

**SISTEM KOMUNIKASI PEMERINTAH MELALUI MUSRENBANG  
DALAM PEMBANGUNAN AGAMA MASYARAKAT  
DI KABUPATEN ACEH UTARA**

**TESIS**

**OLEH :**

**JAMAL MILDAD  
NIM : 09 KOMI 1692**

**PROGRAM STUDI  
KOMUNIKASI ISLAM**



**PROGRAM PASCASARJANA  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI  
SUMATERA UTARA**

**MEDAN**

**2013**

## **ABSTRAK**

Nama : Jamal Mildad  
Tempat/ Tanggal Lahir : Desa Calong, 20 November 1981  
Alamat : Desa Calong Kecamatan Syamtalira Aron, Jl. Medan-Banda Aceh Kabupaten Aceh Utara.  
NIM : 09 KOMI 1692  
Prodi : Komunikasi Islam  
Judul : Sistem Komunikasi Pemerintah Melalui Musrenbang Dalam Pembangunan Agama Masyarakat di Kabupaten Aceh Utara  
Pembimbing I : Prof. Dr. Syukur Kholil, MA.  
Pembimbing II : Dr. Zulkarnaini Abdullah, MA.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui informasi tentang sistem komunikasi pemerintah melalui Musrebang dalam pembangunan agama masyarakat di Aceh Utara. Data terkumpul dengan cara melakukan wawancara intensif dengan instansi terkait, yakni, Bapak kepala Bappeda Aceh Utara, Lembaga Swadaya Masyarakat, Tokoh Masyarakat di Kabupaten Aceh Utara, Serta Ketua Majelis Permusyawaratan (MPU) Kabupaten Aceh Utara yang merangkap juga sebagai tokoh agama di Kabupaten Aceh Utara. Terjadi beberapa persoalan dalam perencanaan pembangunan agama, fasilitas agama, kemampuan beragama masyarakat menjadi perhatian penulis, data dikumpulkan melalui observasi lapangan.

Penelitian mengungkap, pemerintah melakukan komunikasi kepada masyarakat secara primer (langsung) di mana pemerintah langsung menyampaikan pesan-pesan kepada masyarakat dalam perencanaan agama di kabupaten Aceh Utara melalui Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang). Kemudian secara skunder (tidak langsung) di mana pemerintah menggunakan media massa sebagai media komunikasi untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat.

Komunikator pembangunan agama masyarakat di Aceh Utara adalah para ulama, aparatur kecamatan dan desa, MPU, tokoh agama dan adat, dan pemerintah mejadi fasilitator, dan komunikannya adalah seluruh masyarakat. Pesan-pesan yang disampaikan adalah pemberantasan segala bentuk kemaksiatan, penegakan Syariat Islam, penguasaan terhadap ilmu agama, penguatan keluarga sebagai generasi penerus.

Hasil komunikasi yang dicapai belum optimal. Kualitas kehidupan beragama dan sarana serta prasarana sebagai wadahnya peningkatan kualitas belum memadai karena masyarakat belum memanfaatkan mesjid secara optimal. Ajaran agama sebagai sistem nilai belum dipahami, dihayati dan diamalkan masyarakat secara utuh dalam kehidupan nyata sehari-hari. Perilaku negatif dan

menyimpang dari nilai-nilai ajaran agama serta norma dan etika, masih sering terjadi.

Munculnya permasalahan di atas, disebabkan karena hambatan - hambatan yang terjadi seperti lemahnya sumber daya manusia komunikator pembangunan.

### ABSTRACT

Name : Jamal Mildad  
Place/Date of Birth : Desa Calong, 20 November 1981  
Address : Desa Calong Kecamatan Syamtalira Aron, Jl. Medan-Banda Aceh Kabupaten Aceh Utara.  
Student Number : 09 KOMI 1692  
Study Program : Islamic Communication  
Title : The System of Government Communication through *Musrenbang* in Religious Development of North Aceh Regency Society  
Supervisor I : Prof. Dr. Syukur Kholil, MA.  
Supervisor II : Dr. Zulkarnaini Abdullah, MA.

This study aims to find out the government communication system through *Musrenbang* (Musyawarah Rencana Pembangunan – Development Plan Discussion) in the development of North Aceh community's religiosity. The data were collected through intensive interviews with related figures, such as the Head of North Aceh Bappeda, non-government organization leaders, North Aceh community leaders, as well as the Head of Ulama Consultation Council (Masjid Permusyawaratan Ulama - MPU) who also is a religious leader in North Aceh Regency. Data were also collected through field observation.

The study also revealed that the government communicates primarily (directly) with society through advice conveyed through *Musrenbang*. Then, the government communicates secondarily (indirectly) through mass media.

The communicator of religion to North Aceh society is the ulama, sub-district and village personnels, MPU, religious and traditional figure. The government is facilitator for society's communication. The advice given are the elimination of vices, the upholding of Islamic law, the mastery of religious studies, and the strengthening of family.

The result of North Aceh government and society communication is not yet optimal. The quality of religious life as well as the infrastructure to increase this quality is not yet sufficient as society has not utilized the mosque optimally. Religious teachings as value is not yet understood, internalized, and acted upon by society in daily life. Negative and deviant behavior, far from religious, normative, and ethical injunctions, often occur.

The problems above is due to stumbling blocks such as the weak human resource of development communicator. The reason is the limitation of fund for

religious development be it in the physical or non-physical aspects as well as the lack of society's role in development.

## الملخص

الاسم	: جمال ملداد
تاريخ ومكان الولادة	: تشالونج, 20 نوفمبر 1981
العنوان	: قرية تشالونج, كتشاماتان شامتايرا أرون, الشارع ميدان بندا أتشيه, محافظة أتشيه الشمالية.
رقم القيد	: 09 KOMI 1692
القسم	: الدعوة, الاتصال الإسلامي
موضوع الرسالة	: نظام الاتصال الحكومي عبر الشورى التخطيطي للتنمية Musrenbang في بناء دين المجتمع في محافظة أتشيه الشمالية
المشرف الأول	: الأستاذ. الدكتور. شكر خليل, الماجستير
المشرف الثاني	: الدكتور. ذوالقرنين عبد الله, الماجستير

تهدف هذه الرسالة لمعرفة المعلومات حول نظام الاتصال الحكومي عبر الشورى التخطيطي للتنمية Musrenbang في بناء دين المجتمع في محافظة أتشيه الشمالية. البيانات تم جمعها عن طريق إجراء مقابلات مكثفة مع الجهات ذات العلاقة مثل رئيس المجلس التخطيطي للتنمية Bappeda في محافظة أتشيه الشمالية, والمنظمات غير الحكومية, والأشخاص البارزة, ورئيس مجلس الشورى لمحافظة أتشيه الشمالية وهو -كذلك- من الأشخاص البارزة لهذه المحافظة, و تم -أيضا- جمع البيانات من خلال الملاحظات الميدانية .

تكشف هذه الرسالة أن الحكومة تُبني الاتصال لأهل المنطقة مباشرة (Premier) بمعنى أنها تبين أية معلومات بطريقة مباشرة عبر الشورى التخطيطي للتنمية. ثم تُبني كذلك بطريقة غير مباشرة (Skunder) بمعنى أنها تستخدم وسائل الإعلام كوسيلة اتصال لنقل المعلومات إلى المجتمع .

أصحاب الاتصال لتنمية دين مجتمع أتشيه هم رجال الدين أو العلماء, ومسؤولو القرى وكتشاماتان, ومجلس الشورى للعلماء, وأشخاص بارزة في الدين والعادات. والحكومة تقوم ميسرةً في ذلك, ومضمون الاتصال جميع أهل المنطقة, والمعلومات المسلمة هي القضاء على جميع أشكال الفجور, وإقامة الشريعة الإسلامية, والإحاطة على المعرفة الدينية, وتعزيز الأسرة باعتبارها الجيل القادم.

و النتائج المرجوة لم تحقق التواصل الأمثل. نوعية الحياة الدينية و مرافق الحاويات و بُنيته التحتية باعتبارها حاوية في تطوير النوعية لم تكن كافية لأن المجتمع لم يستخدم المسجد على النحو الأمثل . الدين باعتباره منظومة القيم لم يتم

فهمه والتدبر فيه والعمل عليه من قِبَل المجتمع في واقع الحياة اليومية. السلوك السلبي و الانحراف عن القيم الأخلاقية و المعايير الدينية والأخلاقية ، ما زالت شائعة.

وجود المشاكل والقضايا السابقة لسبب وجود العقوبات التي تحدث مثل ضعف تنمية الموارد البشرية لأصحاب الاتصال للتنمية ومحدودية تمويل التنمية الدينية ماديةً كانت وغير المادية و دور المجتمع.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pada prinsipnya pembangunan bertujuan melakukan perubahan dari satu keadaan menuju keadaan lain yang lebih baik, lebih berkualitas dan lebih maju. Perubahan yang dikehendaki dalam pembangunan tentunya perubahan ke arah yang lebih baik dan sempurna atau lebih maju dari keadaan sebelumnya. Adanya pemerintah dalam suatu negara tidak lain adalah untuk mewujudkan pembangunan baik secara fisik maupun nonfisik. Hal itu berarti bahwa pembangunan sebagai proses, menghendaki penekanannya pada keselarasan antara aspek kemajuan lahiriah dan kepuasan bathiniah atau jasmani dan ruhaniyah, aspek yang nampak dengan mata penglihatan dan tidak nampak dengan mata penglihatan. Sejalan dengan hal tersebut, Kursyid Ahmad menempatkan pembangunan sumberdaya insani sebagai tujuan pertama dari kebijakan pembangunan.<sup>1</sup> Dengan demikian, harus diupayakan membangkitkan

---

<sup>1</sup> Tujuan pembangunan yang sifatnya fisik, yakni 1) Perluasan produksi yang bermanfaat. Tujuan utama ialah meningkatkan jumlah produksi nasional di satu sisi dan tercapainya pola produksi yang tepat. Produksi yang dimaksud bukan hanya sesuatu yang dapat dibeli orang kaya saja, namun juga bermanfaat bagi kepentingan umat manusia secara keseluruhan. Dalam hal ini ada tiga hal yang diprioritaskan: *Pertama*, Produksi dan tersedianya bahan makanan dan kebutuhan pokok, termasuk bahan-bahan konstruksi untuk perumahan, jalan dan kebutuhan dasar lainnya dengan harga yang cukup murah. *Kedua*, Perlunya pertahanan dunia Islam di negara-negara Islam, maka dibutuhkan peralatan persenjataan yang memadai. *Ketiga*, Swasembada produksi kebutuhan primer. 2) Perbaiki kualitas hidup dengan memberikan prioritas pada tiga hal, *Pertama*, terciptanya lapangan kerja, teknologi, investasi, dan pendidikan.

sikap dan apresiasi yang benar, pengembangan watak dan kepribadian, pendidikan dan latihan yang menghasilkan keterampilan, pengembangann ilmu dan riset serta peningkatan partisipasi.

Selaras dengan cita-cita *good governance*, manajemen keuangan daerah setidaknya menganut prinsip diantaranya transparansi dan akuntabilitas. Manajemen keuangan daerah dapat dikatakan transparan ketika ada keterbukaan dalam setiap proses anggaran. Trasparansi yang dituntut adalah proses awal untuk keterlibatan publik terhadap anggaran pemerintah. Dalam arti lain, masyarakat mempunyai hak dan akses yang sama untuk mengetahui berjalannya proses penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan tidak hanya oleh lembaga legislatif tetapi juga masyarakat.

Oleh karena itu untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, dibutuhkan suatu sistem manajemen keuangan daerah yang efektif dan efesien. Secara garis besar, sistem pengelolaan keuangan daerah terbagi dalam tiga tahapan utama, yakni perencanaan atau penganggaran, pelaksanaan, dan pengendalian ataupun pengawasan. Pada tahap perencanaan, hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) oleh legislatif dan Pemerintah Daerah yang memuat aspirasi masyarakat menjadi bahan masukan (input) awal. Maka masyarakat harus dilibatkan

---

*Kedua*, sistem keamanan nasional yang luas dan efektif yang menjamin kebutuhan dasar masyarakat. Dalam hal ini zakat harus dijadikan sebagai instrumen utama. *Ketiga*, Pemerataan kekayaan pendapatan dan kekayaan. Kebijakan (UMR). Salah satu indikator tampilan pembangunan adalah berkurangnya tingkat perbedaan pendapatan masyarakat. Karena itu sistem perpajakan harus diatur sebaik-baiknya. 3) Pembangunan yang berimbang. Desentralisasi ekonomi dan pembangunan semesta yang tepat, bukan saja merupakan tuntutan keadilan tetapi juga diperlukan untuk kemajuan yang maksimum. Salah satu tujuan pembangunan adalah melalui desentralisasi, maka pemerintah daerah perlu diberikan keleluasaan untuk mengembangkan daerahnya sendiri dengan meningkatkan peran serta masyarakat. Dengan terus melakukan *check and balances* serta bimbingan dan pengawasan yang kuat, akan membentuk daerah itu menjadi agen pembangunan yang serba guna. Lihat Kursyid Ahmad, *Islam: Basic Principles and Characteristics*, (2003) dalam <http://www.iiu.edu.my/deed/articles/bpsc.html>, diunduh pada tanggal 20 Oktober 2011.





Artinya: *Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka, menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.*<sup>3</sup>

Wilbur Schramm menyatakan bahwa komunikasi dan masyarakat bagaikan dua kata kembar yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Tanpa adanya proses komunikasi, maka tidak mungkin masyarakat terbentuk. Sebaliknya, tanpa masyarakat maka manusia tidak mungkin mengembangkan komunikasi.<sup>4</sup>

Setiap komunikator memiliki strategi komunikasi berbeda corak antara satu dengan yang lain dalam mencapai tujuan. Kehidupan yang berbeda serta beragam strategi yang dilakukan, tetapi pada hakikatnya mempunyai tujuan yang sama, yakni adanya perubahan pada diri komunikan. Perubahan yang dimaksud adalah pada tingkat kognitif, afektif dan psikomotorik. Perubahan yang tidak hanya pada tata fisik keagamaan namun juga pada mentalitas agama komunikan.

Berdasarkan hasil pengamatan, para ahli menemukan fungsi-fungsi komunikasi secara berbeda-beda. Misalnya, Thomas M. Scheidel menegaskan bahwa, kita berkomunikasi, terutama untuk mendukung identitas diri, membangun kontak sosial, dan mempengaruhi orang lain (berfikir, berperilaku) sesuai yang kita inginkan. Sementara Rudolf F. Verderber mengemukakan bahwa komunikasi mempunyai dua fungsi yakni fungsi sosial dan fungsi pengambilan keputusan.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> *Ibid.* h. 789.

<sup>4</sup> A. Rahma, Zainuddin, *Komunikasi Politik Indonesia : Barat, Islam dan Pancasila, Sebuah Pendekatan Teoritis*, dalam Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun (ed), *Indonesia dan Komunikasi Politik* (Jakarta: API dan Gramedia Pustaka Utama, 1993).h.2.

<sup>5</sup> Sumadi Dilla, *Komunikasi Pembangunan Pendekatan Terpadu*, (Bandung: Rafika Offset, 2007).h. 26.

Efektifitas komunikasi jika dibangun atas dasar kesamaan akan mudah untuk mencapai suatu keberhasilan antara komunikator dengan komunikan, begitu pula pemerintah Kabupaten Aceh Utara dengan seluruh komponen masyarakat.

Ruh dari pembangunan adalah melaksanakan perubahan dari suatu keadaan ke arah keadaan yang lebih baik, lebih berkualitas serta lebih maju. Mengacu kepada Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota yaitu perencanaan dan pengendalian pembangunan, juga ditegaskan oleh Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Termasuk unsur keagamaan harus dijadikan sebagai landasan dalam pembangunan, Aceh dan khususnya Kabupaten Aceh Utara dengan pemberlakuan syariat Islam tidak akan tercapai pembangunan fisik saja tanpa pembangunan mental masyarakat ataupun *Islamic character*.

Supaya terlaksana pembangunan yang maksimal maka pemerintah Kabupaten Aceh Utara menjalin komunikasi, dialog serta silaturahmi dengan para ulama, pimpinan pesantren dan tokoh-tokoh agama yang ada di seluruh kabupaten Aceh Utara.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 14 disebutkan bahwa di antara urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota adalah perencanaan dan pengendalian

pembangunan.<sup>6</sup> Dalam merumuskan perencanaan dan mengendalikan pembangunan di daerah, salah satu pilar yang merupakan faktor pendukung terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis, berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera, dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.<sup>7</sup> Penempatan pilar ini tepat sekali, sebab di lingkungan masyarakat terlihat terus meningkat kesemarakan dan kekhidmatan kegiatan keagamaan baik dalam bentuk ritual, maupun dalam bentuk sosial keagamaan. Semangat keagamaan tersebut, tercermin pula dalam kehidupan bernegara yang dapat dijumpai dalam dokumen-dokumen kenegaraan tentang falsafah negara Pancasila, UUD 1945, GBHN, dan buku Repelita serta memberi jiwa dan warna pada pidato-pidato kenegaraan.

Dalam pelaksanaan pembangunan nasional semangat keagamaan tersebut menjadi lebih kuat dengan ditetapkannya asas keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan yang Maha Esa sebagai salah satu asas pembangunan.<sup>8</sup> Hal ini berarti bahwa segala usaha dan kegiatan pembangunan nasional dijiwai, digerakkan dan dikendalikan oleh keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa sebagai nilai luhur yang menjadi landasan spiritual, moral dan etik pembangunan.

---

<sup>6</sup> Urusan wajib lainnya yang dikemukakan dalam Pasal 14 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah adalah: 1) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; 2) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat; 3) penyediaan sarana dan prasarana umum; 4) penanganan bidang kesehatan; 5) penyelenggaraan pendidikan; 6) penanggulangan masalah sosial; 7) pelayanan bidang ketenagakerjaan; 8) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; 9) pengendalian lingkungan hidup; 10) pelayanan pertanahan; 11) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; 12) pelayanan administrasi umum pemerintahan; 13) pelayanan administrasi penanaman modal; 14) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan 15) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

<sup>7</sup> Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004

<sup>8</sup> *Ibid.* Bandingkan pula dengan “Sejarah Departemen Agama” dalam [www.kemenag.go.id](http://www.kemenag.go.id), diunduh pada tanggal 24 Februari 2012.

Nilai agama yang universal dan abadi sifatnya merupakan salah satu aspek yang diperlukan bagi kehidupan dan kebudayaan bangsa. Oleh karena itu agama merupakan salah satu sumber kegairahan bangsa untuk membangun dan memperbaiki nasibnya. Dengan demikian kegairahan kehidupan agama merupakan suatu syarat mutlak untuk usaha pembangunan.

Agama mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dan strategis, utamanya sebagai landasan spiritual, moral, dan etika dalam pembangunan nasional. Agama sebagai sistem nilai seharusnya dipahami dan diamalkan oleh setiap individu, keluarga, masyarakat, serta menjiwai kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk itu, pembangunan agama perlu mendapat perhatian lebih besar, baik yang berkaitan dengan penghayatan dan pengamalan agama, pembinaan pendidikan agama, maupun pelayanan kehidupan beragama.

Berdasarkan hal tersebut, maka arah kebijakan pembangunan keagamaan di dalam UU No. 25 Tahun 2000 ditetapkan hal-hal sebagai berikut :

1. Memantapkan fungsi, peran, dan kedudukan agama sebagai landasan moral, spiritual, dan etika dalam penyelenggaraan negara serta mengupayakan agar segala perundang-undangan tidak bertentangan dengan moral agama-agama.
2. Meningkatkan kualitas pendidikan agama melalui penyempurnaan sistem pendidikan agama sehingga terpadu dan integral dengan sistem pendidikan nasional dengan didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai.
3. Meningkatkan dan memantapkan kerukunan hidup antarumat beragama sehingga tercipta suasana kehidupan yang harmonis dan saling menghormati

dalam semangat kemajemukan melalui dialog antarumat beragama dan pelaksanaan pendidikan agama secara deskriptif yang tidak dogmatis untuk tingkat perguruan tinggi.

4. Meningkatkan kemudahan umat beragama dalam menjalankan ibadahnya, termasuk penyempurnaan kualitas pelaksanaan ibadah haji dan pengelolaan zakat, dengan memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraannya.
5. Meningkatkan peran dan fungsi lembaga-lembaga keagamaan dalam ikut mengatasi dampak perubahan yang terjadi dalam semua aspek kehidupan untuk memperkukuh jati diri dan kepribadian bangsa serta memperkuat kerukunan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.<sup>9</sup>

Adapun penghayatan dan pengamalan ajaran agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa diarahkan kepada terwujudnya sikap hidup yang mendorong usaha pembangunan dan sekaligus membantu mengatasi berbagai masalah sosial budaya yang dapat menghambat kemajuan pembangunan itu sendiri. Selanjutnya diusahakan untuk menumbuhkan dan mengembangkan motivasi yang hidup dalam masyarakat serta lembaga-lembaga keagamaan yang dijadikan dasar dan modal kultural untuk mendorong partisipasi umat beragama dan penganut kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa dalam pembangunan nasional.

Adapun kebijaksanaan dan program-program pembangunan di bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa diarahkan agar

---

<sup>9</sup> Lihat Bab VI “Pembangunan Agama” dalam UU No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004.

supaya berjalan serasi, saling melengkapi dan saling menunjang dengan kebijaksanaan dan program-program pembangunan di bidang-bidang lain.

Islam memandang musyawarah merupakan satu hal yang amat penting bagi kehidupan umat insani terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. al-Qur`an telah memerintahkan supaya untuk bermusyawarah dalam mencapai suatu kesepakatan bersama hal ini sebagaimana termaktub dalam surat asy-Syura ayat 38, “Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka”.

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) telah menjadi istilah populer dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan dan penganggaran di kabupaten, namun pada pelaksanaannya, Musrenbang sering kali belum mencerminkan semangat musyawarah yang bersifat partisipatif dan dialogis, belum dapat menjadi ajang yang bersahabat bagi warga masyarakat terutama kelompok miskin dan perempuan dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhan mereka. Suara kelompok miskin dan perempuan seringkali tersingkir pada saat penetapan prioritas program dan kegiatan pembangunan di daerah.

Terkait dengan penetapan agama sebagai landasan pembangunan nasional, Kabupaten Aceh Utara berusaha mewujudkan masyarakat yang maju dengan tetap berpegang kepada nilai-nilai agama Islam. Hal ini tentu sebagai sebuah kesadaran bahwa pembangunan fisik haruslah seimbang dengan pembangunan non-fisik, pembangunan jasmani harus diiringi dengan pembangunan rohani.

Dengan penuh kesadaran diyakini bahwa pembangunan keagamaan tidak akan mencapai sukses yang berarti apabila tidak menggandeng, bahu membahu seluruh komponen masyarakat, terutama para pemuka agama, ulama, pimpinan-pimpinan perguruan Islam baik yang ada di daerah perkotaan maupun pedesaan/gampong. Oleh karena itu, pihak pemerintah Kabupaten Aceh Utara mutlak harus menjalin komunikasi, melakukan dialog, dan menjalin silaturahmi dengan para pihak sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Hal mendasar yang ingin dicapai dari adanya jalinan komunikasi, dialog, dan silaturahmi antara pemerintah dengan berbagai pihak yang konsern terhadap pengembangan agama adalah agar terbentuk kerangka berfikir yang sama (*the same of frame of reference*)<sup>10</sup> dalam melihat pembangunan keagamaan yang telah dan akan dijalankan oleh pemerintah Kabupaten Aceh Utara terutama dalam bidang agama Islam.

Perhatian pemerintah terhadap pembangunan keagamaan harus didukung oleh seluruh lapisan masyarakat muslim di Kabupaten Aceh Utara, karena Islam juga dengan tegas memberikan arahan atau petunjuk agar bahu-membahu

---

<sup>10</sup> Sesuai dengan pengertian etimologi dari komunikasi yang berasal dari kata *common* atau *comunis* yaitu sama, kesamaan, persamaan, maka sama makna, memiliki kesamaan makna, atau persamaan makna terhadap sesuatu pesan yang disampaikan adalah hakikat dari komunikasi. Demikian juga dalam proses organisasi, tujuan komunikasi adalah agar tercapai saling pengertian (*mutual understanding*) atau paling tidak terjadi penyetaraan dalam kerangka referensi (*frame of references*) maupun pengalaman (*field of experiences*) meskipun ranah kognitif masing-masing tidak dapat disamakan. Melalui komunikasi yang intensif dan terencana, serta substansi isinya terdesain, paling tidak proses difusi dapat terjadi. Lihat Redi Panuja, *Komunikasi Organisasi dari Konseptual-Teoritis ke Empirik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), h. 2-3. Bandingkan pula dengan Hafied Cangara, *Pengantar Ilmu Komunikasi* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004), h. 20.

melaksanakan pembangunan, tidak membuat kerusakan<sup>11</sup>, dan tolong-menolong dalam melakukan perbuatan baik dan takwa.<sup>12</sup>

Hasil pengamatan sementara menunjukkan, pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam merealisasikan pembangunan keagamaan di Kabupaten Aceh Utara, seperti pemberian informasi pelayanan keagamaan, bantuan renovasi sarana-sarana ibadah, baik mesjid, mushalla, maupun surau-surau (balai pengajian) sebagai pusat pengajian masyarakat, pesantren (dayah), dan bantuan pembangunan sarana-sarana pendidikan Islam lainnya, serta memberikan bantuan-bantuan dana untuk pembinaan keagamaan melalui organisasi-organisasi sosial keagamaan.

Perhatian positif di atas adalah motivasi serius untuk memantapkan kesadaran bahwa nilai-nilai keagamaan harus menjiwai aktivitas setiap orang, demikian juga halnya dalam pembangunan. Bagaimanapun, ajaran Islam akan tetap aktual di tengah-tengah masyarakat yang sarat dengan sindrom globalisasi informasi, jika umat Islam mampu melakukan reaktualisasi firman-firman Allah dalam berbagai dimensi kehidupan.<sup>13</sup> Di tengarai, salah satu penyebab hancurnya moralitas bangsa adalah karena agama belum dijadikan sebagai jiwa atau spirit pembangunan selama masa Orde Baru, sehingga yang tumbuh adalah praktek kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN). Oleh karena itu, semangat komitmen beragama haruslah menjadi jiwa atau spirit dalam segala aspek pembangunan nasional, baik fisik maupun mental.

---

<sup>11</sup> Q.s. Ar-Rum, ayat 30, Q.s. Al-A'raf, ayat 7, dan Q.s. Muhammad, ayat 47.

<sup>12</sup> Q.s. Al-Maidah, ayat 2. Lihat juga "Kisah-Kisah Ta'awun Dalam Alquran" oleh Yusuf al-Qardhawi dalam tulisannya *Malaamihu Al Mujtama' Al Muslim Alladzi Nasyuduh* (terj.) Tim Penerbit Citra Islami Press, *Sistem Masyarakat Islam dalam Al Qur'an & Sunnah* (Solo: Citra Islami Press, 1997).

<sup>13</sup> A. Muis, *Komunikasi Islami* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), h. 131.



Ada korelasi yang signifikan antara pengamalan agama dengan kesemarakan kehidupan beragama di tengah-tengah masyarakat, di mana pembangunan keagamaan akan diindikasikan berhasil apabila keduanya berjalan seiring.

Bila indikator di atas dikaitkan dengan pembangunan keagamaan di Kabupaten Aceh Utara, maka dapat dikatakan bahwa pembangunan keagamaan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara telah membuahkan hasil yang relatif baik. Namun demikian, hasil tersebut belum merata karena berdasarkan pengamatan yang telah dilakukan, ternyata keberhasilan tersebut baru dapat dirasakan masyarakat yang berada di pusat kota atau masyarakat yang mudah dijangkau media massa lokal maupun regional. Sebaliknya masyarakat desa yang jauh dari kota dan sulit dijangkau informasi, belum dapat merasakannya secara merata. Padahal penduduk Aceh Utara lebih banyak berdomisi di pedesaan pedalaman serta sulit dijangkau informasi.

Di tengah kondisi masyarakat yang demikian, pemerataan pembangunan keagamaan bagi masyarakat tentu memerlukan perhatian yang lebih serius dari pemerintah Kabupaten Aceh Utara, agar dapat dirasakan seluruh masyarakat, baik yang berada di kota maupun di desa. Untuk pemerataan pembangunan keagamaan, maka sebuah sistem komunikasi yang rapi perlu dirancang sesuai dengan keadaan masyarakat dan kondisi objektif daerah kabupaten Aceh Utara, karena sistem komunikasi sangat dipengaruhi oleh sistem komunikasi yang diciptakan pemerintahan dalam masyarakat itu sendiri.

Ada dua sistem komunikasi yang berlangsung dalam pembangunan, yaitu: *pertama*, arus komunikasi vertikal (dari atas) yang bersumber dari perencana

pembangunan maupun pejabat daerah setempat. *Kedua*, komunikasi horizontal yang berlangsung di antara anggota masyarakat. Komunikasi horizontal banyak dipengaruhi oleh komunikasi vertikal, sehingga komunikasi horizontal merupakan komunikasi tahap kedua (*secondary flow*) setelah berlangsungnya komunikasi vertikal.

Berdasarkan teori yang dikemukakan Wilson dan Rosenfeld bahwa komunikasi antara pemrakarsa perubahan dan pihak lain yang memegang peranan harus dilakukan secara intensif. Kepercayaan masyarakat akan menjadi rendah dan salah interpretasi akan mudah muncul apa bila komunikasi lemah. Oleh karena itu untuk mengelola perubahan dibutuhkan upaya yang keras demi menjamin lancarnya komunikasi yang efektif antara agen perubahan (*agent of change*) dengan berbagai pihak yang mampu mengkonsolidasikan perubahan tersebut.

Masalah yang muncul dalam konteks pertumbuhan pembangunan keagamaan di Aceh Utara diindikasikan beberapa faktor. Indikator yang di maksud adalah:

1. Pembangunan infrastruktur berupa sarana dan prasarana komunikasi belum dapat dirasakan masyarakat secara merata di seluruh Kecamatan dan desa.
2. Pola pemikiran warga masyarakat yang masih memahami bahwa pembangunan adalah tanggung jawab pemerintah, masyarakat hanya cukup memberikan kontribusi berupa pajak dan lain-lain.
3. Nilai-nilai agama belum maksimal dijadikan masyarakat sebagai etos kerja dalam mendukung gerak laju pembangunan. Penghayatan agama lebih cenderung pada kegiatan rutinitas ritual, sehingga kurang mampu menjalankan esensi kehidupan beragama dalam konteks sosial.

4. Kendati kemajuan teknologi komunikasi dan informasi demikian pesat, namun pembangunan keagamaan yang dilaksanakan belum berorientasi pada kecanggihan teteknologi, tetapi masih bersifat tradisional.

Berdasarkan deskripsi di atas, penulis merasa tertarik untuk meneliti lebih mendalam tentang sistem komunikasi pemerintahan melalui musrenbang dalam pembangunan agama masyarakat di Kabupaten Aceh Utara dalam sebuah tesis yang berjudul: **“Sistem Komunikasi Pemerintah Melalui Musrenbang Dalam Pembangunan Agama Masyarakat di Kabupaten Aceh Utara”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disampaikan di atas, maka secara umum yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah: “Bagaimanakah sistem komunikasi pemerintah melalui musrenbang dalam pembangunan agama masyarakat di Kabupaten Aceh Utara?”. Untuk lebih jelas dan sistematis, maka secara rinci rumusan masalah pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem komunikasi yang dilaksanakan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara melalui musrenbang dalam pembangunan keagamaan?.
2. Apa saja media komunikasi yang digunakan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara dalam pembangunan keagamaan?
3. Apa saja hambatan komunikasi yang ditemui Pemerintah Kabupaten Aceh Utara dalam pembangunan keagamaan?

### C. Batasan Istilah

Judul tesis ini mencakup beberapa istilah kunci yang dianggap perlu untuk di batasi sebagai landasan pembahasan lebih lanjut. Pembatasan masalah dibuat dalam rangka menghindari ruang lingkup permasalahan yang terlalu luas. Di samping itu, agar tidak terjadi kesalahpahaman antara pembaca dan penulis dalam memahami penelitian ini. Batasan masalah yang dimaksud adalah sebagai berikut:

***Sistem Komunikasi.*** Sistem komunikasi adalah suatu aktivitas di mana semua komponen atau unsur-unsur komunikasi dapat berinteraksi dengan baik, sehingga tujuan yang diinginkan dapat tercapai. Dengan demikian, sistem komunikasi yang dimaksud dalam tesis ini adalah unsur-unsur yang terdapat dalam komunikasi itu sendiri, yakni siapa komunikator, siapa komunikan, media apa yang di gunakan, jenis pesan apa yang di sampaikan, hambatan apa yang ditemui, dan hasil atau efek apa yang terjadi.

***Pemerintah.*** Pemerintah yang dimaksud dalam tesis ini adalah pemerintah Kabupaten Aceh Utara.

***Musrenbang.*** Musrenbang adalah singkatan dari Musyawarah Rencana Pembangunan yang dalam hal ini dilaksanakan di tingkat kabupaten setelah melalui beberapa tahapan. Musyawarah berasal dari kata Arab yang makna asalnya ialah mengeluarkan atau menampakkan (sesuatu).

Musrenbang adalah forum perencanaan (program) yang diselenggarakan oleh lembaga publik yaitu pemerintah desa/kelurahan, kecamatan, pemerintah kota/kabupaten bekerjasama dengan warga dan para pemangku kepentingan lainnya.

Penyelenggaraan musrenbang merupakan salah satu tugas pemerintah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

Musrenbang yang bermakna akan mampu membangun kesepakatan tentang kepentingan dan kemajuan desa, dengan cara memotret potensi dan sumber-sumber pembangunan yang tersedia baik dari dalam maupun luar desa.<sup>14</sup> 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 warga agar menjadi bagian aktif dari tata pemerintahan dan pembangunan.

***Pembangunan Keagamaan.*** Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia di jelaskan bahwa pembangunan adalah, "Merubah suatu keadaan kepada yang lebih baik". Pembangunan agama yang dimaksud dalam tesis ini adalah: *pertama*, pembangunan infra-struktur berupa sarana dan prasarana yang dapat memudahkan pelayanan bagi umat beragama dalam penyelenggaraan ibadah, seperti masjid, madrasah dan dayah, kelompok jamaah keagamaan, majlis ta`lim, organisasi sosial keagamaan, dan organisasi remaja mesjid. *Kedua*, pembangunan mental spiritual, seperti pembinaan ahklak mulia dan peningkatan kualitas pemahaman dan pengamalan ajaran agama.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Secara umum tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui secara terinci tentang strategi komunikasi pemerintah Kabupaten Aceh Utara melalui musrenbang

---

<sup>14</sup> Rianingsih Djohani, *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*, Perpustakaan Nasional: Katalog dan Terbitan (KDT), 2008, Hal.3.

dalam pembangunan agama. Sedangkan rincian tujuan yang ingin dicapai adalah untuk mendalami informasi tentang:

1. Sistem komunikasi pemerintah Kabupaten Aceh Utara melalui musrenbang dalam pembangunan keagamaan.
2. Media komunikasi yang digunakan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara dalam pembangunan keagamaan.
3. Apa saja hambatan komunikasi yang ditemui Pemerintah Kabupaten Aceh Utara dalam pembangunan keagamaan

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Setelah masalah yang diajukan terjawab dan tujuan penelitian tercapai, maka penelitian ini diharapkan berguna:

1. Sebagai sumbangsih pemikiran dan wacana tentang upaya peningkatan dan pemerataan pembangunan keagamaan pada masa-masa yang akan datang.
2. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah di tingkat kabupaten, khususnya Pemerintah Kabupaten Aceh Utara dalam merumuskan pembangunan keagamaan di kabupaten Aceh Utara.
3. Sebagai bahan kajian keilmuan dan perbandingan bagi peneliti lain yang tertarik terhadap pengkajian sistem komunikasi dan pembangunan keagamaan dalam kerangka pengembangan keilmuan Komunikasi Pembangunan umumnya dan Komunikasi Pembangunan Islam khususnya.

## **F. Sistematika Pembahasan**

Secara garis besar, pembahasan penelitian ini dibagi menjadi 5 (lima) bab. Masing-masing bab terdiri dari pasal-pasal yang menjelaskan berbagai informasi dan fakta penting sebagai inti pembahasan. Oleh karena itu, setiap bab memiliki keterkaitan atau hubungan dengan bab selanjutnya.

Bab Pertama, dimuat pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang masalah, kemudian merumuskan masalah yang menjadi pokok persoalan yang hendak dikaji, menjelaskan batasan istilah sebagai upaya menghindari kesalahpahaman pengertian bagi pembaca, selanjutnya menjelaskan tujuan penelitian, mengemukakan kegunaan penelitian, dan bagian terakhir dari bab ini menyetengahkan sistematika pembahasan.

Pada bab kedua dimuat landasan teoretis dan konsep yang menjelaskan tentang pengertian sistem komunikasi, selanjutnya menguraikan tentang unsur-unsur komunikasi. Kemudian akan dirangkaikan dengan tujuan komunikasi. Sub-bab berikutnya membahas tentang hambatan komunikasi, dan kemudian disusul dengan penelusuran konsep pembangunan keagamaan. Serta pada bagian terakhir dari bab ini dijelaskan tentang difusi-inovasi.

Bab ketiga, memuat metodologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini. Diawali dengan menjelaskan jenis penelitian, dirangkaikan dengan penjelasan tentang informan penelitian. Selanjutnya menjelaskan sumber data yang digunakan serta instrumen pengumpul data. Setelah data terkumpul, maka data akan dianalisis untuk mendapatkan data yang valid dan akurat di mana

prosesnya akan digambarkan pada teknik analisis data, kemudian dijabarkan pula tentang perlunya uji validitas dan realibilitas data. Agar data benar-benar akurat, valid, dan teruji, maka perlu dipilih teknik uji realibilitas dan validitas data yang prosedurnya akan dikemukakan pada bagian terakhir bab ini.

Bab keempat, dimuat hasil penelitian dan pembahasan. Pasal-pasal dalam bab ini terdiri dari hasil-hasil penelitian dan pembahasan. Hasil-hasil penelitian akan mengetengahkan profil lokasi penelitian, kondisi sosial masyarakat, kondisi keberagamaan, dan profil pemerintah Kabupaten Aceh Utara. Sedangkan pembahasan penelitian akan menguraikan tentang deskripsi proses alur komunikasi dalam pembangunan keagamaan yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara melalui musrenbang, yang dilanjutkan dengan komunikator yang terlibat dalam pembangunan keagamaan di Aceh Utara, komunikan yang menjadi sasaran pembangunan keagamaan, media yang digunakan, jenis-jenis pesan yang disampaikan, hambatan-hambatan yang ditemui, dan hasil atau efek dari pelaksanaan komunikasi pembangunan keagamaan melalui musrenbang yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Aceh Utara.

Pembahasan akan diakhiri dengan bab kelima sebagai penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran-saran.



## BAB II

### KERANGKA TEORI DAN KONSEP

#### A. Konsep Sistem Komunikasi

##### 1. Pengertian Sistem Komunikasi

Sistem komunikasi merupakan dua rangkaian kata yang telah dirajut menjadi satu kalimat. Untuk mendekatkan pemahaman tentang maksud sistem komunikasi, sebagaimana dijelaskan oleh Mawardi Siregar, terlebih dahulu dijelaskan secara kata perkata tanpa mengurangi makna filosofis dan tujuan yang terkandung dalam kalimat itu sendiri.

Merujuk kepada *Kamus Bahasa Indonesia*, sistem diartikan sebagai hubungan seperangkat unsur yang secara teratur dan saling mempunyai keterkaitan, sehingga dapat membentuk totalitas yang sempurna dan rapi.<sup>15</sup> Dalam pengertian lain, sistem dari sudut kebahasaan sebagaimana dijelaskan Nurudin adalah sebuah kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu kata *systema*. Artinya adalah "Suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian dan komponen-komponen yang mempunyai hubungan secara teratur". Selanjutnya Tatang M. Amirin sebagaimana yang dikutip Nurudin juga menjelaskan bahwa sistem adalah "Sekumpulan unsur yang melakukan kegiatan pemrosesan untuk mencapai suatu tujuan dengan mengolah data energi maupun benda dalam jangka waktu tertentu."<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), h. 849. Sistem juga diartikan sebagai susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas suatu mekanisme masalah pemerintahan, jalannya suatu organisasi, cara metode.

<sup>16</sup> Nurudin, *Sistem Komunikasi Indonesia* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2004), h. 4.

Sistem diartikan sebagai rencana menyeluruh dalam mencapai target meskipun tidak ada jaminan akan keberhasilan. Istilah sistem memang banyak digunakan dalam militer, namun di bidang lain pun tampaknya banyak digunakan, meskipun dalam arti yang berbeda. Di dalam bidang komunikasi, sistem berarti rencana menyeluruh dalam mencapai tujuan-tujuan komunikasi. Tujuan – tujuan komunikasi dalam hal ini bisa bermacam-macam, bergantung pada medan komunikasi yang disentuhnya, misalnya komunikasi instruksional mempunyai tujuan tercapainya proses interaktif edukatif dipihak komunikan.

Karena dalam sistem meliputi kegiatan perencanaan, maka pada prakteknya tercetus operasionalisasi kegiatan tersebut. Setiap kegiatan yang mendukung proses tercapainya tujuan – tujuan tadi, dapat dilihat dengan jelas. Contoh kegiatan-kegiatan yang dapat dimasukkan kedalam sistem komunikasi ialah kegiatan persiapan, kegiatan pelaksanaan, dan kegiatan penyimpulan serta berbagai penjelasan kegiatan. Motivasi sasaran agar selalu siap dan tertarik pada suatu pokok masalah, mempersiapkan peralatan yang digunakan dalam kegiatan komunikasi.

Disini dapat ditegaskan kembali, bahwa dari beberapa definisi yang telah disampaikan, dapat diambil inti sari bahwa ciri-ciri sistem adalah menyeluruh dalam satu kesatuan, integratif, saling berinteraksi, saling bergantung, berurutan, saling mengontrol, adaptif dan memiliki tujuan. Sistem dapat juga dipahami sebagai perpaduan dari berbagai unsur yang apabila salah satu unsur tidak berfungsi, secara otomatis sistem tersebut tidak akan berjalan dengan baik.

Selanjutnya terkait dengan pengertian komunikasi, para ahli telah memberikan pengertian komunikasi sesuai dengan sudut pandang dan kerangka

pemahaman masing-masing. Sendjaja menjelaskan bahwa Frank E.X Dance seorang sarjana Amerika yang menekuni ilmu komunikasi telah melakukan inventarisasi definisi komunikasi. Dari hasil inventarisasi yang dilakukan Dance, ditemukan sebanyak 126 definisi komunikasi dan dari definisi-definisi tersebut terdapat 15 komponen konseptual pokok pendefinisian komunikasi. Berikut ini akan digambarkan mengenai kelima belas komponen konsep pendefinisian komunikasi:

a. Simbol-simbol / verbal / ujaran

“Komunikasi adalah pertukaran pikiran atau gagasan secara verbal merupakan definisi yang diperkenalkan Hoben (1954).”

b. Pengertian pemahaman

“Komunikasi sebagai suatu proses dengan mana kita bisa memahami dan dipahami oleh orang lain. Komunikasi merupakan proses yang dinamis dan secara konstan berubah dengan situasi yang berlaku” adalah definisi yang disampaikan Anderson (1959).

c. Interaksi/ hubungan/ proses sosial

“Interaksi, juga dalam tingkatan biologis adalah salah satu perwujudan komunikasi, karena tanpa komunikasi tindakan – tindakan kebersamaan tidak akan terjadi” dikemukakan Mead (1963).

d. Pengurangan rasa ketidakpastian

“Komunikasi timbul didorong oleh kebutuhan-kebutuhan untuk mengurangi rasa ketidakpastian, bertindak secara efektif,

mempertahankan atau memperkuat ego” definisi yang disampaikan Barnlund (1964).

e. Proses

“Komunikasi adalah proses penyampaian informasi, gagasan, emosi, keahlian dan lain-lain melalui penggunaan simbol-simbol seperti kata-kata, gambar-gambar, angka-angka dan lain-lain” disampaikan Berelson dan Steiner (1964).

f. Pengalihan/ penyampaian/ pertukaran

“Komunikasi adalah menunjuk kepada adanya proses pengolahan sesuatu benda atau orang kepada benda atau orang lain” definisi yang diperkenalkan Ayer (1955).

g. Menghubungkan/ menggabungkan

“Komunikasi adalah suatu proses yang menghubungkan satu bagian dalam kehidupan dengan bagian lainnya” definisi yang dikemukakan Ruesch (1957).

h. Kebersamaan

“Komunikasi adalah suatu proses yang membuat sesuatu dari yang semula yang semula dimiliki oleh seseorang (monopoli seseorang) menjadi dimiliki oleh dua orang atau lebih” definisi yang dikemukakan Gode (1959).

i. Saluran/ alat/ jalur

“Komunikasi adalah alat pengiriman pesan-pesan kemiliteran perintah/ order dan lain-lain, seperti telegraf, telepon, radio, kurir dan lain-lain” dijelaskan dalam [American College Dictionary].

j. Replikasi memori

“Komunikasi adalah proses yang mengarahkan perhatian seseorang dengan tujuan mereplikasi memori” definisi yang disampaikan Cartier dan Harwood (1953).

k. Tanggapan deskriminatif

“Komunikasi adalah tanggapan deskriminatif dari suatu organisme terhadap suatu stimulus” definisi yang dikemukakan Stevens (1950).

l. Stimuli

“Komunikasi adalah penyampaian informasi yang berisikan stimuli diskriminatif, yaitu suatu sumber terhadap penerima” definisi yang diperkenalkan Newcomb (1966).

m. Tujuan/kesengajaan

“Komunikasi adalah penyampaian pesan yang disengaja dari sumber terhadap penerima dengan tujuan mempengaruhi tingkah laku pihak penerima” definisi yang disampaikan Miller (1966).

n. Waktu/situasi

“Komunikasi adalah proses transisi dari suatu keseluruhan struktur situasi ke situasi yang lain sesuai pola yang diinginkan” definisi yang dikemukakan Sondel (1956).

o. Kekuasaan/kekuatan

“Komunikasi adalah suatu mekanisme yang menimbulkan kekuatan/kekuasaan” definisi yang dikemukakan Schacter (1951).<sup>17</sup>

Devito mendefinisikan komunikasi yang begitu luas dengan “*The act by one or more person of sending and receiving messages distorted by noise, within a context, with some effect and with some opportunity for feedback*”. Maksudnya, komunikasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau lebih dalam menyampaikan dan menerima pesan yang mendapat distorsi dari gangguan-gangguan dalam suatu konteks yang menimbulkan efek dan terjadinya umpan balik.<sup>18</sup>

Sementara itu, kata komunikasi berasal dari bahasa Latin *communis* artinya sama, *communico*, *communicatio*, atau *communicare* yang berarti membuat sama (*to make common*). Secara bahasa komunikasi mengharapkan suatu pikiran, makna, atau pesan dianut secara sama.<sup>19</sup> Jadi komunikasi terjadi apabila terdapat kesamaan makna mengenai suatu pesan yang disampaikan oleh komunikator dan diterima oleh komunikan. Jika tidak ada kesamaan makna, maka komunikasi yang terjadi berada dalam situasi yang tidak komunikatif, misalnya pidato, ceramah, khutbah, dan lain-lain, baik secara lisan maupun tulisan.<sup>20</sup> Secara

---

<sup>17</sup> S. Djuarsa Sendjaja, *Teori Komunikasi* (Jakarta: Universitas Terbuka, 1994), h. 19.

<sup>18</sup> Onong Uchjana Effendi, *Ilmu Komunikasi teori dan praktek* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1984), h. 5. Pesan komunikasi terdiri dari dua aspek, yaitu, pertama, isi pesan (*the content of the message*), kedua, lambang (*symbol*). Isi pesan adalah pikiran atau perasaan.

<sup>19</sup> Deddy Mulyana, *Ilmu Komunikasi: Suatu Pengantar* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), h. 41.

<sup>20</sup> Onong Uchjana Effendi, *Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2000), h. 30.

terminologi, pengertian komunikasi sangat beragam menurut cara pandang masing-masing. Umumnya komunikasi diarahkan kepada proses penyampaian pikiran atau perasaan oleh seseorang (komunikator) kepada orang lain (komunikan).<sup>21</sup> Jika komunikasi itu diinginkan berjalan secara efektif, maka antara komunikator dengan komunikan harus ada kesamaan makna sehingga terjadi umpan balik (*feedback*). Di samping itu, media yang tepat juga sangat mempengaruhi efektif atau tidaknya komunikasi.

Secara etimologis atau bahasa kata komunikasi atau *communication* dalam arti bahasa Inggris berasal dari bahasa Latin, yaitu dari kata *communis*, artinya adalah sama, *commucatio* atau *communicare* yang berarti membuat sama. Sama dalam hal ini adalah sama makna. Jadi kalau ada dua orang yang terlibat dalam komunikasi, maka komunikasi akan terjadi selama ada kesamaan makna terhadap apa yang dibicarakan.<sup>22</sup> Istilah *communis* adalah istilah yang sering disebut sebagai asal-usul kata komunikasi yang merupakan akar dari kata-kata Latin. Komunikasi menyarankan bahwa satu pikiran, satu makna atau satu pesan dianut secara sama.<sup>23</sup>

Everret M. Rogers mendefinisikan komunikasi sebagai sebuah proses dimana pesan-pesan dioperkan dari sumber kepada penerima dengan tujuan untuk merubah tingkah laku mereka. Proses tersebut secara sederhana dapat

---

<sup>21</sup> Onong Uchjana Effendy, *Ilmu Komunikasi: Teori dan Praktek* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2005), h. 11.

<sup>22</sup> *Ibid.*, h. 9.

<sup>23</sup> Deddy Mulyana, *Ilmu Komunikasi Suatu Pengantar*, cet 2 (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2001), h. 41.

digambarkan dengan model S-M-C-R, yaitu sumber (*source*), mengirim pesan (*massage*), melalui saluran (*channel*), kepada penerima (*receirver*).<sup>24</sup>

Cassandra L. Book sebagaimana dikutip Hafied Cangara menjelaskan bahwa sekelompok sarjana komunikasi yang mengkhususkan diri pada studi komunikasi yang mengkhususkan diri pada studi komunikasi antarmanusia (*human communication*), memberikan definisi komunikasi, yaitu:

Suatu transaksi, proses simbolik yang menghendaki orang-orang mengatur lingkungan dengan (1) membangun hubungan antarsesama manusia (2) melalui pertukaran informasi (3) untuk menguatkan sikap dan tingkah laku orang lain (4) serta berusaha mengubah sikap dan tingkah laku itu.<sup>25</sup>

Deddy Mulyana mengintrodusir definisi komunikasi sebagaimana yang dikemukakan oleh Harild Lasswell, yaitu "Proses pengoperan lambang-lambang, ide, gagasan, perasaan dan pikiran kepada orang lain dengan menjawab pertanyaan, *who says what and wichh channel to whom with what effect?* (siapa yang mengatakan apa, dengan saluran apa, kepada siapa dan pengaruhnya bagaimana?)."<sup>26</sup> Paradigma Lasswell menunjukkan bahwa komunikasi adalah proses penyampaian pesan oleh komunikator kepada komunikan melalui media yang menimbulkan efek tertentu. Paradigma komunikasi yang dikemukakan Lasswell juga memberikan pemahaman bahwa dalam komunikasi terkandung lima unsur yang saling bergantung satu sama lain.<sup>27</sup> Kelima

---

<sup>24</sup> Everret M. Rogers dan F. Floyd Shoemaker, *Commucation of Innovations*, terj. Abdillah Hanafi (Surabaya; Usaha Nasional, 1981). H. 22.

<sup>25</sup> Hafied Cangara, *Pengantar Ilmu Komunikasi* (Jakarta: PT. RajaFrafindo Persada, 1998), h. 18.

<sup>26</sup> Mulyana, *Ilmu*, h. 62.

<sup>27</sup> Wiryanto, *Teori Komunikasi Massa* (Jakarta: PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia, 2000), h. 3.



unsur yang dimaksud yaitu: pertama, sumber (*source*) sering juga disebut dengan pengirim (*sender*), penyandi (*encoder*) maupun komunikator. Sumber adalah pihak yang berinisiatif melakukan komunikasi. Sumber bisa seorang individu, kelompok, organisasi, partai dan lain-lain yang sifatnya menyampaikan informasi.

Kedua, pesan (*message*) yaitu apa yang dikomunikasikan oleh sumber kepada penerima. Pesan merupakan seperangkat simbol verbal seperti bahasa atau kata maupun nonverbal, yaitu tindakan atau isyarat seperti acungan jempol, anggukan kepala, senyuman, tatapan mata yang kesemuanya dianggap dapat mewakili perasaan, nilai, gagasan atau maksud sumber.<sup>28</sup>

Ketiga, saluran (*channel*) yaitu media atau wahana yang digunakan sumber untuk menyampaikan pesan kepada penerima. Dalam komunikasi massa media dapat dibedakan ke dalam dua bentuk, yaitu: pertama, media cetak seperti surat kabar, majalah, buku, brosur, stiker, buletin, spanduk dan lain-lain. Selain kedua media yang disebutkan, kegiatan dan tempat-tempat yang banyak ditemui dalam masyarakat pedesaan bisa juga dipandang sebagai media komunikasi sosial, misalnya balai desa, arisan, panggung kesenian dan pesta rakyat.<sup>29</sup>

Keempat, penerima (*receiver*) sering juga diistilahkan dengan sasaran, khalayak, komunikan dan lain-lain. Penerima adalah bisa terdiri dari satu atau lebih dan bisa juga dalam bentuk kelompok. Penerima adalah elemen penting dalam proses komunikasi, karena pada hakikatnya penerimalah yang menjadi sasaran dari komunikasi.

---

<sup>28</sup> Mulyana, *Ilmu*, h. 63.

<sup>29</sup> Cangara, *Pengantar*, h. 24-25.

Kelima, efek (*effect*) yaitu apa yang terjadi pada diri penerima setelah menerima yang disampaikan. Efek komunikasi yang dilakukan bisa terjadi pada penambahan pengetahuan, yaitu dari tahu menjadi lebih tahu. Efek bisa juga terjadi pada tingkah laku, perubahan keyakinan, terhibur dan lain-lain.

Definisi-definisi komunikasi yang dikemukakan diatas tentunya belum mewakili semua komunikasi yang telah dibuat oleh banyak pakar, namun sedikit banyaknya uraian di atas memberikan sebuah gambaran bahwa komunikasi pada intinya adalah proses pengoperan pesan dari komunikator kepada komunikan, sehingga tercapai persamaan persepsi tentang objek yang sedang dibicarakan. Oleh Shannon dan Weaver (1949) bahwa komunikasi yang terjadi antara satu sama lainnya, sengaja atau tidak sengaja tidak terbatas pada bentuk komunikasi menggunakan bahasa verbal, tetapi juga dalam hal ekspresi muka, lukisan, seni dan teknologi.<sup>30</sup>

Pada dasarnya manusia dalam penyampaian pesan selain memakai kode verbal (bahasa lisan dan tulisan) juga memakai kode non verbal. Kode non verbal sering disebut bahasa isyarat atau bahasa diam (*silent language*). Onong Uchjana Effendy, menegaskan bahwa komunikasi akan mengalami kegagalan apabila terjadi ketidaksuaian antara pesan verbal yang disampaikan dengan pesan non verbal yang tampak.

Albert Mehrabian sebagaimana dikutip Hafied Cangara, mengungkapkan tingkat kepercayaan dari pembicaraan orang hanya 7 persen berasal dari bahasa *verbal*,

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 19. Komunikasi juga diartikan, *Communication is the act of sending ideas and attitudes from one person to another. Writing and talking to each other are only two ways human beings communicate. We also communicate when we gesture, move our bodies, or roll our eyes.* Lihat Shirley Biagi, *Media Infact: an Introduction to Mass Media*, 3rd ed (New York: Wadsworth Publishing Company, 1995), h. 6.

38 persen dari vokal suara dan 55 persen dari ekspresi muka. Ia juga menambahkan bahwa jika terjadi pertentangan antara apa yang diucapkan seseorang dengan perbuatannya, maka orang lain cenderung mempercayai hal-hal yang bersifat *nonverbal*. Mark Knapp (1978) menyebutkan bahwa penggunaan kode *nonverbal* dalam berkomunikasi memiliki fungsi:

1. Meyakinkan apa yang diucapkannya (*repetition*).
2. Menunjukkan perasaan dan emosi yang tidak bisa diutarakan dengan kata-kata (*substitution*).
3. Menunjukkan jati diri sehingga orang lain bisa mengenalnya.
4. Menambah atau melengkapi ucapan-ucapan yang dirasakan belum sempurna.

Dalam penyajian pesan dikenal teknik penyusunan pesan satu sisi (*one sided issue*) dan dua sisi (*two sided issue*). Penelitian tentang teknik penyusunan pesan seperti ini pernah dilakukan dalam suatu eksperimen oleh Hovland, Lumsdein, dan Sheffield. Dari eksperimen tersebut disimpulkan bahwa metode satu sisi (*one sided issue*) hanya cocok untuk khalayak yang kurang berpendidikan, serta mereka sudah mengenal informasi itu lebih awal sehingga fungsinya hanya untuk memperkuat (*reinforcement*) informasi yang telah ada. Metode penyajian pesan dua sisi (*two sided issue*) yakni dengan memaparkan baik buruknya suatu masalah, lebih sesuai untuk mereka yang sudah berpendidikan tinggi. Mengetahui informasi, namun bersikap oposisi atau ide yang dipersoalkan kontroversial sehingga menimbulkan sikap pro dan kontra.

Selain metode penyampaian pesan satu sisi (*one sided issue*) dan dua sisi (*two sided issue*), juga dikenal metode penyampaian pesan klimaks dan anti klimaks,

serta metode *regency* dan *primacy*. Metode penyajian pesan klimaks memberi penekanan pada hal-hal yang begitu penting pada akhir pesan, sebaliknya penekanan pada awal pesan disebut anti klimaks. Adapun metode penyajian *regency* adalah menempatkan hal-hal positif dibagian akhir penyajian, sedangkan metode *primacy* menempatkan hal-hal yang positif di awal penyajian.

Ada tiga teori yang membicarakan tentang penyajian pesan, yakni:

*a. Over power em theory*

Teori ini menunjukkan bahwa bila pesan sering kali diulang, panjang dan cukup keras, maka pesan itu akan berlalu dari khalayak.

*b. Glamour theory*

Bahwa suatu pesan (ide) yang dikemas dengan relevan. Kemudian ditawarkan dengan daya persuasi, maka khalayak akan tertarik untuk memiliki ide itu.

Bila suatu ide tidak disampaikan kepada orang lain, maka mereka tidak akan memegangnya dan menanyakannya. Karena itu mereka tidak akan membuat pendapat tentang ide itu.

Sistem maupun yang berkaitan dengan strategi penyajian pesan sebagaimana dikemukakan diatas relevan untuk semua bentuk komunikasi, baik komunikasi antarpribadi, komunikasi kelompok, maupun komunikasi massa. Namun perlu diketahui bahwa untuk mengolah dan menyusun pesan-pesan secara efektif perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut :

- a. Pesan yang disampaikan harus dikuasai terlebih dahulu, termasuk struktur penyusunan yang sistematis.
- b. Mampu mengemukakan argumentasi secara logis. Untuk itu harus mempunyai alasan-alasan berupa fakta dan pendapat yang bisa mendukung materi yang disajikan.
- c. Memiliki kemampuan untuk membuat intonasi bahasa, serta gerakan-gerakan nonverbal yang dapat menarik perhatian khalayak.
- d. Memiliki kemampuan membumbui pesan yang disampaikan dengan anekdot-anekdot untuk menarik perhatian dan mengurangi rasa bosan khalayak.

Onong Uchjana Effendy, mengatakan agar pesan yang disampaikan dapat mencapai hasil yang baik, maka perlu dilakukan hal sebagai berikut:

- a. Pesan harus disusun dan disampaikan sedemikian rupa sehingga menumbuhkan minat pada khalayak.
- b. Pesan harus menggunakan lambang-lambang komunikasi yang dapat dipahami komunikan.
- c. Pesan dapat menumbuhkan kebutuhan pribadi komunikan serta menyarankan beberapa cara untuk memenuhi kebutuhan yang timbul pada komunikan.
- d. Pesan harus dapat menyarankan berbagai cara pemecahan masalah yang dapat dilakukan oleh komunikan.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Effendy, *Dinamikan Komunikasi*, h. 78.

Ketiga, saluran (*channel*) yaitu media atau wahana yang digunakan sumber untuk menyampaikan pesan kepada penerima. Dalam komunikasi massa media dapat dibedakan kedalam dua bentuk, yaitu: pertama, media cetak seperti surat kabar, majalah, buku, brosur, stiker, buletin, spanduk dan lain-lain. Kedua media elektronik seperti radio, film, televisi, audio cassette, internet dan lain-lain. Selain kedua media yang disebutkan, kegiatan dan tempat-tempat yang banyak ditemui dalam masyarakat pedesaan bisa juga dipandang sebagai media komunikasi sosial, misalnya balai desa, arisan, panggung kesenian dan pesta rakyat.<sup>32</sup>

Keempat penerima (*receiver*) sering juga diislahkan dengan sasaran, khalayak, komunikan dan lain-lain. Penerima bisa terdiri dari satu atau lebih dan bisa juga dalam bentuk kelompok. Penerima adalah elemen penting dalam proses komunikasi, karena pada hakikatnya penerimalah menjadi sasaran dari komunikasi.

Kelima, efek (*effect*) yaitu apa yang terjadi pada diri penerima setelah menerima pesan yang disampaikan. Efek komunikasi yang dilakukan bisa terjadi pada penambahan pengetahuan, yaitu dari tahu menjadi lebih tahu. Efek bisa juga terjadi pada tingkah laku, perubahan keyakinan, terhibur dan lain-lain.

Definisi-definisi komunikasi yang dikemukakan di atas tentunya belum mewakili semua definisi komunikasi yang telah dibuat oleh banyak pakar, namun sedikit banyaknya uraian di atas memberikan sebuah gambaran bahwa komunikasi pada intinya adalah proses pengoperan pesan dari komunikator kepada

---

<sup>32</sup> Cangara, *Pengantar*, h. 24-25.

komunikasikan, sehingga tercapai persamaan persepsi tentang objek yang sedang dibicarakan. Oleh Shannon dan Weaver (1949) bahwa komunikasi yang terjadi antara satu sama lainnya, sengaja atau tidak sengaja tidak terbatas pada bentuk komunikasi menggunakan bahasa verbal, tetapi juga dalam hal ekspresi muka, lukisan, seni dan teknologi.<sup>33</sup>

Syukur Kholil mengatakan, salah satu prinsip komunikasi Islam berlaku adil, hal ini sesuai dengan Surah al – An’am ayat 152 yang artinya: ‘...*dan apabila kamu berkata, maka hendaklah kamu berlaku adil kendati pun dia adalah kerabat (mu) dan penuhilah janji Allah....*’, sedangkan dalam hadist yang diriwayatkan oleh Bukhari dan Muslim, Rasulullah bersabda: (*Abu Hurairah ra. Berkata Rasulullah saw, “Barangsiapa beriman kepada Allah dan hari akhir, hendaklah berkata baik atau diam...”*).

Berdasarkan definisi sistem dan komunikasi yang telah dijelaskan, dapatlah dipahami bahwa sistem komunikasi adalah suatu aktivitas dimana semua komponen komunikasi atau seperangkat unsur-unsur komunikasi yang saling berkaitan satu sama lain saling mendukung dan berinteraksi dalam menciptakan persepsi yang sama terhadap objek yang sedang dibicarakan. Maka menurut C. H. Cooley “Sistem komunikasi adalah sebuah alat, suatu penemuan yang progresif dengan hasil kemajuannya itu mengadakan reaksi terhadap kemanusiaan serta merubah kehidupan setiap orang dan lembaga-lembaga dalam suatu negara.”<sup>34</sup> Sistem komunikasi juga diartikan dengan, “Dua atau lebih komponen (orang) yang berfungsi menyampaikan dan menerima informasi, saling mempengaruhi

---

<sup>33</sup> *Ibid*, h. 19.

<sup>34</sup> Abbas, *Komunikasi*, h. 12.

(*interdependent*) menciptakan juga keajegan.<sup>35</sup> Pada penjelasan lain Nuruddin menjelaskan bahwa hakekat sistem komunikasi adalah suatu pola hubungan yang saling melengkapi antarsistem komunikasi. Hubungan antar unsur bersifat integral dan tidak bisa dipisah-pisahkan.<sup>36</sup>

## 2. Sistem Komunikasi Ditinjau dari Berbagai Aspek

Sistem komunikasi tidak dapat terlepas dari sistem yang berlaku pada sebuah masyarakat, karena sistem komunikasi adalah bagian dari sistem yang lebih besar yaitu sistem sosial masyarakat yang dilayaninya.<sup>37</sup> Apa yang menjadi prosedur dan perilaku dalam sistem sosial juga sangat mempengaruhi prosedur dan perilaku yang terjadi dalam sistem komunikasi. Dengan demikian, berbicara mengenai sistem komunikasi, berarti berbicara mengenai sistem dalam sebuah masyarakat dan berbicara mengenai manusianya.

Koentjaraningrat menegaskan bahwa masyarakat adalah bagian dari komunitas yang menetap pada satu tempat dan akan senantiasa berinteraksi menurut sistem kebudayaan dan adat-istiadat tertentu yang bersifat berkelanjutan dan terikat oleh suatu identitas bersama.<sup>38</sup> Interaksi yang dilakukan masyarakat tidak terlepas dari sebuah proses komunikasi. Semakin kompleks sebuah masyarakat semakin kompleks sistem komunikasi yang dilakukan.

Dari sudut kebudayaan, masyarakat dibagi kepada tiga jenis, yaitu pertama, masyarakat yang berpegang teguh pada mitos, kedua, masyarakat yang

---

<sup>35</sup> Muis, *Komunikasi*, h. 28.

<sup>36</sup> Nuruddin, *Sistem*, h. 12.

<sup>37</sup> F. Rachmadi, *Perbandingan Sistem Pers: Analisis Deskriptis Sistem Pers di Berbagai Negara* (Jakarta: PT. Gramedia, 1990), h. 14.

<sup>38</sup> Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi* (Jakarta: Aksara Baru, 1980), h. 160-161.



berpegang teguh kepada apa yang dapat dibuktikan dan ketiga, masyarakat yang berpegang kepada apa yang bermanfaat. Ditinjau dari ketiga jenis masyarakat tersebut, maka perlu diperhatikan budaya mana yang lebih menonjol sehingga bisa dipersiapkan teknik komunikasi yang tepat.

Sebagai makhluk sosial dan berbudaya, manusia dalam kehidupannya tidak dapat dipisahkan dari proses komunikasi yang terikat oleh budaya, sebagaimana budaya berbeda antara yang satu dengan yang lainnya, berbeda antara satu negara dengan negara lainnya. Karenanya, hubungan sesama manusia yang mempunyai latar belakang budaya yang berbeda-beda, akan berlangsung secara humanis, ketika sebuah hubungan proses komunikasi berjalan secara baik dan berkesinambungan. Dari sudut ini, manusia telah memanfaatkan komunikasi untuk mentransformasikan dirinya dalam sebuah dinamika sosial. Dimana hubungan yang di mulai dalam dirinya (*interpersonal*) ke individu lain (*interpersonal*) sampai kepada khalayak sosial.

Dari sudut pandang geografis, secara umum para sosiolog membagi masyarakat Indonesia kepada dua bagian, yaitu masyarakat desa dan masyarakat kota. Masyarakat desa dicirikan dengan masyarakat yang sangat terikat dengan tradisi dan adat istiadat, relatif lebih aman, rukun dan damai. Sedangkan masyarakat kota dicirikan dengan masyarakat yang dinamis dan cepat menerima perubahan sehingga terlihat lebih energik.<sup>39</sup>

Dalam konteks ke Indonesia-an, membicarakan sistem komunikasi dapat dilakukan dengan dua pendekatan, yaitu pendekatan secara makro dan

---

<sup>39</sup> Astrid S. Susanto, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial* (Bandung: Bina Cipta, 1985), h. 264.

pendekatan secara mikro, baik dalam prosesnya secara vertikal maupun secara horizontal. Pendekatan secara makro menyangkut strategi komunikasi, sedangkan secara mikro menyangkut operasi komunikasi.<sup>40</sup>

#### **a. Sistem Komunikasi makro vertikal**

Dalam hubungannya dengan sistem komunikasi, secara makro vertikal sistem komunikasi di Indonesia dipengaruhi oleh sistem pemerintahan dan penemuan-penemuan baru dalam bidang teknologi komunikasi yang mutakhir, terutama teknologi komunikasi media, seperti televisi, video, dan lain-lain.

Pengaruh sistem pemerintahan sangat besar terhadap sistem komunikasi. Hal ini telah dialami bangsa Indonesia selama tiga zaman utama, yaitu dari zaman penjajahan, zaman Orde Lama dan Orde Baru. Pada zaman penjajahan, komunikasi secara makro antara penguasa Belanda maupun Jepang kepada rakyat Indonesia tidak pernah terjadi secara langsung. Bahkan salah satu sikap represif pemerintah kolonial, yaitu dengan memberlakukan perundang-undangan mengatur segala bentuk kebebasan, tidak terkecuali kebebasan pers, karya cetak, dan lain-lain.<sup>41</sup>

Pada masa Orde Lama atau yang disebut dengan era demokrasi terpimpin sistem komunikasi di Indonesia mulai menunjukkan wujudnya yang mandiri dan mulai berlangsung secara piramidal dengan menggunakan media massa yang lebih luas, seperti film, radio dan televisi. Namun demikian, semua

---

<sup>40</sup> Effendi, *Ilmu*, h. 39-48.

<sup>41</sup> Krisna Harahap, *Kebebasan Pers Di Indonesia dari Masa ke Masa* (Bandung: Grafitri, 2000), h. 113.

media diharuskan menjadi pedoman dan pembela serta alat penyebaran Manifesto Politik (Manipol) yang dijadikan haluan negara dan program pemerintah.<sup>42</sup>

Pada masa Orde Baru, tampaknya sistem komunikasi yang dilakukan tetap saja seperti apa yang dilakukan penguasa Orde Lama. Media massa dikuasai sepenuhnya oleh pemerintah yang dikoordinir sepenuhnya oleh Departemen Penerangan sebagai lembaga tertinggi pemerintah untuk bidang komunikasi. Proses komunikasi berlangsung dari atas ke bawah (*top down*) tanpa ada umpan balik (*feed back*). Bila diperhatikan lebih cermat, maka yang dilakukan lebih berorientasi kepada pelanggaran rezim yang berkuasa, sehingga hegemonisasi media oleh rezim Orde Baru dan kapitalis kroninya dilakukan melalui berbagai kontrol.

Dari sistem komunikasi yang berlangsung pada masa Orde Baru, sekurang-kurangnya terdapat lima kontrol yang dilakukan, rezim yang berkuasa saat itu. Adapun kontrol yang dimaksud adalah:

1. Kontrol preventif dan korektif terhadap kepemilikan institusi media, antara lain melalui pemberian SIT (Surat Izin Terbit) yang kemudian diganti dengan SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers) secara selektif berdasarkan kriteria politik tertentu.
2. Kontrol terhadap individu dan kelompok pelaku profesional (wartawan) melalui mekanisme seleksi dan regulasi (seperti keharusan menjadi anggota PWI sebagai wadah tunggal, kewajiban untuk mengikuti P4 bagi pemimpin redaksi), dan kontrol berupa penunjukan individu-

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, h. 130.

individu yang akan menduduki jabatan tertentu dalam media milik pemerintah.

3. Kontrol terhadap produk teks pemberitaan (baik isi maupun isi pemberitaan) melalui mekanisme.
4. Kontrol terhadap sumber daya, antara lain berupa monopoli kertas oleh penguasa.
5. Kontrol terhadap akses ke pers, berupa pencekalan tokoh-tokoh oposan tertentu untuk tidak ditampilkan dalam pemberitaan pers.<sup>43</sup>

#### **b. Sistem komunikasi secara mikro horizontal**

Secara mikro horizontal, sistem komunikasi Indonesia dipengaruhi oleh komunikasi sosial antarinsan dalam tingkat status sosial yang hampir sama dan terjadi dalam unit-unit yang relatif kecil. Berdasarkan ruang lingkungannya, komunikasi horizontal dibagi kepada dua, yaitu komunikasi daerah perkotaan dan komunikasi daerah pedesaan dan berdasarkan prosesnya, dibagi kepada komunikasi antarpribadi (*intrapersonal communication*) dan komunikasi kelompok (*small group communication*).

#### **1. Komunikasi di daerah perkotaan**

Semakin banyak manusia dalam suatu tempat, semakin banyak jaringan dan jalur komunikasi di tempat tersebut. hubungan desa dengan kota dalam banyak hal dapat meningkat dengan meningkatnya arus informasi terutama setelah

---

<sup>43</sup> Muhammad Mufid, *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran* (Jakarta: Kencana, 2006), h. xiii-iv.

bangsa Indonesia memanfaatkan hampir semua media komunikasi massa, seperti radio, televisi, surat kabar, majalah, film dan lain-lain untuk menungjung sistem komunikasinya. Namun demikian, media komunikasi massa yang disebutkan sebahagian besar masih dimanfaatkan oleh masyarakat kota. Arus komunikasi yang mengalir didaerah perkotaan diperkirakan sebanyak 80% sedangkan yang mengalir ke pedesaan hanya 20 % dan diperkirakan, hampir 80 % penduduk pedesaan masih diluar jangkauan sistem komunikasi massa yang ada.<sup>44</sup>

Komunikasi horizontal antarpribadi dan kelompok di daerah perkotaan lebih banyak dilakukan di dalam rumah. Hal yang demikian diakibatkan oleh karena umumnya masyarakat perkotaan sama-sama memiliki media sebagai sarana komunikasi yang melengkapi kebutuhan mereka dalam berbagai macam informasi dan juga dalam berkomunikasi.

Dari uraian di atas dapat dipahami bahwa sistem komunikasi mikro horizontal masyarakat perkotaan berlangsung dengan model arus satu tahap (*one step flow model*), yaitu masyarakat sebagai *mass audience* memperoleh informasi secara langsung dari media massa.

## **2. Komunikasi di daerah pedesaan**

Ditinjau dari sistem komunikasi yang berlangsung di pedesaan, dapat dipahami bahwa desa mempunyai ciri khas yang khusus, yaitu komunikasi lebih banyak dilakukan dengan komunikasi antarpersonal. Selain itu, komunikasi di daerah pedesaan

---

<sup>44</sup> M. B. Sirait, *Pembangunan Pertanian Di Indonesia: Sebuah Pola Komunikasi dalam* Gomar Gultom (Ed), *Pemberdayaan Rakyat Versus Hegemoni Negara* (Jakarta: CV. Marintan Jaya, 2003), h. 177.176

lebih banyak berlangsung dengan sistem komunikasi model arus dua tahap (*two step flow model*). Hal tersebut terjadi karena: pertama, masyarakat desa relatif belum memanfaatkan media secara maksimal, dan kedua media massa secara umum masih dimiliki oleh orang-orang tertentu dan dibaca oleh orang-orang tertentu.

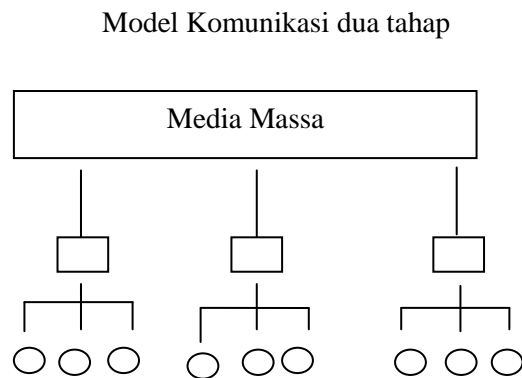
Model arus dua tahap (*two step flow model*) yang diperkenalkan oleh Lazarsfeld, Berelson dan Gaudet menjelaskan bahwa pesan-pesan yang disampaikan media tidak seluruhnya mencapai *mass audience* secara langsung melainkan secara bertahap. Tahap pertama dari media massa kepada orang-orang tertentu yang disebut sebagai pemuka pendapat (*opinion leader*) yang bertindak sebagai *gate keepers*. Selanjutnya tahap ke dua, informasi disampaikan oleh *opinion leader* kepada *mass audience* sehingga pesan-pesan akhirnya sampai kepada seluruh masyarakat. Oleh sebab itu, informasi yang diperoleh masyarakat di daerah pedesaan mengalir dari para pemuka pendapat (*opinion leader*).

*Opinion leader* populer menjadi istilah komunikasi pada tahun 1950-1960-an. Sebelumnya dipergunakan istilah *influentials*, *influencers* atau *testemakers* untuk menunjukkan orang yang serupa dengan *opinion leader*. Ciri-ciri *opinion leader*, yaitu:

1. Pendidikan yang lebih formal.
2. Status sosial dan ekonomi yang lebih tinggi.
3. Lebih inovatif dalam mengadopsi gagasan baru.
4. Lebih banyak bersentuhan dengan media massa.
5. Kemampuan empati yang lebih besar.
6. Partisipasi sosial yang lebih banyak.

7. Lebih kosmopolit.<sup>45</sup>

Arus komunikasi dua tahap (*two step flow model*) digambarkan sebagai berikut:



Keterangan:

- = Pemuka pendapat (*opinion leader*)
- = Individu dalam masyarakat (*mass audience*)<sup>46</sup>

Nuruddin membagi sistem komunikasi yang berlaku pada masyarakat Indonesia menjadi beberapa bagian, yaitu:

- a. Ditinjau dari aspek wilayah geografis, sistem komunikasi dibagi kepada sistem komunikasi di desa dan sistem komunikasi di kota. Sistem komunikasi di desa lebih banyak dipengaruhi oleh seorang pemimpin (*opinion leader*). Sedangkan sistem komunikasi di kota lebih banyak dipengaruhi oleh media massa, karena masyarakat kota lebih memungkinkan bergantung pada media massa dari pada *opinion leader*.
- b. Ditinjau dari aspek media yang digunakan, ada sistem media cetak seperti majalah, tabloid, surat kabar. Ada sistem media elektronik seperti

---

<sup>45</sup> Wiryanto, *Teori*, h. 70.

<sup>46</sup> Wiryanto, *Teori*, h. 70.

televisi dan radio dan ada sistem media tradisional dengan menggunakan wayang, ketroprak, ludruk, atau folkar seperti cerita prosa rakyat, bedug dan lain-lain.

- c. Ditinjau dari aspek pola komunikasinya, maka sistem komunikasi dapat dibagi komunikasi dengan diri sendiri (*interpersonal communication system*).<sup>47</sup>

Beberapa pola komunikasi yang disebutkan pada poin terakhir yang telah disampaikan ternyata turut membentuk sebuah arus komunikasi tersendiri bagi perkembangan sistem komunikasi di Indonesia. Untuk lebih jelas pola-pola komunikasi tersebut lebih lanjut akan dijelaskan sebagaimana berikut:

**a. Komunikasi dengan diri sendiri (*intrapersonal communication system*).**

Komunikasi dengan diri sendiri (*intrapersonal communication system*) merupakan salah satu pola komunikasi yang berkembang pada masyarakat Indonesia. Pola komunikasi dengan diri sendiri terjadi karena seseorang menginterpretasikan sebuah objek yang diamatinya dan memikirkannya kembali sehingga terjadilah komunikasi dalam dirinya sendiri.<sup>48</sup>

**b. Sistem komunikasi antarpribadi (*interpersonal communication system*)**

Dapat diperhatikan dalam kehidupan sehari-hari, komunikasi antarpribadi juga merupakan sebuah sistem komunikasi yang berkembang di Indonesia. Hampir setiap hari

---

<sup>47</sup> Nuruddin, *Sistem*, h. 8-9.

<sup>48</sup> Hafied Cangara, *Pengantar*, h. 30. Komunikasi interpersonal mempunyai ciri-ciri, yaitu: (1) Komunikasi yang berlangsung dalam diri sendiri, (2) Individu adalah enkoder dan dekoder pesan, (3) Individu yang menyampaikan dan menerima pesan, (4) Individu yang menginterpretasikan pesan, (5) individu membicarakan pesan dengan dirinya sendiri, (6) individu melakukan perenungan kembali dan berfikir terhadap objek yang terjadi sekarang dan yang akan datang, (7) individu bertindak sesuai dengan apa yang dipikirkannya, (8) individu melakukan komunikasi intrapersonal sebelum berkomunikasi dengan orang lain. Lihat dalam Saodah Wok Dkk, *Teori Komunikasi* (Kuala Lumpur: Percetakan Cergas, 2004), h. 58.



dan bahkan setiap saat seseorang melakukan komunikasi dengan orang lain disekitarnya. Hubungan yang baik antara sesama anggota masyarakat dapat terjalin dengan proses komunikasi yang dilakukan.

Secara umum, komunikasi antarpribadi dapat diartikan proses komunikasi yang berlangsung antara dua orang atau lebih secara tatap muka.<sup>49</sup> Proses yang dimaksud adalah mengacu pada perubahan dan tindakan yang berlangsung secara terus menerus. Judi C. Pearson (1983) menyebutkan enam karakteristik komunikasi antarpribadi, yaitu: pertama, dimulai dari diri sendiri. Kedua, sifatnya transaksional karena dalam menyampaikan dan menerima pesan berlangsung serentak. Ketiga, komunikasi yang dilakukan tidak hanya mencakup aspek-aspek isi pesan yang dipertukarkan, tetapi juga meliputi hubungan antarpribadi. Keempat, mensyaratkan adanya kedekatan fisik antara pihak-pihak berkomunikasi. Kelima, memperlihatkan adanya saling ketergantungan (*interdependen*) antara pihak-pihak yang berkomunikasi. Keenam, tidak dapat diubah maupun diulang. Maksudnya, jika salah dalam pengucapan mungkin dapat minta maaf, tetapi itu bukan berarti menghapus apa yang telah diucapkan.<sup>50</sup>

### **c. Sistem komunikasi kelompok (*small group communication system*)**

Komunikasi kelompok disebutkan Michael Burgoon Michael Ruffner, yaitu:

*“The face to face interaction of three or more individuals, for recognized purpose such as information sharing, self maintenance, or problem solving, such that the members are able to recall personal characteristics of the other members accurately.*

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, h. 32.

<sup>50</sup> S. Djuarsa Sendjaja, *Teori*, h. 41.

Komunikasi kelompok adalah komunikasi tatap muka yang dilakukan tiga atau lebih individu guna memperoleh maksud atau tujuan yang dikehendaki seperti berbagai informasi, pemeliharaan diri atau pemecahan masalah sehingga semua anggota dapat menumbuhkan karakteristik pribadi anggota lainnya dengan akurat.”<sup>51</sup>

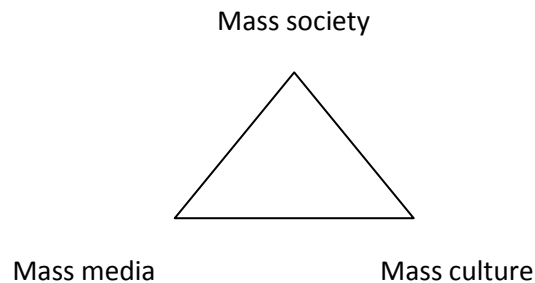
Definisi diatas menjelaskan bahwa komunikasi kelompok mencakup empat elemen, yaitu interaksi tatap muka, jumlah partisipan yang terlibat dalam interaksi yang dilakukan, maksud atau tujuan yang dikehendaki dan kemampuan anggota untuk dapat menumbuhkan karakteristik pribadi anggota lain. Komunikasi kelompok banyak berlangsung pada masyarakat Indonesia, baik komunikasi kelompok keagamaan, etnis dan lain-lain.

**d. Sistem komunikasi massa (*mass communication system*).**

Dapat dipahami bahwa sistem komunikasi Indonesia juga berkembang seiring dengan berkembangnya komunikasi massa yang melibatkan sejumlah khalayak yang tersebar heterogen. Perkembangan media massa, seperti televisi, radio, surat kabar di Indonesia turut membentuk sistem komunikasi di Indonesia. Pesan-pesan pembangunan yang selama ini banyak disebarkan melalui komunikasi antar pribadi maupun komunikasi kelompok perlahan-lahan beralih kepada penyebarannya melalui media massa. Hal tersebut terjadi karena tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk memperoleh informasi yang lebih luas. Penggunaan media massa digambarkan dalam teori tripel M sebagaimana dijelaskan Hamid Maulana, bahwa ketiganya merupakan unsur yang saling mempengaruhi.

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, h. 91.



Masyarakat massa adalah suatu hubungan atau interaksi individu dengan kelompok begitu juga kelompok dengan kelompok. Teori tripel M memandang media massa merupakan media yang berfungsi sebagai pembagi pesan. Pesan-pesan tersebut mengandung nilai dan norma, ide-ide dan simbol yang mewariskan pikiran, perasaan dan tindakan suatu masyarakat tertentu. Dalam teori tripel M dijelaskan bahwa masyarakat massa melahirkan budaya massa dan budaya massa melahirkan media massa.<sup>52</sup>

### **3. Faktor-faktor penghambat komunikasi**

Komunikasi yang efektif tidak mudah dilakukan karena banyak hambatan yang merusak berlangsungnya komunikasi. Sebagai sebuah sistem yang saling ketergantungan (*interdependen*) antara unsur yang satu dengan yang lainnya, gangguan komunikasi bisa saja terjadi pada semua elemen atau unsur-unsur yang mendukung terlaksana komunikasi, termasuk unsur pendukung seperti lingkungan. Faktor

---

<sup>52</sup> Hamid Maulana, *The Passing of Modernity* (New York: Logman Research, 1990), h. 150-151.

penghambat komunikasi yang perlu diperhatikan para komunikator, kalau ingin komunikasinya sukses yaitu gangguan, kepentingan, motivasi terpendam dan prasangka.<sup>53</sup>

Banyak pakar yang memberikan batasan mengenai komunikasi yang efektif. Tubbs dan Moss (2000:9-3) dalam bukunya *Human Communication* memberikan kriteria komunikasi efektif, yaitu bila terjadi pengertian, menimbulkan kesenangan, pengaruh pada sikap, hubungan yang semakin baik, dan perubahan perilaku. Bila dalam proses komunikasi terjadi khalayak merasa tidak mengerti akan apa yang dimaksud komunikator, maka telah terjadi kegagalan proses komunikasi primer (*primary breakdown in communication*). Bila setelah proses komunikasi terjadi hubungan semakin renggang, maka telah terjadi kegagalan sekunder dalam proses komunikasi (*secondary breakdown in communication*). Komunikasi efektif bisa diartikan terjadi bila ada kesamaan antara kerangka berfikir (*frame of reference*) dan bidang pengalaman (*field of experience*) antara komunikator dengan komunikan.<sup>54</sup>

Untuk dapat menciptakan komunikasi yang efektif maka harus dilakukan persiapan-persiapan secara matang terhadap seluruh komponen proses komunikasi, yaitu komunikator, pesan, saluran komunikasi, komunikan, efek, umpan balik (*feedback*) bahkan faktor gangguan (*noise*) yang mungkin terjadi. Dengan kata lain proses komunikasi yang akan dilakukan harus didahului dengan upaya pemeriksaan terhadap pertanyaan “*Who says what in which channel to whom with what effect*” (siapa

---

<sup>53</sup> Onong Uchjana Effendi, *Ilmu*, h. 45-49. Berdasarkan konteks situasional hambatan komunikasi dibagi kepada hambatan sosiologis, antropologis dan psikologis. Hambatan semantis, hambatan mekanis dan hambatan ekologis. Lihat dalam Onong Uchjana effendi, *Dinamika*, h. 11-16.

<sup>54</sup> Rahmat Kriyantono, *Riset Komunikasi*, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 4.

komunikator, apa pesannya, melalui media apa, sasarannya siapa, dan bagaimana efeknya pada sasaran). Dan itu merupakan komponen-komponen komunikasi.<sup>55</sup>

a. Gangguan

Menurut sifatnya, ada dua macam gangguan yang sering dalam proses terlaksananya komunikasi efektif, yaitu gangguan mekanik dan gangguan semantik. Gangguan mekanik ialah gangguan yang disebabkan oleh saluran komunikasi yang bersifat fisik. Contohnya, gangguan suara pada radio, gangguan gambar pada televisi, ketidakjelasan huruf, dan sebagainya pada surat kabar. Sedangkan gangguan semantik, yaitu gangguan pada pesan yang dapat merusak arti karena kesalahan dalam menggunakan bahasa.

Shanon dan weaver (1949) menjelaskan bahwa gangguan komunikasi bisa terjadi jika terdapat intervensi yang mengganggu salah satu elemen komunikasi, sehingga proses komunikasi tidak berlangsung secara efektif. Sebagaimana dijelaskan Hafied Cangara, gangguan atau rintangan komunikasi dibedakan kepada tujuh macam, yaitu:

1. Gangguan teknis.
2. Gangguan Semantik.
3. Gangguan Psikologis.
4. Rintangan fisik atau organik.
5. Rintangan status.
6. Rintangan kerangka berfikir.
7. Rintangan budaya.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, h. 4.

b. Kepentingan

Biasanya seseorang akan memperhatikan pesan yang ada kaitannya dengan dirinya. Dengan demikian seseorang menjadi selektif dalam menanggapi sebuah pesan. Bahkan tidak hanya itu, pesan yang diperhatikan adalah pesan yang sesuai dengan perasaan, pikiran dan tingkah laku. Di luar itu akan bertentangan dengan kepentingan.

c. Motivasi terpendam

Motivasi akan mendorong seseorang berbuat sesuatu yang sesuai benar dengan keinginan, kebutuhan dan kekurangannya. Semakin sesuai komunikasi dengan motivasi seseorang, kemungkinan besar komunikasi juga akan semakin besar. Sebaliknya, komunikasi akan mengabaikan komunikasi ketika tidak sesuai dengan motivasinya.

d. Prasangka

Prasangka merupakan salah satu faktor penghambat komunikasi. Orang berprasangka, belum apa-apa sudah bersikap menentang komunikator dan ia tidak akan menggunakan pikirannya secara rasional. Akibatnya, komunikasi tidak berjalan secara efektif.

## **B. Pendekatan Komunikasi Dalam Pembangunan**

Kebutuhan terhadap *komunikasi* pembangunan, saat ini dirasakan sangat mendesak untuk dipraktekkan dalam pembangunan terutama yang berhubungan dengan perkembangan telekomunikasi (media massa) sebagai media yang paling

---

<sup>56</sup> Cangara, *Pengantar*, h. 145.

efektif dalam menyebarkan ide-ide pembangunan. Hal ini sudah dirasakan jauh sebelum abad globalisasi informasi ini:

Peran komunikasi dalam pembangunan merupakan tema pokok pembicaraan, seminar, diskusi-diskusi para ahli komunikasi, terutama di negara-negara sedang berkembang dalam dua dasa warsa terakhir ini. Apabila kita melihat kembali pada masa 20 tahun yang lalu, maka sarana komunikasi di negara-negara berkembang masih terbatas pada media cetak. Sekarang semua telah berubah. Teknologi komunikasi berkembang semakin pesat, terutama radio dan televisi. Perkembangan televisi menyebabkan “jarak psikologis” mendekatkan “jarak geografis” antar bangsa.<sup>57</sup>

Begitu signifikannya peranan komunikasi dalam mendukung proses terlaksananya pembangunan, maka sejak penghujung tahun 60-an, dikalangan ilmu komunikasi berkembang suatu spesialisasi disiplin ilmu komunikasi pembangunan, yang pada awalnya lebih dikenal dengan *jurnalisme pembangunan, peliputan pembangunan dan komunikasi pertanian, komunikasi penunjang pembangunan*.<sup>58</sup>

Upaya untuk menyampaikan gagasan pembangunan kepada masyarakat diperlukan suatu proses dan strategi komunikasi yang efektif, yaitu sebuah komunikasi yang mampu menyampaikan pesan (*message*) kepada seseorang atau khalayak (masyarakat). Namun untuk mengetahui lebih jauh pendekatan komunikasi yang digunakan dalam pembangunan, terlebih dulu dijelaskan apa yang dimaksud komunikasi pembangunan.

---

<sup>57</sup>Eduard Depari, *Peran Komunikasi Massa Dalam Pembangunan* ( Yogyakarta: UGM Press, 1995), hal. XIII.

<sup>58</sup>Zulkarnen Nasution, *Komunikasi Pembangunan: Pengenalan Teori dan Penerapannya*, cet 3 (Jakarta : RajaGrafindo Persada, 1998), hal. 1.

Diantara upaya untuk merumuskan pengertian komunikasi pembangunan adalah sebagaimana yang disampaikan oleh Quebral dan Gomez (1976) yang mengatakan bahwa komunikasi pembangunan dimaksudkan untuk secara sadar meningkatkan pembangunan manusiawi agar kemiskinan, pengangguran dan ketidakadilan dapat dihapuskan.

Komunikasi yang diutamakan adalah mendidik dan memotivasi masyarakat agar gagasan, sikap, mental serta keterampilan penduduk sebuah negara semakin maju dan berkembang. Dengan demikian, komunikasi pembangunan adalah komunikasi yang dilakukan untuk melaksanakan rencana pembangunan suatu negara.<sup>59</sup>

Berikut ini beberapa Pendekatan komunikasi dalam pembangunan yang disampaikan para pakar :

a. Hedebro (1979).

Hedebro mengidentifikasi tiga aspek pendekatan komunikasi dalam pembangunan, yaitu: pertama, bagaimana media massa dapat menyumbang ide dalam upaya pembangunan. Hal ini terkait dengan kebijakan politik dan fungsi-fungsi media. Kedua, Pendekatan yang dilakukan dengan memahami peranan media massa dalam pembangunan dan lebih spesifik lagi bagaimana media massa menjadi pendidik yang dapat mengajarkan kepada masyarakat tentang berbagai keterampilan. Ketiga, pendekatan yang berorientasi kepada perubahan yang terjadi pada suatu komunitas lokal atau desa.

Konsentrasinya adalah, bagaimana aktivitas komunikasi dapat dipakai untuk mempromosikan ide-ide baru dan lain-lain.

---

<sup>59</sup>*ibid*



## b.Schramm

Schramm(1964) mempunyai pandangan bahwa untuk merumuskan tugas pokok komunikasi dalam rangka pembangunan nasional, Pendekatan yang dilakukan dapat dengan penggunaan media massa. Sehubungan dengan itu, schramm menjelaskan bahwa media massa berfungsi sebagai; pertama, sumber informasi yang diharapkan dapat menyampaikan informasi secara cepat dan tepat kepada masyarakat. kedua, pembuat keputusan. Dalam hal ini media massa berperan sebagai penunjang munculnya kelompok-kelompok diskusi yang akan memperbincangkan informasi yang disampaikan media dan selanjutnya membuat sebuah keputusan. Ketiga, sebagai pendidik. Dalam hal ini media massa bisa jadi media pendidikan dengan memuat siaran-siaran pendidikan.

Peran media massa dalam pembangunan nasional adalah *agent of social change*. Letak peranannya adalah dalam hal membantu mempercepat proses peralihan masyarakat yang tradisional menjadi masyarakat yang modern. Khususnya peralihan dari kebiasaan-kebiasaan yang menghambat pembangunan kearah sikap yang baru yang tanggap terhadap pembaharuan demi pembangunan.

Kedua pendapat diatas, tampaknya pendekatan yang dilakukan lebih berorientasi pada pendekatan penggunaan media massa dan peranannya dalam pembangunan. Dapat dikatakan kedua Pendekatan yang disampaikan di titik beratkan kepada unsur tehnik komunikasinya. Sebenarnya Pendekatan komunikasi dalam pembangunan dapat di lakukan dengan banyak hal, seperti Pendekatan budaya.

Pemahaman terhadap keberagaman budaya dalam masyarakat, merupakan salah satu dari beberapa cakupan komunikasi sebagai instrument pensosialisasian konsep pembangunan. Secara operasional, pemahaman terhadap budaya akan mempermudah akselerasi pembanguan suatu bangsa. Oleh sebab itu, peran strategi komunikasi lintas budaya perlu untuk dipahami dan diketahui para komunikator pembangunan, karena sering kali budaya berpotensi untuk menghambat pembangunan. Hal demikian bias terjadi karena nilai-nilai budaya yang belum bisa ditinggalkan masyarakat, seperti keyakinan terhadap mitos-mitos dan lain-lain.

Sehubungan dengan itu, melalui komunikasi masalah-masalah budaya yang menghambat pembangunan dapat diatasi dengan menyadarkan masyarakat akan gejala-gejala sampingan yang terjadi sekaligus dalam proses pembangunan. Strategi komunikasi harus melihat pula, bahwa pada umumnya di setiap negara yang berkembang di samping ada komunikasi yang modern, masih juga terdapat sistem komunikasi tradisional. Karena komunikasi pembangunan harus selalu memperhitungkan adanya “*first-step flow*” dan “*second-step flow*” dalam proses komunikasi tersebut.

Pendekatan komunikasi dalam pembangunan dapat juga bercermin kepada faktor-faktor utama dalam Pendekatan komunikasi untuk pembangunan desa yang disampaikan Syed A. Rahim.<sup>60</sup>

- |   |   |
|---|---|
| 1. Kelompok-kelompok ( <i>leading group</i> )<br>Yang meningkatkan pembangunan dan pemrakarsa komunikasi. | a. Para professional<br>b. Kader-kader partai politik                                 |
| 2. Masyarakat desa sebagai pemetik<br>manfaat pembangunan   | a. Kelompok-kelompok keluarga yang berpangreh<br>b. Lembaga social di daerah pedesaan |
| 3. Saluran komunikasi   | a. Mass media<br>b. Komunikasi antarpribadi   |
| 4. Pesan komunikasi   | a. Ideologis<br>b. Informatoris.  |

<sup>60</sup> Syed A. Rahim, *Prinsip-prinsip Komunikasi Pembangunan*, (Bandung: Alfabeta, 1979), h. 105.

### C. Unsur-Unsur dan Tujuan Komunikasi

Berbicara tentang unsur-unsur komunikasi, tentu tidak terlepas dari komunikator, komunikan, pesan, dan tujuan berkomunikasi.

Pada komunikasi harus ada sedikitnya dua pihak, yaitu pengirim atau pemberi informasi di satu pihak dan penerima informasi di lain pihak. Tetapi jika berbicara mengenai unsur yang mesti ada, maka selain kedua aktor pelaku komunikasi (komunikator dan komunikan) harus ada pesan yang disampaikan.<sup>61</sup> Pesan yang disampaikan atau yang digunakan itu ada berbagai jenis misalnya berbentuk suara, simbol, vibrasi, tekanan, denyut, dan sebagainya, yang beberapa di antaranya atau kesemuanya bersama merupakan informasi yang dapat ditangkap oleh panca indera penerima.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Onong Uchjana Effendy, *Spektrum Komunikasi* (Bandung: Mandar Maju, 1994), h. 28.

<sup>62</sup> A. A. Gondokusumo, *Komunikasi Penugasan: Bagi Eksekutif, Supervisor dan Karyawan* (Jakarta: Gunung Agung, 1980), h. 1.

Proses komunikasi berlangsung secara psikologis pada diri komunikator dan komunikan dan secara mekanistik yang berlangsung antara komunikator dan komunikan, yaitu ketika komunikator mengirimkan pesannya dengan mulut—kalau lisan—atau tangan—kalau tulisan, -dan sewaktu komunikan menerima pesan komunikasi dengan telinga—kalau lisan—atau dengan mata—jika tulisan atau gambar.

Objek komunikasi yang dimaksudkan dalam tulisan ini sama dengan pihak yang menerima pesan, yakni rekan (*partner*) dalam komunikasi. Pihak yang menerima pesan ini biasa juga disebut sebagai *receiver*<sup>63</sup> atau juga komunikan. *Receiver* menerima pesan melalui indranya terutama telinga dan mata. Pada saat *receiver* menerima kode, tanda, lambang, baik verbal maupun nonverbal, ia akan membuka pintu khazanah ingatan (*memory*) dalam benaknya. Kumpulan ingatan itu merupakan akumulasi warisan budaya, asuhan, pendidikan, lingkungan, prasangka, dan biasanya. Jika tidak terganggu oleh gangguan-gangguan komunikasi, berdasarkan bank ingatannya itu, *receiver* dapat menafsirkan dan menerjemahkan pesan yang diterimanya.

Dari hasil penafsiran dan penerjemahan pesan itu, pengertian pemberi pesan (komunikator) dengan *receiver* dapat sama, berbeda sedikit atau banyak. Jika sama, maka penafsiran atau penerjemahan *receiver* benar, dan maksud pengirim (komunikator) tercapai. Jika salah sedikit, maka penafsiran atau penerjemahan salah sedikit, dan maksud pengirim tercapai meski tidak sepenuhnya. Jika berbeda, maka penafsiran atau penerjemahan terhadap pesan yang disampaikan salah, dan maksud pengirim pesan tidak tercapai. Jika perbedaan besar, maka kesalahan besar dan maksud pengirim sangat jauh dari pencapaiannya.<sup>64</sup> Tercapai atau tidaknya maksud pengirim pesan kepada penerima pesan akan sangat berpengaruh terhadap keberlangsungan komunikasi di antara mereka.

---

<sup>63</sup> Agus M. Hardjana, *Komunikasi Intrapersonal & Interpersonal* (Yogyakarta: Kanisius, 2003), h. 17.

<sup>64</sup> *Ibid*, h. 18.

Tentu saja jika maksud tercapai, ada kesamaan persepsi di antara mereka akan memperlancar proses komunikasi mereka. Sedangkan jika terjadi perbedaan persepsi di antara mereka, maka respon akan sangat sulit didapati yang berakibat terhadap terganggunya proses komunikasi.

Dalam teori dari David Krech tentang proses sosialisasi pesan-pesan komunikasi disebutkan: “*communication—the interchange of meanings among people occurs mainly through language and its possible to the degree to which individuals have common cognitions, wants and attitudes*”. Dari teori ini dipahami bahwa dalam proses komunikasi yang terkait dengan pesan melibatkan dua faktor, yaitu faktor bahasa dan faktor kesamaan-kesamaan individual pada aspek-aspek kognisi, kehendak dan sikap. Pada proses perumusan pesan-pesan komunikasi, Krech juga menghendaki pesan-pesan komunikasi pada umumnya dirumuskan berdasarkan pertimbangan konteks verbal dan konteks non-verbal, karena keduanya mempengaruhi proses pemahaman terhadap simbol-simbol yang digunakan.<sup>65</sup>

Tujuan komunikasi lebih jauh dari pada sekedar menyampaikan informasi (tugas) belaka. Komunikasi tidak akan berhasil apabila informasi yang dikomunikasikan oleh pihak pertama tidak dapat ditangkap dan dipahami oleh pihak kedua atau paham yang diperoleh pihak kedua tidak sesuai dengan paham yang disampaikan kepadanya. Tetapi komunikasi akan berhasil—terutama di dunia kerja—apabila hasil kerja pihak kedua itu mencerminkan penerapan informasi yang diperolehnya. Kesesuaian paham dalam hal ini penting sekali.<sup>66</sup> Dengan demikian, komunikasi itu—paling tidak—

---

<sup>65</sup> Cik Hasan Bisri & Eva Rufaidah (Editor), *Model Penelitian Agama dan Dinamika Sosial: Himpunan Rencana Penelitian* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), h. 56-57.

<sup>66</sup> Gondokusumo, *Komunikasi Penugasan*, h. 2-3.

memiliki 3 (tiga) fungsi utama, yaitu antara komunikator dengan komunikan harus ada saling pengertian (*self—other—understanding*), komunikasi itu harus bisa membentuk suatu hubungan yang berarti (*establish meaningful relationships*), dan komunikasi itu berfungsi untuk menguji serta mengubah sikap dan prilaku (*examine and change attitude and behaviours*).<sup>67</sup>

Jika disimpulkan dari pendapat Arnold, Bowers dan John Naisbitt<sup>68</sup> ada empat tujuan atau motif komunikasi yang perlu dikemukakan di sini. Motif atau tujuan ini tidak perlu dikemukakan secara sadar, juga tidak perlu mereka yang terlibat menyepakati tujuan komunikasi mereka. Tujuan dapat disadari ataupun tidak, dapat dikenali ataupun tidak. Selanjutnya, meskipun teknologi komunikasi berubah dengan cepat dan drastis (kita mengirimkan surat elektronika, bekerja dengan komputer, misalnya) tujuan komunikasi pada dasarnya tetap sama, bagaimanapun hebatnya revolusi elektronika dan revolusi-revolusi lain yang akan datang.

Alo Liliweri<sup>69</sup> menyederhanakan fungsi komunikasi menjadi dua bagian, yaitu: 1) fungsi pribadi, yang terdiri dari menyatakan identitas sosial, menyatakan integrasi sosial, menambah pengetahuan kognitif, dan melepaskan diri/ jalan keluar; 2) fungsi sosial, yang terdiri dari fungsi pengawasan dan menjembatani sesuatu pesan dari si pengirim kepada si penerima (dua pihak), atau kepada pihak selanjutnya (berjenjang).

---

<sup>67</sup> Teri Kwal Gamble & Micael Gamble, *Communication Works* (New York: Random Hosue, 1984), h. 18-19.

<sup>68</sup> Sebagaimana yang dikutip pada Jurnal *SKOLAR* Pasca Sarjana UNP, Volume 2 Nomor 2, 2002.

<sup>69</sup> Alo Liliweri, *Wacana Komunikasi Organisasi* (Bandung: Mandar Maju, 2004), h. 54-55.

Sejalan dengan penjelasan di atas, sebagaimana dikutip banyak penulis dapat dikemukakan analisis 5 unsur menurut Lasswell (1960):<sup>70</sup>

### **1. Who? (siapa/sumber).**

Sumber/komunikator adalah pelaku utama/pihak yang mempunyai kebutuhan untuk berkomunikasi atau yang memulai suatu komunikasi, bisa seorang individu, kelompok, organisasi, maupun suatu negara sebagai komunikator.

Berkaitan dengan pelaku komunikasi, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai faktor-faktor yang mempengaruhinya, yaitu:

1. Kemampuan pihak pertama untuk memahami informasi yang akan dikomunikasikannya dan memahami pula akibat-akibatnya;
2. Kemampuan pihak pertama untuk menyusun informasi itu dalam bahasa yang dapat ditangkap dan dimengerti oleh pihak kedua, dan menyusunnya dalam bentuk yang dapat menimbulkan hanya satu paham (pengertian atau tafsiran);
3. Kemampuan dan kemauan pihak kedua untuk menangkap dan memahami informasi yang disampaikan;
4. Kemampuan dan kemauan pihak kedua untuk mengemukakan pemahannya mengenai apa yang ditangkapnya (dipersepsinya), terutama apabila ada perbedaan antara pemahannya dan informasi yang diterimanya;
5. Kemampuan pihak kedua untuk menyesuaikan pemahannya dengan informasi yang disampaikan itu;

---

<sup>70</sup> Formula Harold D. Lasswell ini sudah banyak dikutip oleh para pemerhati dan penulis tentang komunikasi, seperti Nurudin, *Sistem Komunikasi Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), h. 2-3. Dapat juga dilihat pada <http://organisasi.org/analisis-pengertian-komunikasi-dan-5-lima-unsur-komunikasi-menurut-harold-lasswell>.

6. Kemampuan pihak pertama untuk mengetahui belum tercapainya kesesuaian paham dan kemauannya untuk mengusahakan kesesuaian itu.<sup>71</sup>

## 2. *Says What?* (pesan).

Apa yang akan disampaikan/dikomunikasikan kepada penerima (komunikan), dari sumber (komunikator) atau isi informasi. Merupakan seperangkat simbol verbal/non verbal yang mewakili perasaan, nilai, gagasan/maksud sumber tadi. Ada 3 komponen pesan yaitu makna, symbol untuk menyampaikan makna, dan bentuk/organisasi pesan.

Berkaitan dengan materi komunikasi secara umum ada beberapa hal yang perlu diperhatikan. Dalam teori dari David Krech tentang proses sosialisasi pesan-pesan komunikasi disebutkan: “*communication—the interchange of meanings among people occurs mainly through language and its possible to the degree to which individuals have common cognitions, wants and attitudes*”. Dari teori ini dipahami bahwa dalam proses komunikasi yang terkait dengan pesan melibatkan dua faktor, yaitu faktor bahasa dan faktor kesamaan-kesamaan individual pada aspek-aspek kognisi, kehendak dan sikap. Pada proses perumusan pesan-pesan komunikasi, Krech juga menghendaki pesan-pesan komunikasi pada umumnya dirumuskan berdasarkan pertimbangan konteks verbal dan konteks non-verbal, karena keduanya mempengaruhi proses pemahaman terhadap simbol-simbol yang digunakan.<sup>72</sup>

Sejalan dengan hal di atas, Melvin L. DeFleur menggambarkan 3 faktor yang berpengaruh terhadap situasi berkomunikasi. *Pertama*, faktor lingkungan fisik (*physical*

---

<sup>71</sup> Gondokusumo, *Komunikasi Penugasan*, h. 5.

<sup>72</sup> Asep Saeful Muhtadi, “Dinamika Komunikasi Nahdhatul Ulama: Studi atas Pembaharuan Politik Nahdhatul Ulama dan Proses Sosialisasinya antara Tahun 1970-1990-an”, dalam Cik Hasan Bisri & Eva Rufaidah, *Model Penelitian Agama dan Dinamika Sosial: Himpunan Rencana Penelitian* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), h. 56-57.



*surroundings*), yaitu lingkungan di mana komunikasi itu berlangsung dengan menekankan pada aspek *what* dan *how* pesan-pesan komunikasi itu dipertukarkan. *Kedua*, faktor situasi sosio-kultural (*socio-cultural situation*), yaitu bahwa komunikasi merupakan bagian dari situasi sosial yang di dalamnya terkandung makna kultural. *Ketiga*, faktor hubungan sosial (*social relationships*), yaitu bahwa status hubungan antarpelaku komunikasi sangat berpengaruh, baik terhadap isi pesan itu sendiri ataupun terhadap bagaimana pesan-pesan itu dikirim dan diterima.<sup>73</sup>

### **3. In Which Channel? (saluran/media).**

Wahana/alat untuk menyampaikan pesan dari komunikator (sumber) kepada komunikan (penerima) baik secara langsung (tatap muka), maupun tidak langsung (melalui media cetak/elektronik dan lain-lain). Setelah suatu pesan dikemas, maka ia dapat disampaikan melalui saluran (*channel*) atau media. Pengirim dapat memilih media lisan (*oral*), tertulis (*written*), atau elektronik (*electronic*).

Pesan yang disampaikan melalui media lisan dapat dilaksanakan dengan menyampaikan sendiri (*in person*), melalui telepon, mesin dikte atau videotape. Penerima bisa seorang diri, kelompok besar, atau massa. Keuntungan media lisan antara lain: 1) mendapat tanggapan langsung baik berupa pertanyaan ataupun sekedar permintaan penjelasan; 2) memungkinkan disertai nada atau warna suara, gerak-gerik tubuh, atau raut wajah; 3) dapat dilakukan dengan cepat.<sup>74</sup>

Pesan yang disampaikan secara tertulis dapat disampaikan melalui surat, memo, laporan, *hand-out*, selebaran, catatan, poster, gambar, grafik, dan sebagainya. Keuntungan media tertulis antara lain: 1) ada catatannya sehingga data dan informasi tetap utuh tidak

---

<sup>73</sup> *Ibid*, h. 59.

<sup>74</sup> Hardjana, *Komunikasi Intrapersonal*, h. 15.

dapat berkurang atau bertambah seperti informasi lisan; 2) memberi waktu untuk dipelajari isinya, cara penyusunannya, dan rumusan kata-katanya.<sup>75</sup>

Pesan yang disampaikan secara elektronik dilakukan melalui faksimili, e-mail, radio, maupun televisi. Keuntungan dari media elektronik antara lain: 1) prosesnya cepat; 2) data dapat disimpan. Jadi, pesan dapat dikirim melalui berbagai media dan media itu dapat dikombinasikan. Misalnya, pesan tertulis dijelaskan secara lisan. Pesan elektronik disusul dengan pesan tertulis. Karena itu, pesan dapat diterima dengan semua indra kita.<sup>76</sup>

Dalam proses komunikasi, media merupakan tempat saluran yang dilalui oleh pesan/symbol yang dikirim. Manusia dapat mengirimkan pesan tertulis, misalnya dengan surat, telegram, faksimili. Juga media massa (cetak) seperti majalah, surat kabar, dan buku. Media massa elektronik, seperti radio, televisi, video, film, dan sebagainya. Kadang-kadang pesan-pesan itu juga dikirim tidak melalui media, misalnya dalam komunikasi tatap muka. Para ilmuwan psikologi komunikasi menyepakati 2 tipe saluran (media): 1) *sensory channel* atau saluran sensoris, yakni saluran yang memindahkan pesan sehingga akan ditangkap oleh lima indera, yaitu mata, telinga, tangan, hidung, dan lidah. Lima saluran sensoris itu adalah cahaya, bunyi, perabaan, pembauan, dan rasa; 2) *institutionalized mean* atau saluran yang sudah sangat dikenal dan digunakan manusia, misalnya percakapan tatap muka, material cetakan dan media elektronik.<sup>77</sup> Perlu diingat bahwa setiap saluran institusional memerlukan dukungan satu atau lebih saluran sensoris untuk memperlancar pertukaran pesan dari pengirim kepada penerima.

#### **4. To Whom? (untuk siapa/ penerima).**

---

<sup>75</sup> *Ibid*, h. 16.

<sup>76</sup> *Ibid*.

<sup>77</sup> Alo Liliweri, *Wacana Komunikasi Organisasi* (Bandung: Mandar Maju, 2004), h. 52.

Orang/ kelompok/ organisasi/ suatu negara yang menerima pesan dari sumber. Disebut tujuan (*destination*) /pendengar (*listener*) /khalayak (*audience*) /komunikator/ penafsir/ penyandi balik (*decoder*).

Obyek komunikasi yang dimaksudkan dalam tulisan ini sama dengan pihak yang menerima pesan, yakni rekan (*partner*) dalam komunikasi. Pihak yang menerima pesan ini biasa juga disebut sebagai *receiver*<sup>78</sup> atau juga komunikator. *Receiver* menerima pesan melalui indranya terutama telinga dan mata. Pada saat *receiver* menerima kode, tanda, lambang, baik verbal maupun nonverbal, ia akan membuka pintu khazanah ingatan (*memory*) dalam benaknya. Kumpulan ingatan itu merupakan akumulasi warisan budaya, aasuhan, pendidikan, lingkungan, prasangka, dan biasanya. Jika tidak terganggu oleh gangguan-gangguan komunikasi, berdasarkan bank ingatannya itu, *receiver* dapat menafsirkan dan menerjemahkan pesan yang diterimanya.

Dari hasil penafsiran dan penerjemahan pesan itu, pengertian pemberi pesan (komunikator) dengan *receiver* dapat sama, berbeda sedikit atau banyak. Jika sama, maka penafsiran atau penerjemahan receiver benar, dan maksud pengirim (komunikator) tercapai. Jika salah sedikit, maka penafsiran atau penerjemahan salah sedikit, dan maksud pengirim tercapai meski tidak sepenuhnya. Jika berbeda, maka penafsiran atau penerjemahan terhadap pesan yang disampaikan salah, dan maksud pengirim pesan tidak tercapai. Jika perbedaan besar, maka kesalahan besar dan maksud pengirim sangat jauh dari pencapaiannya.<sup>79</sup> Tercapai atau tidaknya maksud pengirim pesan kepada penerima pesan akan sangat berpengaruh terhadap keberlangsungan komunikasi di antara mereka. Tentu saja jika maksud tercapai, ada kesamaan persepsi di antara mereka akan memperlancar proses komunikasi mereka. Sedangkan jika terjadi perbedaan persepsi di

---

<sup>78</sup> Hardjana, *Komunikasi Intrapersonal*, h. 17.

<sup>79</sup> *Ibid*, h. 18.

antara mereka, maka respon akan sangat sulit didapati yang berakibat terhadap terganggunya proses komunikasi.

Di dalam komunikasi *face to face (interpersonal communication)* sangat dibutuhkan respon secara langsung dari penerima pesan. Sebab tanpa respon dari penerima pesan akan sulit untuk melanjutkan komunikasi. Berbeda dengan komunikasi bermedia dalam bentuk massal yang tidak secara langsung dibutuhkan respon atau *feedback*. Ceramah umum atau kampanye di lapangan terbuka, pidato dengan menggunakan saluran televisi atau radio, menulis artikel atau berita di surat kabar, majalah, selebaran, dan sebagainya tidak serta merta mendapatkan respon atau *feedback* dari penerimanya bahkan responnya tidak perlu disampaikan, kemungkinan hanya cukup dengan perubahan pada sikap atau perilaku sesuai keinginan penyampai pesan. Maksudnya, respon tidak dibutuhkan secara langsung pada saat pesan diterima. Komunikasi seperti biasa disebut dengan komunikasi satu arah (*one way communication*).

#### **5. *With What Effect? (dampak/efek).***

Dampak/ efek yang terjadi pada komunikan (penerima) setelah menerima pesan dari sumber, seperti perubahan sikap, bertambahnya pengetahuan, dan lain-lain. Contoh: Komunikasi antara guru dengan muridnya. Guru sebagai komunikator harus memiliki pesan yang jelas yang akan disampaikan kepada murid atau komunikan. Setelah itu guru juga harus menentukan saluran untuk berkomunikasi baik secara langsung (tatap muka) atau tidak langsung (media). Setelah itu guru harus menyesuaikan topik/diri/tema yang sesuai dengan umur si komunikan, juga harus menentukan tujuan komunikasi/maksud dari pesan agar terjadi dampak/*effect* pada diri komunikan sesuai dengan yang diinginkan.

Dalam kehidupan sehari-hari seorang pejabat atau pemimpin pastilah akan sering berhubungan dengan masyarakat. Berkomunikasi dengan orang lain sudah menjadi

bagian dari kehidupannya. Jika dalam berkomunikasi tujuan yang ingin diperoleh adalah untuk menyampaikan informasi dan mencari informasi dari masyarakat, maka apa yang ingin disampaikan atau diminta haruslah dapat dimengerti sehingga komunikasi yang dilaksanakan berlangsung secara efektif, yang dengannya pula tercapailah tujuan komunikasi yang diinginkan.

Menurut Marhaeni Fajar pada hakekatnya komunikasi bertujuan untuk menyampaikan ide, pikiran, perasaan dan lain-lain agar terjadi perubahan, yaitu: (1) perubahan sikap (*attitude change*) baik berupa positif maupun negatif; (2) perubahan pendapat (*opini change*); (3) perubahan perilaku (*behavior change*); (4) perubahan sosial (*social change*).<sup>80</sup>

Wilbur Scramm mengemukakan bahwa tujuan komunikasi dapat dilihat dari dua perspektif kepentingan, *pertama* kepentingan sumber/komunikator, yaitu: (1) memberikan informasi; (2) mendidik; (3) menyenangkan/menghibur dan (4) menganjurkan suatu tindakan/persuasi. *Kedua* kepentingan penerima/komunikan, meliputi: (1) memperoleh dan memahami informasi; (2) mempelajari; (3) menikmati/menghibur dan (4) menerima atau menolak anjuran.<sup>81</sup>

Sendjaya mengemukakan ada empat fungsi komunikasi dalam organisasi yaitu: (1) fungsi informatif, seluruh anggota dalam organisasi berharap dapat informasi yang lebih banyak, lebih baik dan tepat waktu; (2) fungsi *regulatif*; (3) fungsi persuasif dan (4) fungsi *integratif*.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Marhaeni Fajar, *Ilmu Komunikasi: Teori & Praktek* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), h. 60-61.

<sup>81</sup> *Ibid*

<sup>82</sup> Sendjaya, dkk., *Materi Pokok Teori Komunikasi* (Jakarta: Universitas Terbuka, 1994), h.136-137.

Menurut Sunindhia tujuan komunikasi adalah (1) menyampaikan informasi supaya dapat dimengerti; (2) memahami maksud orang lain; (3) supaya gagasan yang disampaikan diterima orang lain; (4) menggerakkan orang lain untuk melakukan sesuatu.<sup>83</sup>

Tujuan komunikasi dalam Islam adalah untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang (si penerima) dengan nilai-nilai Islam yang dinyatakan dalam tindakan-tindakan sebagai respon terhadap informasi yang diterima.<sup>84</sup>

Aspek-aspek yang utama dalam Islam adalah kemampuan dalam mengungkapkan pesan dan kalimat yang baik yang mewarisi nilai-nilai Islam, sebagaimana dijelaskan dalam Alquran Surah Ibrahim/14 ayat 24 yang artinya: "Tidakkah kamu perhatikan bagaimana Allah telah membuat perumpamaan kalimat yang baik seperti pohon yang baik, akarnya teguh dan cabangnya (menjulang) ke langit."<sup>85</sup>

Jadi secara singkat dapat dikatakan bahwa komunikasi itu bertujuan mengharapkan pengertian, dukungan, gagasan dan tindakan. Setiap kali kita bermaksud mengadakan komunikasi maka perlu meneliti apa yang menjadi tujuan yang dikomunikasikan. Tujuan tersebut adalah:

1. Apakah kita ingin menjelaskan sesuatu kepada orang lain. Ini dimaksudkan apakah kita menginginkan supaya orang lain mengerti dan dapat memahami apa yang dimaksudkan.

---

<sup>83</sup> Y. W. Sunindhia, *Kepemimpinan dalam Masyarakat Modern* (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), h. 48.

<sup>84</sup> Hotna Sari, "Hubungan Komunikasi Antar Personal Pimpinan-Bawahan dan Disiplin Kerja dengan Produktivitas Kerja Pegawai di Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan" (Tesis, Program Pascasarjana IAIN Sumatera Utara, 2009), h. 16.

<sup>85</sup> Q.S., Ibrahim/14: 24.

2. Apakah kita ingin supaya orang lain menerima dan mendukung gagasan kita dalam hal ini tentunya cara penyampaian akan berbeda dengan cara yang dilakukan diatas.
3. Apakah kita ingin supaya orang lain mengerjakan sesuatu atau supaya mereka mau bertindak.

Jika disimpulkan dari pendapat Arnold, Bowers dan John Naisbitt<sup>86</sup> ada empat tujuan atau motif komunikasi yang perlu dikemukakan di sini. Motif atau tujuan ini tidak perlu dikemukakan secara sadar, juga tidak perlu mereka yang terlibat menyepakati tujuan komunikasi mereka. Tujuan dapat disadari ataupun tidak, dapat dikenali ataupun tidak. Selanjutnya, meskipun. teknologi komunikasi berubah dengan cepat dan drastis (kita mengirimkan surat elektronika, bekerja dengan komputer, misalnya) tujuan komunikasi pada dasarnya tetap sama, bagaimanapun hebatnya revolusi elektronika dan revolusi-revolusi lain yang akan datang.

*a. Menemukan*

Salah satu tujuan utama komunikasi menyangkut penemuan diri (*personal discovery*). Bila anda berkomunikasi dengan orang lain, anda belajar mengenai diri sendiri selain juga tentang orang lain. Kenyataannya, persepsi-diri anda sebagian besar dihasilkan dari apa yang telah anda pelajari tentang diri sendiri dari orang lain selama komunikasi, khususnya dalam perjumpaan-perjumpaan antarpribadi.

---

<sup>86</sup> Sebagaimana yang dikutip pada Jurnal *SKOLAR* Pasca Sarjana UNP, Volume 2 Nomor 2, 2002

Dengan berbicara tentang diri kita sendiri dengan orang lain kita memperoleh umpan balik yang berharga mengenai perasaan, pemikiran, dan perilaku kita. Dari pertemuan seperti ini kita menyadari, misalnya bahwa perasaan kita ternyata tidak jauh berbeda dengan perasaan orang lain. Pengukuhan positif ini membantu kita merasa "normal."

Cara lain di mana kita melakukan penemuan diri adalah melalui proses perbandingan sosial, melalui perbandingan kemampuan, prestasi, sikap, pendapat, nilai, dan kegagalan kita dengan orang lain. Artinya, kita mengevaluasi diri sendiri sebagian besar dengan cara membanding diri kita dengan orang lain.

Dengan berkomunikasi kita dapat memahami secara lebih baik diri kita sendiri dan diri orang lain yang kita ajak bicara. Tetapi, komunikasi juga memungkinkan kita untuk menemukan dunia luar—dunia yang dipenuhi obyek, peristiwa, dan manusia lain. Sekarang ini, kita mengandalkan beragam media komunikasi untuk mendapatkan informasi tentang hiburan, olah raga, perang, pembangunan ekonomi, masalah kesehatan dan gizi, serta produk-produk baru yang dapat dibeli. Banyak yang kita peroleh dari media ini berinteraksi dengan yang kita peroleh dari interaksi antarpribadi kita. Kita mendapatkan banyak informasi dari media, mendiskusikannya dengan orang lain, dan akhirnya mempelajari atau menyerap bahan-bahan tadi sebagai hasil interaksi kedua sumber ini.

*b. Untuk berhubungan*

Salah satu motivasi kita yang paling kuat adalah berhubungan dengan orang lain (membina dan memelihara hubungan dengan orang lain). Kita ingin merasa dicintai dan disukai, dan kemudian kita juga ingin mencintai dan menyukai orang lain. Kita menghabiskan banyak waktu dan energi komunikasi kita untuk membina dan memelihara



hubungan sosial. Anda berkomunikasi dengan teman dekat di sekolah, di kantor, dan barangkali melalui telepon. Anda berbincang-bincang dengan orang tua, anak-anak, dan saudara anda. Anda berinteraksi dengan mitra kerja.

*c. Untuk meyakinkan*

Media masa ada sebagian besar untuk meyakinkan kita agar mengubah sikap dan perilaku kita. Media dapat hidup karena adanya dana dari iklan, yang diarahkan untuk mendorong kita membeli berbagai produk. Sekarang ini mungkin anda lebih banyak bertindak sebagai konsumen ketimbang sebagai penyampai pesan melalui media, tetapi tidak lama lagi barangkali anda-lah yang akan merancang pesan-pesan itu—bekerja di suatu surat kabar, menjadi editor sebuah majalah, atau bekerja pada biro iklan, pemancar televisi, atau berbagai bidang lain yang berkaitan dengan komunikasi. Tetapi, kita juga menghabiskan banyak waktu untuk melakukan persuasi antarpribadi, baik sebagai sumber maupun sebagai penerima. Dalam pertemuan antarpribadi sehari-hari kita berusaha mengubah sikap dan perilaku orang lain. Kita berusaha mengajak mereka melakukan sesuatu, mencoba cara diet yang baru, membeli produk tertentu, menonton film, membaca buku, rnengambil mata kuliah tertentu, meyakini bahwa sesuatu itu salah atau benar, menyetujui atau mengecam gagasan tertentu, dan sebagainya. Daftar ini bisa sangat panjang. Memang, sedikit saja dari komunikasi antarpribadi kita yang tidak berupaya mengubah sikap atau perilaku.

*d. Untuk bermain*

Kita menggunakan banyak perilaku komunikasi kita untuk bermain dan menghibur diri. Kita mendengarkan pelawak, pembicaraan, musik, dan film sebagian besar untuk hiburan. Demikian pula banyak dari perilaku komunikasi kita dirancang untuk menghibur orang lain (menceritakan lelucon mengutarakan sesuatu yang baru, dan

mengaitkan cerita-cerita yang menarik). Adakalanya hiburan ini merupakan tujuan akhir, tetapi adakalanya ini merupakan cara untuk mengikat perhatian orang lain sehingga kita dapat mencapai tujuan-tujuan lain.

Tentu saja, tujuan komunikasi bukan hanya ini, masih banyak tujuan komunikasi yang lain. Tetapi keempat tujuan yang disebutkan di atas tampaknya merupakan tujuan-tujuan yang utama. Selanjutnya tidak ada tindak komunikasi yang didorong hanya oleh satu faktor; sebab tunggal tampaknya tidak ada dunia ini. Oleh karenanya, setiap komunikasi barangkali didorong oleh kombinasi beberapa tujuan bukan hanya satu tujuan.

Alo Liliweri<sup>87</sup> menyederhanakan fungsi komunikasi menjadi dua bagian, yaitu: 1) fungsi pribadi, yang terdiri dari menyatakan identitas sosial, menyatakan integrasi sosial, menambah pengetahuan kognitif, dan melepaskan diri/ jalan keluar; 2) fungsi sosial, yang terdiri dari fungsi pengawasan dan menjembatani sesuatu pesan dari si pengirim kepada si penerima (dua pihak), atau kepada pihak selanjutnya (berjenjang).

#### **D. Hambatan Komunikasi**

Komunikasi yang efektif tidak mudah dilakukan, karena banyak hambatan yang merusak berlangsungnya komunikasi. Dalam strategi komunikasi yang saling bergantung (*interdependent*) antara unsur yang satu dengan unsur yang lainnya, gangguan strategi komunikasi bisa saja terjadi pada semua elemen atau unsur-unsur yang mendukung terlaksananya strategi komunikasi, termasuk unsur pendukung seperti lingkungan. Menurut Effendy ada beberapa hambatan komunikasi yang perlu

---

<sup>87</sup> Liliweri, *Wacana Komunikasi*, h. 54-55.

diperhatikan oleh komunikator kalau ingin komunikasinya sukses yaitu gangguan, kepentingan, motivasi terpendam dan prasangka.<sup>88</sup>

#### ***a. Gangguan***

Menurut sifatnya, ada dua macam gangguan yang sering terjadi dalam proses terlaksananya komunikasi yang efektif, yaitu gangguan mekanik dan gangguan semantik. Gangguan mekanik ialah gangguan yang disebabkan saluran komunikasi yang bersifat fisik. Contohnya gangguan suara pada radio, gangguan gambar pada televisi, ketidakjelasan huruf, halaman dan sebagainya pada surat kabar. Sedangkan gangguan semantik, yaitu gangguan pada pesan yang dapat merusak arti karena kesalahan dalam menggunakan bahasa.

Shanon dan Weaver (1949) menjelaskan bahwa gangguan komunikasi bisa terjadi jika terdapat *intervensi* yang mengganggu salah satu elemen komunikasi, sehingga proses komunikasi tidak berlangsung secara efektif. Sebagaimana dijelaskan Hafied Cagara, gangguan atau rintangan komunikasi dibedakan kepada tujuh macam, yaitu gangguan teknis, gangguan semantik, gangguan psikologis, rintangan fisik atau organik, rintangan status, gangguan kerangka berpikir, dan rintangan budaya.<sup>89</sup>

#### ***b. Kepentingan***

---

<sup>88</sup> Effendy, *Ilmu, Teori*, h. 45-49. Berdasarkan konteks situasional hambatan komunikasi dibagi kepada hambatan sosiologis, antropologis dan psikologis. Hambatan semantis, hambatan mekanis dan hambatan ekologis. Lihat juga dalam Onong Uchjana Effendy, *Dinamika Komunikasi* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2002), h. 11-16.

<sup>89</sup> Cagara, *Pengantar*, h. 145.

Biasanya seseorang akan memperhatikan pesan yang ada kaitannya dengan dirinya. Dengan demikian seseorang menjadi lebih selektif dalam menanggapi sebuah pesan. Bahkan tidak hanya itu, pesan yang diperhatikan adalah pesan yang sesuai dengan perasaan, pikiran dan tingkah laku. Di luar itu, akan bertentangan dengan kepentingan.

### ***c. Motivasi terpendam***

Motivasi akan mendorong seseorang berbuat sesuatu yang sesuai benar dengan keinginan, kebutuhan dan kekurangannya. Semakin sesuai dengan motivasi seseorang, kemungkinan besar komunikasi juga akan semakin besar. Sebaliknya, komunikasi akan mengabaikan komunikasi ketika tidak sesuai dengan motivasinya.

### ***d. Prasangka***

Prasangka merupakan salah satu faktor penghambat komunikasi. Orang yang berprasangka, belum apa-apa sudah bersikap menentang komunikator sebelum komunikasinya dilaksanakan. Orang yang berprasangka emosinya tidak terkontrol dan ia tidak menggunakan pikirannya secara rasional. Akibatnya, komunikasi tidak berjalan secara efektif.

Pada sisi lain, terjadinya mis-komunikasi dalam proses komunikasi sering juga sebagai akibat dari munculnya atau timbulnya hambatan atau gangguan-gangguan komunikasi yang sifatnya teknis dan personal seseorang (hambatan manusiawi).<sup>90</sup>

### ***1. Hambatan Teknis***

Keterbatasan fasilitas dan peralatan komunikasi. Dari sisi teknologi, semakin berkurang dengan adanya temuan baru dibidang kemajuan teknologi komunikasi dan

---

<sup>90</sup> Secara lebih gamblang dan lengkap dapat diajukan tulisan-tulisan komunikasi seperti Mulyana, *Ilmu Komunikasi*; Effendy, *Ilmu, Teori*; Cangara, *Pengantar*, dan sebagainya.

informasi, sehingga saluran komunikasi dapat diandalkan dan efisien sebagai media komunikasi merupakan hambatan teknis komunikasi.

Menurut *Cruden dan Sherman* dalam bukunya *Personel Management*, 1976, jenis hambatan teknis dari komunikasi :

- Tidak adanya rencana atau prosedur kerja yang jelas;
- Kurangnya informasi atau penjelasan;
- Kurangnya ketrampilan membaca;
- Pemilihan media (saluran) yang kurang tepat;
- Hambatan Semantik

Gangguan semantik menjadi hambatan dalam proses penyampaian pengertian atau *idea* secara efektif. Definisi semantik sebagai studi atas pengertian, yang diungkapkan lewat bahasa.

Kata-kata membantu proses pertukaran timbal balik arti dan pengertian (komunikator dan komunikan), tetapi seringkali proses penafsirannya keliru. Tidak adanya hubungan antara simbol (kata) dan apa yang disimbolkan (arti atau penafsiran), dapat mengakibatkan kata yang dipakai ditafsirkan sangat berbeda dari apa yang dimaksudkan sebenarnya.

Untuk menghindari mis-komunikasi semacam ini, seorang komunikator harus memilih kata-kata yang tepat sesuai dengan karakteristik komunikannya, dan melihat kemungkinan penafsiran terhadap kata-kata yang dipakainya.

## **2. *Hambatan Manusiawi***

Terjadi karena adanya faktor, emosi dan prasangka pribadi, persepsi, kecakapan atau ketidakcakapan, kemampuan atau ketidakmampuan alat-alat panca indera seseorang, dan lain-lain.

Menurut *Cruden* dan *Sherman* :

*a. Hambatan yang berasal dari perbedaan individual manusia.*

Perbedaan persepsi, perbedaan umur, perbedaan keadaan emosi, ketrampilan mendengarkan, perbedaan status, pencairan informasi, penyaringan informasi.

*b. Hambatan yang ditimbulkan oleh iklim psikologis dalam organisasi.*

Suasana iklim kerja dapat mempengaruhi sikap dan perilaku staf dan efektivitas komunikasi organisasi.

Gangguan inilah yang menjadi penghambat dalam proses komunikasi antara pengurus dan nasabah. Gangguan bukan merupakan bagian dari proses komunikasi akan tetapi mempunyai pengaruh dalam proses komunikasi, karena pada setiap situasi hampir selalu ada hal yang mengganggu proses komunikasi tersebut. Gangguan adalah hal yang merintangikan atau menghambat komunikasi sehingga penerima salah menafsirkan pesan yang diterimanya.

Jika dijabarkan lebih lanjut, hambatan dalam proses komunikasi bisa berupa hal-hal berikut:

1. Hambatan dari pengirim pesan, misalnya pesan yang akan disampaikan belum jelas bagi dirinya atau pengirim pesan, hal ini dipengaruhi oleh perasaan atau situasi emosional.

2. Hambatan dalam penyandian atau simbol. Hal ini dapat terjadi karena bahasa yang dipergunakan tidak jelas sehingga mempunyai arti lebih dari satu, simbol yang dipergunakan antara si pengirim dan penerima tidak sama atau bahasa yang dipergunakan terlalu sulit.
3. Hambatan media, adalah hambatan yang terjadi dalam penggunaan media komunikasi.
4. Hambatan dalam bahasa sandi. Hambatan terjadi dalam menafsirkan sandi oleh si penerima.
5. Hambatan dari penerima pesan, misalnya kurangnya perhatian pada saat menerima atau mendengarkan pesan, sikap prasangka tanggapan yang keliru dan tidak mencari informasi lebih lanjut.
6. Hambatan dalam memberikan balikan. Balikan yang diberikan tidak menggambarkan apa adanya akan tetapi memberikan interpretatif, tidak tepat waktu atau tidak jelas dan sebagainya.

#### **E. Konsep Komunikasi Pembangunan**

Secara substansial, **komunikasi pembangunan** berbicara tentang bagaimana komunikasi harus dilakukan, sehingga berperan sebagai penunjang pelaksanaan program-program pembangunan dalam rangka menciptakan perubahan pada suatu **sistem sosial**, yakni **perubahan sosial** (*social changes*).<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Konsep-konsep komunikasi pembangunan, terutama keterkaitannya dengan peranan difusi-inovasi dalam pembangunan menjadi sorotan mendasar dalam karya Everet M. Rogers & F. F. Shoemaker, *Communication of Innovations: A Cross Cultural Approach* (New York: The Free Press, 1987).

Secara teoretis, pembangunan merupakan upaya untuk menciptakan perubahan-perubahan ke arah yang lebih baik, sehingga program-program pembangunan yang dicanangkan senantiasa bersifat ide-ide pembaruan (**inovasi**), baik yang berupa fisik maupun nonfisik. Program pembangunan yang bersifat fisik, misalnya berupa pembangunan infrastruktur, sedangkan program pembangunan yang bersifat nonfisik misalnya pembangunan suprastruktur dan pemberdayaan manusia (sumber daya manusia). Oleh karena itu, proses komunikasi pembangunan selalu ditandai dan dimulai dengan aktivitas **difusi inovasi** yang dilanjutkan dengan aktivitas pembangunan masyarakat (*community development*) dengan tujuan agar pelaksanaan program-program pembangunan tersebut benar-benar berdampak positif terhadap masyarakat yang menjadi sasarannya.

Konsep komunikasi pembangunan dapat dilihat dalam arti yang luas dan terbatas. Dalam arti yang luas, komunikasi pembangunan meliputi peran dan fungsi komunikasi (sebagai suatu aktivitas pertukaran pesan secara timbal-balik) diantara semua pihak yang terlibat dalam usaha pembangunan, terutama antara masyarakat dengan pemerintah, sejak dari proses perencanaan, kemudian pelaksanaan, dan penilaian terhadap pembangunan. Sedang dalam arti yang sempit, komunikasi pembangunan merupakan segala upaya dan cara, serta teknik penyampaian gagasan, dan keterampilan-keterampilan pembangunan yang berasal dari pihak yang memprakarsai pembangunan dan ditujukan kepada masyarakat luas. Kegiatan tersebut bertujuan agar masyarakat yang dituju dapat memahami, menerima, dan berpartisipasi dalam melaksanakan gagasan-gagasan yang disampaikan tadi.



Kedua pengertian tadi merupakan acuan dari konsep komunikasi pembangunan pada umumnya. Sedangkan konsep komunikasi pembangunan khas Indonesia dapat didefinisikan sebagai berikut:<sup>92</sup>

Komunikasi pembangunan adalah proses penyebaran pesan oleh seseorang atau sekelompok orang kepada khalayak guna mengubah sikap, pendapat, dan perilakunya dalam rangka meningkatkan kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah, yang dalam keselarasannya dirasakan secara merata oleh seluruh rakyat.

Agar komunikasi pembangunan lebih berhasil mencapai sasarannya, serta dapat menghindarkan kemungkinan efek-efek yang tidak diinginkan. Kesenjangan efek ditimbulkan oleh kekeliruan cara-cara komunikasi, hal ini bisa diperkecil bila memakai strategi komunikasi pembangunan yang dirumuskan sedemikian rupa, yang mencakup prinsip-prinsip berikut:<sup>93</sup>

- a. Penggunaan pesan yang dirancang secara khusus (*tailored message*) untuk khalayak yang spesifik.
- b. Pendekatan “*ceiling effect*” yaitu dengan mengkomunikasikan pesan-pesan yang bagi golongan yang dituju (katakanlah golongan atas) merupakan redundansi (tidak lagi begitu berguna karena sudah dilampaui mereka atau kecil manfaatnya, namun tetap berfaedah bagi golongan khalayak yang hendak dicapai.
- c. Penggunaan pendekatan “*narrow casting*” atau melokalisir penyampaian pesan bagi kepentingan khalayak .

---

<sup>92</sup> Effendy, *Dinamika*, h. 92.

<sup>93</sup> Zulkarimen Nasution, *Komunikasi Pembangunan: Pengenalan Teori dan Penerapannya* (Jakarta: Rajawali Press, 2004), h. 163-164.

- d. Pemanfaatan saluran tradisional, yaitu berbagai bentuk pertunjukkan rakyat yang sejak lama berfungsi sebagai saluran pesan yang akrab dengan masyarakat setempat.
- e. Pengenalan para pemimpin opini di kalangan lapisan masyarakat yang berkekurangan (*disadvantage*), dan meminta bantuan mereka untuk menolong mengkomunikasikan pesan-pesan pembangunan.
- f. Mengaktifkan keikutsertaan agen-agen perubahan yang berasal dari kalangan masyarakat sendiri sebagai petugas lembaga pembangunan yang beroperasi di kalangan rekan sejawat mereka sendiri.
- g. Diciptakan dan dibina cara-cara atau mekanisme keikutsertaan khalayak (sebagai pelaku-pelaku pembangunan itu sendiri) dalam proses pembangunan, yaitu sejak tahap perencanaan sampai evaluasinya.

Komunikasi memiliki peran dalam pelaksanaan pembangunan. Hedebro sebagaimana dikutip Zulkarinen Nasution mengidentifikasi tiga aspek komunikasi dan pembangunan yang berkaitan dengan tingkat analisisnya, yaitu.<sup>94</sup>

1. Pendekatan yang berfokus pada pembangunan suatu bangsa, dan bagaimana media massa dapat menyumbang dalam upaya tersebut. Di sini, politik dan fungsi-fungsi media massa dalam pengertian yang umum merupakan objek studi, sekaligus masalah-masalah yang menyangkut struktur organisasional dan pemilikan, serta kontrol terhadap media. Untuk studi jenis ini, sekarang digunakan istilah kebijakan komunikasi dan merupakan pendekatan yang paling luas dan bersifat general (umum).
2. Pendekatan yang juga dimaksudkan untuk memahami peranan media massa dalam pembangunan nasional, namun lebih jauh spesifik. Persoalan utama

---

<sup>94</sup> Nasution, *Komunikasi*, h. 95-96.

dalam studi ini adalah bagaimana media dapat dipakai secara efisien, untuk mengajarkan pengetahuan tertentu bagi masyarakat suatu bangsa.

3. Pendekatan yang berorientasi kepada perubahan yang terjadi pada suatu komunitas atau masyarakat lokal atau desa. Studi jenis ini mendalami bagaimana aktivitas komunikasi dapat dipakai untuk mempromosikan penerimaan yang luas akan ide-ide dan produk baru.

#### **F. Difusi-Inovasi**

Tujuan komunikasi adalah tercapainya suatu pemahaman bersama (*mutual understanding*) antara dua atau lebih partisipan komunikasi terhadap suatu pesan (dalam hal ini adalah ide baru) melalui saluran komunikasi tertentu.

Dalam komunikasi inovasi, proses komunikasi antara (misalnya penyuluh dan petani) tidak hanya berhenti jika penyuluh telah menyampaikan inovasi atau jika sasaran telah menerima pesan tentang inovasi yang disampaikan penyuluh. Namun seringkali (seharusnya) komunikasi baru berhenti jika sasaran (petani) telah memberikan tanggapan seperti yang dikehendaki penyuluh yaitu berupa menerima atau menolak inovasi tersebut.

Dalam proses difusi inovasi,<sup>95</sup> komunikasi memiliki peranan penting menuju perubahan sosial sesuai dengan yang dikehendaki. Rogers dan Floyd Shoemaker (1987) menegaskan bahwa “difusi merupakan tipe komunikasi khusus, yaitu mengkomunikasikan inovasi. Ini berarti kajian difusi merupakan bagian kajian komunikasi yang berkaitan dengan gagasan-gagasan baru,

---

<sup>95</sup> Pembahasan tentang difusi inovasi dapat ditelusuri dalam tulisan Nasution, *Komunikasi Pembangunan*.

sedangkan pengkajian komunikasi meliputi semua bentuk pesan”. Jadi jika yang dikomunikasikan bukan produk inovasi, maka kurang lazim disebut sebagai difusi.

Teori difusi inovasi sangat penting dihubungkan dengan penelitian efek komunikasi. Dalam hal ini penekannya adalah efek komunikasi yaitu kemampuan pesan media dan opinion leader untuk menciptakan pengetahuan, ide dan penemuan baru dan membujuk sasaran untuk mengadopsi inovasi tersebut.

Dalam difusi inovasi saluran komunikasi memiliki karakter kelebihan dan kelemahan masing-masing. Oleh karena itu dalam menggunakan saluran komunikasi ini perlu mempertimbangkan berbagai hal. Hasil penelitian Rogers dan Beal (1960) berkaitan dengan saluran komunikasi menunjukkan beberapa prinsip sebagai berikut:

- 1) saluran komunikasi massa relatif lebih penting pada tahap pengetahuan dan saluran antar pribadi (*interpersonal*) relatif lebih penting pada tahap persuasi;
- 2) saluran kosmopolit lebih penting pada tahap pengetahuan dan saluran lokal relatif lebih penting pada tahap persuasi.
- 3) saluran media masa relatif lebih penting dibandingkan dengan saluran antar pribadi bagi adopter awal (*early adopter*) dibandingkan dengan adopter akhir (*late adopter*); dan
- 4) saluran kosmopolit relatif lebih penting dibandingkan dengan saluran lokal bagi bagi adopter awal (*early adopter*) dibandingkan dengan adopter akhir (*late adopter*).

Teori ini dapat dikategorikan ke dalam pengertian peran komunikasi secara luas dalam merubah masyarakat melalui penyebarluasan ide-ide dan hal-hal yang baru. Menurut Rogers dan Shoemaker (1971), studi difusi mengkaji pesan-pesan yang disampaikan itu menyangkut hal-hal yang dianggap baru maka di pihak penerima akan timbul suatu derajat resiko tertentu yang menyebabkan perilaku berbeda pada penerima pesan.

Everett M. Rogers mendefinisikan difusi sebagai proses di mana suatu inovasi dikomunikasikan melalui saluran dalam jangka waktu tertentu di antara para anggota suatu sistem sosial. Difusi adalah suatu jenis khusus komunikasi yang berkaitan dengan penyebaran pesan-pesan sebagai ide baru. Komunikasi didefinisikan sebagai proses dimana para pelakunya menciptakan informasi dan saling bertukar informasi untuk mencapai pengertian bersama. Di dalam pesan itu terdapat ketermasaan (*newness*) yang memberikan ciri khusus kepada difusi yang menyangkut ketidakpastian (*uncertainty*).<sup>96</sup>

Sesuai dengan pemikiran Rogers, dalam proses difusi inovasi terdapat 4 (empat) elemen pokok, yaitu:

1. Inovasi; gagasan, tindakan, atau barang yang dianggap baru oleh seseorang. Dalam hal ini, kebaruan inovasi diukur secara subjektif menurut pandangan individu yang menerimanya. Jika suatu ide dianggap baru oleh seseorang maka ia adalah inovasi untuk orang itu. Konsep 'baru' dalam ide yang inovatif tidak harus baru sama sekali.
2. Saluran komunikasi; alat untuk menyampaikan pesan-pesan inovasi dari sumber kepada penerima. Dalam memilih saluran komunikasi, sumber paling tidak perlu memperhatikan (a) tujuan diadakannya komunikasi dan (b) karakteristik

---

<sup>96</sup> <http://ginotte.multiply.com/journal/item/11>, diunduh pada tanggal 25 Oktober 2010.

penerima. Jika komunikasi dimaksudkan untuk memperkenalkan suatu inovasi kepada khalayak yang banyak dan tersebar luas, maka saluran komunikasi yang lebih tepat, cepat dan efisien, adalah media massa. Tetapi jika komunikasi dimaksudkan untuk mengubah sikap atau perilaku penerima secara personal, maka saluran komunikasi yang paling tepat adalah saluran interpersonal.

3. Jangka waktu; proses keputusan inovasi, dari mulai seseorang mengetahui sampai memutuskan untuk menerima atau menolaknya, dan penguatan terhadap keputusan itu sangat berkaitan dengan dimensi waktu. Paling tidak dimensi waktu terlihat dalam (a) proses pengambilan keputusan inovasi, (b) keinovatifan seseorang: relatif lebih awal atau lebih lambat dalam menerima inovasi, dan (c) kecepatan pengadopsian inovasi dalam sistem sosial.
4. Sistem sosial; kumpulan unit yang berbeda secara fungsional dan terikat dalam kerjasama untuk memecahkan masalah dalam rangka mencapai tujuan bersama.

Pada masyarakat, khususnya di negara berkembang yang sebagian besar adalah masyarakat Islam, penyebarluasan inovasi terjadi terus menerus dari satu tempat ke tempat lain, dari bidang tertentu ke bidang lain. Difusi inovasi sebagai gejala kemasyarakatan yang berlangsung bersamaan dengan perubahan sosial yang terjadi, bahkan menyebabkan suatu hubungan sebab-akibat. Penyebarluasan inovasi menyebabkan masyarakat menjadi berubah, dan perubahan sosial pun merangsang orang untuk menemukan dan menyebarkan hal-hal yang baru.

Masuknya inovasi ke tengah-tengah sistem sosial, khususnya masyarakat Islam, disebabkan terjadinya komunikasi antar anggota suatu masyarakat, antara satu masyarakat dengan masyarakat lain. Dengan demikian komunikasi merupakan faktor yang sangat penting untuk terjadinya perubahan sosial. Melalui saluran-saluran komunikasi terjadi pengenalan, pemahaman, dan penilaian yang kelak akan

menghasilkan penerimaan ataupun penolakan terhadap suatu inovasi. Tetapi perlu diingat bahwa, tidak semua masyarakat dapat menerima begitu saja setiap adanya pembaharuan, diperlukan suatu proses yang kadang-kadang menimbulkan pro dan kontra yang tercermin dalam berbagai sikap dan tanggapan dari anggota masyarakat ketika proses yang dimaksud sedang berlangsung di tengah-tengah mereka.

Dalam proses penyebarluasan inovasi unsur-unsur utama, yaitu :

1. Adanya suatu inovasi.
2. Yang dikomunikasikan melalui saluran tertentu.
3. Dalam suatu jangka waktu tertentu.
4. Di antara para anggota suatu sistem sosial.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa segala sesuatu, baik dalam bentuk ide, cara-cara, ataupun objek yang dioperasikan oleh seseorang sebagai sesuatu yang baru, maka dapat dikatakan sebagai suatu inovasi. Pengertian baru di sini tidaklah semata-mata dalam ukuran waktu sejak ditemukannya atau pertama kali digunakan inovasi tersebut. Dengan kata lain, jika suatu hal dipandang baru bagi seseorang maka hal itu merupakan inovasi. Havelock (1973) menyatakan bahwa, inovasi sebagai segala perubahan yang dirasakan sebagai sesuatu yang baru oleh masyarakat yang mengalaminya.

Selain itu perlu diperhatikan pula bahwa pengertian baru suatu inovasi tidak harus sebagai pengetahuan baru pula, sebab jika suatu inovasi telah diketahui oleh seseorang untuk jangka waktu tertentu, tetapi individu itu belum memutuskan sikap apakah menyukai atau tidak, atau pun belum menyatakan menerima atau menolak, maka baginya hal itu tetap merupakan inovasi. Jadi kebaruan inovasi tercermin dari pengetahuan, sikap, atau pun putusan terhadap inovasi yang bersangkutan. Dengan

demikian bisa saja disebut sebagai inovasi bagi suatu masyarakat, namun tidak lagi dirasakan sebagai hal baru oleh masyarakat lain.

Suatu inovasi biasanya terdiri dari dua komponen, yaitu komponen ide dan komponen objek (aspek material atau produk fisik dari ide). Penerimaan terhadap suatu inovasi yang memiliki dua komponen tersebut, memerlukan adopsi yang berupa tindakan, tetapi untuk inovasi yang hanya mempunyai komponen ide saja, penerimaannya pada hakekatnya perlu merupakan suatu putusan simbolik.

Pandangan masyarakat terhadap penyebaran inovasi memiliki lima atribut yang menandai setiap gagasan atau cara baru, yaitu 1) keuntungan relatif, 2) keserasian, 3) kerumitan, 4) dapat dicobakan, 5) dapat dilihat.

Kelima atribut di atas menentukan bagaimana tingkat penerimaan terhadap suatu inovasi yang didifusikan di tengah-tengah masyarakat. Penerimaan terhadap suatu inovasi oleh suatu masyarakat tidaklah terjadi secara serempak tetapi berbeda-beda sesuai dengan pengetahuannya dan kesiapan menerima hal-hal tersebut.

Rogers dan Schoemaker (1977) telah mengelompokkan masyarakat berdasarkan penerimaan terhadap inovasi yaitu :

1. Inovator, yaitu mereka yang pada dasarnya sudah menyenangi hal-hal yang baru dan sering melakukan percobaan.
2. Penerima dini, yaitu orang-orang yang berpengaruh di sekelilingnya dan merupakan orang-orang yang lebih maju dibandingkan dengan orang-orang disekitarnya.
3. Mayoritas dini, yaitu orang-orang yang menerima suatu inovasi selangkah lebih dahulu dari orang lain.



4. Mayoritas belakangan, yaitu orang-orang yang baru bersedia menerima suatu inovasi apabila menurut penilaiannya semua orang di sekelilingnya sudah menerimanya.
5. Laggards, yaitu lapisan yang paling akhir dalam menerima suatu inovasi.

Dalam penerimaan suatu inovasi biasanya seseorang melalui sejumlah tahapan yang disebut tahapan putusan inovasi, yaitu :

1. Tahapan pengetahuan, dalam tahap ini seseorang sadar dan tahu adanya inovasi.
2. Tahap bujukan, yaitu seseorang sedang mempertimbangkan atau sedang membentuk sikap terhadap inovasi yang telah diketahuinya.
3. Tahap putusan, dalam tahap ini seseorang membuat putusan menerima atau menolak inovasi tersebut.
4. Tahap implementasi, dalam tahap ini seseorang melaksanakan keputusan yang telah dibuatnya.
5. Tahap pemastian, yaitu dimana seseorang memastikan atau mengkonfirmasi putusan yang telah diambilnya itu.

Dalam pengertian terbatas, komunikasi pembangunan merupakan serangkaian usaha mengkomunikasikan program-program pembangunan kepada masyarakat supaya mereka ikut serta dan memperoleh manfaat dari kegiatan pembangunan tersebut. Suatu badan internasional yang menangani masalah ini *Academy for Educational Development* yang berpusat di Washington USA, telah banyak mengembangkan berbagai program komunikasi pembangunan di negara-negara yang sedang berkembang.

Dalam komunikasi pembangunan pada masyarakat Islam yang diutamakan adalah kegiatan mendidik dan memotivasi masyarakat. Tujuannya untuk menanamkan gagasan-gagasan, sikap mental, dan mengajarkan keterampilan yang dibutuhkan oleh suatu negara berkembang. Quebral merumuskan komunikasi pembangunan adalah

komunikasi yang dilakukan untuk melaksanakan rencana pembangunan suatu negara. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa komunikasi pembangunan merupakan suatu inovasi yang diterima oleh masyarakat.

Teori difusi-inovasi memiliki akar sampai ke abad ke 19. Ketika digunakan di dunia ketiga, pembangunan diartikan sebagai perubahan sosial yang berasal dari faktor di luar masyarakat. Secara khusus modernisasi dilihat dalam unit individual. Proses difusi dirumuskan berikut: *inovasi* sebagai ide baru bagi penerima pesan, *dikomunikasikan* melalui *saluran* tertentu, di antara anggota dari suatu *sistem sosial*, dalam jangka *waktu* tertentu. Sebagai bagian dari upaya individu untuk mengevaluasi suatu program, model difusi-inovasi terdiri atas lima tahap: sadar (*awareness*), tertarik (*interest*), mengevaluasi (*evaluation*), mencoba (*trial*), dan mengadopsi (*adoption*). Media massa memiliki pengaruh kuat pada tahap penyadaran (*awareness*), sedangkan komunikasi interpersonal lebih berpengaruh sejak tahap evaluasi.<sup>97</sup>

Inovasi yang paling mudah diadopsi individu memiliki ciri-ciri: keunggulan relatif (*relative advantage*) dari ide lokal, kesesuaian (*compatibility*) yang tinggi dengan nilai lokal dan pengalaman individu, kompleksitas (*complexity*) yang rendah sehingga mudah dipahami, *divisibility* sehingga inovasi mudah dicoba, dan mudah dikomunikasikan (*communicability*) atau didiseminasikan kepada pihak lain. Pada desa-desa yang dekat dari kota, peran pemuka pendapat sangat tinggi. Akan tetapi peranannya lebih rendah pada desa-desa yang jauh dari perkotaan. Namun demikian, difusi inovasi tetap memberikan pelajaran tentang peran komunikasi bagi perubahan masyarakat desa.<sup>98</sup>

Kritik berikutnya dialamatkan kepada riset dan teori difusi inovasi. Riset ternyata banyak mengandung bias terhadap kepentingan sumber, dibandingkan kebutuhan

---

<sup>97</sup> <http://iagusta.blogspot.com/2008/09/kritik-atas-komunikasi-pembangunan-dan.html>

<sup>98</sup> *Ibid.*

informasi yang berkualitas bagi penerima pesan.<sup>99</sup> Teori ini sendiri cenderung memberikan manfaat yang lebih besar kepada pengadopsi yang lebih awal, yang lazimnya ditempati oleh elite lokal. Konsekuensinya teori ini turut menguatkan kesenjangan sosial dan ekonomi lokal. Lebih jauh lagi, muncul kesenjangan ini berimplikasi kepada kesenjangan dalam memperoleh informasi, sehingga kesenjangan sosial dan ekonomi tersebut berkelanjutan.

Lebih jauh dapat dikemukakan bahwa hal-hal yang mendasar tentang penyebaran difusi inovasi pembangunan pada masyarakat Islam terutama terlihat pada arus modernisasi yang begitu kuat. Pada prinsipnya arus komunikasi modernisasi pada masyarakat Islam telah muncul pada zaman Dinasti Turki Utsmani di bawah kepemimpinan Kemal Attaturk. Ide-ide modernisasi bahkan westernisasi yang dimunculkan itu sebagai kelanjutan dari tokoh-tokoh sebelumnya, seperti Ziya Gokalp.<sup>100</sup>

*Zia Gokalp, starting with Durkheim, formulated his own concept of community and society, which he defined as culture group and civilization group. Turkism, according to Gokalp, aimed at synthesis of Turkish nationalism, Islam, and modernization, although its formula was very different from that of the Islamic modernist."*<sup>101</sup>

Perkembangan lebih lanjut, isu dan ide tentang modernisasi dan westernisasi di dunia Islam diperluas ke dalam bentuk-bentuk yang lain, seperti nasionalisme, sekularisme, republikanisme, populisme, etisisme, dan revolusionisme. Tidak sekedar ide yang dicetuskan oleh Kemalisme tersebut,

---

<sup>99</sup> L.R. Beltran, *Premis-premis, Obyek-obyek dan Metode-metode Asing Dalam Penelitian di Amerika Latin*. In: EM Rogers, ed. *Komunikasi dan Pembangunan: M Perspektif Kritis*. Terjemahan dari *Communication and Development* (Jakarta: LP3ES, 1989)

<sup>100</sup> Tulisan Komaruddin Hidayat dalam Budi-Munawar Rahman (ed.), *Kontekstualisasi Doktrin Islam Dalam Sejarah* (Jakarta: Yayasan Paramadina).

<sup>101</sup> Ergun Ozbodun (ed.), *Ataturk, Founder of Modern State*, London, 1981. Juga lihat dalam *Modern Turkey: Continuity and Change*, Opladen, 1984.

belakangan berkembang pula diskursus tentang liberalisme, pluralisme, dan inklusivisme.

Terkait dengan ide-ide inovatif tersebut, para pejuang keIslaman, terutama para ulama ada yang pro, ada yang kontra, dan ada yang memposisikan diri sebagai penyeimbang atau mengambil jalan tengah. Bagi yang mengambil jalan tengah umumnya tidak serta merta menerima maupun menolak ide yang muncul. Tetapi dengan proses penelaahan secara mendalam dan filterisasi mereka akan menerima jika di dalamnya terdapat kemanfaatan yang lebih besar, dan akan menolak jika kemudharatannya justru jauh lebih signifikan. Anggapan bahwa segala sesuatu yang baik darimanapun datangnya tidak salah bila diadopsi, adalah alasan yang bias secara logis diterima banyak kalangan.

### **G. Pembangunan Agama**

Pembangunan pada hakikatnya adalah usaha peningkatan taraf hidup manusia ke tingkat yang lebih sejahtera di masa yang akan datang. Dengan demikian usaha pembangunan mempunyai arti humanisasi, atau usaha memanusiakan manusia. Pembangunan sebagai usaha memanusiakan manusia pada hakikatnya juga merupakan usaha yang mempunyai makna etik, baik dalam tujuan yang akan dicapai maupun cara pelaksanaannya.

Dalam konteks Indonesia, maka etik yang dimaksud adalah Pancasila, sedangkan nilai-nilai Pancasila bersumber dari agama. Dalam kaitan ini, etika agama merupakan pendukung Pancasila. Etika agama merupakan pendukung Pancasila.

Bagi bangsa Indonesia yang filsafat negaranya berdasarnya Pancasila, maka agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa selalu menjadi pandu dan petunjuk bagi tindakan-tindakannya. Nilai-nilai moral dan agama selalu menyinari dan mendasari tindakan-tindakan manusia Indonesia. Oleh sebab itu seluruh

komponen bangsa tanpa terkecuali perlu merumuskan dasar-dasar falsafah bagi hidup dan kehidupan bangsa yang tidak terlepas dari nilai-nilai moral dan agama.

Agama mempunyai arti penting bagi manusia dalam menjawab berbagai macam persoalan. Sehubungan dengan itu, Talcott (1958) menyatakan sebuah aksioma teori fungsional, “segala sesuatu yang tidak berfungsi akan lenyap dengan sendirinya”. Sesuai dengan teori fungsional dari Talcott, dapat dipahami bahwa agama mempunyai fungsi, atau bahkan memerankan sejumlah fungsi karena sejak dulu sampai saat ini agama masih ada. Agama dengan kedekatannya pada sesuatu yang berada di luar jangkauan manusia telah memberikan sumbangan realistik kepada manusia untuk keluar dari berbagai permasalahan.

Agama mempunyai peranan yang cukup besar dalam proses pembangunan suatu bangsa, dan dapat juga menjadi faktor disintegrasi. Horton dan Hunt membedakan fungsi agama menjadi dua macam, yaitu fungsi manifes dan fungsi laten agama berkaitan dengan segi doktrin, ritual, aturan perilaku dalam agama. Emilia Durkheim berpandangan bahwa agama mempunyai fungsi positif bagi integrasi masyarakat, baik pada tingkat mikro maupun makro. Pada tingkat mikro, menurut Durkheim, fungsi agama ialah sebagai sarana komunikasi seseorang dengan Tuhan sehingga orang yang beriman bukan hanya mengetahui kebenarannya yang tidak diketahui.

Agama menempati posisi sentral dalam kehidupan manusia. Agama berfungsi untuk mengingatkan manusia yang mempunyai realitas metafisis sebagai pelupa. Lebih pragmatis lagi, agama berfungsi sebagai petunjuk praktis agar manusia dapat menjalani

hidupnya sesuai dengan kehendak Allah. Agama berfungsi untuk mengatur hubungan dunia manusia pada setiap aspeknya dengan Tuhan, sehingga menjadi kenyataan.

Agama dapat meningkatkan ketaqwaan penganutnya, sebab agama intinya adalah pelembagaan wahyu Tuhan yang memuat berbagai penjelasan tentang kaedah-kaedah dan norma-norma sosial yang mengikat dan harus diikuti secara sadar oleh penganutnya. Dalam hal ini Islam megajarkan bahwa agama adalah berada pada relung terdalam umat manusia, sehingga Islam berbeda dengan agama lainnya yakni pada shalatnya. Untuk menjadi manusia seutuhnya, manusia harus melibatkan agama dalam hidupnya, karena agamalah yang dapat memberikan makna pada kehidupan manusia.

Bila ditelaah fungsi agama yang telah disampaikan diatas, dapat dipahami bahwa secara mendasar agama memuat dasar-dasar ajaran yang dapat mendorong manusia untuk bekerja secara dinamis dalam mencapai kebahagiaan hidup di dunia dan akhirat. Kemampuan daya dorong intern dalam ajaran agama dapat dikatakan sebagai unsure motivator yang menyebabkan seseorang berusaha untuk mencapai suatu harapan yang diinginkan. Berdasarkan hal tersebut, dalam Islam diatur teori keseimbangan (*tawaazun*), yaitu adanya keseimbangan antara lahir dan batin, material dan spiritual, dunia dan akhirat. Agama disini bukan saja sebagai faktor pendorong bagi umatnya untuk mencapai kebahagiaan *ukhrawi* secara berkesinambungan.

Sehubungan dengan itu, kedudukan agama dalam pembangunan Indonesia sangat penting, karena agama tidak hanya sekedar pembina kesusilaan, tetepi juga sebagai pendorong umatnya untuk berperan aktif dalam membangun masyarakat dalam segala bidang, termasuk pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, demi tercapainya kehidupan masyarakat yang tentram, damai, adil dan makmur. Untuk itu, disamping UUD 1945 dan Pancasila, maka agama merupakan sarana yang paling tepat dalam

membina dan membangun manusia seutuhnya. Tentu hal tersebut akan terwujud manakala ajaran agama-agama dipelajari, dipahami dan diamalkan secara benar.

Perubahan di Indonesia sesudah tahun 1998 dilaksanakan dengan cara reformasi. Di Prancis pada dasawarsa terakhir abad ke-18, perubahan dilaksanakan dengan revolusi. Revolusi Prancis meletus tahun 1789. Perubahan dalam revolusi tidak lagi dilaksanakan dalam koridor hukum, tetapi sudah dengan tindak kekerasan, pengrusakan dan pembunuhan berlangsung secara luas, terjadi perombakan sistem sosial dan politik secara drastis dan mendasar. Sebelum revolusi misalnya raja berkuasa mutlak. Masyarakat dikuasai oleh elite agama, elite politik dan elite ekonomi. Dalam reformasi, perubahan dicapai masih dalam aturan main dan koridor hukum.<sup>102</sup>

Ketika Auguste Comte mulai berkarya, revolusi telah berlalu dua dasawarsa lebih. Walau demikian, Comte melihat bahwa negerinya tidak mungkin ditata kembali tanpa “agama”. Mengejutkan memang, karena ia dikenal sebagai seorang ateis. Sebagai Bapak Sosiolog Modern, Comte berfikir keras bagaimana membangun kembali masyarakat Prancis yang tengah demam kebebasan dan tercabik-cabik setelah revolusi. Demam kebebasan (*liberte*) telah menenggelamkan Prancis dalam dilema yang tidak kurang sulitnya dari sebelum revolusi. Mungkin karena beratnya masalah yang dipikirkan, yaitu bagaimana menata kembali Prancis yang anarkis akibat revolusi, Comte tiga kali mengalami sakit saraf (Agus 2003b:71-80). Akhirnya ia meyakini, untuk menata kembali masyarakat yang telah mengidap penyakit disintegrasi serius perlu agama. Agama yang dimaksudkannya adalah agama humanitas atau agama trinitas positif, agama ciptaan dia atau masyarakatnya sendiri, tidak agama wahyu yang ajarannya berasal dari Tuhan. Untuk menjadikan agama ciptaannya it seirama dengan

---

<sup>102</sup> Bustanuddin Agus, *Islam dan Pembangunan*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007), hal. 17-18.

trinitas yang telah dianut oleh bangsanya, dia menyatakan bahwa Tuhan Bapak Yang Agung adalah kemanusiaan, Tuhan Anak adalah bumi dan tanah air. Sedangkan sebagai roh kudusnya adalah langit dan udara. Sosiologi kontemporer menyebut nasionalisme dan berbagai ideologi modern ini adalah agama sekular (Nottingham 1985). Juergensmeyer mengungkap betapa nasionalisme sekular sudah menjadi agama dan berada dalam perlawanan yang berkepanjangan dengan nasionalisme religius (Juergensmeyer 1998: 26-30). Gagasan Comte jelas dalam rangka mendobrak dominasi agama wahyu dan lembaganya.<sup>103</sup>

Kembali ke Indonesia, reformasi Indonesia yang digerakkan sejak tahun 1998 adalah dalam rangka mendobrak diktatorisme sekular Orde Lama dan Orde Baru. Kita tentu salah kaprah kalau meniru agama humanitas Comte, *religion without revelation*-nya Julian Huxley, atau *religion civil*-nya Rousseau, karena latar belakang sejarah yang berbeda. Barat merevolusi lembaga agama wahyu dan bergelar menjadi sekular. Wahyu yang diungkap secara pasti, jelas dan tegas (*qath'i al-tsubut wa al-dilalah*) tidak bisa direlatifkan demikian saja. Dengan merelatifkan segalanya, termasuk keyakinan dasar dalam agama wahyu, esensi agama sudah hilang, atau agamanya sudah bertukar menjadi relativisme. Kehinaan dan kemiskinan akan ditimpakan kepada kaum yang putus pegangan mereka *hablum minallah dan hablum minannas* di mana pun mereka berada (QS. 3:112).<sup>104</sup>

Kita di Indonesia mereformasi kekuasaan sekular yang diktator, seharusnya agama bangsa Indonesia pascareformasi adalah agama wahyu yang tidak diplintir oleh penafsiran sepihak atau lembaga tertentu atas nama agama. Prancis dan Barat memang berhasil “menguasai” alam dan kehidupan dengan agama sekularismenya, tetapi miskin

---

<sup>103</sup> *Ibid.* h.18-19.

<sup>104</sup> *Ibid.* h. 19.



nilai-nilai kehidupan yang berupa ikatan “ke atas” dan “ke samping” sesama manusia. Buku Roger Garaudy yang berjudul *Biographi du Xxéme Siécle. Le Testament Philosophique de Roger Garaudy* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Prof. H.M. Rasjidi dengan judul *Mencari Agama Abad 20*.<sup>105</sup>

Manusia merupakan agen (pelaku) pembangunan yang utama di muka bumi ini. Sebab itu dalam pandangan Islam, manusia adalah merupakan subjek sekaligus objek yang harus di bangun secara totalitas, baik yang bersangkutan dengan pembangunan moral maupun spritualnya. Hal ini sangat erat kaitannya dengan apa yang dikatakan Rasulullah saw. yaitu membangun manusia yang berada dalam lembah kehinaan, kenistaan, dan kebiadaban atau kehancuran total kehidupan spiritual moral dan fisik material. Rasulullah saw. telah melakukan pembangunan manusia dalam bidang akidah, akhlak, ibadah, keluarga, social kemasayarakatan, politik, ekonomi, pendidikan, dan lain-lain. Dengan ajaran Islam, Rasul membangun manusia sehingga tatanan peradaban yang Islami.<sup>106</sup>

Dari pembangunan yang dilakukan Rasulullah saw. dipahami bahwa Islam menempatkan manusia sebagai titik sentral pembangunan. Terkait dengan hal tersebut, Alquran, juga memberikan petunjuk kepada manusia, agar menjadikan pembangunan menjadi sebuah bagian dari proses perubahan (*taghyir*) ke arah yang lebih baik. Tentunya baik yang diharapkan dalam hal ini adalah, adanya keseimbangan antara pembangunan fisik material dan spiritual.

---

<sup>105</sup> *Ibid.* h. 20.

<sup>106</sup> AM. Saefuddin, *et.al.Desekulerisasi Pemikiran: Landasan Islamisasi*, Cet. 2, (Bandung: Mizan, 1990), h. 168-169.



## BAB III

### METODOLOGI PENELITIAN

#### A. Jenis Serta Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan pada penelitian ini adalah penelitian kualitatif atau naturalistik, karena titik fokus penelitian adalah pada observasi dan suasana alamiah (*naturalistic setting*).<sup>107</sup> Dikatakan juga natural, karena pelaksanaan penelitian memang terjadi secara alamiah, sebagaimana situasi normal yang tidak dimanipulasi keadaan dan kondisinya, singkatnya menekankan pada deskripsi secara alami.<sup>108</sup>

Berdasarkan hal di atas, maka pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Sebagaimana menurut Isaac dan Michael yang dikutip Jalaluddin Rahmat, pendekatan deskriptif kualitatif bertujuan untuk melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik populasi tertentu atau bidang tertentu secara faktual dan cermat.<sup>109</sup> Pendekatan ini juga bertujuan untuk mendapatkan uraian mendalam tentang ucapan, tulisan dan tingkah laku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat maupun organisasi dalam *setting* tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang komprehensif.

---

<sup>107</sup> Jalaluddin Rakhmat, *Metode Penelitian Komunikasi Dilengkapi Contoh Analisis Statistik* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1984), h. 25.

<sup>108</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian* (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), h. 11.

<sup>109</sup> Rakhmat, *Metode Penelitian*, h. 22.

Penelitian kualitatif menghasilkan deskripsi/ uraian berupa kata-kata tertulis atau lisan dari perilaku para aktor yang dapat diamati dalam suatu situasi sosial<sup>110</sup>. Dalam konteks ini peneliti berusaha memahami sistem komunikasi pemerintah melalui Musrenbang dalam pembangunan keagamaan di Kabupaten Aceh Utara.

Aktivitas penelitian kualitatif yang akan dilaksanakan ini memiliki ciri-ciri sebagaimana dikemukakan Bogdan dan Biklen yaitu : (1) latar alamiah sebagai sumber data, (2) peneliti adalah instrumen kunci, (3) penelitian kualitatif lebih mementingkan proses dari pada hasil, (d) peneliti dengan pendekatan kualitatif cenderung menganalisis data secara induktif, (e) makna yang dimiliki pelaku yang mendasari tindakan-tindakan mereka merupakan aspek esensial dalam penelitian kualitatif.<sup>111</sup>

Dalam menafsirkan data atas makna perilaku informan maka digunakan penafsiran fenomenologik dengan pola maksud, tujuan dan pemaknaan. Selanjutnya Bogdan dan Biklen berpendapat bahwa: *“Researches in the phenomenogichal mode attempt to understand the meaning of events ordinary people in particular situations”*<sup>112</sup>. Adapun inti dari penelitian kualitatif adalah sampainya temuan peneliti terhadap makna perilaku atau tema budaya yang merupakan alasan seseorang atau kelompok dalam melakukan sesuatu perilaku sesuai latar sosial.

---

<sup>110</sup> Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1995), h. 3.

<sup>111</sup> R.C. Bogdan dan S. K. Biklen, *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods* (Boston: Allyn and Bacon. Inc, 1982), .h. 23.

<sup>112</sup> *Ibid*, h. 29.

## B. Informan Penelitian

Dalam tradisi penelitian kualitatif, penentuan informan kunci (*key informan*) sangat penting. Penentuan informan dilakukan untuk memperoleh data yang valid terhadap objek yang sedang diteliti. Oleh karena itu, orang-orang yang menjadi informan kunci harus diambil dari orang-orang yang dianggap dapat memberikan informasi dan berkaitan langsung dengan fokus penelitian yang sedang dilaksanakan.<sup>113</sup>

Pengambilan informan kunci dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik Sampling Purposif (*Purposive Sampling*). Maksudnya adalah, teknik ini mencakup orang-orang yang diseleksi atas dasar kriteria-kriteria tertentu yang dibuat periset berdasarkan tujuan riset, sedangkan orang-orang yang dalam populasi yang tidak sesuai dengan kriteria tersebut tidak dijadikan sampel.<sup>114</sup> Kriteria tertentu diharapkan memiliki informasi yang akurat.

Berdasarkan argumentasi di atas, maka periset memilih informan: (1) dengan kriteria memiliki wewenang dalam pembahasan musrenbang di Kabupaten Aceh Utara, (2) pernah mengikuti pendidikan serta memahami secara mendalam dan akurat terhadap aturan dan mekanisme musrenbang, (3) mengetahui secara mendalam terhadap pembangunan dalam bidang agama di Kabupaten Aceh Utara.

Informan tersebut adalah ; Bapak kepala Bappeda Aceh Utara, Lembaga Swadaya Masyarakat, Tokoh Masyarakat di Kabupaten Aceh Utara, Serta Ketua Majelis Permusyawaratan (MPU) Kabupaten Aceh Utara yang merangkap juga sebagai tokoh

---

<sup>113</sup> Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), h. 53.

<sup>114</sup> Rachmat Kriyantono, *Riset Komunikasi*, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 156.

agama di Kabupaten Aceh Utara. Serta informan lain yang dianggap berkompeten dalam penelitian ini.

### **C. Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini ada dua macam, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder. *Pertama*, data primer yang digolongkan sebagai data pokok yang meliputi telaah utama dalam penelitian. Data primer dimaksud diperoleh dari informan yang disebutkan di atas, baik melalui interview maupun observasi. Di samping itu, data primer juga bisa didapatkan melalui studi dokumen. *Kedua*, sumber data sekunder yang digolongkan sebagai data pendukung bagi data primer yang diperoleh dari bahan bacaan seperti koran, jurnal, majalah, buku-buku, tulisan pada internet, dan dokumentasi yang dimiliki ketiga lembaga tersebut, dan lembaga lainnya yang dianggap relevan dengan topik yang sedang diteliti.

### **D. Instrumen Pengumpul Data**

Sifat penelitian ini adalah kualitatif, maka pengumpulan data dari lapangan dilakukan secara langsung oleh peneliti. Dengan demikian, untuk menghimpun data dan informasi dari lokasi penelitian, pengumpulan data dapat dibagi kepada 3 (tiga) teknik utama ditambah teknik lainnya sebagai pendukung, yaitu:

1. Interview mendalam (*indepth interview*). Dalam hal ini peneliti mengadakan interview secara intensif terhadap orang-orang yang dijadikan sebagai informan

penelitian sebagai yang telah disebutkan di atas sampai data-data yang diperlukan dapat dikumpulkan. Wawancara terhadap informan sebagai narasumber data dan informasi dilakukan dengan tujuan `penggalan informasi tentang fokus penelitian. Dengan kata lain, keterlibatan yang agak lebih aktif (moderat) yaitu dengan mencoba berpartisipasi dan melibatkan serta berusaha mendekati diri dengan para informan. Wawancara terhadap informan sebagai narasumber data dan informasi dilakukan dengan tujuan penggalan informasi tentang fokus penelitian. Dengan kata lain, wawancara dilakukan untuk mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksikan kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain baik manusia maupun bukan manusia (*triangulasi*); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan<sup>115</sup>. Kemudian peneliti melakukannya dengan mengemukakan pertanyaan-pertanyaan yang telah terstruktur jika dilakukan secara formal dan pertanyaan tidak terstruktur jika dilakukan tidak secara formal dengan informan-informan kunci. Pertanyaan dimaksud untuk mendapatkan data yang berhubungan dengan fokus dan permasalahan penelitian yang sedang diteliti. Dalam kegiatan wawancara unsur-unsur yang menjadi pegangan adalah : (1) Fokus permasalahan itu hasil observasi atau wawancara sebelumnya, (2) Pertanyaan-pertanyaan bersifat terbuka dan

---

<sup>115</sup> Moleong, *Metode Penelitian...*, h. 35.

terstruktur untuk memperdalam, (3) Tanggap terhadap situasi dan kondisi situs tempat wawancara – kesibukan tugas nasasumber, kebosanan, dan variasi jawaban yang bisa mencerminkan unsur emosi, (4) Menciptakan keakraban, (5) Berperilaku *low profile*, merendah. Hasil-hasil wawancara ini dituangkan dalam satu struktur ringkasan. Unsur-unsur yang tercakup dalam ringkasan itu sama seperti ringkasan observasi. Dimulai dari penjelasan identitas, deskripsi situasi atau konteks, identifikasi masalah, deskripsi data, unitisasi, dan ditutup oleh pertanyaan-pertanyaan.

2. Observasi. Data atau informasi yang diperlukan juga dikumpulkan dengan melakukan observasi, yakni melakukan pengamatan langsung pada tempat penelitian baik secara terbuka maupun terselubung. Bogdan dan Taylor mengemukakan bahwa dari pengamatan dibuat catatan lapangan yang harus disusun setelah observasi maupun mengadakan hubungan dengan subjek yang diteliti.<sup>116</sup> Karena catatan lapangan berupa data dari observasi peneliti harus membuat catatan lapangan yang komprehensif sekali. Observasi dilakukan dengan pengamatan langsung dalam situs penelitian, menggunakan konsep “cerobong”<sup>117</sup>. Dimulai dari rentang pengamatan yang bersifat umum (luas), kemudian terfokus pada permasalahan dan penyebabnya. Hasil pengamatan dituangkan ke dalam bentuk catatan. Isi catatan hasil observasi berupa peristiwa-peristiwa rutin, temporal, interaksi dan interpretasinya. Pengamatan lapangan dilakukan langsung dan terus-menerus.

---

<sup>116</sup> Bogdan, *Quality*, h. 123.

<sup>117</sup> J. P. Spradly, *Participant Observation* (New York: Holt Rinehart and Wiston, 1980), h.103.



3. Studi dokumen. Dokumen yang digunakan untuk mendapatkan informasi dalam penelitian ini berupa: pengumuman, instruksi atau aturan-aturan, laporan, keputusan, serta catatan-catatan yang ada hubungannya dengan pembinaan kerukunan umat beragama. Studi dokumentasi ini dituangkan dalam satu ringkasan tertulis. Struktur ringkasan terdiri atas; identitas, deskripsi dokumen, hubungan dokumen terhadap fokus kajian, rangkuman isi dokumen, unitisasi, pertanyaan-pertanyaan untuk penelusuran selanjutnya. Studi dokumentasi ini juga dilakukan dengan melakukan pengabdian lewat foto. Sama dengan kedua teknik sebelumnya, format studi dokumentasi ini juga dimaksudkan untuk memudahkan dalam proses analisis, penarikan dan pengujian kesimpulan, serta membangun keabsahan penelitian.
4. Studi pustaka. Penulis akan melakukan studi pustaka terkait kesesuaiannya dengan topik yang sedang diteliti. Studi pustaka dimaksud adalah data terkait yang ada di koran, jurnal, buku-buku bacaan, dan tulisan pada internet.

#### **E. Teknik Analisa Data**

Dalam penelitian naturalistik kualitatif, tidak ada pilihan lain daripada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama. Alasannya ialah bahwa segala sesuatunya belum mempunyai bentuk yang pasti. Masalah, fokus

penelitian, prosedur penelitian, hipotesis yang digunakan, bahkan hasil yang diharapkan, itu semua tidak dapat ditentukan secara pasti dan jelas sebelumnya. Segala sesuatu masih perlu dikembangkan sepanjang penelitian itu. Dalam keadaan yang serba tak pasti dan jelas itu tidak ada pilihan lain dan hanya peneliti sendiri alat satu-satunya yang dapat menghadapinya. Dalam penelitian naturalistik peneliti sendirilah menjadi instrumen utama yang terjun ke lapangan serta berusaha mengumpulkan informasi.

Untuk itu, seluruh data dikumpulkan dan ditafsirkan oleh peneliti, tetapi dalam kegiatan ini peneliti didukung instrumen sekunder, yaitu : foto, catatan dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian. Sebagai manusia, peneliti menjadi instrumen utama dengan ciri khusus atau kelebihan yaitu : (1) manusia sebagai instrumen, akan lebih peka dan lebih cepat dapat bereaksi terhadap stimulus dari lingkungan yang diperkirakan bermakna ataupun yang kurang bermakna bagi penelitian. Peneliti sebagai instrumen lebih cepat bereaksi dan berinteraksi terhadap banyak faktor dalam situasi yang senantiasa berubah, (2) peneliti sebagai instrumen dapat menyesuaikan diri terhadap berbagai situasi, dan dapat mengumpulkan berbagai jenis data sekaligus, (3) setiap situasi merupakan suatu keseluruhan dan peneliti sebagai instrumen dapat menangkap hampir keseluruhan situasi serta dapat memahami semua seluk beluk situasi, (4) suatu situasi yang melibatkan interaksi manusia, tidak dapat dipahami dengan hanya pengetahuan saja, tetapi peneliti sering membutuhkan perasaan untuk menghayatinya, (5) peneliti sebagai instrumen dapat segera menganalisis data yang diperoleh, sehingga langsung dapat menafsirkan maknanya, untuk selanjutnya dapat segera menentukan arah observasi, (6) peneliti sebagai instrumen dapat mengambil kesimpulan berdasarkan data yang dikumpulkan pada

suatu waktu tertentu dan dapat segera menggunakannya sebagai balikan untuk memperoleh informasi baru dan akhirnya, (7) peneliti sebagai instrumen dapat menerima dan mengolah respon yang menyimpang, bahkan yang bertentangan untuk dipergunakan mempertinggi tingkat kepercayaan dan tingkat pemahaman aspek yang diteliti.

Setelah data diperoleh, maka data tersebut disajikan pada *display data* untuk selanjutnya direduksi<sup>118</sup> agar data yang akan diidentifikasi tidak terlalu banyak bertumpuk yang dengan demikian akan memudahkan peneliti menyimpulkannya untuk kemudian dituangkan dalam hasil penelitian. Selanjutnya data yang diperoleh dari lapangan diklasifikasikan sesuai dengan keperluan agar lebih sistematis dan semakin mudah menginterpretasikannya.

Untuk lebih mempertajam keabsahan data, maka kemudian data dianalisis dengan menggunakan berbagai teknik. Pada dasarnya upaya untuk membuat lebih terpercaya (*credible*) proses, interpretasi dan temuan dalam penelitian ini bisa dilakukan dengan cara : (a) keterikatan yang lama (*prolonged engagement*) peneliti dengan yang diteliti yang dilaksanakan dengan tidak tergesa-gesa sehingga pengumpulan data dan informasi tentang situasi sosial dan fokus penelitian akan diperoleh secara sempurna, (b) ketekunan pengamatan (*persistent observation*) terhadap cara-cara untuk memperoleh informasi yang sah, (c) melakukan triangulasi (*triangulation*), yaitu informasi yang diperoleh dari beberapa sumber diperiksa silang dan antara data wawancara dengan data pengamatan dan dokumen, (d) mendiskusikan dengan teman sejawat yang tidak

---

<sup>118</sup> Mereduksi data merupakan suatu bentuk analisis data yang menajamkan, menonjolkan hal-hal yang penting, mengelompokkan serta membuang data yang dianggap tidak diperlukan. Data yang direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas tentang hasil penelitian.

berperan serta dalam penelitian, sehingga penelitian akan mendapat masukan dari orang lain, (e) analisis kasus negatif (*negative case analysis*) yaitu menganalisis dan mencari kasus atau keadaan yang menyanggah temuan penelitian, sehingga tidak ada lagi bukti yang menolak temuan penelitian, (f) pengujian ketepatan referensi terhadap data temuan dan interpretasi.

Dalam penelitian ini untuk menguji keabsahan data yang diperoleh dilakukan dengan teknik triangulasi, yaitu dengan melakukan “recek” baik terhadap sumber, metode, dan sebagainya yang dianggap perlu dan memungkinkan dilakukan. Teknik triangulasi dilakukan dalam rangka menyeleksi data yang diperoleh sehingga diperoleh data yang teruji keabsahannya. Dan data yang teruji keabsahannya adalah yang akan disajikan sebagai hasil penelitian.

Triangulasi yang banyak dilakukan adalah pengecekan terhadap sumber lainnya. Dalam hal ini triangulasi atau pemeriksaan silang terhadap data yang diperoleh dapat dilakukan dengan membandingkan data wawancara dengan data observasi atau pengkajian dokumen yang terkait topik yang dibahas.

Demikian pula triangulasi dapat dilakukan dengan membandingkan data dari berbagai informan (sumber data) yang terkait dengan data wawancara tentang pandangan, dasar perilaku dan nilai-nilai yang muncul dari sistem komunikasi yang dilaksanakan.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Deskripsi Lokasi Penelitian

##### 1. Sejarah singkat Kabupaten Aceh Utara

Guna mengetahui secara detil proses komunikasi yang dilakukan Pemerintah dalam pembangunan keagamaan di Kabupaten Aceh Utara, maka terlebih dahulu dipaparkan kondisi sosio demografi Kabupaten Aceh Utara. Sebab bagaimanapun, proses komunikasi yang dilakukan pemerintah memiliki korelasi atau hubungan yang kuat dengan keadaan sosial masyarakat, dalam hal efektifitas proses komunikasi yang sedang dilakukan.

Ditinjau kepada aspek geografi dan demografi Kabupaten Aceh Utara, maka letak geografis kabupaten Aceh Utara merupakan wilayah dari propinsi Aceh yang terletak pada garis  $96^{\circ} 40^{\circ}$  -  $97^{\circ} 21^{\circ}$  BT dan  $4^{\circ} 45^{\circ}$  -  $5^{\circ} 18^{\circ}$  LU. Kabupaten yang dijuluki dengan bumi Malikussaleh ini memiliki luas wilayah seluas  $3.296,86 \text{ km}^2$  dan dengan jumlah penduduk 496.021 jiwa penduduk, yang beribukota kabupaten di Lhoksukon dengan batas wilayah sebelah utara berbatasan dengan Kota Lhokseumawe dan Selat Malaka, sebelah selatan selatan berbatasan dengan kabupaten Bener Meriah, sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Aceh Timur dan sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Bireun.<sup>119</sup> Semenjak 5 (lima) tahun terakhir, kabupaten Aceh Utara menjadi tiga wilayah Kabupaten/ Kota, yaitu Kabupaten Aceh Utara dengan 27

---

<sup>119</sup> Data Informasi dan Promosi Kabupaten Aceh Utara, Pada November 2004.

Kecamatan, Kabupaten Bireun 10 kecamatan dan Kota Lhokseumawe dengan 3 kecamatan. Konsekuensi logis Kabupaten Aceh Utara terjadi pengurangan luas, jumlah penduduk dan perubahan letak. Jumlah Kecamatan sebanyak 27 (dua puluh dua) Kecamatan, kemukiman 70 (tujuh puluh) mukim, dan 852 desa atau gampong. Sensus penduduk 2010, jumlah penduduk kabupaten Aceh Utara berjumlah 529.746 jiwa terdiri dari laki-laki 262.202 jiwa dan perempuan 267.645 jiwa atau sebesar 8.29 % dari total penduduk kabupaten Aceh Utara. Sedangkan jumlah penduduk yang paling sedikit berada di Kecamatan Banda Baro, yaitu sebesar 7.366 jiwa atau sebesar 1.39 %. Perkembangan jumlah penduduk di Aceh Utara mengalami peningkatan bila dibandingkan dengan data penduduk tahun 2005 yaitu meningkat sejumlah 36.076 jiwa atau 1,52 %.

## **2. Kondisi Sosial Masyarakat**

Kepadatan penduduk di Aceh Utara pada tahun 2010 sebesar 161 jiwa/km<sup>2</sup>, dengan kepadatan tertinggi berada di kecamatan Dewantara (1100 jiwa/km<sup>2</sup>) dan terendah berada di Kecamatan Geureudong Pase (16 jiwa/ km<sup>2</sup>). Perbedaan kepadatan penduduk umumnya disebabkan pada kecamatan-kecamatan tertentu telah terdapat fasilitas-fasilitas yang lebih lengkap dan memadai serta berada pada jalur lintas pantai utara. Keberadaan fasilitas dan letak strategis dari kecamatan-kecamatan tersebut cukup menarik perhatian masyarakat untuk menetap disana.

Sebagai satu daerah tingkat dua, dalam rangka menjalankan roda pemerintahan, kabupaten ini diharuskan memiliki berbagai kelengkapan struktur pemerintahan, baik itu eksekutif, legislatif serta yudikatif, sehingga sesuai dengan tugas dan fungsinya mampu melaksanakan berbagai program pembangunan sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.

Penduduk di Kabupaten Aceh Utara mayoritas bersuku dan berkebudayaan adat dan istiadat Aceh. Upacara-upacara adat yang masih terpelihara dilingkungan dan desa –desa ataupun gampong diantaranya seperti *khanduri molot* (kenduri untuk merayakan hari kelahiran Muhammad, Rasulullah saw.), *khanduri blang* (acara ritual ketika mau turun ke sawah dan ketika usia tanaman padi sudah melewati dua bulan setelah padi di tanami). Menyangkut dengan seni budaya yang masih berkembang adalah *rapai* (pemukulan gendang/beduk sejenis alat musik rebana yang dibuat dari kulit lembu serta kerbau).

### **3. Kondisi Keberagamaan Masyarakat**

Kabupaten Aceh Utara merupakan kabupaten yang penduduk mayoritas muslim dengan persentase 99 %, serta didukung dengan pemberlakuan undang-undang syari`at Islam sejak tahun 2003 serta mengacu kepada Undang-undang Republik Indonesia, nomor 11 tentang pemerintah Aceh pasal 125 bab XVIII Syariat Islam yang meliputi : 1) Syari`at Islam yang dilaksanakan di Aceh meliputi aqidah, syar`iyah dan akhlak, 2) syari`at Islam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha` (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. Pasal 126 meliputi: 1) setiap pemeluk Islam di Aceh wajib menaati dan mengamalkan Islam, 2) setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syari`at Islam. Pada pasal 127 meliputi: 1) pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/kota atas pelaksanaan syari`at Islam, 2) pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota, menjamin kebebasan, membina kerukunan, menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya, 3) pemerintah, pemerintah

Aceh dan pemerintah kabupaten/kota mengalokasikan dana dan sumber daya lainnya untuk pelaksanaan syariat Islam, 4) pendirian tempat ibadah di Aceh harus mendapat izin dari pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota.

Agama sebagai suatu pandangan hidup berbanding lurus dengan pemahaman keagamaan dan kesadaran beragama masyarakat. Ketentuan agama yang berlaku secara efektif dalam masyarakat tidak akan ada, jika informasi keagamaan tersebut tidak dikomunikasikan dengan baik kepada masyarakat.

Pengkomunikasian informasi keagamaan harus dirancang dengan pola yang lebih interaktif agar umpan balik dari masyarakat dapat di dapat dengan baik, karena dengan usaha itulah kesadaran beragama masyarakat akan timbul. Tentu saja untuk mewujudkan kesadaran bergamama itu tidak hanya dengan sosialisasi atau penyuluhan agama saja, melainkan juga harus dengan pengembangan sarana komunikasi ataupun infrastruktur informasi yang baik dan dapat diakses dengan mudah dan murah oleh masyarakat.

Dari penjelasan diatas, pemerintah Aceh Utara memiliki keharusan untuk membela agama, membangun agama masyarakat dari dua unsur, baik unsur yang berkaitan dengan pembangunan fisik atau pembangun agama yang bersifat nonfisik.

**Tabel 4.1 Jumlah Pemeluk Masing – Masing Agama Menurut Kecamatan**

***Number of Each Religious Followers By Sub Distric – 2010***

No	Kecamatan	Islam	Katholik	Protestan	Hindu	Budha	Total
1	Sawang	32.508	-	-	-	-	32.508
2	Nisam	34.407	-	-	-	-	34.407
3	Nisam Antara	12.017	-	-	-	-	12.017
4	Banda Baro	8.275	-	-	-	-	8.275



5	Kuta Makmur	20.266	-	-	-	-	20.266
6	Simpang Kramat	6.902	-	-	-	-	6.902
7	Syamtalira Bayu	20.732	-	-	-	-	20.732
8	Geurudong Pase	5.021	-	-	-	-	5.021
9	Meurah Mulia	18.300	-	-	-	-	18.300
10	Matang Kuli	34.617	-	-	-	-	34.617
11	Paya Bakong	22.443	-	-	-	-	22.443
12	Pirak Timu	7.515	-	-	-	-	7.515
13	Cot Girek	18.391	-	-	-	-	18.391
14	Tanah Jambo Aye	39.880	-	-	-	-	39.880
15	Langkahan	20.006	-	-	-	-	20.006
16	Seunuddon	23.706	-	-	-	-	23.706
17	Baktiya	32.102	-	-	-	-	32.102
18	Baktiya Barat	17.307	-	-	-	-	17.307
19	Lhoksukon	48.053	20	8	6	-	48.019
20	Tanah Luas	21.943	-	-	-	-	21.943
21	Nibong	12.615	-	-	-	-	12.615
22	Samudera	25.909	-	-	-	-	25.909
23	Syamtalira Aron	15.816	-	-	-	-	15.816
24	Tanah Pasir	27.312	-	-	-	-	27.312
25	Lapang	8.362	-	-	-	-	8.362
26	Muara Batu	24.400	-	-	-	-	24.400
27	Dewantara	47.379	28	17	7	28	47.327
<b>Jumlah</b>		<b>610.124</b>	<b>48</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>610.238</b>

Sumber : Bappeda (Badan Perencanaan Daerah) Kabupaten Aceh Utara

**Tabel 4. 2. Jumlah Fungsionari Agama Islam Menurut Kecamatan**

***Number of Islamic Functionatist by Sub Diatric-2010***

No	Kecamatan	Ulama	Mubaligh	Khatib Mesjid	Imam Masjid	Guru TKN TPA	Da'i
1	Sawang	15	15	29	27	19	9
2	Nisam	16	23	32	30	19	6

3	Nisam Antara	-	-	-	-	-	-
4	Banda Baro	-	20	-	-	-	-
5	Kuta Makmur	20	14	29	24	20	6
6	Simpang Kramat	8	9	15	12	18	3
7	Syamtalira Bayu	8	-	13	19	-	4
8	Geurudong Pase	-	7	-	-	-	-
9	Meurah Mulia	14	13	13	12	23	5
10	Matang Kuli	20	4	42	25	37	7
11	Paya Bakong	4	-	13	18	19	9
12	Pirak Timu	-	9	-	-	-	-
13	Cot Girek	3	9	15	16	30	3
14	Tanah Jambo Aye	9	0	9	16	43	8
15	Langkahan	8	8	21	21	16	6
16	Seunuddon	11	10	13	11	17	3
17	Baktiya	7	5	36	20	25	4
18	Baktiya Barat	9	20	16	15	20	6
19	Lhoksukon	19	10	22	28	79	9
20	Tanah Luas	21	9	14	15	56	7
21	Nibong	2	5	9	11	21	1
22	Samudera	7	12	27	23	27	6
23	Syamtalira Aron	3	8	20	20	23	3
24	Tanah Pasir	20	-	22	12	20	4
25	Lapang	-	-	-	-	-	-
26	Muara Batu	3	6	10	12	20	5
27	Dewantara	12	12	23	13	93	7
<b>Jumlah (2010)</b>		<b>235</b>	<b>236</b>	<b>443</b>	<b>396</b>	<b>657</b>	<b>122</b>

**Sumber :** Bappeda (Badan Perencanaan Daerah) Kabupaten Aceh Utara

Pendidikan memiliki peranan penting dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM). Seperti yang tertuang dalam UUD 1945 alinea 4 serta pada pasal 31 dalam UUD 1945 tentang pendidikan.

Dalam qanun (Perda) Nomor 3 Tahun 2012 pada pasal 3, dayah (pendidikan di pesantren) berfungsi sebagai penyelenggara pendidikan di Aceh Utara sebagai upaya untuk mengembangkan seluruh aspek kepribadian santri/ thalabah dalam rangka mewujudkan masyarakat Aceh Utara yang Islami, bermartabat dan berakhlakul karimah yang sesuai dengan ketentuan dalam aliyah dan al-Hadist, serta dalam bagian kelima tentang hak dan kewajiban pemerintah kabupaten, pasal 11 menyebutkan; 1) Pemerintah kabupaten mengarahkan, membimbing, dan mengawasi dalam penyelenggaraan pendidikan dayah sesuai dengan peraturan yang berlaku, 2) memberikan layanan dan kemudahan pendidikan dayah, menjamin pendidikan dayah yang bermutu, adil dan merata, 3) dapat menyediakan gure (guru) dayah sesuai kebutuhan dayah dan dana untuk penyelenggaraan pendidikan dayah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Selanjutnya pada bab xiii tentang pendanaan pendidikan dayah disebutkan; 1) lembaga pendidikan dayah berhak mendapatkan pendanaan dari APBN, APBA, APBK dan atau sumber lainnya yang sah dan tidak mengikat, 2) pemerintah kabupaten dapat mengalokasikan anggaran pendidikan dayah sesuai dengan kemampuan keuangan daerah, untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan dayah di wilayahnya, 3) alokasi APBK untuk pendidikan dayah sebagaimana dimaksud pada ayat 2 hanya diperuntukkan bagi penyelenggaraan pendidikan pada lembaga pendidikan dayah yang meliputi: a. Kegiatan belajar mengajar; b. Ikramiyah teungku, ustazd, guree dan tenaga administratif lainnya; c. Peningkatan dan pengembangan SDM; d. Pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana; e. pembinaan thalabah/santri; f. Beasiswa thalabah/santri (dalam dan luar negeri); g. Biaya pelaksanaan evaluasi (ujian); h. pengembangan Usaha Ekonomi Produktif (UEP); dan i. Biaya penunjang kegiatan kurikuler dan ekstra kurikuler. 4) pengalokasian dana pendidikan untuk dayah sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dan 3 dilakukan secara proporsional yang ditetapkan dengan qanun APBK setiap tahun

anggaran, 5) Ikramiyah teungku, ustadz, Guree dan tenaga administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat 3 huruf b, merupakan ikramiyah tetap setiap bulan yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan daerah dan ditetapkan dengan keputusan Bupati, 6) kebutuhan lembaga pendidikan dayah disesuaikan dengan tingkat pendidikan dayah.

Berdasarkan kelompok umur pendidikan formal yang terdapat di kabupaten Aceh Utara dibagi atas 4 jenjang pendidikan formal yaitu SD/MI (7-12 tahun), SMP/MTs (13-15 tahun) dan SMA/MA (16-18 tahun), dan perguruan tinggi (19-24 tahun).<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> *Ibid.*

**Tabel 4. 3. Jumlah Sekolah/Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta Menurut Jenjang Pendidikan**

*Number of State and Private School/College According to Education Level By Sub Ditric 2010*

<b>No</b>	<b>Kecamatan</b>	<b>Sekolah</b>	<b>Jumlah</b>
1	Sawang	TK (Taman Kanak-kanak) Sekolah Dasar (SD) Madrasah Ibtidaiyyah (MI) Sekolah Menengah Pertama (SMP) Madrasah Tsanawiyah (MTs.) Sekolah Menengah Atas (SMA) Akademi (Perguruan Tinggi)	13 33 5 6 3 1 -
2	Nisam	TK (Taman Kanak-kanak) Sekolah Dasar (SD) Madrasah Ibtidaiyyah (MI) Sekolah Menengah Pertama (SMP) Madrasah Tsanawiyah (MTs.) Sekolah Menengah Atas (SMA) Akademi (Perguruan Tinggi)	9 12 1 3 3 3 -
3	Nisam Antara	TK (Taman Kanak-kanak) Sekolah Dasar (SD) Madrasah Ibtidaiyyah (MI) Sekolah Menengah Pertama (SMP) Madrasah Tsanawiyah (MTs.) Sekolah Menengah Atas (SMA) Akademi (Perguruan Tinggi)	3 12 - 3 - 1 -
4	Banda Baro	TK (Taman Kanak-kanak) Sekolah Dasar (SD) Madrasah Ibtidaiyyah (MI) Sekolah Menengah Pertama (SMP) Madrasah Tsanawiyah (MTs.) Sekolah Menengah Atas (SMA) Akademi (Perguruan Tinggi)	3 8 1 2 2 - -
5	Kuta Makmur	TK (Taman Kanak-kanak) Sekolah Dasar (SD) Madrasah Ibtidaiyyah (MI) Sekolah Menengah Pertama (SMP) Madrasah Tsanawiyah (MTs.) Sekolah Menengah Atas (SMA) Akademi (Perguruan Tinggi)	3 24 4 5 3 1 -
6	Simpang Kramat	TK (Taman Kanak-kanak) Sekolah Dasar (SD) Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	2 9 1

		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	2
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	3
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	2
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
7	Syamtalira Bayu	TK (Taman Kanak-kanak)	7
		Sekolah Dasar (SD)	11
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	1
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	2
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	2
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	2
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
8	Geurudong Pase	TK (Taman Kanak-kanak)	-
		Sekolah Dasar (SD)	3
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	-
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	3
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	-
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	1
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
9	Murah Mulia	TK (Taman Kanak-kanak)	2
		Sekolah Dasar (SD)	16
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	2
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	3
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	1
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	2
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
10	Matangkuli	TK (Taman Kanak-kanak)	2
		Sekolah Dasar (SD)	11
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	1
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	1
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	1
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	1
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
11	Paya Bakong	TK (Taman Kanak-kanak)	-
		Sekolah Dasar (SD)	9
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	1
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	1
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	1
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	1
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
12	Pirak Timu	TK (Taman Kanak-kanak)	-
		Sekolah Dasar (SD)	5
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	1
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	1
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	1
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	-
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
13	Cot Girek	TK (Taman Kanak-kanak)	7
		Sekolah Dasar (SD)	15

		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	-
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	5
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	-
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	4
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
14	Tanah Jambo Aye	TK (Taman Kanak-kanak)	10
		Sekolah Dasar (SD)	27
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	3
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	6
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	3
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	6
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
15	Langkahan	TK (Taman Kanak-kanak)	2
		Sekolah Dasar (SD)	15
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	1
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	4
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	1
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	2
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
16	Seunuddon	TK (Taman Kanak-kanak)	4
		Sekolah Dasar (SD)	20
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	2
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	3
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	2
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	6
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
17	Baktiya	TK (Taman Kanak-kanak)	10
		Sekolah Dasar (SD)	19
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	1
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	6
		Madrasah Tsanawiyah (MTs.)	2
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	2
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
18	Baktiya Barat	TK (Taman Kanak-kanak)	2
		Sekolah Dasar (SD)	22
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	2
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	2
		Madrasah Tsanawiyah (MTs.)	2
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	3
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
19	Lhoksukon	TK (Taman Kanak-kanak)	13
		Sekolah Dasar (SD)	12
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	2
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	7
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	2
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	3
		Akademi (Perguruan Tinggi)	2
20	Tanah Luas	TK (Taman Kanak-kanak)	3

		Sekolah Dasar (SD)	20
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	1
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	6
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	-
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	2
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
21	Nibong	TK (Taman Kanak-kanak)	2
		Sekolah Dasar (SD)	6
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	2
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	1
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	2
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	-
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
22	Samudera	TK (Taman Kanak-kanak)	2
		Sekolah Dasar (SD)	15
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	2
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	2
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	4
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	1
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
23	Syamtalira Aron	TK (Taman Kanak-kanak)	-
		Sekolah Dasar (SD)	13
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	-
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	4
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	1
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	2
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
24	Tanah Pasir	TK (Taman Kanak-kanak)	-
		Sekolah Dasar (SD)	6
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	-
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	1
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	-
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	1
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
25	Lapang	TK (Taman Kanak-kanak)	-
		Sekolah Dasar (SD)	-
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	-
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	1
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	-
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	-
		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
26	Muara Batu	TK (Taman Kanak-kanak)	1
		Sekolah Dasar (SD)	16
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	1
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	4
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	2
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	3



		Akademi (Perguruan Tinggi)	-
27	Dewantara	TK (Taman Kanak-kanak)	2
		Sekolah Dasar (SD)	23
		Madrasah Ibtidaiyyah (MI)	2
		Sekolah Menengah Pertama (SMP)	8
		Madrasah Tsanawiyah (MTs)	4
		Sekolah Menengah Atas (SMA)	6
		Akademi (Perguruan Tinggi)	1

**Sumber :** Bapeda (Badan Perencanaan Daerah) Kabupaten Aceh Utara

**Tabel 4. 4. Jumlah murid Taman Kanak-kanak Menurut Kecamatan**

<b>No</b>	<b>Kecamatan/ Sub Distric</b>	<b>Laki-laki/ Male</b>	<b>Perempuan/female</b>	<b>Jumlah/total</b>
1	Sawang	296	170	466
2	Nisam	121	113	234
3	Nisam Antara	34	48	82
4	Banda Baru	57	45	102
5	Kuta Makmur	31	30	61
6	Simpang Keramat	47	31	78
7	Syamtalira Bayu	284	310	594
8	Geurudong Pase	-	-	-
9	Murah Mulia	42	33	75
10	Matang Kuli	70	97	167
11	Paya Bakong	-	-	-
12	Pirak Timu	-	-	-
13	Cot Girek	209	-	-
14	Tanah Jambo Aye	217	-	-
15	Langkahan	43	-	-
16	Seunuddon	83	-	-
17	Baktiya	183	-	-
18	Baktiya Barat	39	-	-
19	Lhoksukon	274	-	-
20	Tanah Luas	71	-	-
21	Nibong	-	-	-
22	Samudera	58	-	-
23	Syamtalira Aron	31	-	-
24	Tanah Pasir	-	-	-
25	Lapang	11	-	-
26	Muara Batu	275	-	-
27	Dewantara	407	-	-

**Sumber :** Bapeda (Badan Perencanaan Daerah) Kabupaten Aceh Utara

## **B. Komunikasi Pemerintah Kabupaten Aceh Utara melalui Musrenbang dalam Pembangunan Keagamaan.**

### **1. Jenis komunikasi**

Komunikasi partisipan dalam ilmu komunikasi Islam merupakan, keikutsertaan komponen khalayak dalam komunikasi seluruh masyarakat Islam dalam proses pembangunan.

Konteks serta paradigma dalam pembangunan dewasa ini menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pembangunan. Artinya, pemerintah tidak lagi sebagai *provider* dan pelaksana, melainkan lebih berperan sebagai fasilitator dan katalisator dari dinamika pembangunan, sehingga dari mulai perencanaan hingga pelaksanaan, masyarakat mempunyai hak untuk terlibat dan memberikan masukan dan mengambil keputusan, dalam rangka memenuhi hak-hak dasarnya, salah satunya melalui proses Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan).

Pola pembangunan partisipatif adalah pola pembangunan yang mendudukkan masyarakat, baik secara individu atau kelompok, sebagai pelaku utama dan penentu keputusan dan tindakan pembangunan. Karena kapasitas masyarakat juga sangat beragam, maka pembangunan harus berlandaskan pada:

- 1) Aspirasi Masyarakat (Sesuai dengan kebutuhan masyarakat);
- 2) Kepentingan Masyarakat;
- 3) Kemampuan Masyarakat;
- 4) Upaya atau Kemauan Masyarakat.

Partisipasi diketahui bukan hanya berupa kehadiran masyarakat atau perwakilan masyarakat dalam kegiatan-kegiatan seremonial perencanaan. Kehadiran aktivis LSM atau para petinggi desa dan kecamatan sering digeneralisasi sebagai wujud terciptanya partisipasi. Padahal partisipasi seharusnya berwujud aspirasi, akses dan kontrol, dimana masyarakat dan komponen lain yang terlibat dalam rencana pembangunan dapat menyampaikan kehendak dan kebutuhannya. Dengan kalimat lain, aspirasi berarti bahwa apapun

yang ingin disuarakan oleh masyarakat dapat didengar dan dipahami oleh pemerintah sebagai penanggung jawab perencanaan pembangunan. Atas dasar pemahaman diatas, maka pemerintah daerah dalam hal ini Bappeda, aktivis LSM, Tokoh agama (ulama) serta petinggi desa dapat dijadikan informan.

**Tabel 4. 5 Unsur Informan Penelitian**

<b>No.</b>	<b>Unsur Informan</b>	<b>Keterangan</b>
1.	Bappeda Kabupaten Aceh Utara	Merupakan unsur pemerintah daerah yang memiliki otoritas paling besar dalam proses formulasi kebijakan perencanaan pembangunan.
2.	Lembaga Swadaya Masyarakat	Merupakan pelaku pembangunan yang sering terlibat dalam pemberdayaan masyarakat.
3.	Tokoh Masyarakat	Merupakan pelaku pembangunan yang mewakili masyarakat dalam memperjuangkan aspirasi/usulan terhadap pembangunan.
3.	Tokoh Agama	Merupakan pelaku pembangunan dibidang agama (fisik dan nonfisik) yang mewakili seluruh masyarakat Islam dalam memperjuangkan aspirasi/usulan terhadap

---

pembangunan.

---

Bappeda Kabupaten Aceh Utara merupakan unsur pemerintah daerah yang memiliki kewenangan besar sebagai penanggung jawab dalam proses perencanaan pembangunan di Kabupaten Aceh Utara. Dalam pelaksanaannya, Bappeda melakukan analisis dan merumuskan isu-isu strategis yang berkaitan dengan kondisi pembangunan di Kabupaten Aceh Utara.

Organisasi Kemasyarakatan dalam konteks luas berupa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagaimana seperti yang telah kita pahami bersama bertindak sebagai fasilitator atau memfasilitasi serta berperan dalam pendampingan dan pemberdayaan masyarakat untuk melaksanakan pembangunan Kabupaten Aceh Utara. Organisasi Masyarakat juga berperan mengemukakan pemikiran/konsep hasil kajian untuk dibahas bersama sekaligus menjaga agar rumusan hasil musrenbang tidak keluar dari kesepakatan-kesepakatan yang telah dicapai dan disepakati bersama.

Tokoh Masyarakat merupakan unsur pelaku pembangunan di Kabupaten Aceh Utara yang berperan sebagai salah satu delegasi masyarakat dalam mempertahankan usulan program/kegiatan masyarakat untuk diperjuangkan menjadi prioritas dalam tahap musrenbang.

Tokoh Agama merupakan unsur pelaku pembangunan di Kabupaten Aceh Utara dikalangan para cedekiawan Islam, ulama yang berperan sebagai salah satu delegasi masyarakat dalam mempertahankan usulan program/kegiatan keagamaan untuk diperjuangkan menjadi prioritas dalam tahap musrenbang.

### **1.1.Komposisi Informan Berdasarkan Jenis Kelamin**

**Tabel 4.6 Komposisi Informan Berdasarkan Jenis Kelamin**

No	UNSUR	Laki-Laki	Perempuan	$\Sigma$
1.	Bappeda	3	0	3
2.	Lembaga Swadaya Masyarakat	2	1	3
3.	Tokoh Masyarakat	3	0	3
4.	Tokoh Agama	1	0	1
<b>JUMLAH</b>		<b>9</b>	<b>1</b>	<b>10</b>

Sumber : Data Primer, 2009

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa unsur informan dari Bappeda adalah laki-laki yang menduduki jabatan struktural dan berpengalaman dalam proses perencanaan pembangunan. Informan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) melibatkan anggota laki-laki dan perempuan untuk mengikuti proses musrenbang. Sedangkan informan dari tokoh masyarakat juga didominasi laki-laki. Begitu juga dari tokoh agama, hal ini karena peran dan kebiasaan di kalangan masyarakat yang mempercayai laki-laki sebagai tokoh masyarakat.

## 1.2 Komposisi Informan Berdasarkan Strata Pendidikan

**Tabel 4.7 Komposisi Informan Berdasarkan Strata Pendidikan**

No	UNSUR	PENDIDIKAN								$\Sigma$
		SD	SMP	SMA	DI	DIII	S1	S2	S3	
1.	Bappeda	0	0	0	0	0	1	2	0	3
2.	LSM	0	0	0	0	1	2	0	0	3

3.	Tokoh Masyarakat	0	0	1	0	0	2	0	0	3
4.	Tokoh Agama	0	0	1	0	0	1	0	0	2
<b>Jumlah</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>11</b>

Sumber : Data Primer, 2009

Berdasarkan tabel di atas, unsur informan dari Bappeda memiliki latar pendidikan S1 dan S2, hal ini sangat mendukung dalam proses formulasi kebijakan perencanaan pembangunan. Informan dari unsur LSM memiliki anggota yang berlatar pendidikan DIII dan S1, namun sudah berpengalaman dalam program-program sosial kemasyarakatan, sehingga mampu menganalisis program/kegiatan yang diinginkan masyarakat dalam pembangunan di daerah. Sedangkan informan dari tokoh masyarakat memiliki latar belakang pendidikan SMA dan S1, hal ini sangat mempengaruhi dalam menganalisis usulan program masyarakat, terkait dengan permasalahan teknis dalam draft perencanaan yang diusulkan, namun sangat kritis dalam memperjuangkan aspirasi. Serta informan dari tokoh agama memiliki latar belakang pendidikan SMA dan S1, hal ini sangat mempengaruhi dalam menganalisis program pembangunan agama, yang memiliki perbedaan dari program pembangunan secara umum, yang akan memberikan dampak kepada umat Islam.

### **1.3 Perbandingan Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara dengan Mekanisme Musrenbang Berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor : 640/751/SJ Tanggal 12 Maret 2009 tentang Penyusunan RKPD dan Musrenbang Tahun 2010**

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kerangka dasar otonomi daerah yang salah satunya mengamankan dilaksanakannya perencanaan pembangunan dari bawah secara partisipatif. Payung hukum untuk pelaksanaan musrenbang diatur dalam Undang-Undang

Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, yang secara teknis pelaksanaannya sejauh ini diatur dengan Surat Edaran Menteri yang setiap tahun menerbitkan petunjuk teknis dan tata cara penyelenggaraan Musrenbang.

Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang selanjutnya disingkat Musrenbang adalah forum antar pelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Dalam forum ini, pemerintah dan masyarakat bersama-sama merumuskan dan memutuskan prioritas program yang akan dibiayai. Prosedur mengenai Musrenbang selanjutnya diatur dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 640/751/SJ Tanggal 12 Maret 2009 tentang Penyusunan RKPD dan Musrenbang Tahun 2010.

Berdasarkan Surat Edaran Menteri tersebut, untuk menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang berfungsi sebagai dokumen perencanaan tahunan, Pemerintah Daerah perlu menyelenggarakan forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) secara berjenjang, mulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota hingga tingkat provinsi, termasuk penyelenggaraan Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (Forum SKPD) di tingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota. Pada prinsipnya harus ditanamkan pada masyarakat, bahwa Musrenbang Gampong, Kecamatan, maupun Kabupaten tidaklah dalam upaya membuat Daftar Panjang (*Long-List*) Usulan Kegiatan Pembangunan yang merupakan Daftar Keinginan yang tidak terukur dengan kemampuan pembiayaan.

Dari segi proses, maka nampak bahwa Surat Edaran ini telah melibatkan warga baik sebagai peserta maupun pengambil keputusan. Peran warga dalam proses musrenbang ini sangat penting karena berdasarkan UU No. 25/2004, musrenbang



merupakan sumber utama dokumen perencanaan baik jangka panjang, jangka menengah, maupun tahunan. Sedangkan dokumen perencanaan tahunan merupakan rujukan utama dalam mengalokasikan anggaran. Dengan demikian maka Musrenbang dapat dikatakan sebagai salah satu forum partisipatif bagi warga untuk membicarakan perencanaan dan penganggaran di tingkat daerah.

Mengingat pentingnya Musrenbang dalam Sistem Perencanaan Pembangunan, maka mekanismenya telah diatur secara efektif dan efisien. Mekanisme itu sendiri menyangkut dua hal, yaitu: siapa yang terlibat (siapa pelaku pembangunan/*stakeholders*) dalam Musrenbang dan bagaimana proses (jalannya) Musrenbang, baik di tingkat Gampong (Desa), Kecamatan, maupun Kabupaten.

Mekanisme Musrenbang Kabupaten Berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri, dilaksanakan dengan agenda sebagai berikut :

#### **A. Tahap Persiapan :**

Kepala Bappeda menetapkan Tim Penyelenggara Musrenbang Kabupaten.

Tim Penyelenggara melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a) Mengkompilasi kegiatan prioritas pembangunan dari Forum SKPD dan Musrenbang Kecamatan.
- b) Menyusun jadwal dan agenda Musrenbang.
- c) Mengumumkan secara terbuka jadwal, agenda, dan tempat Musrenbang Kabupaten minimal 7 hari sebelum acara Musrenbang dilakukan, agar peserta bisa segera melakukan pendaftaran dan atau diundang.
- d) Membuka pendaftaran dan atau mengundang calon peserta Musrenbang Kabupaten, balik delegasi dari kecamatan maupun dari Forum SKPD.

- e) Menyiapkan peralatan dan bahan/materi serta notulen untuk Musrenbang Kabupaten.

**B. Tahap Pelaksanaan :**

1. Pemaparan Rancangan RKPD dan kegiatan prioritas pembangunan serta plafon anggaran yang dikeluarkan oleh Bupati oleh Kepala Bappeda.
2. Pemaparan hasil kompilasi kegiatan prioritas pembangunan dari Forum SKPD berikut pendanaannya oleh Ketua Tim Penyelenggara.
3. Verifikasi hasil kompilasi oleh Kepala SKPD, delegasi kecamatan, dan delegasi Forum-SKPD.
4. Pemaparan Kepala SKPD Rancangan Renja-SKPD (terutama SKPD yang mengemban fungsi pelayanan dasar dan yang menjadi prioritas pembangunan Kabupaten), yang meliputi:
  - a) Isu-isu strategis SKPD yang berasal dari Renstra Kabupaten dan Renstra-SKPD/Unit Kerja.
  - b) Tujuan, indikator pencapaian dan kegiatan prioritas pembangunan yang akan dimuat dalam Renja-SKPD.
  - c) Penyampaian perkiraan kemampuan pendanaan terutama dana yang berasal dari APBD Kabupaten, APBD Provinsi, APBN dan sumber dana lainnya.
  - d) Membahas kriteria untuk menentukan kegiatan prioritas pembangunan tahun berikutnya.
  - e) Membagi peserta ke dalam beberapa kelompok berdasarkan fungsi/SKPD.

- f) Menetapkan kegiatan prioritas sesuai dengan besaran plafon anggaran APBD setempat serta yang akan diusulkan untuk dibiayai dari sumber APBD Provinsi, APBN maupun sumber dana lainnya.
- g) Membahas pemutakhiran Rancangan RKPD Kabupaten.
- h) Membahas kebijakan pendukung implementasi program/kegiatan tahun berikutnya.

### **C. Keluaran**

Keluaran dari pelaksanaan Musrenbang Kabupaten adalah kesepakatan tentang rumusan yang menjadi masukan utama untuk memutakhirkan rancangan RKPD dan rancangan Renja-SKPD, yang meliputi:

1. Penetapan arah kebijakan, prioritas pembangunan, dan plafon/pagu dana balik berdasarkan fungsi/SKPD.
2. Daftar kegiatan prioritas yang sudah dipilah berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Kabupaten; APBD Provinsi, APBN, dan sumber dana lainnya.
3. Daftar usulan kebijakan/regulasi pada tingkat pemerintah Kabupaten, Provinsi dan/atau Pusat.
4. Rancangan pendanaan untuk Alokasi Dana Desa.

### **D. Peserta**

Peserta Musrenbang Kabupaten adalah delegasi dari Musrenbang Kecamatan dan delegasi dari Forum SKPD.

### **E. Narasumber**

Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten, DPRD, LSM, Perguruan Tinggi, Perwakilan Bappeda Provinsi, Tim Penyusun RKPD, Tim Penyusun Renja-SKPD Panitia/Tim Anggaran Eksekutif maupun DPRD.

#### **F. Penyampaian Hasil Musrenbang Kabupaten**

Setelah hasil Musrenbang Kabupaten disepakati oleh peserta, maka Pemerintah Kabupaten menyampaikan hasilnya kepada:

1. DPRD setempat.
2. Masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten.
3. Tim Penyusun Program Tahunan Daerah dan RAPBD.
4. Kecamatan.
5. Delegasi dari Musrenbang Kecamatan dan Forum SKPD.

#### **G. Pasca-Musrenbang Kabupaten**

Berbagai hal yang perlu dilakukan balik oleh Pemerintah Daerah pada Pasca-Musrenbang adalah sebagai berikut :

1. Penyusunan RKPD, dengan penjelasan sebagai berikut:
  - a. Bappeda menyediakan informasi kepada masyarakat maupun SKPD tentang hasil akhir RKPD. Bila terdapat perbedaan antara hasil Musrenbang Tahunan Kabupaten dengan RKPD, maka Bappeda memberitahukan alasan-alasannya.
  - b. Bappeda menyampaikan aspirasi dari masyarakat maupun SKPD kepada Bupati dan DPRD, terutama keberatan-keberatan mengenai tidak tertampungnya

kegiatan-kegiatan yang berasal dari Musrenbang Kabupaten dalam rancangan RKPD.

2. Bappeda menyampaikan rancangan RKPD kepada Pemerintah Provinsi U/p Bappeda Provinsi sebagai bahan rujukan bagi pelaksanaan Forum SKPD Provinsi dan Musrenbang Provinsi.
3. Penyusunan Arah Kebijakan, Strategi, dan Plafon APBD, dengan menggunakan RKPD sebagai rujukan utamanya.
4. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) oleh SKPD.
5. Pembahasan dan Penetapan APBD, dimana Bappeda membantu DPRD untuk menyelenggarakan konsultasi publik tentang RAPBD sesuai ketentuan yang berlaku.
6. Pelaksanaan, *monitoring*, dan evaluasi program, dengan penjelasan sebagai berikut:
  - a. Bappeda memberikan informasi kepada masyarakat tentang pelaksanaan program/kegiatan, baik yang bersumber dari APBD maupun dari sumber non-APBD berikut besaran plafonnya. Informasi ini memuat program/kegiatan berdasarkan SKPD dan berdasarkan lokasi (kecamatan dan desa/kelurahan).
  - b. Bappeda mengendalikan pelaksanaan kegiatan agar tetap sesuai dengan rencana.
  - c. Bappeda menanggapi keluhan mengenai pelaksanaan kegiatan dan melakukan evaluasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kegiatan pembangunan yang sedang dan telah dijalankan.
  - d. Bappeda memberikan umpan balik/masukan pada perencanaan selanjutnya.

7. Perubahan APBD. Setiap perubahan anggaran yang mempunyai konsekuensi kegiatan baru maka perlu melibatkan kembali SKPD dan delegasi dari kecamatan serta Forum SKPD dalam perumusan kegiatan dan proses pengalokasian anggarannya.

Selanjutnya proses pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara dinilai berdasarkan Keputusan Mendagri Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 Tahun 2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Pedoman ini disusun dengan maksud untuk menilai dan mengevaluasi secara cepat, praktis dan sistematis pelaksanaan penyelenggaraan Musrenbang Provinsi dan Kabupaten sebagai bagian dari proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintahan Daerah (RKPD) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagai salah satu instrumen penilaian dan evaluasi, pedoman ditujukan untuk memberikan suatu penilaian dalam proses penyelenggaraan musrenbang, serta mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan berbagai aspek seperti kualitas musrenbang, mulai dari proses persiapan sampai dengan berakhirnya penyelenggaraan Musrenbang.

Penilaian didasarkan atas ketersediaan atau ketidakterediaan berbagai aspek pelaksanaan musrenbang. Penilaian YA diberikan skor 1 sementara penilaian TIDAK diberikan skor 0. Perolehan skor selanjutnya dijumlahkan untuk mendapatkan kumulatif skor dan dibandingkan dengan skor ideal untuk mengetahui persentase pencapaiannya.

**Tabel 4.8 Data Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

No.	Pertanyaan	Jawaban
1.	Nama kabupaten	Aceh Utara
2.	Jumlah penduduk kabupaten	515.974 Jiwa
<b>Dokumen Perencanaan yang Dimiliki Daerah</b>		
3.	RPJPD	Ada
4.	RPJMD	Ada
5.	RENSTRA SKPD	Ada
6.	RTRWD	Ada
7.	Tempat Pelaksanaan	Bappeda Kabupaten Aceh Utara
8.	Waktu pelaksanaan (hari dan jam mulai dan berakhir)	Selasa, 31 Maret 2009, 1 Hari, mulai jam 09.00 s/d 17.30 WIB
9.	Jumlah Peserta	282 Orang
10.	Jumlah peserta menurut gender (laki-laki dan perempuan)	Laki-laki 250 Orang; Perempuan 32 Orang
11.	Jumlah peserta menurut pemerintah dan non pemerintah	Pemerintah 240 Orang; Non Pemerintah 42 Orang

Sumber : Kepmendagri Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 Tahun 2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Diolah, 2009

Bagian tersebut di atas ditujukan untuk mendapatkan gambaran umum tentang kondisi Kabupaten Aceh Utara, status perkembangan perencanaan daerah, pengorganisasian dan profil peserta musrenbang, terutama keikutsertaan kaum perempuan dan *non government stakeholders*.

#### 1.4 Penilaian Tahap Persiapan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara

Persiapan yang baik akan meningkatkan kualitas pelaksanaan dan hasil musrenbang. Sasaran yang harus dicapai dalam persiapan musrenbang adalah: (1) peserta telah diberitahu lebih awal akan adanya musrenbang; (2) peserta telah menerima bahan yang akan dibahas sehingga memungkinkan peserta mempunyai cukup waktu untuk memahami tentang maksud dan tujuan musrenbang, kemudian mengkaji, menyiapkan komentar, saran dan usulan yang terarah; (3) informasi yang disajikan sesederhana mungkin sehingga mudah dipahami oleh peserta yang terdiri dari berbagai latar belakang pendidikan, pengalaman dan status sosial.

Penilaian terhadap tahap persiapan mulai dari pengorganisasian penyelenggara, proses musyawarah sebelum musrenbang sampai dengan ketersediaan informasi bagi peserta, dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 4.9 Penilaian Tahap Persiapan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

No	Kegiatan	Realisasi	
		Ya	Tidak
1	2	3	4
<b>PERSIAPAN</b>			
<b>A.1 Pengorganisasian Penyelenggaraan</b>			
1.	Ada undangan Jadwal dan agenda Musrenbang Kabupaten diumumkan/disampaikan minimal 7 hari sebelum pelaksanaan		0
2.	Media yang digunakan untuk mengumumkan undangan, jadwal dan agenda Musrenbang dinilai efektif	1	
<b>Jumlah Skor A.1</b>		<b>1</b>	
<b>A.2 Proses Musyawarah yang Mengawali Musrenbang Kabupaten</b>			



3.	Seluruh desa dan kelurahan telah melaksanakan Musrenbang Desa/kelurahan	0
4.	Seluruh desa/kelurahan membuat nota kesepakatan hasil musrenbang desa/kel	0
5.	Seluruh kecamatan telah melaksanakan Musrenbang Kecamatan	1
6.	Seluruh Kecamatan membuat nota kesepakatan hasil musrenbangcam	1
7.	Seluruh SKPD telah melaksanakan pembahasan Forum SKPD	1

Lanjutan

1	2	3	4
8.	Seluruh SKPD telah membuat Nota Kesepakatan hasil pembahasan forum SKPD	1	
<b>Jumlah Skor A.2</b>			<b>4</b>

### **A.3 Ketersediaan Informasi bagi Peserta**

9.	Ada ringkasan pokok-pokok substansi RPJMD	0
10.	Ada ringkasan rancangan RKPD tahun rencana yang disusun Bappeda	0
11.	Ringkasan Rancangan RKPD memuat : Program menurut fungsi, urusan wajib, dan urusan pilihan	0
12.	Kegiatan menurut fungsi, urusan wajib, dan urusan pilihan	0
13.	Tolok ukur kinerja program dan kegiatan	0
14.	Target kinerja capaian program dan kegiatan	0
15.	Pagu indikatif program dan kegiatan	0
16.	Ada ringkasan APBD tahun berjalan	0
17.	Ada ringkasan Rancangan Renja-SKPD hasil Forum SKPD	1
18.	Ringkasan Rancangan Renja SKPD memuat Program dan Kegiatan Internal SKPD	1
19.	Ringkasan Rancangan Renja SKPD memuat Program dan Kegiatan Lintas	

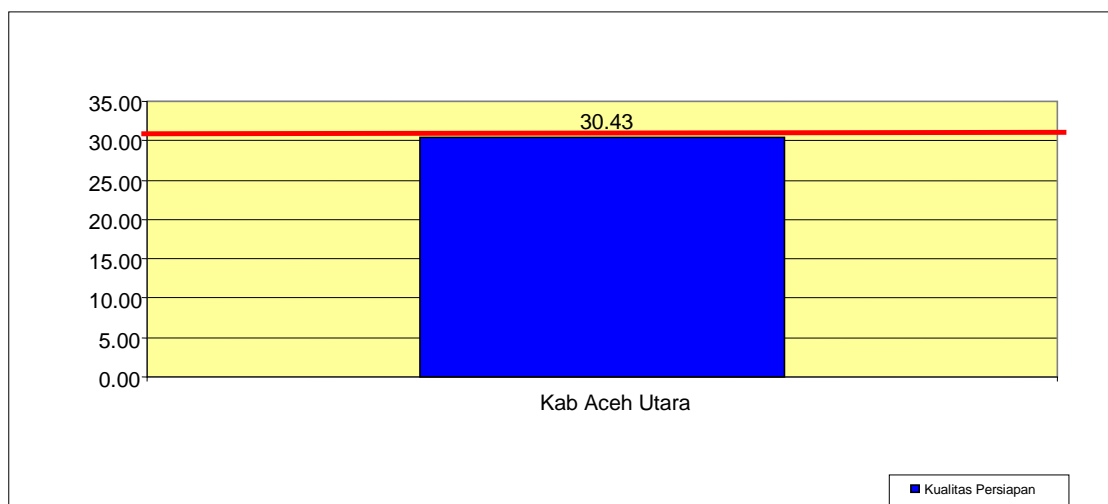
SKPD	0
20. Ringkasan Rancangan Renja SKPD memuat Program dan Kegiatan Lintas Kewilayahan	0
21. Ringkasan Rancangan Renja SKPD memuat Program dan Kegiatan Multi Tahun	0
22. Ada informasi tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Alokasi Dana Desa	0
23. Ada daftar prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan yang merupakan hasil Musrenbang Kecamatan	0
<b>Jumlah Skor A.3</b>	<b>2</b>
<b>Jumlah Skor Komponen A</b>	<b>7</b>

Sumber : Kepmendagri Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 Tahun 2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Diolah, 2009

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa dari 23 kegiatan, hanya 7 kegiatan yang terealisasi, sehingga persentase yang diperoleh adalah  $7/23 \times 100 = 30,43 \%$ . Dengan demikian dapat dinilai bahwa persentase kegiatan persiapan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara hanya 30,43 %. Hal ini menunjukkan bahwa persiapan musrenbang belum dilaksanakan sebagaimana mestinya. Salah satu faktornya adalah undangan jadwal musrenbang tidak disampaikan minimal 7 hari sebelum acara, kemudian ada beberapa gampong/desa yang belum menyelesaikan musrenbang desa, dan hanya menyampaikan dokumen rencana kerja gampong/desa yang diusulkan ke tingkat kecamatan. Musyawarah Pembangunan pada tingkat gampong dan kecamatan tahun 2009 ini telah dilaksanakan sejak bulan Januari dan berakhir pada tanggal 11 Maret 2009 dengan dicobapadukan bersama dengan agenda Musyawarah Desa dan Antar Desa pada program PNPM Desa Mandiri.

Selanjutnya dalam hal ketersediaan informasi, data yang disediakan kepada peserta hanya berupa matrik rancangan kerja masing-masing SKPD. Seharusnya ada dokumen pendukung lainnya yang dapat dijadikan sumber informasi dalam hal perencanaan dan penganggaran. Secara keseluruhan, kegiatan pada tahap persiapan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara, belum dilaksanakan sepenuhnya sesuai dengan mekanisme musrenbang yang diatur dalam Surat Edaran Menteri.

Kualitas tahap persiapan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara dapat dilihat pada gambar berikut :



Sumber : Data Diolah, 2009

Tabel 4.10 Kualitas Persiapan Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara

### 1.5 Penilaian Tahap Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara

Sasaran yang perlu dicapai dalam pelaksanaan musrenbang adalah; **(1)** kelengkapan dan kualitas informasi yang disampaikan kepada peserta, terutama tentang kejelasan isu dan permasalahan strategis yang dihadapi, prioritas program, kegiatan dan ketersediaan pendanaan; **(2)** adanya instrumen (format, *checklist* dsb) yang memudahkan

peserta untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan; (3) kesesuaian pembahagian diskusi kelompok dengan pembahagian fungsi pemerintahan daerah, tematik isu strategis yang dihadapi; (4) ketersediaan fasilitator yang independen dan kompeten untuk memandu jalannya diskusi untuk mencapai kesepakatan; (5) kualitas demokratisasi dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan; (6) keterwakilan *stakeholders*; (7) keterlibatan aktif DPRD; (8) nara sumber menguasai materi yang disampaikan.

**Tabel 4.11 Penilaian Tahap Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

No	Kegiatan	Realisasi	
		Ya	Tidak
1	2	3	4
<b>PELAKSANAAN</b>			
<b>B.1 Jadwal dan Tempat Pelaksanaan</b>			
1.	Musrenbang kabupaten dilaksanakan sesuai jadwal yang dianjurkan Pemerintah (sepanjang Bulan Maret)	1	
2.	Jumlah hari yang dialokasikan untuk Musrenbang Kabupaten dinilai memadai		0
3.	Waktu disediakan untuk Musrenbang dinilai memadai		0
4.	Tempat pelaksanaan Musrenbang dinilai memadai	1	
5.	Fasilitas pertemuan ( <i>overhead projector, flip chart</i> , bahan peraga penunjang pertemuan) dinilai memadai	1	
<b>Jumlah Skor B.1</b>		<b>3</b>	
<b>B.2 Informasi yang Disampaikan dalam Pemaparan Nara Sumber</b>			
6.	Ada pemaparan Provinsi tentang RKP Provinsi terkait isu dan program/kegiatan di wilayah Kabupaten	1	
7.	Ada informasi dana dekonsentrasi untuk provinsi		0
8.	Ada informasi dana pembantuan untuk kabupaten		0

1	2	3	4
9.	Ada pemaparan tentang pokok-pokok substansi RPJMD Kabupaten		0
10.	Ada pemaparan Rancangan RKPD oleh Kepala Bappeda	1	
11.	Ada pokok-pokok pikiran yang disampaikan oleh DPRD		0
12.	Ada informasi tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Alokasi Dana Desa		0
13.	Ada Pemaparan Rancangan Renja SKPD oleh Ketua TIM Penyelenggara dan/atau Kepala SKPD*		0
14.	Ada verifikasi Rancangan Renja SKPD oleh Kepala SKPD, delegasi kecamatan, dan delegasi forum SKPD		0
15.	Pemaparan Kepala SKPD yang mengemban fungsi pelayanan dasar dan yang menjadi prioritas pembangunan tentang Rancangan Renja SKPD	1	
16.	Ada penyampaian perkiraan kemampuan pendanaan baik dari APBD Kab, APBD Prov, APBN, dan sumber dana lainnya		0
<b>Jumlah Skor B.2</b>		<b>3</b>	
<b>B.3 Ketersediaan Kriteria, Score, dan Format Untuk Prioritisasi</b>			
17.	Ada pembahasan dan kesepakatan kriteria dan <i>score</i> untuk prioritisasi usulan kegiatan pembangunan tahun rencana		0
18.	Ada prioritisasi kegiatan pembangunan yang diusulkan untuk tahun rencana	1	
19.	Terdapat format, instrumen, atau formulir yang memudahkan peserta melakukan prioritisasi	1	
20.	Ada formulir tentang Target Kinerja Dari Setiap Urusan Pemerintahan Daerah (Sasaran program dan kegiatan, kinerja program, SKPD dan pagu indikatif)		0
21.	Ada formulir tentang Program dan Kegiatan Menurut Urusan Pemerintahan Daerah – Lampiran A.VII Permendagri 13/2006		0
<b>Jumlah Skor B.3</b>		<b>2</b>	

<b>B.4 Agenda Pembahasan</b>				
22.	Ada penjelasan maksud, tujuan, agenda serta keluaran yang diharapkan dari Musrenbang oleh Ketua Tim Penyelenggara	1		
23.	Ada pembahagian kelompok pembahasan menurut fungsi-fungsi pemerintahan daerah atau kelompok fungsi terkait	0		
24.	Ada panduan untuk diskusi kelompok mengikuti alur pemikiran strategis	0		
25.	Ada fasilitator memandu diskusi kelompok	0		
26.	Dinamika pembahasan dalam kelompok berjalan baik dan kondusif	0		
27.	Waktu yang disediakan untuk diskusi kelompok dinilai memadai	0		
28.	Ada presentasi kelompok di pleno untuk mengemukakan hasil dan kesepakatan diskusi kelompok	0		
29.	Waktu untuk presentasi kelompok dinilai memadai	0		
30.	Waktu yang disediakan untuk pleno pemaparan hasil prioritas kegiatan pembangunan dinilai memadai	0		
<b>Jumlah Skor B.4</b>		<b>1</b>		
<b>B.5 Keterwakilan Stakeholders dan Nara Sumber</b>				
31.	Ada wakil seluruh SKPD	1		
32.	Ada perwakilan pimpinan DPRD	1		
33.	Ada perwakilan LSM yang bekerja dalam skala kabupaten	1		
34.	Ada perwakilan perguruan tinggi setempat	1		
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	
35.	Ada perwakilan dunia usaha	1		
36.	Ada perwakilan kelompok masyarakat marjinal	0		
37.	Ada perwakilan kelompok perempuan	1		
38.	Ada perwakilan organisasi profesi	1		
39.	Ada perwakilan pemerintah pusat	0		

40.	Ada wakil Bappeda Provinsi	1
41.	Ada wakil Tim Penyusun RKPD	1
42.	Ada wakil dari Panitia/Tim Anggaran Eksekutif dan DPRD	1
43.	Ada delegasi Kecamatan untuk Forum SKPD dan Musrenbang Kab.	1
44.	Ada delegasi Forum SKPD untuk Musrenbang Kabupaten/Kota	1
45.	Kapasitas peserta yang hadir untuk mengikuti secara aktif diskusi dinilai memadai	0
46.	Jumlah nara sumber yang hadir dinilai memadai	1
47.	Kapasitas nara sumber yang hadir dinilai memadai	1
<b>Jumlah Skor B.5</b>		<b>14</b>
<b>B.6 Ketersediaan dan Kompetensi Fasilitator</b>		
48.	Ada fasilitator berasal dari unsur Non Pemerintah	0
49.	Ada fasilitator berasal dari unsur Pemerintah	1
50.	Jumlah fasilitator dinilai memadai	1
51.	Kompetensi dan kualifikasi fasilitator dinilai memadai	1
52.	Kapasitas fasilitator untuk memandu dan menstimulasi diskusi dinilai memadai	1
53.	Kapasitas fasilitator untuk merumuskan naskah kesepakatan dinilai memadai	1
<b>Jumlah Skor B.6</b>		<b>5</b>
<b>B.7 Fasilitas dan Peralatan Pendukung</b>		
54.	Kapasitas tempat pertemuan untuk menampung jumlah peserta memadai	1
55.	Fasilitas tempat pertemuan dinilai memadai	1
56.	Peralatan untuk presentasi nara sumber memadai	1
57.	Ada <i>flip chart</i> untuk mengorganisasikan masukan	0
58.	Kelengkapan tulis menulis disediakan secara memadai	0
<b>Jumlah Skor B.7</b>		<b>3</b>

Sumber :    Kepmendagri Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 Tahun 2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Diolah, 2009

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa dari 58 kegiatan, hanya 31 kegiatan yang terealisasi, sehingga persentasenya adalah  $31/58 \times 100 = 53,45\%$ . Dengan demikian persentase terhadap kegiatan pelaksanaan musrenbang Kabupaten Aceh Utara yaitu 53,45 %. Berdasarkan persentase tersebut, dapat dinilai bahwa mekanisme pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara berlangsung dengan cukup baik, salah satu faktor belum sesuaiya pelaksanaan musrenbang adalah diskusi yang merupakan bentuk konsultasi Pemerintah Kabupaten dengan masyarakat, dilakukan secara panel dengan waktu yang singkat. Seharusnya diskusi dilakukan secara kelompok masing-masing bidang kegiatan. Selanjutnya waktu yang disediakan kurang memadai, hanya dengan satu hari pelaksanaan, sehingga tidak mungkin menampung semua usulan yang diperjuangkan delegasi masyarakat. Untuk fasilitas musrenbang, dinilai kurang memadai karena kelengkapan alat tulis yang dapat digunakan untuk mencatat poin-poin diskusi tidak disediakan, sehingga materi yang penting dari hasil diskusi hilang begitu saja. Secara keseluruhan, kegiatan dalam tahap pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara belum sesuai dengan mekanisme musrenbang dalam Surat Edaran Menteri.

Berdasarkan hasil pengamatan, Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara dihadiri oleh para camat, kepala dinas, kepala kantor, kepala bagian di lingkungan sekretariat daerah, tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat dan Gubernur NAD yang diwakili oleh Kepala Bappeda Provinsi NAD.

Dalam musrenbang tingkat kabupaten, peserta yang hadir cukup banyak dan hampir semua unsur terwakili, terutama instansi pemerintahan terkait. Tingginya



antusiasme wakil instansi pemerintah dalam menghadiri forum musrenbang disebabkan antara lain oleh keinginan untuk memperjuangkan usulan kegiatan yang terkait dengan dinas bersangkutan. Kehadiran wakil masyarakat dalam forum tersebut tidak terlalu lama dan tidak sampai pada akhir acara musrenbang. Umumnya yang menjadi penyebab adalah karena mereka merasa tidak melihat adanya relevansi antara program yang dipaparkan dengan kebutuhan mereka.

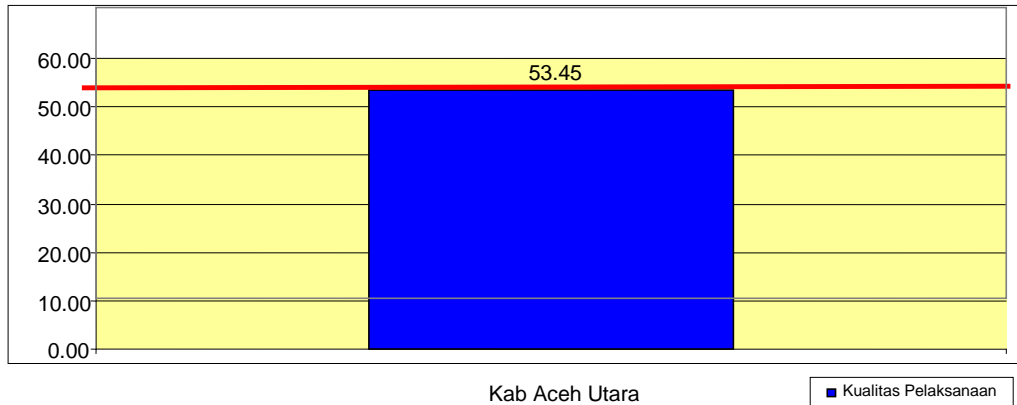
Selanjutnya hasil-hasil rumusan program dan usulan kegiatan pembangunan dari musrenbang tingkat kecamatan dipresentasikan oleh Camat. Selain hasil dari musrenbang kecamatan, pembahasan dalam forum ini juga mencakup usulan-usulan yang berasal dari dinas-dinas, kantor dan bagian kantor bupati. Skala prioritas program ditentukan menurut bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang fisik. Hasil dari musrenbang tingkat kabupaten adalah sebuah dokumen perencanaan yang memuat prioritas pembangunan yang disertai dengan pendanaannya atau usulan anggaran yang tertuang dalam RAPBD.

Dalam proses penjaringan aspirasi, peluang untuk menyampaikan aspirasi belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh peserta. Masih ada peserta yang tidak menyampaikan usulannya. Mereka sekedar hadir atau ikut memberikan usulan sama seperti yang telah disampaikan oleh peserta sebelumnya. Kemungkinan penyebabnya adalah karena peserta hadir tanpa persiapan yang cukup, baik persiapan ditingkat kelompok masyarakat maupun ditingkat dusun. Selain keterbatasan waktu, informasi yang mereka terima juga biasanya sangat terbatas. Mereka umumnya tidak siap menyampaikan usulan secara tertulis dan sistematis, sehingga masukan dari wakil masyarakat kadang-kadang hanya menjadi catatan pimpinan rapat yang peluangnya sangat kecil untuk dipertimbangkan dalam pembahasan ditingkat selanjutnya.

Proses Musrenbang Kabupaten Aceh Utara belum dilaksanakan secara maksimal. Dalam diskusi panel, setiap SKPD hanya diberikan waktu yang sangat singkat untuk memaparkan dan mendiskusikan Renja SKPD yang telah disusun. Fokus perhatian para peserta juga lebih dominan kepada program/kegiatan yang bersifat pembangunan fisik, sementara pembangunan non fisik tidak terlalu banyak dibahas. Dominasi perhatian terhadap pembangunan fisik diakui oleh salah seorang informan dari Bappeda dengan alasan :

*“ ...pembangunan fisik lebih terukur, lebih jelas sedangkan non fisik belum begitu jelas. Kita belum memfokuskan pada pembangunan non fisik seperti peningkatan kualitas SDM. Tapi pelan-pelan ke depan, kita harapkan akan mencapai tahap itu.”*

Kualitas pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara dapat dilihat pada gambar berikut :



Sumber : Data Diolah dari beberapa sumber, 2009

Gambar 4.12 Kualitas Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara

Bagian ini merupakan bagian terpenting dalam rangkaian pelaksanaan musrenbang, karena bagian ini adalah tujuan utama penyelenggaraan musrenbang yaitu mendapatkan kesepakatan antara pemerintah daerah dengan *stakeholders* atas rancangan RKPD dan Renja SKPD untuk diproses menjadi Rancangan Akhir RKPD dan selanjutnya menjadi dokumen final RKPD dan Renja SKPD. Perlu dinilai sejauh mana peringkat kesesuaian antara hasil *bottom up process* dan forum SKPD dengan rancangan RKPD dan Renja SKPD yang disepakati; dan peringkat kepuasan para peserta terhadap hasil kesepakatan yang dicapai, yaitu sejauh mana aspirasi dan kebutuhan masyarakat terakomodasi dalam rancangan RKPD dan Renja SKPD.

**Tabel 4.13 Kualitas Hasil Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

No	Kegiatan	Realisasi	
		Ya	Tidak
1	2	3	4
<b>KUALITAS HASIL MUSRENBANG</b>			
<b>C.1 Rumusan Kesepakatan untuk Rancangan Akhir RKPD</b>			
1.	Disepakatinya arah kebijakan pembangunan tahun rencana		0
2.	Disepakatinya Rancangan RKPD yang mencakup: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Program menurut fungsi, urusan wajib dan urusan pilihan</li> <li>▪ Kegiatan menurut fungsi, urusan wajib dan urusan pilihan</li> <li>▪ Tolok ukur kinerja program dan kegiatan</li> <li>▪ Target kinerja capaian program dan kegiatan</li> <li>▪ Pagu indikatif program dan kegiatan</li> </ul>		0
3.	Disepakatinya Rancangan Renja SKPD yang mencakup: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Program menurut fungsi, urusan wajib dan urusan pilihan</li> <li>▪ Kegiatan menurut fungsi, urusan wajib dan urusan pilihan</li> <li>▪ Lokasi kegiatan</li> <li>▪ Tolok ukur kinerja kegiatan</li> <li>▪ Target kinerja capaian program</li> <li>▪ Target kinerja capaian kegiatan</li> <li>▪ Pagu indikatif kegiatan</li> </ul>		

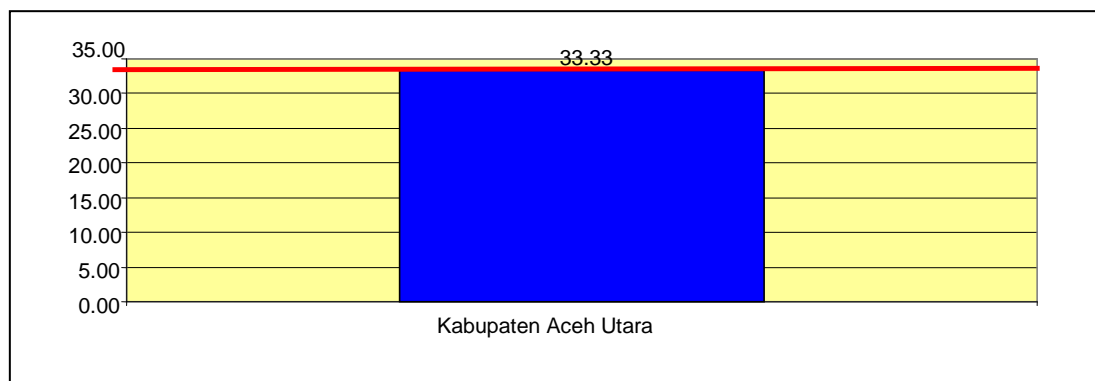
			1
4.	Disepakatinya daftar prioritas kegiatan yang sudah dipilah berdasarkan sumber pembiayaan dari APBD Kabupaten, APBD Provinsi, APBN, dan sumber pendanaan lainnya		0
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
5.	Disepakatinya daftar usulan kebijakan/regulasi pada tingkat pemerintahan Kabupaten, Provinsi, dan/atau Pusat		0
6.	Disepakatinya rancangan pendanaan untuk Alokasi Dana Desa		0
7.	Disepakati delegasi peserta Musrenbang Kabupaten untuk Kegiatan Pasca Musrenbang		0
<b>Jumlah Skor C.1</b>			<b>1</b>
<b>C.2 Efektivitas Hasil Kesepakatan Musrenbang dalam Memenuhi Harapan Peserta Musrenbang</b>			
8.	Ada kesesuaian antara isu dan permasalahan daerah dengan prioritas program dan kegiatan dalam Rancangan RKPD dan SKPD		0
9.	Kesepakatan musrenbang mencerminkan sebagian besar aspirasi peserta musrenbang/masyarakat ( <i>bottom-up process</i> )		0
10.	Peserta pada umumnya merasa puas dengan hasil musrenbang		0
11.	Ada keselarasan antara pokok-pokok pikiran DPRD dengan hasil kesepakatan musrenbang		0
<b>Jumlah Skor C.2</b>			<b>0</b>
<b>C.3 Prioritas Program terkait Isu-Isu Nasional yang Disepakati</b>			
12.	Akses dan kualitas Pendidikan	1	
13.	Akses dan kualitas Kesehatan	1	
14.	Pengentasan kemiskinan	1	

15.	Penanganan malnutrisi dan gizi buruk	0
16.	Kesejahteraan dan perlindungan anak	0
17.	Penguatan peran perempuan dalam pembangunan	0
18.	Keadilan dan kesetaraan gender	0
19.	Penanganan konflik daerah	0
20.	Pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme	0
21.	Gangguan ketertiban dan keamanan	0
22.	Revitalisasi pertanian	1
23.	Pencegahan bahaya anthrax	0
24.	Pencegahan dan penanggulangan avian influenza	0
25.	Prasarana dan sarana	1
26.	Lingkungan hidup	1
<b>Jumlah Skor C.3</b>		<b>6</b>
<b>C.4 Naskah Kesepakatan Hasil Musrenbang</b>		
27.	Terdapat berita acara hasil Musrenbang Kabupaten	1
28.	Naskah kesepakatan Hasil Musrenbang memuat secara jelas program dan kegiatan disepakati, sumber daya dan dana, serta penanggung jawab implementasi kesepakatan	1
29.	Berita acara ditanda tangani oleh semua perwakilan peserta musrenbang	1
30.	Berita acara tsb diinformasikan kembali kepada peserta Musrenbang Kecamatan/Forum SKPD oleh delegasi masing-masing	0
<b>Jumlah Skor C.4</b>		<b>3</b>
<b>Jumlah Skor Komponen C</b>		<b>10</b>

Sumber : Kepmendagri Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 Tahun 2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Diolah, 2009

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa dari 30 kegiatan, hanya 10 kegiatan yang terealisasi, sehingga persentasenya adalah  $10/30 \times 100 = 33,33\%$ . Dengan demikian, persentase kegiatan pada tahap kualitas hasil musrenbang Kabupaten Aceh Utara diperoleh dengan skor 33,33%. Hal ini menunjukkan bahwa tahap kualitas hasil musrenbang kurang dilaksanakan dengan baik dan banyak kegiatan yang tidak dilakukan sesuai mekanisme musrenbang. Selanjutnya tidak ada kesesuaian antara isu/permasalahan daerah dengan prioritas program dan kegiatan dalam Rancangan SKPD. Kesepakatan musrenbang tidak mencerminkan sebagian besar aspirasi peserta musrenbang/masyarakat (*bottom-up process*), pada umumnya masyarakat kurang puas dengan kesepakatan hasil musrenbang. Naskah kesepakatan hasil musrenbang yang seharusnya diinformasikan kembali melalui delegasi masing-masing peserta, tidak diinformasikan lagi sehingga masyarakat tidak mengetahui lagi program yang telah disepakati.

Kualitas hasil Musrenbang Kabupaten Aceh Utara dapat dilihat pada gambar berikut :



Sumber : Data Diolah, 2009

Tabel 4.14 Kualitas Hasil Musrenbang Kabupaten Aceh Utara

### 1.7. Penilaian Pasca Musrenbang Kabupaten Aceh Utara

Bagian ini erat kaitannya dengan pengawalan hasil kesepakatan musrenbang ke dalam proses penganggaran pembangunan daerah. Perlu dinilai apakah ada usaha untuk melanjutkan keterlibatan masyarakat dalam proses penganggaran seperti dalam perumusan KUA, PPAS dan selanjutnya Rancangan APBD.

**Tabel 4.15 Penilaian Pasca Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

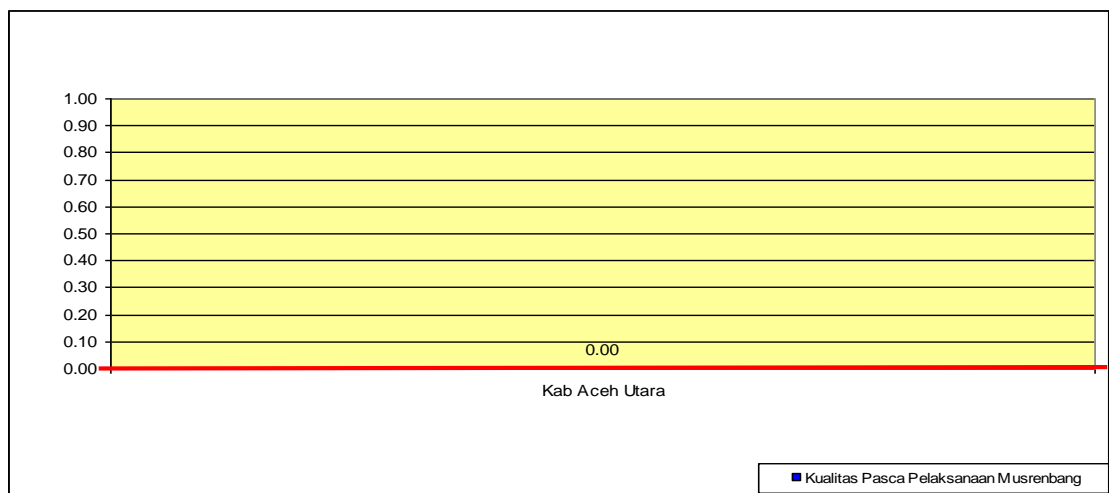
No	Kegiatan	Realisasi	
		Ya	Tidak
1	2	3	4
<b>PASCA MUSRENBANG</b>			
<b>D. Pasca Musrenbang</b>			
1	Ada jadwal yang jelas mengenai rencana Pemda/Bappeda untuk menyampaikan hasil Musrenbang kepada DPRD setempat		0
2	Ada jadwal yang jelas mengenai rencana Pemda/Bappeda untuk menyampaikan hasil Musrenbang kepada masing-masing SKPD		0
3	Ada jadwal yang jelas mengenai rencana Pemda/Bappeda untuk menyampaikan hasil Musrenbang kepada Tim Penyusun Program Tahunan dan RAPBD		0
4	Ada jadwal yang jelas mengenai rencana Pemda/Bappeda untuk menyampaikan hasil Musrenbang kepada Kecamatan		0
5	Ada jadwal yang jelas rencana Pemda/Bappeda untuk menyampaikan hasil Musrenbang kepada delegasi Musrenbang Kecamatan dan Forum SKPD		0
6	Telah ada agenda untuk kegiatan pasca Musrenbangkab		0

7	Ada rencana konsultasi publik untuk KUA dan PPAS	0
<b>Jumlah Skor Komponen D</b>		<b>0</b>

Sumber : Kepmendagri Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 Tahun 2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Diolah, 2009

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa dari 7 kegiatan, tidak ada yang terealisasi atau 0,00 %. Dengan demikian, kegiatan pada tahap pasca musrenbang Kabupaten Aceh Utara jelas tidak dilaksanakan sesuai mekanisme musrenbang dalam Surat Edaran Menteri. Berdasarkan hasil pengamatan, pasca pelaksanaan Musrenbang tidak dilakukan sepenuhnya, seperti: 1) Adanya jadwal yang jelas mengenai rencana untuk menyampaikan hasil Musrenbang kepada kecamatan. 2) Adanya jadwal yang jelas mengenai rencana untuk menyampaikan hasil Musrenbang kepada delegasi Musrenbang Kecamatan dan Forum SKPD. Hal tersebut dikarenakan waktu yang sudah sangat mendesak, sehingga tidak mungkin dilaksanakan sesuai mekanisme musrenbang.

Berikut dapat dilihat kualitas hasil pasca musrenbang kabupaten Aceh Utara pada



gambar dibawah ini :



Sumber : Data Diolah, 2009

Gambar 4.16 Kualitas Pasca Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara

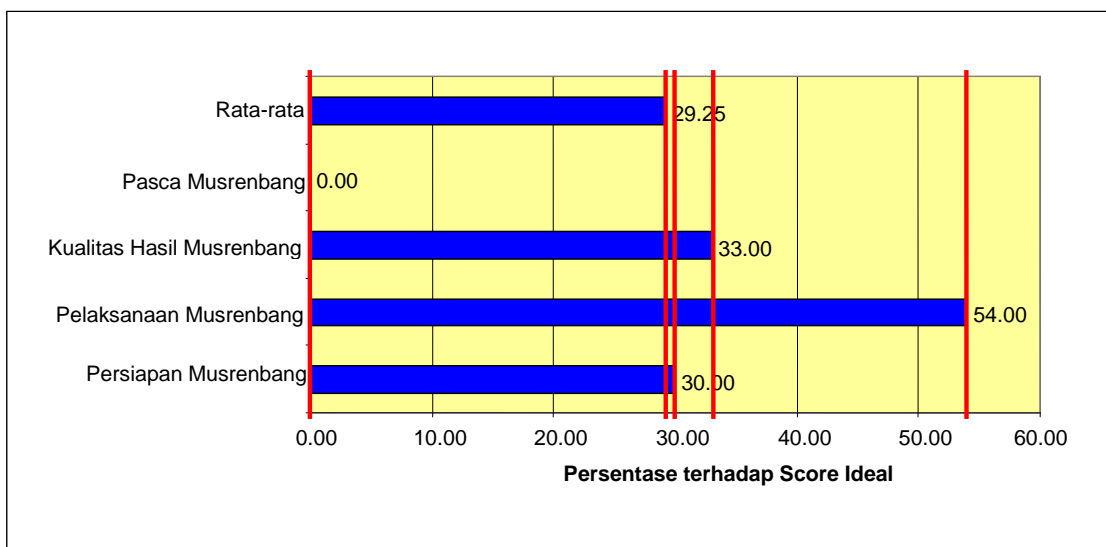
Berdasarkan hasil penilaian dari beberapa tahap pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara, secara keseluruhan dapat dinilai sebagai berikut :

**Tabel 4.17 Rangkuman Hasil Penilaian Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

<b>Rangkuman Hasil Penilaian</b>	<b>Jumlah pertanyaan</b>	<b>Total score ideal</b>	<b>Total score yang dicapai</b>	<b>% score yang dicapai thdp score ideal</b>
		<b>A</b>	<b>b</b>	<b>c = 100 x b/a</b>
A. Persiapan Musrenbang	23	23	7	<b>30,43</b>
B. Pelaksanaan Musrenbang	58	58	31	<b>53,45</b>
C. Kualitas Hasil Musrenbang	30	30	10	<b>33,33</b>
D. Pasca Pelaksanaan Musrenbang	7	7	0	<b>0,00</b>
<b>Jumlah Nilai Kumulatif</b>	<b>118</b>	<b>118</b>	<b>48</b>	<b>40,68</b>

Sumber : Kepmendagri Nomor 050-187/Kep/Bangda/2007 Tahun 2007 tentang Pedoman Penilaian dan Evaluasi Pelaksanaan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), Diolah, 2009

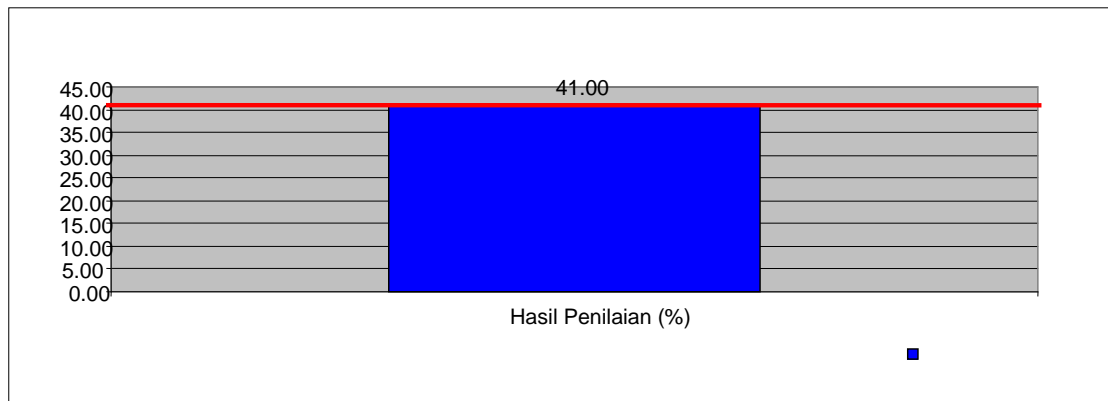
Menurut tabel di atas, secara keseluruhan dari 118 kegiatan, hanya 48 kegiatan yang terealisasi, persentasenya adalah  $48/118 \times 100 = 40,68\%$ . Dengan demikian, secara keseluruhan nilai kumulatif pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara adalah 40,68 % (belum ideal), hal ini membuktikan bahwa pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara belum sesuai dengan mekanisme musrenbang berdasarkan Surat Edaran Menteri.



Sumber : Data Diolah, 2009

Gambar 4.5 Rangkuman Penilaian Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara

Secara kumulatif, hasil penilaian pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara dapat dilihat pada gambar berikut :



Sumber : Data Diolah, 2009

Gambar 4.18 Hasil Kumulatif Penilaian Musrenbang Kabupaten Aceh Utara

## 1.8. Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Agama Kabupaten Aceh Utara

### 1.8.1. Pentingnya Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Kabupaten Aceh Utara

UUD 1945 menegaskan bahwa “...Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat...” UUD 1945 juga menjamin “...hak dan kebebasan untuk meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya..” Selanjutnya diamanatkan dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa dalam membuat kebijakan hendaknya daerah “...selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat...” Kutipan di atas menunjukkan bahwa secara substantif UU 32/2004 menempatkan partisipasi masyarakat sebagai instrumen yang sangat penting untuk mencapai kesejahteraan sosial dan sangat penting dalam sistem pemerintahan daerah, yaitu untuk:

1. Mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat

2. Menciptakan rasa memiliki pemerintahan
3. Menjamin keterbukaan, akuntabilitas dan kepentingan umum
4. Mendapatkan aspirasi masyarakat dan
5. Sebagai wahana untuk agregasi kepentingan dan mobilisasi dana

Untuk lebih memperkuat partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, maka UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan instrumen hukum yang memberikan definisi yang cukup jelas mengenai “partisipasi masyarakat”. Menurut UU No. 25/2004, “partisipasi masyarakat” adalah keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Sedangkan yang dimaksud dengan “masyarakat” adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat maupun penanggung risiko. Dalam perspektif UU No. 25/2004, “partisipasi” merupakan salah satu pendekatan dalam perencanaan pembangunan yaitu perencanaan yang “...dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh juga di atur tentang partisipasi masyarakat yakni “Masyarakat berhak terlibat untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis tentang penyusunan perencanaan pembangunan Aceh dan kabupaten/kota melalui penjangkaran aspirasi dari bawah”.

Berdasarkan landasan hukum tersebut diatas, partisipasi masyarakat menjadi kunci terpenting dalam proses perencanaan pembangunan, dan sebuah faktor fundamental

demi kesehatan demokrasi. Sedikitnya untuk dua alasan: *pertama*, hal itu menjamin bahwa warga bisa berperan, berkontribusi dan memperoleh layanan pembangunan yang baik; *kedua*, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dapat membangun *checks-and-balance*, karena janji-janji pejabat dan anggota DPRD dapat dikontrol melalui saluran-saluran organisasi masyarakat yang mewakili aspirasi konstituennya. Pentingnya partisipasi masyarakat, dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4.19 Pentingnya Partisipasi Masyarakat**

<b>MANFAAT PARTISIPASI MASYARAKAT</b>	<b>TANPA PARTISIPASI MASYARAKAT</b>
1. Adanya aliran informasi : yang menggambarkan aliran informasi timbal balik dari masyarakat yang disampaikan ke masyarakat melalui tokoh masyarakat.	1. Masyarakat tidak akan percaya terhadap program perencanaan pembangunan pemerintah daerah, sehingga tidak timbul rasa memiliki.
2. Konsultasi : masyarakat dilibatkan untuk berkonsultasi mengenai isu penting dalam perencanaan dan pelaksanaan suatu program.	2. Masyarakat kesulitan mengetahui hak mereka terhadap informasi perencanaan dan penganggaran serta pelayanan publik.
3. Inisiatif : masyarakat memiliki kebebasan untuk mengambil inisiatif dalam mengidentifikasi kebutuhan dan strategi dalam pelaksanaan program.	3. Masyarakat tidak dapat mengontrol program pembangunan yang telah direncanakan, sehingga keinginan masyarakat diabaikan.
4. Evaluasi : masyarakat ikut mengevaluasi rencana dan pelaksanaan program.	4. Pendekatan partisipatif dalam sistem perencanaan pembangunan tidak akan efektif dan sia-sia.

Sumber : Data Diolah, 2009

Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pembangunan itu sendiri, sehingga nantinya seluruh lapisan masyarakat akan memperoleh hak dan kekuatan yang sama untuk menuntut atau mendapatkan bagian yang adil dari manfaat pembangunan. Dengan demikian partisipasi masyarakat dalam Musrenbang mutlak

adanya. Pelibatan para pelaku pembangunan sangat jelas aturannya. Keterlibatan para pelaku pembangunan bisa secara langsung dan bisa juga melalui aspirasi yang dijangkau pada sub-komunitas. Agar hasil serap aspirasi berdaya guna dan berhasil guna tinggi, maka perlu adanya kesadaran yang terus-menerus, agar aspirasi masyarakat tidak menghasilkan daftar keinginan, melainkan menghasilkan daftar kebutuhan prioritas. Hal ini untuk menghindari sikap ketergantungan mutlak yang berkepanjangan, menumbuhkembangkan sikap keberdayaan, dan menuju terwujudnya kemandirian yang nyata.

Mengingat pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, Bappeda sebagai institusi perencanaan pembangunan terus melakukan dorongan pada seluruh *stakeholder* di Kabupaten Aceh Utara agar dapat memanfaatkan ruang-ruang diskusi bagi perencanaan pembangunan. Dari sisi proses, partisipasi masyarakat harus dilakukan dalam semua tahapan siklus pembangunan; mulai dari identifikasi kebutuhan sampai kepada evaluasi dampak pembangunan. Partisipasi harus dimulai jauh sebelum keputusan dan prioritas diambil dan dijadikan program kerja pemerintah. Karena pada hakikatnya masyarakatlah yang paling tahu kebutuhannya, warga mempunyai hak untuk mengidentifikasi dan menentukan kebutuhan pembangunan di lokalnya.

Dengan adanya dukungan tersebut, diharapkan dapat merespon kebutuhan masyarakat secara lebih partisipatif sebagai perwujudan pembangunan yang mempertemukan perencanaan dari atas dan aspirasi dari bawah secara demokratis dan rasional.

Disamping pentingnya partisipasi seperti yang telah disebutkan diatas, banyak praktik-praktik partisipasi dalam proses perencanaan pembangunan Kabupaten Aceh

Utara, yang memiliki kekurangan dan kesulitan untuk mencapai tujuan partisipasi yang diinginkan. Adapun “penyakit-penyakit” partisipasi tersebut adalah seperti adanya dominasi oleh (dan akibatnya menjadi bias pada) sekelompok peserta yang memiliki kelebihan-kelebihan seperti posisi, kekayaan, pendidikan, kemampuan artikulasi, kepercayaan diri, dan sebagainya. Suara mereka ini akan mensubordinasi suara kelompok minoritas, kelompok marjinal, mereka yang kurang berpendidikan, perempuan, kelompok muda, yaitu mereka yang selama ini belum terbiasa terlibat atau biasanya tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan publik.

Selanjutnya ada beberapa potensi risiko dari semakin besarnya partisipasi terhadap perencanaan pembangunan, antara lain : pelaksanaan proyek bisa tertunda karena harus negosiasi dengan masyarakat; menuntut penambahan staf untuk mendukung partisipasi; kemungkinan bahwa masyarakat menolak rencana jika harus dimintakan pendapat mereka; metodologi partisipasi yang tidak bisa diprediksi; keterlibatan yang terlalu banyak bagi orang-orang yang kurang berpengalaman.

### **1.8.2 Peran Masyarakat Dalam Proses Perencanaan Pembangunan Kabupaten Aceh Utara**

Pendekatan partisipatif dalam berbagai konteks, termasuk dalam perencanaan, selalu dikaitkan dengan proses demokratisasi, dimana masyarakat sebagai elemen terbesar dalam suatu tatanan masyarakat diharapkan dapat ikut dalam proses penentuan arah pembangunan. Dengan demikian upaya pemberdayaan masyarakat dalam era reformasi tuntutan atas keterbukaan dan akuntabilitas serta partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan merupakan konsekuensi dan komitmen atas prinsip-prinsip demokrasi, karena instrumen perencanaan adalah usaha untuk pemberdayaan dan

peningkatan kesadaran masyarakat terhadap hak-hak sosial, ekonomi dan politik yang selaras.

Implementasi konsep perencanaan partisipatif diwujudkan dengan pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Kabupaten Aceh Utara dengan melibatkan masyarakat dan seluruh *stakeholder* pembangunan di Kabupaten Aceh Utara. Dalam Musrenbang ini para *stakeholder* yang hadir terdiri dari berbagai elemen masyarakat seperti organisasi masyarakat, tokoh masyarakat, delegasi kecamatan dan lain-lain. Dengan demikian ada ruang yang dibuka untuk berpartisipasi.

Didalam kegiatan perencanaan pembangunan Kabupaten Aceh Utara, tidak semua lapisan masyarakat dilibatkan. Namun perwakilan masyarakat tersebut terlibat aktif sejak perencanaan (biasanya diwakili oleh tokoh masyarakat atau wakil yang duduk di pemerintahan desa), pelaksanaan (masyarakat ikut berpartisipasi dalam pelaksanaan program, baik secara fisik maupun non fisik), pengawasan, hingga evaluasi. Untuk kegiatan evaluasi, harus tersedia akses untuk melakukan pengawasan. Dengan demikian ada ruang yang disediakan bagi masyarakat dalam proses mengevaluasi program. Masyarakat pun mendapat suatu kebebasan untuk melakukan kontrol atau pengawasan serta akan merasa memiliki atas pembangunan yang dilakukan. Oleh karena itu, dengan adanya peran yang masyarakat dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara, masyarakat akan mendukung sumber daya dengan sadar dan diakui.

Sejalan dengan pernyataan diatas, menurut Hadi (1995), keikutsertaan masyarakat ini akan membawa pengaruh positif, dimana mereka akan bisa memahami atau mengerti berbagai permasalahan yang muncul serta memahami keputusan akhir yang akan diambil. Keterlibatan masyarakat merupakan bagian dari proses perencanaan yang dimaksudkan untuk mengakomodasi kebutuhan, aspirasi dari masyarakat yang terkena



dampak sehingga dampak negatif yang ditimbulkan dapat dihilangkan serta sebagai upaya para perencana untuk memperoleh input dari para masyarakat tentang segala sesuatu yang menyangkut nasib mereka. Untuk mencapai sasaran tersebut, dalam elemen partisipasi yang harus dipenuhi masyarakat adalah (a) adanya komunikasi dua arah yang terus menerus dan (b) informasi yang berkenaan dengan proyek, program dan kebijaksanaan disampaikan dengan bermacam-macam tehnik yang tidak hanya pasif dan formal tetapi juga aktif dan informal.

Senada dengan Hadi, Rahardjo (1985) menyatakan bahwa masyarakat perlu diajak serta dalam proses perencanaan dan merupakan unsur yang menentukan dalam pemecahan masalah. Ikut sertanya masyarakat akan menjamin lebih dari lima puluh persen masalah komunikasi dapat diatasi.

Berdasarkan hasil pengamatan penulis, peran masyarakat dalam perencanaan pembangunan Kabupaten Aceh Utara dapat dilihat dari dua hal, yaitu:

#### 1. Peran Masyarakat Dalam Perencanaan

Segi positif dari peran dalam perencanaan adalah dapat mendorong keterlibatan secara emosional terhadap program-program pembangunan yang telah direncanakan bersama. Sedangkan segi negatifnya adalah adanya kemungkinan tidak dapat dihindarinya pertentangan antar kelompok dalam masyarakat yang dapat menunda atau bahkan menghambat tercapainya suatu keputusan bersama.

#### 2. Peran Masyarakat Dalam Pelaksanaan

Segi positif dari peran dalam pelaksanaan adalah bahwa bagian terbesar dari suatu program (tentang penilaian kebutuhan dan perencanaan program) telah selesai dikerjakan. Tetapi segi negatifnya adalah kecenderungan menjadikan warga masyarakat sebagai objek pembangunan, dimana warga hanya dijadikan pelaksana

pembangunan tanpa didorong untuk mengerti dan menyadari permasalahan yang mereka hadapi, dan tanpa ditimbulkan keinginan untuk mengatasi masalahnya. Sehingga warga masyarakat tidak secara emosional terlibat dalam program, yang berakibat kegagalan seringkali tidak dapat dihindari.

Dari berbagai uraian diatas maka dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan mencakup semua aspek dari suatu proses kegiatan perencanaan pembangunan, mulai dari perencanaan hingga manfaat hasil yang dicapai dari suatu pelaksanaan kegiatan pembangunan. Dengan begitu, terlihat jelas bahwa peran serta masyarakat menjadi demikian pentingnya didalam setiap bentuk kegiatan pembangunan, karena dengan dukungan masyarakat yang saling berinteraksi senantiasa memberikan harapan ke arah berhasilnya suatu kegiatan.

Dimasa mendatang, masyarakat tidak hanya perlu diberi pemahaman akan cara berpartisipasi dalam pembangunan, tetapi masih perlu juga diberi pemahaman teknis bagaimana melakukan hal itu. Untuk itu, menurut Atkinson (2008), syarat agar masyarakat dapat berpartisipasi dengan baik adalah *pertama*, masyarakat harus sadar akan hak-haknya untuk berperan dalam pembangunan; *kedua*, harus sadar bahwa masyarakat bertanggung jawab terhadap pembangunan dan dengan demikian memiliki rasa kepemilikan terhadap proses pembangunan; dan *ketiga* adalah rasa hormat antar pemangku kepentingan/*stakeholder*.

### **1.83. Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam beberapa hal seluruh masyarakat tidak mungkin dilibatkan dalam membuat kebijakan, tetapi bagaimanapun dalam membuat kebijakan yang sifatnya untuk kepentingan publik sudah seharusnya pemerintah

melibatkan warga masyarakat. Jika tidak, suatu gejolak sosial akan terjadi terhadap kebijakan yang dibuat oleh pemerintah itu sendiri. Banyak contoh produk kebijakan yang sangat kontra di masyarakat sebagai akibat pemerintah senantiasa tidak membuka diri untuk melibatkan masyarakat dalam membuat kebijakan. Pemberdayaan partisipasi masyarakat sipil atau '*civil society*' merupakan alat ampuh dalam menentukan arah dan kebijakan pembangunan pada masa-masa mendatang, keterlibatan ini akan memberikan dampak yang positif terhadap keputusan dan kebijakan yang diambil atau yang akan diimplementasikan, karena dapat membangun sinergi antara pemerintah dan masyarakat itu sendiri.

Tony Bovaird dan Elke Loffler dalam Atmoko (2007), mengilustrasikan bahwa partisipasi rakyat dalam membuat kebijakan digambarkan dengan 'tangga partisipasi' dalam hal ini rakyat diposisikan sebagai anak tangga terbawah yang senantiasa mengetahui masalah sosial yang sesungguhnya. Tanpa memberdayakan dan konsultasi di anak tangga terbawah, maka pemerintah tidak akan pernah tahu apa yang sesungguhnya dibutuhkan oleh rakyat. Apabila komunikasi di tingkat bawah telah diperkuat maka akan terjadi dialog antara pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian, pemerintah akan lebih efektif dan efisien dalam membuat kebijakan.

Saat ini, konsep partisipasi dalam kondisi multi tafsir. Setiap orang berhak dan bisa menafsirkan partisipasi dengan bentuk apapun. Sehingga seringkali wacana partisipasi yang dipergunakan tidak memberikan keuntungan kepada masyarakat. Maka salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan tangga partisipasi.

Tangga partisipasi memperlihatkan relasi antara masyarakat dengan pemerintah dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik khususnya dalam pelaksanaan

Musrenbang. *New Economic Foundation* (2001) merumuskan tangga partisipasi dari yang terendah sampai tertinggi sebagai berikut:

1. **Manipulasi**

Pemerintah memberikan informasi, dalam banyak hal berupa informasi dan kepercayaan yang keliru (*false assumption*), kepada warga. Dalam beberapa hal pemerintah melakukan mobilisasi warga yang mendukung/dibuat mendukung keputusannya untuk menunjukkan bahwa kebijakannya populer (memperoleh dukungan).

2. **Penentraman**

Pemerintah memberikan informasi dengan tujuan agar warga tidak memberikan perlawanan atas keputusan yang telah ditetapkan. Pemberian informasi seringkali didukung oleh pengerahan kekuatan (baik hukum maupun psikologis).

3. **Sosialisasi**

Pemerintah memberikan informasi mengenai keputusan yang telah dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.

4. **Konsultasi**

Pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan.

5. **Kemitraan**

Masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah.

6. **Pendelegasian Kekuasaan**

Pemerintah mendelegasikan keputusan untuk ditetapkan oleh warga.

## 7. Pengawasan Masyarakat

Masyarakat memiliki kekuasaan mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Sheery R. Arnstein dalam Suyono (2001) memberikan model anak tangga partisipasi masyarakat (*Eight Rungs on Ladder of Citizen Participation*). Hal ini bertujuan untuk mengukur sampai sejauh mana tingkat partisipasi masyarakat di sebuah negara atau di suatu daerah.

**Tabel 4.20 Model Delapan Anak Tangga Partisipasi Masyarakat (Arnstein)**

<b>Tangga Ke</b>	<b>Bentuk Partisipasi</b>	<b>Kategori</b>
<b>VIII</b>	Pengawasan Masyarakat	Tingkat kekuatan masyarakat ( <i>Degrees of Citizen Power</i> )
<b>VII</b>	Pendelegasian Kekuasaan dan Kewenangan	
<b>VI</b>	Kemitraan/Kesetaraan	
<b>V</b>	Peredaman/Kompromi	Tingkatan Semu
<b>IV</b>	Berkonsultasi	
<b>III</b>	Menginformasikan	
<b>II</b>	Pengobatan Untuk Penyembuhan	
<b>I</b>	Manipulasi	Bukan Partisipasi

Berdasarkan hasil pengamatan dengan menggunakan Model Tangga Partisipasi Masyarakat tersebut, menunjukkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara berada pada **Tangga ke IV (Konsultasi)**. Dengan pengertian bahwa pemerintah daerah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan. Dengan demikian, ada ruang yang dibuka untuk berpartisipasi.

Dari hasil pengamatan dalam pelaksanaan Musrenbang, Pemerintah Kabupaten Aceh Utara dalam hal ini Bappeda, mengundang delegasi masyarakat untuk hadir dalam musrenbang tingkat kabupaten dalam rangka menyatukan prioritas program usulan agar

efisien dan efektif. Pemerintah Kabupaten juga meminta saran dan kritik dengan tujuan agar program pembangunan yang diusulkan sesuai dengan keinginan masyarakat dan tidak menimbulkan persepsi bahwa pemerintah daerah tidak peduli terhadap usulan masyarakat. Dalam Musrenbang Kabupaten ini, masyarakat sangat antusias dalam memberikan saran dan kritik yang berkaitan dengan program yang diusulkan dan sangat berharap agar usulannya diterima. Tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan (Pemerintah Kabupaten).

Kondisi diatas dapat dirumuskan bahwa masyarakat telah menghadiri, mendengar dan mengusulkan program pembangunan tetapi mereka tidak memiliki jaminan bahwa apa yang diusulkan dapat diterima oleh pengambil keputusan. Penyampaian aspirasi masyarakat melalui musrenbang dapat berjalan karena masyarakat yang diundang telah hadir dan menyampaikan usulan program pembangunan. Usulan yang disampaikan lebih mengarah pada kepentingan umum wilayah khususnya pembangunan sektor sosial. Hal ini berbeda dengan tanggapan salah seorang informan tokoh masyarakat yang mengatakan :

*“Buat kami, warga desa, apapun program yang masuk yang kemudian diikuti dengan pelibatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaannya masih bersifat simbolis. Hampir semua program, dari pemerintah maupun NGO yang masuk desa kami, pasca tsunami, terjebak dalam skema seperti ini. Rembug warga, musrenbangdes, atau rapat-rapat yang lain, selalu mementingkan berapa jumlah orang yang hadir mewakili kelompok ini dan itu. Tidak pernah peduli bahwa jumlah yang hadir sesungguhnya tidak sanggup mewakili kepentingan komunitas desa yang kompleks. Desa seolah hanya dianggap lapangan dengan pemain yang akan menurut diajak bermain olahraga jenis apa saja. Padahal sesungguhnya, desa tetaplah wilayah yang menyimpan sekian banyak persoalan. Jadi menurut saya, partisipasi hanyalah slogan bagi banyak pihak untuk bisa menjalankan program di banyak wilayah.....”*

Dalam pelaksanaan diskusi panel Musrenbang Kabupaten Aceh Utara, peluang untuk menyampaikan aspirasi tidak sepenuhnya dimanfaatkan oleh peserta. Masih ada peserta yang tidak menyampaikan usulannya. Mereka sekedar hadir atau ikut memberikan usulan sama seperti yang telah disampaikan oleh peserta sebelumnya. Kemungkinan penyebabnya adalah karena peserta hadir tanpa persiapan yang cukup, baik persiapan di tingkat kelompok masyarakat maupun ditingkat dusun. Selain keterbatasan waktu, informasi yang mereka terima juga biasanya sangat terbatas. Mereka umumnya tidak siap menyampaikan usulan secara tertulis dan sistematis, sehingga masukan dari wakil masyarakat kadang-kadang hanya menjadi catatan pimpinan rapat yang peluangnya sangat kecil untuk dipertimbangkan dalam pembahasan di tingkat selanjutnya.

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara sangat antusias. Antusiasnya masyarakat karena masyarakat sangat berharap hasil musrenbang ini dapat meningkatkan kesejahteraan mereka. Indikator yang paling utama adalah kesediaan masyarakat untuk terlibat dalam pertemuan dan memberikan sumbangan pikiran. Menanggapi partisipasi masyarakat dalam musrenbang kabupaten, salah satu informan dari LSM mengatakan ;

*“Antusias masyarakat sangat besar untuk mengikuti musrenbang, buktinya dengan adanya tanggapan dan kritik yang tajam tentang usulan program, hal ini dikarenakan masyarakat sangat berharap usulan program yang diusulkan dapat masuk dalam program kabupaten”.*

Pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan pembangunan diatur secara bertahap sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri. Kondisi nyata menunjukkan bahwa proses penyusunan kebijakan pembangunan masih bersifat elitis, dalam arti pemerintahlah yang menjadi penentu kebijakan pembangunan, sedangkan masyarakat berperan memberikan masukan kepada pemerintah tentang apa yang



dibutuhkan. Hal ini sesuai dengan pernyataan salah satu informan tokoh masyarakat, bahwa :

*“Proses partisipatif terlalu bertele-tele dan lama meskipun bermanfaat untuk upaya pemberdayaan. Untuk konsep perencanaan lewat musrenbang menjadi tidak banyak manfaatnya manakala kita masih memposisikan masyarakat sejajar dengan aparat. Posisi rakyat hanya mendengar dan mengiyakan—apalagi bila sudah dijawab ‘ tahun depan akan ditampung dan diprioritaskan, tetapi saat ini biar yang prioritas lebih tinggi.”*

Untuk mengetahui tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara, sebagai berikut :

**Tabel 4.21 Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

<b>Peserta Musrenbang</b>	<b>Tingkat Partisipasi</b>	<b>Persentase (%)</b>
Pemerintah Kabupaten	240	<b>85,11</b>
Perwakilan Masyarakat	42	<b>14,89</b>
<b>Jumlah</b>	<b>282</b>	<b>100,00</b>

Sumber : Data Primer, 2009

Berdasarkan tabel diatas, diketahui bahwa total jumlah peserta Musrenbang Kabupaten Aceh Utara adalah 282 orang. Dari jumlah peserta tersebut, peserta dari pemerintah kabupaten berjumlah 240 orang, dengan persentase  $240/282 \times 100 = 85,11 \%$ , sedangkan delegasi masyarakat hanya dihadiri 42 orang dengan persentase  $42/282 \times 100 = 14,89 \%$ . Berdasarkan persentase tersebut, tingkat partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara dapat dinilai rendah. Hal tersebut disebabkan antara lain : (1) ketidaksiapan aparat pemerintah daerah untuk mendukung perencanaan

partisipatif; (2) indikasi terjadinya penumpukan usulan dan minimnya usulan yang masuk dalam Musrenbang Kabupaten; (3) diskusi musrenbang tidak ditutup dengan keputusan yang jelas; (4) tidak adanya Perda/Qanun yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.

Partisipasi masyarakat dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara tidak hanya dalam bentuk kehadiran saja, namun dapat dilihat mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan sampai dengan pasca musrenbang, yaitu :

#### **A. Tahap Persiapan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

Pada tahap persiapan ini lebih bersifat teknis yaitu : (1) peserta telah diberitahu lebih awal akan adanya musrenbang melalui undangan atau media lainnya; (2) peserta telah menerima bahan yang akan dibahas; (3) informasi yang disajikan sesederhana mungkin sehingga mudah dipahami oleh peserta. Dalam hal ini jelas bahwa yang berperan aktif adalah aparat pemerintah daerah (Bappeda), sedangkan masyarakat tidak terlibat/berpartisipasi dalam proses persiapan musrenbang ini.

#### **B. Tahap Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

Partisipasi masyarakat terlihat pada bentuk keterwakilan yakni, adanya perwakilan dari LSM yang bekerja dalam skala kabupaten, adanya perwakilan perguruan tinggi setempat, adanya perwakilan dunia usaha, adanya perwakilan organisasi profesi, adanya perwakilan kelompok perempuan, namun perwakilan kelompok masyarakat marjinal sama sekali tidak terlihat padahal aspirasi dari mereka sangat diharapkan untuk memenuhi hak-hak hidup mereka.

Sedangkan dari sisi pengambilan keputusan, partisipasi masyarakat dilibatkan pada saat diskusi pleno yang membahas prioritas usulan kegiatan/program yang masuk dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara, dimana masyarakat diminta mengajukan

saran/kritik terhadap usulan yang masuk sebelum suatu keputusan ditetapkan. Kontribusi masyarakat pada tahap pelaksanaan ini, yakni dengan mengajukan saran dan kritik yang tajam terhadap usulan yang diajukan agar ditampung dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara. Namun sangat disayangkan, kehadiran wakil masyarakat dalam forum tersebut tidak terlalu lama dan tidak sampai pada akhir acara musrenbang. Umumnya yang menjadi penyebab adalah karena mereka merasa tidak melihat adanya relevansi antara program yang dipaparkan dengan kebutuhan mereka.

### **C. Tahap Kualitas Hasil Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

Tahap ini merupakan tahap terpenting dalam rangkaian pelaksanaan musrenbang, karena tahap ini adalah tujuan utama penyelenggaraan musrenbang yaitu mendapatkan kesepakatan antara pemerintah daerah dengan *stakeholders* atas rancangan RKPD dan Renja SKPD untuk diproses menjadi Rancangan Akhir RKPD dan selanjutnya menjadi dokumen final RKPD dan Renja SKPD. Partisipasi masyarakat pada tahap ini, berupa kesepakatan terhadap usulan yang masuk dalam musrenbang kabupaten dengan ditanda tangannya berita acara hasil Musrenbang Kabupaten Aceh Utara yang memuat program/kegiatan disepakati, sumber daya dan dana, serta penanggung jawab implementasi kesepakatan.

### **D. Tahap Pasca Musrenbang Kabupaten Aceh Utara**

Tahap ini erat kaitannya dengan pengawalan hasil kesepakatan musrenbang ke dalam proses penganggaran pembangunan daerah. Namun sayangnya, tahap pasca musrenbang ini tidak dilakukan karena waktu yang sudah sangat mendesak untuk selanjutnya menyusun Rancangan APBD. Pada tahap ini jelas tidak ada usaha untuk melanjutkan partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran seperti dalam perumusan

KUA dan PPAS. Sehingga tidak ada kesinambungan antara perencanaan dan penganggaran daerah.

Peluang masyarakat untuk berpartisipasi menjadi sia-sia, mengingat minimnya delegasi masyarakat dalam memperjuangkan usulan yang telah disampaikan. Hal ini jelas sangat tidak sesuai dengan semangat partisipasi masyarakat yang dituangkan dalam UU No.25/2004 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Tahun 2009, dimana salah satu tujuannya adalah untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

## **2. Proses komunikasi**

Proses serta bentuk komunikasi pemerintah Kabupaten Aceh Utara dalam pembangunan keagamaan menganut kepada beberapa model komunikasi, salah satu model komunikasi yang lebih mengarah, sesuai dengan pengamatan peneliti, komunikasi berdasarkan prinsip pemusatan yang dikembangkan dari teori informasi dan sibernetik. Model ini muncul setelah melihat berbagai kelemahan model komunikasi satu arah yang telah banyak mendominasi berbagai riset komunikasi, ini memberikan signal terhadap proses dan alur komunikasi pemerintah melalui musrenbang dalam pembangunan keagamaan masyarakat yang dilakukan untuk mencari suatu kesimpulan ataupun kesepakatan bersama dalam pembangunan melalui proses musyawarah rencana pembangunan terutama dalam bidang agama sesuai dengan aspirasi dari seluruh elemen masyarakat yang berada dalam kabupaten Aceh Utara.

Proses musrenbang tersebut dengan cara memasukkan input yang terkandung di dalam dokumen acuan, rumusan permasalahan utama, daftar usulan prioritas kegiatan dari proses sebelumnya, daftar peserta musrenbang, serta memasukkan data berita acara proses sebelumnya. Prioritas program ditentukan menurut bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang fisik. Hasil dari musrenbang tingkat kabupaten adalah sebuah

dokumen perencanaan yang memuat prioritas pembangunan yang disertai dengan pendanaannya atau usulan anggaran yang tertuang dalam RAPBD. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara informan (Iskandar, seckam Lhoksukon Kabupaten Aceh Utara):

*....., Hasil-hasil rumusan program dan usulan kegiatan pembangunan dari musrenbang tingkat kecamatan dipresentasikan oleh Camat. Selain hasil dari musrenbang kecamatan, pembahasan dalam forum ini juga mencakup usulan-usulan yang berasal dari dinas-dinas, kantor dan bagian kantor bupati. Skala prioritas program ditentukan menurut bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang fisik. Hasil dari musrenbang tingkat kabupaten adalah sebuah dokumen perencanaan yang memuat prioritas pembangunan yang disertai dengan pendanaannya atau usulan anggaran yang tertuang dalam RAPBD.*

Menyangkut dengan output yaitu daftar prioritas kegiatan menurut fungsi/ Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dan usulan sumber dana, daftar delegasi untuk proses musrenbang di atasnya, serta berita acara musrebang.

Berkaitan dengan perencanaan pembangunan di Kabupaten Aceh Utara menurut informan dari kantor Bapeda (Muzakkir) sekurang-kurangnya menganut kepada lima prinsip perencanaan:

*pertama*, prinsip teknokratis, *kedua*, prinsip demokratis partisipatif, *ketiga*, politis, prinsip ini sangat dilematis, terkadang usulan program tidak sesuai dengan ketetapan program, artinya ketika suatu program sering terjadi mental dan hilang sama sekali pada saat penganggaran. *keempat*, bottom up (dari bawah), *kelima*, top down (dari atas). Kelima prinsip dasar tersebut merupakan proses dalam menyusun KUA, PPAS, RKA-SKPD dan Penetapan APBD. Proses musrenbang, dilakukan proses perencanaan pembangunan secara keseluruhan dengan menggambarkan prioritas pembangunan perbidang termasuk bidang keagamaan. Perlu untuk memperhatikan *Stakeholders*

musrenbang yang terbagi kepada tiga klasifikasi atau kelompok : 1) Masyarakat; masyarakat umum, tokoh masyarakat, tokoh agama, organisasi kemasyarakatan, organisasi non pemerintah, serta akademisi (perguruan tinggi). 2) Swasta; BUMD, Swasta Lokal, Swasta Nasional dan yang ke -3) Pemerintahan; Eksekutif, terdiri dari Dinas, Badan Daerah, Sekretariat Daerah. Dan Unsur legislatif (DPRD/ DPRK).

Maka yang dibutuhkan adalah Komunikator Penggerak Pembangunan Komunikator Pembangunan keagamaan adalah sejumlah orang yang bertugas untuk menyampaikan informasi tentang pembangunan keagamaan kepada masyarakat, sehingga informasi bisa merata dan masyarakat mengetahui arti, arah dan tujuan pembangunan tersebut. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten Aceh Utara memiliki komunikator pembangunan keagamaan secara khusus seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU).

Istilah komunikator pembangunan keagamaan tidak dipakai pada pemerintah Aceh Utara. Istilah yang dipakai adalah penyuluh pembangunan karena pembangunan yang ditangani sifatnya umum, tidak hanya persoalan keagamaan tetapi termasuk pembangunan pertanian, pembangunan pendidikan, ekonomi dan sebagainya. Pengalokasian anggaran terhadap pembangunan pesantren merupakan salah satu hal untuk mewujudkan pembangunan agama bagi masyarakat Aceh Utara secara tidak langsung.

Sedangkan yang menjadi audien dalam pembangunan di Aceh Utara atau komunikan yang menjadi sasaran pembangunan seluruh masyarakat, khususnya muslim yang ada di seluruh penjuru Aceh Utara.

Menyangkut dengan jenis pesan yang disampaikan adalah program prioritas dalam pembangunan agama yang berupa fisik maupun non fisik. Menurut bapak Said,

pada dinas syariat Islam Aceh Utara saat ini, hanya menangani pembangunan ataupun proyek yang berkaitan dengan non fisik hal tersebut sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) pemerintah yang fisik, memuat rangkaian terjemahan dari visi dan misi Bupati/Wakil Bupati terpilih periode 2007 - 2012, rencana kerja pemerintah daerah (RPJMD) untuk jangka waktu merupakan yang dituangkan kedalam tujuan, sasaran, kebijakan, rencana strategi (renstra), program prioritas (PPAS), serta program-program pembangunan secara keseluruhan, berikut tolok ukur kinerja yang ingin dicapai. 5 (lima) tahun sebagaimana di maksudkan dalam peraturan pemerintah nomor 58 Tahun 2005, pasal 29, merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) daerah dengan memperhatikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2005, tentang pengelolaan keuangan daerah.

## **C. Media komunikasi yang digunakan pemerintah kabupaten Aceh Utara dalam pembangunan keagamaan.**

### **1. Musrenbang**

Musrenbang dilakukan setiap tahun di kabupaten Aceh Utara, kegiatan ini dinamakan dengan jaring aspirasi masyarakat (jaring asmara), pembangunan agama dilakukan dan disampaikan dalam musrenbang, walau secara tidak langsung, tokoh agama yakni pimpinan dayah dan pesantren juga ikut diundang dalam musyawarah tersebut. Artinya mereka turut diundang dalam pertemuan tersebut. Salah seorang informan dari kantor kecamatan Lhoksukon menyampaikan bahwa:

*“Dari tokoh agama turut kita undang dalam kegiatan musrenbang kecamatan...”*

Artinya pemerintah memanfaatkan LSM, Tokoh Masyarakat dan Tokoh agama sebagai media dalam menjaring aspirasi dalam pembangunan dibidang agama khususnya, walaupun didalam pelaksanaannya masih jauh dari harapan, sebagaimana pendapat dari informan, tokoh mukim kecamatan Lhoksukon:

*“selama ini walaupun ada kegiatan jaring aspirasi, masyarakat tidak paham, tidak jelas...”*

### **2. Media konsultasi politik**

Musrenbang merupakan media konsultasi politik, karena akan menjadi media yang strategis dalam menentukan prioritas pembangunan di wilayah desa, kecamatan yang bersangkutan, begitu juga kabupaten. Bagi pihak-pihak tertentu, bupati dan anggota dewan perwakilan rakyat, akan memberikan kontribusi yang positif terhadap mereka, jika setiap usulan mereka atau hasil konsultasi politik



mereka dapat terwujud, mereka dapat Pada pelaksanaan Musrenbang kecamatan ini dapat menjadi instrumen bagi para pemangku kepentingan di tingkat kecamatan dalam membuat kesepakatan terkait dengan prioritas pembangunan skala kecamatan dan skala daerah yang ada di kecamatan yang bersangkutan. Selain itu, untuk memastikan bahwa prioritas pembangunan juga dapat menyentuh dan memenuhi aspirasi dan kebutuhan kelompok miskin. Musrenbang di jadikan sebagai media dalam pembangunan di Aceh Utara, hal ini senada dengan pendapat Muzakkir:

*“...Musrenbang adalah alat dan media untuk mensinergikan semua prinsip perencanaan pembangunan, tidak terkecuali pembangunan agama masyarakat”.*

Sebagai proses menuju perubahan dan pembaharuan masyarakat pembangunan membutuhkan kontribusi komunikasi, baik sebagai bagian dari kegiatan masyarakat maupun sebagai ilmu yang terus berkembang dari waktu kewaktu dewasa ini. Berbagai gejala sosial yang diakibatkan oleh proses tersebut, telah memberikan inspirasi bagi penemuan konsep baru dalam bidang komunikasi. Perilaku komunikasi suatu kelompok masyarakat terus berubah mengikuti perubahan yang diakibatkan oleh proses perubahan sehingga proses adaptasi juga terus berlangsung.

Akhir dari proses adaptasi akan mempermudah penemuan konsep komunikasi yang akan ikut memetakan berbagai problema pembangunan yang muncul, mengikuti arus perubahan dan pembaharuan yang hampir tidak pernah mengenal kata akhir banyak proses pembangunan tidak mencapai sasarannya hanya karena rendahnya frekuensi informasi dan komunikasi kepada masyarakat

sehingga tidak menimbulkan tingkat partisipasi yang memadai. Padahal partisipasi masyarakat sangat diperlukan bagi usaha pencapaian tujuan pembangunan.

Adaptasi dan komunikasi *urgen* dalam proses penganggaran seperti halnya pada dinas Syariat Islam Aceh Utara dalam pengajuan program pada Musrenbang Kabupaten, sebagaimana pernyataan Informan pada dinas tersebut.

*“.....Selain musrenbang kami melakukan pengajuan program kepada badan perencanaan daerah secara tatap muka secara langsung, artinya setelah mereka meminta kepada kami salaku pelaksana teknis.*

Masyarakat merupakan media utama dalam proses pembangunan di Aceh Utara. Jika media ini tidak dimanfaatkan pemerintah maka sebagaimana yang telah dijabarkan, peluang masyarakat untuk berpartisipasi menjadi sia-sia, mengingat minimnya delegasi masyarakat dalam memperjuangkan usulan yang telah disampaikan. Hal ini jelas sangat tidak sesuai dengan semangat partisipasi masyarakat yang dituangkan dalam UU No.25/2004 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Tahun 2009, dimana salah satu tujuannya adalah untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

#### **D. Hambatan –hambatan komunikasi yang ditemui pemerintah kabupaten**

##### **Aceh Utara dalam pembangunan keagamaan**

##### **1. Hambatan SDM dari rakyat dan pemerintah**

Seringkali terjadi diskomunikasi antara pemerintah dengan masyarakat, hal ini diakibatkan oleh ketidakmapuan di dalam berkomunikasi (diskomunikasi).

Salah seorang informan dari Bappeda Aceh Utara mengungkapkan:

*“kemampuan masyarakat dalam memahami tentang musrenbang sangat minim, salah satu faktor yang menyebabkan terjadi hal yang demikian karena faktor latar belakang pendidikan. Artinya selama ini*

*yang hadir dalam proses musyawarah rencana pembangunan, tingkat sumber daya manusia sangat terbatas, menyebabkan kemampuan mereka juga terbatas dalam menyerap informasi yang diperoleh dari pemerintah, akhirnya mereka pun tidak mengetahui bagaimana mengusulkan program-program dalam pembangunan...”*

Menurut informan dari staf dinas syariat Islam dikabupaten Aceh Utara mengungkapkan, dalam pelaksanaan musrenbang, sebagai program perencanaan mengalami beberapa hambatan. Di dinas kami, dinas syariat Islam dalam perencanaan sering dilakukan dengan tidak maksimal, hal ini dikarenakan keterbatasan waktu yang diberikan oleh tim anggaran pemerintah daerah (TAPD) yang dalam hal ini yakni Bappeda, Badan Perencanaan Daerah. Akhirnya menurut pendapat saya :

*“dikarenakan perencanaan yang tidak maksimal, hasilnya atau out come pembangunan tersebut pula tidak akan maksimal” walaupun serapan anggaran hasil dari musrenbang bisa dikatakan habis, namun out come dari program tersebut tidak memuaskan. Perencanaan yang tidak berbasis data faktual juga menjadi hambatan yang dialami pemerintah terutama dinas Syariat Islam, Selain itu dalam pelaksanaan musyawarah kami, mengalami kendala menyangkut dengan pemahaman Bappeda terhadap isi pengajuan yang berliteratur arab atau khusus kepada spesifik tentang Islam, boleh dikatakan seringkali kami harus bersikeras memperjuangkannya demi capaian program, padahal seperti Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang mencakup empat program prioritas pembangunan daerah terhadap pengembangan syiar Islam tidak terwujud secara maksimal....”*

Hambatan dari pihak pemerintah, ketika dalam pengajuan program pembangunan, pada dinas syariat Islam, dalam hal literatur bahasa Arab, masih banyak pemahaman konsep pembangunan dalam Islam yang tidak dipahami oleh Badan Perencanaan Daerah (Bappeda), ironinya badan tersebut merupakan anggota Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang bekerja langsung melakukan koordinasi dari seluruh rangkaian proses penganggaran dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK/DPRD) sebelum pengesahan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten

(APABK/APBD). Perencanaan yang tidak berbasis data faktual hambatan selanjutnya yang dihadapi dalam internal pemerintah kabupaten.

## **2. Intervensi komunikasi**

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) telah menjadi istilah populer dalam penyelenggaraan perencanaan pembangunan dan penganggaran di daerah dan desa/kelurahan, namun pada pelaksanaannya, Musrenbang sering kali belum mencerminkan semangat musyawarah yang bersifat partisipatif dan dialogis, belum dapat menjadi ajang yang bersahabat bagi warga masyarakat terutama kelompok miskin dan perempuan dalam menyuarakan aspirasi dan kebutuhan mereka. Suara kelompok miskin dan perempuan seringkali tersingkir pada saat penetapan prioritas program dan kegiatan pembangunan di daerah, disebabkan karena intervensi suara kelompok miskin dan perempuan seringkali tersingkir pada saat penetapan prioritas program dan pembangunan di daerah. Intervensi komunikasi, intervensi politik terjadi dikarenakan seluruh elemen di Kabupaten Aceh Utara belum memahami bagaimana sebenarnya demokrasi serta semangat pembangunan.

Dengan demikian, untuk konteks Indonesia, usaha-usaha pembangunan sejatinya diwujudkan dengan konsep pembangunan yang berpusat kepada rakyat, ketika tidak ada kesepakatan antara seluruh elemen masyarakat akan menjadi acuan dalam menjalankan pembangunan. Oleh karena pembangunan harus bersifat pragmatis fungsional sebagai suatu pola kemitraan strategis yang membangkitkan inovasi bagi masa kini dan masa yang akan datang. Komunikasi dalam hal ini tentunya harus berada di garis depan untuk mengubah sikap dan

prilaku manusia Indonesia sebagai pemeran utama pembangunan, baik sebagai subjek maupun sebagai objek pembangunan.

Ketidak kesesuaian dengan azas dan tujuan pembangunan nasional, serta kekhususan pelaksanaan Syariat Islam di Aceh merupakan bagian dari hambatan yang dihadapi pemerintah Aceh Utara dalam pembangunan, pasalnya pembangunan nasional itu diselenggarakan berdasarkan demokrasi dan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional, Cita-cita tersebut buyar karena masuknya intervensi yang yang tidak mengarah kepada kebaikan bersama.

Hambatan lain yang sangat krusial dalam pembangunan agama di Kabupaten Aceh Utara, selama ini ulama dalam pembangunan tidak mendapat posisi yang layak, artinya pendapatnya tidak pernah pemerintah mamfaatkan secara maksimal, advokasi langsung dan penyesuaian dari pendapat ulama tidak dijalankan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

1. Konteks pembangunan dewasa ini, pemerintah tidak lagi sebagai provider dan pelaksana melainkan lebih berperan sebagai fasilitator dan katalisator dari dinamika pembangunan maka diperlukan proses melalui musyawarah pembangunan (Musrenbang). Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dari Musrenang Tahun 2010 Di Aceh Utara diatur lebih lanjut dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 640/ 751/ SJ tanggal 12 Maret 2009, yakni untuk menyusun rencana kerja pemerintah daerah yang berfungsi sebagai dokumen perencanaan tahunan, pemerintah daerah perlu menyelenggarakan forum musyawarah Pembangunan secara berjenjang, mulai dari tingkat desa/ kelurahan, kecamatan, kabupaten/ kota hingga tingkat provinsi sebagai perwujudan ketelibatan masyarakat dalam pembangunan. Proses serta bentuk komunikasi pemerintah Kabupaten Aceh Utara dalam pembangunan keagamaan menganut kepada beberapa model komunikasi, salah satu model komunikasi yang lebih mengarah, berdasarkan prinsip pemusatan yang dikembangkan dari teori informasi dan sibertik. Pada pelaksanaan musrenbang terhadap pembangunan agama. Pembangunan agama bertujuan untuk memenuhi salah satu hak rakyat, yaitu hak memeluk agama dan beribadat menurut keyakinan masing-masing

sebagaimana diatur dalam UUD 1945, Bab XI Pasal 29 (1) dan (2), dalam Musrenbang Kabupaten Aceh Utara merupakan salah satu proses untuk memenuhi hak rakyat tersebut, dengan mewujudkan agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan kualitas pelayanan, sarana dan prasarana bahkan pemahaman masyarakat terhadap agama, khususnya seluruh masyarakat muslim di kabupaten Aceh Utara. Berkaitan dengan perencanaan pembangunan, menurut Muzakkir<sup>122</sup> sekurang-kurangnya menganut kepada lima prinsip perencanaan, *pertama*, prinsip teknokratis, prinsip ini dibawah wewenang Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD), *kedua*, prinsip demokratis partisipatif, prinsip yang mengacu kepada tahapan Musrenbang, *ketiga*, politis (Legislatif), prinsip ini sangat dilematis, hal ini sering ketika suatu program sering terjadi ketidaksepahaman semua unsur artinya program pembangunan yang telah diajukan hilang sama sekali. Ketiga prinsip dasar tersebut merupakan proses dalam menyusun KUA (Kebijakan Umum Anggaran), PPAS (Penetapan Plafon Anggaran Sementara), RKA-SKPD (Rencana Kerja Anggaran Pemerintah Daerah) dan Penetapan APBD/ APBK (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/ Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten).

2. Jaring aspirasi masyarakat melalui Musrenbang merupakan media yang digunakan pemerintah Aceh Utara dalam pembangunan agama. Hal ini menjadi momentum dalam menjaring program sebelum pengambilan keputusan dan kesepakatan. Disinilah tahapan yang dilalui pemerintah

---

<sup>122</sup>Kepala Subbag. Penyusunan program kantor Bappeda Aceh Utara.

dalam menyusun renstra (rencana strategi) dalam pembangunan. Pemerintah Aceh Utara menjadikan musrenbang sebagai alat untuk mensinergikan semua prinsip perencanaan pembangunan.

3. Ketidak kesesuaian dengan azas dan tujuan pembangunan nasional, merupakan bagian dari hambatan yang dihadapi pemerintah Aceh Utara dalam pembangunan, pasalnya pembangunan nasional itu diselenggarakan berdasarkan demokrasi dan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional. Dalam musrenbang yang dilakukan pemerintah kabupaten Aceh Utara terdapat kendala ketidak tediaan data base merupakan hal yang dominan, pasalnya antara kebijakan pemerintah dengan kebutuhan masyarakat tidak sesuai. Disamping itu juga penyiapan program penganggaran yang begitu singkat dan padat sehingga program yang diajukan tidak maksimal dan sesuai dengan harapan masyarakat. Singkatnya hambatan komunikasi yang ditemui pemerintah Aceh Utara terhadap pembangunan agama masyarakatnya menurut pengamatan peneliti, terhadap perencanaan pembangunan tersebut belum mampu menjabarkan perencanaan anggaran yang sinergi artinya konsistensi antara RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah), RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) dan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah), terlebih lagi perencanaan yang memprioritaskan kepada pembangunan agama masyarakat.



## **B. Saran-saran**

Penekanan ilmu komunikasi pembangunan diharap penekanannya lebih pada keselarasan antara aspek kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah, hal ini dikarenakan pembangunan pada dasarnya melibatkan minimal tiga komponen, yakni: komunikator pembangunan, yaitu bisa aparat pemerintah ataupun masyarakat; pesan pembangunan, yaitu ide-ide ataupun program-program pembangunan, baik itu pembangunan fisik maupun non fisik, dan komunikan pembangunan, yaitu masyarakat luas, baik penduduk desa maupun kota yang menjadi sasaran pembangunan.

Bersamaan dengan pendapat Thoha terhadap paradigma baru dalam perilaku politik birokrasi yang patut dijadikan referensi khususnya pemerintah Aceh Utara dalam menjalankan fungsinya, hal ini sejalan dengan perwujudan tata pemerintahan yang baik atau *Good Governance* adalah :

1. Perubahan paradigma dari orientasi sistem manajemen pemerintahan yang semua negara menjadi berorientasi ke pasar (market), sehingga pemerintahan harus lebih mengedepankan kepentingan masyarakat (publik) bukan mengabdikan kepada kepentingan negara (*state*) saja.
2. Perubahan paradigma dari orientasi lembaga pemerintahan yang besar dan kuat (otoritarian), menjadi lembaga yang *small* dan *less government*, egalitarian serta demokrasi. Sistem otoritarian dilahirkan dari paradigma konsep semua negara, atau pengabdian kepada negara,

sehingga harus diubah dengan pemerintahan yang kecil tetapi sarat fungsi dan demokrasi.

3. Perubahan paradigma dari sentralisasi kekuasaan menjadi desentralisasi kekuasaan.
4. Perubahan paradigma manajemen pemerintahan yang hanya menekankan pada batas-batas dan aturan yang berlaku untuk satu negara, mengalami perubahan arah kepada *boundaryless organization*. Sehingga sistem manajemen pemerintahan perlu disesuaikan dengan dan tatanan lokal. Dalam konteks Indonesia kewenangan yang didapat oleh daerah otonom, memungkinkan untuk melegalisasi aturan lokal dan tidak mesti tersentralisasi ke aturan pusat.
5. Perubahan dari paradigma birokrasi Weberian menjadi tatanan birokrasi yang bersifat *logical struktur*. Dalam artian pelaksanaan manajemen pemerintahan itu tidak kaku dan diupayakan lebih fleksibel mengikuti perubahan politik dan perilaku politik.
6. Perubahan paradigma dari rendahnya kepercayaan masyarakat kepada peningkatan kepercayaan masyarakat.

