

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Posisi komunikasi dan pembangunan ibarat dua sisi mata uang yang saling mendukung dan tidak bisa dipisahkan. Secara konseptual, komunikasi dan pembangunan memandang perubahan sebagai proses sosial yang tak terpisahkan dalam kehidupan masyarakat. Semula konsep ini merupakan istilah untuk menunjukkan situasi keterbelakangan masyarakat akibat proses pembangunan, namun lambat laun menjadi entitas penting dalam kemajuan masyarakat.

Pada konteks ini, komunikasi dipandang sebagai sarana, alat atau saluran penyampaian ide dan gagasan pembangunan. Tidak sedikit proses pembangunan menghadapi kegagalan dalam menumbuhkan partisipasi masyarakat, hanya karena kurangnya aspek komunikasi dalam penerapannya. Sebaliknya, pembangunan sendiri dalam konsep komunikasi memiliki andil dalam perumusan konsep baru seiring dengan perubahan sosial dalam masyarakat. Berbagai perilaku komunikasi dalam masyarakat seringkali dipengaruhi oleh perkembangan masyarakat sebagai dampak dari perubahan yang demikian cepat. Dengan demikian, komunikasi memegang posisi kunci dalam menyukseskan setiap program pembangunan (Dila, 2012 : 25).

Menurut Surna Tjahja Diningrat dalam Iskandar (2002 : 43) memberikan pengertian pembangunan sebagai kegiatan-kegiatan yang direncanakan dalam mengolah sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan

memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang digunakan untuk kelangsungan hidup manusia. Peran pemerintah dalam proses pembangunan menurut Siagian (2000: 76) adalah stabilisator, selaku inovator, selaku modernisator, selaku pelopor dan pelaksana sendiri kegiatan pembangunan tertentu. Pembangunan dalam suatu negara sangat berkaitan erat dengan pemerintah dalam perumusan kebijakan maupun implementasi kebijakan. Administrasi negara dalam hal ini pemerintah tidak hanya menyelenggarakan tugas rutin saja tetapi juga menyelenggarakan tugas-tugas pembangunan. Salah satu tahapan penting dalam pembangunan adalah perencanaan. Arti pentingnya perencanaan ini dikemukakan oleh Waterson dalam Bryant dan White (1989 : 121), perencanaan mencakup penghematan sumber-sumber daya langka oleh otoritas yang dibentuk masyarakat banyak. Oleh karena itu perencanaan harus mencakup upaya-upaya yang terorganisasi, sadar, dan kontiniu untuk menemukan alternatif-alternatif terbaik yang dapat ditempuh guna mencapai tujuan-tujuan yang khusus.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) merupakan mekanisme perencanaan pembangunan di daerah yang melibatkan partisipasi dari masyarakat. Penyelenggaraan Musrenbang merupakan salah satu tugas Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Pembangunan tidak akan bergerak maju apabila salah satu saja dari tiga komponen tata pemerintahan (pemerintah, masyarakat, swasta) tidak berperan atau berfungsi. Karena itu, Musrenbang juga merupakan forum pendidikan bagi warga agar menjadi bagian aktif dari

tata pemerintahan dan pembangunan.

Kata musyawarah berasal dari Bahasa Arab yang menggambarkan bagaimana warga saling berdiskusi memecahkan masalah, konflik dan juga problem di masyarakat. Kata Musrenbang identik dengan diskusi di masyarakat tentang kebutuhan pembangunan daerah. Musrenbang adalah mekanisme perencanaan sebuah institusi perencana yang ada di daerah dan sebagai mekanisme untuk mempertemukan usulan/kebutuhan masyarakat (*bottom up planning*) dengan apa yang akan diprogram pemerintah (*top down planning*).

Musrenbang dilaksanakan dalam rangka melaksanakan amanat Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) sebagai pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN/RPJMD), serta Surat Edaran Bersama Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala BAPPENAS dan Menteri Dalam Negeri Nomor 0008/M.PPN/01/2007-050/264.A/SJ, tanggal 16 Januari 2008 perihal Petunjuk Teknis

Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2008. Peraturan tersebut mengamanatkan bahwa perencanaan pembangunan daerah dilakukan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing guna mewujudkan integrasi, sinkronisasi dan sinergitas pembangunan antar (*stakeholders*) pemangku kepentingan.

Konsep “musyawarah” menunjukkan bahwa forum Musrenbang bersifat partisipatif dan dialogis. Inti dari Musrenbang adalah partisipasi aktif warga. Musrenbang 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 (Ma’rif, 2010 : 59).

Musrenbang daerah diselenggarakan melalui urutan proses yaitu Tahap I: Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nagari (Musrenbangnag), Tahap II: Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan (Musrenbangcam), Tahap III: Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten/Kota (Musrenbangkab). Musrenbang nagari adalah forum dialogis antara pemerintah dengan pemangku kepentingan dari suatu isu/persoalan, kebijakan, peraturan, atau program pembangunan yang sedang dibicarakan di nagari. Pada musrenbang nagari, pemerintah nagari dan warga berembung dalam menyusun program tahunan di nagari, musrenbang nagari menjadi media dialog dan penyepakatan penyusunan program dan kegiatan pembangunan di nagari, baik yang ditangani secara swadaya, melalui pos

bantuan daerah, menjadi bagian Renja SKPD Nagari, maupun diajukan untuk ditangani oleh SKPD lain yang relevan dengan usulan yang ada.

Musrenbang Kecamatan adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan/stakeholders di tingkat kecamatan untuk mendapatkan masukan mengenai kegiatan prioritas pembangunan di wilayah kecamatan terkait yang didasarkan pada masukan dari hasil Musrenbang nagari, serta menyepakati rencana kegiatan lintas nagari di kecamatan yang bersangkutan. Masukan itu sekaligus sebagai dasar penyusunan Rencana Pembangunan Kecamatan yang akan diajukan kepada SKPD yang berwenang sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah pada tahun berikutnya. Musrenbang kecamatan merupakan suatu proses pembahasan, penilaian dan penentuan urutan prioritas rencana pembangunan yang berasal dari masyarakat dan dari pemerintah di tingkat kecamatan.

Musrenbang Kabupaten/Kota merupakan forum lanjutan yang ditujukan untuk menghasilkan kesepakatan dan komitmen diantara para pelaku pembangunan atas program, kegiatan dan anggaran tahunan daerah, dimana pengambilan keputusan dilakukan secara partisipatif dengan berpedoman pada dokumen perencanaan pembangunan daerah

Idealnya pelaksanaan Musrenbang melibatkan masyarakat/stakeholder mulai dari tahapan Proses, Penentuan, dan Pelaksanaan termasuk stakeholder yang secara bersama-sama memikirkan bagaimana membiayai dan mengimplementasikan hasil Musrenbang. Musrenbang adalah sebuah mekanisme yang benar-benar menjadi wadah dalam mempertemukan apa

yang dibutuhkan masyarakat dan bagaimana Pemerintah merespon hal tersebut.

Namun dalam praktiknya pelaksanaan Musrenbang di berbagai daerah memiliki sejumlah kekurangan yang hampir sama, seperti: i) tidak mampu menjangkau seluruh isu strategis pada tataran lokal, ii) kinerja koordinasi antar lembaga 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, dkk, 2010 : 53).

Samsul Ma'rif, dkk, Tahun 2010 dalam risetnya melakukan evaluasi mengenai efektivitas pelaksanaan Musrenbang di Kota Semarang menunjukkan bahwa dari keempat faktor yang digunakan dalam menilai keefektifan pelaksanaan Musrenbang yaitu pada tingkat kepuasan stakeholder tingkat kepuasan *top down* dipengaruhi lebih banyak faktor jika dibandingkan dengan tingkat kepuasan *bottom up*, namun dampak ketidakpuasan masyarakat (*bottom up*) terhadap pelaksanaan Musrenbang itu sendiri lebih besar dibanding dengan dampak ketidakpuasan *top down*.

Merujuk pada hasil penelitian tersebut, terlihat bahwa proses perencanaan pembangunan yang disampaikan kepada masyarakat selama ini lebih mementingkan isi pesan ketimbang bentuk komunikasi. Hal ini membawa implikasi pada hilangnya arti dan makna pesan. Diperlukannya komunikasi partisipatif yang efektif dalam proses perencanaan pembangunan yang akan menentukan langkah-langkah dan cara melakukannya.

Komunikasi partisipatif yang efektif adalah suatu proses komunikasi dimana terjadi komunikasi dua arah atau dialogis, sehingga menghasilkan suatu pemahaman sama terhadap pesan yang disampaikan (Satriani, 2011 : 36).

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan menurut Slamet (2003 : 41), dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat dalam pembangunan, ikut serta dalam pemanfaatannya dan menikmati hasil-hasil pembangunan. Partisipasi ini menurut Kuswartojo (2004 : 57), dapat dimulai dari tahap menentukan mana yang akan dituju dan apa yang akan dihasilkan, yang biasanya disebut dengan tahap rumusan kebijakan dan rencana. Selanjutnya diikuti dengan partisipasi pada tahap menentukan cara untuk mencapai tujuan dan mempertaruhkan sumber daya agar tujuan dapat tercapai. Sehingga pada akhirnya partisipasi akan sampai pada tahap mencapai kesamaan pandangan tentang bagaimana memantau dan menilai hasilnya. Dengan demikian secara umum dapat dikatakan bahwa partisipasi dapat dimulai dari tahap perumusan kebijakan dan penyusunan rencana, tahap implementasi sampai tahap pemantauan/pengawasan dan evaluasi. Menurut Slamet (2003 : 42), syarat untuk berpartisipasi dapat digolongkan dalam tiga golongan, yaitu adanya kesempatan untuk membangun dalam pembangunan, adanya kemampuan untuk memanfaatkan kesempatan, dan adanya kemauan dan kemampuan untuk berpartisipasi.

Pemerintah Kabupaten Sijunjung melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah secara rutin menyelenggarakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan setiap tahunnya. Dalam pelaksanaannya pemerintah menyampaikan informasi berupa tata cara pengajuan usulan

pembangunan, besaran anggaran serta isu-isu strategis daerah melalui dialog bersama antar aparat pemerintah dengan masyarakat. Ini dilakukan supaya masyarakat memperoleh pengetahuan dan ide serta pemahaman dalam pengajuan usulan pembangunan yang ada di daerah mereka agar usulan tersebut dapat dituangkan dalam RKPD dan APBD sehingga pembangunan yang mereka inginkan dapat terwujud. Melihat jalannya Musrenbang yang selama ini terselenggara di Kabupaten Sijunjung, hampir seluruh unsur masyarakat ikut berpartisipasi dalam mensukseskan pembangunan di daerah mereka dengan hadir dalam proses Musrenbang di Nagari masing-masing.

Dalam prakteknya tidak semua usulan pembangunan yang diajukan dapat dituangkan dalam RKPD dan APBD, karena keterbatasan anggaran pemerintah daerah dan begitu banyaknya prioritas usulan pembangunan yang diajukan. Sebagian besar masyarakat paham dan mengerti hal ini terjadi dikarenakan keterbatasan anggaran pemerintah daerah dan begitu banyak prioritas usulan dari tiap-tiap nagari, ini dibuktikan dengan mereka selalu mengikuti dan menghadiri pelaksanaan Musrenbang yang diselenggarakan setiap tahun di daerahnya. Namun tidak dipungkiri beberapa kalangan masyarakat masih ada yang merasa tidak puas terhadap hasil tersebut karena beranggapan pembangunan yang diselenggarakan tidak sesuai dengan program yang mereka usulkan dan mereka secara langsung menyampaikannya dalam forum Musrenbang tersebut. Melihat hal ini, peneliti beranggapan bahwa komunikasi partisipatif yang terjadi antara aparat pemerintah dengan masyarakat selama ini berjalan dengan cukup baik, berhasil atau tidaknya pesan yang disampaikan oleh aparat pemerintah



tergantung pada karakteristik dari masing-masing individu masyarakat itu sendiri. Karena setiap manusia mempunyai karakteristik individu yang berbeda-beda antara yang satu dengan yang lainnya.

Berbagai faktor telah diketahui dapat mempengaruhi partisipasi dalam pelaksanaan suatu program pembangunan. Penelitian tentang partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang di Kecamatan Gajah Mungkur Kota Semarang yang dilakukan oleh Joseph Motte Tahun 2005 menunjukkan karakteristik penduduk meliputi; umur, jenis kelamin, tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, serta latar belakang organisasi berpengaruh terhadap tingkat partisipasi masyarakat dalam menetapkan fasilitator, menyusun jadwal dan agenda Musrenbang, mempersiapkan bahan dan materi Musrenbang, mengumumkan secara terbuka tentang jadwal dan tempat Musrenbang, serta melakukan musyawarah/rembug dusun/RW.

Menurut Mikkelsen (2001 : 63) karakteristik individu dapat mempengaruhi individu tersebut untuk berpartisipasi dalam suatu kegiatan. Karakteristik individu mencakup umur, tingkat pendidikan, jumlah beban keluarga, dan jumlah serta pengalaman berkelompok. Umur merupakan faktor yang mempengaruhi partisipasi, semakin tua seseorang relatif berkurang kemampuan fisiknya dan keadaan tersebut mempengaruhi partisipasi sosial. Suryaningrat (1998 : 87) menyatakan bahwa semakin tua umur seseorang maka penerimaannya terhadap hal-hal baru semakin rendah hal ini karena orang yang masuk dalam golongan tua cenderung selalu bertahan dengan nilai-nilai lama sehingga diperkirakan sulit menerima hal-hal yang sifatnya baru. Tingkat pendidikan mempengaruhi penerimaan

seseorang terhadap sesuatu hal yang baru. Semakin tinggi pendidikan seseorang maka semakin mudah baginya untuk menerima hal-hal baru yang ada di sekitarnya.

Menurut Slamet (2003 : 53), tingkah laku individu berhubungan erat atau ditentukan oleh ciri-ciri sosiologis seperti umur, jenis kelamin, pengetahuan, pekerjaan, dan penghasilan. Secara teoritis, terdapat hubungan antara ciri-ciri individu dengan tingkat partisipasi, seperti usia, tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, lamanya menjadi anggota masyarakat, besarnya pendapatan dan keterlibatan dalam kegiatan pembangunan akan sangat berpengaruh pada partisipasi. Beberapa faktor yang mempengaruhi masyarakat untuk mengikuti proses partisipasi adalah pengetahuan dan keahlian, pekerjaan masyarakat, tingkat pendidikan dan buta huruf, jenis kelamin dan kepercayaan terhadap budaya tertentu.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti merasa penting untuk meneliti sejauh mana hubungan antara karakteristik individu masyarakat peserta Musrenbang dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung dimana peneliti menganggap dapat menjadi jawaban atas gap yang terjadi antara penyampaian pesan dari pemerintah dengan penerimaan pesan oleh masyarakat atas informasi usulan pembangunan dalam pelaksanaan Musrenbang selama ini. Alasan peneliti meneliti di Kabupaten Sijunjung, karena peneliti merupakan bagian dari Aparatur Pemerintah Kabupaten Sijunjung itu sendiri yang nantinya hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi aparatur pemerintahan di Kabupaten Sijunjung

dalam memperbaiki pelaksanaan Musrenbang kedepannya. Penelitian ini akan mengkaji hubungan efektivitas komunikasi partisipatif dengan karakteristik individu partisipan dengan judul “*Hubungan Karakteristik Individu Dengan Efektivitas Komunikasi Partisipatif Dalam Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nagari (Studi Pada Nagari Muaro Kabupaten Sijunjung)*”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pelaksanaan Musrenbang di Kabupaten Sijunjung dimulai dari tahap Musrenbang Nagari, Musrenbang Kecamatan dan Musrenbang Kabupaten. Kabupaten Sijunjung merupakan salah satu dari 19 (sembilan belas) Kabupaten/Kota di bagian Selatan Propinsi Sumatera Barat meliputi 8 Kecamatan, 61 Nagari dan 1 desa dengan 263 Jorong. 8 Kecamatan di Kabupaten Sijunjung terdiri Kecamatan Kamang Baru, Kecamatan Tanjung Gadang, Kecamatan Sijunjung, Kecamatan Lubuk Tarok, Kecamatan IV Nagari, Kecamatan Kupitan, Kecamatan Koto VII, Kecamatan Sumpur Kudus. Karena keterbatasan waktu dan biaya, peneliti hanya melakukan penelitian terhadap pelaksanaan Musrenbang Nagari dan hanya pada satu Nagari saja yaitu Nagari Muaro Sijunjung di Kecamatan Sijunjung. Penelitian dilakukan pada Musenbang Nagari karena pada forum inilah komunikasi partisipatif terlihat nyata dalam mempertemukan narasumber (aparatus pemerintah) dan partisipan (masyarakat) guna memusyawarahkan/merembukkan ide, gagasan dan usulan pembangunan. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian dan analisis untuk mengetahui apakah proses komunikasi yang terjadi antara sumber pesan dengan penerima pesan

mampu menghasilkan perubahan dalam tataran indikator efektivitas komunikasi pada masyarakat partisipan Musrenbangnag sehingga pada akhirnya mereka mampu menyampaikan ide/gagasan usulan kebutuhan pembangunan di daerah mereka agar sepenuhnya tertuang ke dalam RKPD dan APBD dalam rangka pencapaian sasaran utama, yaitu untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam penelitian ini, beberapa faktor yang berhubungan dengan efektivitas komunikasi adalah karakteristik partisipan yang berupa umur, jenis kelamin, tingkat pendidikan, jenis pekerjaan, dan konsumsi media karena pada prinsipnya komunikasi yang baik memerlukan kesamaan pemahaman atas informasi antara narasumber dengan partisipan sehingga efektivitas komunikasi dapat terwujud. Berdasarkan hal tersebut, maka masalah penelitian diuraikan dengan rumusan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah efektivitas komunikasi partisipatif yang terjadi antara narasumber dengan partisipan dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?
2. Bagaimanakah hubungan antara umur dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?
3. Bagaimanakah hubungan antara jenis kelamin dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?
4. Bagaimanakah hubungan antara tingkat pendidikan dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro

Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?

5. Bagaimanakah hubungan antara jenis pekerjaan dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?
6. Bagaimanakah hubungan antara konsumsi media dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini, memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Menjelaskan efektivitas komunikasi partisipatif yang terjadi antara narasumber dengan partisipan dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?
2. Menjelaskan hubungan antara umur dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?
3. Menjelaskan hubungan antara jenis kelamin dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?
4. Menjelaskan hubungan antara tingkat pendidikan dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?
5. Menjelaskan hubungan antara jenis pekerjaan dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?

6. Menjelaskan hubungan antara konsumsi media dengan efektivitas komunikasi partisipatif dalam pelaksanaan Musrenbang di Nagari Muaro Sijunjung Kabupaten Sijunjung ?

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Penelitian ini di harapkan bermanfaat dan memberikan sumbangan pemikiran atau masukan-masukan terhadap pengembangan ilmu komunikasi terutama yang berkaitan dengan komunikasi pembangunan.

##### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Sementara secara praktis diharapkan berguna bagi Pemerintah Kabupaten Sijunjung dalam penyelenggaraan Musrenbang yang lebih baik dan lebih mementingkan aspirasi dan masukan dari masyarakat/stakeholder dalam merencanakan kegiatan pembangunan yang ada di daerahnya masing-masing.

