk memberikan informasi yang menenteramkan masyarakat, bukan bertindak sebaliknya dimana komunikator politik, justru tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik, bahkan memperuncing persoalan. Komunikator politik seperti banyak dibahas oleh Blanchard (1974) adalah, “ aktor dalam komunikasi politik yang meliputi politikus, komunikator profesional yang terdiri dari jurnalis dan promotor; dan aktivis”. Biasanya mereka adalah para juru bicara kelompok kepentingan dan para pemuka pendapat; para komunikator politik ini terlibat langsung dalam kegiatan politik dan kekuasaan negara.

Sedemikian banyaknya tipologi komunikator politik, mestinya dapat diandalkan untuk memberikan sumbangan pemikiran yang terbaik dalam pelaksanaan pembangunan pedesaan di negara – negara berkembang. Tetapi kenyataan yang dihadapi, komunikator politik lebih banyak mendukung kebijakan politik pemerintahan yang berkuasa, menjadi juru bicara kelompok kepentingannya saja, menjadi corong negara asing yang mempunyai kekuatan paksa besar dan lebih banyak

berkolaborasi dengan pemilik modal atau kelompok – kelompok elite lainnya yang mengendalikan kekuasaan politik negara; sehingga para komunikator politik tidak dapat diharapkan terlalu banyak oleh Masyarakat, bahkan cenderung memberikan informasi yang menyimpang atau mereduksi informasi yang real menjadi informasi yang diolah sesuai dengan kepentingannya. Problem semacam itu banyak diulas oleh Daniel Lerner (1983) dalam penelitiannya di Timur Tengah tentang mudarnya masyarakat tradisional dan peran para komunikator politik.

Rogers dan Svenning (1969) mengulas begitu banyak peran komunikator yang terkait dengan politik maupun opinion leader pada intinya mengemukakan bahwa walaupun ada harapan untuk memperoleh informasi yang obyektif, barangkali figur yang tepat adalah para opinion leader tradisional maupun juru bicara – juru bicara kelompok kepentingan yang berada di luar pemerintah dan kekuasaan politik yang masih mempunyai ideologi obyektif sebagai komunikator program – program pembangunan. Obyektivitas sebuah informasi sangat diperlukan oleh masyarakat maupun individual sebab di dalam penelaahan yang mengarah pada kepentingan individual, Miller dan Steinberg (1975) menyatakan, komunikasi dan informasi diperlukan sebagai kebutuhan – kebutuhan untuk mengurangi rasa ketidakpastian, bertindak secara efektif, mempertahankan atau memperkuat kepercayaan sendiri dalam menghadapi berbagai persoalan.

Sejalan dengan pembahasan tentang ketidakpastian suatu informasi yang diperoleh dari hasil interaksi, Frank Dance (dalam Littlejohn, 1996 : 7) menemukan bahwa salah satu konsep penting di dalam komunikasi adalah konsep reduksi ketidakpastian, para pakar yang berfokus pada konsep ini melihat bahwa komunikasi itu sendiri muncul karena adanya kebutuhan untuk mereduksi ketidakpastian, supaya dapat bertindak secara efektif demi melindungi atau memperkuat ego yang bersangkutan.

Kelompok komunikator yang semacam inilah yang dipakai sebagai informan oleh pencari berita, jurnalis, peneliti bahkan inteljen negara maju sebagai sumber informasi yang kredibel untuk mengkonfrontasikan dengan informasi yang diperoleh dari agen – agen pemerintah. Perlu untuk diutarakan bahwa menurut Rogers dan Kincaid (1981 : 37) kredibilitas meliputi kredibilitas yang kompeten, diakui karena keahliannya dan kredibilitas keamanan yang dianggap tidak memiliki maksud – maksud untuk memanipulir orang lain atau akan menarik keuntungan pribadi dari apa yang dikatakannya ataupun apa yang akan diujarkannya. Sementara dalam konteks yang sama Jackson (1959 : 95) menyatakan bahwa problem komunikasi salah satunya adalah masalah percaya dan tidak percaya dari penerima pesan yang menyangkut sumber, saluran dan isi dari informasi yang disebarkan oleh komunikator.

G. Penutup

Komunikasi politik yang demokratis, tidak mendominasi dan bersifat koersif diperlukan dalam pembangunan pedesaan. Masyarakat di kawasan pedesaan sejalan dengan perkembangan teknologi komunikasi dan kebebasan yang melanda di berbagai belahan dunia, memiliki perubahan sikap terhadap posisi elite sebagai pengendali

informasi dalam pembangunan di wilayahnya. Mereka memiliki sejumlah sumber informasi yang dipercaya, dan yang dijadikan rujukan bukan semata-mata individu ataupun kelompok sebagai sub-ordinat kekuasaan negara.

Namun persoalannya, berbagai karakteristik yang merujuk kepada pola model paternalistik masih melekat kuat di pedesaan. Akibatnya, tidak semua warga pedesaan berani untuk berpendapat beda terhadap elite yang berkuasa. Masalah pembangunan yang dikemas oleh para pengambil kebijakan dalam komunikasi politik, tetap saja dominan dan mampu memaksa warga desa untuk tunduk. Memang sumber informasi yang kompeten dalam pola komunikasi politik pedesaan, meskipun sudah memasuki reformasi dalam kehidupan bernegara, bukanlah hal yang mudah ditemukan. Intinya, masyarakat desa tidak mempunyai cukup keberanian untuk berbeda pendapat atau menolak informasi yang tidak benar ketika kekuasaan negara secara ketat ikut mengendalikan informasi dan melakukan propaganda terus menerus untuk mempengaruhi khalayak secara paksa.

Tentu saja secara teoritis kondisi ini juga bisa dimaklumi, sebab dalam *Model Spiral of Silence* atau spiral kebisuan menurut Noelle-Neuman (1974) bahwa, “individu pada umumnya berusaha menghindari isolasi, dalam arti sendirian mempertahankan sikap dan keyakinan tertentu, oleh karena itu orang akan mengamati lingkungannya untuk mempelajari pandangan – pandangan mana yang bertahan dan mendapatkan dukungan dan mana yang tidak dominan atau populer berkaitan dengan bagaimana terbentuknya pendapat umum”. Terlebih lagi di lingkungan pedesaan, perbedaan pendapat diantara pendapat mayoritas, akan berimplikasi terhadap keterasingan.

Oleh sebab itu, mereka pun cenderung untuk mengikuti kelompok yang mendominasi komunikasi politik di pedesaan. Meskipun demikian, dalam perkembangannya, ketika partai politik di Indonesia bebas untuk membuka kepengurusan di tingkat desa, maka dominasi komunikasi politik yang merujuk kepada satu kekuatan, juga semakin memudar. Lalu lintas informasi yang berisi pesan – pesan pembangunan di pedesaan semakin kompleks, dan beranekaragam, mengingat setiap partai akan berlomba – lomba untuk mempengaruhi masyarakat, untuk mendukung kepentingan kompetisi politik di tingkat lokal seperti pilkada, bahkan pemilihan kepala desa yang secara terselubung juga representasi dari pertarungan antar partai – partai di pedesaan. Selain itu, eksistensi Lembaga Swadaya Masyarakat yang rajin turun ke desa untuk memberikan dukungan kepada rakyat agar berani menolak program pembangunan yang tidak sejalan dengan kondisi setempat, semakin menyemarakkan dinamika informasi pembangunan desa. Tidak ada lagi pesan dominan yang mampu mempengaruhi masyarakat pedesaan. Media massa, khususnya televisi yang banyak memberitakan konflik di berbagai wilayah nusantara, juga semakin memberikan penguatan kepada masyarakat desa untuk melakukan perlawanan terhadap kebijakan pembangunan yang tidak berpihak kepada rakyat.

Hakikatnya, penyebaran pesan pembangunan tidak lagi berbentuk piramida, dimana satu sumber pesan sebagai rujukan utama, tetapi pola penyebaran pesan dan kepercayaan masyarakat desa dalam bentuk piramida – piramida kecil yang sejajar dan

16 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

memiliki kedudukan setara. Atau secara sederhana dapat dikatakan, bahwa pesan – pesan pembangunan yang disebar oleh pemerintah, belum tentu secara mulus sampai di masyarakat, sebab dalam bingkai demokrasi politik, maka di pedesaanpun memiliki pemuka pendapat yang dipercaya, dan berbeda dengan pemuka pendapat, tokoh masyarakat dan elite desa yang bertindak sebagai agen – agen pembangunan yang menyebarkan program – program pemerintah.

Dengan demikian, retorika pembangunan yang disuarakan oleh pemerintah, belum tentu direspon sepenuhnya oleh masyarakat. Bahkan ketika bupati dan walikota dalam bingkai partai politik, mereka pun bisa saja mengabaikan pesan pembangunan dari pemerintah pusat. Alhasil, dalam balutan demokratisasi dan kebebasan menentukan orientasi politiknya, mengakibatkan kesulitan bagi pemerintah dan organ – organ dalam kekuasaan negara untuk mengajak partisipasi masyarakat pedesaan untuk mendukung pembangunan. Kecuali jika, program yang disuarakan benar – benar berpihak kepada masyarakat desa. Namun persoalannya, terlampau banyak masyarakat desa menerima janji pembangunan yang berujung kepada pengingkaran, sehingga retorika pembangunanpun hanya diposisikan sebagai pelengkap, disela blantika informasi hiburan, gosip, kriminalitas, konflik, klaim kehebatan kelompok secara sektarian, dan aneka informasi lain yang tidak bermakna positif bagi warga desa.

Bab 2

Teknologi Komunikasi dan Otonomi Daerah

Perkembangan teknologi secara universal mempengaruhi berbagai sendi kehidupan manusia seperti perubahan, konflik maupun integrasi. Bersinggungan dengan teknologi Rogers dan Schoemaker (1983 : 14) menyatakan, bahwa “kemajuan teknologi dan transportasi telah mendorong mobilitas yang tidak terikat jarak dan waktu”. Pendapat lain dari lingkup komunikasi banyak disebut – sebut bahwa, “teknologi komunikasi juga telah menyatukan kelompok yang berbeda pandangan, politik, sistem sosial dan kepercayaan yang membawa bangsa – bangsa dalam orde bangsa global” (Croeteu dan Hoynes, 2002).

Era globalisasi telah menempatkan peranan teknologi komunikasi ke dalam posisi yang amat strategis, karena menghadirkan suatu dunia tanpa batas, jarak, ruang, waktu serta hambatan lain dalam komunikasi konvensional, yang dapat meningkatkan produktivitas serta efisiensi dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Menurut Tubbs dan Moss (2005), “Teknologi Komunikasi merupakan alat/sarana/cara untuk mempercepat, mempermudah proses penyampaian pesan”. Teknologi komunikasi jika dimanfaatkan dengan baik, dapat berpengaruh positif dalam menjalankan pemerintahan di daerah. Sebab tidak dapat diabaikan, teknologi komunikasi juga memberikan peluang terjadinya dampak negatif yang tidak akan meningkatkan kinerja organisasi, tetapi justru merusak tatanan yang sudah ada.

Namun, dalam konteks penyelenggaraan Otonomi Daerah, tentu saja yang diharapkan adalah manfaat positif yang bisa meningkatkan kinerja daerah, sebab hakikatnya, teknologi komunikasi mampu mengubah cara untuk memperoleh, menyimpan, memanggil kembali dan menyebarkan informasi atau data kepada masyarakatnya. “Teknologi baru boleh dikatakan menimbulkan revolusi komunikasi di berbagai penjuru dunia”.(Kahan, 2002). Dalam pandangan Wood dan Smith (2005), penggunaan teknologi untuk mendukung komunikasi merupakan jalan baru yang mendukung relasi individu di masyarakat dengan lingkungan regional maupun global. Pernyataan tersebut secara substansial didukung pula oleh Naisbitt (1994:99) yang menyebutkan, “teknologi berkembang dengan kecepatan yang semakin meningkat, teknologi baru menambah kecepatan dan kemampuan teknologi yang sudah ada sebelumnya, yang mampu menghubungkan berbagai entitas masyarakat di dunia yang secara kultural berbeda”.

A. Eksistensi Teknologi Komunikasi

Menghubungkan dengan Otonomi Daerah, teknologi komunikasi baru, membawa pemerintahan di Daerah dapat melibatkan diri secara langsung dalam skala nasional, yang tidak mengenal konsep jarak dan waktu. Kelompok pengambil keputusan di Daerah pada waktu yang bersamaan dapat saling berbagi informasi, untuk menerapkan berbagai kebijakan yang sinkron dengan tujuan pemerintah pusat. Berkaitan dengan teknologi informasi yang cepat, Rogers (1996 : 51) menambahkan bahwa, “telekomunikasi adalah kekuatan penggerak yang secara serentak menciptakan ekonomi yang dinamik ; dan menjadikan bagian – bagiannya lebih kecil tetapi lebih kuat”.

Dengan menghubungkan secara khusus pelaksanaan Otonomi daerah dengan penggunaan teknologi komunikasi, setidaknya menarik untuk disimak pendapat Rogers (1986 :4 – 5) yang menjelaskan tentang karakter teknologi komunikasi sebagai – berikut: “(1). semua sistem komunikasi baru mempunyai tingkatan interaktivitas yang langsung bertatap muka antara dua orang dengan bantuan komputer. (2). media baru juga bisa mengalami kesalahan jika pesan yang disampaikan kepada audiense dalam jumlah yang besar (3). teknologi komunikasi juga bersifat tidak sinkron yang berarti bahwa mereka berkemampuan untuk mengirimkan atau menerima pesan dalam waktu yang tepat bagi individu dimanapun individu tersebut berada”.

Dalam pemikiran yang berorientasi kepada media, pendapat Williams (1989) yang dikutip Tubbs dan Moss (1996 : 225) menyebutkan, “ teknologi baru dapat dianggap sebagai perluasan media yang lebih interaktif dan menuju pada tatanan global”. Cepatnya arus kemajuan teknologi komunikasi terutama media komunikasi modern , yang mampu mencapai sarasannya dalam waktu yang relatif singkat dan lebih interaktif disoroti oleh Suwardi (1995 : 8), dengan menyatakan bahwa, “pesan – pesan yang belum sempat tersaring dapat dengan mudah lolos sampai kepada sarasannya sehingga dapat membawa dampak – dampak tertentu yang mungkin tidak cocok dengan situasi dan kondisi setempat akan tetapi bisa mendatangkan hal yang sebaliknya mendatangkan keuntungan tergantung kepada keadaan yang ada pada penerima pesan.

Kekhawatiran semacam ini wajar saja, sebagaimana MacBride (1983:60) yang mengingatkan dampak negatif akibat teknologi komunikasi. Disebutkan: “disamping teknologi modern memberikan memberi prospek baru bagi perkembangan komunikasi juga menimbulkan bahaya dan masalah”. Kita harus menahan diri untuk menganggap teknologi sebagai alat struktural yang serba bisa di negara maju dan berkembang”. Artinya jika ini mau diterapkan di daerah, tentunya perlu peningkatan sumber daya manusia yang mampu beradaptasi teknologi di satu sisi, dan dapat bertindak sebagai selektor terhadap dampak teknologi informasi di sisi lain.

Mengingat kompleksnya persoalan teknologi komunikasi Roger (1996:7)

menandaskan, “sifat utama teknologi komunikasi baru mengandung implikasi untuk melakukan riset komunikasi tentang interaktivitas dari media baru, sifat media baru yang individualistis membuat media baru tersebut hampir tidak mungkin dapat distandarkan”. Dengan demikian setiap Pemerintah Daerah mestinya dapat mengelola informasi dalam tataran hubungan antara pusat dan daerah ataupun dalam konteks hubungan horisontal diantara sesama pemerintahan Kabupaten/ Kota sebagai fokus utama pelaksanaan Otonomi Daerah, yang memiliki tujuan memberikan kesejahteraan kepada masyarakat setempat.

Teknologi komunikasi berperan menciptakan perubahan yang mencakup pembelajaran maupun penambahan pengetahuan yang disalurkan melalui perangkat yang semakin baik dan lebih interaktif. Dalam tinjauan yang menghubungkan antara teknologi informasi dan kekuasaan negara, (Corner, 1994 : 89, Chirot: 1999 : 167, McQuail, 1987:234) ‘peran teknologi informasi adalah, mampu menginformasikan dan menggambarkan seluruh kegiatan politik melalui jaringan komunikasi yang mampu menjangkau audiense lebih luas’, tentu dalam bentuk yang lebih menarik publik. Sebab melalui sistem multi media yang mengintegrasikan antara teks, gambar dan suara, tayangan atau tampilan sebuah peristiwa lebih mudah dipahami, dicerna oleh khalayak media. (Straubhaar dan LaRose, 2008). Semua informasi tentang kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik dapat diketahui secara transparan oleh masyarakat. Menurut Devito, 1988), “Kesadaran rakyat dalam komunikasi politik dalam menghadapi persoalan – persoalan politik atau berhubungan dengan kekuasaan negara harus menjadi perhatian pemerintah”. Dengan kata lain, dalam konteks otonomi daerah, tuntutan masyarakat terhadap pelayanan publik harus menjadi perhatian.

Secara legal, pemanfaatan teknologi komunikasi sudah diatur dalam Undang – Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, yang di dalamnya mengatur penggunaan atau pemanfaatan teknologi informasi, demi untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Karena itu sudah sepantasnya jika daerah memberikan dukungan dalam penggunaan teknologi komunikasi untuk kepentingan pelaksanaan pemerintahan yang transparan, sebagai upaya untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Bukan sebaliknya, khawatir menggunakan teknologi komunikasi, karena berpotensi menghilangkan kekuatan birokrasi sebagai alat untuk melakukan kolusi, korupsi dan nepotisme.

B. Dinamika Otonomi Daerah

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundangan. Sedangkan daerah otonomi, atau daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas – batas wilayah yang

berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat, menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peran teknologi komunikasi dalam penyelenggaraan Otonomi daerah merupakan salah satu indikator, yang menunjang keberhasilan Pemerintah Daerah dalam distribusi sumber daya, transparansi penyelenggaraan pemerintahan, hubungan kekuasaan pusat - daerah, hubungan horisontal dengan sesama Kabupaten/ Kota dan lebih penting lagi adalah, hubungan interaktif pemerintah dengan masyarakat secara langsung. Sebagaimana diketahui bahwa tugas daerah menyangkut berbagai aspek yang harus dilaksanakan dengan baik, sesuai dengan prinsip kesejahteraan bagi semua masyarakat. Ketentuan dalam pasal 14 Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyebutkan, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, khususnya kabupaten/ kota meliputi :

- a. Perencanaan dan Pengendalian pembangunan
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
- d. Penyediaan sarana dan prasarana umum
- e. Penanganan bidang kesehatan
- f. Penyelenggaraan pendidikan
- g. Penanggulangan masalah sosial
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertanahan
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya, dan
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang - undangan

Melihat sedemikian banyak urusan daerah, maka terlalu sulit jika menjalankan tugas tersebut tanpa dukungan teknologi komunikasi dan informasi yang memadai. Upaya berbagai kabupaten/ kota untuk mengadopsi teknologi komunikasi, yang sebelumnya hanya dikenal secara sporadis pada instansi - instansi daerah yang dinilai lebih maju, selanjutnya diterapkan merata sampai ke tingkat desa. Sebagaimana yang dilakukan di Kabupaten Sragen Jawa Tengah. Implikasinya, hubungan antar instansi daerah setempat menjadi lancar dan lebih efisien. Semua desa di Kecamatan, tentu saja tidak terbatas yang dekat dengan kecamatan di pusat kota, tetapi juga yang jauh, dan sebelumnya tidak terjangkau oleh teknologi komunikasi, mereka menjadi

unit – unit kerja yang juga memanfaatkan teknologi komunikasi. Sebab, setiap desa terhubung dalam jaringan internet, dengan standart yang memadai. Padahal Sragen memiliki 208 desa, dan 20 kecamatan. Setiap desa minimal memiliki dua komputer dan satu laptop. Ini benar – benar kerja luar biasa dan manifestasi dari keseriusan daerah untuk memanfaatkan teknologi.

Upaya ini bukan sekadar untuk memaut – matut diri sebagai daerah yang adaptif terhadap teknologi, tetapi benar – benar dimanfaatkan untuk meningkatkan pelayanan kepada publik. Dengan terbukanya akses internet di semua desa di seluruh penjuru Sragen, maka pemerintah setempat mampu menghindari biaya (*cost avoidance*) aneka pertemuan yang tidak produktif. Rapat dan pertemuan yang biasanya mendominasi waktu dari pejabat di daerah bisa diperkecil, bahkan dapat dikurangi secara drastis. Dengan pemanfaatan teknologi komunikasi secara maksimal, aparatur daerah bisa konsentrasi untuk bekerja dan memberikan pelayanan kepada publik yang lebih baik. Teknologi internet yang digunakan di Kabupaten Sragen berdampak langsung terhadap efisiensi pemerintahan desa, semua desa mampu mengurangi biaya telepon, sebab masing – masing menggunakan *Voice Over Internet Protocol (VoIP)*, yaitu sebuah teknologi yang memungkinkan media komunikasi suara seperti telpon, dapat menggunakan fasilitas internet. Secara umum fungsinya bisa sejalan dengan konferensi audio (*audio conference*), yaitu penggunaan peralatan komunikasi suara untuk membuat satu hubungan audio, diantara orang yang tersebar secara geografis., dengan tujuan melaksanakan konferensi.

Komputer yang juga dilengkapi dengan *VOIP* di desa, terhubung pada seluruh unit kerja, dalam jaringan internet yang disebut kantor ”maya”. Dengan demikian kepala desa, para pimpinan dinas, atau badan di lingkungan daerah dapat memberikan laporan harian kepada bupati atau pejabat lain, tanpa perlu repot mengirim kurir. Dan yang lebih penting lagi, rapat dapat dilakukan dari tempat masing – masing, sehingga tidak mengganggu pekerjaan yang bertujuan memberikan pelayanan kepada rakyat yang lebih baik.

Melalui internet pula berbagai laporan keuangan dipantau. Masalah yang sensitif ini bisa berjalan dengan baik, karena kontrol dapat setiap saat dilakukan tanpa direpotkan urusan birokratis. Implikasinya, sistem keuangan sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, diharapkan berjalan dengan baik, dan sesuai dengan ketentuan bahwa, perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggungjawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Jika saja daerah – daerah lain juga mengadopsi teknologi sebagaimana yang dipakai di Sragen, maka pelayanan terhadap masyarakatpun menjadi lebih baik. Tentu saja dengan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi, mencakup penggunaan

strategi perencanaan informasi, yang didasarkan kepada identifikasi kebutuhan, pemilihan sarana ataupun fasilitas yang benar – benar mampu meningkatkan kinerja dan memiliki sumber daya manusia yang memadai untuk berinteraksi dengan teknologi komunikasi (Wendy Robson. 2004) .

Penggunaan teknologi komunikasi – informasi juga memangkas berbagai urusan yang sebelumnya sangat birokratis, bertele – tele, karena memiliki ketergantungan tinggi terhadap pimpinan ataupun aparat daerah, dapat dihilangkan. Sebab, kinerja pejabat dan unit kerja yang ada di daerah bisa dideteksi setiap saat oleh pimpinan di daerah, bahkan oleh masyarakat pada umumnya. Terlebih lagi dengan adanya Undang – Undang Nomor 14 Tahun 2008, tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka peran masyarakat untuk ikut serta mengawasi pola kerja instansi daerah bisa dilakukan.

Misalnya dalam urusan yang relatif cukup sensitif, masalah pengelolaan keuangan daerah, dengan menggunakan pemrosesan informasi yang cepat dan terbukanya jaringan internet yang memadai, maka laporan keuangan menjadi transparan dan setiap saat bisa dideteksi oleh pemeruntah pusat maupun pemnerintah daerah. Pemanfaatan teknologi komunikasi, tentu saja dapat mendukung tentang perimbangan keuangan antara Pemerintah dan daerah, yang terintegrasi dalam suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggungjawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, yang mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Dukungan teknologi komunikasi, juga menciptakan pola perubahan dalam kinerja unit – unit di daerah yang memiliki beban kerja besar, tetapi dikelola kurang maksimal, akibat kekurangan sumber daya manusia yang memilki keahlian memadai, keterbatasan dana, dan sejumlah alasan lain yang biasa dipakai untuk menangkal tuduhan bahwa, daerah tidak memiliki produktivitas kerja yang memadai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Jika ini menyangkut pelayanan kepada pemilik modal yang akan membuka usaha di daerah, jelas merugikan, sebab peluang yang sesungguhnya bisa untuk mendukung kesejahteraan rakyat, menjadi hilang, akibat pelayanan publik yang tidak baik.

Padahal banyak sekali urusan daerah dalam era otonomi pasca reformasi politik, yang menempatkan daerah sebagai entitas yang memiliki tugas dan tanggungjawab untuk meningkatkan pelayanan kepada publik. Berdasarkan pasal 21 Undang – Undang No. 32 Tahun 2004, daerah mempunyai hak :

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
- b. Memilih pimpinan daerah
- c. Mengelola aparatur daerah
- d. Mengelola kekayaan daerah
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah

- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam. Sumber daya lainnya yang berada di daerah
- g. Mendapatkan sumber – sumber pendapatan lain yang sah dan
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang – undangan

Jika hak tersebut tidak dilaksanakan dengan baik, dalam arti tanpa memanfaatkan teknologi komunikasi, maka yang muncul adalah kelambatan dalam menangani pekerjaan, akibat ketidakmampuan aparat daerah dalam menggunakan teknologi komunikasi. Faktor mendasar dalam penggunaan teknologi komunikasi adalah pemanfaatannya untuk mendukung sistem informasi manajemen. Menurut Raymond Mc. Leod, Jr (2001 :12), Sistem Informasi Manajemen (SIM), merupakan suatu sistem berbasis komputer yang menyediakan informasi bagi beberapa pemakai dengan kebutuhan yang serupa. Dengan dukungan komputer yang terhubung dengan internet, maka informasi yang menyangkut pelayanan kepada masyarakat dapat diproses lebih cepat.

Media online, yang berbasis internet tersebut, bisa dipakai sebagai sarana interaksi antar pengguna untuk menciptakan kesepakatan bersama dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi (Wood dan Smith, 2005). Esensinya SIM yang didukung oleh komputer dengan fasilitas teknologi komunikasi yang memadai, dapat dipakai memperlancar ataupun mempersingkat waktu dalam menyelesaikan pekerjaan.

Salah satu teknologi komunikasi yang paling urgen dalam mengatasi persoalan organisasi, tentu saja selain kemampuan komputer dalam pemrosesan data, adalah internet. Perangkat yang terdapat dalam internet dan penting untuk mendukung penyelesaian pekerjaan adalah email atau surat elektronik. Email seringkali dikaitkan dengan teknologi komunikasi yang paling penting dalam melakukan hubungan jarak jauh, tidak terkendali oleh aspek geografis, waktu dan sejumlah atribut lain yang dinilai menghambat kelancaran komunikasi dalam struktur birokrasi pemerintahan di daerah. Dengan alamat email, sebuah unit kerja, ataupun individu dalam organisasi pemerintahan di daerah, bisa mengikuti model komunikasi seperti forum, milis/ group, situs jaringan sosial, blog, situs sharing file, e- learning dan lain – lain bentuk komunikasi yang dapat mendukung sistem kerja organisasi.

Jika fasilitas komputer dan internet dimanfaatkan oleh daerah dalam menjalankan otonomi, maka pelayanan kepada masyarakat diharapkan dapat lebih baik. Sebab pekerjaan yang tingkat urgensinya tinggi dapat dilaksanakan lebih cepat melalui berbagai macam otomatisasi urusan daerah.

Otomatisasi Kantor (*Office Automation*) mencakup semua sistem elektronik formal maupun informal, terutama berkaitan dengan komunikasi informasi ke dan dari orang – orang di dalam maupun di luar organisasi. AO berbasis komputer untuk

pengolahan kata, surat elektronik, dan konferensi komputer. Dalam penggunaan teknologi komunikasi di daerah, yang tidak kalah pentingnya harus diperhatikan adalah eksistensi komunikasi. Komunikasi merupakan proses yang esensial bagi semua organisasi., sedangkan teknologi komunikasi merupakan penunjang utama di instansi pemerintahan di daerah. Karena itu dalam penggunaannya, teknologi komunikasi harus memperhatikan pula kecepatan, urgensi dan keakuratan. (Mills dan Appleby, 2000). Berdasarkan pasal 22 UU Nomor 32 Tahun 2004, daerah mempunyai kewajiban :

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan, kerukunan nasional, serta keutuhan NKRI
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
- k. Melestarikan lingkungan hidup
- l. Mengelola administrasi kependudukan
- m. Melestarikan nilai sosial budaya
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang – undangan sesuai dengan kewenangannya, dan
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang - undangan

Menangani urusan yang kompleks itu, daerah seharusnya menggunakan teknologi komunikasi, sebagai faktor yang dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pemanfaatan teknologi komunikasi yang sejalan dengan Undang Undang No. 11 Tahun 2008, tercantum dalam pasal 4, bahwa pemanfaatan Teknologi Informasi dan Transaksi Elektronik dilaksanakan dengan tujuan : (a) Menerdaskan kehidupan bangsa sebagai bagian dari masyarakat informasi dunia, (b) Mengembangkan perdagangan dan perekonomian nasional, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, (c) Meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik, (d) Membuka kesempatan yang seluas – luasnya kepada setiap orang untuk memajukan pemikiran dan kemampuan di bidang penggunaan dan pemanfaatan teknologi informasi seoptimal mungkin dan bertanggung jawab, (e) Memberikan rasa aman, keadilan dan kepastian hukum bagi penyelenggara teknologi informasi.

Dengan ketentuan tersebut, sudah selayaknya jika daerah memanfaatkan teknologi komunikasi untuk kepentingan kesejahteraan rakyat. Daerah membuka pusat – pusat

layanan melalui website, tersedianya forum interaktif yang terbuka bagi masyarakat, merupakan suatu tuntutan yang semakin kuat, mengingat diselenggarakannya otonomi daerah adalah untuk menyejahterakan rakyat. Tentu saja untuk menyelenggarakannya secara baik diperlukan kesiapan sumber daya manusia yang adaptif terhadap teknologi, dalam arti tidak sekadar paham mengoperasikan tetapi juga mengerti manfaat yang dapat dicapainya. Disisi lain masyarakatpun harus mampu menerima teknologi baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Untuk memperkenalkan teknologi baru itu, daerah harus mensosialisasikan secara internal di lingkungan aparat pemerintah, dan juga kepada masyarakat, sebab tidak semua orang mampu untuk beradaptasi dengan hal – hal yang inovatif dalam teknologi. Menurut Everett M Rogers dan F Floyd Shoemaker, upaya memperkenalkan ide perubahan harus memerhatikan lima kategori kelompok masyarakat sebagai sasaran untuk menerima perubahan yaitu, adopter pemula (*early adopter*), mayoritas awal (*early majority*), mayoritas akhir (*late majority*), dan penerima perubahan yang paling lambat (*laggard*).

Dalam konteks aplikasi teknologi komunikasi, aparat pemerintah daerah harus memperkenalkannya secara kontinyu. Pekerjaan paling awal, adalah menetapkan orang yang mau menerima perubahan sebagai adopter pemula (*early adopter*), jika berhasil dipengaruhi, selanjutnya harus mampu menarik mayoritas awal (*early majority*) sebagai pengguna teknologi komunikasi. Tentu saja daerah harus memfasilitasi dua entitas itu, agar bisa mempengaruhi mayoritas akhir (*late majority*) dan kelompok yang paling kolot (*laggard*). Jika saja entitas tersebut, yang ada di pemerintahan daerah maupun di masyarakat memiliki kesadaran dalam memanfaatkan teknologi komunikasi, maka pelayanan publik bisa lebih baik, dan *good governance* sebagai salah satu tujuan reformasi politik dapat tercapai.

Bab 3

Reformasi Birokrasi dan Teknologi Komunikasi

Untuk mendukung keberhasilan reformasi birokrasi diperlukan kepemimpinan birokrasi yang mampu menangani program pemerintah lebih baik. Sejumlah elite politik dan pemerintah sudah terlampau sering berpidato ataupun menyuarakan pendapatnya tentang perlunya pembenahan birokrasi di lingkungan pemerintahan di daerah, yang dinilai belum berhasil memberikan pelayanan publik yang lebih baik.

Pimpinan di lingkungan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, sebagai institusi pemerintah yang memiliki tanggung jawab besar dalam melakukan reformasi birokrasi, pada berbagai kesempatan, mengakui bahwa kepemimpinan birokrasi belum mampu menangani program pemerintah lebih baik. (Kompas, 9 Desember 2006). Sebuah pernyataan klise yang tidak mudah untuk dijalankan oleh pemerintah beserta organ – organ kekuasaannya di daerah yang berniat untuk menciptakan *good governance* dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat lebih baik.

Meskipun demikian, bukan berarti semua pimpinan di lingkungan pemerintahan daerah di Indonesia tidak bisa melakukan reformasi birokrasi, sebab terdapat sejumlah bupati, walikota dari berbagai daerah di Indonesia dinilai berhasil dalam melaksanakan reformasi birokrasi, sehingga pelayanan kepada publikpun berjalan dengan baik. Misalnya, Yogyakarta, Surakarta, Jombang, Sragen, Blitar, Tarakan, Luwu Timur, Makassar, Badung dan Kabupaten Gorontalo (Tempo, 28 Desember 2008).

Di wilayah tersebut, reformasi birokrasi menghasilkan kinerja aparat dan lembaga – lembaga pemerintahan di daerah menjadi baik, sehingga pelayanan kepada publikpun dapat dilakukan dengan cepat. Sebagai contoh di Kabupaten Sragen, semua desa dan Kecamatan di Sragen terhubung dalam jaringan internet. Sragen memiliki 208 desa, dan 20 kecamatan. Setiap desa minimal memiliki dua komputer dan satu laptop. Dengan internet, semua desa itu, bisa memangkas biaya telpon, karena menggunakan *Voice Over Internet Protocol (VoIP)*. Komputer di desa itu terhubung dengan kecamatan, dinas, badan serta kantor bupati. Mereka membangun jaringan intranet yang disebut kantor maya. Jadi setiap kepala desa, dinas, atau badan bisa memberikan laporan harian kepada Bupati atau pejabat lain, tanpa perlu repot mengirim kurir. Rapat dapat

dilakukan dari tempat masing – masing. Lewat internet pula berbagai laporan keuangan dipantau.

Untuk menjalankan berbagai kegiatan pemerintahan daerah, maka sudah barang tentu harus di dukung oleh aparatur dan para pemimpin di lembaga pemerintahan daerah yang mau menjalankan reformasi birokrasi secara nyata, bukan terbatas pada retorika dihadapan rakyat. Namun pasalnya, terlampau langka menemukan model kepemimpinan dalam pemerintahan daerah semacam itu.

Kepemimpinan birokrasi daerah atau kepemimpinan dalam institusi pemerintahan di daerah, seharusnya menjadi perhatian utama pasca reformasi. Sebab model kepemimpinan birokrasi di Indonesia, yang dilembagakan oleh pemerintahan Orde Baru kurang mengarah kepada penghargaan terhadap keahlian, tetapi lebih ditekankan pada upaya membentuk kekuatan aparatur pemerintahan di daerah untuk menguasai rakyat secara sosial, ekonomi maupun politik, melalui berbagai tindakan dan aneka simbol hegemoni yang bernuansa represif.

Tetapi dalam perkembangannya, ketika terjadi reformasi politik di Indonesia, simbol – simbol kekuatan penguasa yang represif itupun semakin terkikis. Sebagai salah satu contoh, ketika Presiden Abdurahman Wahid, menghilangkan simbol kekuasaan birokrasi pemerintahan dengan meniadakan upacara bulanan setiap tanggal 17 (tujuh belas). Ritual bulanan birokrat berseragam Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI) ,itu memang dilakukan negara sebagai alat untuk menunjukkan kekuatan kepada rakyat. Dalam perspektif komunikasi politik, upacara yang dilakukan oleh Pegawai Negeri Sipil, berseragam itu, tidak sekedar dipakai oleh para pimpinan lembaga pemerintah untuk mengingatkan agar pegawai pemerintah bekerja dengan baik, penuh disiplin dan sejumlah jargon – jargon berulang lainnya, tetapi lebih bermakna bahwa rakyat di perkotaan sampai ke pelosok desa harus tunduk kepada kekuatan politik yang menguasai birokrasi pemerintahan.

A. Substansi Birokrasi

Secara teoritis, birokrasi sering dianalogikan sebagai kultur feodalisme dalam pemerintahan di Indonesia. Sebenarnya birokrasi adalah model ideal untuk mencapai tujuan organisasi. Kapitalisme berkembang karena pelaksanaan birokrasi dalam tipe ideal (Timasheff, Nicholas, 1967; Weber, 2002). Bukan penyimpangan dari birokrasi yang sering kita dengar dengan istilah “birokratis”. Kemajuan birokratisasi di dalam dunia modern secara langsung bertalian dengan perluasan pembagian kerja di semua bidang kehidupan sosial. (Max Weber dalam Giddens , 1986 : 195) yang secara konsisten dilakukan oleh negara demokratis. Beberapa proposisi yang terkait dengan birokrasi antara lain adalah :

1. Birokratisasi bertalian dengan perluasan pembagian kerja di semua bidang kehidupan sosial untuk mencapai kesejahteraan (Giddens, 1986).

2. Ciri – ciri birokrasi menurut Max Weber adalah (a) adanya pembagian kerja, (b) adanya hirarki (c) memiliki aturan dan prosedur (d) kualifikasi profesional dalam pelaksanaan pekerjaan (e) hubungan dalam organisasi bersifat tidak pribadi / impersonal. (Myers dan Myers, 1988 : 21)
3. Fungsi Birokrasi : (a) Spesialisasi yang memungkinkan produktivitas, (b) Struktur yang memberikan bentuk pada organisasi (c) *Predictability* (keadaan yang dapat diramalkan) dan stabilitas yang dapat dikerjakan (d) Rasionalitas yang dapat diuji dan diunggulkan dalam tindakan menciptakan sinergi untuk memaksimalkan keuntungan. (Weber dalam Giddens, 1986)

Birokrasi selalu merujuk pada faktor yang ideal dalam menjalankan organisasi termasuk sebagai acuan untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan baik. (Etzioni, 1997). Sejauhmana birokrasi dapat dijalankan di lingkungan masyarakat Indonesia yang umumnya “ mekanistis dan masih terikat pada tradisi serta nilai kolektivitas” (Durkheim, 2004) . Nilai mekanistis memiliki kecenderungan yang tidak mendukung budaya sistem kerja organik sebagaimana ditetapkan oleh birokrasi.

Meskipun demikian, birokrasi bukannya tanpa kelemahan, sebagaimana dikemukakan oleh Warren Bennis (dalam Myers and Myers, 1988: 31) mengemukakan: “Walaupun birokrasi selalu dikaitkan dengan keteraturan dalam penyelenggaraan organisasi tetapi tidak sepenuhnya bisa membuat efektivitas birokrasi”. Beberapa faktor yang membuat sistem birokrasi tidak dapat berjalan dengan baik :

1. Birokrasi tidak cukup memberikan peluang untuk pertumbuhan pribadi dan pengembangan kepribadian yang matang karena terlalu banyak prosedur dan kekakuan struktur.
2. Birokrasi mengembangkan kompromi (*conformity*) dan pemikiran kelompok dengan berbagai macam keharusan yang sulit untuk dilakukan.
3. Tidak memperhitungkan organisasi informal dan masalah – masalah yang timbul tidak terduga dalam pelaksanaan kegiatan.
4. Sistem pengawasan dan wewenangnya sangat ketinggalan jaman. Ini dapat terjadi karena pola penyimpangan berjalan sesuai dengan perkembangan ilmu dan teknologi, di lain pihak birokrasi menetapkan prosedur pengawasan selalu membutuhkan waktu yang sangat panjang.
5. Tidak mempunyai proses peradilan, dalam arti birokrasi hanya mampu memberikan sanksi administratif terhadap penyimpangan dan penyalahgunaan kekuasaan .
6. Tidak memiliki alat– alat yang cukup untuk menyelesaikan perbedaan–perbedaan dan konflik–konflik antara berbagai tingkatan (*rank*). Pola penyelesaian yang merujuk pada pedoman sentral yang seragam sering tidak mampu untuk menyelesaikan konflik dengan baik.

30 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

7. Komunikasi dan ide – ide pembaharuan terhalang atau tersimpang karena pembagian hirarkis. Bahkan ide yang berhasil sampai kepermukaan serta dipakai dalam organisasi sering diklaim sebagai kesuksesan pimpinannya yang sama sekali tidak terkait oleh dukungan bawahan.
8. Sumber daya manusia tidak dimanfaatkan sepenuhnya karena kecurigaan, ketakutan akan pembalasan, tersaing, dsb; yang disokong adalah perilaku cari selamat.
9. Tidak dapat membaurkan teknologi baru dengan pekerjaan yang dihadapi, walaupun mengadopsi diperlukan perundingan yang sangat bertele–tele dan persetujuan tetap didasarkan pada struktur organisasi, tanpa menghiraukan kebutuhan yang mendesak.

Disamping itu, Birokrasi dapat merubah struktur kepribadian sedemikian rupa sehingga manusia dalam organisasi menjadi orang yang menjemukan dan kelabu. Karyawan harus tunduk terhadap bermacam – macam aturan organisasi yang kaku dan bersifat serba wajib. Akibat lebih jauh interaksinya dan pelayanan kepada publik kurang menarik, bersifat monoton, mudah melakukan tindakan represif dan sering merasa selalu benar.

Namun persoalan yang dihadapi dalam reformasi birokrasi sesungguhnya bukan karena kelemahan sebagaimana kritik Warren Bennis, tetapi juga akibat karakteristik masyarakat yang belum bisa menyesuaikan dengan unsur – unsur birokrasi ideal Weber. Mentalitas masyarakat Indonesia termasuk dalam kategori masyarakat statik, yang memiliki karakteristik antara lain sebagai berikut : (1) Orientasi kebelakang, lebih terpukau oleh masa lampau yang gemerlapan sebagaimana dalam sejarah – sejarah lama, tetapi kurang tanggap terhadap masa depan yang lebih faktual sebagai tantangan, (2) Fatalistik, Menyerah pada nasib, inipun produk dari sejarah kemiskinan dan kesengsaraan yang kronis, (3) Kurang inovatif dan kreatif. Dalam masyarakat statik memang sulit untuk berinovasi dan berkreasi yang bermakna bagi kesejahteraan masyarakat secara luas, (4) Sifat *indolent*, lamban atau malas, banyak orang tidak merasa dikejar waktu . Beranjak dengan cepat pun tiada gunanya karena keseluruhan sistem sosial tidak mendukung atau memberikan perangsang baginya. Pola pikir tidak menghargai waktu atau menguasai waktu berjalan linier pula dengan pemikiran diakronik ataupun *cyclus*.

Selain itu, dalam menghadapi masalah yang ada di sekitarnya, bersifat “menghadapi” tetapi tidak memecahkan ataupun mencari jalan keluar agar masalah itu dapat diselesaikan dengan baik. Meskipun keserasian dengan lingkungan dijaga benar oleh masyarakat statik, tetapi pola pikir integralistik yang menonjolkan kebenaran sendiri, dikemas dalam bingkai harmoni, yang adakalanya justru melakukan penindasan terhadap mereka yang berbeda. Demi menjaga keselarasan, mereka menghindari tantangan atau gejolak. Orang cenderung menggunakan euphemism atau malah tabu

sama sekali membicarakan, misal kemiskinan itu sendiri. Sedangkan masalah yang sangat umum dan banyak dibahas sebagai problema masyarakat statik adalah sikap irrasional. Sikap rasional kurang berperan dalam masyarakat statik. Sering tidak jelas antara mana yang riil dan mana yang simbolik atau bayangan.

Selain mentalitas dan sikap statik yang melembaga, masyarakat Indonesia khususnya komunitas pedesaan juga masuk dalam kelompok masyarakat yang memiliki mentalitas dan budaya tradisional dengan karakteristik :

1. Menilai tinggi dan mempertahankan adat istiadat dan aturan serta prosedur
2. Kurang sadar mutu, karena terlampau terpikat pada apa yang sudah ada dan dianggap terbaik, maka mentalitas bekerja asal selesai dan asal ada hasilnya sangat menonjol.
3. Sikap tertutup, kurang terbuka pada yang lain atau yang datang dari luar merupakan sikap dan perilaku yang khas.
4. Pikiran atau pandangan dan cara-cara alternatif sebagai bahan pengambilan keputusan kurang dikenal dan agak sulit meyakinkan pada orang bermentalitas tradisionalistik.
5. Mentalitas kebersamaan sangat menonjol dibanding individual. kebersamaan itu sendiri sebagai sikap dan perilaku memang mengandung nilai-nilai yang baik. Namun jika direntang terlampau jauh, memang menimbulkan mentalitas Konformisme dan penyakit ketergantungan serta mematikan sikap kemandirian. (Hamijoyo, 2003)

Dengan karakteristik masyarakat statik dan tradisional tersebut, birokrasi semestinya harus bekerja keras untuk memberikan dorongan yang menjadikan individu ataupun kelompok masyarakat mampu bekerja dengan baik dan dapat mencapai kesejahteraan yang memadai. Tetapi kecenderungan yang terjadi dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia justru sering dinilai memanfaatkan kelemahan yang dimiliki oleh masyarakat. Akibatnya muncul diferensiasi antara aparat birokrasi pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan negara menjadi *super body* dan masyarakat tetap tidak memiliki kekuatan untuk menyeimbangkan kekuatannya dalam berbagai kebijakan publik.

Birokrasi dalam penerapannya di Indonesia memiliki kecenderungan tidak berjalan sesuai dengan ideal type sebagaimana pemikiran Max Weber. Ini disebabkan oleh berbagai faktor kompleks yang melekat pada karakteristik masyarakat Indonesia yang statik dan tradisional. Sejalan dengan asumsi tersebut, adalah pendapat para peneliti birokrasi dalam perspektif kolektivitas mekanistik, yaitu (a) Masalah komunikasi dalam spesialisasi tugas kurang menyeluruh, mengakibatkan pekerjaan seolah – olah berjalan sendiri, terpisah secara tegas antar unit yang satu dengan unit lainnya, tidak integratif dan sulit untuk menciptakan pemahaman bersama yang

fleksibel. (b) Konsistensi terhadap peraturan mengakibatkan kekakuan, dan birokrat tidak dapat bertindak cepat untuk menyelesaikan persoalan. Padahal lingkungan organisasi sangat dinamis dan berdampak pada kinerja organisasi (c) Masalah impersonality tidak ada ruang untuk entusiasme (kegairahan) kerja dalam situasi yang bebas. Padahal keterlibatan dalam organisasi tidak sekedar untuk mencari penghasilan materi, sebagaimana Abraham Maslow (dalam Robbins, 2002) mengemukakan: “orang bekerja dalam organisasi juga memerlukan hubungan sosial yang dapat meningkatkan kinerjanya”. (d) Masalah stabilitas sebagai fondasi organisasi : dalam lingkungan yang berubah cepat ,kurang fleksibel dan antisipatif sehingga akan berdampak negatif bagi pelaksanaan tugas organisasi.

B. Karakter Budaya Paternalistik

Kesulitan menerapkan birokrasi ideal, karena harus berhadapan dengan orientasi masyarakat paternalistik yang masih kuat di Indonesia. Ciri - ciri mentalitas dan budaya paternalistik menurut Hamijoyo (2003) adalah : (1) Orientasi kepada atasan atau penguasa, sehingga menghambat munculnya sikap mandiri, inovatif dan kreatif, (2) Mereka mendambakan jadi tokoh. Masyarakat belajar dari kehidupan bermasyarakat sehari – hari bagaimana sang pemimpin atau atasan benar – benar menikmati kedudukan dan peranannya, sehingga lama – lama orang secara sadar atau tidak sadar menokohkan atasannya. (3) Sikap bertanggung jawab juga menjadi cair atau kabur karena dalam masyarakat paternalistik banyak kepemimpinannya yang bersifat simbolis dan produktivitasnya juga semu. (Lihat juga Rogers dan Svenning, 1967).

Sedangkan yang ke (4) Kurang patuh terhadap disiplin bersumber pada rasa takut dan taat hanya kalau ada atasannya yang mengawasi. Maklum orientasinya hanya kepada atasan bukan kepada prinsip atau aturan. (5) Kekeluargaan disalahgunakan . Tidak jarang kepentingan keluarga yang justru diterapkan untuk menyelesaikan suatu masalah dalam organisasi pemerintahan, padahal semestinya kepentingan umum, peraturan perundangan yang harus bicara. (5) Gotong royong semu . Gotong Royong sebagai kegiatan saling tolong menolong dengan azas timbal balik (resiprositas) antara sesama warga masyarakat sudah lama kita kenal, namun karena pengaruh sistem paternalistik diperkuat dengan praktek kolonial akhirnya bisa berubah dasarnya menjadi paksaan (misalnya “rodi”, “ herendienst “) atau setengah paksaan (misalnya “ puraga “ ; “ Pancen “, atau pada waktu penjajahan balatentara Jepang disebut sebagai “ Kinrohosi”).

Faktor lain adalah partisipasi masyarakat kurang bermutu dan kontinyu. Masyarakat tidak tahu mengapa perlu ikut berpartisipasi dan tidak yakin untuk siapa hasilnya. Mereka merasa hanya menjadi penyumbang tenaga dan keringat . Partisipasi masyarakat biasanya juga kurang kontinyu karena : (a). cara pengelolaannya angin – angin menurut keperluan atasan yang mendadak , dan (b). masyarakat kurang diajak

ikut serta aktif dengan peran dan tanggung jawab yang jelas. (Lihat Koentjaraningrat, 1998).

Bertitik tolak pada sikap statik, karakter tradisional dan moralitas paternalistik sebagai kecenderungan yang melekat pada birokrasi di Indonesia, maka aparat pemerintahan sulit untuk menjalankan fungsi ideal dalam manajemen pemerintahan yang memiliki tugas berat untuk menetapkan kebijakan publik. Padahal berbagai macam produk pemerintahan di tingkat nasional ataupun lokal berupaya untuk menjamin kesejahteraan rakyat secara moral dan material. Tugas birokrasi pemerintahan bukan menciptakan kesejahteraan dalam kelompok kecil (*ingroup*) yang merujuk pada kekerabatan, kesamaan ideologis, kesamaan etnik serta relasi – relasi sosial ekonomi dan politik yang eksklusif.

Kesulitan dalam melakukan reformasi birokrasi, secara implisit pernah dikemukakan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, yang pada intinya mengungkapkan bahwa “sebagai presiden bisa saja memegang kerah baju para menteri, namun terhadap para birokrat dibawahnya, tidak bisa apa-apa”. Artinya, membenahi birokrasi memang belum mampu menyentuh ke akarnya, karena sedemikian kuatnya budaya birokratis, sebagai penyimpangan dari birokrasi ideal Weber, yang sengaja dilembagakan melalui patron – patron politik kekuasaan, yang memposisikan aparat ataupun birokrat pemerintah sebagai kekuatan dominan.

Dengan mentalitas paternalistik, yang sedemikian lama memberikan kekuasaan dan kekuatan, birokrasi pemerintahan potensial untuk menciptakan kesejahteraan semu (*pseudo welfare*) kepada rakyat, melalui kalkulasi – kalkulasi kuantifikasi yang mengunggulkan kebijakan publik yang dihasilkannya. Tidak dapat disangkal bahwa, meningkatnya angka dalam kebijakan pembangunan sosial, ekonomi dan politik sangat disukai oleh para pemegang otoritas kekuasaan negara.

Keberhasilan kebijakan publik melalui kultur kuantifikasi sejalan dengan pemikiran positivisme yang kurang tersentuh oleh aspek realitas sosial. Padahal fakta sosial dalam masyarakat, adalah gambaran utuh yang dapat dilihat dengan jelas di setiap jengkal wilayah Indonesia. Pemikiran positivisme yang gemar mengkalkulasi dampak kebijakan publik dalam angka – angka pembangunan ekonomi yang meningkat, sebenarnya tidak identik dengan kesejahteraan masyarakat yang nyata.

Kebudayaan angka dalam menjalankan fungsi negara potensial menimbulkan sikap “arogansi keberhasilan” kinerja birokrasi, sebagaimana kebiasaan mengukur pendapatan per jiwa dalam ukuran uang, semestinya yang ideal adalah tetap mengindahkan bagaimana distribusi pendapatan yang menyebar ke seluruh wilayah ataupun kelompok masyarakat yang ada. Disisi lain kebudayaan menganggakan program pemerintah dan hasil - hasilnya tidak begitu dirasakan oleh masyarakat kebanyakan yang selalu mengemukakan argumen tentang fakta sosial yang ada disekelilingnya.

Kelemahan karakteristik yang menghambat jalannya reformasi birokrasi tersebut

diatas semakin bertambah sulit, dikaitkan dengan manajemen pemerintahan yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan ketika pemegang kekuasaan negara lebih banyak mengadopsi sisi buruk pelaksanaan birokrasi.

Secara kontekstual dalam menganalisis birokrasi dengan pola paternalistiknya dan masyarakat dengan mentalitas statik dan tradisionalnya, tidak akan menghasilkan kekuatan sinergis untuk mencapai kesejahteraan yang tidak diskriminatif. Meskipun demikian pola paternalistik, mentalitas statik dan tradisional selayak tidak selalu dijadikan kambing hitam yang berakhir pada sikap pesimisme dan skeptis untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang menyeluruh.

Dalam tinjauan empirik, pola paternalistik semasa Presiden B.J. Habibie meluntur, karena habibie menggunakan model kelugasan dalam retorika. Bahasa yang sering dipakai untuk menghaluskan dan menutupi perilaku aparat pemerintah yang represif dan tindakan lain yang merugikan rakyat, dengan cepat menghilang, atau setidaknya jauh berkurang dibandingkan masa Orde Baru. Disisi lain, reformasi birokrasi memang dituntut untuk transparan dan tidak basa-basi dalam mengungkapkan bermacam – macam tindakan pemerintahan.

Hakikatnya, meminimalisir pola paternalistik dalam pemerintahan, harus dilakukan dengan upaya nyata yang ditunjukkan oleh elite politik, pemerintah, tokoh masyarakat, pemilik modal kuat dan tokoh – tokoh lain yang memiliki otoritas dalam kelompok kecil ataupun besar di Indonesia. Keteladanan diantara mereka akan mengurangi mentalitas yang merugikan dalam menghadapi tantangan mencapai kesejahteraan rakyat di daerah.

Pada prinsipnya sepanjang birokrasi pemerintahan di daerah, dibangun melalui pola paternalistik di lingkungan masyarakat yang statik, maka reformasi birokrasi tidak akan mencapai hasil yang maksimal. Terlebih lagi dalam kemas relasi terselubung antara birokrat pemburu jabatan dengan partai politik, maka yang sering dilakukan adalah menjalankan aktivitas ganda, dalam arti tetap bekerja di pemerintahan dan secara terselubung ikut dalam kegiatan politik praktis, pada pemilihan kepala daerah maupun pemilihan umum.

Perilaku birokrat semacam ini masih terus berlanjut. Bedanya, jika masa Orde Baru, mereka terang – terangan sebagai mesin politik Golkar, sekarang secara terselubung para menjadi sub - ordinat dari pemegang kekuasaan politik di berbagai institusi pemerintahan. Oleh sebab itu, dalam kondisi aparat pemerintahan yang lebih banyak tunduk kepada kebijakan partai, rasanya sulit mengharapkan birokrasi pemerintahan di daerah melakukan pelayanan publik yang lebih baik. Bahkan melalui aneka strategi yang dikemas dalam aspek legal formal, mereka juga berusaha untuk memberikan dukungan, bantuan dan keistimewaan – keistimewaan tertentu kepada kelompok masyarakat yang sejalan dengan garis politiknya.

Karena itu reformasi birokrasi mendasar yang mampu menghasilkan kepemimpinan di daerah yang baik, bukan sebatas reformasi kelembagaan, seperti dalam berbagai retorika yang sering merujuk kepada pembenahan lembaga – lembaga, sebagaimana yang terdapat dalam UU No. 41 Tahun 2007, tentang Organisasi Perangkat Daerah. Undang – Undang, yang disahkan tanggal 23 Juli 2007 tersebut, berisi Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah, Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Perangkat daerah Kabupaten/ Kota, Besaran Organisasi dan Perumpunan Perangkat Daerah, Eselon Perangkat Daerah, Staf Ahli, Pembinaan dan Pengendalian Organisasi.

Selain itu ada Penetapan Variabel Besaran Organisasi Perangkat Daerah, yang mencakup Variabel, Kelas Interval, Nilai, serta Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Reformasi kelembagaan tidak akan menghasilkan manajemen pemerintahan daerah yang baik, jika tidak diikuti dengan pembenahan karakteristik birokrasi pemerintahan seperti halnya pola paternalistik dan feodalisme yang sengaja dilembagakan dalam memberikan pelayanan kepada publik.

C. Kepemimpinan Birokrasi

Menelaah birokrasi dalam pemerintahan di daerah dihubungkan dengan karakteristik masyarakat, tentunya ada baiknya jika melihat pula model kepemimpinan birokrasi yang berlindung dibalik sumber kekuasaan legal dan tidak menempatkan rakyat dalam kesetaraan. Mengutip pendapat William J. Reddin, dari *The 3-D Management Style Theory*, “gaya kepemimpinan birokrasi pada umumnya memiliki orientasi tugas ringan, hubungan lemah, menaruh perhatian pada aturan ataupun prosedur demi kepentingan mereka sendiri, dan karena ingin menjaga serta mengawasi situasi dengan menggunakan aturan serta prosedur, mereka sering terlihat amat berhati – hati”. Jika model kepemimpinan birokrasi tersebut dipertahankan, alangkah mengkhawatirkannya bagi upaya memperbaiki kinerja pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Karena itu, reformasi aparatur di lembaga pemerintah, harus meminimalisir nilai negatif dalam masyarakat mekanistik yang bisa menghasilkan model kepemimpinan profesional. Secara teoritis, kepemimpinan adalah kemampuan mempengaruhi suatu kelompok ke arah pencapaian tujuan. Berarti tidak semua pemimpin adalah mereka yang secara struktural menduduki posisi sebagai kepala, manajer dan sebutan lainnya yang biasa dipakai. Sebaliknya tidak semua kepala atau manajer mampu memimpin (Stephen. P. Robbins, 1998). Dengan demikian, kepala lembaga dalam pemerintahan di daerah, dalam posisinya, belum tentu mampu memimpin dengan baik. Apalagi, jika merujuk bahwa pemimpin yang baik dalam menjalankan tugasnya, harus tidak melakukan pemaksaan terhadap anak buah, tetapi mempengaruhi dengan menunjukkan kemampuan dalam bekerja kepada anak buah.

Merujuk kepada pendekatan kepemimpinan dan kekuasaan, maka pendapat French dan Raven (dalam Myers dan Myers, 1982 : 199), layak untuk dipakai sebagai acuan. Sumber kekuasaan dalam organisasi adalah : (1) Kekuasaan Paksaan (*Coercive Power*) yang berdasarkan atas rasa takut dan tekanan-tekanan, (2) Kekuasaan Imbalan (*Reward Power*), bersumber pada kemampuan untuk menyediakan penghargaan atau hadiah bagi orang lain, (3) Kekuasaan Legal (*Legitimate Power*), bersumber pada jabatan yang dipegang. (4) Kekuasaan Pakar (*Expert Power*), bersumber pada keahlian, kecakapan atau pengetahuan yang dimiliki, (5) Kekuasaan Rujukan (*Referent Power*), bersumber pada sifat-sifat pribadi seorang pemimpin.

Dalam kepemimpinan di lingkungan pemerintahan daerah, sumber kekuasaan bisa muncul dalam berbagai kesempatan, tetapi seyogianya, sumber kekuasaan keahlian dan rujukan, melekat pada para pemimpin di daerah. Dalam perspektif untuk masa depan yang lebih baik, di Kabupaten Sragen Jawa Tengah, melakukan reformasi birokrasi harus dimulai sejak dini dan diberlakukan bagi Calon Pegawai Negeri Sipil di Kota itu. Untuk menghasilkan aparatur pemerintah yang baik dilakukan dengan seleksi obyektif dan ketat terhadap CPNS yang didasarkan kepada kemampuan termasuk penguasaan teknologi komunikasi dan informasi (Tempo, 28 Desember 2008).

Dalam konteks, pemimpin yang mampu mengantisipasi perkembangan teknologi komunikasi, Henry Mintzberg (dalam Mc.Leod, 2002), menetapkan tiga peran pemimpin, yaitu : pertama, Peran Antar Pribadi : yang terdiri dari (a) Pemimpin sebagai lambang, (b) Pemimpin (*Leader*), (c) Penghubung (*Liaison*). Kedua, Peran Informasional mencakup : (a) Monitor - menerima informasi yang beragam, (b) Diseminator - meneruskan informasi yang diterima, (c) Jurubicara (*spokesperson*) - meneruskan informasi ke luar organisasi. Ketiga, Peran Dalam Pengambilan Keputusan yang meliputi: (a) Wiraswastawan (*entrepreneur*) mencari peluang usaha, (b) Menangani kerusuhan (*Disturbance Handler*), (c) Penjatah Sumber Daya Organisasi (*Resources Allocator*), (d) Perunding (*Negotiator*) yaitu mewakili organisasi dalam perundingan.

Melihat berbagai syarat ideal dalam kepemimpinan, dan berkaca kepada hakikat kepemimpinan dalam birokrasi pemerintahan daerah, sebenarnya yang harus direformasi adalah aparat dan lembaga pemerintahan di daerah yang tidak menjalankan tugas sesuai dengan substansi ideal birokrasi. Meski demikian, harus diakui bahwa birokrasi dalam penerapannya di lembaga pemerintah cenderung tidak sesuai dengan ideal type pemikiran Max Weber.

Hakikatnya reformasi birokrasi belum berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Reformasi belum sepenuhnya menghasilkan kepemimpinan ideal sebagaimana tuntutan dan perkembangan demokratisasi. Secara umum pemimpin yang ideal harus memiliki keterampilan teknis, yang meliputi keahlian dan pengetahuan, serta spesialisasi pekerjaan yang berhubungan dengan kompleksitas pekerjaan pemerintah sebagai pelayan publik, keterampilan konseptual, yang mencakup kemampuan menganalisis

masalah yang dihadapi organisasi dan mampu mendiagnosa situasi yang terjadi di masyarakat.

Selain itu, pemimpin harus memiliki keterampilan manusiawi, dalam bentuk kerjasama, kemampuan memotivasi dan membina hubungan antar manusia. Untuk menumbuhkan keterampilan manusiawi, khususnya ketika menghadapi masyarakat, bukan pekerjaan mudah, mengingat sudah sedemikian lama birokrat pemerintah memperoleh aneka keistimewaan dan terperangkap orientasi paternalistik dalam menjalankan kekuasaan. Oleh sebab itu, perlu kerja keras untuk merubah karakter tersebut menjadi lebih berpihak kepada rakyat. Dalam wacana kultural, yang menyebabkan sulit melakukan reformasi birokrasi untuk menghasilkan kepemimpinan ideal, adalah, kuatnya nilai patronage di lingkungan aparatur pemerintah yang lebih berorientasi kepada atasan, bukan kepada rakyat yang notabene harus dilayani. Budaya *patronage* dalam bingkai feodalisme tersebut, lebih banyak mendambakan menjadi tokoh, dengan belajar dari kehidupan patronnya yang bisa menikmati kedudukan dan peranannya di daerah.

Dalam situasi reformasi politik yang cenderung menempatkan partai politik sebagai kontributor utama terpilihnya kepala daerah, maka pengisian jabatan di pemerintahan daerahpun akan diwarnai oleh kepentingan partai politik. Implikasinya, aparatur pemerintahan di daerah secara terselubung dituntut untuk tunduk kepada patron politik pimpinannya, dalam hal ini kepala daerah. Pada kondisi semacam ini, rasanya tidak bisa diharapkan aparat pemerintahan daerah mampu memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Sebab yang dipikirkan adalah, bagaimana memberikan servis kepada patron politiknya sebagaimana dalam pendekatan *reward power*, dimana kewibawaan pemimpin diperoleh karena mampu memberikan hadiah yang memadai. Jika *reward* itu dikaitkan dengan prestasi kerja yang dilakukan, tentunya tidak ada masalah, tetapi persoalannya, *reward* diperoleh dengan cara kolusif, yang bertentangan dengan upaya menciptakan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

Celakanya lagi, walaupun para pejabat pemerintah mau memperbaiki citra di masyarakat, maka kecenderungan yang dilakukan adalah, mengemas kegiatan secara legal formal dengan sasaran ganda, yaitu untuk kepentingan rakyat, dan demi meningkatkan citra politik partai yang menguasai pemerintahan di daerah. Secara sosiologis, reformasi birokrasi juga akan terhambat, karena karakteristik masyarakat Indonesia lebih mengedepankan kolektivitas daripada sistem kerja organik, yang mengukur prestasi individual. Birokrasi pemerintahan, pada umumnya menyukai kelonggaran hubungan dalam tugas. Sepintas perilaku ini fleksibel dan mengandung nilai positif, namun jika direntang lebih jauh, menimbulkan mentalitas konformisme, kemalasan sosial, mematikan sikap kemandirian dan kurang terbuka terhadap kelompok lain. Jelas ini tidak sejalan dengan semangat reformasi birokrasi yang menghendaki penegakan aturan dalam menjalankan kekuasaan negara.

Berkaca pada kompleksitas birokrasi dalam pemerintahan di daerah, yang harus menjadi perhatian utama adalah mereformasi aparat dan lembaga – lembaga pemerintahan yang tidak menjalankan tugas sesuai dengan nilai birokrasi Weber. Reformasi aparatur di lembaga pemerintah, harus menghasilkan model kepemimpinan birokrasi yang berani mengikis budaya *patronage* di lingkungan institusi pemerintah. Kepemimpinan birokrasi yang ideal adalah, mereka yang memiliki pandangan progresif dalam menghadapi tantangan masa depan, memiliki perhatian tinggi terhadap upaya meningkatkan produktivitas kerja, peduli terhadap hubungan manusia dan mempunyai sejumlah karakteristik kepribadian lain yang positif.

Meski demikian, dalam situasi partai politik yang mendominasi institusi pemerintah, maka reformasi birokrasi berpotensi menciptakan model kepemimpinan yang tetap bernuansa *patronage*. Akibatnya, reformasi birokrasi di Indonesia analog dengan siklus dalam bingkai waktu diakronik yang terus berulang. Bergerak seperti melangkah ke depan tetapi sesungguhnya sedang menukik dan kembali ke belakang.

Bab 4

Dinamika Pilkada dan Calon Independen

Pemilihan Kepala Daerah di beberapa wilayah bisa diikuti oleh lebih dari sepasang kandidat, namun sebaliknya di wilayah lain, pemilihan kepala daerah hanya ada satu pasangan calon kepala daerah yang umumnya mereka yang masih menjabat atau *incumbent*.

Sebagaimana diketahui, misalnya Pemilihan Kepala Daerah di Provinsi Banten diikuti oleh lima pasangan calon gubernur dan wakil Gubernur. Bisa dimaklumi, karena memang terdapat partai atau gabungan partai politik yang memperoleh 15% jumlah kursi atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD. Sebaliknya Propinsi Gorontalo, pada awalnya hanya memiliki satu pasangan calon gubernur *incumbent*. Inipun dapat dipahami mengingat partai Golongan Karya terlalu dominan dalam perolehan suara wilayah itu. Sepintas kelangkaan peserta pilkada memang aneh mengingat orientasi partai politik pencapaian kekuasaan demi untuk mengembangkan pengaruhnya di masyarakat.

Namun terlepas dari kekuatan partai politik di wilayah setempat, apakah kurangnya pasangan kandidat kepala daerah itu dapat pula diasumsikan terjadi krisis kepemimpinan, sedangkan munculnya banyak calon dapat diidentikkan dengan berkembangnya kepedulian elite terhadap kepemimpinan di daerah, seperti halnya dikaji lebih komprehensif dalam wacana strategi partai politik yang ada di wilayah tersebut. Sebab, kecenderungan munculnya calon tunggal dari kepala daerah yang masih menjabat (*incumbent*), seperti halnya sengaja dibiarkan oleh partai politik pesaingnya demi untuk memangkas pengaruhnya di masyarakat. Harus diakui bahwa di berbagai daerah, bersaing dengan kepala daerah yang sedang menjabat sangat sulit, mengingat mereka umumnya masih menguasai sumber daya dan dana pemerintahan di daerah yang dapat digunakan secara terselubung mendukung kampanye atau menggalang kekuatan politik demi kepentingan keberlangsungan kekuasaannya.

Di sisi lain jika tidak kunjung muncul dua pasang kandidat kepala daerah, maka jabatan kepala daerah yang berkuasa mungkin saja habis, sehingga kampanye terselubung dalam berbagai pertemuan yang dikemas dalam kegiatan kepala daerah yang seolah peduli terhadap rakyatnya, sulit untuk dilaksanakan. Kondisi seperti ini,

membuat kepala daerah *incumbent* kekuasaannya terpengkas sehingga akses untuk menguasai rakyat menjadi terbatas.

Munculnya calon pasangan tunggal sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah, prinsipnya, jika tidak memenuhi 2 (dua) pasang calon, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) mengembalikan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan untuk mengajukan pasangan calon hingga terpenuhi sekurang – kurangnya 2 (dua) pasangan calon kepala daerah.

Masalahnya, apabila menunggu terlalu lama dan tak kunjung muncul dua pasang kandidat kepala daerah, maka jabatan kepala daerah yang berkuasa mungkin saja habis. Kondisi seperti ini, akan membuat kepala daerah *incumbent* kekuasaannya terpengkas sehingga akses untuk menguasai rakyat menjadi terbatas.

Kondisi seperti itulah yang diharapkan oleh kandidat beserta partai politik pesaingnya. Sehingga pada saat masa jabatan kepala daerah berakhir, barulah mereka mengajukan calon kepala daerah, sudah barang tentu dengan harapan bahwa kepala daerah *incumbent* semakin melemah sehingga persaingan untuk memperebutkan kursi kekuasaan menjadi lebih ketat. Artinya dalam perspektif dinamika politik lokal, sebenarnya tidak munculnya calon kepala daerah, hanyalah salah satu strategi partai politik untuk melakukan pengembosan terhadap kepala daerah *incumbent*.

Oleh sebab itu, ketidakmunculan kandidat kepala daerah di beberapa wilayah, terlepas dari persoalan tentang kualitas maupun motivasi untuk memimpin, tidak dapat dikaitkan krisis kepemimpinan di daerah yang dianalogikan sebagai ketidakpedulian rakyat dan partai politik terhadap suksesi kepemimpinan, karena faktanya, itu hanya bagian dari strategi untuk memenangi pilkada dan sesungguhnya partai politik tidak pernah mengakui kelemahan ataupun mengenal lelah untuk terus berupaya mencari kekuasaan yang strategis untuk menghidupi kelompoknya.

Namun, secara empirik berdasarkan penyelenggaraan pilkada langsung tahun 2006 tidak pernah terjadi munculnya calon tunggal, sebab strategi mengulur waktu, dengan tidak mengirimkan kandidatnya dalam pemilihan kepala daerah, biasanya juga akan dihadapi dengan taktik kepala daerah *incumbent*. Caranya dengan mencari calon pendamping dari partai lain yang bisa diajak bekerjasama, tetapi dalam sarkasme komunikasi politik, lebih tepat jika dikatakan sebagai bersekongkol. Dengan adanya calon kepala daerah yang lebih dari satu pasangan, maka pemilihan kepala daerah bisa dilaksanakan sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh KPUD

Pilkada yang diselenggarakan tepat waktu, dimana kepala daerah *incumbent* masih berkuasa akan memudahkan untuk melenggang kembali ke kursinya, sebab mereka umumnya tetap memiliki pengaruh kuat di masyarakat. Kalaupun harus mengundurkan diri atau cuti dari jabatan, sepertinya bukan masalah yang perlu

dirisaukan, karena secara substansial dalam kurun waktu tersebut, birokrasi di daerah masih bisa dikendalikan untuk menggalang dukungan dalam masa jabatan yang ke dua, dengan mencari calon pendamping pilkada sebagai pemantas demokrasi di daerah.

Tetapi, model calon pendamping di daerah yang di dominasi oleh satu partai politik, sepertinya sudah tidak mungkin terjadi, karena dengan diberlakukannya Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008, tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang – Undang tersebut, merupakan respon terhadap tuntutan calon independen setelah putusan Mahkamah Konstitusi tentang calon perseorangan, upaya mewujudkan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan demi mewujudkan kepemimpinan daerah yang demokratis bagi setiap warga negara yang memenuhi persyaratan.

Peraturan yang membuka peluang munculnya lebih banyak calon pasangan kepala daerah adalah, pasangan calon, diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini

Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;
- d. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;
- e. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- h. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;
- i. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;
- j. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah

memperoleh kekuatan hukum tetap;

- l. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;
- m. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;
- n. Belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- o. Tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah;
- p. Mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.

Meskipun syarat tersebut cukup memberikan peluang bagi calon perseorangan, tetapi ternyata teramat langka calon perseorangan yang memenangi pemilihan kepala daerah langsung, seperti halnya yang terjadi di Kabupaten Garut. Sebab ada berbagai faktor yang dinilai menghambat keberhasilan pasangan yang dicalonkan oleh masyarakat.

Berdasarkan UU No. 12 Tahun 2008, syarat calon kepala daerah adalah sebagai berikut : Partai politik atau gabungan partai politik, sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Sedangkan pasangan calon perseorangan, dapat mendaftarkan diri sebagai pasangan calon gubernur/wakil gubernur apabila memenuhi syarat dukungan dengan ketentuan: (a) Provinsi dengan jumlah penduduk sampai dengan 2.000.000 (dua juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen); (b). Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai dengan 6.000.000 (enam juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen); (c). Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai dengan 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan (d). Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen).

Untuk tingkat kabupaten/ kota syarat dukungan adalah (a) kabupaten/kota dengan jumlah penduduk sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 6,5% (enam koma lima persen); (b) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai dengan 500.000 (lima ratus ribu) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 5% (lima persen); (c) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus ribu) sampai dengan 1.000.000 (satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 4% (empat persen); dan (d) Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000



(satu juta) jiwa harus didukung sekurang-kurangnya 3% (tiga persen). Jumlah dukungan tersebut harus tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi atau tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota.

Dukungan dibuat dalam bentuk surat dukungan yang disertai dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau surat keterangan tanda penduduk sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Munculnya calon independen disambut oleh sejumlah elite dengan antusias, karena pemegang otoritas yang mengeluarkan tiket menuju pilkada, tidak sepenuhnya di tangan partai politik. Namun yang menjadi pertanyaan mampukah calon independen memenuhi harapan masyarakat sebagai konstituennya.

A. Kompleksitas Peran Calon Independen

Diperbolehkannya calon perseorangan untuk mengikuti pemilihan kepala daerah di sejumlah wilayah, merupakan manifestasi dari pelaksanaan UU NO. 12 Tahun 2008. Sebagai momentum yang baik untuk meningkatkan demokrasi pemerintahan di daerah. Keikutsertaan pasangan calon perseorangan diharapkan memangkas skeptisme masyarakat terhadap sosok calon pemimpin, dan mampu mengurangi tingginya angka golput yang menjadi kecenderungan pada berbagai kompetisi politik lokal

Calon independen dipastikan mengurangi minat kelompok elite pemburu kekuasaan di daerah, untuk merapat dan memposisikan partai politik sebagai institusi yang memiliki otoritas tinggi dalam menentukan kandidat kepala daerah. Terbuka banyak jalan untuk membangun kredibilitas individual, melalui aneka kegiatan yang benar – benar membumi dan bermanfaat bagi rakyat sebagai basis konstituen yang harus menjadi perhatian utama. Dengan demikian, bukan hanya janji kosong yang dikemas oleh agen – agen partai politik dalam kampanye singkat, yang berujung kepada pengingkaran terang – terangan kepada pemilihnya.

Dalam konteks kalkulasi pembiayaan, calon independen juga tidak akan segan mengeluarkan dana ke rakyat sebanyak mungkin, tanpa kecurigaan dikorup para makelar politik yang ada di lingkaran parpol gurem, sampai yang menguasai kursi di DPRD. Dengan dana yang memadai, para pemburu kekuasaan dengan basis rakyat tanpa partai, bisa saja membentuk kelompok terorganisir, dalam wujud lembaga swadaya masyarakat, pusat riset, atau jaringan institusional lainnya yang hakikatnya sebagai sarana untuk mempopulerkan ketokohnya

Pola semacam ini, lebih efektif dan bisa menjadi ukuran popularitas yang sesungguhnya dari calon perseorangan, jika dibandingkan dengan model pencalonan melalui partai politik, yang birokratis, tidak efisien dan tidak memberikan kepastian dukungan yang memadai. Belum lagi jika struktur kekuasaan dalam parpol itu terpecah dalam banyak faksi, yang satu sama lain memiliki orientasi pencalonan kepala daerah yang berbeda, tentu saja termasuk masalah yang menyangkut dukungan “dana” ke partai politik.



Meskipun berpotensi untuk mengurangi peran partai politik dalam menentukan kepemimpinan di daerah, tetapi keberadaan calon perseorangan dalam pilkada, sesungguhnya berdampak positif bagi pengkaderan politik yang profesional. Sebab, konflik didalam parpol yang dipicu oleh persaingan antara aktivis yang sudah sepantasnya diajukan sebagai kandidat gubernur, bupati, walikota termasuk wakilnya, dengan para “kader karbitan penyandang dana” bisa diminimalisir. Dengan kata lain, terbuka peluang yang lebih besar bagi kader partai politik untuk menjadi kepala ataupun wakil kepala daerah.

Jika pola ini berjalan dengan konstan, maka konflik internal partai yang seringkali mengakibatkan konstituen terpecah, sebagaimana dalam berbagai pilkada di tanah air, dimana kader partai yang populer dan didukung oleh massa partai, justru tidak diukung oleh partainya akan semakin berkurang

Mencalonkan tokoh diluar partai tidak salah, bahkan dalam perspektif sosiologi politik menurut, Robert D. Putnam (1979), kelompok influential atau orang – orang yang berpengaruh, merupakan pesaing potensial dari para aktivis dalam struktur partai. Mereka memiliki kans yang lebih besar dalam merebut simpati para petinggi partai, untuk mendukung upaya mencari kekuasaan. Meski demikian, bukan berarti keterlibatannya secara instan dalam berpolitik untuk mengejar kekuasaan dapat dibenarkan, sebab ada mekanisme organisasi yang harus diikuti oleh siapapun yang akan aktif dalam organisasi politik.

Rush dan Althoff (1999), mengemukakan “kesuksesan partai politik, selain bergantung kepada ideologi yang dihormati pengikutnya, juga mempunyai susunan organisasi, pembagian tugas dan mekanisme yang jelas tanpa tergantung pada satu otoritas kekuatan internal partai”. Esensinya, jika partai politik ingin kuat, maka pengkaderan harus berjalan sesuai dengan mekanisme organisasi.

Namun, tanpa mengabaikan berbagai nilai positif yang terkait dengan calon perseorangan, munculnya kekhawatiran terhadap pengingkaran semangat independen kepala daerah adalah hal yang wajar.

Diasumsikan jika mereka terpilih sebagai kepala daerah, tidak bisa konsisten untuk tampil sebagai “pemimpin independen”. Sebab kepala daerah calon perseorangan yang berada dalam lingkaran kekuasaan, tidak bisa lepas dari pengaruh anggota legislatif di wilayahnya. Model relasi politik dalam kekuasaan paternalistik yang memposisikan kekuatan sebagai adalah rujukan dalam menjalankan pemerintahan, mengakibatkan kepala daerah independen tidak berkutik untuk melawan dominasi mayoritas di legislatif. Akibatnya, masyarakat yang merindukan seorang gubernur, bupati atau walikota yang memiliki pendirian kuat dan bebas dari pengaruh partai politik tidak akan terwujud. Demokratisasi yang peduli terhadap pemerintahan dari dan untuk rakyatpun hanya menjadi angan – angan belaka, sebab dinamika kekuasaan pemerintahan lokal, tetap saja didominasi oleh para politisi yang cenderung

mengabaikan kepentingan rakyat pada umumnya.

Esensinya, jangan terburu nafsu menilai bahwa calon independen lebih memiliki kredibilitas dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat, sebab berpijak kepada kalkulasi politik praktis, tidak ada perbedaan signifikan terpilihnya kepala daerah yang berasal dari calon perseorangan maupun yang diusung partai politik. Oleh sebab itu, sangat maklum jika masyarakat berasumsi bahwa figure ataupun tokoh yang berasal dari jalur akademis diharapkan mampu untuk menjadi pemimpin yang baik.

B. Kepemimpinan Jalur Akademis

Berdasarkan hasil penelitian Indo Barometer dan The Lead Institute tentang kepemimpinan nasional yang dipublikasikan di media massa pada tanggal 15 Juni 2007, sejumlah 29,3 persen responden menilai bahwa jalur kaderisasi ideal berasal dari akademisi dan 20,4 persen responden mengatakan parpol sebagai sumber kaderisasi ideal.

Jika kita tarik dalam konteks kepemimpinan lokal, maka harapan dan kepercayaan masyarakat terhadap jalur akademisi dalam kepemimpinan dilandasi oleh pemikiran menempatkan institusi pendidikan sebagai entitas yang obyektif. Tetapi sikap ini sesungguhnya diwarnai pula oleh pengalaman pemerintahan Orde Baru, dimana para akademisi juga terkait dengan kegiatan politik - politik partai yang berkuasa. Peran ganda itulah yang tampak di kulit luar dan dicerna oleh rakyat sebagai suatu bentuk ideal yang mampu memberikan kesejahteraan.

Dalam perspektif pengkategorian partisipasi politik menurut Robert D. Putnam, para akademisi masuk dalam kelompok *attentive public*, yang berperan dalam mengamati kehidupan politik dan pemerintahan. Namun dengan segala idealisme dan keterbatasannya, mereka tidak terjun langsung dalam kegiatan politik praktis, sehingga pemikirannya tidak bisa berpengaruh langsung terhadap gerakan ataupun dinamika politik yang berkembang dalam masyarakat.

Meski demikian, pernyataan para intelektual kampus, sangat mungkin dipakai sebagai acuan oleh para politisi, dengan catatan jika teori - teori yang dikemukakan bisa dipakai untuk menyerang lawan politiknya, atau yang lebih konkrit apabila para akademisi itu memiliki relasi yang kohesif dengan partai politik. Tesis Peter L. Berger, sosiolog Amerika, menyebutkan bahwa klik - klik antara politisi dan akademisi merupakan suatu kekuatan besar untuk menetapkan kebijakan publik di negara - negara berkembang.

Substansinya, para akademisi yang secara kontinyu terlibat dalam klik politik inilah yang paling berpeluang untuk tampil dalam kepemimpinan nasional. Bukan akademisi tulen yang bekerja, aktif mengembangkan ilmunya dan menjadi rujukan masyarakat

Namun, menjadi pertanyaan disini, apakah para akademisi yang terjun ke partai

politik ataupun masuk dalam lingkaran kekuasaan masih bisa diandalkan nilai – nilai obyektivitasnya ketika menyusun kebijakan publik, mengingat peran yang dilakukan sudah jauh bergeser, dari idealisme yang berpihak kepada kebenaran teoritis berubah menjadi kesetiaan terhadap patron politiknya yang memberikan keistimewaan posisional. Sebab, ada kecenderungan kepala daerah ataupun para pimpinan instansi di daerah, yang berasal dari perguruan tinggi setempat, belum tentu berhasil dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya di lingkungan pemerintahan daerah. Bahkan bisa saja justru terperangkap dalam jerat birokrasi dan pola paternalistik yang mengabaikan posisinya sebagai akademisi yang diharapkan bisa lebih baik dalam memberikan pelayanan kepada publik. Alhasil, harapan untuk melihat munculnya kepemimpinan dari jalur akademis, khususnya dalam dinamika politik ataupun kekuasaan lokal, tidak mudah untuk diwujudkan.

Selain pemimpin jalur akademis masyarakat juga sering berharap munculnya tokoh – tokoh muda. Meskipun pada saat ini ada sejumlah pemilihan kepala daerah dimenangkan oleh tokoh yang berusia relatif muda, tetapi secara umum UU No. 12 tahun 2008, belum mampu memberikan kesempatan yang seluas – luasnya kepada tokoh muda.

C. Eksistensi Tokoh Muda

Ketika masyarakat mengalami kejenuhan terhadap peran politisi senior, maka yang diharapkan muncul dalam kompetisi politik lokal adalah munculnya tokoh muda energik yang mampu membawa kesejahteraan bagi bangsa dan negara. Namun, sepertinya tidak mudah untuk menemukan figur muda sebagaimana harapan masyarakat. Bahkan yang mengherankan, aktivis muda yang terlibat langsung dalam gerakan politik melengserkan Orde Baru, juga tidak mampu berperan banyak. Sebab dalam hiruk pikuk menghadapi pemilihan umum, tampaknya mereka tertelan oleh hegemoni senioritas dalam berbagai lembaga – lembaga politik.

Ada yang berpendapat bahwa pemimpin muda mendatang, akan melekat pada mereka yang pada saat reformasi 1998, masih berumur maksimal 11 tahun. Alasannya, mengutip pendapat Jean Piaget, pakar psikologi dari Swiss, bahwa anak – anak ketika berumur 11 tahun, mulai berpikir formal – operasional untuk menyikapi keadaan di sekelilingnya.

Anak – anak pada usia dibawah sebelas tahun, belum bisa mencerna pesan represif penguasa, yang sesungguhnya sangat mengerikan bagi manusia dewasa. Gampangnya, anak – anak dibawah 11 tahun, belum terkena imbas hegemoni politik otoritarian, yang bisa membikin trauma untuk berpolitik, atau sebaliknya, akan mengikuti model penggunaan cara – cara kursif ketika berada dalam lingkaran kekuasaan pemerintah.

Dalam konteks sosialisasi politik di lingkungan anak – anak, Michael Rush dan Phillip Althoff (1999), menegaskan bahwa, “tingkah laku politik anak – anak lebih

banyak dipengaruhi lingkungan sekitarnya yang dikenal, sedangkan pengalaman menerima indoktrinasi atau pembelajaran secara khusus terhadap hakikat politik dan kekuasaan, lebih mudah untuk diabaikan”. Substansinya, pada usia sebelum menginjak sebelas tahun, sesungguhnya mereka memiliki kecenderungan apolitis.

Oleh karena itu, jika anak –anak yang pada saat jatuhnya Orde Baru, berusia sebelas tahun, maka pada pemilihan umum tahun 2009, mereka akan berumur 21 tahun. Tahun 2014 mereka berusia 26 tahun. Sedangkan menginjak Pemilu 2019, calon pemimpin muda harapan bangsa itu sudah berumur 31 tahun. Sebuah usia yang belum mampu mengimbangi dominasi politisi gaek yang sangat mengenal terapi politik model pemerintahan Orde Baru. Memang di era reformasi kenegaraan, di sejumlah daerah ada kepala daerah berusia dibawah 40 tahun, tetapi teramat langka dan belum menjadi kecenderungan massal dalam pemerintahan daerah di Indonesia dan teramat sulit untuk ditemukan.

Karena itu, yang bisa diharapkan dan potensial menjadi pemimpin muda, termasuk “Presiden”, melekat pada mereka, yang dalam pemilihan umum tahun 2024 berusia 36 tahun. Alasannya, dalam pendekatan karakteristik individu menurut Stephen P. Robbins (2001), “umur 30 sampai 40 tahun, seseorang memiliki kematangan, ambisi, kerja keras dan kesetiaan jalan hidup yang dipilih”. Tentunya sampai umur 50 tahun, semakin terbentuk kepribadian yang loyal terhadap tanggungjawab dan bisa menempatkan kepentingan yang lebih luas sebagai rujukan dalam menjalankan kekuasaan.

Melihat pengalaman negara lain yang dipimpin oleh figur – figur muda, seperti Mikheil Saakashvilli, Presiden Georgia, berusia 40 tahun, Dmitri Medvedev, menjadi Presiden Rusia ketika berumur 42 tahun. Tetapi bukan berarti, mereka yang berusia antara 36 – 50 tahun, pada saat ini bisa dengan mudah sebagai pemimpin bahkan presiden di Indonesia. Sebab sentuhan kekuasaan masa lalu yang membekas, membuat gerakan mereka menjadi progresif paternalistik.

Maksudnya, gerakan politik berkembang pesat sesuai naluri demokrasi, tetapi karakteristik untuk tetap tunduk terhadap orang maupun entitas politik yang berpengaruh, tidak mudah untuk dikesampingkan. Akibatnya, sikap dan tindakan politiknyapun masih dalam bayang – bayang elite tertentu yang kaya akan aneka sumberdaya politik. Ini tentu beda dengan mereka yang nanti pada tahun 2024, berusia sekitar 36 tahun. Generasi ini, bisa berkembang lebih bebas, dan bisa memangkas garis senioritas dalam politik paternalistik. Meskipun demikian, dalam perspektif komunikasi politik, jika seseorang mau aktif dalam politik praktis, maka kematangan usia harus disertai pula peran yang menonjol sebagai komunikator politik.

D. Karakteristik Komunikator Politik

Pelaku komunikasi politik adalah komunikator politik. Laswell (1930), melakukan analisis dan membedakan komunikator politik dengan :

- (a) Propagandis, adalah seorang spesialis dalam bidang komunikasi yang menguasai atau memiliki skill dalam teknik-teknik pengendalian terhadap masyarakat;
- (b) Pendukung Utama (*Principial*), adalah mereka yang membantu atau memberi bantuan, dukungan keuangan kepada penampilan para propagandis; dan
- (c) Rakyat Biasa (Orang awam), adalah mereka yang menjadi sasaran dari para propagandis.

Komunikator politik dapat dikategorikan sebagai : (1) politikus (*politician*), (2) komunikator profesional, dan (3) aktivis. Setiap kategori memiliki karakteristik sendiri namun tetap bermuara kepada aspek politik yang melekat di dalamnya. Pertama, Politikus. Terdapat dua tipe politikus menurut Elihu Katz (1973) adalah : (a) Para wakil rakyat atau biasa disebut dengan partisan yaitu mereka yang mewakili sesuatu kelompok tertentu, biasanya dapat dicirikan sebagai orang-orang yang mencari prestise serta kemudahan-kemudahan ataupun kekuasaan demi keberhasilan prinsip-prinsip yang diperjuangkan oleh kelompoknya. (b) Para ideolog atau mereka yang menyusun suatu kebijakan tertentu (*policy formulator*), dengan karakteristik sebagai orang-orang yang lebih banyak memperjuangkan nilai-nilai seseorang didalam menuntut suatu perubahan atau pembaharuan yang dilakukan secara revolusioner. Partisan maupun ideolog harus mampu berkomunikasi dengan baik dalam setiap penampilan agar mereka bisa terpilih didalam suatu pemilu, atau paling sedikit dapat ditunjuk dalam karier legislatif ataupun eksekutif.

Kedua, Komunikator Profesional. Sejalan dengan perkembangan teknologi komunikasi, muncul komunikator profesional sebagai jurnalis, dengan tugas memberikan informasi, memberikan penjelasan atau memberikan saran-saran tentang suatu kondisi politik tertentu. Studi-studi mengenai jurnalis politik misalnya dilakukan oleh Rosten (1973), yang menguraikan tentang peranan klub Washington Press, dan Tunstall berturut-turut pada tahun 1970 dan 1971 telah mengamati peranan politik dari para spesialis koresponden didalam kehidupan politik di Inggris. (Harsono Suwardi, 1995)

Selain itu komunikator profesional juga dapat memposisikan sebagai promotor, yang bertindak sebagai sebagai konsultan dalam kampanye politik, atau sebagai manajer kampanye politik dari salah seorang kandidat untuk jabatan-jabatan penting. Tugasnya antara lain menyusun ataupun membuat program kampanye, ataupun kegiatan untuk mempengaruhi publik dari kelompok politik, partai politik maupun entitas lainnya yang terkait dengan kegiatan atau gerakan sosial dan politik. Studi mengenai promotor telah pula dilakukan secara luas dan menyangkut tentang kampanye pemilihan umum, peran para propagandis, yang mempromosikan suatu kebijakan tertentu dalam suatu kampanye pemilu.

Kategori yang ketiga adalah Aktivis, adalah orang – orang yang aktif dalam kegiatan politik. Mereka yang termasuk dalam tipologi ini antara lain: (a) Juru Bicara dari salah satu kelompok kepentingan (*interest group*) tertentu. (b) Pemuka Pendapat (*opinion leader*), yaitu orang-orang yang dikategorikan dapat dipercaya, karena mempunyai kredibilitas tinggi, kepada siapa teman, rekan sekerja atau kenalan tempat meminta pendapat dan saran-saran politik. Dalam penelaahan tentang pemuka pendapat, terdapat model komunikasi dua-tahap (*two step-flow of communication*), yang intinya pemuka pendapat bisa mempengaruhi pembentukan opini serta menentukan pilihan seseorang didalam memberikan suaranya (*voting*). Dalam konteks di Indonesia, pemuka pendapat bisa saja dijadikan rujukan dalam menentukan pilihan kandidat kepala daerah.

Namun terkait dengan peran komunikator politik, yang tetap menjadi pertanyaan, apakah kesuksesan menggerakkan partisipasi politik rakyat ataupun keberhasilan dalam pemungutan suara karena peran komunikator politik atau peran personal sebagai komunikator politik, sebab menurut Dan Nimmo & Savage (dalam Harsono Suwardi, 1995), muncul pertanyaan - pertanyaan :

1. Apakah citra yang muncul benar-benar merupakan suatu rangsangan atau suatu kualitas yang diproyeksikan oleh para calon.
2. Ataukah justru ditentukan oleh para pemilih berdasarkan konsepsi-konsepsi yang pernah dimiliki sebelumnya.
3. Apakah citra memiliki sifat yang lebih langgeng, ataukah dapat berubah-ubah selama suatu kampanye berlangsung.
4. Apakah citra lebih mengutamakan atribut-atribut perorangan; ataukah sifatnya yang impersonal.
5. Apakah citra tersebut merupakan produk dari teknologi kampanye dan sebagainya.

Berpijak kepada uraian mengenai komunikator politik dengan berbagai aspek yang melekat di dalamnya, secara substansial komunikator politik selayaknya memiliki kemampuan berkomunikasi dan mempunyai kesempatan serta kapasitas sebagai pemimpin, sehingga peran yang dijalankan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat, khususnya calon pemilih terhadap komunikator politik, sebagai individu yang memiliki tujuan, misalnya sebagai kandidat anggota legislatif, maupun sebagai organ dari sebuah lembaga politik yang memperjuangkan kesejahteraan maupun keberadaban bernegara.

Dikaitkan dengan peran aktivis muda di Indonesia, maka selain usia yang matang, terlepas dari persyaratan formal sebagai kepala daerah di tingkat provinsi, kabupaten/kota, seperti kemampuan berkomunikasi dengan rakyat adalah salah satu kunci keberhasilan sebagai calon pemimpin.

Selain itu, aktivis muda, yang berniat maju dalam berbagai kompetisi politik di tingkat lokal maupun nasional ada baiknya mencermati pendapat Tom Bottomore (1997), bahwa, “gerakan sosial politik orang muda bisa sukses, tidak hanya berpijak kepada kekuatan rakyat yang ingin berubah, tetapi harus didukung oleh gerakan politik terorganisir, dan bisa mempengaruhi institusi politik yang ada”. Salah satu faktor yang mampu mendukung gerakan politik terorganisir adalah peran komunikator politik yang sejalan keinginan rakyat untuk berubah.

Dalam konstelasi politik pasca reformasi, keinginan untuk berubah muncul akibat kurangpercayaan terhadap partai politik yang diasumsikan telah mengabaikan tugas utamanya “bekerja untuk kepentingan rakyat”. Namun persoalannya, pencalonan jalur independen juga tidak sekadar mengandalkan ketokohan sebagai aktivis. Sebab diperlukan dukungan dana dan tenaga yang memadai, dan ini sulit untuk dipenuhi oleh para aktivis muda. Oleh sebab itu, pada pemilihan kepala daerah di berbagai wilayah, sepertinya tidak bisa berharap banyak dengan munculnya tokoh muda independen sebagai kecenderungan massal sebagaimana harapan masyarakat.

Bab 5

Poling dan Kampanye Terselubung dalam Pilkada

Sejalan dengan kebebasan informasi, salah satu fenomena yang menonjol dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung adalah keterlibatan berbagai lembaga penyelenggara polling yang menyemarakkan dinamika politik lokal dengan memaparkan serangkaian prediksi perolehan suara kandidat kepala daerah melalui media massa.

Pemilihan Kepala Daerah Langsung, sudah dilaksanakan sejak tahun 2006, merupakan agenda politik yang ditunggu – tunggu oleh konstituen, kandidat kepala daerah serta elite politik di tingkat lokal maupun pusat yang bernafsu memenangi kompetisi pilkada. Situasi politik di daerah menjelang pilkada, sudah lazim jika diwarnai dengan beragam perilaku partai politik untuk mencari dukungan dari masyarakat.

Mengingat sedemikian pentingnya pelaksanaan pilkada bagi partai politik yang berupaya mendudukkan calonnya sebagai kepala daerah, maka tidak aneh jika tindakan yang dilakukan untuk menggalang konstituen sering tidak sejalan dengan peraturan yang berlaku dalam pemungutan suara. Sejak dari tahap persiapan yang tidak berjalan mulus sampai tahap terpilih ataupun dilantiknya kepala daerah, sarat dengan berbagai masalah yang tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat. Persoalan yang biasa muncul dan terkait dengan perilaku partai politik yang melanggar ketentuan adalah ketika pilkada memasuki tahap kampanye.

Secara substansial kampanye menyangkut pengarahan, pemerkuatan dan menggerakkan kecenderungan konstituen untuk memilih kandidat yang dikehendaki dalam pemungutan suara. Kampanye juga masuk dalam kajian Komunikasi Politik. Sebab batasan komunikasi politik dalam arti sempit adalah Setiap jenis penyampaian pesan, baik dalam bentuk lambang-lambang yang tertulis ataupun yang tidak tertulis, dalam bentuk kata-kata terucapkan, atau dalam bentuk isyarat yang dapat mempengaruhi secara langsung kedudukan seseorang yang ada dalam puncak suatu struktur kekuasaan dalam suatu sistem disebut komunikasi politik.

Sedangkan dalam arti luas, menurut Harsono Suwardi (1995 : 23), adalah, ”setiap jenis penyampaian pesan-pesan politik dari suatu sumber kepada sejumlah penerima,

baik dalam bentuk kata-kata terucapkan atau dalam bentuk tertulis ataupun dalam bentuk lambang-lambang disebut komunikasi politik”. Studi Komunikasi Politik juga menggali adanya 3 (tiga) macam persuasi politik, yaitu : Propaganda, Iklan politik/ iklan massa dan Retorika.

Propaganda lebih diarahkan kepada individu-individu sebagai anggota suatu kelompok khusus. Sedangkan Iklan Politik/ Iklan Massa diarahkan kepada individu sebagai unit-unit yang anonim dalam suatu kelompok massa yang lebih luas. Bila keduanya, propaganda dan iklan politik dibedakan dengan retorika, maka retorika mempunyai sifat *one-to-one communication*, dan biasanya mengalami proses yang timbal-balik antara yang bicara dengan khalayaknya.

Hakikatnya kampanye merupakan bagian dari komunikasi politik, yang substansinya mempengaruhi massa ataupun konstituen. Dalam konteks pelaksanaan pilkada di berbagai daerah, muncul bermacam – macam kasus, misalnya tuduhan mencuri start kampanye, penggunaan politik uang untuk mempengaruhi pilihan, pengerahan massa dengan mobilisasi yang jauh dari unsur partisipasi konstituen, transparansi dalam perolehan maupun penggunaan dana kampanye, isi kampanye yang mengangkat isu seputar SARA dan yang memiliki kecenderungan mudah terjadi pelanggaran kampanye adalah merusakkan bermacam – macam atribut peserta pilkada.

Di sela – sela hingar bingar kampanye yang mengeksploitasi janji menggiurkan tentang kesejahteraan rakyat dari para juru kampanye kandidat kepala daerah, maka eksistensi pemaparan hasil jajak pendapat oleh institusi penyelenggara polling, jauh lebih potensial direspon oleh masyarakat, sehingga kegiatan tersebut berpeluang menjadi rival substantif dari kompleknya pelaksanaan kampanye yang penuh dengan pembatasan.

Dalam formulasi yang faktual di beberapa daerah penyelenggara pilkada, juru kampanye partai politik dari pasangan kandidat kepala daerah harus berjuang keras untuk menghadapi kandidat unggulan versi polling. Lembaga – lembaga penyelenggara jajak pendapat memang bebas untuk mempublikasikan serangkaian perkiraan hasil pemungutan suara, tanpa harus berhadapan dengan “terminologi waktu” dan sederetan aturan lainnya sebagaimana ketentuan yang diberlakukan pada kegiatan kampanye. Malahan sebuah lembaga polling, dalam kisaran beberapa jam sebelum pelaksanaan pemungutan suara, bisa saja melakukan siaran pers tentang hasil jajak pendapat kepada sejumlah media di tingkat lokal maupun nasional tanpa harus dicurigai sedang melakukan kampanye terselubung bagi kandidat kepala daerah.

A. Kredibilitas Lembaga Polling

Sepintas seperti tidak ada yang salah dengan pemaparan hasil jajak pendapat, sebab penyelenggara polling umumnya mengidentifikasikan diri sebagai lembaga “independen”, ilmiah dan memiliki visi mendukung jalannya pilkada sebagai sarana

kedaulatan rakyat di tingkat lokal. Bahkan keberadaan lembaga polling di Indonesia bisa saja mensejajarkan dengan eksistensi lembaga – lembaga polling di Amerika maupun di Australian, yang ketidakberpihakannya dapat dipertanggungjawabkan. Berikut contoh bagaimana Lembaga Polling di Amerika memprediksikan Barack Obama dan John Mc. Cain, dengan angka – angka yang tidak mencolok.

Hasil Polling Bulan September 2008

Tanggal	Lembaga Polling	Mc.Cain (%)	Obama (%)
6-8	American R. Group	46	47
6-8	NBC/ Wall Street Journal	46	47
5-7	Washington Post	49	47
5-7	CNN/ Opinion R. Corp	48	48
5-7	Gallup	54	44
2-7	IBD TIPP	40	45
1-3	CBS /New York Times	42	42
1-3	Democracy Corps (D)	44	49

Sumber : Kompas, 11 September 2008

Untuk lebih memperlihatkan konsistensinya, dapat dilihat pula hasil jajak pendapat sebelumnya, yang dilakukan NBC/ Wall Street Journal dan CBS/ New York Times, Obama 45 %, dan Mc. Cain 42 %. (Kompas, 22 Agustus 2008). Selanjutnya polling yang dilakukan Gallup menghasilkan, Obama memperoleh 48 % dan Mc. Cain mendapat 42 %. (Kompas, 30 Agustus 2008). Sedangkan CNN/ Opinion Research Corp, Obama 49 % dan Mc. Cain 48 % (Kompas, 2 September 2008). Selanjutnya pada awal September hasil polling dari Gallup menunjukkan, bahwa Barack Obama mengantongi 50 % dan Mc.Cain mendapat suara 42 % pemilih. Namun hasil polling juga bersifat dinamis, sebab pilihan konstituen juga di dasarkan kepada program - program yang dikemukakan dalam kampanye maupun pada berbagai macam debat publik.

Tentu saja dalam konteks situasi di Indonesia bisa berbeda, sebab persentase perolehan suara para kandidat kepala daerah, dalam jajak pendapat yang disiarkan secara luas di media massa, sangat berpeluang mempengaruhi konstituen yang belum memiliki pilihan pasti untuk menjadi epigon “kandidat unggul” versi polling. Berikut contoh hasil polling dari lembaga jajak pendapat di Indonesia dalam konteks nasional, tetapi pada umumnya mereka juga melakukan polling di daerah dalam pilkada. Setidak – tidaknya di hasil survei yang dilakukan lembaga polling di Jakarta dapat menggambarkan tentang dinamika politik maupun independensi lembaga penyelenggara jajak pendapat dalam pemilihan kepala daerah langsung.

Hasil Polling Popularitas 4 Capres di Tahun 2008

Pelaksanaan	Lembaga Polling	Nama Calon Presiden				Sumber
		SBY(%)	Mega(%)	HB.X(%)	JK(%)	
Juli	Kompas	45,30	10,80	11,30	*)	Kompas
Juli	CSIS	20,70	30,40	8,80	*)	Rakyat Merdeka
Juli	Reform Institute	19,06	19,40	*)	*)	Kompas
Agts	Indo. Barometer	20,70	30,40	8,80	*)	Kapanlagi.com

Sumber : Kompas, 5 Juli dan 28 Juli 2008. Rakyat Merdeka, 18 Agustus 2008, www.kapan-lagi.com (07-08-08)

*) Perolehan kurang dari 8,00 %

Hasil Polling bulan Desember 2008, yang dipublikasikan Januari 2009, dapat juga dipakai untuk memberikan gambaran terhadap lembaga – lembaga penyelenggara survei politik, sebagaimana yang tampak dari tabel dibawah ini.

Hasil Polling (%) Popularitas Presiden Desember 2008

Lembaga	Nama Calon Presiden Tahun 2009				
	SBY	Megawati	HB X	Prabowo	Wiranto
Lemb.SI	32,00	24,00	4,00	5,00	6,00
Lingk.SI	23,00	8,70	6,30	3,30	-
Puskaptis	35,61	10,59	3,76	6,66	1,26
LSN	32,30	29,40	11,20	13,20	6,40

Sumber : www.indonesia-monitor.com

Selain itu menarik untuk disimak hasil polling tentang popularitas partai politik yang dilakukan oleh Lingkaran Survei Indonesia, Lembaga Survei Indonesia, dan Cirus.

Popularitas Kandidat dari Partai Politik

Kandidat Pilihan	Li. SI (5-15 Des. 2008)	LSI (26 Ok -5Nov. 08)	Cirus (3-10 Nov. 2008)
P.Demokrat	19,30	16,80	17,34
PDI P	31,00	14,20	15,03
P.Golkar	11,90	15,90	14,57
Lain – Lain	37,80	53,10	53,06

Sumber : Kompas, 20 Desember 2008

Selain hasil jajak pendapat tersebut diatas, untuk membuka wacana analitis, maka perlu juga dipaparkan jajak pendapat terhadap popularitas partai politik sebagaimana yang dilakukan oleh Indo Barometer, Lingkaran Survei Indonesia, dan Lembaga Survei Indonesia.

Hasil Polling Popularitas Partai Politik Tahun 2008

Partai Politik	Indo Barometer (Juli2008) (%)	L i n g k a r a n Survei Ind (Des 2008)	L e m b a g a Survei Indo (Sept. 2008)
P. Golkar	12,00	11,90	18,50
PDI P	23,80	31,00	18,60
P. Demokrat	9,60	19,30	12,10
PKS	7,40	4,10	6,30
PKB	7,40	3,10	5,70
PAN	3,50	2,80	2,70
Hanura	2,3	*)	
PPP	1,6	*)	

Sumber : Detik – Online, 9 Juli 2008, www.LSI.co.id Seputar Indonesia, 9 Desember 2008.

Sementara itu, hasil polling tentang popularitas Partai Politik yang dipaparkan dalam bulan Januari 2009 oleh Lembaga Survei Indonesia, Lingkaran Survei Indonesia, Pusat Kajian dan Pengembangan Strategis (Puskaptis) UI, dan Lembaga Survei Nasional, adalah sebagai berikut :

Hasil Polling Popularitas Partai Politik Desember 2008

Lembaga	Partai Politik		
	PDI Perjuangan	Partai Golkar	Partai Demokrat
Lemb.Survei Ind	17,10	13,20	23,00
Lingk.Survei Ind	31,00	11,90	19,30
Puskaptis	24,30	11,96	19,40
Lemb.Survei Nas	28,20	13,50	19,40

Sumber : www.monitor-indonesia.com

Pemaparan hasil polling tersebut diatas, memang tidak bisa dibandingkan, karena dalam kurun waktu yang berbeda, jumlah sampel yang tidak sama, juga sejumlah perbedaan lain dalam metodologi yang digunakan masing – masing lembaga. Namun angka – angka tersebut, setidaknya – tidaknya bisa dipakai sebagai titik awal untuk menilai karakteristik lembaga survei politik di Indonesia, untuk dibandingkan lembaga polling di Amerika, khususnya dalam kaitannya dengan persaingan antara Barack Obama dan John Mc. Cain.

B. Pengaruh Polling Terhadap Konstituen

Menjadi pengikut kelompok mayoritas, dalam perspektif komunikasi, dikenal teori spiral kebisuan (*spiral of silence*) dari Noelle-Neuman (dalam Littlejohn, 1998 : 356) yang menyatakan bahwa, “pendapat pribadi sangat tergantung pada apa yang dipikirkan/ diharapkan oleh orang lain, atau atas apa yang orang lain rasakan/ anggap sebagai pendapat dari orang lain”. Pada hakikatnya, individu berupaya untuk menghindari isolasi, dalam arti sendirian mempertahankan sikap atau keyakinan tertentu yang tidak sejalan dengan pendapat publik yang mayoritas. Jadi seseorang umumnya secara alamiah memiliki rasa takut terkucil, sehingga dalam pengungkapan pendapatnya, cenderung menyatu dan mengikuti opini yang menguasai mayoritas khalayak”, dengan kata lain, pendapat dominan yang disebarkan media massa akan meminggirkan suara individu ataupun kelompok yang berbeda.

Dikaitkan dengan perilaku politik konstituen dalam pilkada, maka “calon kepala daerah yang unggul dalam jajak pendapat, sangat mungkin menjadi rujukan bagi sebagian besar konstituen yang masih mengambang orientasi pilihannya”. Dalam pemikiran sederhana yang apolitis, memang lebih nyaman berada di tengah kelompok politik mayoritas dibandingkan harus bertahan dibalik eksistensi komunitas politik yang lebih kecil. Pada prinsipnya polling juga bagian dari pembentukan opini untuk pencitraan tokoh, sehingga memiliki pengaruh signifikan dalam pemilihan kepala daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Dan Nimmo (1993 : 12), opini merupakan tindakan mengungkapkan apa yang dipercaya dinilai dan diharapkan seseorang dari obyek – obyek dan situasi tertentu. Singkatnya tindakan apapun yang bermakna adalah pengungkapan opini, dengan demikian pemamparan hasil polling bisa bermakna sebagai upaya untuk mempengaruhi konstituen dalam pilkada.

Survei yang dilakukan oleh Kompas juga menunjukkan gejala, yang sama, bahwa citra tokoh lebih diminati oleh konstituen dibandingkan dengan faktor lain, seperti visi, misi partai politik, aspek pragmatis dan alasan lainnya yang sangat jamak.

Pertimbangan Dalam Memilih Parpol pada Pemilu 2004 dan 2008

No	Alasan Memilih	Th. 2004 (%)	Th. 2008 (%)
1	Visi, Misi, Partai	23,02	16,26
2	Citra Tokoh & Partai	24,78	37,94
3	Pragmatis	11,82	24,93
4	Alasan Lainnya	18,49	14,23
5	Tidak Tahu	21,89	6,64
	Jumlah	100,00	100,00

Sumber : Kompas, 9 September 2008

Tabel tersebut mengisyaratkan bahwa pencitraan masih memegang kunci dalam pelaksanaan pemungutan suara. Namun pendapat tersebut, sudah pasti akan berhadapan dengan salah satu teori komunikasi yang menyatakan bahwa, “media massa tidak memiliki kekuatan sebagai pembawa pesan tunggal untuk mempengaruhi khalayak”. Argumen lain yang diperkirakan muncul, misalnya dengan menghubungkan pada pengalaman Amerika, ketika John E. Dewey calon Presiden dari Partai Republik yang populer di media, ternyata kalah dari Harry Truman yang justru menjadi sasaran kritik media. (Rivers, Jensen dan Petersen, 2004) Konklusinya adalah “tidak ada yang perlu dikhawatirkan publikasi jajak pendapat di media”. Meskipun begitu, tidak bisa dinafikan bahwa, masyarakat Indonesia yang baru masuk dalam era kebebasan pers (tentu dengan segala kelemahannya) memiliki kecenderungan untuk memposisikan media massa sebagai salah satu sumber informasi politik yang paling dipercaya.

Tidak dapat dipungkiri, betapa banyaknya jumlah media massa di tingkat kabupaten ataupun kota yang tumbuh sejalan dengan era kebebasan pers. Sungguh tidak terlalu sulit untuk mencari media massa, termasuk radio yang gencar menyiarkan berita politik menjelang pilkada seperti halnya: informasi seputar kandidat, parpol pendukungnya dan segala kompleksitas penyelenggaraan pilkada, semuanya mengalir dengan deras ke khalayak. Akumulasi dari berbagai macam pesan politik tersebut, pada titik tertentu menjelang pilkada adalah munculnya kandidat yang diunggulkan sehingga berpotensi membentuk spiral kebisuan di lingkungan konstituen.

Oleh sebab itu, berpijak pada eksistensi media massa di era reformasi dan kekuatan pendapat mayoritas publik, maka demi mengantisipasi potensi jajak pendapat sebagai bentuk “kampanye yang terselubung”, dan apabila Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) memiliki wewenang membuat aturan teknis yang masih dalam koridor “diperbolehkan”, tidak ada salahnya menetapkan ketentuan tambahan bahwa, “pemaparan hasil jajak pendapat oleh lembaga penyelenggara polling melalui media massa dikategorikan sama dengan kampanye”, sehingga pelaksanaannya harus mengacu pada ketentuan yang telah diberlakukan sebagaimana dalam UU No.32

tahun 2004 yaitu, “waktu kampanye adalah 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara”. Ketentuan tentang kampanye dalam pasal 75 UU No. 32 Tahun 2004, adalah sebagai berikut :

1. Kampanye dilaksanakan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan selama 14 (empat belas) hari dan berakhir 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara.
3. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon.
4. Tim kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didaftarkan ke KPUD bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon.
5. Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara bersama-sama atau secara terpisah oleh pasangan calon dan/atau oleh tim kampanye.
6. Penanggung jawab kampanye adalah pasangan calon, yang pelaksanaannya dipertanggungjawabkan oleh tim kampanye.
7. Tim kampanye dapat dibentuk secara berjenjang di provinsi, kabupaten/kota bagi pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan kabupaten/kota dan kecamatan bagi pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.
8. Dalam kampanye, rakyat mempunyai kebebasan untuk menghadiri kampanye.
9. Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPUD dengan memperhatikan usul dari pasangan calon.

Meski demikian, untuk tetap menjaga prinsip demokratisasi informasi, seyogianya yang dianalogikan pemaparan hasil polling di media massa sama dengan substansi kampanye, hanya menyangkut “berakhirnya waktu kampanye, yaitu 3 (tiga) hari sebelum hari pemungutan suara”. Menurut Vivian (2008 : 583), “media massa telah menjadi alat esensial bagi pemimpin politik nasional. Bahkan kandidat untuk level lokal dan negara bagian punya penasihat media. Para kritikus mencatat bahwa *techno-politics* mengandung kerugian serius. Di abad televisi, kandidat yang fotogenik akan lebih diuntungkan”. Dengan kata lain, pencitraan opini di media massa termasuk dengan menunjukkan siapa yang paling populer sebagai pilihan masyarakat, memiliki substansi yang sama dengan kampanye.

Meskipun demikian, sejatinya jajak pendapat yang bernuansa pencitraan yang sudah dimulai jauh sebelum pemungutan suara, tidak perlu dipersoalkan sebagai tindakan “mencuri start kampanye” (Lihat Susanto, 2007). Selain itu, ketentuan kampanye jangan sampai mengatur eksistensi penelaahan dari pakar politik, pemuka

pendapat dan kelompok masyarakat lain yang memprediksikan calon pemenang pilkada melalui media massa. Sebab, yang lebih penting adalah bagaimana mencermati penggunaan media massa untuk pengungkapan polling dan aneka prediksi lainnya, termasuk kampanye terselubung.

Ketentuan tentang kampanye sebagaimana yang tercantum dalam pasal 77 UU No. 32 Tahun 2004 adalah :

1. Media cetak dan media elektronik memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye.
2. Media elektronik dan media cetak wajib memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk memasang iklan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam rangka kampanye.
3. Pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum.
4. Semua yang hadir dalam pertemuan terbatas atau rapat umum yang diadakan oleh pasangan calon hanya dibenarkan membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan.
5. KPUD berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye.
6. Pemasangan alat peraga kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (5) oleh pasangan calon dilaksanakan dengan mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Pemasangan alat peraga kampanye pada tempat yang menjadi milik perseorangan atau badan swasta harus seizin pemilik tempat tersebut.
8. Alat peraga kampanye harus sudah dibersihkan paling lambat 3 (tiga) hari sebelum pemungutan suara.

Meskipun demikian, tidak bisa ditampik akan muncul argumentasi, apa salahnya pengungkapan jajak pendapat menjelang pemilu, sebab berbagai lembaga polling tersohor di negara - negara maju bebas mengungkapkan hasil jajak pendapat menjelang pemungutan suara tanpa batasan waktu.

Tentunya aspek ini sulit untuk dikomparasikan dengan problem pemungutan suara pada berbagai daerah di Indonesia, sebab faktor independensi institusi penyelenggara polling maupun dan kematangan masyarakat dalam menyikapi jajak pendapat adalah persoalan yang seringkali diperdebatkan validitasnya.

Demikian pula dalih bahwa, media massa tidak selalu memiliki pengaruh kuat terhadap perilaku konstituen, dengan menghubungkan pada teori komunikasi massa yang membantah kekuatan media massa, tidak sepenuhnya dapat dijadikan alasan

memberikan kebebasan pengungkapan hasil polling tanpa terminologi waktu. Sebab bagaimanapun juga, masyarakat Indonesia yang baru masuk dalam era kebebasan pers (tentu dengan segala kelemahannya) secara empirik memiliki kecenderungan untuk memposisikan media massa sebagai sumber informasi yang dipercaya.

Sesungguhnya, di luar hasil polling yang dipublikasikan, terdapat salah satu faktor yang disinyalir mempengaruhi responden dalam mengungkapkan pendapat, yaitu perangkap *Hawthorne Effect*, dimana responden mengalami kebereaksian (*reactivity*), dengan tidak mau mengungkapkan atau berperilaku sewajarnya karena berbagai pertimbangan yang sangat kompleks untuk kepentingannya komunikator politik ataupun kelompoknya. Ada kecenderungan bahwa responden juga berupaya untuk menjawab pertanyaan sesuai dengan opini publik, sehingga hasil polling yang dipaparkan di media sesungguhnya bukan pendapat yang dikehendaki, tetapi celakanya ini berlanjut sampai saat pemilihan umum, dimana masyarakat lebih suka untuk memberikan suaranya kepada partai atau kandidat yang populer.

Pada intinya, peran media massa didalam proses komunikasi politik, mempunyai arti yang sangat penting, terutama karena mempunyai sasaran khalayak yang sangat heterogen dan tak terbatas. Penggunaan massa dapat memberikan keuntungan yang besar, baik untuk partai politik, kandidat anggota legislatif maupun calon presiden. Walaupun pengaruhnya diasumsikan demikian besar, namun apabila salah pengelolaannya, akan kontraproduktif dan membawa dampak negatif bagi citra partai politik.

Dilihat dari fungsinya, dalam pandangan Harsono Suwardi (1995), media massa mampu menggambarkan realita politik, namun harus diingat pula bahwa kehidupan pers disuatu negara akan mengikuti sistem yang hidup dalam negara yang bersangkutan. Jadi setiap negara mempunyai sistem pers-nya sendiri-sendiri, dan pada dasarnya sistem pers merupakan sub-sistem dari sistem politik yang ada. Namun demikian suatu hal yang tidak dapat dibantah, bahwa media massa memegang peranan penting didalam kehidupan politik di suatu negara. Misalnya: (1) Sebagai indeks dari siapa yang penting dan siapa yang tidak penting; artinya apakah nilai beritanya mempunyai relevansi dengan politik, (2) Sebagai alat ukur pendapat umum; dan dapat juga, (3) Sebagai alat atau sumber bagi mereka yang mempunyai ambisi, atau mempunyai masalah, atau rencana yang akan dilakukan.

Ada dua titik perhatian utama dalam penelitian-penelitian mengenai mengenai media komunikasi politik yang berkaitan dengan partai politik dalam menghadapi pemilihan umum, yaitu: (1) perencanaan media massa dalam kampanye politik, dan (2) hubungan antara pemerintah dan media massa. Dari dua hal itu, maka rencana suatu kampanye politik akan lebih banyak menekankan kepada perencanaan kampanye melalui media massa, terutama melalui televisi, atau pilihan jenis media lain dengan menggunakan teknik-teknik proyektif.

Selain itu, menurut Harsono Suwardi (1995), terdapat penelitian yang menunjukkan pemerintah dan media massa memiliki kesamaan dalam minat memberikan informasi tentang pemilu, seperti halnya hubungan antara pejabat pemerintah dengan para jurnalis. Penelitian lain membahas mengenai hubungan politisi partai dan masalah hukum pers telah dilakukan oleh Kreighbaum. Sedangkan Patterson & McClure (1976) telah melakukan pengamatan terhadap konsekuensi politis dari suatu pemberitaan dalam televisi.

Mencermati kekuatan media untuk mempengaruhi konstituen dalam pemilihan umum dan demi kepentingan pembelajaran demokrasi, maka substansi pemaparan hasil jajak pendapat melalui media massa, sudah sepatutnya menjadi perhatian dalam penyelenggaraan Pemilu maupun pemilihan kepala daerah yang berlangsung terus menerus di era otonomi daerah. Dengan demikian munculnya Undang – Undang No. 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum, yang mengatur kegiatan partai politik menjelang pemungutan suara adalah upaya yang tepat untuk menegakkan demokrasi dalam kehidupan politik di Indonesia.

Walaupun harus diakui, bahwa di UU Pemilu Tahun 2008, masih terdapat sejumlah pasal yang tidak sejalan dengan UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers dan Undang – Undang No. 32 Tahun 2002, tentang Penyiaran, khususnya terkait sanksi pelanggaran pembatasan iklan kampanye, kewajiban media massa untuk memberikan pemberitaan yang berimbang terhadap partai politik, ini tidak sejalan dengan demokratisasi penyiaran.

Ketentuan lain menyangkut sanksi pelanggaran yang dilakukan media massa, berupa ; (a) Teguran tertulis, (b) Penghentian sementara mata acara yang bermasalah, (c) pengurangan durasi waktu pemberitaan, penyiaran dan iklan kampanye pemilu untuk waktu tertentu, (d) denda, (e) pembekuan kegiatan pemberitaan penyiaran dan iklan kampanye untuk pemilu untuk waktu tertentu, (f) Pencabutan izin penyelenggaraan penyiaran atau pencabutan izin penyelenggaraan penerbitan media massa cetak.

Sanksi tersebut, ada yang tidak sesuai dengan Undang – Undang Pers, seperti halnya pencabutan izin penerbitan media cetak, yang sesungguhnya sudah tidak dikenal dalam dinamika media pasca reformasi. Namun dalam perkembangannya, pemaparan hasil jajak pendapat di media massa, telah diatur dalam Undang- Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Beberapa ketentuan sudah mengarah kepada pembatasan pemaparan polling. Pasal 89 ayat (1) Pemberitaan, penyiaran dan iklan kampanye dapat dilakukan melalui media massa cetak dan lembaga penyiaran sesuai dengan peraturan perundang – undangan. Selanjutnya dalam ayat (5) Media cetak dan lembaga penyiaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), selama masa tenang dilarang menyiarkan berita, iklan, rekam jejak peserta pemilu, atau bentuk lainnya yang mengarah kepada kepentingan kampanye yang menguntungkan atau merugikan peserta pemilu.

Berpedoman kepada ketentuan yang terdapat dalam UU Pemilu, maka secara esensial, meskipun cukup terlambat antisipasinya, karena pilkada di berbagai wilayah Indonesia sudah berlangsung sejak Juni tahun 2006, maka lembaga – lembaga penyelenggara jejak pendapat tidak bisa lagi menyiarkan hasil survei dan sejenisnya di media massa secara bebas dan tidak menghiraukan batasan waktu kampanye. Sebab pemaparan hasil polling menjelang pemungutan suara memang berpotensi untuk dipakai sebagai kampanye terselubung untuk memenangkan partai ataupun kandidat tertentu dalam pemilihan umum maupun pilkada (Pada awal Mei 2009, Mahkamah Konstitusi telah membatalkan larangan mengumumkan hasil jajak pendapat pada masa tenang dan pemaparan hasil *quick count* (penghitungan cepat) pada hari H pemungutan suara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 245 UU 10/2008, tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD).

Barangkali bagi masyarakat ataupun pemilih yang sudah terbiasa memahami dinamika politik pasca reformasi dan mengetahui makna demokratisasi politik, tidak akan berpengaruh, sebab mereka sudah memiliki pilihan partai politik ataupun kandidat yang pasti. Namun demikian, bagi “massa cair” yang mudah berganti pilihan, karena mereka alergi ataupun tidak terbiasa bersentuhan dengan simbol – simbol politik, maka hasil polling sangat mungkin dipakai sebagai referensi dalam pemilihan umum. Apalagi entitas ini, yang dalam stratifikasi politik dikenal sebagai voters, lazimnya masih terperangkap jerat hegemoni partai politik pemegang kekuasaan, sehingga kecenderungan untuk tidak berbeda pilihan dengan mayoritas sangat mungkin terjadi. Sebab secara empirik, mereka merasa nyaman dalam pilihan politik mayoritas, sebagaimana yang terjadi pada masa sebelum reformasi politik dan kenegaraan di Indonesia.

Bab 6

Politik Pencitraan Mempengaruhi Konstituen

Bencana alam dan peristiwa – peristiwa lain yang kurang menguntungkan bagi sejumlah masyarakat, di berbagai daerah cenderung dijadikan ajang untuk mencari simpati oleh partai politik. Institusi yang diandalkan untuk membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara itu, berlomba – lomba memberikan bantuan kepada para korban banjir di sejumlah kawasan kumuh, sembari terus mengklaim bahwa partainya selalu berpihak kepada rakyat.

Pemandangan di layar kaca, atau berita di media cetak dari sejumlah daerah, yang terkena musibah, tampak dimanfaatkan untuk kampanye dalam kompetisi politik di tingkat lokal maupun nasional. Hampir semua partai politik, termasuk partai baru peserta Pemilihan Umum Tahun 2009, tidak ketinggalan ikut menebar bendera diberbagai kawasan yang dilanda kesusahan. Posko partai politik benar – benar mendominasi kawasan bencana, dan ini merupakan atraksi politik yang bermakna “sambil menyelam minum air”, membantu para korban dan berharap memperoleh suara yang meningkat pada pemilihan umum maupun kompetisi politik lain di tingkat lokal.

Menurut Miriam Budiardjo (1995 : 200), Partai Politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota – anggotanya mempunyai orientasi, nilai – nilai, serta cita – cita yang sama, dan yang mempunyai tujuan untuk memperoleh kekuasaan politik melalui kekuasaan itu, melaksanakan kebijakan – kebijakan mereka. Sebagai kelompok yang terorganisir, aksi partai politik, diseputar bencana banjir, tentu sah – sah saja, karena memang menguntungkan ataupun membawa manfaat bagi para korban banjir.

Tetapi dipihak lain, perlukah menonjolkan atribut partai di sela kesusahan masyarakat, mengingat partai politik sesungguhnya sebagai sarana untuk menciptakan iklim kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat, maka ketelibatannya dalam membantu bencana banjir sudah sewajarnya dilakukan. Sepertinya, upaya mengeksplorasi simbol politik di kawasan bencana, bisa bermakna memomorduakan sisi lain yang lebih terkait dengan kebutuhan sesungguhnya dari mereka yang terkena musibah. Sebab, ada kecenderungan, yang menonjol adalah

upaya para aktivis partai politik untuk memburu keuntungan dengan menebar citra kelompoknya. Oleh sebab itu wajar pula jika muncul asumsi, bahwa bantuan kepada korban dilakukan melalui analisis geopolitik masing – masing elite bersama para aktivis partai politik yang menguasai lapangan.

Memang bisa saja tidak semua entitas politik yang menebar citra di kawasan bencana, hanya mencari simpati untuk menghadapi pemungutan suara di tingkat lokal maupun nasional. Sebab, tidak jarang yang memang mempunyai kesungguhan untuk peduli terhadap rakyat. Menurut Undang – Undang No 2 Tahun 2008, tentang Partai Partai politik, tujuan partai politik adalah :

- a. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana maksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- d. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Artinya, dalam rangka menciptakan kesejahteraan, harus dalam bingkai untuk seluruh masyarakat, tanpa mempertimbangkan aspek yang bernuansa politis. Misalnya jika jumlah konstituen partai tersebut kecil, maka dengan menonjolkan aksi kepedulian diharapkan citranya naik. Sementara di kawasan yang konstituennya memadai, maka tujuannya untuk memelihara loyalitas konstituen. Lain halnya bagi partai baru, tentu mereka berusaha sekuat tenaga untuk mencari massa awal sebagai kekuatan partai. Walaupun dalam tinjauan politik praktis, pola semacam itu sangat lazim dilakukan dalam upaya untuk memperoleh kekuasaan dan dipercaya oleh rakyat.

Berdasarkan pendapat Sigmund Neuman (dalam Budiardjo, 1995 : 200), “Partai Politik adalah organisasi yang terdiri dari pelaku – pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada menguasai kekuasaan pemerintahan dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda”. Dengan demikian partai politik merupakan perantara utama yang menghubungkan kekuatan – kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga – lembaga pemerintahan yang resmi dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas.

Pengertian tersebut diatas, memang mengandung makna untuk memperoleh dukungan massa, namun ditinjau dari gerakan sosial sebuah partai politik, apakah keterlibatan dalam membantu korban bencana seperti halnya banjir di berbagai wilayah, bisa dijadikan jaminan bahwa partai politik juga akan peduli terhadap masalah krusial lain yang dialami masyarakat marginal di berbagai wilayah Indonesia. Sebab

dalam persoalan sehari – hari sebagai problem utama masyarakat, sepertinya kurang mendapat perhatian dari elite dalam tubuh partai politik. Padahal partai politik diharapkan memiliki sensitivitas terhadap kebutuhan maupun aspirasi masyarakat, sehingga perannya dirasakan secara langsung oleh seluruh rakyat. Bukan sebaliknya cenderung bersama – sama dengan elite dalam pemerintahan kurang menghiraukan masalah sosial – ekonomi yang ada di masyarakat.

Sesungguhnya, ada berbagai persoalan masyarakat miskin di luar masalah bencana, namun partai politik dinilai kurang cekatan dan kurang memiliki kepedulian. Misalnya bagaimana partai politik bereaksi sekadarnya terhadap persoalan menyebarnya flu burung, demam berdarah, penggusuran dan berbagai masalah krusial yang mencerminkan ketidakberdayaan rakyat dalam menghadapi kelompok dominan penguasa modal, pengontrol sosial dan pemilik otoritas legal formal dalam organ – organ kekuatan negara. Jikapun para elite partai berdalih telah menunjukkan keberpihakan kepada problem masyarakat yang terpinggirkan, sayangnya tidak maksimal, bahkan tidak dirasakan implikasinya oleh masyarakat yang notabene sebagai konstituen, yang mampu mengantarkan partai politik dalam lingkaran kekuasaan legislatif di tingkat daerah maupun pusat.

Berdasarkan asumsi terhadap meningkatnya ketidakpedulian masyarakat terhadap partai politik, maka dikhawatirkan terjadi gejala ketidakpedulian terhadap peran partai politik dalam menyejahterakan masyarakat. Survei Lembaga Riset Informasi, yang dilaksanakan tanggal 25 Agustus sampai dengan 7 September 2008, 33 Provinsi di seluruh Indonesia, menunjukkan bahwa 40 % masyarakat tidak percaya terhadap partai politik, karena dianggap tidak dapat mewakili aspirasi rakyat. (www.kontan.co.id tanggal 21 Oktober 2008). Meskipun demikian, semangat untuk membentuk partai tetap tinggi, terbukti bahwa dalam Pemilu 2009, terdapat 44 partai politik, termasuk partai lokal di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

A. Siklus Hidup Partai Politik

Salah satu alasan pendiri ataupun penggagas partai baru adalah, ketidakpuasan terhadap masalah kaderisasi. Pimpinan partai politik dinilai secara kongruen lebih merapat kepada mantan orang kuat di pemerintahan, tokoh masyarakat ataupun penyandang dana. Dalam konstelasi politik praktis, menurut Robert D. Putnam, perilaku ini adalah hal biasa. Ada ada lima kelompok dalam stratifikasi politik yang masing – masing bisa bergerak bebas menembus wilayah lapisan lainnya.

Pertama, para pengambil keputusan (*proximate decision maker*), yang memiliki status tertinggi dalam stratifikasi politik. Dalam konteks ini adalah para anggota legislatif dari partai – partai politik yang ikut serta dalam pemilihan umum. Kedua, *Influential*, terdiri dari para pemilik modal, birokrat tingkat tinggi, para konsultan yang pendapatnya dipertimbangkan oleh para pengambil keputusan dalam kebijakan

publik. Kelompok ini memiliki peluang paling besar untuk masuk dalam lapisan *proximate decession maker* atau sebaliknya, sehingga garis batas diantara dua entitas tersebut digambarkan sangat terbuka. Namun garis pembatas tersebut sesungguhnya juga terbuka dalam semua strata, sehingga memungkinkan gerak vertikal keatas maupun ke bawah di setiap strata politik.

Ketiga, mereka yang masuk dalam kategori aktivis partai politik, umumnya keterlibatan mereka dalam kegiatan partai sangat intensif dan paham secara detail seluk beluk perkembangan partainya. Gerakan partai politik tidak akan berjalan tanpa peran para aktivis partai. Sebagai ujung tombak kegiatan politik, masyarakat menuntut para aktivis konsisten dalam memperjuangkan tercapainya kesejahteraan sosial. Ibaratnya aktivis adalah representasi yang paling konkrit dari sebuah partai politik. Kelompok keempat, pengamat politik (*attentive public*), mereka tidak terjun langsung dalam kegiatan partai politik, tetapi memiliki kontribusi yang signifikan terhadap dinamika partai politik. Oleh sebab itu pendapat – pendapatnya kerap dijadikan rujukan oleh para aktivis dan para pejabat partai di lingkungan partai politik.

Sedangkan yang kelima, adalah *Voters* yaitu masyarakat biasa yang memiliki hak politik sebagai pemilih pada pemungutan suara. Dalam demokrasi bernegara, mereka adalah massa cair yang mudah untuk berganti pilihan partai dalam pemilu. Kelompok massa ini, keterlibatannya dalam politik hanya sebagai pemilih dalam pemilu. Mereka rentan terhadap tekanan politik dan mudah tergiur oleh retorika para politisi yang selalu berjanji akan meningkatkan kesejahteraan.

Kelompok keenam, merupakan orang – orang yang tidak ikut berpartisipasi dalam kehidupan politik, karena berbagai keterbatasan yang menghambat untuk melakukan aktivitas dalam politik. Kelompok ini disebut non-partisipan, yang sama sekali tidak berpartisipasi dalam politik. Mereka umumnya terdiri dari orang – orang tua yang karena usia cenderung apolitis dan tidak mau menggunakan hak politiknya.

Dalam keenam lapisan politik tersebut, yang aktif dalam pergulatan internal partai politik di Indonesia adalah kelompok *proximate decession maker*, *Influentia* dan *Activis*. Keterlibatan ketiga entitas tersebut sering tidak sejalan ketika memperebutkan “kekuasaan di partai” yang paling memiliki peluang untuk menjadi anggota legislatif

Sedangkan tiga entitas lainnya kurang diperhatikan oleh elite partai. Meski memiliki kekuatan dalam pemikiran teoritis, *attentive public* sebagai kelompok pengamat seringkali diposisikan sebagai pelengkap dalam dinamika politik. Sedangkan *voter*, yang sebenarnya sebagai sumber kekuatan partai ternyata hanya dilirik pada saat hiruk pikuk pemungutan suara. Meski demikian, ini lebih baik jika dibandingkan dengan kelompok non – partisipan yang cenderung dilupakan oleh partai politik.

Jika merujuk pada pendapat Putnam, kelompok di lapisan kedua, - *Influentia* yang menguasai dana, maupun orang penting dari berbagai kalangan, bisa dengan mudah masuk dalam lingkaran elite politik papan atas. Dibandingkan mereka yang ada

pada stratifikasi ketiga, kelompok aktivis, para pemilik dana ini jauh lebih berpeluang untuk menguasai institusi politik. Dalam bingkai faktual, lembaga – lembaga politik memang perlu “gizi”, tetapi bukan berarti harus menafikan peran aktivis, sebagaimana sering dikeluhkan oleh para elite partai politik yang idealis, bahwa mencari kader – kader partai yang benar – benar setia dirasakan kian hari kian susah. Bahkan, sudah sering terdengar istilah – istilah kader indekosan, kutu loncat dan beragam sebutan lain yang memiliki subsansi sama.

Sesungguhnya, pemegang otoritas partai tidak perlu khawatir tanpa keterlibatan pendatang baru, yang terdiri dari penyandang dana dan sejumlah orang penting lainnya, sebab secara substantif, syarat kesuksesan partai politik menurut Rush dan Althoff (2001), “didukung oleh ideologi yang berkarakter memenuhi kehendak rakyat dan mempunyai organisasi dengan seleksi yang baik serta kejelasan pembagian tugas”. Sederhana, tetapi sungguh luar biasa sulitnya untuk dipraktekkan dalam politik praktis.

Oleh sebab itu, walaupun partai politik memilih pejabat partai dari kalangan penyandang dana atau orang penting lainnya yang diorientasikan untuk menjadi anggota legislatif yang notabene sebagai kelompok *proximate decession maker*, seharusnya dititiberatkan pada mereka yang memiliki kepedulian untuk memperjuangkan demokrasi dan kesejahteraan rakyat banyak bukan sebatas memperjuangkan kelompoknya saja.

Sebab dalam konteks kehidupan bernegara yang bermartabat, jika anggota legislatif diisi oleh para pejabat partai yang hanya berjuang untuk kelompoknya, jelas akan mengganggu kepentingan negara. Menurut Jean-Jacques Rousseau, dalam kaitannya dengan kontrak sosial, “tidak ada yang lebih berbahaya daripada pengaruh kepentingan – kepentingan pribadi dalam urusan – urusan umum. Jika ini terjadi substansi negara menjadi lemah dan reformasi apapun menjadi tidak mungkin”. Analoginya, dalam konteks dinamika politik di Indonesia, reformasi tidak akan bermanfaat bagi rakyat, jika wakil – wakil rakyat di lembaga legislatif cenderung memikirkan kepentingan pribadi ataupun kelompoknya.

Ini merupakan peringatan bagi partai politik yang dalam menghadapi pemilu maupun pilkada langsung di berbagai daerah. Sebab jika partai menempatkan pendatang baru yang berpotensi untuk memikirkan kelompoknya, maka tindakan itu secara makro akan mengganggu fungsi Dewan Perwakilan Rakyat, sebagai entitas yang memperjuangkan kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Di pihak lain, secara internal upaya menempatkan “orang baru” dalam jabatan partai politik, merupakan bentuk ketidakmampuan pemimpin partai dalam menjalankan organisasi. Akibatnya para kader senior yang merasa sudah berbuat banyak bagi pengembangan partai politik, tidak segan untuk keluar dan membentuk partai baru. Namun, dalam perjalanannya yang masih sangat singkat, ternyata partai

baru juga terperangkap dalam konflik yang mempersoalkan “para pendatang baru” dalam tubuh partai.

Secara esensial, pengelompokan berdasarkan tingkat partisipasi politik tidak bisa berjalan dengan baik, jika organisasi partai tidak dijalankan dengan prinsip partai modern yang menghargai prestasi dan menghindari hubungan “personal” dalam penetapan jabatan politik. Namun persoalannya, budaya politik dalam menjalankan organisasi yang progresif dan modern, tidak mudah untuk dicapai. Perlu proses panjang seiring dengan tercapainya kesejahteraan sosial- ekonomi yang dinikmati masyarakat pada umumnya.

B. Golput dan Eksistensi Konstituen

Sesungguhnya dalam koridor kebebasan berpolitik, tidak ada yang salah mendirikan partai baru. Bahkan, jika dilakukan secara matang dengan “mengedepankan ideologi yang mampu menarik dukungan rakyat, partai politik bisa menyuburkan khasanah demokrasi di suatu negara” (Rush dan Althoff, 1999). Dari pernyataan tersebut, yang perlu digaris bawahi adalah pentingnya dukungan massa terhadap partai politik, yang diakui kredibilitasnya.

Memang tidak bisa disangkal, adanya konstituen merupakan faktor utama bagi “hak hidup legal” partai politik. Oleh sebab itu, partai baru seyogianya tidak hanya hiruk pikuk merekrut elite dari berbagai kalangan yang populer untuk mengisi struktur organisasi partai, tetapi lebih ditekankan pada usaha mencari dukungan di akar rumput demi untuk memenuhi syarat *parliament threshold*.

Menghubungkan dengan dinamika politik nasional, sesungguhnya partai politik baru memiliki kesempatan yang baik, sebab komposisi politik di DPR RI didominasi oleh kekuatan koalisi partai yang berkuasa. Padahal pemerintah belum sepenuhnya mampu memenuhi harapan masyarakat yang menuntut kesejahteraan lebih baik. Menurut Harian Kompas (06 Januari 2009), terdapat 9 (sembilan) program yang harus diselesaikan dalam tahun 2009, yaitu :

1. Toll Trans Jawa sepanjang 1.593 Km
2. Pembangunan Pelabuhan dan Bandar Udara
3. Pembangkit Tenaga Listrik 10.000 Watt
4. Saluran Irigasi
5. Pemberian bibit Hibrida gratis
6. Pembangunan Rumah Susun
7. Konversi Minyak Tanah ke Elpiji
8. Proyek Bio Diesel
9. Jalur Ganda Kereta Api

Dalam kondisi masyarakat yang secara sosial – ekonomi kurang beruntung, maka mereka mudah tergiur oleh retorika perubahan nasib yang lebih baik dan cenderung mengalihkan pilihan politiknya. Substansinya, partai baru harus segera mencari dukungan massa yang menghendaki perubahan dan bersedia untuk mengalihkan pilihan politiknya. Namun persoalannya, karakteristik massa di Indonesia sangat beragam, sehingga diperlukan kerja keras dan strategi yang tepat untuk mempengaruhi sikap politik mereka. Secara substansial menurut Herqutanto (UGM, 1978) ada sejumlah kelompok masyarakat yang mudah untuk diajak dalam melakukan gerakan partai politik.

Pertama, kelompok marginal yang terdiri dari orang – orang yang tidak punya penghasilan tetap, dan tidak mampu bersaing dalam pasar tenaga kerja yang semakin kompetitif. Mereka yang masuk dalam kategori ini adalah rakyat miskin dengan segala macam indikator yang bersifat akademis maupun eksistensi faktual, bahwa mereka hidup dalam kesengsaraan. Kelompok ini jumlahnya sangat banyak, umumnya ada di akar rumput, dan sangat antusias apabila diajak melakukan kegiatan politik yang dianggap bisa menaikkan kesejahteraan mereka.

Kedua, kelompok “*misfits*” yang tidak mampu beradaptasi dan merasa tidak disenangi dimanapun berada serta tidak punya saluran akomodasi sosial dan ekonomi di masyarakat. Alhasil, mereka akan menyambut dengan semangat jika partai politik menempatkan mereka dalam kedudukan yang setara dengan kelompok lain yang ada di masyarakat.

Ketiga, sejumlah orang yang ambisius yang memiliki naluri mementing diri sendiri. Mereka lazimnya bersemangat untuk diajak bergabung dalam partai politik, tujuannya untuk memperoleh kekuasaan yang tidak terbatas, meningkatkan status sosial ekonomi dan kepentingan lainnya untuk memperkuat posisi individu di masyarakat. Komunitas ambisius bukan berarti harus menjadi aktivis partai, tetapi bisa saja, mereka hanya sebagai pemilih yang menghendaki perubahan dalam kehidupan bernegara.

Kelompok lain, yang keempat merupakan sejumlah orang yang bermaksud memperkuat posisinya dalam struktur masyarakat yang plural. Semangat untuk bergabung dengan gerakan partai politik karena mereka selalu dikaitkan dengan stereotip atau penilaian emosional terhadap individu atau sekelompok komunitas yang berimplikasi pada perlakuan tidak adil dalam kehidupan bernegara di Indonesia. Eksistensi mereka tidak tersegmentasi secara sosial ekonomi, tetapi tersebar pada setiap lapisan masyarakat di Indonesia. Jika mereka bergabung untuk mendukung partai politik, maka dipastikan akan memberikan kontribusi yang sangat berharga bagi perkembangan partai politik baru.

Sedangkan kelompok kelima adalah, orang – orang yang bosan dengan keadaan. Mereka memiliki posisi sosial, kekuasaan ekonomi dan jumlah massa yang signifikan

untuk mendukung partai. Komunitas ini tidak memiliki saluran partai untuk menyalurkan aspirasinya, atau merasa jenuh terhadap partai yang pernah diikutinya. Sebagai orang – orang kuat, mereka tidak segan untuk mensosialisasikan wawasan ideologi dan mendukung pendanaan dalam berbagai kegiatan partai politik. Tujuan satu, - menciptakan perubahan dan memberikan kekuasaan politik dan ekonomi yang tidak terbatas.

Walaupun lima kelompok yang terdapat dalam masyarakat itu merupakan sumber kekuatan partai yang potensial, tetapi mengingat tidak semua diasumsikan membawa nilai – nilai positif dalam perkembangan demokratisasi, maka partai politik baru harus siap menghadapi kritik pedas dari berbagai pihak, yang memiliki perhatian besar terhadap keberadaban politik di Indonesia.

Meski demikian, jika kembali ke tujuan partai politik untuk tetap diperhitungkan keberadaannya, maka kritik sekeras apapun tidak ada artinya, sebab untuk mencapai *Parliament Threshold* (PT), yaitu hitungan ambang batas dimana partai dapat memiliki jatah kursi di DPR (UU No. 10 Tahun 2008). Dalam pemilu 2009, partai yang memperoleh *Parliament Threshold* sebesar 2,5% dari total suara sah saja yang mendapatkan kursi DPR. Artinya, dalam pemilihan umum yang penting adalah jumlah suara yang dicapai, dan tidak mempersoalkan kualitas ataupun karakteristik massa pendukungnya.

Mengupas tentang masyarakat sebagai pemilih, Dan Nimmo (1989), menandakan, pada hakikatnya pemberi suara akan mempertimbangkan (1) Citra Partai Politik, mencakup antara lain, apa yang dipercaya rakyat, yang diharapkan dari partai politik, dan hubungan antara partai dengan kandidatnya. Misalnya di Amerika Serikat, Partai Demokrat untuk orang kecil dan Partai Republik selalu mendukung perusahaan besar. (2) Citra Kandidat dan gaya personal seorang kandidat politik, para pemberi suara biasanya mencari petunjuk tentang peran politik kandidat terkait pengalaman, latar belakang dan potensi sebagai pejabat publik, (3) Isu Politik, berbagai isu yang dianggap penting dan sesuai dengan kondisi yang diharapkan menjadi pertimbangan pemberi suara dalam pemilihan umum. Dalam kajian kampanye di Amerika Serikat, kemenangan Presiden Bill Clinton terhadap pesaingnya Gerald Ford, berkat perilaku politik Clinton dalam kemasan “kampanye yang lebih banyak mendengar” dibandingkan mengobrol janji. Artinya, suara nyaring dan kampanye yang hiruk pikuk bisa saja justru tidak akan menghasilkan jumlah konstituen yang signifikan. Sebaliknya yang tidak banyak bersuara tetapi mampu menangkap aspirasi rakyat justru mempunyai peluang untuk muncul sebagai pemenang dalam pemilihan umum.

Dalam konteks di Indonesia, partai politik tidak perlu terus menerus mengeksplorasi retorika yang penuh dengan gambaran menyenangkan, atau menenggelamkan pusat – pusat keramaian dalam lautan spanduk obral janji, tetapi lebih baik jika elite partai memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menyampaikan tuntutan demi

tercapainya kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan partisipasi politik rakyat dalam pemilihan umum maupun pilkada. Sebab hasil Pemilihan Presiden tahun 2004, ternyata angka mereka yang memilih Golput masih cukup tinggi. Pada Putaran Pertama, berjumlah 24,60 persen, sedangkan pada Putaran Kedua, 26,31 persen. Selanjutnya berdasarkan survei Reform Institute yang dilakukan bulan Juni – Juli 2008, diperkirakan angka Golput tetap tinggi dalam kisaran 40 persen (www.indonesia-monitor.com). Khusus untuk Pulau Jawa, dalam Pemilihan Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur yang dilaksanakan tahun 2006 - 2008 adalah sebagai berikut :

Jumlah Golput Dalam Pilkada di Pulau Jawa

No	Provinsi	Pelaksanaan	Golput (%)
1	Banten	26 November 2006	39,17
2	DKI Jakarta	8 Agustus 2007	34,59
3	Jawa Barat	13 April 2008	32,70
4	Jawa Tengah	22 Juni 2008	41,50
5	Jawa Timur (Putaran I)	23 Juli 2008	30,00

Sumber : Kompas 26 Juli 2007 dan 22 Juli 2008

Salah satu pemicu golput adalah partai politik yang berfungsi memberikan pendidikan politik bagi masyarakat, terkesan diam dan lebih suka mengedepankan alasan yang dikemas dalam aspek hukum, ketika melihat masalah penggusuran kawasan kumuh dan pembangunan pasar yang mengorbankan pedagang kecil. Padahal setiap hari, di berbagai pelosok negeri ini di jejal dengan kabar buruk tentang ketidakberdayaan masyarakat marginal, namun partai politikpun memilih untuk diam atau berpura – pura tidak tahu. Sebagai entitas politik yang diharapkan masyarakat, setidaknya partai politik bertindak sebagai *information giver* (pemberi informasi) dan *opinion giver* atau pemberi pendapat (Myers and Myers, 1882 : 182), bagi masyarakat yang tidak mengetahui tentang hak – hak politik maupun hak ekonominya, sehingga sebagai warga negara tidak selalu diposisikan sebagai korban pembangunan yang tidak berdaya menghadapi perubahan sosial, ekonomi dan politik lokal maupun nasional.

Sebagai contoh, dalam penggusuran dan pembangunan pasar di berbagai daerah, tanpa mempersoalkan apakah tindakan itu sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan, tetapi secara faktual menimbulkan dampak sosial – ekonomi yang merugikan masyarakat di strata bawah. Persoalan ini seharusnya memperoleh perhatian serius dari sebuah institusi politik yang ingin melekat di hati rakyat. Bukan hanya berdalih bahwa yang dilakukan pemerintah daerah sudah sesuai dengan ketentuan. Kalaupun memang faktanya demikian, tetapi seyogianya para elite partai politik

mampu menjalankan komunikasi politik yang menjunjung empati masyarakat sebagai korban pembangunan.

Disamping masalah – masalah tersebut diatas, sepertinya masih ada masalah sosial – ekonomi lain yang membelenggu masyarakat miskin di perkotaan maupun pedesaan, tetapi elite partai politik juga kurang bereaksi secara total, yang dilakukan sebatas kepedulian semu terhadap nasib masyarakat yang kurang beruntung, dengan mengeluarkan pernyataan bernada mengancam kebijakan pemerintah melalui basa – basi politik, demi menunjukkan kepeduliannya terhadap rakyat. Memang ada juga partai – partai yang konsisten mengkritisi pemerintah, namun tentu saja yang cukup konstan adalah PDI-P sebagai partai oposisi. Partai Moncong Putih itu terbiasa mengeluarkan statemen politik yang berisi kritik terhadap kebijakan pemerintah yang dinilai tidak berpihak kepada masyarakat miskin dan warga lainnya yang kurang beruntung. Tetapi gaungnya juga belum dirasakan oleh masyarakat, karena cenderung tidak di dukung oleh partai lain yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat. Jikapun muncul dukungan maka, akan terperangkap dalam politik voting.

C. Kritik Partai Oposisi : Upaya Pencitraan

Bentuk kritik PDI Perjuangan, antara lain dituangkan dalam bentuk iklan politik dengan bingkai Laporan Kepada Rakyat. Fraksi PDI Perjuangan di DPR RI memaparkan sikap politiknya melalui Laporan Kepada Rakyat pada bulan Januari 2008. Iklan politik yang menyita dua halaman surat kabar Kompas itu, merupakan pesan politik ketiga yang menyoroti 16 kebijakan pemerintah yang dinilai merugikan rakyat, untuk periode November - Desember 2007. Sebelumnya, pada bulan Agustus sampai Oktober 2007, di surat kabar yang sama, PDI-P mengkritisi 21 kebijakan dan tindakan pemerintah yang dianggap merugikan rakyat. Sedangkan di bulan Mei – Juli 2007, partai moncong putih itu telah mempublikasikan 18 sikap kritis yang mengingatkan pemerintah agar menepati janji – janji kampanye (Kompas, 13 Agustus 2007).

Dalam dinamika peran partai politik yang cenderung tidak dihiraukan oleh publik, maka iklan politik PDI Perjuangan memberikan gambaran tentang sikap dan perjuangan partai. Iklan dua halaman penuh itu, sayang hanya memaparkan implikasi kebijakan yang tidak menguntungkan rakyat, dan sikap politik Fraksi PDI-P, yang didominasi oleh “desakan dan menolak” kebijakan pemerintah. Idealnya, yang dilaporkan sampai pada “apa yang sudah dilakukan” oleh pemerintah terhadap sikap politik PDI-P. Masyarakat harus diberi informasi sekecil apapun. Jika belum ada hasil, mestinya harus dipaparkan juga hasil sikap politik periode Mei – Juli 2007 dan Agustus – Oktober 2007. Sebab pada dua periode iklan politik itu, partai banteng gemuk telah mengkritisi 39 kebijakan pemerintah.

Masyarakat tentu ingin mengetahui, sejauhmana tindakan pemerintah, terhadap desakan partai moncong putih di bulan Mei sampai Oktober 2007, dalam hal pengaturan

pasar modern dan tradisional, kebijakan *landreform*, kasus BLBI, dan masalah-masalah lainnya. Memaparkan hasil, jelas akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap peran oposisi. Sebab, mengungkapkan sikap kritis, sudah jamak dilakukan oleh masyarakat, sehingga tidak bermanfaat banyak untuk menggelembungkan posisi partai di masyarakat.

Namun terlepas dari substansi iklan politik itu, secara faktual, partai berlogo banteng merah itupun bisa menancarkan pengaruhnya. Hasil sejumlah polling, menunjukkan kenaikan popularitas yang memadai. Misalnya berdasarkan jajak pendapat Lembaga Survei Indonesia (LSI) yang dipublikasikan pada 5 Oktober 2007, partai moncong putih itu memperoleh dukungan 20 persen suara, meningkat dibandingkan hasil pemilihan umum tahun 2004 yang meraih 18,5 persen suara.

Tetapi yang menjadi pertanyaan disini, apakah hasil tersebut merupakan keseriusan kinerja fraksi PDI Perjuangan, sebagaimana yang tampak dalam iklan politik. Sebab, kalau melihat berbagai hasil jajak pendapat tentang kinerja pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada saat itu (Juli-September 2007), dalam bidang ekonomi, penegakan hukum dan kesejahteraan sosial, juga cenderung menurun. Dengan demikian, naiknya peringkat partai pimpinan Megawati Soekarnoputri, disinyalir bukan karena iklan politik fraksi Moncong Putih di Senayan, yang dipublikasikan lewat Harian Kompas, tetapi bisa saja karena berhubungan dengan kinerja pemerintah yang juga popularitasnya cenderung turun.

Keraguan tentang efektivitas sebuah pesan politik di media adalah hal yang biasa dalam menarik simpati rakyat. Menurut Dan Nimmo (1995) “khalayak surat kabar dan majalah, adalah orang – orang yang umumnya memiliki pendidikan lebih tinggi dibandingkan penonton televisi. Mereka kritis terhadap iklan politik, sehingga tidak mudah untuk mempengaruhi pilihan politiknya”. Esensinya, memberikan pemaparan yang terinci dan argumentatif sebagaimana yang dipublikasikan partai berlambang banteng gemuk, tanggal 25 Januari 2008, belum tentu bisa meningkatkan kredibilitas dihadapan khalayak terdidik.

Namun tanpa bermaksud menafikan kerja keras partai - partai dalam pencitraan di surat kabar, sesungguhnya dalam urusan menyampaikan pesan politik, elite di lingkungan partai selayaknya juga peduli terhadap eksistensi televisi, sebab penonton layar kaca selain jumlahnya sangat banyak, juga lebih mudah untuk dipengaruhi pilihan politiknya. Mereka, apalagi yang apolitis, bisa setiap saat berganti haluan sesuai arah angin. Dalam kompetisi politik nasional, memaksimalkan layar kaca adalah suatu keharusan. Keunggulan partai tidak lagi hanya membentuk basis intelektual sebagai tulang punggung kejayaan partai, tetapi yang paling penting adalah “jumlah suara” yang tidak lagi mempersoalkan karakteristik sosial ekonomi konstituen.

Secara substansial, penggunaan media untuk menyampaikan iklan politik adalah kelaziman bagi partai politik. Tetapi jangan salah, yang juga harus menjadi perhatian

partai politik adalah, tidak semata – mata mengandalkan iklan politik yang bersifat “komunikasi linier”,- tidak menghiraukan respon khalayak. Pengalaman “coblos moncong putih” yang sangat populer di masyarakat, tetapi kurang maksimal dalam mempengaruhi konstituen adalah contoh nyata dalam politik di Indonesia.

Memang dalam dogma komunikasi politik, popularitas tidak identik dengan pilihan terbaik, sebagaimana John Dewey yang populer dalam kampanye pemilihan presiden Amerika Serikat tahun 1948, tetapi rakyat Amerika lebih memilih Harry Truman yang kalah populer, namun dianggap yang terbaik. (Rivers, dkk. 2003). Ini bukan berarti bisa dipakai sebagai pembenaran bagi PDI-P, untuk terlalu percaya diri, sembari mengabaikan hasil jajak pendapat yang masih saja menempatkan popularitas Megawati Soekarnoputri dibawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Oleh karena itu, untuk mengimbangi tokoh politik dalam kekuasaan negara yang unggul dalam berbagai situasi, partai politik yang berada di kutub oposisi bisa melembagakan kritik melalui media massa yang mudah diakses masyarakat, demi untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap citra politiknya. Namun persoalannya, dalam dinamika politik nasional, ada asumsi bahwa masyarakat semakin tidak mempercayai janji para elite politik. Alhasil, kekritisian kubu aliansi di luar partai pendukung pemerintah, terperangkap dalam generalisasi sikap masyarakat, yang tidak berharap banyak terhadap peran partai politik. Meskipun demikian, apapun hasilnya, yang dilakukan oleh partai politik yang menyuarakan sikap kritisnya terhadap pemerintah yang berkuasa, dapat dipakai sebagai sebagai salah satu faktor untuk menjembatani antara suara rakyat dan pemerintah.

Jika upaya menciptakan jembatan antara rakyat dan pemerintah hanya muncul saat mau pemilihan umum ataupun pemilihan kepala daerah, maka partisipasi politik masyarakat di wilayah – wilayah marginal, khususnya yang terkena bencana atau musibah lain, sepertinya tidak bisa diharapkan. Terlebih lagi dalam era reformasi politik, masyarakat memiliki kebebasan untuk menentukan partisipasi politiknya, termasuk dalam memberikan dukungan terhadap partai politik. Menurut Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson (dalam Budiardjo, 1995 : 202), “partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi – pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah”.

Sementara itu, menurut Verba dan Nie (1972), partisipasi politik masyarakat dapat dilakukan dengan cara : (1) Aktif dalam proses kampanye, (2) aktif dalam komunal, misalnya turut aktif memecahkan masalah lokal yang terkait dengan kehidupan mereka, (3) memberikan suara dalam setiap pemilihan, (4) menghubungi pejabat-pejabat pemerintah. Selain itu ditegaskan pula bahwa warganegara yang mempunyai status sosial-ekonomi lebih baik (tinggi), lebih sering berpartisipasi dalam kehidupan politik. Secara substantif bentuk – bentuk partisipasi politik mengungkapkan proposisi :

Komunikasi membuat para pemilih menyadari dan mengenali serta memperoleh informasi tentang calon-calon dalam suatu pemilihan (*Cognitive affects*);

Komunikasi tersebut kurang memberikan pengaruh terhadap seseorang calon atau isu, akan tetapi untuk sementara orang dapat memberikan respons positif atau negatif kepada seseorang (*Afective orientation*), dan ini hanya merupakan salah satu faktor persuasif saja untuk menentukan pilihan (*Connative affects*).

Berpijak kepada uraian tersebut, partisipasi politik masyarakat hakikatnya bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir ataupun spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif. Dengan demikian, pemberian bantuan di kawasan yang terkena bencana, yang bernuansa sangat politis, belum tentu menggerakkan masyarakat untuk mendukung program – program partai politik, khususnya dalam pelaksanaan pemungutan suara seperti pilkada maupun pemilu.

Berdasarkan catatan Harian Kompas tanggal 6 Agustus 2007, rata – rata partisipasi masyarakat dalam pilkada tingkat Provinsi 68,92 %, khusus untuk Pulau Jawa mereka yang berpartisipasi ikut memilih dalam pilkada sebanyak 68,09 %. Artinya masyarakat yang tidak berpartisipasi dalam pilkada tingkat provinsi cukup besar, karena dalam kisaran 30 – 40 % pemilih. Angka – angka tersebut cukup memprihatinkan, dan sudah seyakinya menjadi perhatian elite politik dan pemerintah.

Dalam UU Nomor 2 Tahun 2008, Partai Politik memiliki kewajiban antara lain: Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan, memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, berpartisipasi dalam pembangunan nasional, menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia, melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya, menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum dan menyosialisasikan program Partai Politik kepada masyarakat.

Namun persoalannya, perilaku partai politik yang diasumsikan suka tebar janji, gemar pasang bendera dan spanduk dengan jargon menggagumkan, sudah melekat di masyarakat. Dengan kata lain, menurut Dan Nimmo (1995 : 2000), dalam menyampaikan pesan kepada khalayak, komunikator politik bisa saja memberikan iming – iming (*glittering generalities*) dan seolah – olah merakyat (*plainfolks*). Padahal jika partai politik tidak memiliki kepentingan, misalnya penggalangan massa dalam pemilihan kepala daerah ataupun pemilihan umum, maka teramat langka partai politik yang secara rutin mau menyambangi kawasan masyarakat marginal. Padahal sesungguhnya, justru merekalah yang harus diperhatikan dan diberikan dukungan sosial – ekonomi dan politik. Sebab bukan mustahil merekalah yang sesungguhnya memberikan suara signifikan kepada partai politik dalam berbagai kompetisi politik lokal maupun nasional.

Oleh sebab itu, memberikan perhatian yang layak kepada rakyat adalah hal yang utama, mengingat eksistensi partai politik juga tidak terlepas dari rakyat yang bersedia

sebagai konstituennya. Dengan demikian, bantuan dalam konteks bencana di suatu kawasan, bukan semata – mata sebagai ajang untuk menebar pesona dengan mendirikan posko partai politik, dengan segala macam atributnya. Memberikan dukungan kepada warga yang terkena musibah dalam bencana, selayaknya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kepedulian partai politik terhadap rakyat.

Jika partai politik mampu melakukan kegiatan yang berpihak kepada rakyat secara konsisten, maka upaya mencari ataupun mempertahankan konstituen partai politik, tidak perlu ditonjolkan secara hiruk pikuk dalam situasi keprihatinan masyarakat yang terkena bencana. Sebab hakikatnya, sejalan dengan perkembangan teknologi komunikasi dan kebebasan pers, masyarakat dengan mudah memperoleh informasi yang menyangkut rekam jejak elite maupun partai politik dari berbagai sumber berita, seperti surat kabar, televisi, *media-online*, dan para *opinion leader* yang dipercaya oleh masyarakat.

Bab 7

Pemekaran Wilayah : Perspektif Komunikasi Antar Budaya

Di tengah keraguan terhadap otonomi daerah yang tidak bisa memberikan pelayanan publik lebih baik, sampai dengan akhir tahun 2008, Dewan Perwakilan Rakyat masih menyetujui sejumlah Rancangan Undang – Undang tentang Pembentukan Daerah Otonomi Baru dari berbagai wilayah di Indonesia.

Padahal, Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007, tanggal 10 Desember 2007, sudah menetapkan persyaratan “lebih ketat” dalam pemekaran wilayah. Pembentukan daerah otonomi baru harus sesuai aspirasi badan permusyawaratan desa/ forum komunikasi kelurahan dan diperlukan keputusan berjenjang dari lembaga eksekutif ataupun legislatif untuk menetapkan pemekaran wilayah. Mengutip pernyataan Menteri Dalam Negeri, bahwa Pemekaran wilayah dibenarkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004. Namun pertanyaan yang segera muncul adalah, apakah setiap peluang yang ada harus dimanfaatkan. Sebab kelayakan politik dan ekonomi harus benar – benar diperhatikan, jadi pemerintah daerah harus memberikan saran konkret tentang masalah ini. (Kompas, 5 September 2007)

Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, syarat administratif untuk pembentukan provinsi baru, meliputi adanya persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri dalam Negeri. Untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/ Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur, serta rekomendasi menteri dalam Negeri.

Sedangkan syarat teknis meliputi faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Sementara itu, syarat fisik, meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.

Mengingat persyaratan tersebut dinilai tidak mampu untuk menghambat semangat pembentukan daerah otonomi baru, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007, yang lebih ketat. Dalam syarat teknis ditegaskan, bahwa untuk meluluskan

calon daerah otonomi harus ditetapkan nilai total dari kemampuan ekonomi, potensi daerah, kependudukan dan kemampuan keuangan. Sedangkan syarat fisik kewilayahan dalam RPP lebih dititikberatkan tentang jumlah minimal kecamatan, kabupaten ataupun kota dalam pembentukan Kabupaten/ Kota/ Provinsi dan batasan waktu bagi daerah otonomi yang memiliki hak untuk melakukan pemekaran.

Sebagaimana sering dikemukakan oleh berbagai pihak dalam pemerintahan, PP 78/ 2007 tampaknya mengandalkan forum komunikasi desa atau kelurahan, sebagai entitas yang berperan dalam pemekaran wilayah. Tujuannya baik, merujuk kepada substansi demokratisasi dalam menjalankan pemerintahan lokal. Dan diharapkan bisa menepis suara sumbang, bahwa pembentukan daerah otonomi baru, sesungguhnya hanya kemauan elite politik yang berupaya untuk memperoleh Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat. Dengan kata lain, masyarakat di akar rumput, tidak tahu menahu tentang manfaat dari pemekaran wilayah, dan merekapun tidak merasakan kesejahteraan pasca dibentuknya daerah otonomi baru.

Padahal otonomi daerah seharusnya mampu memberikan pelayanan kepada publik lebih baik, bukan sebaliknya membuat masyarakat semakin jauh dari hak untuk memperoleh kesejahteraan. Menurut Andi Mallarangeng, pada prinsipnya ada beberapa catatan penting dalam menjalankan otonomi daerah, yaitu (1) Penerapan *good governance* harus menjadi prioritas utama. Kualitas tata pemerintahan di daerah berhubungan langsung dengan kualitas pelayanan, dan mempercepat reformasi birokrasi untuk mencegah korupsi harus dilakukan, (2) Peningkatan kapasitas aparat pemerintah daerah. Pada beberapa hal bisa saja dilakukan *outsourcing*, seperti dalam penerapan *e-government*, (3) Manajemen keuangan yang profesional, agar tidak menciptakan celah penyimpangan dan inefisiensi sumber daya keuangan, (4) Desentralisasi mengikuti pola big bank, sentralisasi pada tingkat kabupaten masih menggejala, yang kurang memberdayakan kecamatan dan desa (5) Penguatan dan pemberdayaan masyarakat, ini adalah proses *growing pain* yang menjadi pembelajaran bagi aparat pemerintah dan masyarakat, (6) Prioritas pelayanan harus diperkuat. Masih ada kecenderungan bahwa kewenangan yang menghasilkan uang lebih diprioritaskan, daripada kewenangan yang tidak menghasilkan uang. (7) Kerjasama antar daerah diperkuat, banyak permasalahan yang dapat diselesaikan antar daerah (8) Supervisi pemerintah pusat harus kuat, agar daerah bisa meningkatkan kapasitasnya, mengefektifkan manajemen dan kepemimpinan daerah, serta memberikan bingkai bagi persaingan dan kerjasama antar daerah. Desentralisasi tidak berarti pemerintah pusat harus lemah. (9) Mekanisme kontijensi pemerintah perlu dipertegas, ini untuk mencegah, agar daerah tidak menyerahkan semua hal yang tidak menghasilkan uang ke pusat, (10) Desentralisasi dan otonomi daerah juga membutuhkan etika politik dan pemerintahan. (Tempo, 28 Desember 2008. Edisi Khusus.)

Berpijak pada pendapat tersebut diatas, mengelola daerah otonomi pada prinsipnya daerah harus mampu menjalankan organisasi beserta sumber daya yang dimiliki

menjadi lebih baik, sehingga pelayanan kepada publik menjadi lancar dan memuaskan masyarakat. Ini tentu saja penting sebagai pedoman bagi pihak – pihak yang masih berupaya melakukan pemekaran wilayah.

A. Mengabaikan Keanekaragaman

Sesungguhnya pemekaran wilayah yang ideal, juga harus mengarah kepada pencapaian itu. UU No. 32 tahun 2004 maupun PP 129 Tahun 2000, yang secara substansial mendukung upaya tersebut. Justru yang mengkhawatirkan, semangat pemekaran wilayah, tidak bicara tentang persoalan yang harus diatasi demi kesejahteraan rakyat, tetapi didorong oleh menguatnya prasangka (*prejudice*) terhadap faktor etnisitas dalam penetapan pejabat daerah, pemenang tender proyek pembangunan, penguasa perekonomian, dan berbagai asumsi yang menafikan pluralisme di daerah. Secara singkat ada upaya untuk melepaskan diri dari dominasi suku bangsa, atau sub-suku bangsa lain di satu wilayah.

Mengutip pendapat Leslie Lipson (dalam Riwukaho,1988) penyelenggaraan pemerintahan lokal ataupun pemerintahan di daerah bertujuan untuk mencegah penumpukan kekuasaan dan menciptakan demokratisasi dalam penyelenggaran negara. Namun persoalannya, penafsiran demokratisasi yang disesuaikan dengan kepentingan kelompok, mengakibatkan desentralisasi pemerintahan dalam koridor otonomi daerah, justru memicu perburuan kekuasaan oleh sejumlah elite di Indonesia.

Tidak bisa diabaikan, dalam politik pasca reformasi yang berlandung dibalik dalih demokratisasi, gejala etnosentrisme terus berkembang, sebaliknya nilai – nilai kolektif diabaikan. Pertikaian antar kelompok, etnik, sub-etnik dan “komunitas” menjadi berita sehari – hari di berbagai wilayah tanah air. Melalui kemasan bahasa politik, persoalan tersebut dipakai sebagai alat untuk menggerakkan rakyat agar mendukung pembentukan daerah baru.

Dalam bingkai demokratisasi politik yang integralistik, muncul kecenderungan otonomi daerah disalah artikan sebagai kebebasan kelompok etnik atau sub-etnik, untuk membentuk atau mengatur pemerintahan secara tersendiri, lepas dari dominasi kelompok lain. Intinya, ada kebhinekaan yang memudar, dan berpotensi menjadi salah satu batu sandungan dalam mempertahankan nilai persatuan dan kesatuan di Indonesia.

Bisa saja ini tidak pernah diakui secara terang – terangan oleh para pengusung pemekaran, tetapi mencermati pola gerakan massa yang diorganisasikan dalam menuntut pembentukan daerah otonomi baru, tidak sulit untuk menduga, adanya semangat yang mengusung nilai – nilai sektarian di dalamnya. Simak berita di Harian Kompas (4 Februari 2009), seputar kericuhan dalam demonstrasi pembentukan Provinsi Tapanuli, yang menewaskan Ketua DPRD Provinsi Sumatera Utara. Dikatakan oleh seorang sumber, tahun 2000 pernah terjadi kongres rakyat Sibolga untuk membentuk

Provinsi Tapanuli. Namun sejak 2004, kepanitiaan pecah hingga melahirkan panitia baru. Perpecahan terjadi salah satunya karena isu pembentukan provinsi mengarah pada fanatisme agama. Muncul pula ketidaksepahaman soal letak kota provinsi.

Artinya, masalah sektarian muncul dalam usulan pembentukan daerah baru. Bahkan penetapan ibukota provinsi atau kabupaten daerah otonomi baru, bisa saja diwarnai oleh semangat sub-etnik yang mendominasi suatu kawasan. Kondisi tersebut, jelas menghambat kebhinekaan di Indonesia. Bagaimana mungkin jika setiap etnik ataupun sub-etnik menuntut otonomi tersendiri. Betapa banyaknya daerah otonomi yang akan muncul di Indonesia. Menurut Hildred Geertz (1988), ada sekitar 3000 etnik dan sub-etnik yang ada di Indonesia. Heterogenitas etnik tersebut, jika disulut oleh isu yang mengedepankan stereotip, sebagai penggeneralisasian perilaku terhadap kelompok lain, *worldview* sepihak, dan prasangka (*prejudice*) negatif, akan menciptakan disintegrasi dalam komunikasi antar etnik (Larry Samovar dan Richard E. Porter, 2005).

Artinya, jika pemekaran wilayah diwarnai oleh semangat etnisitas, maka berpeluang menafikan kebhinekaan di Indonesia. Para petualang politik, bisa saja dengan mudah memakai faktor sektarian untuk menyulut semangat pemekaran wilayah. Ini sungguh mengkhawatirkan, padahal di Indonesia sampai akhir Tahun 2008, jumlah daerah otonomi sekitar 491 kabupaten/ kota dan 33 Provinsi, masalah sosial, ekonomi dan politik yang ditimbulkan sudah sangat kompleks.

Apalagi, dalam eforia kebebasan politik, perilaku masyarakat desa, berjalan linier dengan reformasi bernegara. Sikap politik mereka tidak ada bedanya dengan kelompok lain yang terus menuntut kesejahteraan dan keadilan. Dinamika politik pedesaan sama gegap gempitanya dengan politik nasional yang hiruk pikuk diwarnai oleh strategi memperoleh ataupun mempertahankan kekuasaan.

Karena itu, keikutsertaan forum komunikasi desa atau kelurahan dalam pemekaran wilayah, sebagaimana dalam PP 78 Tahun 2007, justru kontraproduktif karena bisa dipakai oleh para petualang politik untuk menumbuhkan semangat sektarian yang menuntut pembentukan daerah otonomi baru. Tentu saja, dengan mengusung masalah persamaan nasib dan mengeksplorasi politik teraniaya dari kelompok lain yang mendominasi. Sebab secara kelembagaan, institusi tingkat desa / kelurahan, seperti halnya Badan Permusyawaratan Desa (BPD), sesuai dengan Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004, tidak lagi didominasi oleh penguasa, yang bisa dengan mudah dipakai sebagai ajang konsolidasi politik pemekaran.

Merujuk uraian tersebut, Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007, khususnya yang berkaitan dengan keterlibatan forum komunikasi di tingkat desa/ kelurahan tidak dapat diandalkan untuk mengendalikan pemekaran wilayah. Sebab, dalam perspektif, sosial – kultural, peraturan ini justru menstigmatisasi masyarakat desa sebagai komunitas yang kurang dinamis merespon perubahan, lamban dan cenderung mempertahankan

berbagai entitas kemasyarakatan maupun pemerintahan desa yang ada.

Hakikatnya, PP No. 78 tahun 2007, mengabaikan kekuatan politik masyarakat desa dan masih terperangkap oleh jerat “*floating mass*”, yang menganggap penduduk pedesaan tidak layak berpolitik. Peraturan itu juga memosisikan forum komunikasi desa/ kelurahan seperti fungsi Lembaga Musyawarah Desa (LMD) pada Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dan menyamakan peran Badan Perwakilan Desa versi Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk bertindak subyektif, dengan memilih anggota LMD yang sejalan dengan kemauan pemegang kekuasaan, sebagaimana tampak dalam persyaratan keanggotaannya.

Selain itu, masih saja muncul kecenderungan tokoh – tokoh daerah yang didukung oleh partai politik, berupaya mempengaruhi warga beberapa kecamatan di suatu wilayah, agar memisahkan diri dan bergabung menjadi kabupaten atau kota tersendiri. Sedangkan kabupaten maupun kota yang merasa berkembang, meski hanya sebatas dalam pembangunan “fisik” belaka, akan berusaha mencari sekutu kabupaten/ kota yang lemah untuk bergabung dalam propinsi baru.

Terlepas dari sinyalemen politik dan kultural, sesungguhnya semangat pembentukan daerah, adalah salah satu potret pembangunan daerah yang tidak dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Wilayah sekitar pusat kekuasaan kabupaten, kota maupun provinsi selalu diasumsikan menikmati kue pembangunan dari Jakarta, sedangkan yang secara geografis memiliki jarak cukup jauh dari pemerintahan setempat, cenderung diabaikan sehingga berkonotasi sebagai kawasan tertinggal. Esensinya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang Nomor 38 tahun 2007, tanggal 9 Juli 2007, yang mengatur tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, belum mampu memberikan hasil maksimal untuk lebih fokus terhadap sejumlah kawasan yang merasa tertinggal. Dalih ini pula yang lazim dipakai sebagai alasan formal, untuk menuntut dibentuknya daerah otonomi baru.

B. Meminimalisir Pemekaran Wilayah

Oleh sebab itu, untuk membatasi pemekaran wilayah, bukan semata – mata mengandalkan moratorium pembatasan wilayah dan peraturan yang memarginalkan eksistensi tokoh pedesaan ataupun di akar rumput, sebagaimana keterlibatan forum pedesaan pada proses pemekaran wilayah. Justru yang diperlukan adalah, menciptakan kebhinekaan dalam menjalankan kekuasaan dan mengikis semangat para elite untuk memolitisir rakyat dalam bingkai etnisitas maupun sikap sektarian lainnya. Tindakan yang sejalan untuk memperkecil prasangka etnik adalah, mempercepat pembangunan pada wilayah – wilayah tertinggal untuk menciptakan keseimbangan sosial – ekonomi di seluruh pelosok tanah air. Sebab faktanya, masih terlampau banyak

daerah tertinggal akibat pembangunan masa lalu yang menekankan “geopolitik” dalam konotasi mengabaikan keanekaragaman sosial, ekonomi dan politik di masyarakat.

Upaya untuk meminimalisir pembentukan daerah otonomi baru, yang tidak kalah penting, adalah bagaimana menimbulkan kesadaran elite politik maupun masyarakat, bahwa otonomi daerah tidak identik dengan pemberian keistimewaan sosial, ekonomi dan politik kepada masyarakat setempat, ataupun komunitas yang memiliki dominasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sebab otonomi daerah merupakan representasi kekuasaan bersama yang menjunjung tinggi pluralisme dan menghargai perbedaan di masyarakat. Namun persoalannya, ketika semangat etnosentrisme yang mengunggulkan suku bangsa semakin menguat, maka pilihan membentuk daerah otonomi baru seolah menjadi pilihan terbaik untuk menciptakan pelayanan kepada publik yang lebih baik.

Di pihak lain, secara kelembagaan, dalam menyikapi usulan pembentukan daerah baru, seharusnya Departemen Dalam Negeri bertindak obyektif dalam mengkaji usulan pemekaran wilayah. Walaupun semua persyaratan sudah disetujui oleh DPRD setempat. Jangan mudah memberikan rekomendasi karena tekanan elite politik maupun kegamangan menghadapi gelombang massa yang menuntut pembentukan daerah otonomi baru. Artinya, Depdagri harus tegas menolak usulan yang tidak layak. Jangan hanya memosisikan sebagai perantara yang memberikan rekomendasi kepada DPR-RI untuk membahas pemekaran wilayah. Sebab, jika sudah sampai di Senayan, yang menjadi pertimbangan diperkirakan bukan lagi faktor administratif, teknis, maupun syarat fisik kewilayahan, tetapi diwarnai pula oleh unsur politik dalam kekuasaan.

Upaya untuk menghentikan pemekaran daerah sudah berulang kali disuarakan oleh berbagai kalangan, termasuk Presiden SBY, dalam pidato di depan Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Daerah, menyatakan bahwa “pemekaran wilayah perlu ditata kembali secara sistematis dan terarah. Banyak wilayah yang dimekarkan belum dapat meningkatkan pembangunan dan pelayanan kepada publik tetapi justru menambah beban keuangan negara. (Kompas, 24 Agustus 2006). Namun himbuan itu sepertinya dianggap angin lalu, sebab pemekaran wilayah terus berjalan tidak terbendung.

Mengutip berita di Kompas, “di tengah situasi ketidakpercayaan terhadap pelaksanaan otonomi daerah yang belum mampu memberikan pelayan publik lebih baik, Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat kembali menyepakati delapan rancangan undang – undang terkait pembentukan daerah baru menjadi Undang – Undang setelah membahas 16 calon daerah baru yang diusulkan. (Kompas, 17 Juli 2007. Selanjutnya muncul pula berita sejenis, DPR dalam rapat Paripurna tanggal 11 September 2007 menyetujui kembali 27 rancangan Undang – Undang tentang pembentukan daerah Otonomi Baru. (Kompas, 13 September 2007)

Pada konteks makro sebagai tugas pemerintah, dalam menyikapi tuntutan pemekaran ataupun pembentukan daerah otonomi baru, sejatinya pemerintah

memberikan alternatif, dengan menciptakan pola distribusi dalam mengatur aliran dana, sarana dan prasarana yang merata di setiap kabupaten maupun propinsi. Setidak – tidaknya, perlu dipikirkan model kecamatan penghubung di tingkat kabupaten atau model kabupaten penghubung di tingkat propinsi, yang berkinerja baik, untuk memangkas sinyalemen ketimpangan antar wilayah.

C. Penghapusan Daerah Otonomi

Sesungguhnya, mengingat pembentukan daerah otonomi baru identik dengan beban keuangan negara, maka yang tetap relevan dalam menyikapi dinamika otonomi daerah, adalah keberanian pemerintah untuk menghapus daerah otonomi yang dinyatakan tidak mampu menjalankan tugas dan tanggungjawabnya dengan baik sebagaimana diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Penghapusan daerah otonomi dapat dipakai sebagai pelajaran yang berharga bagi masyarakat dan sejumlah elite yang selalu berusaha untuk membentuk daerah otonomi baru.

Namun, harus diakui bahwa penghapusan daerah otonomi memang sulit untuk diwujudkan, mengingat otoritas politik lokal tidak akan mudah menerima penilaian negatif pemerintah pusat. Justru masyarakat maupun kelompok elite di daerah dipastikan akan menyerang balik dengan argumentasi bahwa ketidakmampuan menjalankan otonomi sesungguhnya akibat kesalahan pemerintah pusat yang tidak sepenuhnya memahami persoalan di daerah.

Salah satu kesulitan lain untuk menghapus daerah otonomi, terletak pada ketidakkonsistenan UU No. 32 tahun 2004 yang mengatur hubungan antara penghapusan daerah otonomi, dengan pemberhentian kepala daerah. Dari sejumlah pasal, ayat dan penjelasan Undang – Undang tersebut, ternyata tidak ada satupun yang menyinggung tentang pemberhentian kepala daerah karena daerahnya dihapuskan. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 2005, tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, disebutkan bahwa Kepala Daerah dan/ atau Wakil Kepala Daerah berhenti karena : meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan. Selanjutnya ditegaskan, Kepala Daerah dan/ atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan karena :

- a. Berakhirnya masa jabatannya dan telah dilantik Pejabat yang baru
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut – turut selama 6 (enam) bulan.
- c. Tidak lagi memenuhi syarat kepala daerah dan / atau Wakil Kepala daerah
- d. Dinyatakan melanggar sumpah/ janji jabatan Kepala Daerah dan/ atau Wakil Kepala Daerah
- e. Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Daerah dan/ atau Wakil Kepala daerah
- f. Melanggar larangan bagi Kepala Daerah dan / atau Wakil Kepala Daerah.

84 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

Peraturan tersebut itu, tidak menyebutkan bahwa Kepala Daerah diberhentikan karena daerahnya dihapuskan. Jika ketentuan itu sudah terakomodasikan dalam "tidak memenuhi syarat", apakah tidak sebaiknya juga dijelaskan lebih terinci sebagaimana terhadap ketentuan lainnya.

Dengan demikian, sepanjang masih ada kepala daerahnya, maka daerah otonomi sulit untuk dihapuskan. Tampaknya aturan tentang penghapusan daerah otonomi, hanyalah pemantas normatif yang tidak akan diterapkan secara sungguh – sungguh, sebab hingga saat tidak ada rencana pemerintah untuk menghapuskan daerah otonomi yang dinilai tidak mampu melaksanakan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik.

Bab 8

Internet dan Harga Gabah

Krisis pangan masih berpotensi mengancam, harga beras naik, tetapi gabah di petani tidak menikmati perubahan harga jual berarti. Sejumlah pihak yang bertanggungjawab terhadap masalah beras dan petanipun sepertinya tidak mau disalahkan.

Keterpurukan harga gabah, diperparah lagi oleh institusi yang bertanggungjawab terhadap masalah perberasan, seperti Bulog disinyalir lebih suka membeli gabah dari tengkulak dan pengusaha penggilingan (Kompas, 10 Maret 2007). Dua entitas yang kesohor di lingkungan petani desa ini sepertinya bisa seenak sendiri menetapkan harga gabah petani, dengan aneka dalih yang berkenaan dengan mutu, seperti persentase kadar air, kadar hampa gabah dan sejumlah alasan lain yang membuat petani tidak berkulit. Petani menurut pada pendapat tengkulak, sebab mereka umumnya tidak memiliki sarana pengukur ataupun untuk mendeteksi kualitas gabah yang memadai.

A. Ironi Teknologi

Sungguh ironis, alat sederhana itu tidak dimiliki petani. Sedangkan *United Nations Development Program* (UNDP) dan Bappenas, lebih suka membuat telecenter berbasis internet di pedesaan, yang konon untuk meraih pasar lebih luas (Kompas, 26 Desember 2006). Namun sepertinya implikasi teknologi komunikasi yang bisa dirasakan oleh seluruh petani belum tercapai. Sebab, memang internet bukan sebagai sarana yang mudah untuk diakses setiap saat oleh petani di pedesaan. Terlebih lagi sudah bukan menjadi rahasia umum, bahwa penyebaran teknologi di Indonesia tidak merata. Mungkin saja secara fisik ada sarana teknologi, namun tetap saja faktor pendukung untuk mengoperasikan teknologi internet di pedesaan tidak mudah dilakukan.

Karena itu, tanpa mengesampingkan perlunya teknologi, tetapi sesungguhnya J.H. Boeke (1976), sudah mengingatkan bahwa untuk mengajak petani Indonesia bisa beradaptasi dengan perubahan, memerlukan proses panjang, sebab hakikatnya petani desa sulit menerima sistem perekonomian kapitalis yang dinilai mengancam sendi kehidupan masyarakat desa.

Petani bisa hidup lebih baik jika pemerintah menghargai hak sosial – ekonomi yang berkembang di pedesaan. Keterlibatan perangkat atau berbagai lembaga

pemerintahan dalam mengurus petani, justru tidak akan bermanfaat banyak ketika mereka memposisikan petani hanya sebagai komunitas pelengkap untuk menjaga stabilitas sosial politik di tanah air.

Mengutip pendapat Uphoff dan Esman (1974), kesejahteraan petani bisa tercapai jika organisasi-organisasi petani memiliki hubungan dengan lembaga-lembaga lain dari tingkat horizontal dan vertikal dalam struktur pemerintahan. Dengan kata lain, jika lembaga sub-ordinat kekuasaan negara bisa memposisikan organisasi petani dalam kesetaraan, maka kesempatan petani untuk menikmati kesejahteraanpun lebih terbuka. Dalam konteks politik di lingkungan petani, dengan menyimak pengalaman negara lain, kekalahan telak Partai Demokrat Liberal (LDP) Jepang pada pemilu 29 Juli 2007, karena sikap elite LDP yang tidak memperhatikan kepentingan petani dan lebih peduli pada bisnis besar. Karena itu warga pedesaan tidak memilih Partai Demokrat Jepang (Kompas, 6 Agustus 2007).

Padahal selama ini, petani adalah pendukung fanatik LDP. Tengok pula kejadian di Thailand, bekas partai Thaksin Shinawatra, bisa berkuasa kembali dan tetap unggul pada pemilihan umum tahun 2007, berkat dukungan rakyat pedesaan dan petani. Sebab semasa menjadi Perdana Menteri dan sebelum dikudeta, mantan Perdana Menteri Negeri Gajah Putih itu dicintai petani dan rakyat desa. Tentu saja kondisi di tanah air berbeda dengan Thailand, walaupun bisa saja berpotensi sama dengan yang terjadi di Jepang. Sebab secara berkesinambungan, petani hanya dilihat sebagai basis konstituen, yang tidak bisa mendatangkan keuntungan ekonomi, sehingga upaya meningkatkan taraf hidup cenderung hanya menjadi pelengkap dari sebuah misi politik kekuasaan. Padahal pengabaian terhadap petani adalah tindakan yang sangat merugikan dalam berbagai kompetisi politik lokal maupun nasional, sebab mereka adalah konstituen potensial yang jumlahnya signifikan di Indonesia.

B. Menarik Simpati Petani

Berpijak pada asumsi itu, sesungguhnya jika ingin meraih simpati petani pedesaan, elite politik dan pemerintah hendaknya selalu mendampingi petani, melalui bantuan modal, penyediaan bibit unggul, pupuk murah, penetapan harga dan berbagai kebijakan lain yang melindungi intinya petani dalam proses produksi. (Lihat Everett M. Rogers dalam *Modernization Among Peasant*). Meski demikian, bukan berarti menciptakan agar petani terperangkap oleh jerat kekuasaan yang memaksa, sebab Neil G. Rolling (1996), mengingatkan bahwa, “ keterlibatan kekuasaan negara secara berlebihan dalam urusan-urusan petani tidak memberikan keuntungan secara material. Esensinya, peran pemerintah dalam pertanian harus seimbang, dengan memosisikan petani sebagai komunitas yang memiliki hak sosial, ekonomi dan politik. Namun secara faktual, sejalan dengan reformasi politik, ketika petani tidak bisa diatur ataupun dipaksa untuk mendukung kekuatan politik penguasa, maka kepedulian terhadap petanipun semakin merenggang. Mereka cenderung dibiarkan berjalan sendiri dalam ketidakberdayaan

untuk menghadapi berbagai persoalan klasik yang terus membelenggu. Walaupun ada institusi ataupun kelompok yang tampak peduli terhadap nasib petani, ternyata mereka tidak lebih dari entitas yang berupaya memobilisasi petani untuk kepentingan kompetisi politik di tingkat lokal maupun nasional.

Bab 9

Komunikasi Politik dan Demokrasi Lokal

Sejalan dengan reformasi kenegaraan, dinamika politik di daerah termasuk di pedesaanpun menggeliat dan bersaing dengan hiruk pikuk kehidupan politik nasional. Dalam bingkai kebebasan berpolitik yang menyuarakan pendapat, tampaknya komunikasi politik yang dibangun oleh para aparat pemerintahan desa tidak bisa diabaikan begitu saja. Meskipun berbagai tuntutan yang dilontarkan kepada pemerintah, belum bisa dipenuhi, tetapi setidaknya – tidaknya elite partai dan pemerintah, yang terikat dalam kekuasaan negara harus memperhatikan aneka persoalan pedesaan.

A. Tuntutan Perangkat Desa

Memang sebagian dari tuntutan itu sudah dipenuhi walaupun tetap menimbulkan berbagai persoalan seperti pengangkatan Sekdes menjadi PNS sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang No. 45 Tahun 2007. Namun setidaknya – tidaknya, masih ada tiga persoalan penting yang muncul dalam pemerintahan desa yang hingga kini belum sepenuhnya dapat diselesaikan dengan baik dan memuaskan aparat pedesaan. Masalah yang pertama adalah tuntutan Persatuan Kepala Desa dan Perangkat Desa Nusantara (Parade Nusantara) agar pemerintah menetapkan anggaran yang jelas untuk kesejahteraan desa dan tuntutan agar segera dibuat Undang – Undang tentang Desa, harus menjadi perhatian yang proporsional dari pemerintah khususnya Departemen Dalam Negeri yang terkait langsung dengan regulasi pemerintahan desa.

Tuntutan itu wajar sebab, sejalan dengan semangat reformasi birokrasi di pedesaan. Penghargaan materi secara legal oleh pemerintah merupakan salah satu upaya untuk menepis munculnya korupsi sistematis yang dilakukan oleh aparat pemerintahan desa. Ketentuan tentang gaji kepada Kepala Desa yang tidak memadai sebelumnya tidak pernah dihiraukan. Sebab pada masa Orde Baru, meski dengan segala keterbatasan formal dari pemerintah, tetapi seorang Kepala Desa mampu hidup berkecukupan dan bukan mustahil menjadi orang paling kaya di desa. Bukan karena umumnya berasal dari elite pedesaan yang menguasai ekonomi, namun pola kekuasaan yang memposisikan kepala desa sebagai organ politik pemerintah, seperti memberikan keleluasaan kepada mereka untuk mencari penghasilan dari berbagai sumber, yang

sesungguhnya bisa dikategorikan sebagai bentuk penyalahgunaan wewenang atau tindakan korupsi.

Masalah kedua adalah, komunikasi politik yang dimanifestasikan dalam tuntutan pembentukan UU tentang Desa, juga harus menjadi wacana dinamis dan progresif bagi pemerintah maupun pihak – pihak yang terkait dalam membuat peraturan. Faktor yang masih menonjol dalam tuntutan yang berdalih demi demokratisasi di pedesaan sebagaimana yang dituntut oleh Parade Nusantara, yang datang berbondong – bondong ke Departemen Dalam Negeri tanggal 18 September 2006 adalah hak politik dari perangkat desa.

B. Eksistensi Lembaga Desa

Ketidaksetujuan terhadap kepala desa berpartai yang disuarakan oleh berbagai kelompok elite politik selalu dihubungkan dengan politisasi birokrasi seperti masa pemerintahan Orde Baru. Ini harus ditepis, sebab merupakan bentuk kekhawatiran yang tidak faktual dengan kondisi politik pedesaan saat ini yang sangat dinamis. Keterlibatan kepala desa menjadi pengurus partai mestinya sebagai bentuk yang wajar untuk menyelaraskan dengan demokratisasi politik pedesaan. Seharusnya elite politik dan pemerintah tidak perlu risau, kepala desa akan menjadi mesin politik bagi partainya, sebab pasca Orde Baru, lembaga – lembaga pedesaan tumbuh subur dalam berbagai bentuk perjuangannya yang lepas dari hegemoni kekuasaan negara. Bahkan lembaga formal yang paling berperan di desa sebagaimana diatur dalam pasal 209 Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004, yaitu Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki kekuatan yang sangat dominan sebagai penghalang perilaku politik kepala desa yang otoriter.

Secara substansial, aktivitas kepala desa dalam partai politik, seharusnya tidak perlu dirisaukan dan curiga berlebihan karena trauma model *floating mass* versi Orde, yang memberikan akses tunggal kepada kepala desa untuk bertindak sesuka hati mendukung partai politik yang berkuasa. Sebab, sejalan dengan reformasi kenegaraan, mustahil jika Kepala Desa bisa bertindak sewenang – wenang, tanpa ada yang berani mengoreksi, mengingat pasca Orde Baru, institusi yang menghalangi perilaku otoriter Kades tumbuh subur di pedesaan. Munculnya lembaga – lembaga masyarakat yang tidak melibatkan penguasa formal, organ partai politik di tingkat desa dan institusi formal pelengkap pemerintahan desa seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD), adalah entitas yang memiliki kepedulian besar terhadap jalannya pemerintahan desa dalam semangat demokrasi.

Khusus mengenai BPD yang sudah diatur dalam pasal 209 Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004, jika nanti muncul UU tentang Desa, seyogianya harus dipertahankan eksistensinya. Sebab BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Berdasarkan UU No. 32 Tahun

2004 Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam konteks komunikasi politik, BPD harus bertindak sebagai *information giver* kepada seluruh masyarakat tanpa melakukan diskriminasi sosial, ekonomi dan politik. Berdasarkan pasal 210, (1) Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan, yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. (2) Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa, (3) Masa jabatan anggota BPD adalah enam tahun dan dapat dipilih lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. (4) Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan BPD diatur Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Lembaga ini jauh berbeda dengan Lembaga Musyawarah Desa (LMD) yang diatur melalui Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1979, tanggal 1 Desember 1979, tentang Pemerintahan Desa. LMD jelas merupakan representasi semangat penguasa pada masa itu untuk memberangus demokratisasi politik dan memelihara doktrin *floating mass* di akar rumput. Menurut pasal 17 UU No. 5 tahun 1979, (1) Lembaga Musyawarah Desa adalah lembaga permusyawaratan/ permufakatan yang keanggotaannya, terdiri atas Kepala – kepala dusun, Pimpinan Lembaga – Lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka Masyarakat di Desa yang bersangkutan, (2) Kepala Desa karena jabatannya menjadi ketua LMD, (3) Sekretaris Desa karena jabatannya menjadi Sekretaris LMD, (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai LMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri (5) Peraturan Daerah yang dimaksud, baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang.

Dengan kondisi desa tanpa partai politik, dan tidak memberikan hak hidup terhadap organisasi masyarakat di luar yang dibentuk ataupun dalam lingkungan partai politik pemegang kekuasaan, maka LMD hanyalah sebuah lembaga yang bertujuan untuk menjaga keberlangsungan kekuasaan, yang anggotanya terdiri dari orang – orang yang tidak lepas dari kontrol pemerintah. Pola komunikasi yang digunakan di LMD bersifat sangat hirarkis dengan jalur komando yang kuat. Tidak ada dinamika komunikasi sebab, model komunikasi bersumbu pada satu poros yang merepresentasikan model komunikasi roda. Namun dalam belenggu kekuasaan yang sangat kuat, maka meskipun model komunikasi roda tidak bisa memuaskan setiap anggotanya, tetap dapat berjalan lancar tanpa hambatan berarti dari anggota LMD.

Sejalan dengan reformasi kenegaran lembaga permusyawaratan desa juga diatur kembali melalui UU No. 22 tahun 1999 yang lebih aspiratif sesuai dengan kehendak rakyat. Disebutkan bahwa Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain, berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Selanjutnya disebutkan dalam pasal 105 UU No. 22 Tahun 1999, (1) Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk

desa yang memenuhi persyaratan, (2) Pemimpin Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. (3) Badan Perwakilan Desa bersama dengan Kepala Desa menetapkan Peraturan Desa, (4) Pelaksanaan Peraturan Desa ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Tetapi sesungguhnya, eksistensi Badan Perwakilan Desa tersebut diatas, masih memberikan ruang leluasa kepada kekuasaan negara dan kelompok – kelompok kepentingan untuk bertindak “subyektif” terhadap fungsi maupun persyaratan menjadi anggota Badan Perwakilan Desa. Dua faktor ini setiap saat bisa membatasi dinamika lembaga pedesaan ataupun menghadang orang yang tidak disukai oleh penguasa.

Oleh sebab itu, dibandingkan dengan LMD versi UU Nomor 5 Tahun 1979 maupun Badan Perwakilan Desa versi UU No. 22 Tahun 1999, BPD berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 jauh lebih aspiratif terhadap keinginan rakyat untuk berdemokrasi. BPD terdiri dari tokoh panutan, pemuka pendapat (*opinion leader*) dan individu-individu lain yang kredibilitasnya diakui masyarakat desa, jadi bukan orang-orang desa yang “ditokohkan” oleh penguasa politik maupun pemerintah untuk membela kepentingan partainya. Oleh karena itu kecil kemungkinan kepala desa ataupun pihak-pihak yang berkepentingan di desa dapat memaksakan tokoh buatannya tersebut duduk sebagai anggota.

Dengan pola keanggotaan BPD yang aspiratif, maka semakin langka *opinion leader* buatan penguasa yang menjejali kepengurusan lembaga desa, dan kondisi ini tentu sangat kontras dengan potret LMD versi Orba yang didominasi oleh orang-orang yang sebenarnya menjadi onderdil mesin politik penguasa. Lebih substansial, mengingat kekuatan Badan Permusyawaratan Desa yang masif, rasanya mustahil jika kepala desa yang menjadi pengurus partai politik dapat leluasa memolitisasi birokrasi pemerintahan desa. Dengan demikian konklusinya, UU tentang Desa yang dituntut Parade Nusantara untuk ditetapkan tahun 2007, seyogianya memuat eksistensi BPD, hak kepala desa untuk menjadi pengurus politik dan memberikan kebebasan lembaga – lembaga masyarakat tanpa campur tangan pemerintahan sebagai upaya membangun demokratisasi di pedesaan.

C. Politisasi Birokratisasi Pedesaan

Masalah ketidaksetujuan terhadap kepala desa berpartai yang disuarakan oleh berbagai kelompok elite politik, umumnya dikaitkan dengan wacana politisasi birokrasi pemerintahan desa. Padahal sejalan dengan dinamika politik pedesaan yang ditandai oleh banyaknya partai politik yang membuka ranting di tingkat desa, maka ketakutan bahwa kepala desa mempolitisasi pemerintahan desa menjadi sesuatu yang tidak berdasar. Sebab situasi politik di era otonomi daerah tidak bisa dianalogikan dengan masa Orde Baru yang tidak pernah memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memiliki pengurus di tingkat desa. Dengan dalih *floating mass*, pemerintah



pada masa itu membatasi aktivitas politik masyarakat pedesaan, walaupun memberikan peluang sebesar – besarnya kepada Golongan Karya untuk menjalankan mesin politiknya melalui birokrasi pemerintahan desa. Padahal sekarang sesuai dengan UU 31 Tahun 2002, maupun yang sudah diperbarui yaitu UU No. 2 Tahun 2008, tentang Partai Politik, pasal 19 ayat (4) Dalam hal kepengurusan Partai Politik, dibentuk sampai tingkat kelurahan/ desa atau sebutan lain, kedudukan dan kepengurusannya disesuaikan dengan wilayah yang bersangkutan.

Dalam perspektif penguatan keseimbangan politik, tidak bisa dibantah bahwa sejak matinya konsep *floating mass*, partai politik bebas beroperasi di tingkat desa. Situasi ini membentuk struktur elite desa diwarnai dengan tokoh maupun aktivis partai politik yang memiliki posisi sangat kuat, bahkan dalam konteks tertentu, mereka yang umumnya memiliki akses ke anggota DPRD bisa menjadi kekuatan dominan yang tidak bisa dilawan oleh kelompok – kelompok yang tidak sepaham, malahan birokrasi pemerintahan desa juga tidak mampu berbuat banyak menghadapi kekuatan aktivis partai di pedesaan.

Hegemoni dari berbagai elite partai politik di pedesaan jika tidak diimbangi dengan keterlibatan kepala desa sebagai pengurus partai, lambat laun akan menempatkan pemerintahan desa hanya sebagai pelengkap dari sejumlah partai politik yang sarat dengan kepentingan mengeksploitasi sumber – sumber potensial desa, termasuk sumber konstituen dalam pemungutan suara di tingkat lokal maupun nasional.

Memperbolehkan kepala desa berpolitik bukan bermaksud membenturkan dalam konflik dengan pengurus partai politik lain yang ada di desa, tetapi justru memberikan kemandirian politik sebagai penyeimbang kekuatan partai – partai di pedesaan. Dalam wacana yang positif, partai politik memberikan kesadaran untuk berdemokrasi dan menjunjung tinggi kesetaraan dalam bernegara. Menurut pasal 11 UU No. 5 tahun 2008, pada prinsipnya Partai Politik sebagai sarana bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Partai Politik sebagai sarana penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat. Partai politik juga sebagai sarana penyerap, penghimpun dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara. Selain itu Partai Politik berfungsi sebagai sarana partisipasi politik warganegara Indonesia.

Jika kepala desa tidak berpartai sulit untuk memiliki kewibawaan politik dan akan berakibat mereka tidak bisa berpacu dengan dinamika politik masyarakat pedesaan. Padahal di era reformasi kenegaraan, politik merupakan salah satu faktor paling berperan dalam pluralisme kehidupan masyarakat desa. Oleh sebab itu bukan hal yang aneh, jika pemuka pendapat (*opinion leader*) pedesaan pada saat ini umumnya didominasi oleh aktivis partai politik.



Meskipun berbagai kalangan mengkritik aktivis partai politik, tetapi kenyataannya yang berkembang di pedesaan bahwa orang partai diasumsikan mau membela warga desa ketika berhadapan dengan kelompok kepentingan yang memaksakan kehendak. Dalam posisi ini, karena kepala desa bukan orang partai, maka sangat mungkin mereka tidak dihiraukan warganya, apalagi trauma masa lalu ketika kepala desa lebih banyak untuk membela orang – orang yang justru merusak sumber daya pedesaan.

Dalam perspektif politik, posisi kepala desa yang independen memang menciptakan beragam keterbatasan pada saat berhadapan dengan dominasi aktivis politik di pedesaan. Kepala desa akhirnya hanya berstatus sebagai orang kuat di atas kertas, tetapi tidak memiliki peranan yang berarti dalam membangun demokratisasi politik di akar rumput.

Selain itu, argumentasi para kepala desa yang membandingkan “mengapa bupati berhak menjadi pengurus partai”, ditolak oleh sejumlah kelompok dalam masyarakat dengan dalih “bupati tidak langsung berhubungan dengan masyarakat”, sehingga tidak menimbulkan implikasi negatif dalam pemerintahan kabupaten. Tentu saja pendapat ini tidak sepenuhnya dapat diterima, sebab secara faktual, ketika kepala desa tidak berpartai, bupati bisa dengan mudah menancapkan pengaruhnya langsung kepada kepala desa, melalui otoritas pejabat daerah di wilayahnya. Artinya bupati yang tidak berhubungan langsung dengan rakyat masih memiliki peluang untuk mempolitisasi birokrasi pemerintahan demi kepentingan partainya, melalui aparat pemerintahan di daerah.

Pejabat di daerah yang pegawai negeri sipil itu, seharusnya berdasarkan peraturan tidak boleh berpartai demi netralitas posisinya sebagai pelayan masyarakat. Dalam pasal 79 UU No. 32 Tahun 2004, disebutkan dalam kampanye, dilarang melibatkan hakim pada semua peradilan, pejabat BUMN/BUMD, pejabat struktural dan fungsionaris jabatan negeri, dan kepala desa. Selain itu pasangan calon kepala daerah dilarang melibatkan pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Namun kenyataannya mereka tidak lepas dari “bermain” politik demi untuk memperoleh jabatan dalam birokrasi. Para pejabat di daerah tersebut pada umumnya adalah mantan tim sukses bupati secara terselubung dalam pilkada, maka tidak terlalu sulit bagi bupati untuk menggerakkan mereka sebagai salah satu organ partai terselubung yang mampu mendukung berkembangnya partai politik bupati di wilayahnya.

Persekutuan antara bupati dan para pejabatnya dalam mengendalikan massa pedesaan adalah representasi dari upaya memberangus demokratisasi politik lokal sebagaimana yang dicita – citakan oleh Undang – Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jika jalannya pemerintahan di daerah selalu diwarnai oleh hegemoni politik “kepala daerah beserta pejabatnya”, maka secara substansial tidak

ada perbedaan yang signifikan, antara situasi politik pada masa pemerintahan Orde Baru dibandingkan dengan era otonomi daerah yang diklaim lebih demokratis dan menjamin kemandirian rakyat dalam aktivitas politik secara beradab.

Barangkali yang membedakan hanya terminologi ketertundukan terhadap struktur politik dari pemerintah yang berkuasa. Semasa Orde Baru, kepala desa beserta rakyatnya “yang tidak boleh berpartai” akan dimanfaatkan suaranya oleh hegemoni Golongan Karya sebagai pemain tunggal, dengan puncak piramida adalah presiden, sedangkan pasca reformasi, bupati dengan sejumlah otoritasnya berpotensi mengeksploitasi “status independen” kepala desa untuk kepentingan keberlangsungan kekuasaan maupun partai politiknya.

Dalam konteks politik, kepala desa dianggap sebagai sumber kekuatan yang tidak bertuan, maka hal yang lumrah jika bupati merasa paling berhak untuk memanfaatkan kepala desa sebagai subordinasi partai politik secara tersembunyi. Padahal dalam pasal 80 UU No. 32 secara tegas disebutkan, bahwa pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/ atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye.

Apapun alasannya yang perlu disikapi tanpa emosional dengan mengkaitkan trauma politik masa lalu, adalah kenyataan bahwa terdapat banyak peraturan yang tidak memungkinkan sebuah institusi politik maupun pemerintah menjadi organisasi tunggal yang bebas menjalankan mesin politiknya. Oleh karena itu, jika PP No. 72 Tahun 2005 itu direvisi dan memperbolehkan kepala desa sebagai pengurus partai politik, justru akan menciptakan situasi politik pedesaan yang transparan. Tidak ada yang perlu dikhawatirkan terjadinya mobilisasi politik untuk kepentingan kepala desa dan abaikan tentang konflik antar partai di desa, sebab pada era otonomi daerah yang dibanggakan para elit politik, munculnya perseteruan antar warga desa umumnya bukan dipicu oleh perbedaan orientasi terhadap partai politik, tetapi justru disulut oleh faktor stereotip maupun prejudice sosial terhadap kelompok – kelompok yang ada di pedesaan.

Mengingat dinamika politik dalam kehidupan masyarakat desa yang sangat kompleks, maka memperbolehkan kepala desa menjadi pengurus partai adalah salah satu upaya untuk mendorong kehidupan politik pedesaan yang demokratis tanpa mencurigai terus menerus gerakan politik kepala desa yang terselubung.

Memperbolehkan kepala desa berpolitik juga sebagai upaya memberikan kekuatan politik agar tidak terperangkap dalam dominasi para aktivis partai politik di pedesaan. Oleh sebab itu, selayaknya jika penolakan Mahkamah Agung terhadap keinginan kepala desa bukan akhir dari tuntutan kepada pemerintah, sebab masih terbuka upaya maupun kesempatan bagi para kepala desa untuk mengajukan *executive review* maupun tindakan – tindakan lain yang lebih baik serta masih dalam koridor demokratisasi politik di Indonesia.

Secara sederhana, berdasarkan uraian tersebut diatas dapat disimpulkan, jika kepala desa dipenuhi kesejahteraannya dan diperbolehkan menjadi pengurus partai politik, maka diharapkan mampu membatasi kecenderungan untuk mencari penghasilan di luar koridor yang diperbolehkan oleh peraturan, Posisi kepala desa yang berpartai juga dapat membatasi tindakan bupati yang gemar mengeksploitasi kepala desa sebagai mesin politiknya. Disisi lain, orientasi politik kepala desa yang dijamin legalitasnya oleh suatu peraturan, menjadikan mereka tidak perlu lagi sebagai pendukung partai politik secara terselubung sebagaimana kecenderungan sekarang.

Bab 10

Revitalisasi Pertanian dan Transparansi Informasi

Dalam pidato kenegaraan tanggal 16 Agustus 2006, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengemukakan, tentang perlunya revitalisasi pertanian, sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Program yang tepat dalam situasi perekonomian yang menyodorkan kalkulasi keberhasilan namun belum dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat, terlebih lagi bagi sebagian warga di desa – desa pertanian, mereka menilai bahwa pergantian demi pergantian dalam pemerintahan belum mampu untuk meningkatkan taraf hidup yang layak sesuai harapan.

Oleh sebab itu, pemerintah dan sejumlah elite politik pendukungnya, mestinya tidak emosional jika menanggapi akumulasi kritik dari berbagai pihak, yang menyoroti tentang kemiskinan di pedesaan. Selain itu, seyogianya juga tidak terlalu gegabah untuk mempertahankan asumsi angka – angka yang sungguh luar biasa perkembangannya, tetapi disisi lain bagi masyarakat yang mengharapkan pemulihan ekonomi, ibarat menunggu godot yang tiada kunjung tiba. Terlepas dari persoalan kesejahteraan yang belum kunjung dinikmati oleh masyarakat pedesaan, tetapi pidato Presiden SBY selama 73 menit, salah satu masalah yang menarik adalah, upaya untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat melalui revitalisasi pertanian. Pengungkapan persoalan pertanian yang menyita waktu sekitar kurang lebih lima menit, menunjukkan bahwa, sesungguhnya pemerintah memiliki kepedulian terhadap persoalan bagi sebagian besar masyarakat Indonesia yang agraris.

A. Penguatan Basis Pertanian

Mengupayakan kembali perlunya diperkuat basis pertanian, adalah langkah tepat bagi pemerintahan Kabinet Indonesia Bersatu. Tetapi persoalannya, upaya merevitalisasi pertanian pasca reformasi kenegaraan harus dipilih program yang tepat dan sejalan dengan koridor demokratisasi politik di lingkungan petani pedesaan. Harus diakui, bahwa komunitas petani adalah basis sosial kultural dan politik dalam struktur masyarakat Indonesia. Mereka memiliki potensi besar sebagai sumber kekuatan politik yang dinamik, bahkan jika diorganisasikan dengan baik, bisa mempengaruhi jalannya kekuasaan dalam dinamika politik lokal maupun nasional. Namun demikian, meski petani mampu memberikan kontribusi besar dalam politik kekuasaan negara, tetapi

kesejahteraan yang dimiliki petani umumnya sangat memprihatinkan dan terperangkap dalam kemiskinan struktural.

Kemiskinan merupakan realitas dari sebagian besar masyarakat pertanian di Indonesia, namun kondisi ini bukan kesalahan mendasar dari sikap atau perilaku petani yang sering dikritik tidak produktif, lamban, bersifat fatalistik, sebab biang keladi dari penderitaan tersebut adalah keterlibatan berbagai pihak yang mengeksploitasi petani secara sosial – ekonomi. Sebuah pernyataan klise dan sering dikemukakan oleh berbagai pihak, tetapi masih sangat relevan dalam situasi pasca reformasi yang seharusnya mengedepankan demokratisasi terhadap semua bidang kehidupan masyarakat.

Dalam upaya revitalisasi pertanian, yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah melenyapkan pola – pola eksploitasi ekonomi di wilayah atau desa – desa pertanian melalui kebijakan penetapan kawasan industri yang konsisten, untuk melindungi siklus sosial ekonomi petani dan lingkungannya. Dengan dukungan media yang memanfaatkan teknologi komunikasi, masalah kemiskinan merupakan potret nyata dari suatu negara dalam perpektif negara lain. Menurut Caroline Thomas (dalam Baylis dan Smith, 2006: 648), pada intinya kemiskinan telah menjadi isu global di negara – negara sedang berkembang dan harus ditangani oleh pemerintah dengan dukungan lembaga – lembaga internasional. Artinya, jika pemerintah harus menangani kemiskinan secara serius karena persoalan tersebut sudah menjadi perhataan internasional maupun opini publik internasional.

Penanganan kemiskinan di lingkungan petani, sangat penting mengingat kawasan pedesaan adalah kawasan potensial untuk menanamkan modal ataupun membuka usaha. Pengawasan terhadap maksimalisasi produktivitas lahan harus memperoleh perhatian ekstra ketat. Ini dilakukan demi menghindari tindakan semena – mena pemilik modal yang tidak pernah kenyang untuk menggusur lahan pertanian. Disamping itu, pemerintah dan sejumlah entitas yang berkepentingan di pedesaan harus tetap menghargai siklus sosial – ekonomi pedesaan. Mempertahankan pola kehidupan sosial ekonomi desa secara beradab, diharapkan mampu melawan budaya konsumtif, sehingga masyarakat desa, akan tetap menjaga lahan pertanian sebagai aset sosial ekonomi yang tidak mudah untuk dipindahtangankan. Dalam perspektif pembangunan desa yang manusiawi, sesungguhnya petani tidak mudah dikuasai oleh kekuatan – kekuatan ekonomi yang cenderung mengabaikan nilai – nilai sosial pedesaan yang harmonis.

Pembangunan kawasan pedesaan dengan revitalisasi pertanian, juga harus tetap mengakui eksistensi lembaga pertanian yang dibentuk berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dalam wujud kelompok – kelompok sosial dan ekonomi yang tidak diorganisasikan oleh pemerintah. Mengutip pendapat Vernan Ruttan, ahli pembangunan pedesaan, bahwa “munculnya lembaga – lembaga pedesaan yang tidak

sinkron dan dipaksakan oleh pemerintah dan sejumlah pihak yang berkepentingan di kawasan pertanian, justru akan mengakibatkan petani sulit berkembang”. Berpijak pada pernyataan itu, pemerintah seyogianya memberikan hak hidup institusi yang tumbuh di lingkungan petani, melalui prinsip demokratisasi berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Bukan sebaliknya memaksakan lembaga formal dalam kontrol kekuasaan negara, yang belum tentu disukai petani sebagaimana model komunikasi kelompok tani pada masa lalu, yang cenderung menetapkan sederetan kewajiban kepada petani dengan dalih kepentingan pembangunan.

Padahal sejalan dengan reformasi politik di Indonesia, kekuasaan negara beserta lembaga – lembaga sebagai sub – ordinat pemerintah, bukan satu – satunya sebagai sumber informasi yang dipercaya oleh masyarakat desa. Mereka memiliki sejumlah sumber informasi yang berakar kepada faktor sosial budaya maupun politik. Artinya, yang dipercaya adalah pemuka masyarakat yang sering bertindak pula sebagai *opinion leader* pedesaan, dan tokoh – tokoh partai politik di tingkat desa, yang pada masa pemerintahan Orde Baru, secara seragam harus berafiliasi untuk mendukung hegemoni politik partai yang berkuasa.

B. Transparansi dan Kredibilitas Sumber Informasi

Dalam pendekatan komunikasi, kredibilitas sumber informasi ataupun saluran komunikasi merupakan salah satu faktor yang mendukung terciptanya komunikasi yang efektif. Jika seseorang memiliki kredibilitas yang relatif tinggi dibandingkan beberapa sumber atau saluran lainnya, maka apa yang datang dari orang tersebut lebih mudah diterima oleh individu ataupun kelompok lain. Dikemukakan oleh Hovland, Janis dan Kelley (1953), seorang komunikator diterima sebagai suatu sumber pernyataan yang tegas dan valid. Sifat dapat dipercaya merupakan tingkat kepercayaan dalam tujuan komunikasi yang mempertimbangkan kebenaran.

Sementara itu Kincaid dan Schramm (1987: 111) berpendapat, “kredibilitas atau mempercayai adalah tindakan penerima informasi yang digunakan bersama sebagai hal yang sah dan benar”. Mempercayai juga berarti menerima ketulusan orang yang menggunakan informasi bersama – sama. Dengan begitu terdapat dua hal yang dipercaya yaitu dipercayainya pesan atau informasi dan dipercayainya sumber pesan tersebut. Semua penting untuk menjelaskan perbedaan antar kedua sifat dipercayai tersebut.

Dalam penelaahan Rogers dan Svenning (1969 : 169), “persoalan dipercaya atau tidak dipercaya merupakan hal yang sangat penting jika tujuannya untuk mengubah kepercayaan dari seseorang maupun kelompok mengenai lingkungan dimana mereka hidup”. Berlaku atau tidaknya suatu kepercayaan tergantung dari keyakinan serta adanya kesesuaian dengan nilai yang dimiliki. Kepercayaan ini lebih bersifat tradisional yang diwariskan dari masa silam. Menurut Rogers dan Svenning (1969: 217), “Nilai

sering mendapat dukungan tokoh dan pemuka pendapat yang dihormati dalam suatu masyarakat”. Para tokoh dan pemuka masyarakat yang disegani berupaya untuk melembagakan nilai tradisional yang dimiliki.

Berbagai penelaahan tentang kredibilitas, khususnya di lingkungan masyarakat tradisional, menunjukkan pada sifat subyektivisme dan merujuk pada nilai kebenaran yang diyakini setiap individu maupun kelompok. Asumsi nilai dan kebenaran tersebut melekat pula dalam pandangan Kincaid dan Schramm (1987 : 34), yang menyatakan : Ukuran untuk menilai dipercayai atau tidaknya sumber suatu pesan adalah : (1). Kecakapan dan kompetensinya mengenai persoalan yang bersangkutan dengan masalah pedesaan; (2). Sampai seberapa jauh sumber itu dapat dipercayai untuk mengatakan kebenaran; (3). Kadang – kadang juga dinilai kedinamisan sumber yang dimaksud, juga dinilai semangat dan sikap ketulusannya yang nampak pada saat informasi digunakan bersama.

Sepanjang seorang pemuka pendapat tradisional memiliki sifat tersebut diatas; juga martabat dan kedudukannya dalam masyarakat, dia masih terus dipercaya. Tetapi jika seorang pemuka pendapat sudah tidak dipercaya selalu ada cadangan pemuka pendapat lain untuk menggantikannya.

Subyektivitas kredibilitas semakin nyata dalam hubungan antara individu maupun kelompok yang berbeda secara kultural. Dijelaskan oleh Samovar dan Porter (1991 : 274 – 279) : Sumber pesan atau individu yang berbeda secara kultural sulit untuk melakukan interaksi dan komunikasi yang efektif karena adanya : perbedaan tujuan berkomunikasi, etnosentrisme, ketidakpercayaan (*lack of trust*), penarikan diri (*withdrawal*), ketiadaan empati, *stereotype* dan struktur kekuasaan.

Mendukung pernyataan itu, Michael L. Ray (1973 : 147) berpendapat, “sikap percaya dan sifat dapat dipercaya dibedakan dalam tiga zona yaitu penerimaan, non komitmen dan penolakan”. Isu yang sesuai dengan pengetahuan yang telah ada mungkin diterima, sedangkan isu yang berada di luar ruang kehidupan seseorang akan ditolak. Sementara isu yang terdapat diantara kedua ekstrim ini akan jatuh pada zona nonkomitmen, misalnya isu yang keterlibatannya rendah dan tidak banyak menarik perhatian partisipan dalam suatu situasi komunikasi.

Pengkajian terhadap eksistensi kredibilitas sering masuk dalam wacana yang dinamis, seperti diungkapkan De Vito (1987:78) yang mengemukakan berbagai jenis kredibilitas yaitu : (1) Kredibilitas awal (*initial credibility*), adalah sejauh mana komunikator diakui sebelum komunikasi aktual dimulai, tanpa memperhatikan siapa yang kita ajak bicara atau tulisan siapa yang kita baca, sumber harus sudah terlihat kredibilitasnya. Kerap kali awal ini merupakan suatu fungsi penghargaan atau posisi individual. (2) Kredibilitas perolehan (*derived credibility*) merupakan kredibilitas yang diterima seorang pendengar yang didasarkan pada apa yang terjadi selama menghadapi komunikasi; (3) Kredibilitas terminal (*terminal credibility*), adalah kredibilitas yang

dimiliki komunikator setelah interaksi komunikasi selesai. Kredibilitas terminal ini merupakan suatu produk dari kredibilitas awal dan kredibilitas perolehan. Berdasarkan pada kredibilitas awal dan kredibilitas perolehan tersebut maka terbentuk kredibilitas terminal.

Dalam berbagai tulisan ilmiah komunikasi, komunikator sering disamakan dengan sumber pesan, komunikasi sebagai tingkah laku antar personal, dapat efektif mengubah sikap khalayaknya tergantung kepada kredibilitas komunikator. Ada sejumlah penelitian yang menunjukkan bahwa keefektifan komunikasi banyak ditentukan oleh ciri komunikator seperti kredibilitas, daya tarik dan afiliasi kelompok. Penelitian Hovland dan Weiss (dalam Krech, Crutchfield dan Ballachey, 1962 : 231) menunjukkan : komunikator sebagai sumber informasi yang memiliki tingkat kepercayaan tinggi lebih mampu untuk merubah sikap dan memberikan pemahaman dibanding dengan komunikator yang mempunyai tingkat kepercayaan rendah di mata khalayaknya.

Kepercayaan yang tinggi biasanya terkait pula dengan karakteristik individual, isi pesan, hubungan dengan kelompok – kelompok yang memiliki kesamaan nilai sosial kultural, dan situasi yang terkait pada saat dilakukan komunikasi. Faktor tersebut tidak bersifat mutlak sebab sejalan dengan perubahan, maka aspek kepentingan individual juga memegang peran yang penting.

Merujuk kepada kompleksitas tentang kredibilitas sumber informasi ataupun sumber pesan, lembaga – lembaga pertanian sebagai sub-ordinat pemerintah, tidak bisa lagi memposisikan sebagai sumber informasi satu – satunya yang harus dipercaya oleh masyarakat di desa pertanian.

Dengan demikian, revitalisasi pertanian harus bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup petani secara konsisten, bukan upaya membangun kembali kredibilitas jaringan politik pemegang kekuasaan di pedesaan, melalui pembentukan kelompok tani dan penguatan peran politik penyuluh pertanian. Jika ini yang terjadi, dikhawatirkan program revitalisasi pertanian hanya sekadar membuka akses pemerintah terhadap kepentingan politik pedesaan. Sebab melalui politisasi birokrasi desa, para penyuluh pertanian yang seharusnya memberikan informasi ataupun membekali kemampuan teknis tentang strategi peningkatan produktivitas pertanian kepada petani, lambat laun akan bergeser menjadi corong kekuatan politik pemerintah yang mematok target untuk mendukung persaingan politik di tingkat lokal maupun nasional.

Sebenarnya, dalam perspektif komunikasi pembangunan pedesaan, program revitalisasi pertanian yang ideal adalah keterbukaan informasi seputar bantuan, modal, subsidi, pembangunan wilayah dan berbagai fasilitas lain yang sangat dibutuhkan petani kecil. Namun di sisi lain, jika revitalisasi pertanian ternyata lebih berbau politis ketimbang upaya yang sungguh – sungguh untuk meningkatkan kesejahteraan petani, maka sulit untuk mencapai keberhasilan, sebab petani pasca reformasi memiliki

102 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

hubungan yang kohesif dengan berbagai sumber informasi alternatif yang sering mempunyai pendapat berbeda dengan pemerintah. Oleh sebab itu, sangat wajar seandainya petani memiliki keberanian menolak program revitalisasi pertanian yang dipolitisir untuk kepentingan sejumlah elite politik dalam pemerintahan.

Bab 11

Exxon Mobil dan Pemuka Pendapat Lokal

Badan Musyawarah DPR RI akhirnya memutuskan, tetap melanjutkan proses pengusulan hak angket Blok Cepu dan akan membicarakan lebih lanjut masalah itu pada tanggal 23 Mei 2006. Disisi lain berbagai kelompok masyarakat juga masih terus mempersoalkan penunjukan ExxonMobil sebagai pengelola Blok Cepu. Namun sebaliknya, masyarakat setempat di Blok Cepu sepertinya tidak peduli terhadap pro dan kontra seputar perdebatan itu, mereka justru bersuka cita menyambut kehadiran ExxonMobil sebagai perusahaan yang diharapkan bisa memberikan kesejahteraan kepada warga desa.

Masyarakat di sekitar Blok Cepu yang umumnya buruh tani boleh saja berandai – andai tentang kemelimpahruahan ekonomi jika ExxonMobil beroperasi, tetapi selayaknya jangan terburu nafsu, sebab banyak contoh faktual, bahwa beroperasinya perusahaan multinasional di wilayah pedesaan tidak secara signifikan berdampak pada kesejahteraan masyarakat setempat. Ramalan teori tetesan ke bawah yang sering dipakai sebagai acuan para perencana pembangunan seringkali justru meleset berbalik arah menjadi bentuk eksploitasi sumber alam yang dilakukan oleh pemilik modal yang menanamkan investasi di desa.

A. Industri di Pedesaan dan Karakter Agraris

Sepertinya sudah merupakan kelaziman, jika kehadiran industri di pedesaan, “seperti halnya ExxonMobil di Blok Cepu”, pada awalnya disambut dengan antusias oleh masyarakat setempat karena kesempatan untuk bekerja di perusahaan terbuka lebar, meski hanya mengandalkan tenaga saja. Namun sesuai dengan karakteristik kultural masyarakat pedesaan, mereka cenderung memposisikan bekerja di pabrik mirip dengan kegiatan sektor agraris yang bisa mengatur waktu sendiri dengan semangat kolektivitas. Tentu saja perilaku ini tidak sejalan dengan aturan perusahaan yang memiliki jadwal ketat dengan kejelasan tugas. Akibat ketidaksamaan budaya kerja tersebut, maka sebagian besar buruh pabrik masyarakat setempat lebih banyak yang memutuskan berhenti kerja dan memilih bekerja sektor informal di sekitar pabrik dengan penghasilan yang tetap rendah.

Merekapun, sudah bisa diduga, tidak ikut larut dalam suka cita menikmati melimpahnya kesejahteraan dari perusahaan di wilayahnya dan kemakmuran hanyalah angan – angan belaka. Di sisi lain, pabrik tidak pernah mengenal kenyang untuk menangguk keuntungan dan mengeksploitasi sumber daya alam sambil terus menghipnotis masyarakat setempat dengan menebarkan simbol baru yang menjunjung tinggi budaya material.

Demi mengimbangi budaya material yang merajalela, jalan pintas yang lazim dilakukan oleh masyarakat adalah menjual tanah kepada pemilik modal. Orientasi ekonomi masyarakat pedesaanpun yang semula menjaga harmonisasi lahan pertanian dengan moralitas sebagai ikon ekonomi desa tergeser oleh orientasi ekonomi pabrik yang progresif, spekulatif dan efisien. Persepsi tentang tanah hanya dititik beratkan pada aspek komersialisasi dan tidak lagi terkait dengan unsur historis yang dikelola dengan sentuhan peribadatan. Dinamika kehidupan pabrik berjalan dinamis, sementara masyarakat desa yang sudah tidak bertanah berjalan tertatih - tatih sekadar bertahan hidup, berharap belas kasihan dari para pemegang otoritas perusahaan untuk sekadar memberikan bantuan yang lebih banyak bersifat konsumtif.

B. Perhatian Terhadap Masyarakat Setempat

Tentunya potret buram beroperasinya industrialisasi di pedesaan seperti itu tidak diharapkan terjadi di Blok Cepu. Mengutip penelaahan Cardoso (dalam Soewarsono dan So, 2003) “munculnya perusahaan multi nasional, penyebaran industri pada modal ke negara pinggiran, dan pembagian kerja internasional baru bertanggungjawab terhadap karakteristik baru yang lahir dalam proses pembangunan negara Dunia Ketiga”. Dalam batas – batas tertentu, kepentingan modal asing harus sesuai dengan kemakmuran negara pinggiran.

Oleh sebab itu selayaknya jika ExxonMobil melakukan upaya untuk menyejahterakan dengan memberdayakan masyarakat setempat melalui pendidikan formal maupun informal dengan memberikan pelatihan kemampuan teknis sesuai dengan kebutuhan perusahaan. Sudah barang tidak disertai dengan anggapan bahwa masyarakat desa adalah komunitas *indolent*-lamban yang memiliki sederetan karakteristik negatif penghambat perubahan berpikir ke arah lebih baik.

Faktor lain yang perlu menjadi perhatian ExxonMobil bahwa sejalan dengan reformasi politik di Indonesia, masyarakat desa tidak mudah untuk direpresi oleh aparat pemerintah maupun tokoh lokal yang dibentuk “untuk kepentingan perusahaan”, sebab mereka, memiliki hubungan yang erat dengan pemuka pendapat yang berada di luar kekuasaan negara, terbiasa berbicara tentang berbagai masalah yang dihadapi dengan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), dan masyarakat desa juga sangat mempercayai media massa sebagai sumber informasi yang menyuarakan ketidakadilan.

Mengutip pendapat Rivers, Jensen dan Peterson (2003), yang menelaah tentang peranan media dan demokrasi, pada intinya, media mendorong semua orang yang

memiliki hak suara, merasa ikut berkepentingan terhadap jalannya pemerintahan. Dalam konteks inilah, media sangat penting untuk menjaga sistem politik, juga menjadi sumber informasi dan pendidikan, sumber nilai budaya baru, sekaligus sumber hiburan. Sedangkan Anokwa Lin dan Sulwen (2003:216), menegaskan, “kebebasan pers memberikan peluang untuk menumbuhkan demokratisasi dalam suatu negara”. Secara sederhana dapat disimpulkan bahwa media memberikan pelajaran kepada masyarakat untuk menjalankan demokrasi secara universal, bukan ditafsirkan sepihak oleh yang berkepentingan.

Pada hakikatnya, eksistensi media, independensi opinion leader pascareformasi dan peran Lembaga Swadaya Masyarakat, merupakan penguat bagi masyarakat setempat untuk melakukan perlawanan terhadap praktek – praktek perusahaan yang tidak menghiraukan masyarakat setempat, sebagai komunitas yang sesungguhnya memiliki hak untuk menikmati sumber daya alam yang dimiliki. Dalam konteks globalisasi, pembagian kerja internasional yang timpang dan hanya menguntungkan negara – negara industri, harus segera diakhiri oleh ExxonMobil di Indonesia.

Bab 12

Rating TV dan Khalayak di Daerah

Dalam berbagai diskusi yang membicarakan tentang mutu siaran televisi, biasanya muncul pendapat yang menghendaki acara televisi yang bermutu dan bernilai positif bagi pendidikan masyarakat pada umumnya. Namun persoalannya, televisi jauh lebih mengunggulkan popularitas sebuah acara televisi dibandingkan dengan berupaya untuk memberikan tontonan yang dinilai bermuatan positif bagi pendidikan maupun pengetahuan khalayak.

Popularitas sebuah acara televisi yang ditonton oleh banyak orang, didasarkan kepada sistem rating kepemirsaaan. Orientasi sistem rating, merujuk kepada aspek kuantitatif sebagai patokan untuk mengukur tingkat popularitas sebuah acara televisi. Lembaga rating yang menjadi referensi pengelola televisi di Indonesia adalah AGB. Nielsen. Sebagai lembaga pemeringkat rating, selama ini tidak ada yang bisa menandingi. Karena itu seolah – olah AGB Nielsen adalah lembaga tunggal yang melakukan rating kepemirsaaan acara televisi. Implikasinya, para pengelola layar kaca lebih banyak tunduk terhadap rating AGB. Nielsen, dibandingkan dengan upaya untuk memberikan tontonan bermutu yang diasumsikan mampu menunjang kecerdasan bangsa dalam perspektif ideal. Para pekerja televisi, selalu cemas menunggu hasil rating AGB Nielsen yang secara rutin dikeluarkan setiap minggu bahkan setiap hari. Sesungguhnya kita tidak mempersoalkan tentang metodologi penetapan sampel ataupun proses akademis yang diterapkan oleh lembaga rating paling populer itu. Namun secara esensial, hasil kerja Nielsen adalah gambaran faktual tentang animo masyarakat terhadap jenis tayangan di sejumlah stasiun televisi.

Keunggulan lembaga rating yang menonjolkan kuantitas itu, memperoleh saingan dari kumpulan organisasi, yang terdiri terdiri dari Yayasan Sain, Estetika dan Teknologi (SET), TIFA dan beberapa lembaga independen lainnya, yang melakukan survei dengan menilai kualitas acara televisi (Kompas, 8 Juni 2008). Respondennya adalah orang – orang yang ditetapkan secara sengaja. Mereka dianggap tahu menilai secara kritis terhadap film yang bermutu, dan sejumlah atribut lain yang intinya menunjukkan bahwa mereka adalah kelompok terpelajar.

Sejalan dengan pemeringkatan kualitas Yayasan SET dan kelompoknya, Kompas juga melakukan survei pemeringkatan acara televisi, yang hasilnya tidak jauh berbeda.

(Kompas, 22 Juni 2008). Intinya, tayangan bermutu harus berisi informasi yang mendidik, realistis, bisa menambah pengetahuan dan sejumlah atribut ideal lainnya yang bermanfaat bagi masyarakat, sebagaimana pada program - program berita dan talkshow yang mengeksplorasi sisi kehidupan manusia serta menciptakan empati sosial. Sedangkan acara sinetron dan gosip artis yang mendominasi sebagian besar tayangan televisi, tidak menjadi pilihan kelompok kritis yang bisa menilai mutu acara televisi.

Namun demikian, bisa dipastikan bahwa pemeringkatan Yayasan SET dan survei Kompas tidak akan dihiraukan oleh sebagian besar stasiun televisi. Bisa jadi memang menjadi pembicaraan hangat, tetapi mereka tidak berdaya melawan ideologi pasar yang mendominasi orientasi stasiun televisi. Dengan demikian tetap saja tidak akan mampu menggoyahkan posisi pemeringkatan AGB. Nielsen yang mengunggulkan kuantitas dan bisa menarik para pemasang iklan.

Mencermati hasil pemeringkatan AGB. Nielsen, Yayasan SET dan Kompas, yang menjadi keprihatinan disini adalah, jumlah khalayak televisi terbesar yang ada di Indonesia justru sering dilupakan. Mereka adalah masyarakat desa yang tersebar di seluruh penjuru tanah air. Paradigma mengkaitkan televisi secara elitis dengan responden kelompok terdidik, kritis ataupun masyarakat perkotaan yang adaptif terhadap teknologi seperti responden purposif dari AGB, ternyata mendominasi model pemeringkatan maupun survei kualitatif acara televisi. Padahal sejalan dengan perkembangan teknologi komunikasi dan demokratisasi informasi, maka masyarakat desa, termasuk yang memiliki pendidikan alakadarnya, taruhlah hanya lulus Sekolah Dasar, tetap mampu menilai dengan kritis sebuah tayangan televisi tanpa terperangkap oleh gencarnya tayangan televisi yang menjual mimpi.

A. Kekuatan Media

Jika meruntut pada perkembangan teori yang memposisikan kekuatan media, eksistensi sikap masyarakat pedesaan yang notabene didominasi oleh petani itu tidak mengherankan. Sebab pada tulisan – tulisan awalnya, Wilbur Schramm (1964:67) mengatakan ”peranan media massa dalam pembangunan adalah sebagai agen perubahan sosial (*Agent of Social Change*)”. Letak peranan media massa adalah membantu mempercepat proses peralihan masyarakat yang tradisional menjadi masyarakat yang modern. Dukungan dikemukakan pula oleh McQuail (1984:4) yang menyatakan “media massa paling banyak digunakan untuk menimbulkan perubahan dalam program pembangunan bersekala besar”.

Dominasi media massa tampak menonjol melalui penelaahan terhadap teori peluru (*bullet theory*) atau teori jarum suntik (*hypodermic needle theory*) sebagaimana dikemukakan oleh Hernando Gonzales (dalam Jahi, 1988:7), yang menandakan bahwa, “media massa dianggap sangat perkasa , dengan efek yang langsung dan segera pada masyarakat”. Komunikator menggunakan media massa untuk menembaki khalayak

dengan pesan – pesan persuasif yang tidak dapat mereka tahan. Menyinggung teori peluru DeFleur dan Rokeach (1989:163) menyebutkan, "pesan – pesan dari media massa ibarat peluru ajaib yang mempunyai kekuatan besar dalam komunikasi massa".

Penelitian tentang pengaruh langsung media massa terhadap khalayaknya pada perkembangannya kurang berperan ketika hasil berbagai penelitian menunjukkan bahwa pesan yang disebarkan melalui media massa tidak langsung ke khalayaknya tetapi melalui seorang pemuka pendapat (*opinion leader*). Hasil penelitian ini memunculkan model komunikasi dua tahap (*two step flow model*), yang pada intinya tahap pertama dari sumber informasi ke pemuka pendapat, sedangkan tahap kedua adalah dari pemuka pendapat disebarkan kepada khalayaknya.

Namun secara umum, pengaruh televisi di masyarakat tetap signifikan hingga sekarang, menurut Vivian (2008: 224), televisi sebagai medium dengan efek besar terhadap orang dan kultural dan juga terhadap media lain, sekarang televisi adalah medium massa dominan untuk hiburan dan berita" Peran televisi dalam menarik perhatian bangsa pada soal – soal serius sejak tahun 1962 masih berlangsung hingga sekarang dalam mempengaruhi publik. Bahkan dalam penelaahan Vivian di Amerika, jumlah waktu yang digunakan oleh orang untuk menonton televisi sama dengan jumlah waktu yang dihabiskan orang dahulu dalam kegiatan membaca untuk mencari informasi.

Sementara itu, munculnya siaran berita malam di televisi, menjadikan faktor utama dari menghilangnya koran sore. Kebanyakan koran sore beralih menjadi koran pagi. Televisi juga merebut pengiklan majalah bertiras besar seperti *Life*, dan memaksa perusahaan majalahnya untuk melayani segmen yang lebih kecil dari audience massa yang tidak bisa dilayani oleh televisi. Radiopun kehilangan *audience* dan pengiklan yang telah dinikmati sejak tahun 1920 an. Implikasi lain terhadap film, pembuat film akan merancang proyeknya baik untuk layar lebar maupun untuk ditayangkan ulang di televisi melalui jaringan dan untuk video rental. Secara esensial, meskipun muncul keraguan terhadap kekuatan televisi, tetapi kenyataannya televisi dengan segala bentuknya, termasuk televisi kabel, WebTV, Tv yang dilengkapi dengan alat perekam acara seperti Tivo dan aneka bentuk lain yang berbasiskan kepada teknologi komunikasi – informasi.

B. Tayangan Bermutu

Sesungguhnya, aneka acara di layar kaca yang mereka saksikan hanyalah sekadar keterpaksaan, karena memang tidak ada acara lain yang bisa memenuhi kebutuhan mereka. Meski demikian, bukan berarti acara dari desa ke desa era Orde Baru harus dimunculkan lagi. Sebab, harapan mereka adalah, televisi benar – benar mampu memberikan pendidikan, pengetahuan dan perlindungan yang bermanfaat untuk mendorong tercapainya kesejahteraan masyarakat di berbagai daerah, khususnya pedesaan.

Mereka merindukan tayangan bermutu dalam perspektif pedesaan, seperti strategi mengeksplorasi potensi alam, perlindungan usaha pedesaan, manajemen usaha kecil di bidang pertanian, perikanan dan usaha di akar rumput lainnya yang divisualisasikan menarik, tanpa menggurui. Harus diakui, dalam kerangka budaya meteralisme, acara semacam ini sangat langka. Kalaupun mereka disuguhi dengan program berita yang diklaim sebagai sumber informasi bermutu, bahkan sebagai unggulan dalam survei kualitas, ternyata bagi warga pedesaan tidak ada hal menggembirakan, yang bisa membuat mereka memiliki peluang untuk hidup lebih baik.

Kalaupun ada berita hebat, seputar kemajuan - kemajuan luar biasa yang diklaim sepihak oleh sejumlah elite dan berbagai kelompok kepentingan. Tetapi faktanya, orang - orang desa tidak ikut merasakan, apalagi menikmati. Dengan kata lain, mengutip pendapat Denis MacQuail (2004), dalam teori hegemoni media, bahwa "konsep dominasi ataupun pemaksaan pandangan secara langsung terhadap kelas yang lebih lemah melalui media, tidak berhasil dalam mempengaruhi khalayak".

Di era kebebasan informasi, ketika stasiun televisi memiliki aneka ragam acara yang menarik, maka berita yang mengunggulkan kemajuan secara sepihak yang tidak dinikmati oleh rakyat, sangat mungkin tidak ditonton oleh masyarakat. Sebab demokrasi mencari dan menyalurkan informasi sepenuhnya ada pada khalayak, sebagaimana pendapat Blumler dan Katz (dalam Ruben, 1992:29) yang sudah sangat umum dalam perspektif komunikasi massa, menegaskan bahwa, "dalam proses komunikasi massa, pemuasan kebutuhan informasi sepenuhnya terletak pada khalayak". Dalam paradigma efek media, Raymond A. Bauer, mengungkapkan khalayak adalah robot yang pasif berkepala batu (*obstinate audience*) yang akan mengikuti pesan bila pesan itu menguntungkan mereka.

Berbagai kemasan informasi dalam bentuk warta berita, dianggap sebagai sandiwara ataupun akrobat politik, bahkan dalam pesimisme dianggap sebagai pembohongan belaka. Sinyalemen ini sejalan dengan pendapat Daniel Lerner dalam penelitiannya di negara - negara sedang berkembang, bahwa "sebagian besar masyarakat desa, dalam kisaran 62 % - 86 %, jengkel, menyesal dan marah terhadap berita tentang masalah yang dihadapi oleh negara". Pada konteks ini, wajar jika masyarakat kawasan rural, lebih menyukai acara yang membawa ke alam mimpi. Alasannya, "daripada melihat ketidakpastian, lebih baik sekalian menonton kebohongan". Ungkapan semacam ini bukan aneh, dan sudah merasuki masyarakat akar rumput di pedesaan.

Artinya, warga pedesaan sesungguhnya sadar, bahwa tayangan yang membawa mimpi, itu tidak rasional, jauh dari kondisi yang mereka alami, namun terpaksa ditonton, daripada mereka menyaksikan program berita yang berisi retorika elite yang tidak kunjung membawa kesejahteraan. Jadi, jika mau jujur, sudah selayaknya, lembaga - lembaga yang peduli terhadap tayangan televisi bermutu, melakukan pemeringkatan kualitas dengan meneliti persepsi masyarakat desa terhadap tayangan televisi. Jangan

remehkan mereka yang semakin kritis setelah Indonesia memasuki era kebebasan pers dan demokratisasi informasi. Namun yang menjadi persoalan disini, khalayak pedesaan diasumsikan sebagai entitas yang tidak mampu memberikan kontribusi keberlangsungan sebuah acara stasiun televisi. Mereka sepertinya tidak dihiraukan oleh para pemeringkat acara televisi maupun para penyandang dana penelitian.

Padahal jika tidak selalu terperangkap dalam jerat komersial, kemauan masyarakat desa tetap harus diakomodasikan dengan menyediakan tayangan yang sesuai dengan karakter mereka. Stasiun televisi, sejatinya memiliki kepedulian untuk membangkitkan kepercayaan, kebanggaan dan kebersamaan warga pedesaan sebagai sesama anak bangsa. Bukan sebaliknya, memposisikan masyarakat desa hanya sebagai penonton dari aneka tayangan yang mengeksplorasi mimpi dan nilai konsumerisme.

Bab 13

Komunikasi, Petani dan Perubahan Sosial

Komunikasi dalam konteks perubahan sosial di lingkungan petani, sering diposisikan sebagai faktor yang mendukung ide perubahan melalui penyebaran simbol – simbol untuk mempengaruhi masyarakat tradisional, agar mau menerima perubahan yang dikehendaki. Simbol – simbol yang digunakan dalam komunikasi menciptakan berbagai makna yang berbedadalam persepsi individual maupun kelompok yang berinteraksi. Barnlund (dalam Ruben, 1992 : 67) dengan singkat menyebutkan “komunikasi adalah membangkitkan makna”. Dalam pembahasan yang mengkaitkan pengertian komunikasi dengan penggunaan simbol dikemukakan oleh Erns Casserer (dalam Bower dan Bradac, 1982 : 3) yang menyebutkan, “*human communication is unique*”, komunikasi manusia adalah unik dan dalam prakteknya manusia merupakan satu – satunya makhluk yang menggunakan simbol – simbol dan penggunaan simbol ini sangat fundamental bagi kemanusiaan.

A. Problem Komunikasi

Perhatian spesifik berkenaan penggunaan simbol dan pemberian makna dipaparkan oleh Weaver (dalam Shannon dan Weaver, 1972:4) yang mengemukakan tiga problem komunikasi dalam penggunaan simbol dan pemberian makna makna mencakup:

- (1). Bagaimana simbol – simbol komunikasi ditransmisikan (problem teknik);
- (2). Bagaimana ketepatan simbol – simbol yang sudah dikirimkan tersebut mampu membangkitkan makna yang dikehendaki (problem semantik);
- (3). Bagaimana efektivitas dari makna yang diterima dapat mempengaruhi hasrat dan tingkah laku (problem efektivitas).

Tidak semua komunikasi dikehendaki oleh pihak yang terlibat dalam interaksi seperti halnya mengurangi ketidak pastian, menambah pengetahuan dan keuntungan lainnya. Dapat saja komunikasi justru menimbulkan ketidakserasian seperti pendapat Hooker dan Wilmot (1978:20), “*communication is the centralelements in all interpersonal conflict*”. Perilaku komunikasi kerap menciptakan konflik, perilaku komunikasi merefleksikan konflik; komunikasi merupakan sarana bagi konflik manajemen yang produktif maupun destruktif.

Persoalannya, bagaimana simbol – simbol perubahan dapat memberikan makna bagi para petani di pedesaan. Sebab, dengan segala keterbatasan yang melekat, maka pemahaman terhadap ide perubahan tidak mudah dicerna oleh mereka. Terlebih lagi jika simbol perubahan yang ditransmisikan oleh para komunikator di pedesaan, tidak bersentuhan langsung dengan kesejahteraan petani.

Tetapi, mengingat perubahan mempunyai kekuatan besar, maka petani juga tidak berdaya menghadapi ataupun beradaptasi secara harmonis dengan jargon maupun ikon perubahan. Prinsipnya petani memiliki posisi yang lemah dalam konteks perubahan sosial, ekonomi dan politik. Kondisi ini sebenarnya bukan kesalahan mendasar yang ada pada petani itu sendiri, yang sering dikritik tidak produktif, tetapi sesungguhnya nasib petani juga akibat keterlibatan berbagai pihak yang mengeksploitasi petani secara sosial, politik dan ekonomi. Selain itu kebijakan industrialisasi di pedesaan yang tidak konsisten, karena menggusur lahan-lahan subur, maka tatanan sosial budaya yang harmoni dengan lingkungannya pun semakin pudar, digantikan oleh simbol perubahan sosial yang lebih berorientasi ke aspek material.

Berbagai stigma tentang masyarakat petani desa, yang selalu muncul adalah rentannya daya tahan terhadap tekanan birokrasi atau alat-alat kekuasaan, ketidakberdayaan menolak budaya material, kurangnya informasi aktual dalam konteks perkembangan wilayahnya, keterbatasan dalam mengekspresikan komunikasi politik dan ketidakmampuan menghadapi retorika-retorika berslogan pembangunan yang represif. Kondisi ini dimanfaatkan oleh sejumlah entitas yang berkepentingan untuk menguasai wilayah pedesaan yang strategis dalam perspektif politik maupun ekonomi. Penguasaan sumber daya pedesaan tentu saja membawa implikasi dalam perubahan sosial yang pada satu sisi menguntungkan, tetapi di sisi lain justru merugikan masyarakat desa.

Perubahan atau lebih spesifik perubahan sosial yang didifusikan melalui kekuatan teknologi komunikasi dan informasi, dapat terjadi setiap waktu dan berlangsung terus-menerus tanpa membedakan kelompok sosial, ekonomi maupun kultural, tetapi dari perubahan tersebut pada hakikatnya sama yaitu menggeser, memarginalkan atau bahkan menghilangkan struktur dan fungsi tatanan sosial yang sebelumnya sudah establish dan dipercaya sebagai tuntunan yang baik suatu komunitas dengan berbagai atributnya.

Rogers dan Svenning (1986 : 6), yang membahas tentang eksistensi komunikasi dalam modernisasi dilingkungan petani, menyatakan bahwa ” perubahan sosial adalah proses dimana terjadi perubahan struktur dan fungsi suatu sistem sosial yang telah melembaga dan dipercaya oleh masyarakat sebagai tatanan yang dapat mengatur kelompok atau komunitas tertentu”.

Selanjutnya Rogers dan Schoemaker dalam perspektif komunikasi inovasi (1983 : 24) menyatakan bahwa, ”perubahan sosial terdiri dari tahap invensi, difusi dan

konsekuensi yang masing-masing mempunyai peran dalam menciptakan perubahan sosial. Perubahan sosial adalah hasil interaksi manusia dalam mengadopsi simbol di sekelilingnya yang mengandung arti". Samuel Koenig (dalam Soekanto,1981:237) menyebutkan."perubahan sosial menunjuk pada modifikasi dalam pola kehidupan manusia karena sebab – sebab intern maupun ekstern". Dengan demikian pembahasan terhadap perubahan sosial, industrialisasi dan migrasi semuanya akan merujuk pada proposisi dalam teori interaksionisme simbolik.

Berbagai pendapat tentang tindakan manusia ataupun interaksi manusia menegaskan bahwa perubahan sosial merupakan gejala yang selalu muncul dalam masyarakat. Daniel Chirot (1981: 141) menyatakan "setiap masyarakat akan mengalami perubahan seperti perubahan mengenai nilai sosial, norma sosial, lembaga kemasyarakatan dan lain-lain". Sedangkan Davis (dalam Soekanto,1981:236) menyebutkan "perubahan sosial sebagai perubahan yang terjadi dalam struktur dan fungsi masyarakat". Perubahan tersebut pada umumnya dipercepat oleh peran para agen pembangunan sebagai komunikator perubahan.

Gagasan lain tentang perubahan sosial dikemukakan oleh Weber (dalam Chirot, 1981: 147): "Walaupun perubahan sosial adalah hasil kejadian interaksi dari sistem dan nilai budaya, tetapi sesungguhnya perubahan adalah sesuatu hal yang kompleks termasuk di dalamnya faktor sosial termasuk religi, material dan otoritas individual maupun kelompok".

Menilik bahwa perubahan sosial dapat terjadi pada setiap kelompok atau komunitas apapun juga, maka perubahan sosial yang terjadi lingkungan petani bukan suatu kemustahilan, walaupun masyarakat petani dikenal sebagai komunitas yang sangat kuat menjaga tatanan sosialnya seperti diungkapkan oleh Chirot (1987 : 136) bahwa, "petani mampu menjaga sistem sosial dan budayanya". Sementara itu Rogers (1983 : 24) menyebutkan, "sistem sosial berfungsi untuk menyelesaikan berbagai persoalan dan tujuan kelompok".

Petani merupakan sebagian dari komunitas heterogin yang ada di Indonesia, atau bahkan seperti dikatakan oleh Rogers dan Svenning (1969 : 18) bahwa sebagian besar penduduk dunia adalah petani, khususnya dinegara-negara terbelakang maupun Negara sedang berkembang. Jumlah komunitas petani yang demikian banyak dalam skala global selalu mendominasi berbagai diskusi maupun tindakan untuk meningkatkan kesejahteraan negara-negara dunia ketiga. Kehidupan petani sendiri sangat jauh dari kesejahteraan yang diharapkan. Theodor Shanin (1966 : 27) melandaskan, "petani adalah mayoritas dari umat manusia dan sejumlah dari mereka adalah miskin". Sementara itu Rogers dan Svenning (1969 : 20) memberikan penjelasan, yang pada intinya petani adalah mereka yang mempunyai pekerjaan disektor pertanian dan mengkonsumsi sebagai besar produksinya untuk kentingan mereka sendiri dan tidak mempunyai kesempatan untuk menyisihkan untuk kebutuhan sekunder.

Masih Relevan untuk dikaitkan adalah bahwa kemiskinan merupakan realitas dari sebagian besar petani di Indonesia, berbagai persoalan membelit kehidupan petani dari ketidak mampuan memenuhi kebutuhan primer, sampai eksploitasi secara ekonomis dalam pengendalian harga, industrialisasi yang merambah pedesaan, eksploitasi politis yang menggunakan petani sebagai basis massa untuk mendukung partai yang berkuasa dan kondisi petani semakin rentan karena kekuasaan negara melalui retorika-retorika politik dan pembangunan.

B. Implikasi Perubahan Sosial

Meskipun aturan-aturan negara tersebut terkadang tidak sesuai dengan segi sosial budaya yang diyakini petani, tetapi mereka tidak tidak mampu untuk menolak kekuasaan. Ketidakberdayaan selalu muncul pada masyarakat yang lemah secara ekonomis dan terbelakang. Menarik untuk disimak pendapat Duverger (1998 : 136), "dibangunnya kediktatoran selalu lebih mudah di dalam masyarakat yang terbelakang dari masyarakat yang sangat maju". Dalam konteks ini masyarakat petani pedesaan, masih relevan untuk dikelompokkan sebagai komunitas itu sesuai dengan realitas kehidupan mereka. Walaupun setiap saat retorika dari kekuasaan negara menyatakan, bahwa partai sebagai masyarakat yang sudah lepas dari keterbelakangan dengan modal sosial – ekonomi yang sepadan.

Kekuasaan negara secara terus menerus berupaya sekuat tenaga untuk mengendalikan petani, mengingat posisi petani yang strategis sebagai produsen utama kebutuhan pokok bagi sebagian besar masyarakat dan populasi petani yang begitu besar, diyakini dapat dipakai untuk mendukung basis politik pasif kekuasaan negara dalam pemilihan umum, Althoff (1997 : 128) menyatakan, "pemberian suara dapat dianggap sebagai bentuk partisipasi politik aktif yang paling kecil, karena itu menuntut kerlibatan minimal, yang akan berhenti jika pemberian suara sudah terlaksana". Tentang partisipasi atau mobilisasi dilingkungan petani ini tidak dipermasalahkan benar oleh partai yang berkuasa yang penting adalah target kuantitas.

Mengacu kepada uraian tersebut diatas, komunikasi hakikatnya membawa pesan – pesan perubahan sosial, ekonomi dan politik di lingkungan petani. Namun tidak semua perubahan bisa dinikmati oleh petani, sebab secara faktual sebageian komunitas petani di pedesaan masih dalam kondisi yang memprihatinkan dengan kesejahteraan yang tidak memadai. Pada konteks ini, sesungguhnya para komunikator yang bergerak di lingkungan pedesaan harus mampu memanfaatkan peran komunikasi tidak sekadar mendifusikan perubahan, tetapi juga harus dapat memberikan informasi yang berisi penguatan – penguatan sosial, ekonomi politik kepada petani.

Bab 14

Ketimpangan Informasi dan Sosiokultural Petani

Menurut Roucek (1987 : 339) masyarakat adalah, " suatu kelompok manusia yang sedikit banyak mempunyai kesatuan yang tetap dan tersusun dalam aktifitas kolektif dan mereka merasakan bahwa mereka bersatu". Sedangkan masyarakat desa, adalah suatu bentuk persekutuan yang abadi antara manusia dan institusinya dalam suatu wilayah setempat, dimana mereka tinggal di rumah-rumah pertanian yang berserak dikampung yang biasanya menjadi pusat kegiatan bersama merek (Soerjano Soekanto, 1986 : 336). Pendapat tersebut menyiratkan bahwa masyarakat desa dan pertanian, mempunyai hubungan yang erat. Dengan demikian dapat dikatakan masyarakat desa umumnya adalah petani, atau sebaliknya petani merupakan repenstatif dari sebuah masyarakat pedesaan.

Sementara itu, menurut Soerjono Soekanto (1981 : 119-122) yang menelaah tentang masyarakat pedesaan, pada intinya menyatakan, "masyarakat pedesaan (*Rural Community*) umumnya hidup dari pertanian, mempunyai hubungan yang lebih erat dan lebih mendalam daripada hubungan mereka dengan warga masyarakat pedesaan lainya diluar wilayah batas sistem kehidupan berdasarkan kelompok atas sistem kekeluargaan.

A. Kemiskinan dan Ketimpangan Informasi

Pada sisi lain yang berhubungan dengan kondisi sosial ekonomi, kehidupan petani tidak dapat dipisahkan dari persoalan kesejahteraan yang kurang memadai. Walaupun tidak secara eksplisit menyebut sebagai petani kecil atau petani berlahan sempit; Rogers dan Svanning (1969 : 21-23) mengemukakan, " menelaah kehidupan petani selalu berhubungan dengan kemiskinan, ketimpangan, pendapatan, sikap dan perilaku dalam penerimaan perubahan sosial, budaya, ekonomi, politik, keterbatasan memperoleh informasi aktual dan ketergantungan terhadap kekuasaan negara lain". Intinya, petani adalah sosok yang memiliki ketergantungan dalam berbagai macam sendi kehidupan.

Sebenarnya petani, khususnya mereka yang mempunyai pekerjaan di sektor pertanian sawah padi, tidak selalu menghabiskan waktunya untuk mengurus sawah

padi, sebab adakalanya mereka juga mempunyai pekerjaan-pekerjaan sambilan lain. Dikemukakan oleh Selo Soemardjan (Soekanto, 1981 : 23), di pedesaan, ada tukang kayu, tukang genteng dan tukang bata, tukang membuat gula maupun tukang membuat ijon atau pekerjaan lain di diluar pertanian sebenarnya pekerjaan sambilan, pekerjaan pokoknya adalah petani:oleh karena itu bila masa panen maupun masa penanaman padi tiba maka pekerjaan sambilan itu segera ditinggalkan.

Pekerjaan sambilan mutlak diperlukan oleh petani, khususnya petani dengan lahan sempit atau buruh tani. Sebab masalah petani dan komunitasnya tidak terlepas dari asumsi jumlah petani yang tidak seimbang, dibandingkan dengan ketersediaan jumlah pangan hasil produksi mereka. Menurut Rogers (1985), "jurang yang lebar antara pendapatan dengan taraf hidup petani merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari ketidak seimbangan antara pedesaan dengan perkotaan dan petani tradisional dengan petani modern atau petani yang sudah komersial dan maju".

Masyarakat petani dan budaya, mempunyai suatu karakteristik universal di seluruh dunia. Persamaan itu dititik beratkan pada posisi sosial ekonomi petani sebagai kelompok miskin, kurang memperoleh informasi yang transparan dari lingkungan sekitarnya, ketertutupan komunikasi terhadap kelompok lain yang dinilai tidak sejalan dengan karakternya. Dengan kata lain, kemiskinan di kawasan pedesaan bisa saja diasumsikan lebih baik, jika dibandingkan dengan kemiskinan yang terjadi perkotaan atau wilayah penyangga kota. Menurut Robert Redfield (1956), " kultur petani yang menonjol adalah, saling tidak percaya dalam interaksi dan komunikasi antara pribadi khususnya, dengan orang luar kelompoknya, keterbatasan dalam pemilikan barang untuk proses produksi, mempunyai sikap permusuhan dan ketergantungan terhadap kekuasaan pemerintah

B. Ketergantungan Terhadap Kekuasaan Negara

Sikap memusuhi pemerintah biasanya timbul karena upaya modernisasi pertanian atau industrialisasi yang diterapkan pemerintah terlalu dipaksakan. Tetapi kontradiksinya, mereka mempunyai sikap ketergantungan informasi terhadap peran pemerintah. Sebab petani tidak dapat berbuat banyak tanpa berhubungan dengan penguasa proses produksi, pemilikan tanah dan kegiatan lainnya yang mendukung pertanian.

Menurut Rogers dan Svenning (1969 : 137), dalam konteks komunikasi di wilayah pedesaan, petani mempunyai sifat familisme, kurang inovatif, bersifat fatalisme, keterbatasan aspirasi, kurang layak dalam kehidupan, keterbatasan dalam memandang dunia (*Worldview*) dan mempunyai empati rendah. Ada dua stigma kegagalan masyarakat petani pedesaan yaitu, sifat familisme dan fatalisme yang terus membelenggu mereka.

Memang ada yang memuji secara etnosentrisme, bahwa famililisme merupakan kekuatan dominan dalam tatanan sosial petani, dan sebagai tulang punggung

prduktivitas pertanian. Karakter ini sangat kuat serta kecil kemungkinan untuk pudar, bahkan ketika petani bermigrasi ketempat lain sifat ini tetap melekat dan dilembagakan sebagai kekuatan komunitas petani desa.

Sedangkan sifat fatalisme tetap sebagai faktor yang tidak menguntungkan bagi petani. Berpijak kepada pendapat Rogers (1969), " fatalisme adalah, tingkatan dimana individu menyadari kekurangan dalam mengontrol masa depan, fatalisme pada petani karena tidak mampu memperkirakan apa yang terjadi pada masa mendatang dan menghalangi perubahan karena alasan-alasan yang tidak rasional". Tetapi persoalan yang muncul, sebenarnya fatalisme tidak terjadi secara alamiah tetapi lebih diperparah oleh tindakan dari pemerintah, pemilik modal dan orang-orang yang berkepentingan terhadap lahan dan komunitas pedesaan.

Mengingat karakteristik fatalisme, sudah sepantasnya jika lingkungan sosial budaya petani tetap dipertahankan. Walaupun akan meningkatkan kesejahteraan sosial – ekonomi mereka, harus disesuaikan dengan karakteristik masyarakat maupun wilayah yang ada. Bukan dengan berbagai tindakan yang kontraproduktif terhadap pemeliharaan lingkungan sosial- ekonomi masyarakat pedesaan.

Bab 15

Waktu Siklus Versus Budaya Komersial

Petani mempunyai tatanan sosial spesifik, pola komunikasi dan interaksi lebih diwarnai dan berorientasi mitos, legenda, dongeng serta pengaruh supernatural yang berhubungan dengan pemeliharaan lingkungan, kesuburan tanah, keberuntungan dan faktor lain yang terdapat dalam lingkaran siklus hidup manusia. Budaya Timur memosisikan waktu sebagai Waktu Siklik, yang memandang bahwa waktu tidak linier, tidak tergantung kepada kepribadian seseorang, tetapi waktu sebagai siklik (berulang). Berbeda dengan Waktu Monokronik yang memandang bahwa pekerjaan harus dilakukan tepat pada waktunya. Mereka lebih menyukai jadwal yang tepat dan batas waktu yang sangat dihargai. Waktu monokronik sejalan dengan tuntutan dan penggunaan ideal teknologi, karena itu tidak bisa berkembang dengan maksimal di lingkungan budaya yang mengunggulkan waktu siklik atau siklus.

Petani pedesaan mempunyai kepercayaan terhadap waktu siklus, yang cenderung menguasai waktu diakronik, menafsirkan bahwa kesempatan akan datang berulang, sehingga tidak perlu menyelesaikan kegiatan dengan jawal kerja yang ketat. Karena itu, ketidakmampuan dalam penguasaan teknologi yang ada di pedesaan, selain disebabkan oleh faktor modal, dan bantuan pemerintah, juga disebabkan oleh karakteristik waktu diakronik yang sudah melekat di sebagian petani pedesaan. Pola pelembagaan waktu siklus di pedesaan, selain sudah mengakar di masyarakat, juga dukungan pemuka pendapat (*opinion leader*) sebagai pemegang otoritas yang menyangkut masalah sosial, ekonomi dan politik yang dipercaya.

Terlepas dari masalah penghargaan terhadap waktu, masyarakat desa pada umumnya, dan petani pada khususnya mempunyai karakter sosial universal seperti penghormatan terhadap pemuka agama, orang tua dan nilai – nilai sosial lain yang berakar kepada tradisi. Secara alamiah, jika tanpa campur tangan kekuasaan negara, komunitas petani pedesaan lebih percaya terhadap peran pemuka pendapat tradisional yang berakar kepada budaya setempat dan tumbuh di lingkungan yang memiliki persamaan nilai serta budaya.

Pemuka pendapat tradisional di lingkungan desa, adalah orang yang dipercaya memberikan berbagai informasi yang dibutuhkan oleh petani, kadang – kadang tidak

sebatas masalah yang berhubungan dengan usaha pertanian saja, tetapi menyangkut informasi tentang yang beranekaragam, termasuk isu – isu dalam komunikasi politik antara elite dan masyarakat. Tanpa keterlibatan opinion leader yang dibentuk secara khusus sebagai sub-ordinat kepentingan penguasa, maka sesungguhnya pemuka pendapat tradisional, lebih banyak dipakai sebagai sumber informasi yang dipercaya secara "tulus" oleh masyarakat pedesaan.

Menurut Robin Williams (dalam Soekanto, 1981 : 63), walaupun setiap masyarakat mempunyai ciri-ciri sosial budaya yang berbeda satu dengan yang lainnya, namun setiap kebudayaan mempunyai sifat hakekat yang berlaku umum dalam berbagai tindakan dan tingkah laku yang berisi kewajiban, tindakan yang diterima, ditolak, dilarang, dan diijinkan oleh manusia

A. Pola Kerja Waktu Diakronik

Karakter petani yang mengatur sendiri jadwal kerja sesuai kemauannya, dalam bingkai waktu diakronik dan siklus sering menimbulkan kritik yang menghubungkan dengan budaya santai dan keterpurukan dalam kesejahteraannya. Banyak referensi yang mengkaitkan petani Indonesia berwatak statis, hidup dalam sistem perekonomian prakapitalis yang serasi dengan statisnya masyarakat Indonesia. Ditulis oleh J.H. Boeke (dalam Soewardi, 1976 : 7), petani Indonesia sulit merubah sistem perekonomian kapitalis yang bersifat dinamis. Perekonomian yang dinamis mengakibatkan rusaknya seluruh sendi kehidupan masyarakat desa. Terhadap perekonomian yang dinamis itu, masyarakat desa sama sekali tidak berkemampuan mengadaptasi, menerima dan mengubah dirinya.

Dalam konteks sosial ekonomi, pada awalnya sistem produksi dan pemasaran di lingkungan petani pedesaan, khususnya petani kecil, mereka menjual sebagian hasil panen dipasar terbuka. Mereka dapat bertukar tenaga kerja (saling tolong-menolong) dalam beragam usaha kegiatan pertanian disawah, tanpa ukuran material. Tetapi ketika komersialisasi pertanian menjadi satu kultur baru dilingkungan petani, pola-pola tradisional tadi semakin luntur, komersialisasi pertanian terungkap dalam sejumlah gejala, sebagian petani menjual sebagian besar petani menjual padi kepada pedagang dari luar desa sendiri. Dalam usahanya petani, menjual dengan sistem kerja borongan dalam pekerjaan membajak, bertanam, menyiangi dan memanen. Pola komunikasi dan interaksi yang terjadipun bergeser dari yang lebih menitikberatkan kepada aspek hubungan sosial saling membantu, menjadi sangat perhitungan dengan kalkulasi pembiayaan yang sangat bersifat material kuantifikasi.

Pola petani dalam pekerjaan sawah, pada umumnya sama dengan kebanyakan petani-petani lain. Misalnya dalam proses pengelolaan sawah diawali dengan pekerjaan tanah menggunakan bajak dan mengatur air. Dalam proses ini melibatkan perempuan dan laki-laki secara seimbang, tergantung berat ringannya pekerjaan. Kegiatan lain meliputi persemaian dan pemeliharaan bibit.

Menanam padi dilakukan secara gotong royong tanpa upah hanya sekedar memberikan makan siang. Baru setelah panen, mereka yang ikut menanam, diupah dengan padi sesuai dengan kesepakatan sebelumnya. Tetapi sejalan dengan kultur komersial tanah dan beragam nilai konsumerisme yang didifusikan oleh media elektronik, maka para wanita penanam padi sudah dapat upah berupa uang. Bahkan pada musim tanam banyak buruh tani yang datang dari luar desa, mencari uang dengan pekerjaan menanam padi. Pekerjaan menanam dan menyiangi sawah banyak didominasi oleh perempuan tetapi sekarang pembagian tersebut tidak tampak, kecuali dalam pemupukan masih di dominasi oleh laki-laki. Pada konteks ini, meskipun masyarakat desa ataupun petani pada satu sisi masih menganut waktu siklik yang tradisional, tetapi pada kegiatan di sektor pertanian tetap saja lebih mengutamakan penghargaan terhadap waktu monokronik dengan jadwal yang jelas.

Sejalan dengan penghargaan waktu yang lebih cepat, pengamatan Collier dkk, dalam penelitian di desa-desa pertanian Pulau Jawa, metode menuai padi sudah menggunakan alat perontok gabah dalam panen. Di masa lalu para wanita memakai ani-ani untuk memotong batang padi. Selanjutnya batang selanjutnya kepala padi diangkat memakai pikulan. Dengan menggunakan sabit batang padi dipotong pada bagian lebih bawah, lalu gabah dirontokan. Kini hampir setiap panen, orang memakai alat perontok gabah dengan alat pedal (seperti bersepeda) atau menggunakan mesin perontok padi di sawah dan gabah diangkat dengan karung goni dari sawah. (Collier, et, 1996 : 178).

Penggunaan teknologi pengelolaan sawah di pedesaan, pada umumnya masih sederhana, malahan cenderung tradisional. Padahal secara geografis wilayah mereka, khususnya petani di pinggiran kota, dikelilingi oleh industrialisasi dengan teknologi tinggi. Sebenarnya produktivitas pertanian masih dapat ditingkatkan dengan melakukan beberapa perubahan kecil atas tanah, tenaga kerja dan input-input teknologi. D.H Penny (1978) : 11 menyebutkan, ” peningkatan produktifitas dapat dicapai dengan biaya kecil seperti penggunaan bibit yang selektif, pupuk pembrantas hama, manajemen dan pemeliharaan yang baik terhadap jalan dan saluran irigasi”. Sayangnya para petani belum memiliki kesempatan untuk menikmati semua itu, sehingga belum mampu mencapai pertumbuhan ekonomi yang memuaskan.

Lebih tegas dalam konteks tidakberdayaan petani dalam menghadapi perubahan dan teknologi adalah pendapat dari Hayami dan Kikuchi (1981) bahwa, ”tekanan penduduk yang tidak putus-putus dan kuat terhadap tanah dengan jumlah tenaga kerja yang turun begitu cepat, dan ketimpangan perbandingan ini tidak mampu diobati secara efektif oleh penggunaan teknologi baru secara efektif”. Sedangkan Soetomo (1991 : 209) yang menghubungkan penggunaan teknologi dengan ketidak berdayaan petani kecil menyatakan bahwa, pengenalan teknologi baru disektor pertanian, lebih siap dimanfaatkan oleh petani besar apabila tidak dibarengi dengan pemberian kemudahan bagi petani kecil untuk mamperoleh sarana produksi

B. Keterbatasan Teknologi Komunikasi

Ketidakmampuan menggunakan teknologi dan terbatasnya akses teknologi komunikasi, karena tidak tersedianya modal dialami oleh para petani pedesaan. Selain teknologi dalam proses produksi pertanian, peran teknologi komunikasi untuk memberikan beragam informasi kepada petani agar tidak terperangkap dalam permainan harga tengkulak, dan memiliki keberanian untuk menolak sejumlah pihak yang dinilai melakukan tindakan yang merugikan kawasan pedesaan, dengan menggunakan otoritasnya. Dengan kata lain, terbukanya akses teknologi komunikasi mampu memberikan penguatan sikap sosial-budaya, ekonomi dan politik masyarakat desa. Tentu saja dengan sejumlah syarat lain yang prinsipnya, menghargai perbedaan pendapat dan tindakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis.

Penelitian Sajogya (1986) di pedesaan Jawa Barat menunjukkan, lapisan atas lebih tanggap terhadap penggunaan teknologi modern melalui intensifikasi produksi berkat ciri-ciri yang lebih memungkinkan. Petani dengan lahan sempit atau petani miskin, tidak mampu memperbaiki produktivitas karena tidak adanya modal. Walaupun ada pinjaman dari pemerintah, modal yang ditawarkan terlalu birokratis, yang sulit dipenuhi oleh petani miskin. Menurut Soetomo (1991 : 203), peningkatan produksi pertanian hasil program pembangunan akan lebih dimanfaatkan oleh petani bertanah luas karena mereka menguasai faktor produksi utama, juga tingkat adopsinya terhadap inovasi pembangunan pertanian lebih tinggi.

Ironisnya petani dengan lahan luas dan modal memadai, juga merasakan bahwa peningkatan produksi secara makro di sektor pertanian tidak mempunyai implikasi positif terhadap peningkatan taraf hidup petani, sebagaimana yang tampak didesa-desa pertanian di Indonesia. Sejalan dengan kondisi tersebut, meskipun dalam penelitian di Amerika Latin, Leopold (1981 : 120) menyatakan : "berbagai pengalaman empirik tampak bahwa peningkatan produktivitas pertanian tidak selalu membawa akibat peningkatan taraf hidup masyarakat petani pedesaan". Ini akibat penambahan penduduk, mahalngnya ongkos produksi dan kebutuhan lain yang tidak sebanding, serta kurangnya kesempatan kerja petani dengan kebiasaan mengatur jadwal kerjanya sendiri. Mengingat kondisi tersebut, maka yang ideal dalam upaya meningkatkan kesejahteraan petani adalah memberikan bantuan teknologi kepada petani. Kepada pihak – pihak yang berkepentingan di pedesaan penggunaan teknologi oleh para pelaku bisnis, maupun pihak – pihak yang berkepentingan di di pedesaan harus tetap mempertahankan tatanan sosial masyarakat yang sudah melembaga.

Bab 16

Lembaga Tradisional dan Legalitas Kekuasaan

Lembaga pertanian yang ada di pedesaan-pedesaan meliputi lembaga formal dikelola masyarakat dengan legalitas kekuasaan negara seperti kelompok-kelompok kerja pengaturan irigasi atau berbagai koperasi penyalur kredit untuk petani. Disamping itu terdapat institusi yang di bentuk karena aspirasi masyarakat setempat dalam wujud kelompok kerja yang tidak terorganisir seperti dalam pekerjaan pada musim tanam, musim panen dan lain-lain.

Eksistensi kelompok sosial di pedesaan sebenarnya cukup menonjol tetapi kenyataannya organisasi dibawah kontrol kekuasaan negara jauh lebih dikedepankan oleh birokrasi pemerintahan daerah. Sejalan dengan posisi organisasi tersebut, dalam penelaahan Uphoff dan Esman (1974 : 12) menyatakan bahwa keefektifan organisasi-organisasi petani dalam mempengaruhi produktivitas pertanian dan kesejahteraan penduduk desa dipengaruhi oleh hubungan antara organisasi petani dengan lembaga-lembaga lain dari tingkat horizontal dan vertikal dengan struktur pemerintahan. Senada dengan pernyataan itu bahwa kemampuan organisasi petani dalam melaksanakan peranan pembangunan desa juga sangat dipengaruhi oleh kebijaksanaan dan strategi-strategi pemerintah (Innayatullah, 1978 : 2).

A. Upaya Mengontrol Petani

Keterlibatan pemerintah dalam mengendalikan dan mengontrol petani melalui komunikasi politik yang serba mewajibkan, memaksakan kehendak dengan masif, dan membentuk lembaga-lembaga birokratis versi kekuasaan negara, berpotensi untuk membatasi masyarakat dalam menjalankan proses produksi yang berkembang secara alamiah dalam bingkai keserasian dengan lingkungan. Pada konteks ini, Etzioni (1985 : 160) menyatakan bahwa, kebutuhan masyarakat yang beragam sehingga didalam masyarakat yang totaliter sekalipun, semua interaksi dalam organisasi tidak mungkin dipadukan dalam satu pola karena masing-masing masyarakat mempunyai perbedaan sendiri. Model kepemimpinan organisasi di lingkungan petani yang ideal tentunya yang merujuk kepada faktor referensi.

Menurut French dan Raven (1998 : 47), sumber kekuasaan dalam organisasi meliputi : (1) Kekuasaan Paksaan (*Coercive Power*), dimana kekuasaan diperoleh

karena didasarkan kepada atas rasa takut dan tekanan – tekanan terhadap anak buah atau anggota organisasi, (2) Kekuasaan Imbalan (*Reward Power*), bersumber pada kemampuan untuk menyediakan penghargaan atau hadiah bagi anggota organisasi ataupun kolega organisasional, (3) Kekuasaan Legal (*Legitimate Power*), yang bersumber pada keabsahan terhadap jabatan yang dipegang, (4) Kekuasaan Pakar (*Expert Power*), bersumber pada keahlian, kecakapan atau pengetahuan yang dimiliki oleh seorang pemimpin, dan yang ke (5) Kekuasaan Rujukan (*Referent Power*), bersumber pada sifat-sifat pribadi seorang pemimpin.

Tentu saja yang paling ideal dalam menghadapi organisasi atau lembaga – lembaga pertanian, baik yang dikelola oleh komunitas petani sendiri, maupun yang dalam posisi sebagai sub – ordinat dari kekuasaan negara, adalah pola kepemimpinan yang ekspertis, diakui oleh petani memang memiliki keahlian di bidang pertanian. Selain itu, kekuasaan referensi juga penting, sebab dipakai sebagai titik tolak para petani untuk berpartisipasi ataupun mendukung program – program yang dilakukan oleh pemerintah.

Sementara itu, dalam menyoroti lembaga – lembaga pertanian dan pedesaan, Vernan Ruttan (dalam Soetomo, 1991 : 204) juga menyatakan bahwa munculnya lembaga-lembaga pedesaan yang tidak sinkron dan dipaksakan mengakibatkan petani sulit untuk berkembang. Masih dengan persoalan kelembagaan desa terkait, adalah pendapat Harrison (1988 : 34) yang menyatakan bahwa dalam perkembangan organisasi dijalankan dengan melihat pada perbedaan-perbedaan yang ada di semua masyarakat.

Intervensi kekuasaan negara pada komunitas petani tampak menonjol melalui petugas-petugas penyuluh lapangan, misalnya dalam memperkenalkan bibit-bibit baru, penggunaan pupuk sampai kerja sama dalam pemasaran produk dan ini membuktikan kebenaran dari pernyataan H. Dick (1986 : 38) bahwa pengendalian pasar yang dilakukan pemerintah ditingkat lokal sering mengalami distorsi ; subsidi input produksi pertanian yang seyogianya diarahkan pada petani kecil sering mengalami bias kepada petani bertanah luas.

B. Ketergantungan Informasi

Sebuah penelitian tentang perubahan sosial dan pembangunan pedesaan yang dikaitkan pada kepentingan kekuasaan negara dalam segi ekonomi dan politik menyebutkan bahwa petani adalah individu-individu yang memiliki akses terhadap informasi dan membuat keputusan untuk dirinya sendirinya sendiri sudah lenyap mereka mempunyai ketergantungan yang besar terhadap pemerintah (Rogers dan Svenning 1969) Bahkan dinegara berkembang rakyat dan petani bergantung pada keputusan-keputusan yang di buat oleh kekuatan internasional dalam penyaluran bantuan luar negeri dan wilayah pedesaan menduduki tingkat terbawah dari piramida dominasi vertikal dan eksploitasi berkepanjangan (Rogers, 1985 : 47).

Secara tidak langsung para petani dinegara yang sedang berkembang mempunyai ketergantungan yang besar terhadap kebijakan internasional. Kebijakan dalam politik ketergantungan tidak cukup berhenti sampai disitu, sebab politik dependensi ikut berperan dalam menetapkan harga komoditi, pola investasi, hubungan moneter yang dibuat oleh individu atau institusi diluar negara yang bersangkutan (Andre G. Frand dalam Nasution, 1988 : 21).

Berpijak kepada hal tersebut, maka lembaga – lembaga pertanian yang ada di pedesaan perlu di dukung dan dibantu oleh pemerintah dalam rangka mengadopsi teknologi baru dan informasi aktual yang berkembang dalam bisnis pertanian. Tentu saja keterlibatan pemerintah tidak berlebihan dalam arti mengendalikan sepenuhnya organisasi pertanian masyarakat, dengan pola koersif. Sebab, pengalaman menunjukkan, tindakan tersebut tidak akan bermanfaat bagi petani.

Bab 17

Industrialisasi dan Pembangunan Desa

Ketika lahan pertanian yang subur digusur untuk pabrik atau simbol-simbol modernisasi lain seperti perumahan, lapangan olah-raga, tempat rekreasi, peternakan, perkebunan yang dikelola secara modern bahkan kuburan, pada umumnya pemilik modal atau pemerintah menjanjikan pada masyarakat setempat atau petani untuk bekerja di pabrik-pabrik atau di proyek-proyek tersebut.

Tetapi janji itu tidak terwujud sebab industri atau organisasi modern hanya membutuhkan sedikit tenaga kerja, seperti lapangan Golf, peternakan, perikanan, tambak udang yang dikelola secara modern dengan luas hektaran-hektaran hanya membutuhkan beberapa tenaga kasar, sedangkan tenaga terampil sangat langka di pedesaan, padahal semula sebagai lahan pertanian subur mampu menampung ratusan buruh tani.

Sebagian menjadi kenyataan dengan menjadi pekerja marginal, tetapi ternyata mereka tidak mampu untuk bertahan lama bekerja dilingkungan pabrik dan kegiatan lain yang mempunyai jadwal kerja yang ketat. Kultur Petani tidak dapat dipaksa untuk berinteraksi dengan pola pembagian kerja pabrik yang demikian ketat, mereka akhirnya lebih memilih keluar untuk menjadi buruh bangunan. Pedagang asongan atau pekerjaan yang menunjang komunitas industri dan tetap miskin.

Petani, menurut Tadaro (1981 : 97), adalah komunitas yang tidak mampu bersaing dengan perkembangan teknologi dan pertumbuhan industri yang selalu dipakai sebagai simbol pembangunan ekonomi yang multi dimensial, mencakup semua sendi kehidupan di negara-negara sedang berkembang. Berdasarkan pendapat tersebut, industrialisasi dianggap sebagai simbol keberhasilan pembangunan Negara Dunia Ketiga walaupun persoalan distribusi semakin timpang.

Dalam persoalan ini penting untuk membandingkan dengan pendapat yang menyatakan kehidupan petani menjadi lebih buruk lagi karena petani di Indonesia senantiasa didominasi oleh kekuatan eksternal yang mempunyai kepentingan politik dan ekonomi dan rezim yang berkuasa, dan petani merupakan bagian dari masyarakat yang tersubordinasi atau sebagian masyarakat pinggiran yang terus-menerus didominasi oleh kekuasaan negara (Triyono, 1994 : 74). Kondisi yang merisaukan ini diakui pula

oleh Mubyarto (1988) yang prihatin terhadap nasib petani yang selalu tidak lepas dari pengaturan pemerintah dari proses produksi, pemasaran bahkan penetapan harga.

Petani mempunyai kondisi sosial ekonomi yang spesifik yang berorientasi mitos, legenda, dongeng dan pengaruh supernatural yang berhubungan dengan pemeliharaan lingkungan, kesuburan tanah, keberuntungan dan lain-lainnya, (Rogers, and Svenning, 1969) tetapi mempunyai karakter sosial universal seperti penghormatan terhadap ulama, orang tua dan lain-lain. Sementara itu, menurut Robin Williams (Soekanto, 1981 : 63) bahwa; walaupun setiap masyarakat mempunyai ciri-ciri sosial budaya yang berbeda satu dengan yang lainnya, namun setiap kebudayaan mempunyai sifat yang berlaku umum dalam berbagai tindakan dan tingkah laku yang berisi kewajiban, tindakan yang diterima, ditolak, dilarang dan diijinkan oleh manusia.

Faktor mobilitas fisik lingkungan petani di desa-desa kawasan industri dimana pada umumnya ditunjang oleh transportasi yang memadai, mempengaruhi pula proses akulturasi dan munculnya lembaga-lembaga baru seperti koperasi unit desa, kantor pos, dan lain-lain. Sudah tentu lembaga –lembaga baru yang modern tersebut memerlukan suatu tata keahlian dan standar kinerja baru yang sangat berbeda dengan kondisi sosial kultural masyarakat pedesaan (Lerner, 1983 : 32) tetapi faktor yang berhubungan langsung dengan perubahan sistem sosial budaya petani adalah munculnya industrialisasi di pedesaan yang menggusur lahan-lahan pertanian mereka dengan motif ekonomi.

Sedangkan Kunio (1990 : 140) menyatakan bahwa, perubahan yang paling dramatis dalam struktur perekonomian di Asia tenggara sesudah perang adalah kebangkitan industri manufaktur, dari keadaan yang didominasi pertanian dari sebelum perang kini industri manufaktur di kawasan ini menghasilkan sekitar 20 persen pendapatan nasionalnya. Perubahan yang berorientasi ke ekonomi tersebut dikatakan oleh Tom Bottomore (1983 : 89), sebagai perubahan yang maha penting dalam suatu masyarakat tertentu yang menuju perkembangan kekuatan produksi.

Munculnya industri di pedesaan ternyata memperparah kehidupan sosial ekonomi petani yang sebelumnya sudah sangat terpuruk, dan industrialisasi di pedesaan diikuti tumbuhnya kultur komersialisasi tanah pertanian dan orientasi baru kepada tatanan industri walaupun mereka hanya buruh-buruh marginal tetapi setidaknya mengakibatkan petani pemilik tanah mengalami kesulitan mencari buruh untuk mengolah. Orang yang bertani hanyalah orang-orang tua di desa, orang muda lebih senang bekerja di pabrik atau bekerja disektor informal yang menunjang komunitas masyarakat industri. Mereka merasa bekerja sebagai petani tidak banyak keuntungan yang diperoleh, dengan alasan dari lahan yang semakin sempit, tanah yang semakin tidak subur karena rusaknya lingkungan, mahalnya harga pupuk, rendahnya harga beras sampai pengaturan dari negara yang berlebihan.

Industrialisasi yang merambah pedesaan dengan dibangunnya pabrik-pabrik mestinya dapat membawa limpahan kesejahteraan bagi rakyat setempat tetapi pada

kenyataannya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan tetapi justru sebaliknya, petani menghadapi tekanan-tekanan untuk menjual tanah, calo-calo tanah berkeliaran di desa-desa yang tidak jarang didukung oleh entitas yang didanai oleh pemilik modal yang lebih mementingkan keuntungan dibandingkan menghargai tatanan sosial dan moralitas masyarakat setempat.

Dalam kaitanya dengan moralitas dalam problem pembangunan Berger (1982 : 57) menyatakan bahwa para birokrat, pengusaha dan cendikiawan pembawa mistik pertumbuhan bukan ahli-ahli moralitas. Dengan demikian tumbuhnya industri di pedesaan yang berslogan membawa kesejahteraan dengan teori tetesan ke bawah jangan diharapkan terlalu banyak membawa kaidah moral kecuali keuntungan dan kapitalisasi modal, padahal Emile Durkheim (Taufik dan Leeden, 1986 : 19) menyebutkan bahwa perubahan sosial memerlukan moralitas.

Tetapi problema perubahan dengan teori tetesan kebawah bukan berpatok pada moralitas saja sebab Vernon Ruttan (dalam Soetomo, 1991 : 204) lebih mempersoalkan pada aspek lain sebagaimana dikemukakan bahwa tidak berjalannya *trickle down effect* Karena ada tiga sebab utama yaitu pengaruh industrial urban, terjadinya induksi untuk perubahan industri serta adanya model kelembagaan pedesaan yang tidak sinkron.

Penyesuaian lembaga pedesaan yang dipaksakan akhirnya tidak membawa dampak berarti pada masyarakat pedesaan secara ekonomis malahan terjadi perubahan tatanan sosial yang ada. Bahkan munculnya lembaga yang dipaksakan ternyata lebih menguntungkan para pendatang di wilayah tersebut yang lebih kosmopolitan. Secara tegas disebutkan oleh Neil G. Rolling (Rogers, 1985 : 71) bahwa keterlibatan kekuasaan negara secara langsung dalam urusan-urusan petani yang mengakibatkan komersialisasi pertanian, adalah sesuatu yang memberikan kontribusi terhadap perubahan sosial budaya dilingkungan petani, yang tidak memberikan keuntungan secara material.

Bab 18

Pasang Surut Kehidupan Petani

Wilayah-wilayah pedesaan yang paling tidak, pernah memperoleh sebutan sebagai salah satu sentra pendukung produksi padi dan hasil-hasil bumi lainnya, pada kenyataannya sejalan dengan perkembangan kewilayahan, dapat berubah menjadi kawasan yang tidak produktif karena berbagai alasan, dari yang lazim terjadi karena ditinggal para petani, sawah ataupun tanah perkebunan sudah bukan lagi milik mereka, atau materi di bidang pertanian, khususnya sawah padi, tidak memberikan penghasilan yang memadai. Profil semacam ini menggejala di berbagai kawasan pertanian, walaupun tidak bersifat mutlak tetapi pesimisme sebagian komunitas petani menghadapi dinamika politik pertanian, adalah gambaran faktual, tentang kondisi petani pedesaan. Berbagai problema melilit petani desa, seperti kelangkaan pupuk, yang disinyalir subsidiya tidak tepat sasaran, sebab ” subsidi pupuk tidak diberikan secara langsung ke petani, tetapi dalam bentuk subsidi pembelian gas yang menjadi bahan baku pupuk di pabrik – pabrik pupuk. Komponen pupuk dan bibit merupakan pengeluaran yang cukup besar bagi petani. 25 – 30 % biaya produksi, dikeluarkan untuk budidaya padi. (Kompas, 25 Juli 2008).

Selain itu industri yang merambah pedesaan, juga menjadi masalah serius di lingkungan petani. Sebagai contoh, berdasarkan catatan Kompas (tanggal 26 Juli 2008), di Kabupaten Karawang Jawa Barat, 36 – 40 % lahan sawah, terutama yang dekat perkotaan, beralih kepemilikannya. Dari jumlah itu, 70 % tetap menjadi sawah, 30 % lainnya beralih fungsi. Di Kecamatan Cibuyaya, terdapat 150 hektar sawah dimiliki oleh orang Jakarta, artinya masyarakat setempat yang notabene petani hanya sebagai buruh tani yang memiliki keterbatasan penghasilan dan kesejahteraan jauh dari ukuran kesejahteraan yang memadai.

A. Kepemilikan Tanah

Ikatan historis di lingkungan petani pedesaan, dapat dilihat dari pola kepemilikan tanah, dimana tanah merupakan bagian dari hidup yang tidak mudah dilepaskan, atau dijual kepada orang lain. Tetapi modernisasi dan industrialisasi, dengan segala atributnya, yang disebarkan oleh teknologi komunikasi, semakin melunturkan sikap-sikap terhadap kepemilikan tanah. Dalam penelitian di pedesaan pulau Jawa, Collier

dan kawan-kawan menyatakan pada akhir tahun 1960 an didesa-desa hampir mustahil seorang petani menjual sawah terutama kepada orang luar desa: tetapi kini terdapat pasar lahan yang cukup aktif di kebanyakan desa-desa. Sebagian hal lagi, karena kepemimpinan lama telah surut yaitu mereka yang pernah merasa terpanggil untuk menjaga lahan dari penguasa orang luar desa (Collier, 1996 : 106). Implikasinya, dalam bingkai budaya material dan semangat para pemilik modal, makelar dan pihak – pihak lain yang berkepentingan terhadap pedesaan, bisa dengan mudah untuk membeli tanah pertanian, karena masyarakat setempatpun kurang peduli terhadap upaya melestarikan kepemilikan.

Komersialisasi tanah pertanian untuk industrialisasi maupun untuk investasi para pemilik modal mengakibatkan kondisi sosial ekonomi petani semakin terpuruk, disisi lain kebutuhan pasar semakin tinggi dan pertumbuhan penduduk semakin pesat; dalam berbagai hasil penelitian tentang petani dan pertumbuhan penduduk selalu ditemukan kesimpulan-kesimpulan seperti itu. Karena penambahan penduduk yang tinggi maka peningkatan produktivitas akan diserap oleh jumlah penduduk yang senantiasa bertambah sehingga akhirnya tidak berpengaruh terhadap pendapatan rata-rata petani. Disampng itu tetap besarnya jumlah tenaga kerja pertanian karena tidak berpeluang pindah kesektor lain memberikan andil bagi ketimpangan distribusi pendapatan.

Petani miskin di Indonesia semakin lama jumlahnya semakin banyak, mereka jelas tidak mampu bersaing dengan dinamika industrialisasi dan aneka simbol kapitalisasi di sektor pertanian. Petani miskin atau petani gurem dapat ditemukan di sentra – sentra penghasil beras di Pulau Jawa maupun luar Jawa. Persoalannya sama mereka terperangkap dalam jerat kemiskinan struktrural yang tidak bisa bangkit untuk meraih kesejahteraan, sebagaimana banyak dijanjikan oleh para pemimpin negeri ini pasca reformasi.

Berdasarkan catatan yang dikutip dari Surat Kabar Kompas (26 Juli 2006) bertambahnya petani gurem dalam kurun waktu 1983 sampai dengan 2003 sangat memprihatinkan, sebagaimana yang tampak dalam tabel dibawah ini :

Banyaknya Rumah Tangga Petani Gurem Menurut Kawasan (Ribuan RT)

Tahun	Jawa	Luar Jawa	Jumlah	Kota	Desa
1983	7.304 (77,83 %)	2.081 (22,17 %)	9.385	715	17.924
1993	8.067 (75,43 %)	2.628 (24,57 %)	10.695	939	19.464
2003	9.842 (74 %)	3.441 (25,74 %)	13.253	2.704	21.141

Sumber : Surat Kabar Kompas, tanggal 26 Juli 2008

Berpijak kepada kondisi diatas, maka petani gurem, petani berlahan sempit dan buruh tani, sepertinya kurang memperoleh perhatian yang selayaknya dari pemegang kekuasaan. Berbagai macam subsidi dan program pengembangan yang seringkali

disuarakan oleh para politisi hanya terbatas kepada retorika belaka, yang tidak dinikmati oleh petani gurem. Mungkin saja para petani pemilik modal merasakan aneka program pemerintah, karena mereka memiliki tingkat hubungan yang baik dengan para pengambil keputusan di lingkaran dalam kekuasaan negara, atau memiliki ikatan kohesif dengan para politisi dan berbagai elite yang memiliki peran besar dalam menentukan politik pertanian.

B. Basis Politik

Secara substansial, petani tetap dalam keterpurukan, mereka hanya dijadikan sebagai tambang emas sebagai konstituen dalam pertarungan politik di tingkat lokal maupun nasional. Hiruk pikuk persaingan politik selalu menyeret komunitas petani sebagai entitas yang paling rentan untuk di eksploitasi dalam pemilihan umum maupun pemilihan kepala daerah. Dengan kata lain, petani miskin selalu terperangkap dalam jerat eksploitasi bukan sebatas ekonomi tetapi juga terbelenggu dalam jepitan politik para pemburu kekuasaan.

Kondisi ini ternyata tetap berlanjut meskipun, Indonesia yang demokratis sebagai hasil reformasi politik telah berjalan satu dasawarsa. Idealnya, elite politik, pemerintah dan sejumlah pihak yang memiliki peran dalam kekuasaan negara peduli terhadap petani miskin di pedesaan. Mereka adalah sumber kekuatan bangsa yang harus diberi dukungan, bukan sebatas janji dan berbagai retorika yang berujung kepada pengingkaran nasib petani miskin.

Namun sebagaimana yang terjadi secara berulang, dalam masa kompetisi politik di tingkat lokal, seperti halnya Pemilihan Kepala Daerah dan pemilihan umum ataupun pemilihan presiden pada tingkat nasional, maka petani seolah menjadi perhatian utama dari para politisi yang berkepentingan. Sebab, tidak dapat dinafikan, bahwa petani adalah sumber konstituen yang signifikan untuk mendukung partai politik, maupun sejumlah elite yang sedang meretas jalan menuju kekuasaan.

Bab 19

Interaksi dan Komunikasi Pedesaan : Sebuah Laporan

A. Pendahuluan

Komunitas Petani dengan pola interaksi dan komunikasinya yang spesifik, adalah salah satu karakter masyarakat Indonesia sebagai negara agraris, yang sebagian besar wilayahnya adalah pedesaan. Bahkan petani dan pedesaan dalam skala global selalu mendominasi berbagai diskusi maupun tindakan untuk meningkatkan kesejahteraan negara-negara dunia ketiga. Kehidupan petani itu sendiri sangat jauh dari kesejahteraan yang diharapkan, sebagaimana dikemukakan oleh Theodor Shanin (dalam Rogers dan Svenning, 1969 : 18) bahwa petani adalah mayoritas dari umat manusia dan sejumlah dari mereka adalah miskin. Sementara itu, Rogers dan Svenning (1969:20), menegaskan, bahwa, “petani adalah mereka yang mempunyai pekerjaan di sektor pertanian dan mengkomsumsi sebagian besar produksinya untuk kepentingan mereka sendiri”. Pada intinya mereka belum mampu untuk memperoleh kesejahteraan yang memadai.

Sejalan dengan pemikiran tersebut dalam berbagai persoalan yang menyangkut, interaksi dan komunikasi kehidupan sosial ekonomi petani di Indonesia, dapat dikemukakan bahwa sebagian besar petani mempunyai taraf hidup yang rendah, karena tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan primer lainnya, kecuali pangan. Mereka tidak mampu bersaing dengan kelompok ataupun entitas yang bergerak ataupun berusaha dibidang industri, jasa, perdagangan dan usaha lainnya yang menjadi ikon dari perubahan sosial di pedesaan.

Kehidupan petani menjadi lebih buruk lagi karena petani di Indonesia senantiasa didominasi oleh kekuatan dari penguasa yang mempunyai kepentingan politik dan ekonomi. Hakikatnya petani merupakan masyarakat pinggiran yang secara terus-menerus dikendalikan oleh kekuasaan negara dalam hal pengaturan proses produksi, pemasaran bahkan pandangan politikpun wajib merujuk kepada hegemoni kekuatan politik yang memegang kendali dalam pemerintahan.

Meskipun kondisi itu tidak sesuai segi sosial budaya yang diyakini, tetapi petani tidak mampu untuk menolak kehendak kekuasaan. Dipihak lain kekuasaan negara berupaya sekuat tenaga untuk mengontrol petani dengan ketat, mengingat posisi

petani yang strategis sebagai produsen utama kebutuhan pokok bagi sebagian besar masyarakat, dan populasinya yang memadai diyakini dapat dipakai untuk mendukung basis politik pemegang kekuasaan.

Hakikatnya, petani terperangkap dalam kehidupan sosial ekonomi yang jauh dari ukuran-ukuran tentang kesejahteraan. Bahkan mereka pada umumnya termasuk dalam kelompok yang miskin secara struktural, dan tidak berdaya menghadapi perubandil lingkungannya yang sedemikian pesat. Kondisi ini, sebenarnya bukan kesalahan mendasar petani yang sering dikritik tidak produktif. Justru ada pihak-pihak yang sesungguhnya ikut berperan menenggelamkan nasib petani dipedesaan. Mereka secara terang-terangan mengeksploitasi petani secara ekonomis, menkooptasi kultur dan politiknya, dan menghilangkan karakter sosial sebagai kekuatan harmoni pedesaan.

Tulisan ini adalah laporan pengamatan terhadap kehidupan petani pada tahun 2000, Pengamatan terhadap masyarakat pertanian, dititikberatkan pada buruh tani, ataupun petani berlahan sempit di Kecamatan Klari, Kabupaten Karawang Jawa Barat. Lingkup pembahasan merujuk kepada kekuatan komunikasi pedesaan yang menyangkut aspek sosial budaya dan proses produksi dalam mengusahakan sawah padi.

B. Konsep-Konsep Universal

Secara esensial, tulisan ini mengungkapkan berbagai konsep, teori dan paradigma komunikasi dalam menelaah tentang kehidupan petani yang berkisar pada persoalan masyarakat desa, kondisi sosial budaya yang berpengaruh terhadap proses produksi, pengaruh eksternal yang berorientasi pada kepentingan politik dan ekonomi. Walaupun tidak secara eksplisit menyebut sebagai petani sawah padi, Everett M. Rogers dan Lynne Svenning (1969 : 21-23) mengemukakan, jika menelaah kehidupan petani selalu akan berhubungan dengan keterbatasan informasi, ketertutupan dengan orang asing, kemiskinan, ketimpangan pendapatan, sikap dan perilaku dan menerima perubahan sosial, budaya, ekonomi dan politik dan ketergantungan terhadap kekuasaan negara”.

Kehidupan petani adalah cermin dari sebagian besar masyarakat agraris yang masih tradisional. Menurut Roucek (1987 : 339), “masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang sedikit banyak mempunyai kasatuan yang tetap dan tersusun dalam aktivitas kolektif” sedangkan Soerjono Soekanto (1986 : 336), menyebutkan masyarakat adalah suatu bentuk persekutuan yang abadi antara manusia dan institusinya dalam suatu wilayah setempat, dimana kampung biasanya menjadi pusat kegiatan bersama mereka.

Pendapat tersebut menyiratkan bahwa masyarakat desa dan pertanian, mempunyai hubungan yang erat, karena komunitas petani sebagian besar ada di pedesaan. Masyarakat pedesaan (*rural community*) mempunyai hubungan yang lebih erat dan lebih mendalam, dari pada hubungan mereka dengan warga masyarakat pedesaan lain diluar batas wilayahnya. Sistem kehidupan biasanya berkelompok atas dasar sistem kekeluargaan.

Sebenarnya petani, khususnya petani sawah yaitu mereka yang mempunyai pekerjaan disektor pertanian sawah padi; tidak selamanya menghabiskan waktunya untuk mengurus sawah padi. Sebab mereka juga mempunyai pekerjaan-pekerjaan sambilan lain, sebagaimana dikemukakan oleh Selo Sumardjan (dalam Soerjono Soekanto, 1981 : 23), “Walaupun kita melihat adanya tukang kayu, tukang ijon akan tetapi pekerjaan penduduknya adalah petani”. Pekerjaan diluar pertanian merupakan pekerjaan sambilan, karena itu, bila tiba masa panen maupun masa menanam padi, pekerjaan-pekerjaan sambilan tadi segera ditinggalkan. Pekerjaan sambilan mutlak diperlukan oleh petani khususnya petani dengan lahan sempit atau buruh tani, mengingat jumlah petani tidak seimbang dibandingkan jumlah pangan yang tersedia hasil produksi mereka. Menurut Rogers (1985) bahwa jurang yang lebar antara pendapatan dan taraf hidup petani merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dari ketidakseimbangan antara pedesaan dan perkotaan, dan petani tradisional dengan petani modern (komersial) yang sudah maju.

Masyarakat petani dan budaya, mempunyai suatu hal yang umum sifatnya, yaitu bentuk susunan kemanusiaan dengan beberapa persamaan diseluruh dunia. Persamaan itu dititikberatkan pada posisi sosial ekonomi petani sebagai kelas miskin. Walaupun sesungguhnya kemiskinan di lingkungan petani pedesaan, lebih baik jika dibandingkan dengan kemiskinan di perkotaan. Menurut Robert Readfield (1956), kultur petani yang menonjol adalah: saling tidak percaya dalam hubungan antar pribadi khususnya dengan orang luar kelompoknya, keterbatasan dalam pemilikan barang-barang untuk proses produksi, mempunyai sikap permusuhan dan ketergantungan terhadap kekuasaan pemerintah.

Sikap memusuhi pemerintah biasanya timbul karena upaya modernisasi pertanian atau industrialisasi yang diterapkan pemerintah terlalu dipaksakan. Namun meski memusuhi pemerintah, disisi lain mereka mempunyai sifat ketergantungan yang sangat tinggi terhadap pemerintah. Karena itu petani tidak dapat berbuat banyak tanpa dukungan pemerintah dalam melakukan proses produksi, pemilikan tanah dan kegiatan lain yang menyangkut permodalan dalam pertanian.

Sebuah tulisan tentang pembangunan pedesaan yang dikaitkan pada kepentingan kekuasaan negara dalam segi ekonomi dan politik menyebutkan, petani adalah individu-individu yang tidak memiliki akses komunikasi untuk memperoleh informasi aktual, sehingga keputusan yang bersumber kepada kemampuan sendiri atau kelompoknya tidak pernah muncul. Dalam pandangan Everett M. Rogers (1985:47), di negara berkembang, ekonomi petani bergantung pada keputusan-keputusan yang dibuat oleh kekuatan-kekuatan internasional, dan di negara tersebut, pada umumnya wilayah pedesaan menduduki tingkat terbawah, dari piramida dominasi kekuasaan vertikal dan eksploitasi yang berkepanjangan. Kekuatan internasional, berhubungan dengan kebijakan tentang bantuan luar negeri dari negara donor, tetapi disisi lainnya

negara donor dapat menarik keuntungan yang lebih besar dari berbagai konsesi yang diperoleh dari negara sedang berkembang yang dibantu.

Sementara itu Rogers dan Svenning (1969 : 137) dalam pembahasan tentang modernisasi dilingkungan petani, menandakan bahwa petani pada umumnya mempunyai sifat familiisme, kurang inovatif, bersifat fatalisme keterbatasan aspirasi, kurang layak dalam kehidupan, keterbatasan dalam memandang dunia (*Worldview*) dan mempunyai empati yang rendah. Sifat-Sifat tersebut lebih berkonotasi negatif. Dari sejumlah masalah itu, dua hal yang perlu diperhatikan adalah, familiisme dan fatalisme. Familiisme di lingkungan petani sangat kuat, mereka mengandalkan interaksi melalui komunikasi antar pribadi yang senantiasa menjaga nilai-nilai yang berlaku di lingkungannya. Karena itu, kecil kemungkinan untuk meluntur dan hilang. Representasi familiisme adalah kekerabatan yang mampu mengikat diantara mereka, dan tulang punggung dalam pola produksi pertanian pedesaan. Sedangkan fatalisme adalah posisi individu yang menyadari kekurangmampuannya dalam mengontrol masa depan, karena berbagai keterbatasan, termasuk ketidakmampuan memperoleh informasi yang mampu memprediksikan nasib dimasa mendatang. Fatalisme semakin membelenggu kehidupan, ketika petani juga tidak mau menerima perubahan dengan alasan yang tidak rasional.

C. Tinjauan Geografis

Kecamatan Klari merupakan salah satu dari 17 kecamatan yang terdapat di Kabupaten Karawang Jawa Barat, dan termasuk daerah yang relatif memiliki permukaan tanah rata, dengan ketinggian antara 0 sampai 50 meter diatas permukaan air laut. Letak Kecamatan Klari. Disebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Telagasari, sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Teluk Jambe dan Kabupaten Purwakarta. Sedangkan disebelah Barat, berbatasan dengan wilayah Kecamatan Karawang atau orang sering menyebutnya sebagai Kota Karawang.

Berdasarkan data di Kecamatan di Kecamatan Klari tahun 1998, luas wilayah sekitar 8.901 hektar, terdiri dari 20 desa, dengan jumlah penduduk kurang lebih 102.151 orang. Komposisi berdasarkan jenis kelamin 52 % laki-laki dan 422 % adalah perempuan. Pekerjaan penduduk sebagian besar adalah disektor pertanian, khususnya petani sawah. Mayoritas penduduknya beragama Islam dan sekitar 166 orang beragama Kristen Katolik, 192 orang Kristen Protestan, 12 orang beragama Hindu, dan 40 orang beragama Budha. Sebagian daerah perbatasan kota kecamatan Klari memiliki Sarana pendidikan dari tingkat Taman kanak-kanak sampai dengan Sekolah Lanjutan Tingkat Atas.

Dengan sarana transportasi yang separuhnya adalah jalan negara dan kabupaten serta selebihnya jalan desa, Kecamatan Klari menjadi suatu daerah yang mudah dicapai dari wilayah barat maupun timur Kabupaten Karawang. Sebagian kelompok

masyarakat yang berada di jalur jalan raya pantura memiliki akses transportasi yang memadai, sehingga mereka memiliki tingkat mobilitasnya tinggi ke kota-kota disekitar Karawang, khususnya Jakarta dan Bandung. Namun, sebagian masyarakat di pedalaman yang pada umumnya bertani, kesempatan untuk melakukan perjalanan keluar desa terbatas, karena berbagai alasan yang berhubungan dengan tersedianya sarana transportasi yang memadai.

D. Ikatan Historis Petani

Kabupaten Karawang pernah memperoleh sebutan sebagai salah satu lumbung padi di Indonesia, dan sebagai sentra pendukung produksi padi tersebut, antara lain adalah wilayah Kecamatan Klari, yang sebagian besar penduduknya adalah petani. Sebagaimana dikemukakan oleh seorang warga desa, bahwa di awal tahun 70 an beribu-ribu buruh pemanen biasa bermigrasi dengan menjelajahi Pantai Utara Jawa, termasuk Karawang. Meski tidak menggunakan teknologi komunikasi, namun dengan pola komunikasi dan penyampaian pesan secara tradisional, seperti halnya komunikasi antar pribadi yang bertatap muka langsung, penyebaran pesan dengan pola dari mulut ke mulut, dan membaca simbol-simbol alam, ternyata pada saat musim panen, jumlah buruh tani di Klari Kabupaten Karawang meningkat pesat.

Petani Klari adalah profil petani sawah padi yang mempunyai kompleksitas kehidupan yang pasang surut, masalah kekeringan atau kekurangan air, konflik akibat munculnya industrialisasi yang merambah pedesaan, keterlibatan pemerintah dan persoalan lain yang pada intinya berpotensi menghambat usaha dibidang pertanian pedesaan. Pada konteks kontrol yang dilakukan penguasa, tentu saja termasuk petani dalam orientasi politiknya menjadi perhatian pemerintah.

Secara historis pada masa lalu, petani bekerja, memproduksi untuk kerajaan dengan tanah dan tenaga kerja sepenuhnya dikuasai oleh raja. Sebagai penguasa atas wilayah dan rakyatnya, raja memperlakukan sistem *appanage* dengan cara memberi kekuasaan kepada kaum priyayi, biasanya adik atau keluarga raja untuk mengambil produksi dan memanfaatkan tenaga kerja sejumlah penduduk yang dikuasai. Menurut Lambang Triyono (1994 : 74), “dengan kekuasaan itu para priyayi memberi kekuasaan kepada petani sikep”. Petani inilah yang mengontrol perilaku ekonomi dan politik petani di wilayah yang dikuasai. Petani sikep ini, pada perkembangannya seringkali menjadi pemimpin desa yang diangkat menjadi pejabat birokrasi dan pegawai administrasi pemerintah kolonial untuk menggerakkan rakyat.

Di Kecamatan, Klari ikatan Historis dalam pengelolaan tanah dimanifestasikan dalam bentuk pemilikan tanah, dimana tanah merupakan bagian dari kehidupan yang tidak mudah untuk dilepaskan atau menjual kepada orang lain. Tetapi modernisasi dengan industrialisasinya melunturkan sikap terhadap kepemilikan tanah di pedesaan yang menjadi lokasi pendirian pabrik-pabrik. Dalam penelitian di pedesaan-pedesaan

Pulau Jawa, Collier dan kawan-kawan menyatakan, bahwa dimasa lampau (akhir tahun 1960 an) di desa-desa hampir mustahil seorang petani menjual sawah terutama kepada orang luar desa, tetapi kini terdapat pasar lahan yang cukup aktif di kebanyakan desa-desa itu, lahan dengan mudah dijual kepada orang luar desa. Sikap dan perilaku masyarakat di desa pertanian ini, sebagian karena kepemimpinan lama telah surut, yaitu mereka yang merasa telah terpanggil untuk menjaga lahan di desa dari penguasaan orang-orang luar sudah tidak memiliki peran (Collier, et, al, 1996 : 107).

Komersialisasi tanah pertanian untuk industrialisasi maupun untuk investasi para pemilik modal, mengakibatkan kondisi sosial ekonomi petani Klari semakin tidak menggembirakan. Disisi lain kebutuhan dasar semakin tinggi dan pertumbuhan penduduk semakin pesat. Dalam penelitian tentang petani dan pertumbuhan penduduk, sudah lazim jika ditemukan kesimpulan, kerana pertumbuhan penduduk yang tinggi, maka peningkatan produktivitas akan diserap oleh jumlah penduduk yang senantiasa bertambah, sehingga akhirnya tidak berpengaruh terhadap pendapatan rata-rata petani di pedesaan. Disamping itu, tetap besarnya jumlah tenaga yang berkerja di sektor pertanian, karena tidak berpeluang pindah kesektor lain, juga ikut memberikan andil bagi ketimpangan- timpangan dalam distribusi pendapatan.

E. Sistem Hubungan Kerja

Karakter yang mengatur sendiri jadwal kerja sesuai kemampuannya, sering menimbulkan kritik yang menghubungkan dengan budaya santai dan keterpurukan dalam kondisi sosial ekonominya. Banyak referensi yang menyakitkan bahwa petani di Indonesia tidak dapat memperoleh informasi aktual karena berwatak statis, tidak komunikatif terhadap perubahan dan ide baru yang sesungguhnya dapat membawa perbaikan kesejahteraan. Sebagaimana dikatakan oleh J.H Boeke bahwa petani-petani Indonesia sulit untuk mengubah diri kealam dan sistem perekonomian kapitalis yang sifat dinamis. Perekonomian yang dinamis akan mengakibatkan rusaknya seluruh sendi kehidupan masyarakat di desa-desa. Terhadap perekonomian yang dinamis itu, masyarakat desa sama sekali tidak berkemampuan untuk mengadaptasi menerima atau mengubah dirinya. (Boeke dalam Herman Soewardi, 1976 : 7).

1. Pola Petani Dalam Mengerjakan Sawah

Petani di Klari mempunyai pola kerja yang kurang lebih sama dengan kebanyakan petani-petani didaerah lain di Pulau Jawa. Mengingat padi memerlukan banyak air, maka padi ditanam dimusim hujan sebagai padi sawah atau padi gogo, untuk musim kemarau padi ditanam hanya ditanah yang mendapatkan irigasi dengan baik. Disamping itu juga memperoleh banyak sinar matahari. Untuk itu padi harus ditanam di tempat terbuka, bila ditanam sebagai tanaman sela diantara tanaman keras hasilnya akan sangat berkurang dan kualitaspun menjadi jelek.

Proses pengelolaan sawah diawali dengan pengerjaan tanah. Dalam mengusahakan

padi di sawah, yang terpenting adalah bidang tanah yang ditanami, tanah harus mampu menahan air, sehingga tanah dapat memperoleh serta membuang air dengan mudah. Menjelang musim hujan, melalui jaringan komunikasi tradisional yang interaktif, biasanya petani sudah bersiap-siap mengerjakan sawah. Alat-alat seperti cangkul, bajak, garu, sabit, juga kerbau, atau lembu dipersiapkan untuk membantu mengolah sawah. Selain itu, saluran-saluran air wajib diperbaiki secara gotong-royong. Dalam proses ini sebagian besar tenaga-tenaga yang terlibat adalah laki-laki, terutama dalam memperbaiki saluran air sedangkan tenaga kerja wanita, terbatas pada menyiapkan alat-alat yang akan dipakai seperti sabit, cangkul dan menyediakan konsumsi.

Umumnya para petani mengerjakan sawah dengan bajak, karena lebih cepat dan lebih baik dari pada menggunakan cangkul, walaupun demikian. Masih ada sebagian petani yang menggunakan cangkul. Maksud membajak adalah supaya tanah yang sudah menjadi lumpur itu, bertambah dalam. Sedangkan menggaru, dimaksudkan agar petakan itu rata dan lumpurnya bertambah lumat. Pekerjaan membajak dilakukan laki-laki sedangkan menggaru pada umumnya juga melibatkan tenaga perempuan. Pekerjaan lain adalah membuat persemaian, dilihat dari segi pemeliharaan, menanam padi dengan disemaikan terlebih dahulu lebih banyak keuntungannya. Pekerjaan ini dilakukannya oleh sebagian laki-laki, tetapi pada umumnya dilakukan oleh perempuan, karena menyangkut perawatan, ketelitian, kesabaran yang makan waktu kurang lebih 45 hari. Di Kecamatan Klari pada umumnya dilakukan persemaian basah, terutama terdapat pada sawah yang cukup baik irigasinya atau sawah yang cukup banyak mendapat hujan. Letak persemaian di tengah-tengah areal yang akan ditanami untuk memudahkan membagi bibit. Persemaian, dibuat berbedeng-bedeng untuk memudahkan pengelolaan selanjutnya.

Benih diambil dari sawah sendiri, sehingga dapat diketahui jenisnya, tidak di campur dengan jenis lainnya, dan tingkat ketuanya ditentukan sendiri menurut mereka. Benih disebar dalam bentuk bulir atau gabah, yang penting dalam memelihara persemaian basah ialah air harus cukup dan hidup atau mengalir. Air yang masuk dan yang keluar harus teratur, untuk itu dipasang corong bambu sebagai penyaring. Pekerjaan pengaturan air ini dilakukan oleh laki-laki.

Setelah benih cukup usia dan layak ditanam, maka dimulai penanam padi. Mencabut bibit biasanya setelah umur 30 hari. Beberapa hari sebelum dicabut, bibit perlu digenangi air supaya tanahnya lunak, sehingga mudah dicabut. Bibit yang dicabut hari itu, ditanam pada hari itu juga, sebab jika ditunda pada hari berikutnya bibit jadi lemah dan dikhawatirkan tidak bisa menghasilkan bulir padi yang baik, bahkan bisa saja mati.

Dahulu di Klari menanam padi dilakukan oleh wanita secara gotong-royong tanpa upah, hanya sekedar dihidangkan makanan. Tiba saatnya pada waktu panen, orang yang menanam itu, ikut memanen dan mendapatkan upah berupa padi yang dihitung berdasarkan ketentuan yang sudah menjadi kesepakatan. Tetapi sekarang sistem

pembagian hasil sudah tidak berlaku lagi. Para wanita penanam padi sudah mendapat upah berupa uang, bahkan pada saat musim tanam, yang mengerjakan sawah bukan hanya warga setempat, tapi datang dari berbagai daerah. Orang Klari yang mengadu nasib di kota-kota besar di Jawa Barat dan Jakarta juga berdatangan untuk ikut untuk penanaman padi. Pekerjaan ini banyak didominasi oleh perempuan dan sebagian kecil laki-laki yang biasanya memegang tali, supaya penanam dapat berbaris lurus. Setelah petani mengikuti pola bertanam padi menurut baris lurus, petani dapat menyiangi dengan alat penyiang kecil bergagang panjang yang didorong diantara baris-baris tanaman. Dengan demikian penyiangan dengan tangan oleh buruh wanita terdesak oleh laki-laki.

Dalam memelihara tanaman, yang penting ialah soal pengawasan terhadap kelangsungan dari penyebaran benih sampai menjelang panen. Pengawasan ini harus sering dilakukan supaya bisa cepat bertindak bila ada kerusakan, misalnya parit atau galengan rusak, air mampat atau terbuang dan lain sebagainya yang mengganggu proses pertumbuhan. Bila ada tanaman yang mati supaya segera diganti (sulam). Bibitnya diambil dari persediaan yang disimpan disudut-sudut petakan sawah. Pekerjaan ini pada umumnya dikerjakan oleh laki-laki. Penyiangan pertama dilakukan pada waktu tanaman berumur tiga minggu, dilakukan oleh petani laki-laki dengan kaki atau tangan atau memakai alat penyiang. Penyiangan selanjutnya dilakukan pada tanaman yang sudah berumur kira-kira 45 hari.

Proses pekerjaan sawah lainnya adalah memupuk, tanah yang selalu ditanami lama-lama akan kurus karena zat makanan selalu dihisap oleh tanaman. Oleh karena itu perlu dipupuk. Selain pupuk kandang, tanaman padi dapat pula dipupuk dengan pupuk buatan yang mengandung Phosphor dan Nitrogenium. Pekerjaan memupuk sawah biasanya dilakukan oleh petani laki-laki dan sebagian kecil wanita

Selanjutnya setelah bulir padi menguning semua, dapatlah padi dipanen dengan alat ani-ani, yang memanen adalah petani perempuan, yang sebelumnya ikut menanam benih padi. Padi yang baru dipungut keadaannya masih basah harus dikeringkan. Mereka para petani di Klari menyimpan padi yang sedikit jumlahnya dirumah, sedangkan yang jumlahnya banyak, biasanya disimpan dilumbung atau leuit. Memanen padi dengan ani-ani adalah pekerjaan perempuan, tetapi pada perkembangannya dilakukan dengan menggunakan sabit sehingga, tenaga pemanen yang dominan adalah laki-laki, dan hanya sebagian kecil perempuan. Pengamatan Collier dalam penelitian di desa-desa di Pulau Jawa menyimpulkan, bahwa metode menuai padi telah memungkinkan alat perontok gabah dalam panen, sehingga tenaga kerja wanita tidak dominan lagi pada masa panen.

Di masa lalu para wanita yang memakai ani-ani, akan memotong batang padi, dekat sekali dengan kepala batang padi, selanjutnya padi itu diangkat dengan menggunakan pikulan. Tetapi ketika memotong padi dengan memakai sabit, batang padi dipotong pada bagian lebih bawah, lalu gabah dirontokan di lokasi sawah tersebut.

Kini hampir pada tiap panen orang memakai perontok gabah dengan tenaga pedal (cara bersepeda) atau alat perontok bermesin dibawah dan gabah diangkut dengan karung goni dari sawah. (Collier, et al, 1996 : 178). Artinya, lapangan kerja perempuan di desa-desa pertanianpun semakin berkurang.

2. Teknologi, Produktivitas dan Pemilikan Modal

Penggunaan teknologi pengolahan sawah di Kecamatan Klari masih sederhana, malahan cenderung masih tradisional, dengan mengandalkan pola komunikasi sosial yang berlaku dilingkungannya. Padahal secara geografis wilayah mereka dikelilingi oleh industrialisasi dengan teknologi tinggi. Namun bukan berarti, produktivitas pertanian selalu tergantung kepada teknologi tinggi, sebab dapat pula ditingkatkan, tanpa harus mengeluarkan biaya tinggi dengan tetap menggunakan teknologi yang aplikatif. D.H. Penny menggaris bawahi, peningkatan produktivitas padi di pedesaan dapat dicapai dengan biaya kecil seperti penggunaan bibit yang selektif, pupuk yang baik, pemberantas hama, manajemen dan pemeliharaan yang baik terhadap jalan dan saluran irigasi.

Sayangnya para petani sama sekali tidak menyambut untuk memperbaiki cara kerja yang lebih mekanistik karena tidak adanya modal, sebab modal yang ditawarkan pemerintah terlalu birokratis yang tidak mungkin bisa diikuti oleh petani. Kondisi ini sejalan yang dilukiskan oleh Soetomo (1992 : 203) bahwa, “peningkatan produktivitas petani sebagai hasil program pembangunan akan lebih bermanfaat oleh petani bertanah luas”. Hal ini disebabkan mereka menguasai faktor produksi utama, juga pada umumnya tingkat adopsi terhadap inovasi pembangunan di bidang pertanian lebih tinggi dibandingkan dengan petani berlahan sempit atau buruh tani, yang sulit untuk mentransfer teknologi pertanian karena ketiadaan modal yang memadai.

Petani dengan lahan luas membeli pupuk insektisida dalam jumlah besar untuk tanaman mereka yang juga diawasi dengan baik. Mereka sangat terampil dalam menggunakan pupuk pabrik menurut jenis, jumlah dan waktunya. Walaupun begitu petani bertanah luas pun selalu mengeluh bahwa harga gabah/beras tidak seimbang dengan perkembangan harga kebutuhan lainnya. Petani berlahan luas, karena menyadari kekurangan buruh tani, mereka menanamkan modalnya dalam peralatan traktor, pompa air dan alat perontok gabah bermesin dalam usaha pertanian padi, yang dapat pula disewakan kepada petani lainnya.

Peningkatan produksi secara makro disektor pertanian tidak mempunyai implikasi positif terhadap pengangkatan taraf hidup petani, termasuk di Kecamatan Klari. Sejalan dengan kondisi ini meskipun dalam penelitian di Amerika Latin, Manfred Leopold (1981 : 210) menyatakan bahwa, “dari berbagai pengalaman empirik, peningkatan produktivitas pertanian tidak selalu membawa akibat peningkatan taraf hidup masyarakat desa” Kondisi ini terjadi, akibat dari penambahan penduduk, serta kurangnya perluasan kesempatan kerja non pertanian, dan sejumlah faktor lain yang

terkait dengan karakteristik petani pedesaan yang tidak efisien dalam proses produksi. Model pembangunan desa terpadu yang diusulkan oleh Leopold, adalah meningkatkan produktivitas pertanian, yang menekankan pada pertanian subsistem, yang menjaga kelestarian lingkungan. Untuk memberikan kesejahteraan yang memadai, harus dilakukan perbaikan distribusi pendapatan dan aspek non material termasuk *social security*. Selain itu, perbaikan konsumsi terutama perbaikan gizi dan menciptakan kemajuan dalam integrasi sosial dilingkungan petani pedesaan sangat diperlukan. Namun demikian, dengan sejumlah persoalan yang kompleks dalam pertanian pedesaan, maka upaya tersebut menjadi tidak mudah dilakukan.

F. Lembaga-Lembaga Pertanian dan Pengaruh Budaya Lain

1. Eksistensi Lembaga Pertanian.

Lembaga-lembaga pertanian yang ada di Kecamatan Klari meliputi lembaga formal, yang dikelola oleh masyarakat dengan legalitas kekuasaan negara. Pola komunikasi dalam lembaga formal di dominasi oleh pesan-pesan yang bersifat *top-down*, lekat dengan instruksi dan kewajiban yang harus dijalankan. Misalnya, pesan yang dikemas oleh pemerintah dalam pengaturan kelompok-kelompok tani dan sejenis kelompok kerja dalam pengaturan irigasi, yang dikenal sebagai *Mitra Cai* dan berbagai koperasi penyalur kredit untuk petani. Disamping itu, terdapat pula institusi yang semata-mata dimiliki dan dibentuk karena aspirasi petani setempat, dalam bentuk kelompok-kelompok yang tidak terorganisir secara formal, seperti yang tampak dalam pekerjaan pada musim tanam, musim panen, pemeliharaan sawah dan lain-lainnya. Kelompok-kelompok ini, tidak ada pengaturan dari kekuasaan negara. Pola komunikasi yang digunakan adalah kesetaraan diantara mereka dan bersifat interaktif. Meskipun ada tokoh masyarakat yang bertindak sebagai *opinion leader*, tetapi tidak mendominasi dalam pembicaraan masalah pertanian yang dihadapi warga desa. Kelompok sosial di Klari tersebut, merupakan satu bentuk kelompok sosial yang ada secara turunan-menurun dan dilembagakan dengan baik oleh petani pedesaan.

Dalam konteks pemahaman terhadap kelompok sosial, Soerjono Soekanto (1981:129), menyatakan bahwa "sosial group adalah himpunan atau kesatuan-satuan manusia yang hidup bersama, oleh karena adanya hubungan antara mereka". Hubungan tersebut antara lain menyangkut hubungan timbal balik yang saling pengaruh mempengaruhi, dan juga satu kesadaran untuk saling tolong-menolong.

Berdasarkan definisi tersebut, hampir semua petani di Klari pada awalnya merupakan anggota kelompok sosial dengan pilar utama keluarga yang menaati nilai-nilai yang berlaku dilingkungan petani Klari. Suatu kelompok sosial, bukan merupakan kelompok statis, sebab entitas ini juga dapat berkembang atau mengalami perubahan-perubahan dalam aktivitas maupun bentuknya..

Eksistensi kelompok sosial di Klari sangat menonjol, tetapi kenyataannya organisasi dibawah kontrol kekuasaan negara, jauh lebih dikedepankan oleh birokrat-birokrat

setempat, ataupun penguasa pada level di atasnya. Sejalan dengan posisi organisasi petani tersebut, Uphoff dan Esman (1974 : 12) menyatakan pendapat yang intinya, keefektifan organisasi-organisasi petani dalam mempengaruhi produktivitas pertanian dan kesejahteraan penduduk desa di pengaruhi oleh hubungan-hubungan (*linkage*) antara organisasi petani dengan lembaga-lembaga lain pada tingkatan horizontal maupun oleh hubungan organisasi-organisasi desa dengan struktur pemerintah pusat pada tingkat vertikal seperti dan departemen dan badan-badan yang sangat berkepentingan. Sehaluan dengan itu, Innayatullah (1978 : 2), menegaskan, bahwa “kemampuan suatu organisasi petani dalam melaksanakan peranan-peranan pembangunan desa juga sangat dipengaruhi oleh kebijaksanaan dan strategi-strategi pemerintah”. Dengan demikian posisi sosial-ekonomi petani tidak bisa terlepas dari kekuasaan negara.

Keterlibatan institusi pemerintah dalam mengontrol petani tampak menonjol di Klari, dan upaya ini dilakukan melalui petugas-petugas penyuluh lapangan yang memperkenalkan bibit-bibit baru, penggunaan pupuk sampai kerja sama dalam pemasaran produk. Menurut H. Dick (1986 : 38), dalam sejumlah penelitian menunjukkan bahwa, “strategi pengendalian pasar yang dilakukan pemerintah ditingkat lokal sering mengalami distorsi, subsidi input produksi pertanian yang seyogianya diarahkan kepada petani kecil bias ke petani bertanah luas, pedagang lokal dan pejabat birokrasi tingkat lokal”. Akibatnya dari kondisi tersebut, petani kecil terpaksa membeli input produksi kepada para pedagang dan aktor nan pemerintah dipasaran bebas dengan harga relatif tinggi atas harga yang ditetapkan pemerintah.

Semua sistem pemasaran padi di Klari, khususnya petani kecil, hanya menjual sebagian hasil panen padi dipasar terbuka dengan mengandalkan komunikasi langsung kepada pembeli. Mereka juga biasa bertukaran tenaga kerja (saling tolong menolong) dalam beragam kegiatan usaha bertani padi sawah. Tetapi ketika komersialisasi pertanian menjadi satu kultur baru dilingkungan petani, pola-pola tradisional tadi semakin luntur. Komersialisasi pertanian terungkap dalam sejumlah gejala ; sebagian petani menjual sebagian besar padi kepada pedagang dari luar desa sendiri. Dalam usaha tani padi, mereka mengikuti sistem kerja borongan dalam pekerjaan membajak, bertanam, menyiangi dan memanen. Hanya di desa-desa kawasan kering ataupun dataran tinggi, masih ada pekerja yang saling tolong-menolong ataupun gotong royong diantara petani. Pola kerja sama semacam itu terbentuk dan bertahan karena interaksi dan komunikasi yang dilakukan berjalan dengan integratif dan diikat oleh perasaan senasib.

2. Pengaruh Industri terhadap Kultur Petani Klari

Petani sawah di Klari mempunyai kultur spesifik yang berorientasi mitos, legenda, dongeng dan pengaruh supernatural yang berhubungan dengan pemeliharaan lingkungan, kesuburan tanah, keberuntungan dan lain-lainnya, tetapi mempunyai karakter universal seperti penghormatan terhadap ulama, orang tua dan lain-lain.

Menurut Robin Williams (dalam Soekanto, 1981 : 63), “walaupun setiap masyarakat mempunyai kebudayaan masing-masing yang berbeda satu sama lainnya, namun setiap kebudayaan mempunyai sifat hakiki yang berlaku umum bagi semua kebudayaan”. Sifat universal kebudayaan terwujud dan tersalurkan dari perilaku manusia. Kebudayaan telah ada terlebih dahulu daripada suatu generasi tertentu dan tidak akan mati dengan habisnya generasi yang bersangkutan. Kebudayaan diperlakukan oleh manusia dan diwujudkan dalam tingkah lakunya. Kebudayaan mencakup aturan-aturan yang berisi kewajiban-kewajiban, tindakan-tindakan yang diterima dan ditolak, tindakan yang dilarang dan tindakan yang diijinkan manusia. Secara umum kebudayaan dijadikan referensi semua sendi kehidupan manusia dalam hidup bermasyarakat ataupun bernegara.

Penduduk Klari, khususnya petani, yang semula mempunyai kultur gotong-royong dan ikatan sosial yang erat semakin pudar, karena tersedianya sarana transportasi yang memacu mobilitas penduduk dari satu wilayah ke wilayah lain. Mobilitas fisik ini berpengaruh terhadap proses munculnya lembaga baru seperti Koperasi Unit Desa, Kantor Pos dan lain-lain. Menurut Lerner (1983 : 32) dalam penelitiannya dinegara-negara dunia ketiga kawasan Timur Tengah, menyatakan bahwa lembaga-lembaga sosial yang didasarkan atas partisipasi sukarela oleh individu yang mobil, membutuhkan keahlian baru dan standart penilaian baru. Dengan demikian, bukan pola tradisional sebagaimana yang dijalankan petani pedesaan. Namun, standart baru tersebut baru bisa memberikan kesejahteraan kepada petani, jika mereka juga dilibatkan dalam berbagai pemecahan masalah yang muncul dalam kehidupan petani.

Tetapi faktor yang berhubungan langsung dengan perubahan sistem sosial budaya masyarakat petani Klari adalah, munculnya industrialisasi di pedesaan yang menggusur lahan-lahan pertanian mereka. Inilah awal dari redupnya istilah lumbung padi bagi Karawang dan munculnya kultur komersialisasi tanah pertanian di desa-desa Klari. Orientasi baru kepada tatanan industri walaupun mereka hanya sebagai buruh-buruh marginal, namun mengakibatkan petani mengalami kesulitan mencari buruh untuk mengolah tanah. Mereka yang bertani hanyalah orang-orang tua di desa.

Orang-orang muda lebih senang sebagai buruh di pabrik atau bekerja disektor informal menunjang komunitas masyarakat industri yang muncul. Perempuan muda bekerja diluar desa, bahkan di Arab Saudi sebagai pembantu rumah tangga. Mereka merasa kerja sebagai petani tidak banyak keuntungan yang diperoleh, dengan alasan, dari lahan yang semakin sempit, tanah yang semakin tidak subur karena rusaknya lingkungan, mahalnya harga pupuk, rendahnya harga beras, sampai pengaturan dari kekuasaan negara yang berlebihan.

Mereka yang tersisa dan masih menekuni sebagai petani, hakikatnya dilakukan pada saat tertentu saja seperti saat musim tanam ataupun musim panen. Mengingat kesulitan untuk mencari buruh tani, maka sudah lazim justru buruh tanilah yang menetapkan jadwal menanam. Karena itu pemilik sawah, biasanya harus menunggu

lama sampai suatu kelompok buruh tani tersebut, memiliki waktu untuk mengerjakan sawahnya. Menurut para petani Klari, mereka kini tidak cukup memiliki tenaga pemanen padi yang bersal dari desa sendiri. Pemanen itu datang dari luar desa, bahkan dari kota-kota lain Jawa Barat maupun Jawa Tengah.

Kurangnya buruh tani di Klari menyebabkan mereka beralih ke sistem buruh kontrakan dalam bertanam padi. Untuk mengurangi ketergantungan terhadap tenaga-tenaga yang mengatur saluran irigasi; di beberapa desa, petani telah membeli pompa air bermesin diesel dan menggali sumur dilahan mereka untuk menjamin hasil lebih baik pada musim kemarau. Dalam mengatasi kurangnya tenaga terampil yang mampu menunjang pertanian, misalnya untuk menggaru sawah digunakan traktor tangan, padahal dahulu banyak digunakan sapi atau kerbau, tetapi penggunaan sapi dan kerbau tersebut juga semakin sulit ditemui di wilayah Klari. Kelangkaan buruh tani dilukiskan juga oleh Collier (1986), “perubahan-perubahan dalam pertanian di Karawang karena kekurangan buruh tani dan bertambah tuanya angkatan kerja dalam produksi padi”. Di pihak lain, generasi muda juga semakin menjauhi pekerjaan di sawah. Mereka lebih suka bekerja disektor lain, khususnya di sejumlah pabrik yang ada disekitar desa ataupun sebagai tenaga serabutan yang mendukung kehidupan para buruh industri di desa.

Munculnya Pabrik-pabrik di Klari, mestinya akan membawa limpahan kesejahteraan bagi masyarakat setempat, tetapi pada kenyataannya tidak sesuai yang diharapkan. Tidak berjalannya *trickle down effect*, karena ada tiga sebab utama yaitu pengaruh *industrial urban*, terjadinya induksi untuk perubahan industri serta adanya model kelembagaan pedesaan yang menyesuaikan”. Persoalannya, yang terjadi bukan penyesuaian, tetapi lembaga pedesaan yang semula sudah berjalan secara tradisional dalam pengelolaan masyarakat desa, dipaksakan untuk mengikuti model yang ditetapkan oleh pemerintah tanpa ada hak dari masyarakat desa untuk mengelola lembaga-lembaga pendukung pertanian sesuai dengan karakteristik yang ada dilingkungan mereka. Kekuasaan negarapun menggunakan petani yang dipakai sebagai agen pemerintah, untuk mempengaruhi petani lainnya, agar semua yang dikehendaki oleh penguasa bisa berjalan sesuai dengan rencana.

Kondisi ini, memang biasa terjadi di desa-desa pertanian, sebagai mana pendapat Rogers (1989:71), bahwa petani yang mau mengikuti saran pemerintah atau birokrat dibidang pertanian, akan memainkan peranan yang penting dalam menciptakan relasi antar petani dan penguasa. Alhasil, pembangunan pedesaan, termasuk membuka pabrik-pabrik di desa, meskipun warganya tidak setuju, tetapi dengan strategi retorika yang represif dari agen-agen kekuasaan negara, maka mereka tidak berani untuk menolak secara terang-terangan. Pada kenyataannya, pembangunan industri di pedesaan agraris, tidak secara maksimal membawa dampak berarti kepada masyarakat setempat. Sebaliknya, yang memperoleh keuntungan justru para pendatang di wilayah tersebut, yang memiliki mobilitas tinggi, kemampuan teknis memadai dan sejumlah

atribut unggul lain pada komoditas yang memiliki akses perpindahan dari satu tempat ketempat lainnya lebih cepat.

Keterlibatan kekuasaan negara secara langsung dalam urusan-urusan petani, munculnya komersialisasi pertanian, dan perkembangan teknologi komunikasi adalah sesuatu yang mendominasi perubahan sosial budaya di lingkungan warga desa Klari. Namun, petani ternyata tidak mudah untuk beradaptasi dengan perubahan yang sengat cepat, mengingat berbagai keterbatasan yang dimiliki. Dikemukakan oleh Neil G. Rolling petani yang baik dan dapat dijadikan rujukan oleh masyarakat sekitarnya, atau mampu memosisikan sebagai pemuka pendapat haruslah berpikiran maju, berpengaruh dilingkungannya, berpendidikan memadai, representasi dari warga desa, memiliki sarana ekonomi yang cukup. Tetapi secara faktual di desa-desa pertanian kecamatan Klari Kabupaten Karawang tidak mudah menemukan petani ideal seperti itu. Kecenderungan yang ditemukan adalah, petani sederhana dengan kehidupan yang masih jauh dari sejahtera. Walaupun ada juga petani kaya yang memiliki lahan luas, tetapi umumnya mereka bukan penduduk setempat.

G. Media Komunikasi

Teknologi komunikasi informasi atau teknologi komunikasi paling tidak dalam bentuknya yang sangat sederhana, seperti terpasangnya telepon di rumah para petani kaya dan tersedianya telepon umum di pusat – pusat keramaian desa, menunjukkan bahwa sebagian petani Klari sesungguhnya tidak terisolasi terhadap informasi dari luar komunitasnya. Tubbs dan Moss (2000:225), menyebutkan bahwa, “teknologi baru dalam komunikasi dapat dianggap sebagai perluasan media yang lebih interaktif dan menuju pada tatanan global”. Secara klise posisi teknologi komunikasi mampu menghilangkan batas geografis dan kultural dalam bisnis maupun politik. Namun sebagaimana karakter masyarakat tradisional, yang kurang adaptif terhadap teknologi, maka hanya sebagian kecil keluarga petani saja yang menggunakan telepon dalam berkomunikasi atau menyampaikan pesan kepada orang lain.

Cepatnya arus kemajuan teknologi komunikasi terutama media komunikasi modern, yang mampu mencapai sasarannya dalam waktu yang relatif singkat dan lebih interaktif, tidak banyak digunakan oleh petani Klari, mereka menilai bahwa tersedianya telepon umum hanya untuk para pegawai pabrik yang tersebar di wilayah Klari. Menurut pendapat Sasa Djuarsa Sendjaja (1991:47), penggunaan teknologi komunikasi tidak semata – mata menyangkut aspek fisik, teknologi dan ekonomi, tetapi juga melibatkan faktor – faktor sosial kultural.

Berpijak pada pendapat tersebut, petani Klari khususnya orang – orang tua mempunyai berbagai alasan untuk tidak menggunakan telepon, khususnya dikaitkan dengan sopan santun. Mereka lebih menyukai komunikasi dengan bertatap muka langsung yang memang dikehendaki oleh norma yang berlaku di desa – desa pertanian.

Meskipun demikian, akses untuk memperoleh informasi dari berbagai radio maupun televisi swasta dapat ditangkap dengan mudah. Mereka juga tidak mempersoalkan tentang pengorganisasian pesan yang dilakukan oleh kekuasaan negara terhadap stasiun radio dan televisi. Sebab media komunikasi tersebut hanya semata – mata untuk hiburan.

Media komunikasi lain, seperti surat kabar, mudah dijumpai pusat kecamatan Klari, tetapi sampai di desa – desa pedalaman dilingkungan petani, sulit untuk ditemukan orang yang membaca surat kabar. Kalaupun ada, mereka umumnya membaca surat kabar terbitan Jakarta “Pos Kota” yang sangat dikenal di kawasan Pantura, yang sesungguhnya sangat langka untuk menemukan berita terkait dengan masalah pertanian.

Sedangkan media tradisional, seperti sandiwara rakyat, wayang golek, silat dan grup kesenian tradisional lainnya memudar eksistensinya. Meski demikian jaipong yang dipadukan dengan musik dangdut justru berkembang pesat di lingkungan petani Klari. Dukungan peralatan audio visual yang memadai menghasilkan paduan antara jaipong, karaoke dan organ tunggal hampir selalu tampil dalam kegiatan sosial ataupun hajatan masyarakat petani di Klari.

H. Penutup

Petani di Kecamatan Klari adalah gambaran petani sawah padi yang mempunyai kompleksitas kehidupan yang pasang surut. Keterbatasan dalam memperoleh informasi aktual dan dominasi pesan yang bersifat serba memaksa terhadap petani pedesaan, mengakibatkan kehidupan mereka semakin terpinggirkan. Terlebih lagi ketika dengan terpaksa harus berdampingan dengan pabrik-pabrik yang menyita lahan pertanian, maka petani Klari pun tidak mampu berbuat banyak untuk meningkatkan taraf hidupnya.

Harmonisasi dalam pengelolaan sawah padi sebagai siklus alami di wilayah Klari, yang didalamnya lekat dengan unsur kepribadian dan kekuatan tradisi, tampak semakin pudar ketika simbol-simbol budaya pabrik yang dibawa oleh para pendatang lebih mendominasi. Kondisi ini secara langsung juga berimplikasi terhadap kekurangan buruh tani, karena orang Klari, terlebih lagi generasi muda, sengaja menjauh dari kehidupan bertani dan larut dalam dinamika pabrik. Secara esensial, anak-anak muda dan sejumlah keluarga petani lebih tertarik dengan pekerjaan lain yang dianggap lebih menjanjikan materi, seperti bekerja dipabrik ataupun sebagai pekerja serabutan yang mendukung perkembangan industrialisasi pedesaan.

Memang, tidak semua petani mengalami kondisi yang memprihatinkan, tetapi secara faktual jumlah mereka sangat terbatas, karena kesejahteraan hanya bisa dinikmati oleh petani komersial yang berlahan luas, yang lebih adaptif terhadap perubahan dan memiliki modal yang memadai untuk meningkatkan produktivitasnya.

Daftar Pustaka

- Abdullah, Taufik dan A.C Van Der Leeden.1986. **Durkheim dan Pengantar Sosiologi Moralitas**, Jakarta : Penerbit Yayasan Obor
- Althoff, Philip.1997. Pengantar Sosiologi Politik cetakan ke 6, terjemahan Kartini Kartono, Jakarta : Rajawali Pers
- Anokwa, Kwadwo, Carolyn A. Lin and Michael B. Salwen.2003. **International Communication** : Concepts and Cases, Wadsworth Publishing
- Apter, David.1985. **Introduction to Political Analysis**, terjemahan **Pengantar Analisa Politik**, Jakarta : LP3 ES
- Baylis, John & Steve Smith.2005. **The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**, Oxford : Oxford University Press.
- Black, Cyril E.1976. **Comparative Modernization : A Reader**, New York : The Free Press.
- Berger, Peter, L. 1982. **Piramida Kurban Manusia** : Etika Politik dan Perubahan Sosial, terjemahan Rachman Tolleng, Jakarta : Penerbit LP3ES
- Black, Joe F. 1979. **Perbandingan Sistem Politik**, Yogyakarta : Fakultas Sosial dan Politik UGM
- Bottomore, Tom. 1983. **Sosiologi Politik**, terjemahan Sahat Simamora, Jakarta : Penerbit PT Bina Aksara, Jakarta 1983.
- Bower, John W and James J. Bradac. 1982. **Issues in Communication Theory : A Metatheoretical Analysis**, Communication Yearbook 5, Sage Publication.
- Budiardjo, Miriam. 1994. **Demokrasi di Indonesia : Demokrasi Parlemerter dan Demokrasi Pancasila**, Jakarta : Penerbit PT.Gramedia. .
- Chaffee, Steven H. 1988, "Asking New Question about Communication and Politic" , **Political Communication : Issues and Strategies for Research**, Beverly Hill, ed. Steven H. Chaffee, Sage Annual Review of Communication Rersearch Volume IV.
- Chirot, Daniel .1976.**Social Change in Peripheral Society** : The Creation of Balkan Colony , New York : Academy Press.
- (1981), **Social Change in Twentieth Century**, New York : Academy Press.

- Collier, Williams L, Kabul Santoso, Soentoro dan Rudi Wibowo.1996. **Pendekatan Baru dalam Pembangunan Pedesaan di Jawa : Kajian Pedesaan Selama Dua Puluh Lima Tahun**, Jakarta : Yayasan Obor
- Corner, John .1984. **Mass in Communications Research**, Mass Communication Review Yearbook, Beverly Hill : Sage Publication.
- DeFleur, Melvin and Sandra J. Ball- Rokeach .1989. **Theories of Mass Communication**, fifth edition , New York : Longman Inc.
- Delia, Jesse G .1987, **Communication Research : A History**, dalam Charles R. Berger (ed), Handbook of Communication , California Newburry :Sage Publication.
- Depari, Edward dan Collin MacAndrew .1988.**Peranan Komunikasi Massa dalam Pembangunan**, Yogyakarta : Gadjah Mada University Pers.
- Devito , Joseph .1978. **Communicology : An Introduction to the Study of Communication**, New York : Harper and Row Publisher
- Dick, H, **Survey of Recent Developments**.1982. Bulletin of Indonesia Economic Studies Vol 18, page 1-38.
- Duverger, Maurice, **Sosologi Politik**.1998. Cetakan Ke 6 terjemahan Daniel Dhakidae, Jakarta : Rajawali Pers
- Easton, David. 1953. **The Political System : An Inquiry into the State of Political Science**, New York : Alfred A. Knoff
- Etzioni, Amitai. 1985. **Modern Organizations**, Cetakan ke 2 terjemahan Suryatim, Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia
- Fagen, Richard R.1966.**Politics and Communication**, Boston : Little Brown and Company
- Geertz, Hildred.1981. Aneka Budaya dan Komunitas di Indonesia. Jakarta : Yayasan Ilmu – Ilmu Sosial Fakultas Ilmu Sosial UI
- Giddens , Anthony.1991.**The Consequences of Modernity**, Standford, C : Standford University Press.
- Hall, Edward T.1976. **Beyond Culture**, New York : Doubleday.
- Hamijoyo, Santoso S .1978. **Institutional Credibility and Emotionality of Appeals as Determinants of Attitude Change**, Surabaya : Airlangga University Press.
- Hamijoyo, Santoso s. 2003. **Karakteristik Kemiskinan di Indonesia**, Bandung : PPS Unpad
- Hayami, Yujiro, dan Masao Kikuchi. 1997. **Asian Village Economy At Crossroads:An Economic Approach to Institutional Change**, Tokyo : University of Tokyo
- Harrison, David. 1988. **The Sociology of modernization and Development**, London and New York : Routledge

- Hassan, Achmad Mustapha.1983. The Mass Media as An Agent of Change, Media Asia 10.
- Herman Soewardi. 1976. **Respon Masyarakat Desa Terhadap Modernisasi Pertanian terutama Padi : Suatu Kasus yang terjadi Jawa Barat**, Yogyakarta : Gajah Mada University Press
- Herqutanto. 1978. **Gerakan Sosial dan Politik di Indonesia**, Yogyakarta : FISIPOL UGM
- Hocker , Joyce L and William W. Wilmot . 1978. **Interpersonal Conflict**, Dubuque-Iowa : Wim C. Brown Publishers.
- Huntington, Samuel P. 1968. **Political Order in Changing Societies**, New Heaven : Yale University Press.
- Innayatullah (ed). 1978. **Rural Organizatation and Rural Develovment : Some Asian Experience. Kuala Lumpur** : Asian and Pacifik Development Administrations Centre, Kuala Lumpur
- Jackson, Jay M. 1959. **The Organization and Its Communication Problems** , Journal of Communication IX.
- Jahi, Amri ,ed..1988. **Komunikasi Massa dan Pembangunan Pedesaan di Negara – Negara Dunia Ketiga**, Jakarta : PT. Gramedia.
- Kincaid, Lawrence and Wilbur Schramm .1990. **Asas – Asas Komunikasi Antar Manusia**, terjemahan Agus Setiadi : Jakarta, LP3ES dan East West Communication Institute Hawaii.
- Krech, David, Richard S. Crutchfield and Egerton L. Ballachey. 1962. **Individual in Society**, International Student Edition, Mc. Graw – Hill Kogakusha, Ltd.
- Koentjaraningrat.1984. **Masalah – Masalah Pembangunan**, Jakarta : Penerbit LP3ES
- Kunio, Yoshihara, **Kapitalisme Semu di Asia Tenggara**, Penerbit LP3ES, Jakarta, 1990
- Leopold, Manfred, **Integrated Rural Development : Key Element of An Integrated Rural Development Strategy**, 1981.
- Lerner, Daniel, **Memudarnya Masyarakat Tradisional**, Terjemahan Muljarto Tjokrowinoto, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1983, 1983
- Littlejohn , Stephen W. 1992. **Theories of Human Communication** , Eight Edition, Belmont California, Wadsworth Publishing Company.
- Littlejohn , Stephen W and Karen A.Foss.2005. **Theories of Human Communication** , Eight Edition, Belmont California, Wadsworth Publishing Company.
- MacBride, Sean .1980. **Communication and Society; Today and Tomorrow : Many Voices One World**, London, Kogan Page.
- Mc.Leod, Jr. Raymond .1995. **Management Information System: A Study Computer-**

- Based Information System, atau Sistem Informasi Manajemen**, terjemahan Hendra Teguh, Jakarta : PT. Prenhallindo.
- Mc. Luhan.1962. **Understanding Media : The Extensions of Man**, New York : Mc.Graw Hill
- McQuail, Denis .1984. **With the Benefit of Hindsight : Reflection on Uses and Gratification Research** : Critical Studies in Mass Communication 1.
- Mills, Wright.1968. “**Some Effects of Mass Media**”, dalam Alan Costy (eds), *Mass Media and Mass Man*, New York : Holt Rinehart and Winston.
- Mintzberg, Henry (1973) , **The Nature of Managerial Work**, New York : Harper and Row.
- Mubyarto.1988. **Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia**, Jakarta : Penerbit LP3ES
- Naisbitt, John (1994) , **Global Paradox**, William Morrow and Company, Inc.
- Nasution, Zulkarimein, **Komunikasi Pembangunan**, Rajawali Pers, Jakarta, 1988.
- Nie, Norman H & Sidney Verba, 1975. **Political Participation**, Handbook of Political Sciences, Fred I. Greenstein dan Nelson W. Polsky (eds), Reading : Addison Wesley Publ. Co.
- Noel-Neumann , Elizabeth .1973. **Return to the Concept of Powerfull Mass Media**, Studies of Broadcasting 9.
- Penny, D.H. 1978. **Masalah Pembangunan Pertanian Indonesia**, Jakarta : Penerbit P.T. Gramedia
- Putnam, Robert D.1979. **Comparative Study of Political Elite**.
- Ray, Michael L .1973. “**Marketing Communication and Hirarchy of Effects**”, **Model Communication Research**, ed. Peter Clarke, Beverly Hill : Sage Publications.
- Redfield, Robert.1959. **Peasant Society And Culture**, University of Chicago : Chicago Press
- Rivers, William L, Jay W. Jensen dan Theodore Petron. 2003. **Mass Media And Society**, terjemahan Media Massa dan Masyarakat Modern, Jakarta : Penerbit Kencana
- Riwukaho, Josef.1991. **Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia : Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya**, Jakarta : Penerbit Rajawali.
- Robbins, Stephen P.1990. **The Administrative Process**, New Delhi : The Prentice Hall.
- Robson, Wendy. 2004. **Strategic Management and Information Systems : An Integrated Approach**, Harlow England : Prentice Hall.
- Rogers, Everett M. 1985. **Komunikasi dan Pembangunan : Perspektif Kritis**, Penerbit LP3ES, Jakarta, 1985.

- , 1983. **Diffusion of Innovations**, Third edition, New York : The Free Press
- , 1986. **Communication Technology : The New Media in Society**, New York : The Free Press , A Division of Macmillan Inc.
- Rogers, Everett M And Lynne Svenning. 1969. **Modernization Among Peasant, New York : Holt**, Rinehart and Winston Inc
- Rogers, Everett M and Floyd F. Schoemaker. 1971. **Communication Of Innovation : A, Cross Culture Approach**, New York : The Free Press.
- Rogers, Everett M, and Thomas M. Steinfat. 1999. **Intercultural Communication**, IL : Waveland Press.
- Roling, Niels G, J. Ascoft dan F.E. Chege. 1985. **Difusi Inovasi dan Masalah Kemerataan dalam Pembangunan di Pedesaan** dalam E. M. Rogers. ed. **Komunikasi dan Pembangunan : Perspektif Kritis**, Jakarta : LP3ES.
- Roucek, Joseph, S and Roland R. 1987. Warrant, **Pengantar Sosiologi**, jakarta : Bina Aksara, Jakarta
- Rousseau, Jean-Jacques. 1989. **Perihal Kontrak Sosial Atau Prinsip – Prinsip Hukum Politik**, Jakarta : Penerbit Dian Rakyat
- Ruben, Brent D .1992. **Communication and Human Behaviour**, Third Edition, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- Rush , Michael dan Phillip Althoff. 1997. **An Introduction to Political Sociology**, atau **Pengantar Sosiologi Politik**, terj. Kartini Kartono, Jakarta : Rajawali Pers
- Sukirno, Sadono. 1985. **Ekonomi Pembangunan : Proses, Masalah dan Dasar Kebijakan**, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sajogya. 1986. **Bunga Rampai Perekonomian Desa**. Jakarta : Penerbit Yayasan Obor
- Samovar, Larry A and Richard E. Porter. 1988. “ **Approaching Intercultural Communication** “, eds. Samovar and Porter, **Intercultural Communication : A Reader**, Belmont – California : Wadsworth Publishing Company.
- Samovar, Larry A and Richard E. Porter and Edwin R. McDaniel. 2005. **Communication Between Cultures**, Sixth Edition, Australia : thomson Wadsworth
- Schiller, Herbert I. 1976. **Communication and Cultural Domination**, White Plains, NY : Internattional Arts and Sciences
- Shanin, Theodore. 1966. **The Peasantry as Political Factor**, Sociological Review 14
- Smelser, Neil. 1964. **Toward a Theory of Modernization**, dalam Amitai Etzioni And Eva Etzioni “Social Change”, New York
- Soekanto, Soerjono. 1981. **Sosiologi : Suatu Pengantar**, Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia

- , 1985. **Bunga Rampai Sosiologi Indonesia**, Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia,
- Soewardi, Herman.1976. **Respon Masyarakat Desa Terhadap Modernisasi Pertanian Terutama Padi : Suatu Kasus yang terjadi di Jawa Barat**, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press
- Soetomo. 1991. **Strategi Pembangunan Pedesaan Menuju Pemerataan Hasil-Hasil Pembangunan, dalam Percikan pemikiran Fisipol UGM Tentang Pembangunan**, Yogyakarta : Aditya Media
- Suwardi, Harsono. 1994. **Peranan Pers Dalam Politik di Indonesia**, Jakarta : Penerbit Sinar Harapan
- Suwardi, Harsono. 1995. **Komunikasi Politik**, Jakarta : Program Pascasarjana Ilmu Komunikasi UI
- Suwarsono dan Alvin Y. So (1991), **Perubahan Sosial dan Pembangunan di Indonesia**, Jakarta : LP3ES.
- Tadaro, Michael O. 1981.**Economics, For Development Word**, New York : Longman
- Tehrani, M .1979.“ **Development Theory and Communication Policy : The Changing Paradigm**“, eds., Voight and Hanneman, Progress in Communication Sciences Vol.1, Noorwood, NJ : Ablex Publishing Cooperation.
- Tubbs, Stewart L dan Sylvia Moss .1996. **Human Communication; Konteks – Konteks Komunikasi**, Buku I dan Buku II, terjemahan Deddy Mulyana dan Gembirasari, Bandung : PT. Remaja Rosda Karya.
- ,2005. **Human Communication**,
- Timasheff, Nicolas. 1967. **Social Change in The Twentieth Century**, New York : Random House Pub.
- Triyono, Lambang. 1994. **Negara dan Petani di Masa Orde Baru**, dalam Prisma, Jakarta : Penerbit LP3ES
- Uphoff, Norman T, and Milton J. Esman. 1974.**Local Organizations for Rural Development : Analisis of Asian Experience**, Cornell University, 1974.
- Weber, Max. 2003. **Basic Term : The Fundamental Concepts of Sociology**, <http://faculty.rsu.edu/~felwall/Theorists/Weber/Whome.Htm>.

Dokumen lainnya.

- Kecamatan Klari, **Monografi Kecamatan Klari Kabupaten Kerawang Propinsi Jawa Barat**, 1996.
- Kompas. Surat Kabar, 09 Desember 2006, 03 Agustus 2007, 25 Juli 2008, 26 Juli 2008, 23 Januari 2009 dll

- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang No.72 tahun 2005
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang No.129
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang No.38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, tanggal 9 Juli 2007
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang No.3 tahun 2005, tanggal 27 April 2007, tentang **Perubahan atas UU No. 32 tahun 2004.**
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 2005 tentang **Tatacara Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemerhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.**
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang No.45 tahun 2007, tanggal 30 Juli 2007, tentang **Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan Sekretaris Desa**
- Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 tentang **Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan**
- .Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007 tentang **Persyaratan Pemekaran Wilayah**
- Undang – Undang No. 32 Tahun 2002, **Tentang Penyiaran**, Jakarta : Penerbit Utama
- Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang **Perubahan Kedua Atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.**
- Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang **Pemerintahan Daerah**
- Undang – Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang **Pers**
- Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang **Pokok – Pokok Pemerintahan di Daerah**
- Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1979, tentang **Pemerintahan Desa**
- Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang **Partai Politik**
- Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang **Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD dan DPD**
- Harian Rakyat Merdeka, 18 Agustus 2008
- Harian Seputar – Indonesia, 19 Desember 2008
- Surat Kabar Suara Pembaruan,
- Tempo, Majalah 28 Desember 2008
- www.kapanlagi.com
- www.indonesia-monitor.com
- www.detik-online
- www.lsi.or.id
- www.kontan.co.id

BIODATA PENULIS

Dr. Eko Harry Susanto, lahir di Pekalongan, 4 April 1958. Menyelesaikan pendidikan, dari Sekolah Dasar Negeri, sampai SMA Negeri di Pekalongan tahun 1975. Sempat selama satu pekan masuk di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, dan pada tahun yang sama, memutuskan untuk kuliah di Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Dengan minat besar terhadap masalah sosial ekonomi masyarakat, maka skripsi yang ditulis berjudul “Pengaruh Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Terhadap Peningkatan Pendapatan Nelayan”, mengambil lokasi penelitian untuk tugas akhirnya di kawasan Pantai Utara Kabupaten Batang, Jawa Tengah, dan berhasil lulus tahun 1981. Mengawali mengajar di Perguruan Tinggi tahun 1982. Pada tahun 1984 bekerja di Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dan setelah menyelesaikan Program Doktor di Universitas Padjadjaran Bandung, melimpah sebagai dosen di lingkungan Kopertis Wilayah III Jakarta.

Saat ini Eko Harry Susanto, mengajar di Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Tarumanagara, maupun Program S1 dan S2 di berbagai perguruan tinggi lain. Menulis di Jurnal Ilmiah, dan menuangkan pendapatnya lewat opini di Harian Kompas, Koran Tempo, Suara Pembaruan, Media – Indonesia, Bisnis – Indonesia, Seputar Indonesia, Suara Karya, Jurnal Nasional dan Pikiran Rakyat Bandung. Kegiatan lainnya adalah aktif memberikan ceramah tentang Komunikasi Politik, Strategi Pencitraan, dan masalah lain yang terkait dengan Transparansi Komunikasi maupun Otonomi Daerah.

Tahun 1993 kuliah di Program Pascasarjana Ilmu Komunikasi Universitas Indonesia, dan selesai tahun 1996. Menulis Tesis tentang Kepemimpinan Kepala Desa sebagai Agen Modernisasi : Kendala dan Faktor – Faktor Pendukung Dalam Hubungan Antar Etnik. Pada prinsipnya tesis tersebut mengupas tentang pola – pola hubungan dalam suatu kawasan yang plural dan heterogin dari segi etnisitas, di salah satu wilayah Pantai Utara Jawa Barat.

Karena ketertarikannya terhadap pola komunikasi di akar rumput, maka pada tahun 1998 melanjutkan kuliah pada Program Doktor Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran Bandung, dan lulus pada bulan Januari 2004. Menulis disertasi tentang Kredibilitas Opinion Leader Pedesaan (Studi tentang Perubahan Peran Pemuka Pendapat di Desa – Desa Lokasi Industri). Dengan lokasi penelitian di salah satu Kabupaten di Jawa Barat, disertasi kualitatif yang ditulis itu, hakikatnya menelaah

162 *Komunikasi Politik dan Otonomi Daerah*

tentang, dinamika kawasan industri di wilayah penyangga kota yang berjalan linier dengan hiruk pikuk reformasi politik di Indonesia. Tuntutan demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara di tahun 1998, memiliki dampak yang sangat berarti terhadap peran opinion leader yang tidak lagi dalam pengendalian kekuasaan negara.

Jakarta, Mei 2009