

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Komunikasi adalah suatu proses penyampaian (pesan, ide, gagasan) dari satu pihak kepada pihak lain agar terjadi saling mempengaruhi di antara keduanya. Pada umumnya komunikasi dilakukan secara verbal yang dapat dimengerti oleh kedua belah pihak yaitu komunikator dengan komunikan. Komunikasi dan masyarakat adalah dua hal yang sulit untuk dipisahkan karena dalam kehidupan bermasyarakat karena hubungan yang baik antara komunikator dengan komunikan akan terbentuk melalui komunikasi yang baik.

Komunikasi yang baik merupakan unsur penting dalam proses pembangunan suatu bangsa apalagi jika bangsa itu sedang membentuk watak dan kepribadiannya yang lebih serasi dengan tantangan zamannya. Pembangunan membawa perubahan dalam diri manusia, masyarakat dan lingkungan hidupnya sejalan dengan laju perkembangan dunia, terjadi pula dinamika masyarakat dan perubahan sikap terhadap nilai-nilai budaya yang sudah ada, terjadilah pergeseran sistem nilai yang membawa perubahan pula dalam hubungan interaksi manusia di dalam masyarakatnya.

Menurut Inayatullah bahwa pembangunan sebagai perubahan menuju pola pola masyarakat yang lebih baik dengan nilai-nilai kemanusiaan yang memungkinkan suatu masyarakat mempunyai kontrol yang lebih besar terhadap lingkungan dan tujuan politiknya, juga memungkinkan warganya memperoleh kontrol yang lebih terhadap diri mereka sendiri (Dilla, 2010: 57). Sebuah

perubahan tidak akan ada artinya jika tidak diimbangi dengan penyebaran atau pendistribusian informasi. Dalam melakukan perubahan, komunikasi memegang peranan yang sangat penting. Melalui komunikasi yang efektif dan efisien, informasi tentang perubahan bisa diterima dan dipahami dengan baik oleh masyarakat sehingga tujuan dilakukan perubahan dapat dilakukan secara optimal.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah yang salah satunya ialah otonomi seluas-luasnya. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk pemerintahan kelurahan. Penerapan otonomi daerah yang terfokus pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemerintah daerah, yang lebih menitikberatkan pada pemberian kewenangan kepada daerah. Pemberian kewenangan itu dipakai untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Perangkat Daerah Kota Payakumbuh terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah (DPRD), Organisasi Perangkat Daerah (OPD), Lembaga Teknis Daerah, dan Kecamatan. Selain dari pada itu, untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan diperkotaan, perlu dibentuk kelurahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk itu maka pembentukan kelurahan

harus mempertimbangkan berbagai syarat seperti syarat administratif, syarat teknis, dan syarat kewilayahan

Kelurahan dipimpin oleh lurah dibantu oleh perangkat kelurahan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Walikota, selain dari pada itu lurah mempunyai tugas: 1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, 2) pemberdayaan masyarakat, 3) pelayanan masyarakat, 4) penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, dan 5) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum. Dalam hal pelimpahan tugas dari Bupati/Walikota kepada Lurah, maka pemerintah Kabupaten/Kota perlu memverifikasi tugas-tugas yang dilimpahkan secara proporsional. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas lurah, dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 73 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Kelurahan yang merupakan dasar menuju masyarakat yang berkembang. Kelurahan tidak lagi menjadi level administrasi, tidak lagi menjadi daerah bawahan, tetapi menjadi masyarakat yang mandiri sehingga masyarakat yang berada dalam lingkungan kelurahan berhak berbicara dan mengeluarkan pendapat sesuai dengan kepentingan sendiri. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 73 tahun 2005 Lurah sebagai Kepala Kelurahan mempunyai tugas pokok untuk penyelenggaraan urusan yang meliputi tiga bidang urusan yakni urusan pemerintahan, urusan pembangunan, urusan kemasyarakatan.

Kota Payakumbuh dengan luas ±84,03 km² yang terbagi ke dalam 76 kelurahan, 5 Kecamatan dan 10 Kanagarian dengan jumlah penduduk 123.376

jiwa yang distribusinya tidak berimbang dan proposional sehingga mempengaruhi kualitas pelayanan secara optimal. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan pada pasal 5 diisyaratkan bahwa jumlah penduduk untuk 1(satu) Kelurahan di wilayah pulau Sumatera minimal 2.000 jiwa atau 400 KK dan luas wilayah 1(satu) kelurahan minimal 5 km², dengan bagian wilayah kerja yang dapat dijangkau, sarana dan prasarana pemerintahan memiliki kantor pemerintahan, memiliki jaringan perhubungan yang lancar, sarana komunikasi yang memadai, dan fasilitas umum yang memadai.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 tersebut maka banyak kelurahan di Kota Payakumbuh tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud oleh regulasi tersebut, hal ini disebabkan karena jumlah penduduknya hanya berkisar antara 500 jiwa sampai dengan 2.000 jiwa per kelurahan sedangkan luas wilayah kelurahan hanya berkisar antara 0,5 km² sampai dengan 4 km². Sementara kelurahan yang ada sekarang sudah terbentuk sejak lama dan telah berlangsung kegiatan pemerintahan, walaupun belum dapat memenuhi ketentuan pasal 5 ayat 1 dan 2 Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 yaitu jumlah penduduk dan luas wilayah sebagaimana yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut. Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung.

Penggabungan kelurahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh berdasarkan pada Perda Nomor 7 Tahun 2013 Tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan dalam Kota Payakumbuh dilakukan melalui pendekatan komunikasi dengan unsur dan pemangku

kepentingan yang ada di kelurahan yang menjadi sasaran penggabungan, dimana dari 2 (dua) atau lebih kelurahan yang tidak memenuhi syarat digabungkan menjadi satu kelurahan baru sehingga jumlah kelurahan di Kota Payakumbuh menjadi berkurang yang semula sebanyak 76 kelurahan kini telah berubah menjadi 47 kelurahan pada tahun 2018. Adapun jumlah kelurahan di Kota Payakumbuh kondisi Tahun 2018 setelah dilakukan penggabungan kelurahan dapat dilihat pada Tabel 1.1 berikut.

Tabel 1.1
Jumlah Kelurahan per Kecamatan di Kota Payakumbuh Tahun 2018

No.	Nama Kecamatan	Jumlah Kelurahan
1.	Payakumbuh Barat	17
2.	Payakumbuh Timur	9
3.	Payakumbuh Utara	9
4.	Payakumbuh Selatan	6
5.	Lamposi Tigo Nagari	6
Jumlah		47

Sumber: Bagian Pemerintahan Setdako Payakumbuh

Berhasilnya komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh sangat ditentukan oleh bagaimana komunikasi yang dilakukan dengan masyarakat. Penggabungan kelurahan dalam substansinya adalah upaya untuk meningkatkan peran kelurahan untuk melaksanakan kewenangan dan fungsinya dalam urusan pemerintahan, pembangunan dan urusan kemasyarakatan. Disisi lain penggabungan kelurahan juga diharapkan mampu menunjukkan prinsip efisiensi penggunaan sumber daya karena adanya konsolidasi sarana, prasarana serta sumber daya manusia yang akan memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Bahwa dalam perjalanannya penggabungan kelurahan tersebut tentu mengalami persoalan dan memakan waktu yang cukup panjang, karena persoalan penggabungan tidak hanya menyangkut penggabungan pemerintahan kelurahan saja tetapi juga menyangkut penggabungan antara beberapa kelembagaan seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM), juga berkaitan dengan budaya masyarakat yang telah lama terbentuk, tentunya persoalan tersebut perlu dilakukan komunikasi yang baik antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan.

Pada saat sosialisasi awal penggabungan kelurahan dilakukan muncul beberapa persoalan ditengah masyarakat di kelurahan yang menjadi sasaran dari penggabungan tersebut seperti persoalan bagaimana dengan penggabungan beberapa kelembagaan di kelurahan yang sudah terbentuk sejak lama, persoalan dengan penamaan kelurahan baru hasil penggabungan, persoalan dengan penentuan lokasi pusat kantor pemerintahan, persoalan menyangkut wilayah adat dan permasalahan lainnya.

Sebelum penggabungan kelurahan jumlah kelurahan sebanyak 76 kelurahan pada 5 (lima) kecamatan, kini setelah dilakukan penggabungan jumlah kelurahan berubah menjadi 47 kelurahan, terjadi pengurangan sebanyak 29 kelurahan, dengan rinciannya kecamatan Payakumbuh Barat berkurang 5 kelurahan, kecamatan Payakumbuh Timur berkurang 5 kelurahan, kecamatan Payakumbuh Utara berkurang 16 kelurahan, kecamatan Payakumbuh Selatan berkurang 3 kelurahan, sedangkan kecamatan Lamposi Tigo Nagari tidak terjadi penggabungan kelurahan. Perbandingan jumlah kelurahan di Kota Payakumbuh

sebelum dan setelah penggabungan kelurahan kondisi pada Tahun 2018 dapat dilihat pada Tabel 1.2 berikut:

Tabel 1.2
Perbandingan Jumlah Kelurahan di Kota Payakumbuh
Sebelum dan Setelah Penggabungan Kelurahan Tahun 2018

No.	Nama Kecamatan	Jumlah Kelurahan		
		Sebelum Penggabungan	Setelah Penggabungan	Kelurahan Berkurang
1.	Payakumbuh Barat	22	17	5
2.	Payakumbuh Timur	14	9	5
3.	Payakumbuh Utara	25	9	16
4.	Payakumbuh Selatan	9	6	3
5.	Lamposi Tigo Nagari	6	6	0
Jumlah		76	47	29

Sumber data : Bagian Pemerintahan Setdako Payakumbuh dan olahan peneliti

Kebijakan publik tidaklah semata keputusan yang dibuat atau tidak dibuat oleh penyelenggara negara dan pemangku pemerintahan. Kebijakan publik juga tidak semata mengkaji isi kebijakan, tapi sekaligus juga latar belakang dan proses bagaimana kebijakan itu dibuat dan diimplementasikan. Kebijakan publik juga terkait dengan tata kelola negara dan peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai pengaturan negara (Ghafur, 2012:263).

Kebijakan penggabungan kelurahan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh tidak hanya menyangkut urusan pemerintahan saja tetapi juga berdampak pada kehidupan masyarakat, untuk itu dalam penggabungan ini perlu dibangun pendekatan komunikasi yang baik antara pemerintah daerah dengan masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan serta lembaga terkait lainnya karena kalau tidak dikomunikasikan dengan baik dapat menimbulkan ketidakharmonisan

dalam masyarakat. Bagaimana pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Payakumbuh sehingga perubahan yang ditawarkan dapat membawa kearah perubahan yang lebih baik terhadap pelayanan bagi masyarakat.

Komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Payakumbuh tentu memerlukan langkah langkah yang kongkrit dan nyata. Penggabungan kelurahan tersebut akan berhasil apabila tidak ada penolakan dari masyarakat, dimana kondisi masyarakat di kelurahan yang telah terbentuk menjadi suatu kesatuan yang utuh, tentu hal ini membutuhkan komunikasi yang baik antara pemerintah sebagai komunikator dengan masyarakat sebagai komunikan. Model penyampaian pesan yang baik sangat diperlukan agar pesan tersebut dapat disampaikan kepada masyarakat dan pesan tersebut dapat diterima oleh masyarakat secara utuh.

Dalam menjalin komunikasi dengan masyarakat di kelurahan yang menjadi sasaran penggabungan terdapat berbagai kendala yang dihadapi oleh pemerintah sebagai komunikator, tidak semua pemangku kepentingan yang ada di kelurahan dapat langsung menerima kebijakan tersebut. Bagaimana Model Komunikasi Pemerintah Kota Payakumbuh Pada Penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh maka penelitian ini mencoba menjawab pertanyaan sebagaimana dirumuskan pada bagian rumusan masalah berikut ini.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penggabungan kelurahan pada dasarnya adalah upaya untuk meningkatkan peran kelurahan dalam melaksanakan kewenangan dan fungsinya dalam urusan pemerintahan, pembangunan dan urusan kemasyarakatan. Dalam penggabungan kelurahan tersebut tentu ada permasalahan

yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dalam upaya menjaga stabilitas sosial di masyarakat dengan melakukan komunikasi yang efektif dengan masyarakat. Dalam melakukan komunikasi dengan masyarakat bagaimana model komunikasi untuk menyukseskan program ini.

Untuk itu, peneliti perlu melakukan kajian yang lebih komprehensif tentang bagaimana komunikasi antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan masyarakat pada penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh dengan rumusan pertanyaan penelitian adalah “Bagaimana Model Komunikasi Pada Penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh?”.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui aktifitas bagian pemerintahan setdako payakumbuh pada penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh
2. Untuk mengetahui model komunikasi pada penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh
3. Untuk mengetahui hambatan dalam komunikasi penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan diperoleh dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan keilmuan tentang model komunikasi pada penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemerintah Kota Payakumbuh dan daerah-daerah lain yang akan melakukan penggabungan kelurahan mengenai model komunikasi yang digunakan dalam penggabungan kelurahan.

