

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia pernah mengalami krisis pada tahun 1998, hal tersebut memaksa Indonesia untuk melakukan perubahan-perubahan dalam rangka memperbaiki pemerintahan sebelumnya. Melalui serangkaian perjuangan yang cukup panjang sehingga muncul “Gerakan Reformasi” untuk menjadikan pemerintahan Indonesia yang lebih baik. Gerakan tersebut sebagai akibat dari ketidakpuasan masyarakat akan adanya pemerintahan sentralistik yang telah berkuasa kurang lebih selama 32 tahun. Berlakunya sistem pemerintahan yang sentralistik telah menghambat proses interaksi masyarakat dengan pemerintah.

Pemerintahan sentralistik menimbulkan banyak dampak negatif dalam pelayanan kepada masyarakat diantaranya proses perijinan berjalan lebih lamban dan berbelit-belit, tidak transparan, pembangunan yang tidak merata, rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Pemerintah daerah seharusnya menjadi ujung tombak pembangunan, karena merupakan pihak yang paling mengetahui potensi dan kebutuhan wilayahnya. Adanya gerakan reformasi menjadi tolak perubahan kebijakan tentang pemerintahan daerah yakni dengan medesain ulang sistem pemerintahan daerah sebagaimana yang diatur pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.

Pada tahun 1999, ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti peraturan sebelumnya dengan menerapkan prinsip otonomi daerah. Prinsip otonomi tersebut memberikan kebebasan kepada daerah untuk mampu mandiri mengurus rumah tangganya sendiri sesuai potensi daerah yang ada. Untuk menyempurnakan peraturan perundang-undangan tersebut ditetapkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan landasan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan pemeritahan daerahnya sendiri.

Hal ini semakin menguatkan eksistensi daerah untuk melaksanakan otonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Adanya otonomi daerah diharapkan terjadi peningkatan pelayanan publik sekaligus memperbaiki kesejahteraan hidup masyarakat. Pernyataan tersebut sejalan dan sesuai dengan tujuan otonomi daerah berdasarkan Penjelasan Umum (butir a) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa:

Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-undang tersebut pada intinya ingin menjadikan daerah lebih mandiri, kreatif, dan tujuan akhirnya adalah masyarakat di daerah sejahtera. Kemandirian daerah diharapkan dapat memunculkan inovasi-inovasi setiap daerah

dalam menyelenggarakan pemerintahan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Daya inovasi yang dimaksud adalah kemampuan pemerintah daerah dalam menghasilkan kreatifitas sebagai upaya mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat. Pemerintah daerah diharapkan mampu menciptakan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dari rakyat secara langsung. Melalui inovasi ini nantinya diharapkan dapat dijadikan sebuah kebijakan yang bersumber dari masyarakat secara langsung.

Konsep kebijakan yang memperhatikan kepentingan dan aspirasi rakyat lebih dikenal sebagai konsep kebijakan dari bawah ke atas (*bottom-up*). Oleh karena itu dengan strategi *bottom-up* maka para pengambil kebijakan memiliki arah dan sasaran yang tepat dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah melalui aspirasi-aspirasi yang berasal dari masyarakat langsung. Pemerintah daerah tahu mana kebutuhan masyarakat yang paling penting untuk segera dilaksanakan, dan wilayah-wilayah mana yang harus diprioritaskan. Kecenderungan yang ada selama ini pengambilan kebijakan baik tingkat nasional maupun daerah kurang tepat sasaran dikarenakan data dan informasi yang dimiliki pemerintah kurang *valid* dan kurang akurat. Penerapan suatu kebijakan daerah oleh daerah otonom tidak boleh bertentangan dengan arah kebijakan nasional, akan tetapi tidak mengabaikan karakteristik, kondisi, potensi dan aspirasi masyarakat setempat. Melihat hal tersebut pemerintah daerah perlu untuk terjun langsung ke desa-desa sehingga tahu keluhan dan aspirasi rakyat.

Di Indonesia, desa merupakan wilayah pemerintahan yang terendah dalam sistem pemerintahan. Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial masyarakat setempat sehingga desa memiliki asas demokrasi yang mengutamakan kedaulatan rakyat, antara lain: musyawarah, rembung desa hingga pemilihan kepala desa dilaksanakan secara langsung, sehingga dapat dikatakan bahwa dari desa sebenarnya otonomi dimulai maka seharusnya kebijakan pemerintah dimulai dari desa. Dengan demikian dibutuhkan suatu kebijakan yang berasal atau bersumber dari masyarakat desa sebagai bentuk nyata bahwa dari desalah suatu otonomi dimulai.

Pemerintah Daerah Kabupaten Madiun sebagai penyelenggara pemerintahan daerah memiliki inovasi dalam menjaring aspirasi masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat yakni melalui kegiatan Bhakti Sosial Terpadu yang selanjutnya disebut BST. BST adalah suatu inovasi dalam menjaring aspirasi masyarakat yang diaktualisasikan dalam bentuk kegiatan yang berbasis komunikasi, gotong-royong dan kebersamaan yang diharapkan mampu menciptakan arus komunikasi yang lancar, transparan dan akuntabel antara pemerintah daerah dengan masyarakat secara langsung sehingga dapat menciptakan hubungan yang harmonis antara unsur pelayan dengan yang dilayani. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Apriyanto selaku Kepala Bidang Fisik dan Prasarana Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Madiun, beliau menjelaskan bahwa:

Secara konseptual dasar pemikiran kegiatan BST antara lain: sebagai wahana untuk menjalin komunikasi pemerintah dengan masyarakat, sebagai wahana mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan solusi jangka pendek terhadap kebutuhan yang mendesak, dan sebagai wahana

pelestarian budaya gotong-royong masyarakat sehingga dapat menciptakan hubungan yang harmonis antara unsur pelayan dengan yang dilayani. (Sumber: wawancara, 21 April 2014 pukul 10.00 WIB di Kantor Bappeda)

Berdasarkan pernyataan di atas dapat diketahui dengan jelas bahwa tujuan dari kegiatan BST yang pertama adalah untuk menjalin komunikasi politik pemerintah dengan masyarakat dimana dengan dilaksanakannya kegiatan BST ini dapat menjalin komunikasi dua arah antara pemerintah dengan masyarakat. Pemerintah dapat menyampaikan apa yang menjadi visi dan misi serta kebijakan pemerintahan kepada masyarakat sedangkan masyarakat dapat menyampaikan aspirasi atau keluh kesahnya kepada pemerintah. Hal ini sesuai dengan pendapat Rusadi Kantaprawira yang dikutip oleh Muhtadi (2008:30), bahwa komunikasi politik berguna untuk menghubungkan pikiran politik yang hidup dalam masyarakat, baik pikiran intra-golongan, institut, asosiasi, ataupun sektor kehidupan politik masyarakat dengan sektor pemerintahan.

Kedua, tujuan BST adalah untuk memberikan pelayanan publik sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Dimana negara dalam hal ini pemerintah berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Pernyataan tersebut didukung oleh pendapat Sinambela, dkk (2006:5-6) yang menyatakan bahwa:

Pelayanan publik adalah pemenuhan keinginan dan kebutuhan masyarakat oleh penyelenggara negara. Negara didirikan oleh publik (masyarakat) tentu saja dengan tujuan agar dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pada hakikatnya negara dalam hal ini pemerintah (birokrat) haruslah dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebutuhan dalam hal ini bukanlah kebutuhan secara individual akan tetapi berbagai kebutuhan yang sesungguhnya diharapkan oleh masyarakat, misalnya kebutuhan akan kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

Selama ini masyarakat mengeluhkan kualitas pelayanan, adanya korupsi, pungli atau tarikan dana di luar ketentuan yang ditetapkan, lamban kinerja petugas, banyaknya meja yang harus dilalui ketika mengurus surat Izin Mendirikan Bangunan (IMB), sertifikat tanah, bukti kepemilikan, ketidakpastian dan lamanya tempo penyelesaian urusan dan sebagainya. Berdasarkan penelitian situasi terakhir untuk pelayanan publik dari *Good Developmen Service* (GDS), ada beberapa hal permasalahan yang dihadapi yakni pertama, ketidakpastian pelayanan publik, waktu, biasa, cara pelayanan. Kedua, diskriminasi pelayanan publik menurut pertemanan, intansi, etnis agama. Ketiga, rentetan birokrasi, suap pungli menjadi dianggap wajar dan bisa diterima. Keempat, orientasi tidak pada pengguna tetapi pada kepentingan pelayanan untuk pejabat. Oleh karena itu dengan kegiatan BST ini lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga diharapkan permasalahan-permasalahan yang selama ini dikeluhkan masyarakat dapat teratasi.

Tujuan BST yang ketiga adalah untuk melestarikan budaya gotong royong di masyarakat. Karena gotong royong merupakan budaya khas Indonesia yang telah lama ada dan yang membedakan dengan bangsa lain. Hal ini sesuai dengan yang dikatakan Nat J. Collete yang dikutip oleh Berutu (2005:22), bahwa gotong royong telah berurat-berakar dan tersebar dalam kehidupan masyarakat Indonesia dan merupakan pranata asli paling penting dalam pembangunan. Sejak munculnya arus globalisasi dan modernisasi berdampak terhadap nilai-nilai kebersamaan dalam kehidupan masyarakat yang semakin individualis dan munculnya konflik sosial. Budaya gotong royong semakin memudar seiring rasa kebersamaan yang

mulai menurun dan setiap pekerjaan tidak lagi terdapat bantuan sukarela, bahkan telah dinilai dengan materi atau uang. Oleh karena itu budaya gotong royong harus tetap dilestarikan. (sintaalastast.blogspot.com)

Berdasarkan hasil pra riset yang dilakukan peneliti dengan berdialog dengan ibu Mayasari selaku Staf Bidang Fisik dan Prasarana Bappeda Kabupaten Madiun pada tanggal 16 april 2014 pukul 09.15 di Kantor Bappeda, diperoleh informasi bahwa kegiatan BST Pemerintah Kabupaten Madiun diawali sejak tahun 2000 dimana dalam setiap penyelenggaraannya dilaksanakan selama dua hari. Berbagai kegiatan yang dilaksanakan pada saat BST yaitu olahraga bersama masyarakat desa setempat yang dilanjutkan dengan sarasehan, mengunjungi warga kurang mampu/sedang sakit, kerja bakti pengaspalan jalan, pelayanan administrasi (Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK), Akte Kalahiran, Surat Ijin Mengemudi (SIM), perpanjangan Surat Tanda Nomor Kendaraan (STNK) serta Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK)), pendaftaran Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dan transmigrasi, pelayanan pemeriksaan kesehatan masyarakat, pasar murah, donor darah, pelayanan Keluarga Berencana (KB), pemeriksaan kesehatan dan kawin suntik ternak dan lain-lain.

Adapun jadwal pelaksanaannya untuk hari pertama diselenggarakan olahraga bersama yakni persahabatan bola *volley* antara tim Pemerintah Kabupaten Madiun melawan tim Pemerintah Desa setempat baik tim putri maupun putra. Acara dilanjutkan kegiatan sarasehan antara Bupati, Forum Pimpinan Daerah (Forpimda) dan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bersama

masyarakat, dengan hiburan campursari dan lawak Kirun. Hari kedua kegiatan bakti sosial diawali kunjungan ke warga masyarakat kurang mampu, penderita sakit oleh Bupati, Wakil Bupati dan rombongan, disamping itu juga kegiatan yang sama dengan kunjungan ke masyarakat yang lain dilakukan oleh ketua Tim Penggerak Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (TP PKK). Secara umum tujuan dari kegiatan BST ini untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Salah satu desa yang telah menjadi penyelenggara kegiatan BST ini adalah Desa Kepet yakni pada tanggal 9 dan 10 September 2014. Desa Kepet merupakan salah satu desa yang berada di wilayah Kecamatan Dagangan Kabupaten Madiun. Penulis memilih lokasi penelitian di Desa Kepet karena pertama, merupakan salah satu desa yang telah menjadi tempat penyelenggaraan BST dan kedua, melihat Keputusan Bupati Madiun Nomor 188.45/25/KPTS/402.031/2014 tentang Perubahan atas Keputusan Bupati Madiun Nomor 188.45/821A/KPTS/402.031/2013 tentang Penetapan Lokasi Kegiatan Bhakti Sosial Terpadu Di Kabupaten Madiun pada Tahun Anggaran 2014, Desa Kepet Kecamatan Dagangan ini merupakan salah satu desa yang belum pernah menjadi tempat penyelenggaraan kegiatan BST.

Berdasarkan permasalahan yang melatarbelakangi di atas mendorong peneliti untuk mengkaji lebih lanjut dan menganalisis permasalahan dengan

melakukan penelitian yang berjudul **“Kegiatan Bhakti Sosial Terpadu dalam Rangka Menjalin Komunikasi Politik Pemerintah dengan Masyarakat, Pelayanan Masyarakat, dan Pelestarian Budaya Gotong Royong (Studi di Desa Kepet Kecamatan Dagangan Kabupaten Madiun)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan peneliti di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan komunikasi politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam kegiatan Bhakti Sosial Terpadu di Desa Kepet Kecamatan Dagangan Kabupaten Madiun?
2. Bagaimana pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat dalam kegiatan Bhakti Sosial Terpadu di Desa Kepet Kecamatan Dagangan Kabupaten Madiun?
3. Bagaimana pelaksanaan pelestarian budaya gotong royong dalam kegiatan Bhakti Sosial Terpadu di Desa Kepet Kecamatan Dagangan Kabupaten Madiun?
4. Faktor apa saja yang menjadi pendorong dan penghambat dari kegiatan Bhakti Sosial Terpadu yang berkaitan dengan komunikasi politik pemerintah dengan masyarakat, pelayanan masyarakat, dan pelestarian budaya gotong royong?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan peneliti sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis pelaksanaan komunikasi politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam kegiatan Bhakti Sosial Terpadu di Desa Kepet Kecamatan Dagangan Kabupaten Madiun.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis pelaksanaan pelayanan kepada Masyarakat dalam kegiatan Bhakti Sosial Terpadu di Desa Kepet Kecamatan Dagangan Kabupaten Madiun.
3. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis pelaksanaan pelestarian budaya gotong royong dalam kegiatan Bhakti Sosial Terpadu di Desa Kepet Kecamatan Dagangan Kabupaten Madiun.
4. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis faktor pendorong dan penghambat dari kegiatan Bhakti Sosial Terpadu yang berkaitan dengan komunikasi politik pemerintah dengan masyarakat, pelayanan masyarakat, dan pelestarian budaya gotong royong.

D. Kontribusi Penelitian

Dari segi praktis maupun dari segi teoritis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi yang meliputi:

1. Kontribusi Praktis

Secara praktis, adapun manfaat dari hasil penelitian ini antara lain sebagai berikut:

- a. Penelitian ini dapat dijadikan masukan terhadap proses pelaksanaan Kegiatan Bhakti Sosial Terpadu (BST) di Kabupaten Madiun khususnya Desa Kepet.
- b. Sebagai masukan tambahan untuk dijadikan pertimbangan dalam pelaksanaan Kegiatan Bhakti Sosial Terpadu (BST) selanjutnya di Kabupaten Madiun.
- c. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai pertimbangan Pemerintah Kabupaten Madiun dalam membuat kebijakan publik yang mensejahterakan masyarakat.

2. Kontribusi Teoritis

Secara teoritis, adapun manfaat dari hasil penelitian ini antara lain sebagai berikut:

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan keilmuan berupa kajian tentang Kegiatan Bhakti Sosial Terpadu (BST).
- b. Diharapkan dari penelitian ini, pada masa yang akan datang dapat disempurnakan dan dapat dijadikan referensi dan masukan untuk penelitian-penelitian selanjutnya dengan tema yang sama atau hampir sama dengan penelitian ini.

E. Sistematika Penelitian

Di dalam penulisan penelitian ini terdapat sistematika pembahasan yang terdiri dari 5 (lima) bab yang saling memiliki keterkaitan satu sama lain sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini diuraikan tentang latar belakang pengambilan judul “Kegiatan Bhakti Sosial Terpadu dalam Rangka Menjalinkan Komunikasi Politik Pemerintah dengan Masyarakat, Pelayanan Masyarakat, dan Pelestarian Budaya Gotong Royong (Studi di Desa Kepet Kecamatan Dagangan Kabupaten Madiun)”, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini diuraikan tentang tinjauan pustaka yang berhubungan tema penulisan skripsi ini antara lain peran, tugas pokok, dan fungsi pemerintah (negara), komunikasi politik, pelayanan publik, budaya gotong royong, negara kesejahteraan (*welfare state*), serta hibah dan bantuan sosial.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini diuraikan tentang metode yang dipakai dalam penelitian, diantaranya jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data yang menyangkut bagaimana penulis memperoleh data,

instrumen penelitian, dan analisis data yang berisi bagaimana memperlakukan data yang diperoleh dengan mengelompok-kelompokkan data sehingga bisa dianalisis.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menyajikan hasil yang diperoleh selama penelitian serta pembahasan yang diangkat dalam penelitian ini terdiri dari penyajian data yang berisi gambaran umum lokasi penelitian dan situs penelitian, data fokus penelitian, serta dilanjutkan dengan analisis atas fokus penelitian.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini menyajikan tentang kesimpulan dan saran. Kesimpulan disini adalah garis besar dari hasil pembahasan, sedangkan saran merupakan sumbangan pemikiran penulis yang dapat diberikan sebagai masukan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.