

## **FORMALISME KOMUNIKASI DALAM KEBIJAKAN PEMBANGUNAN**

**(Analisis Kritis Terhadap Partisipan Musrenbang di Kabupaten Pasuruan)**

**Oleh. Dr. Moh. Muzakki, M.Si<sup>1</sup>**

**Email: mz\_bos@yahoo.com**

### **Abstrak**

Sejak era reformasi Indonesia sebagai salah satu negara berkembang meniru model komunikasi dalam perencanaan pembangunan seperti di negara maju Amerika dan negara-negara di Eropa. Model komunikasi secara terbuka dalam merencanakan sebuah pembangunan itu dikenal bernama Musrenbang sesuai Kepmendagri Nomor: 050-187/Kep/Bangda/2007 dan PP Nomor: 8 tahun 2008. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun sudah ada Musrenbang yang bersifat populis dalam merencanakan pembangunan, namun pada kenyataannya pembangunan di Kabupaten Pasuruan masih bersifat elitis karena didominasi oleh elit lokal baik secara ekonomi maupun secara politik. Dengan demikian Musrenbang bersifat formalistik. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan mengambil data secara random di lima kecamatan dari 24 kecamatan yang ada. Secara teoritis terdapat dua model komunikasi dalam perencanaan pembangunan yaitu komunikasi model elit dan komunikasi model massa. Pada kenyataannya terdapat inkonsistensi antara perencanaan dengan pelaksanaannya, terbukti tidak semua program usulan dari masyarakat dapat dilaksanakan oleh pemerintah karena terbatasnya anggaran yang dimiliki oleh negara. Meski demikian model komunikasi secara terbuka dalam merencanakan pembangunan melalui Musrenbang masih diperlukan asalkan pemerintah bersikap konsisten untuk melaksanakan program usulan partisipatif dari masyarakat, sehingga masyarakat dapat mengembangkan jaringan sosial melalui program-program pembangunan. Sebaliknya jika pemerintah tidak konsisten, maka masyarakat akan mengalami disonansi dan akan keluar dari kondisi ketidaknyamanan itu.

*Kata kunci: Musrenbang, Formalistik, Disonansi.*

---

<sup>1</sup> Dosen FISIP Universitas Yudharta Pasuruan

## I. Pendahuluan

Komunikasi pembangunan mensyaratkan akan dua hal utama. Pertama adanya keterbukaan atau transparansi. Kedua, adanya pertanggungjawaban atau akuntabilitas kepada publik.

Dua syarat tersebut sebagaimana rekomendasi dari para ahli komunikasi dan kebijakan publik belakangan kita kenal sebagai bentuk komunikasi demokratis dalam sebuah tata kelola pemerintahan yang baik (*Good governance*).<sup>2</sup>

Model komunikasi modern dalam pembangunan seperti itu lazim terjadi di negara-negara demokrasi yang sudah maju seperti Amerika dan negara-negara di Eropa yang kemudian menginspirasi model pembangunan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia.

Indonesia sebagai salah satu negara berkembang, sejak reformasi tahun 1998 mulai menggelorakan proses demokratisasi di segala bidang termasuk dari sisi komunikasi dalam hal perencanaan pembangunan mulai dari tingkat pusat sampai bawah. Hanya

karena tidak ingin dikatakan ketinggalan zaman, maka Indonesia mulai mencontoh model komunikasi pembangunan seperti yang ada di negara-negara maju tersebut.

Model komunikasi secara terbuka sebagai bentuk pilihan kebijakan dalam perencanaan pembangunan dalam 19 tahun terakhir itu faktanya terus berjalan sampai saat ini. Fakta seperti ini, belakangan disadari oleh banyak pihak cukup merepotkan khususnya jika dipraktekkan di negara berkembang seperti Indonesia karena belum adanya keseimbangan antara keinginan di satu sisi dengan kemampuan pada sisi yang lain.

Salah satu konsekuensi logis dari negara berkembang adalah semakin banyaknya tuntutan dari masyarakat untuk melakukan percepatan menjadi masyarakat yang maju. Akan tetapi, keinginan untuk menjadi maju belum diimbangi oleh kemampuan anggaran yang dimiliki oleh negara. Pada titik inilah terjadi *gap* dalam sebuah perencanaan pembangunan secara terbuka. Salah satu faktanya yaitu adanya kesenjangan antara harapan dengan kenyataan yang kemudian memicu konflik vertikal antara pemerintah dengan

<sup>2</sup> Lihat David Osborne dan Ted Gaebler. 1996, *Mewirauahakan Birokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik* dalam Abdul Rosyid (penerjemah), Jakarta: Pustaka Binawan Pressindo.

masyarakat dalam memutuskan prioritas pembangunan.

Meskipun terjadi konflik karena adanya *gap* antara harapan dan kenyataan, akan tetapi model komunikasi modern dalam pembangunan seperti itu terus dilakukan di semua wilayah provinsi, kabupaten dan kota termasuk juga yang terjadi di Kabupaten Pasuruan. Fakta seperti ini bahkan menjadi model kebijakan publik di tingkat pemerintah kecamatan, sampai pada wilayah administratif pemerintahan paling bawah yaitu desa atau kelurahan. Dari sinilah kita mulai mengenal bentuk keterbukaan dan pertanggungjawaban dalam sebuah proses perencanaan pembangunan yang mensyaratkan adanya komunikasi secara demokratis mulai dari komunikasi vertikal, komunikasi horisontal, maupun komunikasi diagonal<sup>3</sup> sampai pada tingkatan paling bawah.

Model komunikasi paling lengkap dalam proses perencanaan pembangunan di Indonesia seperti ini, belakangan kita kenal bernama Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) yang menjadi media perjumpaan antara pemerintah dengan masyarakat atau

---

<sup>3</sup> Lihat Dan Nimmo dalam *Komunikasi Politik Komunikator, Pesan dan Media*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1992

antara pejabat dengan rakyat yang lambat laun mendudukkan posisi negara pada titik yang disebut sebagai ruang publik (*Public Sphere*) sehingga pembangunan menjadi arena komunikasi yang terbuka secara luas.<sup>4</sup>

Di era sebelumnya, baik era Orde Lama maupun era Orde Baru, model komunikasi pembangunan seperti itu belum banyak dikenalkan kepada publik. Hebatnya lagi, Musrenbang sebagai media baru komunikasi dalam pembangunan sejak era reformasi ini secara prosedural dapat terlaksana dengan tertib dari bawah sampai nasional meskipun secara diam-diam terjadi konflik secara tersembunyi (*Hidden Conflict*) akibat adanya ketidakpuasan dari masyarakat. Fenomena inilah yang menarik untuk dianalisis.

## II. Metodologi

Jurnal ini menganalisis hasil penelitian terhadap fenomena terjadinya formalisme komunikasi dalam

---

<sup>4</sup> Lihat Jurgen Habermas dalam *The Structural Transformation of The Public Sphere*, diterjemahkan oleh Thomas Burger, The MIT press, Massachusetts 1991. Baca juga Jurgen Habermas dalam *The Theory of Communicative Action Vol. 1 Reason and The Rationalization of Society*, diterjemahkan oleh Thomas McCarthy, Beacon press, Massachusetts 1984

perencanaan pembangunan di Kabupaten Pasuruan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan melakukan analisis kritis terhadap partisipan dalam Musrebang. Untuk mempersingkat waktu, data penelitian diambil melalui sampel secara acak (*Random Sampling*) di lima kecamatan dari 24 kecamatan yang ada di Kabupaten Pasuruan. Lima kecamatan tersebut adalah Bangil (Mewakili Pasuruan Pusat), Grati (Timur), Purwodadi (Selatan), Prigen (Barat) dan Gempol (Utara). Hasil wawancara dari tokoh masyarakat dan tokoh agama sebagai sumber data primer, kemudian diadakan *triangulasi* dengan cara melakukan diskusi kelompok terarah (*Focus Grup Discusion*) dengan melibatkan para mahasiswa semester VII yang mengambil konsentrasi mata kuliah Ekonomi Politik dan Pembangunan di Universitas Yudharta Pasuruan.

### III. Hasil Penelitian

Hasil penelitian menunjukkan bahwa : 1). Pembangunan di Kabupaten Pasuruan masih bersifat elitis, didominasi oleh golongan atas baik sebagai perencana maupun sebagai pelaksana, 2). Masyarakat baru sebatas dilibatkan pada saat perencanaan, tetapi tidak dilibatkan

dalam pengambilan keputusan, 3). Musrenbang yang diselenggarakan oleh pemerintah baru sebatas formalitas untuk memenuhi peraturan dan perundangan yang ada, karena tidak semua usulan masyarakat dapat dilaksanakan oleh pemerintah.

Sebagaimana diketahui bahwa Musrebang merupakan amanat dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 050-187/Kep/Bangda/2007 tentang Pedoman dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Selain itu juga diatur melalui Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor: 8 tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

### IV Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian tersebut, penulis melakukan pendalaman dengan menggunakan teori komunikasi dalam pembangunan dengan teori pendukung tata kelola pemerintahan yang baik.

Jika dilihat dari sisi prosedurnya, komunikasi pembangunan melalui arena Musrenbang ini hampir tidak ada cacat

karena semua bentuk komunikasi teradministrasikan secara baik dengan kata lain bahwa komunikasi tersebut bersifat formalistik. Sebagai contoh pada saat musyawarah, usulan-usulan pembangunan dari aspirasi masyarakat juga terekam dengan lengkap. Persoalannya adalah mengapa implementasi dari Musrenbang itu sendiri seringkali menjadi bahan pertanyaan banyak pihak?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Pembangunan masih bersifat elitis, 2) Usulan-usulan program pembangunan melalui Musrenbang belum 100 persen dapat dilaksanakan, 3) Pemerintah selalu menghadapi masalah terbatasnya anggaran negara dalam pembangunan, 4) Akibat terbatasnya anggaran negara (APBD/N), pembangunan dilaksanakan menggunakan skala prioritas, 5) Usulan program pembangunan yang belum terlaksana, menjadi agenda pada pelaksanaan pembangunan anggaran tahun berikutnya.

Pada kenyataannya, tidak semua usulan masyarakat melalui Musrenbang tingkat desa dapat dilaksanakan oleh pemerintah. Usulan-usulan program pembangunan dari masyarakat desa

tersebut seringkali berkurang atau bahkan mendadak hilang pada saat Musrenbang di tingkat kecamatan atau kabupaten.

Sebagai contoh, dokumen Musrenbang di tingkat desa, tidak sama persis dengan dokumen Musrenbang di tingkat kecamatan, kabupaten, provinsi sampai dokumen Musrenbang nasional di tingkat pusat.

Terkait persoalan ini, pemerintah di tingkat kecamatan mengatakan kepada pemerintah di tingkat desa bahwa anggaran pemerintah terbatas. Seturut berikutnya, pemerintah di tingkat kabupaten, provinsi sampai pemerintah pusat meminta masyarakat bersabar karena untuk bisa melaksanakan semua usulan masyarakat butuh dana yang banyak, sementara kemampuan APBD/N terbatas. Problem utamanya adalah negara tidak punya anggaran yang cukup untuk merealisasikan semua usulan dari masyarakat.

Alasan-alasan inilah yang secara formal terdengar dalam komunikasi pembangunan melalui Musrenbang secara nasional. Pemerintah kemudian meminta pengertian dari masyarakat, bahwa secara logis tidak semua program yang menjadi usulan masyarakat dapat dilaksanakan. Pemerintah kemudian

mengeluarkan jurus komunikasi berikutnya, maka atas nama skala prioritas masyarakat diminta untuk tenang dan bersabar menunggu giliran. Itu pula sebabnya, tidak semua usulan dari masyarakat di tingkat desa, bisa dilaksanakan. Hebatnya lagi, meskipun aspirasi dari masyarakat yang dikomunikasikan dalam Musrenbang baru sebatas wacana, akan tetapi model komunikasi seperti ini sudah dianggap sebagai bentuk kemajuan jika dibandingkan dengan model komunikasi pembangunan yang bersifat tertutup pada era sebelum reformasi.

Meskipun Musrenbang pada kenyataannya baru sebatas menjadi instrumen atau alat yang diwacanakan dalam komunikasi pembangunan, namun masyarakat tetap saja antusias mengusulkan berbagai program pembangunan yang mereka inginkan seperti keinginan mereka membangun balai RT, balai RW, posyandu, poskamling, perbaikan jalan dan jembatan. Belum lagi kebutuhan akan fasilitas sosial seperti tempat-tempat ibadah, fasilitas umum seperti lapangan, taman dan sebagainya semua menjadi usulan mereka.

Dalam pemahaman masyarakat, pemerintah harus membangun semua yang telah mereka usulkan tersebut. Masyarakat seperti tidak mau tahu bagaimana cara pemerintah mencari anggaran untuk membiayai pembangunan yang telah diusulkan oleh masyarakat. Setelah merasa terdesak oleh deras arus aspirasi dari masyarakat, baru pemerintah menggunakan jurus komunikasi berikutnya dengan mengatakan bahwa yang kita bangun adalah berdasarkan kebutuhan. Bukan berdasarkan keinginan yang semakin hari semakin banyak jumlahnya sementara sumber daya yang dibutuhkan semakin sedikit termasuk sumber dana untuk melaksanakan pembangunan.

Pemerintah kemudian meminta pengertian bahwa masyarakat juga harus bisa membedakan mana yang menjadi kebutuhan dan mana yang menjadi keinginan, karena dua hal itu berbeda sifatnya. Ada kebutuhan yang bersifat primer, tetapi ada juga yang bersifat sekunder bahkan tersier yang itu merupakan suatu keinginan yang belum mesti harus diwujudkan. Sebagai contoh pemenuhan sembilan bahan pokok seperti makan dan minum merupakan kebutuhan primer semua orang. Sedangkan

membangun jalan dan jembatan merupakan kebutuhan sekunder dari keinginan sebagian orang.

Dengan demikian, keinginan untuk membangun tentu harus lebih dulu disesuaikan dengan kemampuan anggaran negara. Jika tersedia anggaran yang cukup, pemerintah bisa melaksanakan pembangunan itu. Kalau pun belum bisa membangun semua yang menjadi keinginan masyarakat, bukan berarti masyarakat menjadi mati seperti kalau tidak bisa makan dan minum. Hanya karena tidak tersedianya anggaran yang cukup, maka keinginan untuk membangun pada kondisi tertentu menjadi bersifat sekunder oleh karenanya dimungkinkan untuk ditunda dan dilaksanakan secara bertahap pada anggaran tahun berikutnya.

Demokrasi, acapkali memang cukup merepotkan. Semakin pemerintah bersikap terbuka, semakin banyak pula mendapat tuntutan dari masyarakat. Pada giliran berikutnya, rakyat bisa seenaknya menyalahkan pemerintah. Sedikit kurang ini dan itu, tidak jarang memicu persoalan baru berikutnya. Untuk mengimbangi komunikasi dalam pembangunan yang sudah terlanjur terbuka secara luas, pemerintah sendiri

juga bisa seenaknya menjawab. Tidak tanggung-tanggung pemerintah kemudian dengan tegas mengatakan bahwa dana negara terbatas, meskipun masyarakat tidak pernah tahu berapa sebenarnya dana yang terbatas sebagaimana dimaksudkan oleh pemerintah itu. Dari kondisi tarik-menarik inilah, komunikasi pembangunan melalui Musrenbang pada kenyataannya hampir menyerupai sebuah parodi untuk menekan kemungkinan terjadinya konflik vertikal antara pemerintah dengan masyarakat.

Fakta-fakta demikian jika dianalisis menggunakan teori komunikasi dalam pembangunan, maka terdapat dua model teori. Pertama adalah komunikasi model elit dalam perencanaan pembangunan. Kedua adalah komunikasi model massa dalam perencanaan pembangunan.

#### **4.1 Komunikasi Elit dalam Perencanaan Pembangunan**

Meskipun komunikasi politik secara terbuka antara pemerintah dan masyarakat melalui Musrenbang hampir menyerupai sebuah parodi, namun pada kenyataannya komunikasi dalam pembangunan seperti itu tetap saja diperlukan bahkan menjadi ritual tahunan dalam

menjawab persoalan pembangunan di tingkat desa yang tidak kunjung tuntas. Tidak tuntasnya komunikasi dalam menjawab keinginan masyarakat dalam pembangunan, salah satu penyebabnya karena adanya komunikasi dalam bentuk yang lain (Komlain) yaitu komunikasi di tingkat elit lokal, antara pemerintah dengan DPR/D.

Komunikasi lain yang bersifat elitis tersebut, pada momentum tertentu terjadi secara tersembunyi (*Hidden Communication*) pada golongan elit lokal antara pemerintah dengan legislatif. Para ahli menyebut komunikasi seperti ini merupakan komunikasi politik, karena komunikasi yang terjadi sarat dengan kepentingan-kepentingan politik yang berorientasi kepada kekuasaan, bukan kepada semangat kerakyatan.

Model komunikasi elit ini pada kenyataannya tidak terhindarkan, karena pemerintah sebagai eksekutif pelaksana tersandera oleh posisi politik legislatif yang memiliki kewenangan membuat peraturan dan perundangan sekaligus berwenang mengesahkan anggaran pemerintah. Jika pemerintah tidak menyetujui

kepentingan politik atas nama kekuasaan legislatif, maka legislatif juga bisa menggunakan kewenangannya untuk tidak menyetujui anggaran yang diajukan oleh pemerintah. Pada titik inilah kepentingan politik kedua golongan elit ini bertemu melalui kompromi-kompromi yang bersifat saling menguntungkan.

Pada konteks ini pula, politik kerakyatan yang mengidealkan pembangunan untuk rakyat pelan-pelan tersingkir dari dokumen perencanaan yang sudah dilakukan susah payah mulai dari tingkat desa. Pada kenyataannya, aspirasi masyarakat yang mengusulkan program pembangunan melalui Musrenbang acapkali tidak efektif, karena pemerintah harus lebih dulu melayani kepentingan politik wakil rakyat yang biasa kita dengar sebagai program titipan dari DPR/D.

Program titipan dari DPR/D dalam perencanaan pembangunan seperti itu dalam konsep ekonomi politik belakangan kita kenal sebagai pilihan rasional (*Rational Choice*).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Lihat teori *Rational Choice* dalam Rachbini, Didik J. 2002. *Ekonomi Politik. Paradigma dan Teori*

Dikatakan pilihan rasional, karena pada kenyataannya anggaran yang digunakan untuk membangun bersifat terbatas. Pilihan-pilihan dari sejumlah alternatif yang tersedia terbatas jumlahnya, sehingga pilihan dalam membangun dimaksudkan untuk memuaskan kepentingan individu yang berkuasa secara ekonomi dan politik. Dalam kondisi seperti ini, maka pilihan seperti itu dinilai sebagai pilihan yang rasional.

Pada giliran berikutnya, pembangunan yang bersifat elitis tetapi dikemas melalui komunikasi rakyat secara populis itu masih dianggap rasional pula karena pemerintah dan DPR/D sebagai wakil dari rakyat mampu meyakinkan masyarakat bahwa semua kegiatan pembangunan itu untuk publik meskipun pada kenyataannya makna publik di sini tidak harus berarti rakyat sebagaimana dalam konsep pilihan publik (*Public Choice*)<sup>6</sup> karena

---

*Pilihan Publik*. Jakarta: Ghalia Indonesia. Baca juga Herbert A. Simon 1947. *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Adeministrative Organization* (1 st. ded). New York: Macmilan.

<sup>6</sup> Baca teori *Public Choice dalam* Grindle, Merilee S et al. 1991. *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing*

realitasnya pemerintah dan DPR/D yang berhak untuk mengatur semua kegiatan pembangunan.

#### **4.2 Komunikasi Massa dalam Perencanaan Pembangunan**

Meskipun komunikasi elit pada kenyataannya tidak terhindarkan, namun komunikasi massa dalam pembangunan di tingkat rakyat tetap saja diperlukan. Komunikasi massa diperlukan karena salah satu fungsinya adalah sebagai katub pengaman untuk menekan potensi konflik dalam perencanaan pembangunan di tingkat rakyat.

Komunikasi dalam perencanaan pembangunan melalui Musrenbang merupakan salah satu bentuk komunikasi yang melekat dalam perencanaan pembangunan secara berjenjang dari tingkat desa sampai nasional. Secara teoritis fenomena Musrenbang merupakan kegiatan komunikasi massa yang melibatkan masyarakat. Komunikasi massa merupakan salah satu dari empat model komunikasi dalam

---

*Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

pembangunan yang disebut sebagai difusi inovasi.<sup>7</sup>

Teori difusi inovasi ini merupakan bagian dari teori komunikasi massa yang pada intinya menjelaskan bagaimana inovasi (Gagasan ide yang dianggap baru) terdifusi ke seluruh masyarakat melalui saluran-saluran tertentu dalam jangka waktu tertentu. Terdapat empat unsur dalam teori difusi inovasi yaitu: 1) Inovasi, 2) Tipe saluran komunikasi, 3) Tingkat adopsi, dan 4) Sistem sosial.

Berdasarkan empat unsur dalam teori difusi inovasi tersebut, terdapat tiga tahapan terciptanya difusi yaitu: 1) Mempelajari inovasi, 2) Pengadopsian tahap masyarakat mulai menggunakan inovasi, 3) Pengembangan jaringan sosial dimana seseorang yang telah mengadopsi sebuah inovasi akan menyebarkan inovasi tersebut ke jaringan sosial sekitar sehingga bisa secara luas tersebar ke sistem sosial masyarakat.

---

<sup>7</sup> Lihat model-model komunikasi dalam pembangunan. Khusus tentang difusi inovasi baca juga Rogers, Everett, M. (2003). *Diffusions of Innovations*; Fifth Edition. Simon & Schuster Publish. Selain itu lihat Turner, West. (2007). *Introducing Communication Theory; Analysis and Application, Third Edition*; McGraw Hill.

Secara teoritis, Musrebang merupakan salah satu bentuk dari model komunikasi difusi inovasi ini. Pada tataran praktis, masyarakat sudah mulai mempelajari inovasi pada tahap pertama. Setidaknya dengan mengikuti Musrebang sebagai salah satu bentuk inovasi komunikasi dalam pembangunan, masyarakat yang sebelumnya tidak pernah tahu apa-apa kini telah terlibat secara aktif dalam komunikasi pembangunan.

Untuk tahap kedua yaitu pengadopsian tahap masyarakat mulai menggunakan inovasi pada kenyatannya masih belum dapat diterapkan secara masif, karena masyarakat baru menjadi setengah subyek dalam pembangunan kalau tidak boleh dikatakan sebagai obyek pasif seperti pada era sebelum reformasi. Dikatakan menjadi setengah subyek karena keterlibatan masyarakat baru sebatas menyampaikan usulan, perencanaan, atau program dalam pembangunan, akan tetapi belum sampai pada tingkat memiliki keputusan sendiri bagi program pembangunan yang

telah mereka usulkan melalui Musrenbang.

Akibat pengadopsian penggunaan inovasi belum menyeluruh kepada masyarakat, maka tahap ketiga yaitu pengembangan jaringan sosial juga belum bisa terjadi secara memadai. Artinya Musrenbang yang sudah berjalan bertahun-tahun itu hingga kini belum mampu menjadi pemicu pengembangan jaringan sosial. Apalagi belum semua usulan dari masyarakat dalam Musrenbang dapat dilaksanakan, sehingga tingkat kepercayaan untuk mengembangkan jaringan sosial menjadi terbatas. Oleh karenanya Musrenbang perlu diimbangi dengan konsistensi mulai dari perencanaan sampai pada pelaksanaannya.

Jika masih terdapat inkonsistensi, maka bukan mustahil masyarakat akan mengalami apa yang oleh Leon Fostinger disebut sebagai disonansi yaitu suatu keadaan tidak nyaman yang mendorong masyarakat untuk segera keluar dari ketidaknyamanan itu. Dengan kata lain jika Musrenbang tidak bersifat konsisten alias hanya

merupakan wacana belaka atau bersifat formalisme tanpa adanya realisasi sebagaimana yang diusulkan oleh masyarakat, maka masyarakat akan bersikap resisten atau menolak untuk mengikutinya. Sebaliknya jika Musrenbang dapat dilaksanakan secara konsisten antara perencanaan dengan pelaksanaannya, maka akan menjadi pembelajaran sosial yang sangat baik bagi masyarakat.

## V. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis teori di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pertama terdapat dua model komunikasi dalam perencanaan pembangunan melalui Musrenbang yaitu 1) Komunikasi model elit, 2) Komunikasi model massa. Pada dua jenis model ini, komunikasi model elit cenderung dominan. Salah satu contohnya adanya program titipan dari DPR/D.

Kedua, komunikasi dalam perencanaan pembangunan cenderung bersifat formalistik karena pada kenyataannya tidak semua program yang diusulkan oleh masyarakat dapat dilaksanakan oleh pemerintah akibat keterbatasan anggaran negara. Meski demikian, komunikasi dalam

perencanaan pembangunan masih diperlukan oleh masyarakat asalkan Musrenbang bersifat konsisten antara perencanaan dengan pelaksanaannya.

Ketiga, jika Musrenbang dapat dilaksanakan secara konsisten antara perencanaan dengan pelaksanaannya, maka masyarakat akan dapat melakukan pembelajaran sosial yang baik dari pemerintah dalam mengembangkan jaringan sosial untuk melaksanakan pembangunan di tingkat masyarakat. Sebaliknya jika Musrenbang tidak bersifat konsisten, maka masyarakat akan mengalami disonansi untuk segera keluar dari ketidaknyamanan itu.

*Processes in Administrative Organization* (1 st. ded). New York: Macmilan.

Nimmo, Dan. 1993. *Komunikasi Politik Komunikator, Pesan dan Media* , Bandung: Remaja Rosdakarya.

Osborne, David dan Gaebler, Ted, 1996, *Mewirusahaakan Birokrasi: Reinventing Government, Mentransformasi Semangat Wirausaha Ke Dalam Sektor Publik* dalam Abdul Rosyid (penerjemah), Jakarta: Pustaka Binawan Pressindo.

Rachbini, Didik J. 2002. *Ekonomi Politik. Paradigma dan Teori Pilihan Publik*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Rogers, Everett, M. 2003. *Diffusions of Innovations*; Fifth Edition. Simon & Schuster Publish.

Turner, West. (2007). *Introducing Communication Theory; Analysis and Application, Third Edition*: McGraw Hill.

#### Daftar Pustaka

Grindle, Merilee S et al. 1991. *Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

Habermas, Jurgen. 1991. *The Structural Transformation of The Public Sphere*, diterjemahkan oleh Thomas Burger, The MIT press, Massachusett.

-----, 1984. *The Theory of Communicative Action* Vol. 1 *Reason and The Rationalization of Society*, diterjemahkan oleh Thomas McCarthy, Beacon press, Massachusetts

Simon, Herbert A. 1947: *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making*