

## ANALISIS PENGENDALIAN KOMUNIKASI DALAM PERENCANAAN PROGRAM DAN ANGGARAN

**Yohanes Museng Ola Buluamang**

Universitas Mercu Buana

oyan\_waibaloen@yahoo.co.id/san\_delano@yahoo.com

**Abstrak.** Dalam perencanaan program pembangunan dan anggaran, pengendalian komunikasi internal merupakan satu tahapan yang penting untuk menghasilkan perencanaan yang tepat. Tujuan penelitian ini adalah mendalami pengendalian komunikasi dalam perencanaan pembangunan. Metode penelitian yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus di lingkup pemerintah provinsi Nusa Tenggara Timur. melalui analisis deskriptif dan eksplanatif, hasil penelitian mengungkapkan tiga problem pengendalian komunikasi internal yang terjadi dalam perencanaan program dan anggaran. Ketiga problem pengendalian komunikasi ini memiliki keterkaitan dengan adanya jaringan komunikasi eksternal yang terbentuk dalam memengaruhi pengendalian komunikasi internal. Problem pengendalian komunikasi tersebut belum disikapi dengan kebijakan komunikasi yang dihasilkan. Oleh karena itu, tindakan solutif yang dapat dilakukan adalah pendekatan kebijakan komunikasi yang normatif dan situasional.

**Kata Kunci :** Pengendalian, Komunikasi Internal, Perencanaan Program dan Anggaran

**Abstract.** In planning development programs and budgets, internal communication control is an important stage to produce proper planning. The purpose of this research is to explore the control of communication in development planning. The research method used is qualitative with a case study approach in the scope of the East Nusa Tenggara provincial government. through descriptive and explanatory analysis, the results of the study reveal three problems of internal communication control that occur in program planning and budgeting. These three communication control problems are related to the existence of an external communication network that is formed in influencing internal communication control. The communication control problem has not been addressed with the resulting communication policy. Therefore, the solution that can be taken is a normative and situational communication policy approach.

**Keywords:** Control, Internal Communication, Program Planning and Budget.

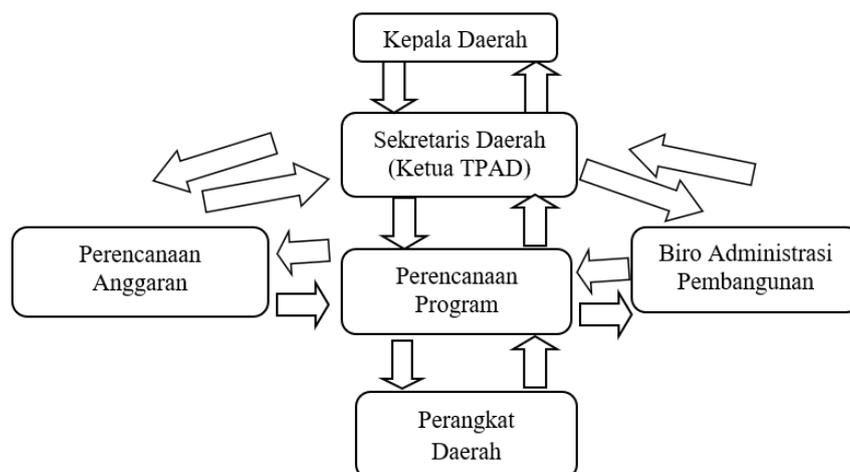
### PENDAHULUAN

Penyelenggaraan pembangunan oleh pemerintah daerah melalui beberapa tahapan, di antaranya perencanaan atau penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana dan evaluasi pelaksanaan rencana. Pada tahapan perencanaan, salah satu dokumen perencanaan dan penganggaran yang disusun dan dibahas pemerintah adalah Rencana Kerja dan Anggaran (RKA). Rencana kerja adalah dokumen rencana yang memuat program dan kegiatan yang diperlukan untuk mencapai sasaran pembangunan. Dokumen ini memuat perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, belanja program dan kegiatan perangkat daerah (PD) serta rencana pembiayaan serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya sebagai dasar penyusunan APBD. Pada bagian rencana kerja berisikan informasi mengenai visi, misi, tujuan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan serta output yang diharapkan. Sedangkan, pada bagian anggaran berisikan informasi mengenai biaya untuk masing-masing program dan kegiatan untuk tahun yang direncanakan yang dirinci menurut jenis belanja, prakiraan maju untuk tahun berikutnya serta sumber dan sasaran pendapatan perangkat daerah

(PD).

Menurut Permendagri Nomor 33 Tahun 2017 tentang penyusunan RKA-SKP, penyusunan perencanaan program dan kegiatan dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan tematik, holistik, integratif dan spasial. Penyusunan kebijakan anggaran belanja berdasarkan money follows program dengan cara memastikan hanya program yang benar-benar bermanfaat yang dialokasikan dan bukan sekedar karena tugas fungsi dari perangkat daerah yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 12 tahun 2019 tentang pengelolaan keuangan daerah. Perangkat daerah yang mengurus secara makro perencanaan pembangunan suatu pemerintah daerah (Bappeda atau sebutan lainnya) berperan sebagai pengendali program. Perangkat daerah yang mengurus penganggaran pemerintahan daerah (badan keuangan daerah atau sebutan lainnya) berperan dalam manajemen (pengendalian dan pengaturan keuangan setiap perangkat daerah). Konsistensi program dan anggaran dibahas bersama dengan perangkat daerah terkait dibawah koordinator pengelolaan keuangan daerah (Sekretaris Daerah) yang memimpin Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD).

Penyusunan dokumen RKA yang definitif melalui skema pembahasan (konsultasi dan koordinasi). Pembahasan rencana program dan anggaran merupakan suatu tindakan komunikasi, yang secara taksonomi dikategorikan sebagai komunikasi organisasi (pemerintahan). Skema pembahasan program dan anggaran yang melalui suatu proses komunikasi pemerintahan dapat diabstraksi dalam model komunikasi pemerintahan di bawah ini:



**Gambar 1.** Model Komunikasi Pemerintahan dalam Pembahasan Program dan Kegiatan

Secara singkat, model di atas menjelaskan proses komunikasi pemerintahan yang berlangsung normatif, bahwasanya dalam penyusunan perencanaan, kepala daerah mendelegasikan wewenang kepada sekretaris daerah (sekda) yang berperan sebagai koordinator. Sekda mengkoordinir Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran setiap perangkat daerah. Hasil penyusunan RKA dilaporkan kembali ke kepala daerah, dan selanjutnya dibahas bersama DPRD.

Pendelegasian wewenang mencirikan komunikasi satu arah. Sedangkan, pengkoordinasian mencirikan adanya komunikasi dua arah. Model komunikasi di atas, menampilkan dua model komunikasi di antaranya model komunikasi linear David Berlo, model komunikasi Tubs dan model interaksional Herbert Blummer. Model komunikasi linier David Berlo menandakan bagaimana proses komunikasi dipandang sebagai garis lurus, bersifat mekanis dimana informasi atau pesan berjalan lurus melalui saluran komunikasi. Penjelasan model komunikasi Tubs menekankan konsep komunikasi sebagai transaksi, yang mengasumsikan kedua peserta komunikasi sebagai pengirim dan sekaligus juga penerima pesan (Mulyana, 2010).

Dengan model komunikasi yang diabstraksikan oleh H. Blummer sebagai suatu model komunikasi interaksional, proses pembahasan RKA-Evaluasi program dan anggaran mencirikan proses komunikasi timbal balik, pertukaran pesan, makna dan terjadi baik secara berjenjang maupun langsung. Dalam praktiknya, ketiga model komunikasi di atas memunculkan pula problem komunikasi dalam pembahasan RKA di lingkup pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Hasil penelitian awal mengungkapkan beberapa indikasi yang berkaitan dengan problem komunikasi dalam penyusunan dokumen RKA tersebut. Problem empirik terungkap dalam pemahaman yang belum komprehensif oleh beberapa Dinas teknis, seperti Pariwisata, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian dan Ketahanan Pangan terhadap dokumen RPJMD Provinsi NTT 2018-2023. Implikasinya adalah dalam penyusunan rencana kerja (Renja) masing-masing perangkat daerah, menyimpang dari sasaran dan 7 program prioritas pemerintah provinsi NTT 2018 - 2023, sehingga memengaruhi capaian indikator pembangunan. Hasil penilaian Bappelitbangda Provinsi NTT Tahun 2019-2020 menunjukkan bahwa sinkronisasi dan integrasi perencanaan yang terfokus pada ketujuh program prioritas belum optimal. Di sisi lain, problem empirik lainnya yang terjadi adalah adanya miskomunikasi antara Badan Keuangan Daerah Provinsi NTT dengan Bappelitbangda Provinsi NTT dalam pemahaman terhadap dokumen rencana kerja pemerintah daerah yang disusun lebih lanjut ke dalam KUA PPAS 2019-2020.

Adanya miskomunikasi dalam komunikasi pemerintahan merupakan problem yang sering terjadi dalam organisasi. Telaah terhadap riset-riset sebelumnya menemukan juga problem yang sama dalam kaitan dengan komunikasi pemerintahan. Penelusuran terhadap riset sebelumnya terbagi ke dalam dua tipe riset berdasarkan objek kajian, yakni; riset tentang komunikasi pemerintahan dan model komunikasi pemerintahan. Penelitian tentang komunikasi pemerintahan di lingkup pemerintah provinsi NTT yang telah dilaksanakan berjudul Komunikasi Pemerintahan Antar Perangkat Daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur. Hasil riset mengungkapkan beberapa problem terkait komunikasi pemerintahan itu sendiri di antaranya; penggunaan tipe-tipe komunikasi, unsur-unsur komunikasi dan dimensi hubungan dalam komunikasi organisasi. Riset ini juga menyinggung posisi Bappeda yang belum begitu kuat sebagai pengendali komunikasi pemerintahan dalam program pengembangan pariwisata (Buluamang & Handika, 2018). Riset lainnya yang mengeksplorasi problem dalam komunikasi pemerintahan berjudul Model Komunikasi Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Sulawesi Barat Dalam Perencanaan Program Penanggulangan Kemiskinan Marasa. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa relasi antar pelaku dalam model komunikasi antar OPD Provinsi Sulawesi Barat membentuk dua jalur penyebaran informasi, yakni jalur informal dan jalur formal. Jalur komunikasi formal menghadapi berbagai masalah dalam organisasi di antaranya; sulitnya koordinasi, dan keterbatasan penciptaan ruang komunikasi (Rasyid, et.al., 2020).

Gambaran problem empirik di atas mencerminkan suatu problem komunikasi yang terjadi dalam pembahasan dan penyusunan RKA, dengan peran perangkat daerah perencanaan Bappelitbangda/Bappeda sebagai pengendali komunikasi. Lemahnya pengendalian komunikasi memunculkan problem komunikasi pemerintahan yang berimplikasi langsung terhadap belum maksimalnya pelaksanaan program-program pembangunan. Sebagai salah satu contoh kasus, dalam pembahasan RKA ditemukan inkonsistensi anggaran dan program kegiatan yang didesain karena terjadi perubahan sepihak dalam finalisasi RKA oleh perangkat daerah tertentu. Masing-masing perangkat daerah masih 'terpusat' dengan urusannya dan belum membuat desain program dan kegiatan yang terintegrasi dengan perangkat daerah lainnya. Problem empirik ini tentunya mengkritisi beberapa perangkat daerah teknis terkait yang belum memahami breakdown RPJMD Provinsi NTT 2018-2023 dalam rumusan program kegiatan dan anggaran (RKA) yang terintegrasi dengan program-program prioritas dan model pendekatan perencanaan yang holistik, integrative, tematik dan spasial. Selain itu, dengan adanya problem ini tentunya menggugat peran Bappelitbangda Provinsi NTT sebagai pengendali komunikasi

pemerintahan dalam asistensi-evaluasi anggaran dan program. Dalam kaitan dengan ini, pada level tertentu, peningkatan posisi tawar perangkat daerah yang mengurus perencanaan program dan anggaran memerlukan suatu kebijakan yang luar biasa, sehingga mereposisi atau memperkuat peran pengendalian komunikasi.

Dari deskripsi singkat terkait problem empirik di atas, tersirat problem teoritisnya, yakni pelaksanaan model komunikasi pemerintahan masih terpola dengan sistem birokrasi pemerintahan yang hierarkis. Di dalam proses tersebut, terjadi batasan-batasan sistem komunikasi yang mendistorsi dan mereduksi pesan-pesan penting organisasi. Problem lainnya adalah sistem komunikasi yang terbatas secara regulasi memengaruhi posisi para pelaku komunikasi yang aktif dalam memperkuat pengendalian dan menghasilkan keputusan. Uraian singkat ini mengerucut pada tujuan utama kajian ini di antaranya mengeksplorasi problem-problem komunikasi yang terjadi dalam pengendalian komunikasi di saat pembahasan dan evaluasi program pembangunan.

Tentunya, analisis yang berkembang tetap berpijak dari teori-teori organisasi yang secara khusus menjelaskan problem dalam organisasi pemerintahan. Ada dua teori komunikasi organisasi yang dijadikan acuan dalam pembahasan, seperti; teori negosiasi, teori pertukaran informasi, dan teori jaringan komunikasi. Teori negosiasi menekankan pada bagaimana para pelaku komunikasi memahamai orang-orang dari budaya yang berbeda mengelola hubungan dan perbedaan pendapat. Teori pertukaran informasi menjelaskan bagaimana para pelaku komunikasi melakukan pertukaran objek-objek berupa benda-benda yang tidak nyata, seperti; informasi yang mengandung nilai atau sentimen antar individu sebagai suatu dasar tatanan sosial. Sedangkan, teori jaringan komunikasi menggambarkan pertukaran pesan di antara sejumlah orang-orang yang menduduki posisi atau peranan tertentu yang melalui jalan tertentu (Littlejohn & Foss, 2009).

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus terhadap pengendalian komunikasi dalam perencanaan program 70eknik70unan dan anggaran di lingkup pemerintah provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Teknik pengumpulan data menggunakan 70eknik wawancara mendalam, focus group discussioan (FGD), dan observasi partisipan. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif di antaranya deskriptif dan eksplanatoris, dengan tahapan penyajian data, reduksi data dan verifikasi data (Bungin, 2009).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Secara organisatoris, pengendalian komunikasi perencanaan pembangunan dan keuangan dikoordinasi oleh perangkat daerah yang mengurus perencanaan dan keuangan. Oleh karena itu, proses pengendalian komunikasi ditentukan dari peran perangkat daerah yang menjalankan kedua urusan tersebut. Hasil pengumpulan data mengungkapkan beberapa fenomena dan realitas terkait posisi dan peran kedua perangkat daerah tersebut sebagai pengendali komunikasi perencanaan pembangunan. Di dalam proses tersebut, secara empirik, problem pengendalian komunikasi dalam pembahasan RKA dikelompokkan ke dalam problem penguasaan atau pemahaman pesan (agenda komunikasi), transmisi/pertukaran pesan, dan penerimaan pesan.

**Pengendalian Komunikasi Perencanaan: Perspektif Komunikasi Internal.** Ketiga problem tersebut mencakup fpelaku eksternal dan internal dalam proses komunikasi pemerintahan. Kedua fpelaku tersebut memiliki korelasi kausalitas, dan yang turut membentuk model

pengendalian komunikasi pemerintahan dalam perencanaan program dan anggaran. Pengkategorian problem pengendalian komunikasi perencanaan pembangunan ke dalam tiga kategori tersebut memberikan suatu perspektif kritis dalam menganalisis dan mengelaborasi lebih jauh dimensi-dimensi dalam komunikasi pemerintahan secara internal. Pemahaman terhadap ketiga kategori problem komunikasi di atas memosisikan para pelaku komunikasi lebih tepat baik secara fungsional maupun secara struktural dalam mengendalikan setiap pengendalian komunikasi. dengan posisi tersebut, para pelaku komunikasi dapat mengadaptasi setiap kondisi komunikasi yang terjadi dalam pembahasan perencanaan pembangunan.

**Agenda Komunikasi.** Problem pertama berkaitan dengan penguasaan atau pemahaman agenda komunikasi. Hasil studi empirik mengungkapkan beberapa fenomena dan realitas yang terjadi dikategorikan ke dalam problem penguasaan agenda komunikasi, di antaranya; sering berubahnya pelaku atau pelaku komunikasi, platform komunikasi dan kualitas content agenda komunikasi. Perubahan pelaku atau pelaku komunikasi dalam menjalankan fungsi pengendalian komunikasi menyebabkan misunderstanding, perbedaan pemaknaan content agenda komunikasi dan distorsi pesan dalam proses komunikasi. Penggunaan term pelaku komunikasi menjelaskan para komunikator dan komunikan yang terlibat langsung dalam pembahasan perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, deskripsi dan analisis terhadap para pelaku komunikasi yang terlibat dalam pengendalian komunikasi perencanaan pembangunan tidak membatasi secara parsial antara komunikator dan komunikan.

Dalam pengendalian komunikasi perencanaan pembangunan dan anggaran, keberlangsungan proses komunikasi tidak berpijak pada suatu platform komunikasi yang terukur, dan efektif. Temuan penelitian mengungkapkan belum adanya platform komunikasi yang dimiliki untuk menyediakan dan mengelola kondisi komunikasi yang lebih fleksibel baik secara formal maupun informal. Proses komunikasi yang berlangsung bersifat dua arah, dalam kondisi yang tidak indepth communication, dan kurang interaktif karena berada dalam batasan ruang dan waktu.

Dua problem ini menyebabkan kualitas content agenda komunikasi terjebak dalam banalitas pesan. Konstruksi berpikir para pelaku komunikasi yang mengalami pergantian posisi menyebabkan misunderstanding pesan, sehingga berimplikasi terhadap pertukaran pesan yang minim kualitas. Proses kerja yang rutinitas menggiring pelaku komunikasi dalam konstruksi berpikir yang latah. Problem komunikasi di atas memunculkan pengendalian komunikasi yang lemah dari perangkat daerah yang menangani urusan perencanaan dan keuangan. Ulasan singkat di atas tergambar dalam intisari hasil focus group discussion di bawah ini:

“Memahamai kontent RPJMD secara utuh, menyeluruh, dan selanjutnya dielaborasi ke dalam rincian program dan kegiatan memerlukan konstruksi berpikir yang substansial dan sistematis. Dalam hal ini, butuh pemikir atau konseptor-konseptor yang cerdas dan memahami problem pembangunan di daerah ini. Oleh karena itu, pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan RPJMD bertanggung jawab penuh dan tuntas dalam desain program dan kegiatan masing-masing perangkat daerah selam tiga atau empat tahun. Para pelaku tersebut harus bertahan terus di Bappeda, agar desain pembangunan tetap pada jalurnya. Menjadi soal kalau terjadi pergantian posisi. Tapi itulah dunia birokrasi pada kenyataannya yang sering mengutak-atik posisi seseorang tanpa pertimbangan yang lebih rasional....”

Problem pemahaman agenda komunikasi menciptakan lemahnya pengendalian komunikasi pada aspek perencanaan komunikasi internal. Dalam proses pembahasan perencanaan pembangunan, perencanaan komunikasi internal tidak melalui suatu suasana komunikasi yang komunikatif. Artinya, internalisasi agenda komunikasi tidak berlangsung secara terus-menerus, berulang-ulang kali dan melalui diskusi atau perdebatan yang konstruktif. Komunikasi

dilakukan dalam nuansa birokratis, padahal agenda komunikasi yang dibahas memerlukan konstruksi berpikir yang sistematis, cakupan pengetahuan yang luas dan daya pikir yang kritis. Kondisi ini berimplikasi terhadap keberlangsungan pengendalian komunikasi internal yang berjalan kurang efektif karena proses pembahasan mencirikan komunikasi satu arah. Lemahnya aspek perencanaan komunikasi internal menyebabkan tidak terkontrolnya desain agenda komunikasi secara baik. Desain agenda komunikasi terpola dalam sistematika berpikir perencanaan yang rigid. Pengendalian komunikasi belum didukung dengan pelaku komunikasi yang memahami agenda komunikasi secara komprehensif.

**Pertukaran Pesan.** Problem komunikasi yang kedua terungkap dalam pertukaran pesan yang terjadi. Hasil pengumpulan data menunjukkan bahwa pengendalian komunikasi yang kurang efektif dari para pejabat administrator dan pengawas di perangkat daerah yang mengurus perencanaan dan keuangan, menyebabkan proses komunikasi secara keseluruhan mengalami perubahan. Komunikasi yang sebelumnya berlangsung dalam high context communication berubah menjadi low context communication. Artinya, perubahan tersebut hanya terjadi pada penyampaian pesan yang sebelumnya lebih bersifat implisit, diselingi dengan pesan non verbal, penggunaan kalimat yang singkat dan bermakna berubah kepada penyampaian pesan yang mencirikan pertukaran pesan secara verbal, pesan disampaikan secara eksplisit, gaya bicara langsung, lugas dan terus terang (Ramadanty, 2014).

Perubahan konteks komunikasi tersebut kurang memengaruhi jalannya pengendalian komunikasi. Dalam pembahasan desain program dan anggaran, pertukaran pesan tetap dijalankan secara normatif dengan kurangnya dinamika komunikasi. Artinya, proses asistensi dilakukan dengan beberapa pendekatan komunikasi yang bersifat informatif, integratif dan terkadang intimidasi. Pendekatan komunikasi yang lebih dominan adalah informatif dengan berpedoman pada regulasi yang berlaku. Realitas komunikasi pemerintahan dalam aspek ini menyebabkan peran pengendalian komunikasi dilakukan dalam batasan komunikasi yang linier, komunikasi dua arah yang simetris. Dalam pertukaran pesan, setiap pesan yang disampaikan dapat menentukan keputusan-keputusan yang akan dilakukan oleh setiap pelaku komunikasi yang terlibat dalam pembahasan desain program dan anggaran (Hermana & Barlian, 2004).

Menariknya, realitas yang terjadi adalah pesan yang berkualitas seringkali dinafikan dalam diskursus komunikasi di tengah komunikasi yang berlangsung dalam konteks rendah tersebut. Selain itu, proses komunikasi dalam konteks rendah terjadi tidak pada tempatnya. Perubahan konteks komunikasi tersebut disebabkan oleh adanya perubahan dalam struktur pelaku komunikasi yang terlibat dalam pengendalian komunikasi. Performance para pelaku komunikasi yang baru menampilkan suatu suasana komunikasi yang berbeda sebelumnya dan memberikan shock culture terhadap sistem secara keseluruhan karena ada persoalan dalam etika komunikasi.

Temuan lain mengungkapkan bagaimana proses kerja yang sama setiap tahunnya dan terpola secara hierarkis mengkultuskan proses berpikir para pelaku komunikasi dan menyebabkan adanya pembatasan dalam berpikir. Sistematika berpikir terpola dalam proses dialektis perencanaan yang normatif. Dalam konteks ini, komunikasi terpola dalam sistematika yang rigid, sehingga pemikiran-pemikiran yang kreatif dan inovatif minim dihasilkan karena memerlukan waktu yang lama dalam proses berpikir. Transmisi pesan berlangsung dalam waktu yang relatif lama.

Realitas komunikasi lainnya yang terjadi dalam problem komunikasi transmisi atau pertukaran pesan adalah pilihan media komunikasi yang digunakan. Pilihan penggunaan media komunikasi konvensional membatasi kejelasan informasi dalam pertukaran pesan. Perubahan-perubahan agenda komunikasi yang memerlukan feedback yang cepat, juga mengalami penundaan dalam pelaksanaannya. Hal ini menyebabkan lambatnya feedback dalam pertukaran

pesan secara keseluruhan, sehingga memengaruhi keberlangsungan pengendalian komunikasi. Telaah singkat di atas dideskripsikan dalam petikan wawancara di bawah ini:

“Dengan pergantian sumber daya manusia yang menduduki posisi perencanaan dan keuangan turut memengaruhi pola kerja selama ini. suasana komunikasi dalam pembahasan juga berbeda dengan suasana sebelumnya. Bukannya mau membeda-bedakan, tetapi dalam hal mencapai kesepakatan, pelaku seperti ini perlu diperhatikan. Ada orang yang berbicara dengan tegas, blak-blakan tetapi belum tentu orang lain senang dan terima dengan gaya seperti ini. Karena, dalam lingkungan birokrasi, apalagi budaya kita sangat menjunjung tinggi yang namanya etika. Tentunya, pembahasan desain pembangunan dan anggaran, di dalamnya memerlukan pengambilan keputusan yang cepat dan kesiapan yang serius dari masing-masing perangkat daerah. Akan tetapi, bagaimana mengendalikan jalannya komunikasi perencanaan pembangunan ditentukan juga dari respect dan sikap mendengarkan. Gaya bicara yang lugas disesuaikan dengan suasana dan kepada siapa kita menyampaikan pikiran (Donald Izaac, Pejabat Administrator Bappelitbangda Provinsi NTT).”

Dalam pengendalian komunikasi perencanaan pembangunan dan anggaran, performance para pelaku komunikasi di dalamnya menentukan tercapainya mutual understanding. Performance pelaku komunikasi ditunjukkan dalam ekspresi komunikasi non verbal dan verbal. Fleksibilitas performance komunikasi terlihat dalam diri pelaku komunikasi yang menunjukkan proses komunikasi yang dialogis dengan tingkatan komunikasi yang komplementer. Pada suasana komunikasi seperti ini, pengendalian komunikasi mudah dilakukan, dan tujuan komunikasi tercapai. Sebaliknya, performance komunikasi yang “kaku” atau rigid dalam diri pelaku komunikasi menampilkan proses komunikasi satu arah dengan tingkatan komunikasi yang dominan. Ulasan singkat di atas tergambar dalam petikan hasil wawancara dengan salah satu informan di bawah ini:

“Pengendalian komunikasi tidak hanya ditentukan dengan ketentuan yang berlaku dalam regulasi-regulasi yang mengatur urusan perencanaan, tetapi juga bagaimana performance pelaku komunikasi yang terlibat di dalamnya. Orang-orang di Bappeda harus memahami secara utuh regulasi tersebut, sehingga secara tepat menempatkan diri dalam pembahasan desain pembangunan. Bagaimana pengelolaan komunikasi dalam pengendalian komunikasi sebetulnya ditentukan oleh bagaimana menciptakan suasana komunikasi dalam diskursus perencanaan pembangunan. Pada konteks ini, sebetulnya pelaku komunikasi yang berperan dan memegang kendali komunikasi menyadari betul hal ini, mampu mewujudkan dalam setiap diskusi. setiap pembahasan perencanaan pembangunan ternyata melibatkan para pelaku komunikasi yang sudah mengerti dan memahami siklus perencanaan pembangunan. kaitan dengan ini, jalannya komunikasi menjadi tanggung jawab pejabat administrator yang menduduki urusan perencanaan pembangunan dan anggaran. kuncinya ada pada performance komunikasi yang ditunjukkan, sehingga menciptakan pengendalian komunikasi yang tepat. Soal performance komunikasi bukan hanya diekspresikan melalui gaya berkomunikasi yang ditunjukkan tetapi juga bagaimana menjalin relasi (Johny Ataupah, Pejabat Administrator, Bappelitbangda Provinsi NTT).”

Gambaran problem pertukaran pesan mencirikan adanya problem dalam aspek kontrol komunikasi. Dalam proses pembahasan perencanaan pembangunan secara langsung, kontrol pengendalian komunikasi didominasi oleh yang dikendalikan. Kondisi ini berimplikasi terhadap keberlangsungan pengendalian komunikasi yang berjalan kurang efektif karena proses pembahasan mencirikan komunikasi satu arah. Lemahnya kontrol komunikasi menyebabkan tidak terkontrolnya agenda komunikasi secara baik. Pembahasan agenda komunikasi berubah

seturut perspektif yang dikendalikan, meskipun tetap mengikuti sistematika perencanaan. Sedangkan, dalam proses pertukaran yang terjadi secara tidak langsung, kontrol komunikasi menunjukkan titik lemahnya pada pengendalian diri pelaku komunikasi yang berpotensi mengubah agenda komunikasi dengan menyalahi prosedur dalam birokrasi.

**Penerimaan Pesan.** Problem pengendalian komunikasi yang ketiga ditunjukkan pada saat penerimaan pesan. Sukses tidaknya pengendalian komunikasi ditentukan dari bagaimana penerimaan pesan yang ditunjukkan oleh para pelaku komunikasi yang terlibat di dalamnya. Temuan penelitian mengungkapkan problem penerimaan pesan yang seringkali terjadi dalam pengendalian komunikasi teridentifikasi melalui sikap penerimaan pesan dalam diri pelaku komunikasi. Selain itu, pengalaman lain mengungkapkan bagaimana feedback yang diekspresikan pada saat pengendalian komunikasi.

Sikap penerimaan pesan dalam diri para pelaku komunikasi mencirikan dua sikap komunikasi, yakni konsisten dengan agenda komunikasi. Artinya, dalam pembahasan perencanaan pembangunan, para pelaku komunikasi menyepakati setiap koreksi terhadap desain pembangunan. Koreksi yang disampaikan, tidak mengubah substansi dari agenda komunikasi tetapi menyesuaikan dengan sistematika sebuah perencanaan pembangunan. koreksi yang disampaikan mengingatkan pentingnya penghematan anggaran untuk pencapaian kinerja yang maksimal.

Dalam proses pengendalian komunikasi, taktik berkomunikasi seperti ini dinilai kurang memberikan suatu perubahan yang signifikan. Agenda komunikasi perencanaan pembangunan ditempatkan sebagai persoalan yang sederhana dalam setiap argumentasi. Artinya, muatan pengendalian komunikasi menyoal pencapaian kinerja baik dari sisi keuangan maupun dari sisi kinerja. Di saat penetapan besaran anggaran dinilai dapat memenuhi pencapaian kinerja, ruang pengendalian komunikasi semakin dekat dengan kesepakatan.

Pengalaman lain mengungkapkan bagaimana penerimaan pesan ditentukan oleh adanya kesepakatan yang sifatnya memaksa. Pada konteks ini, pengendalian komunikasi seringkali mengalami tantangan dalam proses pertukaran pesan. Penolakan terhadap agenda komunikasi merupakan salah satu tantangan yang menciptakan ketegangan dalam pengendalian komunikasi. Hasil pengumpulan data mengungkapkan bahwa ketidakjelasan instruksi pimpinan, performance pelaku komunikasi yang unrespect, banyak koreksi (feedback) yang dinilai tidak urgen, dan perbedaan pandangan merupakan potensi-potensi terjadinya penolakan terhadap agenda komunikasi jika beberapa determinan tersebut mengemuka dalam pertukaran pesan. Dengan adanya ketegangan dalam pengendalian komunikasi, kesepakatan dalam agenda komunikasi ditempuh dengan pendekatan komunikasi informal yang tidak melibatkan para pelaku komunikasi pada saat asistensi formal. Sikap penerimaan pesan yang diekspresikan mencirikan adanya keterpaksaan dalam diri pelaku komunikasi. Agenda komunikasi yang disepakati berpotensi diabaikan dalam pembahasan lebih lanjut mengenai program dan anggaran perangkat daerah tersebut. Pengendalian komunikasi hanya terjadi dalam komunikasi formal, tetapi dalam komunikasi informal cenderung tidak dikontrol secara baik karena adanya ekspresi psikologi komunikasi yang terjadi di luar konteks. Ada tendensi mengubah kesepakatan yang sudah disepati bersama dengan berbagai alasan yang didasari pada pemahaman yang lebih detil dan dalam daripada para pengendali komunikasi perencanaan.

Penerimaan pesan diekspresikan juga secara inkonsisten. Pengalaman keterlibatan dalam pembahasan perencanaan pembangunan mengungkapkan beberapa temuan menarik berkaitan dengan realitas ini. Ada berbagai bentuk inkonsistensi penerimaan pesan yang diekspresikan oleh para pelaku komunikasi. Dalam penerimaan pesan, sikap pelaku komunikasi yang cenderung pasif mencirikan suatu ekspresi yang inkonsisten. Ekspresi ini disebabkan oleh adanya perbedaan pandangan terhadap agenda komunikasi, diskusi berlangsung dalam suasana komunikasi yang kurang komunikatif, dan ketidaksiapan dalam mengikuti pembahasan agenda

komunikasi tersebut. Inkonsistensi penerimaan pesan ditunjukkan juga dengan sikap pelaku komunikasi yang menunjukkan sikap kontradiktif terhadap keputusan yang disepakati. Sikap menerima kesekapatan dalam forum pembahasan sekedar tindakan manipulatif. Ekspresi ini disebabkan oleh penolakan terhadap kebijakan-kebijakan yang sepihak dengan cara-cara yang kurang etis, seperti pembatalan usulan program dan kegiatan.

Hasil pengumpulan data menunjukkan pula bahwa transmisi pesan yang membentuk sikap penerimaan audience ditentukan dari content pesan tersebut. Content pesan yang bertentangan dengan agenda pokok komunikasi seringkali berasal dari pembahasan perencanaan pembangunan yang mencakup hal-hal teknis dalam merumuskan program dan kegiatan yang disertai dengan besaran perencanaan anggaran di dalamnya. Dengan adanya perbedaan tersebut, proses diskusi seringkali berakhir dengan pendekatan regulasi yang dipedomani meski melalui perbedaan interpretasi di antara pelaku komunikasi.

Sikap pelaku komunikasi dalam penerimaan pesan yang berbeda-beda mengungkapkan pula bagaimana pengendalian komunikasi perencanaan pembangunan diekspresikan oleh para pelaku komunikasi. Dalam menghadapi perbedaan sikap tersebut, pengendalian komunikasi dilakukan dengan berbagai cara. Hasil pengumpulan data menunjukkan bahwa pendekatan pengendalian komunikasi yang digunakan pada umumnya dalam menghadapi sikap pelaku komunikasi yang inkonsisten ditempuh dengan cara-cara khusus, seperti; komunikasi face to face dalam suasana rileks, instruksi langsung pimpinan dan teguran khusus. Cara-cara tersebut disesuaikan performance masing-masing pelaku komunikasi. Komunikasi face to face dalam suasana rileks dilaksanakan oleh para pelaku komunikasi yang memiliki relasi yang komplementer. Dengan problem yang terjadi, pendekatan pengendalian komunikasi dilakukan melalui komunikasi informal yang cenderung 'tertutup', meski agenda komunikasi yang dikendalikan pun mencakup rumusan program dan kegiatan serta kesesuaian dengan besaran anggaran. Sedangkan, dalam menghadapi sikap pelaku komunikasi yang konsisten, pendekatan pengendalian komunikasi ditempuh dengan cara-cara normatif dalam birokrasi.

Problem penerimaan pesan dalam pengendalian komunikasi mencirikan adanya problem evaluasi komunikasi. Dalam pengendalian komunikasi, evaluasi komunikasi didominasi dengan komunikasi tidak langsung. Pendekatan ini berimplikasi terhadap keberlangsungan pengendalian komunikasi yang berjalan kurang efektif karena evaluasi komunikasi yang terjadi berlangsung satu arah. Evaluasi komunikasi yang kurang efektif menyebabkan desain agenda komunikasi tidak berubah content pada tahun berikutnya.

Penerimaan pesan yang diekspresikan secara konsisten dan inkonsisten tidak menunjukkan perbedaan yang signifikan dalam hasil evaluasi komunikasi. Evaluasi komunikasi berlangsung dalam pengendalian komunikasi yang lemah karena keterbatasan ruang dan waktu dibandingkan dengan perencanaan komunikasi internal. Pembahasan evaluasi komunikasi tidak mengubah substansi agenda komunikasi. Oleh karena itu, persoalan yang sama pada agenda komunikasi akan berubah pada desain pembangunan tahun berikutnya. Pengendalian komunikasi yang dilakukan tidak begitu terlihat perannya dalam mengevaluasi setiap penerimaan pesan pada saat desain agenda komunikasi dan pertukaran pesan.

**Pengendalian Perencanaan Komunikasi: Perspektif Komunikasi Eksternal.** Problem pengendalian komunikasi internal perencanaan pembangunan memiliki keterkaitan juga dengan kompleksitas problem lainnya. Bagian ini menelaah lebih spesifik keterkaitan problem komunikasi internal dengan berbagai realitas di luar organisasi yang turut memengaruhi keberlangsungan pengendalian komunikasi internal (Wicaksono, et.al., 2019). Pola-pola pengendalian komunikasi internal ditentukan juga melalui pengendalian eksternal. Relasi komunikasi internal dan eksternal terpola secara sistematis melalui jaringan-jaringan komunikasi eksternal yang terbentuk. Ada tiga jaringan komunikasi eksternal yang teridentifikasi dalam hubungannya dengan komunikasi internal, antara lain; jaringan

komunikasi kekerabatan, jaringan komunikasi politik, dan jaringan komunikasi pertemanan (Utami, 2018).

Dalam komunikasi eksternal, pengendalian komunikasi terpusat pada pelaku-pelaku penting komunikasi di setiap masing-masing jaringan komunikasi yang terbentuk. Jaringan komunikasi kekerabatan memiliki jaringan komunikasi internal yang kurang memengaruhi pengendalian komunikasi internal dalam pembahasan desain program dan anggaran. Jaringan komunikasi kekerabatan mengambil peran sebatas pada perencanaan internal perangkat daerah yang mendapat kepercayaan memimpin suatu perangkat daerah. Pada pesan-pesan penting yang mendapat perhatian khusus dari pimpinan perangkat daerah dalam jaringan kekerabatan di-follow up dengan perhatian khusus dari perangkat daerah yang mengurus perencanaan program dan anggaran. Content pesan tersebut disampaikan melalui komunikasi informal dan mendapat feedback yang sesuai dengan maksud pesan tersebut. Pengendalian komunikasi internal yang berhubungan dengan jaringan komunikasi kekerabatan lebih berkonsentrasi pada pengendalian komunikasi perencanaan anggaran bila dibandingkan dengan perencanaan program. Pengendalian komunikasi yang dilaksanakan menekankan pada fungsi kontrol terhadap setiap pengendalian komunikasi internal.

Jaringan komunikasi politik memiliki jaringan komunikasi internal yang menentukan pula pengendalian komunikasi internal dalam desain program dan anggaran. Jaringan komunikasi politik yang terbentuk di luar organisasi membentuk suatu jaringan komunikasi internal yang memiliki peran penghubung dan esksekutor. Peran penghubung bertugas menyampaikan pesan-pesan penting dari pelaku jaringan komunikasi eksternal kepada pelaku-pelaku komunikasi yang menjalankan peran sebagai eksekutor. Sedangkan, peran eksekutor bertugas mengeksekusi setiap content pesan yang disampaikan oleh pelaku jaringan komunikasi politik.

Setiap content pesan tersebut disampaikan melalui komunikasi informal yang bersifat rahasia, tertutup dan menggunakan pendekatan negosiasi. Hal ini menyebabkan adanya kesenjangan komunikasi dalam desain program dan anggaran di antara perangkat daerah yang mengurus perencanaan program dengan perangkat daerah yang mengurus perencanaan anggaran. Jaringan komunikasi politik mengambil peran yang sangat penting dalam pengendalian komunikasi internal, khususnya perencanaan anggaran. Oleh karena itu, perubahan-perubahan yang terjadi dalam perencanaan anggaran seringkali dilakukan tanpa melalui komunikasi formal antara perangkat daerah yang mengurus keuangan dengan perangkat daerah yang mengurus perencanaan program. Hal ini menyebabkan hubungan antara kedua perangkat daerah ini kurang kondusif. Adanya situasi seperti ini memengaruhi hubungan antara jaringan komunikasi kekerabatan dengan jaringan komunikasi politik yang seringkali mengalami konflik.

Jaringan komunikasi pertemanan memiliki juga jaringan komunikasi internal. Jaringan ini tidak begitu mengambil peran dalam pengendalian komunikasi internal. Tetapi, dalam hal adanya pesan penting yang berasal dari jaringan komunikasi pertemanan dapat memengaruhi keputusan-keputusan penting yang diambil terkait dengan desain program dan anggaran. Jaringan komunikasi pertemanan menciptakan suatu kondisi komunikasi eksternal yang sifatnya memaksa dan mendesak melalui penyampaian content pesan kepada jaringan komunikasi internal pada waktu-waktu tertentu. Dengan adanya situasi komunikasi seperti ini, memungkinkan pengendalian komunikasi internal didominasi oleh jaringan komunikasi pertemanan pada situasi tersebut. Situasi seperti ini yang memberi tekanan kepada jaringan komunikasi internal yang mendapat control dari jaringan komunikasi kekerabatan. Sedangkan jaringan komunikasi politik lebih bersikap kooperatif dengan jaringan komunikasi pertemanan karena adanya kesamaan kepentingan. Pola-pola pengendalian komunikasi seperti ini menyebabkan situasi krisis dalam pengendalian komunikasi internal yang memberi ruang kepada jaringan komunikasi kekerabatan untuk mulai mendominasi setiap pengendalian

komunikasi internal dalam urusan desain program dan anggaran.

Pengendalian komunikasi internal yang mendapat intervensi lainnya di luar organisasi menyebabkan banyak distorsi pesan yang berimplikasi terhadap terjadinya kesenjangan komunikasi di dalam organisasi. Pengendalian komunikasi internal mengalami banyak persoalan karena sikap kehatia-hatian dalam menerjemahkan setiap pesan. Dengan adanya krisis dalam jaringan komunikasi internal, yang disebabkan karena krisis dalam jaringan komunikasi politik dan pertemanan yang terlalu jauh mengambil peran, pola pengendalian komunikasi internal mengalami perubahan yang signifikan. Pola pengendalian komunikasi internal yang terjadi berlangsung normatif, sesuai dengan regulasi yang berlaku, dan mendapat kontrol ketat dari jaringan komunikasi kekerabatan.

**Kebijakan Pengendalian Komunikasi.** Dalam menghadapi problem komunikasi internal di atas, pilihan kebijakan pengendalian komunikasi menentukan perkembangan organisasi selanjutnya. Kebijakan pengendalian komunikasi internal menciptakan suatu kondisi komunikasi yang mendukung proses komunikasi perencanaan program dan anggaran secara tepat dan sistematis. Dengan adanya problem komunikasi yang dialami, kebijakan pengendalian komunikasi yang secara spesifik belum dihasilkan oleh para pelaku utama komunikasi. Problem dalam pengendalian komunikasi internal yang berkaitan dengan agenda komunikasi, pertukaran pesan dan penerimaan pesan tetap terjadi di setiap komunikasi perencanaan program dan anggaran karena kebijakan komunikasi yang dihasilkan belum menyentuh substansi persoalan. Pengendalian komunikasi internal masih berpedoman pada pola komunikasi internal yang normatif berlaku. Oleh karena itu, problem yang sama masih saja terjadi.

Intervensi jaringan komunikasi eksternal terhadap pengendalian komunikasi internal menyebabkan yang menyebabkan terjadinya krisis dalam pengendalian komunikasi internal belum disadari secara sungguh-sungguh oleh para pemangku kepentingan. Salah satu krisis yang dirasakan adalah dalam desain program dan anggaran kurang dikomunikasikan secara transparan. Problem pengendalian komunikasi ini belum dicermati lebih jauh oleh para pemangku kepentingan untuk menetapkan suatu kebijakan pengendalian komunikasi yang tepat sasaran. Adapun pendekatan yang dapat dilakukan adalah mendorong peningkatan pengendalian komunikasi internal pada perangkat daerah-perangkat daerah yang diketahui tidak memiliki keterkaitan dengan jaringan komunikasi eksternal. Selain itu, pendekatan lainnya adalah pengendalian komunikasi internal yang ditempuh terlebih dahulu melalui konsultasi dengan kepala daerah. Dalam hal ini, kuantitas komunikasi dengan kepala daerah semakin meningkat untuk memastikan kejelasan setiap content pesan.

Pendekatan taktis seperti ini ternyata memberi perubahan pada pola pengendalian komunikasi internal. Dalam perjalanan, pola pengendalian komunikasi internal semakin terpusat pada perangkat daerah yang mengurus perencanaan dan anggaran. Hal ini disebabkan karena krisis yang dihadapi teridentifikasi pelaku penyebabnya, yakni adanya krisis yang dialami dalam jaringan komunikasi eksternal secara khusus pada jaringan komunikasi politik dan pertemanan. Langkah yang ditempuh adalah kebijakan pertukaran sumber daya manusia pada struktur organisasi perangkat daerah yang mengurus program dan anggaran. tujuannya adalah memutus jaringan komunikasi eksternal politik dan kekerabatan dengan jaringan komunikasi internal yang terbentuk. Perubahan tersebut menciptakan pengendalian komunikasi internal berlangsung lebih efektif karena memiliki kesepahaman yang sama dalam setiap komunikasi.

## **PENUTUP**

**Kesimpulan.** Beberapa hal yang dapat disimpulkan dari penjelasan di atas, antara lain:

1. Dalam pengendalian komunikasi internal pembahasan desain program dan anggaran terdapat tiga problem komunikasi yang terjadi, di antaranya; problem agenda komunikasi, problem pada saat pertukaran pesan dan penerimaan pesan. Ketiga problem tersebut menyebabkan lemahnya kondisi pengendalian komunikasi internal dalam desain program dan anggaran. Hal lainnya yang menyebabkan lemahnya pengendalian komunikasi adalah adanya miskomunikasi di antara pelaku komunikasi.
2. Problem pengendalian komunikasi internal yang terjadi ditentukan juga oleh adanya jaringan komunikasi eksternal. Jaringan komunikasi eksternal teridentifikasi meliputi jaringan komunikasi kekerabatan, jaringan komunikasi politik dan jaringan komunikasi pertemanan. Ketiga jaringan komunikasi eksternal tersebut membentuk jaringan komunikasi internal yang turut memengaruhi pengendalian komunikasi internal.
3. Problem pengendalian komunikasi yang dialami belum disikapi dengan kebijakan komunikasi yang ditetapkan. Kebijakan komunikasi yang ditempuh masih bersifat normatif.
4. Pendekatan yang dilakukan sebatas meningkatkan kuantitas komunikasi dengan kepala daerah melalui peningkatan kejelasan informasi, sehingga mengurangi terjadinya distorsi pesan.

**Saran.** Dari temuan hasil penelitian di atas, beberapa saran yang disampaikan sebagai berikut:

1. Meminimalisir ketiga problem komunikasi dalam pengendalian komunikasi internal dengan memerhatikan kapasitas pelaku komunikasi yang terlibat dalam kaitan dengan pemahaman terhadap agenda komunikasi dan menjalin relasi dengan pelaku komunikasi lainnya.
2. Peningkatan kontrol dalam pengendalian komunikasi internal dengan mengurangi relasi di dalam jaringan komunikasi eksternal yang terbentuk
3. Kebijakan pengendalian komunikasi yang ditempuh tidak sebatas pada kebijakan yang normatif tetapi juga kebijakan yang situasional.
4. Peningkatan kuantitas komunikasi dengan kepala daerah difollow up dengan peningkatan kontrol secara langsung terhadap proses pengendalian komunikasi internal dalam pembahasan desain program pembanguna dan anggaran.

**Ucapan Terima Kasih.** Ucapan terima kasih disampaikan kepada semua pihak yang telah membantu dan memotivasi penulis dalam menyelesaikan karya tulis ilmiah ini.

## DAFTAR RUJUKAN

- Barlian, Dody Hermana dan Ujang Cepi, 2004. "Komunikasi dalam Organisasi." Jurnal Administrasi Pendidikan, Vol. 2, (2).
- Buluamang, Yohanes Museng Ola dan Leo P. Handika, 2018. "Komunikasi Pmerintahan antar Perangkat Daerah di Provinsi Nusa Tenggara Timur." Jurnal Penelitian Komunikasi, Vol. : 57-72.
- Bungin, Burhan, 2009. Metode Penelitian Kualitatif. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Erwin Rasyid, Ade Putranto P W Tunggal, Moch Imron Rosyidi, 2020. "Model Komunikasi Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Sulawesi Barat dalam Perencanaan Progam Penanggulangan Kemiskinan Marasa." Jurnal Riset Komunikasi JURKOM, Vol. 3 (1) : hal. 70-86.
- Foss, Stephen Littlejohn dan Karen, 2009. Encyclopedia of Communication Theory. London: Sage Publication.
- Mulyana, Dedy, 2010. Pengantar Ilmu Komunikasi. Bandung: Rosdakarya.
- Ramadanty, Sari, 2014. "Penggunaan Komunikasi Fatis Dalam Pengelolaan Hubungan Di

- Tempat Kerja." *Jurnal Ilmu Komunikasi*, Vol. 5 (1): hal. 1-12
- Utami, Atika Budhi, 2018. "Analisis Jaringan Komunikasi Kelompok." *DiMCC Conference Proceeding*,. President University Communication Studies, 2018. Vol. 1: hal. 1-35.
- Wicaksono, Agung, Retno Dyah Kusumawati, Anjang Priliantini, 2019. "Jaringan Komunikasi Dalam Meningkatkan Produktivitas Pelapak." *Jurnal Penelitian Komunikasi dan Opini publik*, Vol. 23 (1): hal. 25-39.