

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (MUSRENBANG) sebagai Sistem Komunikasi dalam Pembangunan Nasional

Risyart Alberth Far Far

Fakultas Pertanian Universitas Pattimura
E-mail: alberth.farfar2013@gmail.com

Abstrak

Musrenbang adalah salah satu media untuk dapat menyerap aspirasi masyarakat yang merupakan sebagai salah satu bentuk sistem komunikasi untuk pembangunan. Sistem komunikasi dalam musrenbang berperan penting untuk meneguhkan keberhasilan pencapaian tujuan kegiatan tersebut. Pelaksanaan musrenbang dengan pendekatan komunikasi *bottom up* dari *stakeholder* pembangunan non pemerintah dan komunikasi *top down* pemerintah daerah diyakini mendorong partisipasi masyarakat dalam memberikan gagasan-gagasan program pembangunan berdasarkan kebutuhan masyarakat sendiri dan selaras dengan kebijakan pemerintah daerah dalam pembangunan nasional. Sistem komunikasi dalam musrenbang daerah dilakukan pada tingkatan musrenbang desa, musrenbang kecamatan dan kabupaten / kota sampai dengan tingkat provinsi. Berdasarkan sistem komunikasi, maka musrenbang daerah dilakukan melalui proses komunikasi interpersonal dan kelompok. Sistem komunikasi perencanaan RKPD *online* dilakukan melalui proses komunikasi jejaring internet atau *mass self communication*. Masing-masing SKPD yang terkait dengan permasalahan yang dimiliki oleh setiap kecamatan tersebut juga harus mempunyai bekal pengetahuan dan informasi yang cukup terkait dengan program yang disosialisasikan di setiap kecamatan. Sehingga tidak ada lagi limitasi atau keterbatasan pengetahuan, informasi yang dimiliki oleh setiap SKPD tersebut. Peningkatan kualitas masyarakat dalam pelaksanaan musrenbang dapat dilakukan melalui penyuluhan dan pemberian informasi terkait dengan tata cara, metode, program dan segala hal terkait dengan mekanisme musrenbang serta perencanaan pembangunan daerah. Sehingga diharapkan dapat menepis persepsi masyarakat yang menganggap bahwa musrenbang sekarang hanyalah ceremonial saja.

Kata kunci: Komunikasi, Musrenbang, Sistem

Abstract

Musrenbang is one of the media to be able to absorb the aspirations of the community which is a form of communication system for development. The communication system in the musrenbang plays an important role in confirming the success of achieving the objectives of the activity. The implementation of the musrenbang with a bottom-up communication approach from non-government development stakeholders and top-down communication with local governments is believed to encourage community participation in providing development program ideas based on the community's own needs and in line with local government policies in national development. The communication system in the regional musrenbang is carried out at the village musrenbang, district and regency/city musrenbang levels up to the provincial level. Based on the communication system, the regional musrenbang is carried out through a process of interpersonal and group communication. The online RKPD planning communication system is carried out through the internet network communication process or mass self communication. Each SKPD related to the problems faced by each sub-district must also have sufficient knowledge and information related to the programs that are socialized in each sub-district. So that there is no longer any limitation or limitation of knowledge and information owned by each SKPD. Improving the quality of the community in the implementation of Musrenbang can be done through counseling and providing information related to procedures, methods, programs and all matters related to the musrenbang mechanism and regional development planning. So it is hoped that it will be able to dispel the public perception that the current musrenbang is only ceremonial.

Keywords: Communication, Musrenbang, System

PENDAHULUAN

Lengsernya Soeharto pada tahun 1998, mengawali kelahiran Orde Reformasi. Pada Orde Reformasi, demokratisasi di Indonesia terbuka lebar melalui kebebasan berpendapat, kebebasan berserikat, kebebasan pers dan kebebasan lainnya dalam kerangka sistem pemerintahan otonomi daerah. Masyarakat Indonesia memiliki akses informal pada ruang publik secara bebas untuk mengungkapkan opini, kepentingan, dan kebutuhannya secara diskursif dan bebas tekanan (Hefner 2001).

Menyikapi dan merespons tuntutan reformasi, pemerintah menggulirkan otonomi daerah melalui UU No.22/1999 kemudian direvisi menjadi UU No.32/2004 menggantikan UU No.5/1974, yang penerapannya selama kurang lebih 32 tahun sangat sentralistik. Otonomi daerah dengan mengoperasionalkan azas desentralisasi dianggap mampu mewujudkan demokrasi, pemberdayaan masyarakat sipil, mengatasi problem kebangsaan dan kenegaraan yang *complicated*, serta mampu merespons perkembangan globalisasi yang telah menembus berbagai keterkaitan negara dan bangsa (*borderless state*). Dalam pentas sejarah, desentralisasi sesungguhnya telah dilaksanakan di Indonesia sejak pemerintahan Hindia Belanda dengan Undang-Undang *Desentralisatie-Wet* 1903. Setelah kemerdekaan sampai era reformasi (1999), telah terjadi 7 (tujuh) kali perubahan peraturan

perundang-undangan desentralisasi dan otonomi daerah, diantaranya UU No.1/1945, UU No.22/1948, Penpres No.6/1959, UU No.18/1965, UU No.5/1974, dan UU No.22/1999 (Marbun 2005). Perubahan ini menandai bahwa azas penyelenggaraan negara yang relevan dan efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah adalah desentralisasi.

Dalam UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 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.

Prinsip otonomi daerah sebagaimana ditegaskan dalam UU No.32/2004, menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti bahwa daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam UU

No.32/2004. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan. Peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan harus dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Pemerintah daerah memiliki kewenangan secara otonom untuk mengelola kekayaan daerah dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pemberian otonomi luas kepada pemerintah daerah bertujuan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan partisipasi masyarakat terhadap pembangunan daerah. Implikasi dari perubahan tersebut terjadi pada sistem

perencanaan pembangunan yang sebelumnya lebih banyak diwarnai oleh permasalahan inkonsistensi kebijakan, rendahnya partisipasi masyarakat, ketidakselarasan antara perencanaan program dan pembiayaan, rendahnya transparansi dan akuntabilitas, serta kurang efektifnya penilaian kinerja. (Bappenas 2005). Untuk mengatasi permasalahan tersebut diberikan kewenangan yang lebih luas kepada daerah dengan dasar UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diterbitkan. Musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) dilakukan di semua hirarki pemerintahan daerah. Mulai dari tingkatan terkecil, Musrenbang tingkat desa, kecamatan, kabupaten atau kota dan propinsi. UU No. 25 Tahun 2004 mengamanatkan lima pendekatan dalam perencanaan pembangunan daerah yakni pendekatan politik, partisipatif, teknokratis, 'bottom-up' dan 'top down'.

Sistem perencanaan yang baru setelah orde baru diatur dalam UU 25/2004 dan aturan pelaksanaannya menerapkan kombinasi pendekatan antara *top-down* dan *bottom-up*, yang lebih menekankan cara-cara aspiratif dan partisipatif. Dalam tataran global, kesadaran akan kelemahan pendekatan *top-down* dalam kegiatan pembangunan dan upaya pengentasan kemiskinan telah mendorong munculnya perhatian pada peranan partisipasi masyarakat dan pentingnya memahami dinamika masyarakat dan pemerintah daerah serta interaksinya dengan pemerintahan yang lebih tinggi (Das Gupta *et al*, 2003). Masyarakat didorong untuk lebih terbuka bergerak bersama dalam

menyampaikan aspirasinya. Kolektifitas aksi dalam membuat suara masyarakat lebih terdengar dan membuka peluang untuk memberikan pengaruh terhadap keputusan-keputusan institusi. Hal lain sebagai implikasi aksi kolektif mendorong masyarakat lebih siap untuk terlibat dalam proses partisipasi.

Sistem komunikasi merupakan sub sistem sosial yang ada. Sebagaimana diketahui bersama sistem komunikasi, budaya, ekonomi dan politik merupakan sub sistem dari sistem sosial. Pembahasan tentang sistem komunikasi dalam hal ini tidak bisa lepas dari sistem sosial. Prosedur dan perilaku dalam sistem sosial sangat mempengaruhi prosedur dan perilaku yang terjadi dalam sistem komunikasi. Hal tersebut terjadi karena bila membahas komunikasi adalah membicarakan satu dimensi dalam ilmu sosial. Komunikasi dalam hal ini dimaknai sebagai bagian dari pola interaksi unsur-unsur dalam suatu sistem sosial. Komunikasi merupakan bagian dimensi sosial yang khusus membahas pola interaksi antar manusia.

Komunikasi adalah alat yang luar biasa guna mengawasi salah satu kekuatan penting masyarakat; konsepsi mental yang membentuk wawasan orang mengenai kehidupan. Komunikasi menghubungkan antar berbagai komponen masyarakat. Komunikasi membuka peradaban (*civilization*) baru manusia. Komunikasi adalah manifestasi kontrol sosial dalam masyarakat. Komunikasi berperan sebagai sosialisasi nilai ke masyarakat. Individu berkomunikasi dengan orang lain

menunjukkan jati diri kemanusiannya. Komunikasi menitikberatkan pada usaha penyampaian ide-ide baru atau penilaian masyarakat atas keberhasilan program pembangunan daerah dilingkungannya antara pemerintah dan masyarakat. Pada proses tersebut, pertukaran informasi dan dimanfaatkan bersama-sama dan seluas-luasnya untuk pembangunan daerah dalam mencapai tujuan pembangunan nasional.

Sistem komunikasi dalam musrenbang berperan penting untuk meneguhkan keberhasilan pencapaian tujuan kegiatan tersebut. Pelaksanaan musrenbang dengan pendekatan komunikasi *bottom up* dari *stakeholder* pembangunan non pemerintah dan komunikasi *top down* pemerintah daerah diyakini mendorong partisipasi masyarakat dalam memberikan gagasan-gagasan program pembangunan berdasarkan kebutuhan masyarakat sendiri dan selaras dengan kebijakan pemerintah daerah dalam pembangunan nasional. Komunikasi dalam musrenbang tidak hanya mensosialisasikan informasi tentang penyelesaian suatu masalah dengan menggunakan fasilitas tertentu dan sekedar pertukaran informasi tentang penyelesaian masalah, tetapi upaya membangkitkan mobilisasi fisik atau empati, mendorong aspirasi, mendidik keterampilan baru, menggerakkan partisipasi lokal dalam pembangunan. Keberhasilan pembangunan terkait erat dengan partisipasi masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan program pembangunan sangat tergantung partisipasi.

Dalam pembangunan, sistem komunikasi setidaknya dipengaruhi oleh sistem sosial dan politik. Sistem komunikasi merupakan subordinat sistem sosial yang bersama sistem yang lain misalnya ekonomi, budaya dan politik mendukung eksistensi secara bersama-sama. Pada sistem sosial memasukkan sistem kepercayaan masyarakat. Artinya bahwa sistem kepercayaan yang berkembang dalam masyarakat tentu memberi warna dalam proses dan bentuk komunikasi. Pada sisi lain sistem komunikasi dipengaruhi oleh sistem politik yang berlaku. Secara operasional jika sebuah negara menggunakan sistem politik yang demokratis, membuka peluang proses komunikasi yang demokratis pula. Demikian juga sebaliknya, jika sistem yang dianut otoriter maka sistem komunikasi juga menjadi otoriter yang semua aspek komunikasi ditentukan oleh penguasa. Sistem politik mempengaruhi komunikasi politik yang ada.

UU No. 25 Tahun 2004 menyatakan bahwa musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Musrenbang memiliki semangat komunikasi yang bersifat partisipatif dan dialogis. Forum komunikasi ini menjadi bagian dalam menyusun sistem perencanaan dan anggaran untuk pelaksanaan kegiatan pembangunan setiap tahun. Melalui musrenbang, masyarakat berpeluang menyampaikan aspirasi (berkomunikasi) mereka dan berpartisipasi dalam menghasilkan

dokumen perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam pelaksanaannya, kegiatan Musrenbang diadakan secara berjenjang mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan terakhir dirumuskan ditingkat nasional. Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka tulisan ini membahas apa dan bagaimana permasalahan sistem komunikasi musyawarah rencana pembangunan (musrenbang). Musrenbang adalah salah satu media untuk dapat menyerap aspirasi masyarakat yang merupakan sebagai salah satu bentuk sistem komunikasi untuk pembangunan. Berbagai masalah timbul karena pelaksanaan tidak dilakukan sesuai dengan sistem yang sudah disepakati melalui undang-undang maupun peraturan pemerintah. Pembahasan tentang musrenbang dapat dilihat pada salah satu aspek yaitu sistem, khususnya sistem komunikasi dalam konteks pembangunan.

Penulisan ini bertujuan untuk menganalisis sistem komunikasi dalam pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) sebagai sistem komunikasi penyampaian aspirasi untuk pembangunan. Secara spesifik tujuannya adalah untuk menganalisis sistem komunikasi dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) nasional dan untuk menganalisis kekuatan dan kelemahan sistem komunikasi dalam musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) nasional.

METODE PENELITIAN

Penulisan ini menggunakan metode kajian pustaka yang bertujuan mengumpulkan data dan informasi ilmiah, berupa teori-teori, metode, atau pendekatan yang pernah berkembang dan telah di dokumentasikan dalam bentuk buku, jurnal, naskah, catatan, rekaman sejarah, dokumen-dokumen, dan lain-lain yang terdapat di perpustakaan. Dasar pertimbangan perlu disusunnya kajian pustaka menurut Ratna *dalam* Prastowo (2012) didasari oleh kenyataan bahwa setiap objek kultural merupakan gejala multidimensi sehingga dapat dianalisis lebih dari satu kali secara berbeda-beda, baik oleh orang yang sama maupun berbeda. Kajian pustaka adalah bahan-bahan bacaan yang berkaitan dengan objek penelitian yang pernah dibuat dan didokumentasikan yang digunakan untuk menganalisis objek penelitian yang dikaji.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem komunikasi dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Nasional.

Suatu sistem sosial, secara keseluruhan, terdiri dari manusia-manusia. Ia tidak sempurna, namun kesinambungan hubungan manusianya begitu baik. Kebanyakan interaksi kita dengan orang merupakan tindakan komunikatif (verbal dan nonverbal). Komunikasi, pertukaran informasi dan

transmisi makna, adalah inti suatu sistem sosial atau suatu organisasi. Teori sistem menyadari bahwa suatu keadaan yang terorganisasikan perlu mengenal berbagai hambatan untuk mengurangi komunikasi acak ke saluran-saluran yang sesuai untuk pencapaian tujuan organisasi (Katz dan Kahn *dalam* Pace & Faules 2010). Konsep sistem berfokus pada pengaturan bagian-bagian, hubungan antara bagian-bagian, dan dinamika hubungan tersebut yang menumbuhkan kesatuan atau keseluruhan. Konsep sistem sedemikian luas sehingga sulit didefinisikan. Setiap pembahasan mengenai sistem menyangkut interdependensi. Jelasnya interdependensi menunjukkan bahwa terdapat suatu kesalingbergantungan di antara komponen-komponen atau satuan-satuan suatu sistem. Suatu perubahan pada suatu komponen membawa perubahan pada setiap komponen lainnya. Pemahaman atas konsep interdependensi ini merupakan bagian yang integral dari pendefinisian sistem dan teori sistem. (Pace & Faules 2010).

Berikut ini beberapa hal terkait dengan sistem yang dikemukakan Pace dan Faules yaitu (a). *Nonsumativitas*. Menunjukkan bahwa suatu sistem tidak sekedar jumlah dari bagian-bagiannya. Ketika komponen-komponen tersebut saling berhubungan satu sama lain dalam suatu interdependensi, sistem itu memperoleh suatu identitas yang terpisah dari masing-masing komponen. (b). *Unsur-unsur struktur, fungsi, dan evolusi*. Struktur merujuk pada hubungan antar komponen suatu sistem. Hubungan atasan-bawahan, misalnya, dapat

dibedakan berdasarkan status, suatu unsur struktur. Struktur mencerminkan keteraturan. (c). *Keterbukaan*. Organisasi adalah suatu sistem sosial. Batas-batasnya dapat ditembus, yang memungkinkan organisasi berinteraksi dengan lingkungannya, sehingga memperoleh energi dan informasi. (d). *Hierarki*. Suatu sistem mungkin merupakan suatu suprasistem bagi sistem-sistem lain di dalamnya, juga merupakan suatu subsistem bagi suatu sistem yang lebih besar. Arus informasi yang melintasi batas-batas suatu sistem dapat mempengaruhi perilaku struktural-fungsional sistem tersebut.

Sistem komunikasi sebagai sebuah sistem untuk berkomunikasi (*a system for communicating*). Komunikasi dalam hal ini dibahas dalam konteks proses politik, ekonomi dan sosial. Diawali dengan komunikasi sebagai proses politik, Nurudin (2007) mengatakan bahwa berdasarkan interelasinya dengan sistem yang lain, sistem komunikasi adalah subsistem dari sistem politik. Menurut Gabriel Almond, komunikasi ibarat aliran darah yang mengalirkan pesan politik berupa tuntutan, protes, dan dukungan (aspirasi dan kepentingan) ke jantung (pusat) pemrosesan sistem politik. Dan hasil pemrosesan itu dilahirkan kembali oleh sistem komunikasi politik yang selanjutnya menjadi *feedback* sistem politik (Alfian, 1993 dalam Nurudin, 2007). Manuel Castells (*Information Age*) mengatakan bahwa "*communication is power*".

Era informasi melahirkan ekonomi informasi (*information economy*) kemudian

menempatkan komunikasi sebagai proses ekonomi. Castells (2009) menyatakan "*the rise of the informational, global economy is characterized by the development of a new organizational logic which is related to the current process of technological change, but not dependent upon it. It is the convergence and interaction between a new technological paradigm and a new organizational logic that constitutes the historical foundation of the informational economy.*" Pada era ini komunikasi tidak dipandang lagi sebagai saluran dimana pesan bertukar dan saling dipahami tetapi telah menjadi komoditas lewat komodifikasi bentuk dan pengaruh teknologi. Informasi adalah mata uang baru yang menggerakkan komponen-komponen ekonomi.

Aspek sosial dari komunikasi dipandang sebagai jaring tindakan dimana kelembagaannya terbentuk melalui proses yang konstruktif, hal ini dipahami komunikasi sebagai proses sosial. Komunikasi sebagai proses sosial bergerak melalui eksternalisasi, obyektivasi, dan internalisasi. Eksternalisasi adalah suatu ekspresi kedirian (Aku) terhadap dunia, baik dalam aktivitas maupun mentalitas. Melalui eksternalisasi, komunikasi digunakan manusia untuk mengekspresikan dirinya dengan membangun dunianya (konstruktif).

- Obyektivasi adalah disandangnya produk-produk aktivitas (baik fisik maupun mental) suatu realitas yang berhadapan dengan para produsennya dalam suatu kefaktaan.

Internalisasi adalah peresapan kembali

mentransformasikannya sekali lagi ke dalam struktur-struktur subyektif. Dengan kata lain, melalui eksternalisasi masyarakat adalah produk manusia, obyektivasi menjadikannya kenyataan manusia, serta internalisasi menjadikannya produk masyarakat.

Kepaduan kenyataan yang saling berhubungan dan mempengaruhi tersebut diartikan sebagai proses sosial. Proses sosial dapat diartikan pula sebagai proses pengaruh timbal balik antara berbagai kehidupan bersama (individu, masyarakat, organisasi, lembaga kemasyarakatan, asosiasi, dll.) Di dalam proses sosial, komunikasi dapat pula menjadi cara dalam melakukan perubahan sosial (*social change*). Dalam perannya menjembatani komponen-komponen dalam sistem sosial, komunikasi juga dipengaruhi oleh sikap, perilaku, pola, norma dan pranata masyarakatnya. Komunikasi adalah alat yang luar biasa guna mengawasi salah satu kekuatan penting masyarakat; konsepsi mental yang membentuk wawasan orang mengenai kehidupan.

Elemen dasar dari masyarakat adalah komunikasi, struktur social dalam masyarakat dihasilkan melalui komunikasi. Partisipan dalam masyarakat mengacu kepada masyarakat melalui komunikasi. Individu relevan dengan masyarakat hanya sejauh dia berpartisipasi dalam komunikasi atau dapat diinterpretasikan sebagai pihak yang berpartisipasi dalam komunikasi (Ritzer & Goodman 2011). Komunikasi menghubungkan antar berbagai komponen masyarakat.

Komunikasi membuka peradaban (*civilization*) baru manusia. Komunikasi adalah manifestasi kontrol sosial dalam masyarakat. Komunikasi berperan sebagai sosialisasi nilai ke masyarakat. Individu berkomunikasi dengan orang lain menunjukkan jati diri kemanusiaannya. Komunikasi sebagai proses budaya: Asumsi dasarnya adalah komunikasi ditujukan sebagai pertukaran kebudayaan dengan bahasa sebagai alat utamanya. Fungsi komunikasi sebagai proses budaya antara lain:

Karena definisi budaya yang luas maka fungsi komunikasi terutama adalah sebagai alat penyebaran. Komunikasi menghasilkan mata pencaharian hidup manusia. Komunikasi mendukung pengembangan pengetahuan dalam budaya. Sistem komunikasi Indonesia memiliki karakteristik tersendiri sehingga sangat berbeda dengan sistem komunikasi di negara-negara lain. Karakteristik itu lahir sebagai bagian dari Sistem kenegaraan Indonesia berdasarkan filsafat Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian, Sistem komunikasi Indonesia terwujud dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat (Arifin 2011).

Arifin (2011) mengembangkan kajian sistem komunikasi Indonesia dengan bertitik tolak pada Pasal 28 UUD 1945, tentang kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan yang disebut juga dengan istilah kemerdekaan informasi publik. Hal itu dikembangkan dengan asas kebebasan dan tanggung jawab yang seimbang sebagai implementasi ideologi Pancasila. Berdasarkan

perspektif ideologi itu, maka sistem komunikasi Indonesia dapat juga disebut sebagai sistem komunikasi Pancasila, yang berbeda dengan sistem komunikasi otoritarian, sistem komunikasi libertarian, dan sistem komunikasi komunis.

Sistem komunikasi Indonesia juga merupakan himpunan dari sejumlah subsistem yang memiliki sistemnya sendiri, yaitu: Sistem Pers Indonesia, Sistem Perfilman Indonesia, dan Sistem Penyiaran Indonesia yang mengandung nilai-nilai Ketuhanan YME, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan nilai-nilai sistem komunikasi Indonesia memiliki karakteristik tersendiri sebagai jati diri bangsa Indonesia dalam arus kebebasan informasi global yang didominasi oleh komunikasi libertarian, baik melalui media massa, maupun melalui media sosial (internet) di dunia maya (*cyberspace*). Arus informasi global yang didominasi oleh komunikasi libertarian itu merupakan tantangan bagi sistem komunikasi Indonesia sebagai sistem komunikasi pancasila

Dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara, pengistilahan aspirasi tidak berdiri tunggal, tetapi sering diparalelkan dengan subyek (pelaku) yaitu masyarakat sebagai penyalur aspirasi sehingga disebut aspirasi rakyat (masyarakat). Masyarakat sebagai sistem sosial terdiri dari unsur-unsur yang tersusun secara sistematis, dimana setiap

unsur mempunyai pola hubungan tertentu seperti pola hubungan keluarga, ekonomi, pemerintahan, agama, pendidikan, dan lapisan masyarakat. Tujuan pembangunan perlu ditopang sistem yang kokoh. Integrasi sistem antara sistem sosial, ekonomi, budaya atau komunikasi. Khusus pada sistem komunikasi diperlukan untuk dapat menyalurkan informasi pada sasaran yang tepat. Komunikasi bisa bersifat *bottom-up* maupun *top-down*. Ketepatan penyaluran informasi maupun data menjadi hal yang mutlak agar pembangunan dapat berjalan sesuai yang diharapkan oleh masyarakat secara luas.

Musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Musrenbang memiliki semangat komunikasi yang bersifat partisipatif dan dialogis. Ditetapkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan pembangunan Nasional mengamanatkan bahwa setiap daerah harus menyusun rencana pembangunan daerah secara sistematis, terarah, terpadu dan tanggap terhadap perubahan (Pasal 2 ayat 2), dengan jenjang perencanaan jangka panjang (25 tahun), jangka menengah (5 tahun) maupun jangka pendek atau tahunan (1 tahun), serta Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bab VII pasal 150 bahwa daerah wajib memiliki dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

Pembangunan yang baik akan terselenggara apabila diawali dengan perencanaan yang baik pula, sehingga mampu dilaksanakan oleh seluruh pelaku pembangunan serta memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itu, maka proses perencanaan memerlukan keterlibatan masyarakat, diantaranya melalui konsultasi publik atau musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Musrenbang merupakan forum konsultasi para pemangku kepentingan untuk menghasilkan kesepakatan perencanaan pembangunan di daerah yang bersangkutan sesuai tingkatan wilayahnya. Penyelenggaraan musrenbang meliputi tahap persiapan, diskusi dan perumusan prioritas program/kegiatan, formulasi kesepakatan musyawarah dan kegiatan pasca musrenbang.

Keputusan Menteri Dalam Negeri No.050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mengatur tujuan dan prinsip-prinsip penyelenggaraan musrenbang. Tujuan penyelenggaraan musrenbang secara umum adalah:

- Mendorong pelibatan para pemangku kepentingan dalam proses pengambilan keputusan perencanaan (RKPD)
- Mengidentifikasi dan membahas isu-isu dan permasalahan pembangunan dan pencapaian kesepakatan prioritas pembangunan daerah yang akan dilaksanakan pada tahun rencana

• Optimalisasi pemanfaatan dana yang tersedia terhadap kebutuhan pembangunan

- Memfasilitasi pertukaran (sharing) informasi, pengembangan konsensus dan kesepakatan atas penanganan masalah pembangunan daerah
- Menyepakati mekanisme untuk mengembangkan kerangka kelembagaan, menguatkan proses, menggalang sumber daya yang diperlukan untuk mengatasi isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah
- Menggalang dukungan dan komitmen politik dan sosial untuk penanganan isu dan permasalahan prioritas pembangunan daerah
- Prinsip-prinsip penyelenggaraan musrenbang sebagai bagian penting dari proses perencanaan partisipatif, maka musrenbang perlu memiliki karakter sebagai berikut:
- Merupakan *demand driven process* artinya aspirasi dan kebutuhan peserta musrenbang berperan besar dalam menentukan keluaran hasil musrenbang
- Bersifat inklusif artinya musrenbang melibatkan dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua stakeholders untuk menyampaikan masalahnya, mengidentifikasi posisinya, mengemukakan pandangannya,

menentukan peranan dan kontribusinya dalam pencapaian hasil musrenbang

- Merupakan proses berkelanjutan artinya merupakan bagian integral dari proses penyusunan rencana daerah (RKPD)
- Bersifat *strategic thinking process* artinya proses pembahasan dalam musrenbang distrukturkan, dipandu, dan difasilitasi mengikuti alur pemikiran strategis untuk menghasilkan keluaran nyata; menstimulasi diskusi yang bebas dan fokus, dimana solusi terhadap permasalahan dihasilkan dari proses diskusi dan negosiasi
- Bersifat partisipatif dimana hasil merupakan kesepakatan kolektif peserta musrenbang
- Mengutamakan kerjasama dan menguatkan pemahaman atas isu dan permasalahan pembangunan daerah dan mengembangkan konsensus
- Bersifat resolusi konflik artinya mendorong pemahaman lebih baik dari peserta tentang perspektif dan toleransi atas kepentingan yang berbeda; memfasilitasi landasan bersama dan mengembangkan kemauan untuk menemukan solusi permasalahan yang menguntungkan semua pihak (*mutually acceptable solutions*).

Dalam pelaksanaannya, kegiatan musrenbang diadakan secara berjenjang mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan terakhir dirumuskan ditingkat nasional. Pada tingkat desa/kelurahan, musrenbang bertujuan untuk mencapai kesepakatan tentang prioritas program SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang akan dibiayai dari APBD

(Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) dan ADD (Alokasi Dana Desa), serta memilih wakil-wakil dari pemerintah dan masyarakat yang akan mengikuti musrenbang tingkat kecamatan.

Pada tingkat kecamatan, peran dan fungsi musrenbang ialah untuk mencapai konsensus dan kesepakatan mengenai:

- a. Prioritas program dan kegiatan SKPD untuk dibahas dalam Forum SKPD,
- b. Penentuan perwakilan dari kecamatan yang akan menghadiri musrenbang kabupaten/kota.

Pada tingkat kabupaten/kota, musrenbang bertujuan untuk mencapai konsensus dan kesepakatan tentang draft final RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), dokumen ini berisikan tentang:

- a. Arah kebijakan pembangunan daerah,
- b. Arah program dan kegiatan prioritas SKPD berikut perkiraan anggarannya atau Renja (Rencana Kerja) SKPD,
- c. Kerangka ekonomi makro dan keuangan,
- d. Prioritas program dan kegiatan yang akan dibiayai oleh APBD, APBD Provinsi, dan sumber-sumber biaya lainnya,
- e. Rekomendasi dukungan peraturan dari Pemerintah Provinsi dan Pusat,
- f. Alokasi anggaran untuk ADD.

Musrenbang juga memiliki kelebihan antara lain: i) memberikan kepastian kerangka institusional bagi perencanaan komprehensif

yang terpadu dan berjenjang, ii) meningkatkan sinergi dan koordinasi diantara perangkat pemerintah daerah dan antara pusat dan daerah, iii) memberikan peluang yang luas bagi partisipasi masyarakat, dan iv) meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya daerah. Sistem komunikasi yang dibangun dalam musrenbang perlu dipahami secara benar dalam pembangunan. Untuk itu memahami posisi sistem komunikasi perlu memahami pula hakikat komunikasi dalam pembangunan guna mencapai tujuan pembangunan nasional.

Komunikasi pembangunan pada awalnya diartikan Rogers (2003) sebagai sebuah proses transformasi ide dari sumber kepada penerima dengan maksud merubah ide-ide, menciptakan dan merubah sikap atas ide-ide yang telah dimiliki sebelumnya dan membujuknya untuk menerima ide baru yang disampaikan sumber dengan tujuan merubah perilaku penerimanya. Komunikasi pembangunan sebagai proses perubahan sosial partisipatif meletakkan definisi komunikasi pembangunan sebagai proses dimana sumber dan penerima saling menciptakan, saling berbagi dan bertukar informasi untuk mencapai pengertian bersama.

Komunikasi untuk pembangunan bertumpu pada premis bahwa pembangunan berkelanjutan yang sukses membutuhkan partisipasi sadar dan aktif dari masyarakat penerima bantuan dimaksud pada setiap tahap proses pembangunan; dalam analisis akhir, pembangunan tidak dapat terjadi tanpa perubahan sikap dan perilaku di antara semua

orang yang bersangkutan. Partisipasi melibatkan pembagian yang lebih adil dari kedua kekuatan politik dan ekonomi, yang sering mengurangi keuntungan dari kelompok-kelompok tertentu. Perubahan struktural melibatkan redistribusi kekuasaan (Servaes 2007). Perubahan dalam setiap sistem pembangunan pasti mempunyai kelebihan dan kekurangan. Komunikasi pembangunan perlu ditingkatkan guna meminimalkan kekurangan dalam membangun sistem musrenbang di Indonesia.

Kekuatan dan Kelemahan Sistem Komunikasi Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Nasional.

Komunikasi pembangunan menurut Rogers (2003) haruslah dilihat sebagai suatu proses menyeluruh termasuk pemahaman khalayak serta kebutuhan-kebutuhannya, perencanaan komunikasi disekitar strategi-strategi yang dipilih, pembuatan pesan-pesan, penyebaran, penerimaan, umpan balik terhadap pesan tersebut dan interaktif. Masih menurut Rogers dalam pembangunan unsur komunikasi menjadi penting karena dapat menyebarkan pemerataan penyebaran informasi, keuntungan sosial ekonomi. Memperkecil kesenjangan sosial ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor yang tertinggal merupakan prioritas program pembangunan. Diperlukan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang biasanya

dibarengi dengan desentralisasi kegiatan-kegiatan.

Tiga filosofi dasar utama yang membedakan komunikasi pada umumnya dengan komunikasi pembangunan adalah:

1. Komunikasi pembangunan adalah komunikasi yang memiliki tujuan :

Komunikasi harus mempunyai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu secara garis besar dalam rangka memajukan pembangunan atau pembangunan diartikan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang mencakup pengentasan kemiskinan pemberantasan buta huruf, mengurangi pengangguran dan kesenjangan sosial. Masyarakat yang menjadi sasaran komunikasi pembangunan akan diinformasikan tentang sesuatu informasi baru dan dimotifasi untuk menerima dan menggunakan ide baru (inovasi) dalam waktu tidak terlalu lama.

2. Komunikasi pembangunan adalah komunikasi yang sarat dengan nilai-nilai :

Nilai yang terdapat dalam suatu inovasi timbul dari persepsi orang-orang yang berkomunikasi itu sendiri, sumber atau mungkin timbul dari persepsi si penerima, yang jelas bahwa apabila inovasi merupakan tujuan pembangunan maka ia mempunyai nilai yang berorientasikan pada sumber.

3. Komunikasi pembangunan adalah komunikasi yang bersifat pragmatis :

Pragmatis dalam komunikasi pembangunan harus mempunyai bentuk yang tepat dan

menyusun suatu komunikasi yang bermanfaat bagi masyarakat. Tolok ukurnya adalah hasil yang diperoleh akibat dari komunikasi pembangunan.

Komunikasi pembangunan adalah suatu seni dan pengetahuan komunikasi manusia untuk mempercepat transformasi pembangunan di suatu negara dari kemiskinan kepada peningkatan ekonomi yang memungkinkan kepada kesetaraan sosial dan pemenuhan tingkat kesejahteraan manusia yang lebih baik. (Quebral 2011). Komunikasi pembangunan adalah elemen dari proses manajemen dalam keseluruhan perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan.

Fraser & Restrepo-Estrada menyatakan, komunikasi pembangunan adalah penggunaan komunikasi untuk merangsang debat dan melibatkan orang-orang dalam pengambilan keputusan dan tindakan untuk membawa perubahan. Hal ini juga menggunakan saluran komunikasi dan pesan untuk membantu orang memperoleh pengetahuan dan keterampilan baru yang dibutuhkan untuk tampil di masyarakat dan dapat bekerja dengan orang-orang dari berbagai sektor dalam proses pembangunan (Chitnis 2005). FAO (1994) dalam Mefalopulos (2003) mendefinisikan komunikasi untuk pembangunan sebagai "proses sosial yang bertujuan untuk membangun dialog yang tulus dan permanen antara pelaku pembangunan yang berbeda, untuk mendukung dan memperkuat kegiatan yang dipilih dalam rangka untuk menempatkan dasar untuk pengelolaan bersama, yang

diperlukan untuk mencapai keberhasilan usaha yang dilakukan.

Peran komunikasi untuk pembangunan tidak hanya transmisi informasi dan ide-ide tentang pembangunan, tetapi cara di mana orang mendapatkan kendali atas kehidupan mereka (Melkote & Steeves, 2006). Untuk mencapai keberhasilan pembangunan diperlukan strategi komunikasi yang tepat. Hanya dengan komunikasi yang tepatlah proses program-program pembangunan bisa berhasil dengan baik. Komunikasi yang ditujukan memberikan informasi bagi pembangunan daerah secara menyeluruh membutuhkan media komunikasi supaya pesan yang disampaikan bisa diterima secara efektif kepada masyarakat. Pada umumnya, bentuk komunikasi dengan menggunakan media komunikasi terbagi dalam (1) media massa (2) komunikasi antar pribadi dan (3) media hibrida melalui jejaring internet (Leeuwis 2009).

Komunikasi pembangunan yang di luncurkan di Indonesia akan berbeda dan harus berbeda dengan komunikasi pembangunan di negara-negara lain karena subjek dan objek yang terlibat dalam komunikasi pembangunan itu memang berbeda. Perbedaan-perbedaan tersebut, baik yang tampak maupun yang tidak tampak, disebabkan oleh kekhasan dalam tujuan negara, sistem pemerintahan, latar belakang kebudayaan, pandangan hidup bangsa, dan nilai-nilai yang melekat pada rakyat, yakni rakyat Indonesia yang Bhineka tunggal Ika itu. Pembangunan nasional dilaksanakan dalam rangka pembangunan

manusia indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Kongres dunia pada *Communication for Development* (Roma, 25-07 Oktober 2006) menyatakan bahwa: Komunikasi untuk pembangunan adalah proses sosial berdasarkan dialog dengan menggunakan berbagai alat dan metode. Hal ini juga tentang mencari perubahan pada tingkat yang berbeda termasuk mendengarkan, membangun kepercayaan, berbagi pengetahuan dan keterampilan, kebijakan pembangunan, berdebat dan belajar untuk perubahan berkelanjutan dan bermakna (Servaes 2008). Komunikasi pembangunan dilihat sebagai serangkaian usaha mengkomunikasikan pembangunan kepada masyarakat, agar mereka ikut serta dan memperoleh manfaat dari kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh suatu bangsa.

Keberhasilan pembangunan terkait erat dengan partisipasi masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan program pembangunan sangat tergantung pada partisipasi. Partisipasi diperlukan untuk efektivitas suatu program pembangunan dan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan program pembangunan. Pendekatan partisipatif lebih tepat digunakan dalam era globalisasi, karena menurut Sumardjo (2007), pendekatan tersebut lebih memungkinkan terjadi integrasi antara kepentingan nasional dengan kepentingan masyarakat dan potensi dan permasalahan lingkungan setempat. Pendekatan partisipatif

lebih menempatkan martabat manusia secara layak, keberadaan masyarakat dengan aspek kepentingan dan kemampuannya lebih dikenali dan dihargai, sehingga lebih mendorong terjadi partisipasi yang lebih luas. Penguatan kapasitas lokal perlu dukungan desentralisasi sistem pemerintahan dan masyarakat.

Musrenbang merupakan salah satu strategi dalam dalam peningkatan partisipasi masyarakat. Komunikasi pembangunan dalam konteks sosialisasi memiliki kaitan erat dengan partisipasi masyarakat. Bagaimanapun komunikasi merupakan sarana untuk pembangunan partisipasi dan menjelaskan bagaimana komunikasi merupakan bagian integral untuk memberdayakan masyarakat, menyebarkan informasi dan mengorganisir orang untuk melakukan aksi bersama (Rogers 2003). Musrenbang sebagai bentuk paradigma baru dalam sistem perencanaan pembangunan di Indonesia telah memberikan tempat bagi penghargaan terhadap hak-hak masyarakat dalam menentukan sendiri apa yang menjadi kebutuhan dan permasalahan yang akan diusulkan kepada pemerintah untuk dapat ditanggulangi.

Dalam 30 tahun terakhir, pembangunan berkelanjutan telah muncul sebagai salah satu paradigma pembangunan yang paling menonjol. Bagi banyak ahli pembangunan berkelanjutan menyiratkan partisipatif sebagai pendekatan multi pihak untuk pembuatan kebijakan dan pelaksanaan, mobilisasi sumber daya public dan swasta untuk pengembangan dan memanfaatkan pengetahuan, keterampilan,

dan energi dari semua kelompok sosial berkaitan dengan masa depan dunia ini dan orang-orangnya. Dalam kerangka ini, komunikasi dan informasi memainkan peran strategis dan mendasar yaitu: (1) memberikan kontribusi untuk interaksi factor pembangunan yang berbeda, (2) meningkatkan berbagi pengetahuan dan informasi, dan (3) mendorong peran serta semua pihak (Servaes *et al*, 2012). Komunikasi pembangunan bukan hanya masalah mentransfer informasi tentang penyelesaian suatu masalah dengan menggunakan fasilitas tertentu dan sekedar pertukaran informasi tentang penyelesaian masalah, tetapi upaya membangkitkan mobilisasi fisik atau empati, mendorong aspirasi, mendidik keterampilan baru, menggerakkan partisipasi lokal dalam pembangunan.

Musrenbang adalah sebuah sistem komunikasi dalam pembangunan nasional yang dilaksanakan secara bertingkat. Bertingkat mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan dirangkum pada tingkat nasional. Jika dilihat pada aspek dimensi sebuah sistem, Musrenbang merupakan sistem yang *interrelated & interdependent*. Sistem komunikasi yang dibangun saling berhubungan antara masyarakat, *opinion leader* dan pemerintah serta masing-masing pihak saling ketergantungan satu sama lain. Dengan kata lain bahwa musrenbang sejatinya tidak dapat berjalan dengan baik jika pihak-pihak tidak saling berhubungan dan saling membutuhkan (tergantungan). Musrenbang juga harus dipandang

sebagai sebuah sistem yang *wholeness*, yaitu sebagai sistem yang utuh karena jika tidak utuh maka tujuan dari kegiatan untuk mendapatkan masukan untuk pembangunan tidak dapat dicapai dengan baik.

Sistem komunikasi dalam pembangunan di daerah dilakukan melalui komunikasi partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perencanaan pembangunan daerah. Komunikasi partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah adalah komunikasi *bottom up* berupa gagasan atau ide-ide baru masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah. Komunikasi *bottom up* masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah bisa dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam musyawarah rencana pembangunan (musrenbang) daerah dan rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) *online*.

Sistem komunikasi dalam musrenbang daerah dilakukan pada tingkatan musrenbang desa, musrenbang kecamatan dan kabupaten / kota sampai dengan tingkat provinsi. Berdasarkan sistem komunikasi, maka musrenbang daerah dilakukan melalui proses komunikasi interpersonal dan kelompok. Sedangkan sistem komunikasi perencanaan RKPD *online* dilakukan melalui proses komunikasi jejarin internet atau *mass self communication*.

Sistem komunikasi dalam musrenbang daerah melibatkan para *opinion leader*, selaku *stakeholder* pembangunan daerah sebagai peserta. *Opinion leader* yang terlibat dalam

musrenbang daerah adalah para tokoh masyarakat formal ataupun non formal ditingkatan desa, kecamatan, ataupun kabupaten / kota. Sedangkan sistem komunikasi dalam RKPD *online* selain melibatkan para *opinion leader* musrenbang daerah juga membuka akses kepada masyarakat luas untuk berperan sebagaimana peran dan fungsi para *opinion leader* sebagai peserta. Sistem komunikasi dalam musrenbang daerah dan RKPD *online* bertujuan sebagai saran dan aspirasi dalam rencana RKPD pemerintah daerah.

Kelebihan sistem komunikasi dalam musrenbang terletak pada proses interpersonal dan kelompok. Sistem komunikasi *bottom up* dan *top down* menjadi pendidikan dan pembelajaran masing-masing komunikator pembangunan. Pertukaran informasi antara pemerintah daerah dan masyarakat menjadi pengetahuan tentang permasalahan yang ada di lingkungan dan bidang kerja SKPD pemerintahan. Transformasi informasi antara keduanya menjadi referensi dalam kegiatan musrenbang tahun-tahun berikutnya.

Masalah komunikasi yang muncul dalam pelaksanaan musrenbang adalah partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat di suatu daerah dalam penyusunan rencana pembangunan daerah seyogyanya dapat menjadi salah satu tolak ukur sejauh mana daerah tersebut mengembangkan nilai-nilai tata kelola pemerintahan yang baik dalam roda pemerintahannya. Keterlibatan masyarakat dalam arti luas harus didorong baik melalui

regulasi maupun penciptaan iklim demokratisasi yang ideal di daerah. Dengan demikian, semakin tumbuh rasa memiliki dari masyarakat terhadap program-program daerah tersebut. Rowe dan Freyer (2004) menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat adalah proses konsultasi dan keterlibatan masyarakat dalam penyusunan agenda, pengambilan keputusan dan membentuk kebijakan kegiatan lembaga yang bertanggung jawab untuk pembangunan kebijakan.

Kondisi yang ideal ini belum sepenuhnya terwujud dalam pelaksanaan alur perencanaan pembangunan daerah. Fenomena ini dapat dilihat dalam analisis Sobari (2007) yang menyoroiti beberapa kelemahan dari pelaksanaan musrenbang selama ini, yaitu pertama, partisipasi dalam konteks pelaksanaan musrenbang ternyata lebih dipahami sebagai kontribusi masyarakat untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pembangunan. Bukan secara komprehensif untuk mempromosikan demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat dalam pengambilan keputusan pembiayaan pembangunan, sehingga pemerintah daerah dan DPRD belum bisa menjamin bahwa seluruh usul masyarakat dalam Musrenbang akan direalisasikan dalam APBD. Kedua, dominasi penggunaan metode-formal. Mulai tingkat desa/kelurahan hingga kabupaten/kota, kegiatan musrenbang menerapkan teknik-teknik pertemuan formal untuk menyerap aspirasi pembangunan masyarakat. Ketiga, terlalu mengandalkan metode perwakilan, bukan langsung.

Pelaksanaan musrenbang lebih berusaha menampung suara perwakilan komponen masyarakat dan pemda daripada masyarakat secara keseluruhan.

Berbagai kekurangan yang timbul dalam pelaksanaan musrenbang, dikhawatirkan dapat menggerus partisipasi masyarakat dan mengurangi iklim akuntabilitas dalam perencanaan pembangunan daerah. Masyarakat bisa menjadi semakin apatis dan menganggap musrenbang hanya sebagai forum formalitas semata. Jika itu terjadi maka akan membawa dampak yang tidak baik dalam upaya pengelolaan kelembagaan daerah ke arah pelibatan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat sebagai salah satu unsur yang berperan dalam pelaksanaan musrenbang perlu diberikan pemahaman yang utuh akan hak-hak mereka agar *bargaining position* masyarakat dapat memiliki nilai lebih dan berimbang pada semakin meningkatnya partisipasi masyarakat di daerah tersebut. Selain itu, musrenbang bisa menjadi alat politik mengingat pada tingkat kabupaten/kota, pemimpin merupakan kader atau orang yang diusung partai politik. Dengan menguasai informasi/aspirasi menutut Castell maka kekuasaan (*power*) dapat didapatkan.

Dalam praktiknya musrenbang memiliki sejumlah kekurangan, seperti: i) tidak mampu menjangkau seluruh isu strategis pada tataran lokal, ii) kinerja koordinasi antarlembaga pemerintah dan masyarakat belum terpadu, konsisten dan konstruktif, iii) belum adanya jaminan pengawalan atas partisipasi masyarakat hingga pengambilan keputusan, dan iv)

sinkronisasi antara alokasi program pembangunan dan kebutuhan masyarakat tidak sepenuhnya terjamin (Ma'rif *et al*, 2010). Musrenbang wajib diselenggarakan, menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, karena dari hasil kegiatan Musrenbang akan memperoleh informasi (assesmen) paling penting terhadap usulan program yang diprioritaskan dari masyarakat karena apa yang dihasilkan merupakan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya. Sangat di sayangkan musrenbang seringkali belum mencerminkan semangat musyawarah yang bersifat partisipatif dan dialogis. Musrenbang belum menjadi ajang yang bersahabat bagi warga masyarakat terutama kelompok miskin dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhannya.

Masalah lain adalah masyarakat seringkali melihat musrenbang hanya merupakan ceremonial dengan dominasi pengambilan keputusan lebih banyak dilakukan oleh elit daerah. Kelemahan sumberdaya manusia yang belum mampu memahami bagaimana seharusnya sebuah program tersebut dijadikan prioritas dalam perencanaan pembangunan. Kepuasan bottom up lebih kecil dibandingkan dengan kepuasan *top down*, namun dampak ketidakpuasan masyarakat (bottom up) terhadap pelaksanaan musrenbang itu sendiri lebih besar dibanding dengan dampak ketidakpuasan top down. Hal tersebut dikarenakan tingkat kepuasan *bottom up* terkait langsung dengan tingkat partisipasi

masyarakat sehingga akan mempengaruhi efektif atau tidaknya pelaksanaan musrenbang.

PENUTUP

Sering kali Musrenbang berjalan tanpa menghasilkan rumusan yang berkualitas, karena ketidakmampuan fasilitator untuk menghadirkan ide-ide dan menggali aspirasi masyarakat. Oleh karena itu pemerintah diharapkan meningkatkan pengetahuan, keterampilan fasilitator musrenbang. Melihat dari buku pelatihan fasilitator yang diterbitkan oleh LGSP – USAID menyebutkan bahwa fasilitasi bukan hanya ilmu tapi sekaligus seni, sehingga dibutuhkan fasilitator dengan kemampuan dan ketrampilan yang baik sehingga pelaksanaan musrenbang berjalan efektif. Berikut ini beberapa kriteria fasilitator yang baik: Fasilitator memimpin kelompok dengan memberikan kelompok alat dan metode untuk menolong anggota kelompok belajar produktif secara bersama-sama , Fasilitator harus melepaskan kehendak mempengaruhi keputusan dan keinginan untuk , dilihat sebagai “sang ahli”.Fasilitator dapat menciptakan perubahan dimana saja. , Mempunyai sikap dasar yang empati, berpikir positif, minat dan percaya , Mempunyai ketrampilan dasar yaitu seni bertanya yaitu menguasai metode ORIK (obyektif, reflektif, *interpretative* dan keputusan), seni menggali lebih dalam (*probing*), seni membuat ikhtisar (*parafrase*), seni mengaitkan pernyataan dan

komentar, seni menyimak, seni mengamati (*observing*). Menggunakan metode *workshop* untuk membangun consensus, Fasilitator yang efektif dapat mendorong dialog antara peserta, menyediakan struktur dan proses untuk kerja kelompok, mendorong kelompok untuk mengevaluasi sendiri perkembangan dan kemajuan kerja.

Masing-masing SKPD yang terkait dengan permasalahan yang dimiliki oleh setiap kecamatan tersebut juga harus mempunyai bekal pengetahuan dan informasi yang cukup terkait dengan program yang disosialisasikan di setiap kecamatan. Dengan demikian tidak ada lagi limitasi atau keterbatasan pengetahuan dan informasi yang dimiliki oleh setiap SKPD tersebut. Pemerintah dalam hal ini setiap SKPD seyogyanya dapat menerapkan transparansi (keterbukaan) dalam berbagi informasi dengan masyarakat sehingga tingkat kepercayaan masyarakat terhadap setiap SKPD semakin meningkat.

Berkomunikasi dengan berbagi informasi kepada masyarakat, pertukaran informasi dan transmisi makna, adalah inti suatu sistem sosial atau suatu organisasi. Teori sistem menyadari bahwa suatu keadaan yang terorganisasikan perlu mengenal berbagai hambatan untuk mengurangi komunikasi acak ke saluran-saluran yang sesuai untuk pencapaian tujuan organisasi. Peningkatan kualitas masyarakat dalam pelaksanaan musrenbang dapat dilakukan melalui penyuluhan dan pemberian informasi terkait dengan tata cara, metode, program dan segala {75}

hal terkait dengan mekanisme musrenbang serta perencanaan pembangunan daerah. Sehingga diharapkan dapat menepis persepsi masyarakat yang menganggap bahwa musrenbang sekarang ini hanyalah ceremonial saja. Musrenbang adalah proses sosial yang dapat diartikan pula sebagai proses pengaruh timbal balik antara berbagai kehidupan bersama (individu, masyarakat, organisasi, lembaga kemasyarakatan, asosiasi, dll.) Di dalam proses sosial, komunikasi dapat pula menjadi cara dalam melakukan perubahan sosial (*social change*). Dalam perannya menjembatani komponen-komponen dalam sistem sosial, komunikasi juga dipengaruhi oleh sikap, perilaku, pola, norma dan pranata masyarakatnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Anwar. (2011). *Sistem Komunikasi Indonesia*. Bandung: Simbiosia. Rekatama Media.
- Bappenas. (2005). *Pedoman koordinasi perencanaan pembangunan nasional Tahun 2005*. Bappenas, Jakarta.
- Castells, Manuel, (2009). *Communication Power*. New York, Oxford University Press.
- Chitnis K. (2005). *Communication for empowerment and participatory development: A social model of health in Jamkhed, India*. [dissertation]. Ohio (US): The Faculty of the College of Communication of University.
- Das Gupta, M., Grandvoinet, H. dan Romani, M. 2003. *Fostering community-driven development: what role for the state*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2969, World Bank, Washington DC.

- Hefner, W.R. 2001. *Civil Islam : Islam dan Demokratisasi di Indonesia*. Penerjemah Ahmad Baso. Jakarta : ISAI.
- Kementerian Dalam Negeri. (2010). *Desain Besar Penataan Daerah 2010-2025*. Jakarta.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri No.050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) mengatur tujuan dan prinsip-prinsip penyelenggaraan Musrenbang.
- Leeuwis C. (2009). *Communication For Rural Innovation : Rethinking Agricultural Extension*. Third Edition. Blackwell Publishing Ltd.
- Ma'rif Samsul, Nugroho, Prihadi dan Wijayanti, Lydia. (2010). Evaluasi Efektivitas Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kota Semarang. *Jurnal Riptek*, Vol.4(1): 53 – 62.
- Marbun BM. (2005). *Otonomi Daerah 1945-2005. Proses dan Realita Perkembangan OTDA*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta.
- Mefalopulos P. (2003). Theory and practice of participation communication: the case of the fao project "Communication for Development in southern Africa" [disertation]. Texas (US): University of Texas at Austin.
- Melkote SR, Steeves HL. (2006). *Communication for Development in the Third World: Theory and Practice for Empowerment*. 2nd Edition. London (GB) and New Delhi (IN): Sage Publication and Thousand Oaks.
- Nurudin. (2007). *Sistem Komunikasi Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Pace RW dan Faules DF. (2010). *Komunikasi Organisasi*. Bandung (ID): Rosdakarya.
- Prastowo, A. (2012). *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*. Yogyakarta (ID): Ar-Ruzz Media.
- Quebral, N. (2011). *Development communication, Los Baños style. Public Lecture, London School of*
- Ritzer G dan Goodman DJ. (2011). *Teori Sosiologi Kontemporer*. Edisi Keenam. Jakarta (ID): Kencana.
- Rogers EM. (2003). *Diffusion of innovations*. Fifth Edition. New York (US): The Free Press.
- Rowe, Gene and Lynn J. Frewer. (2004). *Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda*. *Science, Technology & Human Values*, Vol.29(4): 512-557.
- Servaes J. (2007). *Harnessing the UN System Into a Common Approach On Communication for Development*. *International Communication Gazette*. Journal Sage. Vol 69(6):483-507.
- Servaes J. (2008). *Communication for Development and Social Change*. Sage Publications India Pvt. Mohan Cooperative Industrial Area Mathura Road New Delhi. Ltd.
- Servaes J, Polk E, Shi S, Reilly D and Yakupitijage T. (2012). *Towards a framework of sustainability indicators for 'communication for development and social change' projects*. *International Communication Gazette*. 74 (2): 99-123.
- Sobari Wawan. (2007). *Peningkatan Partisipasi Publik di Era Otonomi Daerah-Masih Sebatas Instrumen*. Artikel pada berita Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (YIPD), Jakarta.
- Sumardjo. (2007). *Komunikasi dalam Perspektif Ekologi Manusia*. Editor: Adiwibowo, S. Ekologi Manusia. Fakultas Ekologi Manusia, IPB, Bogor.
- [UU] Undang-Undang Dasar 1945.
- [UU] Undang-Undang No.25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- [UU] Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah. 1999.
- [UU] Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. 2004.
- [UU] Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.