

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Komunikasi merupakan bagian dari proses sosial tentunya memiliki peran penting bagi pembangunan, dengan menciptakan masyarakat yang komunikatif sebagai tujuan untuk dapat meningkatkan partisipasi dan motivasi menuju sebuah perubahan sosial. Harun dan Ardianto (2011;4) mengungkapkan pembangunan merupakan proses sosial yang direkayasa, yang kata intinya adalah perubahan sosial, dengan adanya rekayasa sosial maka diharapkan akan mengubah masyarakat tradisional menjadi masyarakat yang modern. Perubahan-perubahan sosial ini diharapkan dapat membawa masyarakat ke arah kesejahteraan sebagaimana termaktub dalam pembukaan UUD 1945. Salah satu tujuan dasar dari Pembangunan Nasional yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Oleh sekelompok masyarakat sering mengaitkan program pembangunan berimplikasi pada kesenjangan sosial yang biasanya diawali dari ketidakadilan sosial yang pernah dirasakannya. Menurut Abad Badruzaman (2009;284) kesenjangan sosial adalah suatu ketidakseimbangan sosial yang ada di masyarakat sehingga menjadikan suatu perbedaan yang sangat mencolok. Kesenjangan-kesenjangan ini bisa saja terjadi dengan melihat berbagai motivasi dan kebutuhan masyarakat yang bervariasi apalagi Indonesia disebut juga sebagai Negara Agraris yang

sebagian penduduknya hidup bergantung pada hasil pertanian, yang kebutuhan pangannya harus dapat dipenuhi.

Melalui kajiannya, Kementerian Pertanian RI menjelaskan bahwa kebutuhan akan konsumsi pangan masyarakat Indonesia rata-rata mencapai 102 Kg per kapita setiap tahunnya, dan angka ini lebih tinggi bila dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya (www.neraca.co.id). Sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut, maka sektor pertanian penting dan perlu mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah karena dianggap sebagai salah satu pemicu konflik yang berdampak pada krisis politik dan ekonomi yang tentunya akan mempengaruhi jalannya suatu proses pembangunan.

Wujud perhatian pemerintah, pada tahun 2014 melalui Kementerian Pertanian Republik Indonesia mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 19,47 triliun atau naik dari tahun 2013 sebesar Rp. 19,33 triliun. Anggaran ini diperuntukkan untuk program pencapaian swasembada pangan nasional dengan mengingat pertumbuhan penduduk di negeri ini yang mencapai 1,5% per tahun yang idealnya seharusnya dibawah 1% per tahun (www.nasional.sindonews.com), serta alih fungsi lahan yang tidak bisa terelakan akan berdampak pula pada kebutuhan pangan yang semakin meningkat.

Selaku pelaksana program pemerintah di daerah berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Gorontalo (Kabupaten Gorontalo dalam angka tahun 2013) memiliki luas lahan sawah \pm 13.957 hektar dan dengan jumlah penduduk sebesar 407.584 jiwa. Jika kebutuhan pangan per orang

per tahun mencapai 102 Kg, maka Pemerintah Kabupaten Gorontalo akan membutuhkan 41.573 ton beras per tahun untuk memenuhi kebutuhan pangan. Dan, jika dibandingkan dengan rata-rata produksi lima tahun terakhir menurut data Dinas Pertanian Kabupaten Gorontalo yang mencapai 87.886 ton per tahun, maka setiap tahunnya surplus sebesar 46.313 ton. Dengan kata lain kebutuhan pangan di Kabupaten Gorontalo untuk sementara masih dapat mencukupi.

Namun demikian, sejak adanya Undang-undang nomor 38 tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo, bila diamati pembangunan di Kabupaten Gorontalo dari tahun ketahun mengalami perubahan yang begitu signifikan. Gedung-gedung baru mulai terlihat dari lahan-lahan yang tadinya ditumbuhi pangan serta pertumbuhan penduduk dari tahun ketahun jumlahnya menurut data Badan Pusat Statistik mengalami peningkatan sebesar 2% setiap tahunnya, yang tentunya akan seiring dengan meningkatnya kebutuhan pangan. Dan, hal ini tentu akan berakibat pada alih fungsi lahan yang akan mengancam ketersediaan pangan baik secara lokal maupun nasional.

Di dalam Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Kabupaten Gorontalo akan selalu dituntut dapat memberikan andil bagi keberlangsungan pembangunan secara totalitas khususnya di daerahnya sendiri. Dengan memperhatikan hak, wewenang dan kewajiban sebagai daerah otonom, untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan demi kepentingan masyarakatnya melalui program-program pembangunan di daerah salah satunya sektor pertanian.

Disamping itu pula fokus dari implementasi Undang-undang nomor 7 tahun 1996 tentang pangan bukan pada skala nasional atau makro melainkan pada skala mikro. Dengan kata lain terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman merata dan terjangkau.

Capaian keberhasilan program pembangunan khususnya produktivitas pangan tentu bukan menjadi akumulasi dari sebuah keberhasilan petani secara totalitas. Dengan menyampaikan laporan-laporan perkembangan pelaksanaan program yang begitu menarik untuk dikaji dan dijadikan dasar sebagai acuan bagi rencana-rencana program selanjutnya, tanpa melihat para petani yang tidak mendapatkan alokasi anggaran pembangunan yang sudah pasti produksinya pun akan berbeda dengan petani penerima program. Sebagaimana konsep komunikasi pembangunan menurut Harun dan Ardianto (2011;161) yang diutamakan dalam pembangunan adalah kegiatan mendidik dan memotivasi masyarakat, bukannya memberikan laporan yang tidak realistik dari fakta-fakta atau sekedar penonjolan diri.

Sebagai solusi dari persoalan-persoalan pembangunan ini tentunya tidak lepas dari adanya hubungan komunikasi dan peran serta *stakeholder*, baik petani maupun peran serta petugas pertanian di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa yang memiliki identitas sosial sendiri sehingga dapat membentuk hubungan komunikasi yang berbeda. Sebagaimana Mulyana (2008;109) mengungkapkan, bahwa komunikasi memiliki dimensi isi dan dimensi hubungan, yang menunjukkan muatan (isi) komunikasi, dan

menunjukkan bagaimana cara mengatakannya yang juga mengisyaratkan bagaimana hubungan para pelaku komunikasi, dan bagaimana seharusnya pesan itu ditafsirkan.

Masyarakat merupakan individu-individu yang terbentuk dari proses interaksi yang dalam kesehariannya tidak lepas dari apa yang disebut dengan komunikasi, karena komunikasi adalah bagian dari interaksi juga. Mereka bisa memberi arti serta dapat memahami dan memaknai simbol-simbol yang tentunya tidak lepas dari bagaimana pesan-pesan itu disampaikan dan bagaimana pesan-pesan itu bisa diterima atau dimaknai terhadap hal-hal yang mengemuka dari dalam pengalaman diri mereka. Hal tersebut sebagaimana disampaikan Richard West & Lynn H. Turner (2008;3-5) bahwa komunikasi merupakan proses sosial dimana individu-individu menggunakan simbol-simbol untuk menciptakan dan menginterpretasikan makna dalam lingkungan mereka.

Dengan demikian, hubungan komunikasi dilakukan untuk menjamin terjadinya komunikasi antara satu individu dengan individu lainnya atau satu kelompok dengan kelompok lainnya, dengan tujuan mempermudah atau melancarkan proses pencapaian tujuan dan menciptakan kesepahaman diantara *stakeholder* (PPL, PPK dan Petani). Menurut Mulyana (2008; 80) *Group Communication* merupakan sekumpulan orang yang mempunyai tujuan bersama, yang berinteraksi satu sama lain untuk mencapai tujuan bersama atau adanya saling kebergantungan mengenal satu sama lainnya dan memandang mereka sebagai bagian dari kelompok tersebut, meskipun setiap orang mempunyai peran yang berbeda.

Di dalam pencapaian tujuan bersama, berdasarkan data nominatif kepegawaian serta Peraturan Daerah tentang Pembentukan Organisasi Tata Kerja di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Gorontalo, bahwa Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) berjumlah 113 orang memiliki peran yang berbeda dengan Petugas Pertanian Kecamatan (PPK) dengan jumlah 19 orang. PPL selaku pelaksana teknis di lapangan bertanggung jawab terhadap kelembagaan dan pembentukan kelompok tani di wilayahnya, begitupun PPK bertanggung jawab terhadap pelaksanaan program di wilayah kerjanya. Sehingga antara PPL dan PPK memiliki hubungan yang saling terkait dengan menghubungkan petani yang berjumlah 68.657 orang dengan program-program pembangunan daerah, serta sebagai pusat informasi bagi para petani.

Pada intinya harapan akan pencapaian program pembangunan tergantung bagaimana pesan-pesan pembangunan itu disampaikan dan bagaimana pesan-pesan itu dapat ditafsirkan. Dilla (2007;115) mengungkapkan bahwa komunikasi pembangunan adalah segala upaya, cara dan teknik penyampaian gagasan dan ketrampilan pembangunan yang berasal dari pihak yang memprakarsai pembangunan kepada masyarakat yang menjadi sasaran agar dapat memahami, menerima dan berpartisipasi dalam pembangunan. Gagasan-gagasan ini sebagaimana Tomy Suprpto (2009;5) menyebutnya sebagai proses penyebaran informasi, ide-ide, sikap atau emosi dari seseorang kepada orang lain terutama melalui simbol-simbol baik verbal maupun non verbal.

Dalam implementasinya penguasaan data kelompok tani dan luas lahan oleh PPL, penguasaan alokasi program oleh PPK serta penguasaan lahan oleh Petani dianggap sebagai kebutuhan yang menjadi dasar dalam pengambilan keputusan pada penentuan alokasi dan kelompok penerima bantuan. Sehingga disadari maupun tanpa disadari, pesan-pesan yang disampaikan akan membentuk simbol-simbol yang diinterpretasikan secara berbeda dan menjadi *evidensi* yang mampu merubah sikap PPL, PPK dan Petani dalam melakukan tindakan komunikatifnya, baik dari tahap identifikasi maupun sampai tahap sosialisasi yang akhirnya berakibat pada penguasaan program oleh kelompok-kelompok tertentu saja. Sebagaimana Shelley E. Taylor, dkk (2009;7) mengungkapkan bahwa kebutuhan dapat mempengaruhi persepsi dan perilaku. Kemudian simbol-simbol tersebut sebagaimana yang dijelaskan Laksmi (2012;64) merupakan ekspresi budaya yang paling mendasar yang dimaknai bersama oleh sekelompok orang, sesuatu yang diberi makna secara berbeda dari objek yang dijadikan simbol dan hanya dipahami oleh kelompok tersebut.

Simbol-simbol ini dapat berbentuk bahasa, gaya, gestur, lambang dan gerak isyarat yang muncul dari pengalaman dan persepsi diantara PPL, PPK dan Petani yang membuat mereka saling tersandra, sehingga mengindikasikan hubungan komunikasi menjadi sebuah komunikasi yang transaksional, dimana eksistensi sang aktor dipengaruhi oleh aktor lainnya dampak dari hubungan asimetris akibat dari dominasi simbol yang terjadi diantara PPL dan PPK serta dengan petani. Dengan dominasi-dominasi tersebut sebagaimana Gramsci menyebutnya sebagai cikal bakal lahirnya

hegemoni. Menurut Cavallaro (2004;141), hegemoni Gramsci berkembang dengan cara meyakinkan kelompok-kelompok sosial yang subordinat agar menerima sistem kultural dan nilai-nilai etik yang dihargai oleh kelompok-kelompok yang berkuasa, seolah-olah sistem dan nilai tersebut benar secara universal dan melekat dalam kehidupan manusia. Sedangkan Simbol yang signifikan adalah suatu jenis gerak isyarat yang hanya dapat dibuat manusia. Dimana gerak isyarat akan menjadi simbol yang signifikan bila ia dibangun pada individu yang sedang membuatnya menjadi jenis respon yang sama (Ritzer, 2012;611).

Sebagai institusi yang dibiayai oleh negara jika dilihat PPL, PPK lebih dominan memiliki peluang dalam membentuk komunikasi melalui simbol-simbol kekuasaannya, karena mereka adalah bagian dari kekuasaan juga sebagaimana Maliki (2004;189) mengungkapkan bahwa mekanisme kelembagaan seperti birokrasi, lembaga maupun kelompok-kelompok sosial lainnya disinyalir Gramsci sebagai tangan-tangan kelompok yang berkuasa untuk menentukan ideologi yang mendominasi. Atau apa yang dimaksud oleh Max Weber sebagai suatu kemungkinan yang membuat seorang aktor didalam suatu hubungan sosial berada dalam suatu jabatan untuk melaksanakan keinginannya yang mengusung sekumpulan kewajiban untuk melaksanakan berbagai fungsi, otoritas melaksanakan fungsi-fungsi, dan alat-alat pemaksa yang dibutuhkan untuk melakukan pekerjaan itu (Ritzer, 2010 ; 222-223).

Namun tidak bisa dipungkiri bahwa simbol-simbol kekuasaan dapat terbentuk dan dibentuk bukan saja dari institusi atau lembaga birokrasi

seperti PPL, PPK tetapi juga dapat dibentuk dan terbentuk dari kelompok-kelompok masyarakat atau individu-individu yang bertujuan untuk menguasai sumber-sumber produksi. Atas nama kelompok dan petani penggarap, kelompok-kelompok/individu-individu ini akan selalu berusaha untuk mendapatkan bantuan-bantuan disaat program itu tiba dengan dominasi simbol yang mereka kuasai.

Simbol-simbol yang terbentuk baik oleh PPL, PPK dan Petani diduga dapat lebih melegalkan tindakan dan hubungan diantara mereka dalam menguasai program-program pembangunan khususnya disektor pertanian. Sebagaimana Ernst Cassirer menyebut juga bahwa manusia sebagai *animal symbolicum*, karena hanya dengan menggunakan simbol-simbol manusia dapat mencapai potensi dan tujuan hidupnya yang tertinggi (Dilliston, 2002;10).

Jika demikian harapan-harapan pembangunan akan sulit tercapai dan faktor-faktor persoalan ketersediaan pangan akan menjadi lebih meluas bukan saja terbatas pada peningkatan jumlah penduduk dan alih fungsi lahan, tetapi juga berpengaruh terhadap motivasi dan partisipasi sebagian masyarakat dalam bertani pun akan berkurang akibat penguasaan program dari simbol-simbol kekuasaan. Dengan berkurangnya motivasi dan partisipasi ini dikhawatirkan lahan-lahan yang tadinya dimanfaatkan akan ditinggalkan bahkan bisa saja dijual untuk memenuhi kebutuhan keluarga mereka.

Menciptakan masyarakat yang sejahtera melalui program pembangunan tentu bukan semudah membalikkan telapak tangan, karena

hal ini tentunya dilihat sebagai sesuatu yang abstrak, namun demikian ini merupakan tanggung jawab dalam sebuah organisasi pemerintah sebagai institusi pelayanan publik yang membutuhkan proses dan dukungan kesadaran petani maupun petugas terhadap perubahan perilaku dengan menciptakan hubungan komunikasi yang lebih baik lagi.

Dalam penelitian Ainur Rasyid (2012) tentang Metode Komunikasi Penyuluhan pada Petani Sawah di Kabupaten Kampar mengungkapkan bahwa apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat sudah benar dan telah mengikuti prosedur-prosedur yang sudah ditetapkan, tetapi kurangnya pemahaman penyuluh terhadap karakter, tradisi serta kebiasaan masyarakat ketika membuat program-program penyuluhan dan juga adanya gangguan komunikasi di tingkat masyarakat yang dilatar belakangi oleh tingkat pendidikan yang masih rendah. Penelitian ini mengacu pada teori Clarr yang merumuskan bahwa penyuluhan merupakan jenis khusus pendidikan (*problem solving*) yang berorientasi pada tindakan pengajaran sesuatu, memodernisasikan, memotivasi tetapi melakukan pengaturan dan tidak melaksanakan program *non education*. Sehingga penelitian ini merumuskan bahwa metode komunikasi penyuluhan yang baik bukan saja dilakukan berdasarkan pada metode pendekatan perorangan, tetapi juga dilakukan metode berdasarkan pendekatan kelompok serta metode pendekatan masal.

Bila diamati dari metode-metode yang dirumuskan oleh peneliti, penelitian ini hanya menitikberatkan pada permasalahan bagaimana penyampaian informasi berupa penyuluhan mendapatkan respon atau umpan

balik terhadap apa yang diungkapkan atau dibahasakan berdasarkan kebutuhan, permasalahan dan pengalaman petani dalam bercocok tanam tanpa melihat proses penyampaian dan pemaknaan pesan diantara mereka. Karena didalam pesan ada motivasi, interpretasi, dan makna yang dimunculkan oleh tindakan berdasarkan simbol-simbol yang ada. Sebagaimana A.W. van den Ban (1999;92) mengungkapkan bahwa simbol adalah unsur fisik yang penting bagi sumber dan penerima, bentuknya dapat berupa verbal (lisan) seperti kata-kata; atau visual seperti tanda-tanda isyarat atau gambar. Sehingga suatu simbol tidak memiliki arti kecuali diberikan oleh manusia yang menggunakan atau melihatnya.

Ainur Rahman Hidayat (2006) dalam jurnalnya yang berjudul Bahasa dan Hegemoni Kekuasaan dengan mengacu pada teori Hans George Gadamer bahwa realitas yang ada dapat ditangkap, dimengerti sejauh dibahasakan atau terbahasakan. Jurnal ini mengungkapkan bahwa bentuk dominasi bahasa dalam media dapat memunculkan kekerasan simbolik. Kekerasan simbolik merupakan upaya dari pihak kelas hegemoni untuk meraih simpati publik. Jurnal ini lebih memfokuskan penekanannya dalam bahasa menjadi pusat perhatian yang begitu penting, bahasa merupakan realitas kata yang bukan hasil dari pemikiran yang reflektif. Dengan kata lain bahasa merupakan susunan kata yang sudah ada. Masyarakat sering kali terposisikan sebagai komunitas yang pasif yang tidak mempunyai kekuasaan dalam membangun komunikasi dalam ranah publik mereka.

Namun jurnal ini tidak melihat bahwa masyarakat adalah sekelompok individu-individu yang saling berinteraksi, dengan interaksi

tersebut mereka dapat menciptakan simbol baik dalam bentuk gerakan maupun tanda. Sebagaimana Mead menjelaskan bahwa bahasa merupakan suatu simbol yang menjawab suatu makna di dalam pengalaman individu pertama dan yang juga membangkitkan makna itu pada individu yang kedua (Ritzer, 2012 ; 611). Sehingga masyarakat bukanlah komunitas yang pasif melainkan mereka juga bisa aktif berdasarkan penafsiran dari makna yang mereka temukan dan bisa jadi mereka dapat keluar dari keadaan yang membatasi dirinya dengan cara melakukan *counter* hegemoni.

Berdasarkan latar belakang tersebut peneliti penting untuk mengkajinya dengan mengangkat judul “***Dominasi Komunikasi Simbolik pada Penyuluhan Program Pertanian di Kabupaten Gorontalo***”.

1.2. Rumusan Masalah

Keberadaan penyuluh maupun PPK di tingkat petani sangat penting oleh karena kemampuan atau kapabilitas mereka dalam memberikan informasi dan kemampuan-kemampuan baru sangat diharapkan untuk dapat merubah dan membentuk sikap dan perilaku petani, yang tadinya masih bersifat tradisional menjadi petani yang modern.

Namun demikian dengan adanya program-program pertanian tidak memberikan dampak yang begitu berarti bagi mereka petani “buruh tani / penggarap” yang tentunya benar-benar membutuhkan bantuan dimaksud. Karena kepemilikan dan posisi lahan merupakan faktor bagi mereka dalam menentukan petani sebagai penerima program, begitupun peran dari PPL maupun PPK sangat dibutuhkan petani karena program-program yang mereka bawa. Sehingga program-program yang tadinya seharusnya

dinikmati oleh mereka yang sepantasnya membutuhkan bantuan, hanya dinikmati oleh mereka yang tidak sepatutnya melalui dominasi penguasaan simbol-simbol.

Maka dari itu, studi ini akan menjawab pertanyaan tentang Apakah ada dominasi komunikasi simbolik yang terjadi diantara Penyuluh, PPK dan Petani dalam penyuluhan program pertanian di Kabupaten Gorontalo ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini sendiri untuk mengetahui tentang dominasi komunikasi simbolik yang terjadi pada penyuluhan program pertanian di Kabupaten Gorontalo.

1.4. Manfaat Penelitian

Terkait dengan tujuan penelitian, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat :

1.4.1. Manfaat Teoritis

Sebagai sarana pembandingan bagi dunia ilmu pengetahuan terutama civitas akademika Universitas Airlangga Surabaya dalam memperkaya informasi tentang dominasi komunikasi simbolik pada penyuluhan program pertanian di Kabupaten Gorontalo

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran terhadap Pemerintah Kabupaten Gorontalo, tentang bagaimana dominasi komunikasi simbolik pada penyuluhan program pertanian di Kabupaten Gorontalo

- b. Memberikan sumbangan pemikiran kepada Penyuluh Pertanian Lapangan, Petugas Pertanian Kecamatan dan Petani dalam implementasi program pembangunan pertanian di Kabupaten Gorontalo.

