

# KOMUNIKASI POLITIK PEMERINTAH DAERAH DAN DPRD DALAM PENYUSUNAN APBD

Ayatullah Kumaini dan Khairul Anwar

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

**Abstract: Political Communication Local Government and DPRD in Formulation APBD.** Daily politicians are living from stage to stage. From time to time they ever prosecuted present in front of the stage (front stage) to display a formal role. There, they convey messages politikya through committee meetings, plenary session, event or special committee hearing with the local government, especially regarding the budget revenue and expenditure. It is very interesting to note, because of political communication events are constructed by politicians in Parliament Rokan Hulu and the government tends to create fear in the community, in an institution like Parliament. Allegedly there is a fairly dominant share of the factors that affect political communication that may feel urged to seek political communication factors.

**Abstrak: Komunikasi Politik Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Penyusunan APBD.** Keseharian politisi adalah hidup dari panggung ke panggung. Dari waktu ke waktu mereka senantiasa dituntut hadir di panggung depan (*front stage*) untuk menampilkan peran formalnya. Disitu mereka menyampaikan pesan-pesan politikya melalui rapat-rapat komisi, sidang paripurna, ajang panitia khusus atau rapat dengar pendapat dengan pemerintah daerah terutama mengenai penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Hal ini sangat menarik untuk diketahui, karena peristiwa komunikasi politik yang dibangun oleh politisi-politisi di DPRD Rokan Hulu dengan pemerintah cenderung menimbulkan rasa takut pada masyarakat, dalam sebuah lembaga seperti DPRD. Diduga terdapat andil yang cukup dominan tentang faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi politik yang ada sehingga menjadi terasa mendesak adanya untuk mencari faktor-faktor komunikasi politik.

**Kata Kunci:** Komunikasi politik, pemerintah daerah, DPRD, dan APBD.

## PENDAHULUAN

Pemerintah daerah setiap tahun anggaran mengajukan RAPBD kepada DPRD yang berisi semua usulan program dan kegiatan berdasarkan usulan masing-masing satuan kerja. Usulan itu disertai dengan alokasi anggaran yang dibutuhkan. DPRD pada dasarnya mempunyai cukup waktu untuk mengkaji dan mempertimbangkan secara matang terhadap usulan tersebut. Beberapa persoalan yang sering muncul dan berakibat moral *hozards* (yang terjadi karena memang sudah ada maksud-maksud tertentu yang kurang baik).

Kondisi yang demikian itu tidak boleh terjadi sehingga diperlukan sikap jujur dan transparansi yang dilandasi prinsip niat baik dari kedua belah pihak, yakni DPRD dan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan amanat rakyat. RAPBD yang diusulkan perlu dibahas dan disahkan menjadi APBD harus benar-benar selaras

dengan aspirasi masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar semua usulan kegiatan tidak melebihi kemampuan penerimaan yang dapat dicapai, agar tidak terjadi defisit anggaran, sambil memperhatikan fungsi alokasi anggaran, distribusi anggaran, dan stabilisasi anggaran.

Dari pihak pengusul APBD yaitu Pemerintah Daerah terkadang RAPBD yang disampaikan sangat terlambat diterima DPRD, sehingga legislator daerah mengalami kesulitan untuk menilai dan mengkritisi semua usulan pemda. Banyaknya usulan sangat tidak mungkin dicermati satu persatu dalam waktu yang terbatas. Diperparah dengan RAPBD yang diusulkan menggunakan acuan “minimal dalam penerimaan dan maksimal dalam pengeluaran”. Akibatnya potensi penerimaan tidak tergali dengan baik, sebab jumlah penerimaan dibuat under target, sementara alokasi belanja disusun penuh dengan nilai *mark up*.

Persoalan yang muncul dari DPRD selaku lembaga yang harus menyetujui RAPBD menjadi APBD, banyak pengguna anggaran dari satuan kerja pengusul anggaran dari Pemerintah Daerah yang mencoba langsung melakukan pendekatan kepada DPRD agar usulannya diloloskan. Akibatnya sistem dan mekanisme kerja rusak. Sementara pihak DPRD banyak muncul kepentingan pribadi dan golongan yang dijadikan dasar mengambil keputusan, sehingga sistem dan mekanisme terjadi pengrusakan dan pembusukan. Banyak usulan kegiatan yang muncul dadakan berasal dari belakang meja DPRD, tidak melalui satuan kerja sesuai peraturan.

Hal terpenting dan sangat berpengaruh dalam hubungan Pemerintah Daerah dan DPRD di daerah adalah pelaksanaan fungsi budgeting oleh DPRD. Hal ini menjadi penting mengingat hal tersebut berimplikasi langsung pada kehidupan masyarakat. Selain itu fungsi penganggaran merupakan satu dari tiga fungsi DPRD yang secara langsung membangun kemitraan yang strategis bersama dengan Pemerintah Daerah. Juga pelaksanaan fungsi penganggaran ini akan berpengaruh pula pada pelaksanaan fungsi lainnya. Perumusan kebijakan baru dalam proses penganggaran di daerah hendaknya memperhatikan dua konteks secara umum. *Pertama*, DPRD perlu memperhitungkan kepentingan masyarakat umum secara optimal. Upaya ini merupakan proses politik yang rumit, dalam kenyataannya DPRD harus menyeimbangkannya dengan kepentingan partai politik dan kelompok-kelompok strategis yang telah memberikan dukungan kepada partai yang menjadi tumpangan politiknya selama proses pemilihan. *Kedua*, DPRD harus mempunyai kapasitas formulasi dan sinkronisasi kebijakan penganggaran di daerah, tanpa kapasitas tersebut DPRD sulit memberikan evaluasi dan persetujuan secara mapan terhadap usulan anggaran yang disampaikan oleh pemerintah daerah.

Kedua hal tersebut menjadi pertimbangan obyektif dalam pengambilan keputusan daerah terkait dengan penganggaran di daerah. Dari hal tersebut di atas telah jelas bahwa penetapan APBD merupakan hal terpenting dalam proses

pembangunan daerah. Demikian halnya juga di Kabupaten Rokan Hulu, proses penetapan APBD ini melalui proses yang cukup panjang dan melibatkan banyak pihak, termasuk di dalamnya Pemerintah Daerah dan DPRD yang memberikan peran yang sangat signifikan dalam menentukan komposisi APBD, mulai dari arah, kebijakan, nilai, sampai pada pengalokasian anggaran.

Empat puluh lima anggota legislatif Kabupaten Rokan Hulu dari berbagai latar belakang partai politik dan pendidikan serta disiplin ilmu yang berbeda, secara kelembagaan menggunakan fungsi penganggaran yang dimiliki DPRD dalam proses penyusunan APBD. DPRD bersama-sama pemerintah daerah melakukan proses penyusunan APBD mulai dari tahap penjarangan aspirasi masyarakat, penentuan prioritas dan plafon anggaran, serta proses pembahasan rancangan APBD sampai pada penetapan dan realisasi anggaran. Hal ini dijelaskan dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 136 yang menyebutkan bahwa: "Para anggota DPRD dan Kepala Daerah secara bersama-sama merumuskan dan menetapkan peraturan daerah". Dalam hubungan kemitraan antara Pemerintah Daerah dan DPRD di Kabupaten Rokan Hulu, khususnya dalam hal penetapan APBD, maka diadakan penelitian untuk menganalisis sejauh mana komunikasi politik kedua lembaga tersebut melaksanakan amanah yang disyaratkan oleh UU No. 32 Tahun 2004.

Komunikasi politik pada dasar aktivitas politik serta informasi yang disampaikan dalam sebuah sistem politik. Kalau berbicara tentang sistem politik maka secara sederhana sistem politik dapat diartikan sebagai hubungan yang terjadi dalam suprastruktur politik dan infrastruktur politik. Sistem politik adalah pelembagaan dari hubungan antara manusia yang dilembagakan dalam bermacam-macam dan politik, baik suprastruktur politik dan infrastruktur politik.

Sebenarnya untuk mendefinisikan komunikasi politik, akan banyak perspektif yang dapat diketengahkan, termasuk juga cara untuk menganalisis komunikasi politik itu sendiri. Secara sederhana komunikasi politik didefinisikan sebagai hasil yang bersifat politik apabila mereka

menekan pada hasil. Di sisi lain bagi mereka yang lebih menekankan fungsi komunikasi politik dalam sistem politik. Komunikasi politik di sini dapat didefinisikan sebagai komunikasi yang terjadi dalam suatu sistem politik dan antara sistem tersebut dengan lingkungannya.

Komunikasi politik dapat dilihat dalam arti sempit maupun dalam arti luas. Dalam arti sempit komunikasi politik adalah setiap bentuk penyampaian pesan, baik dalam bentuk lambang-lambang maupun dalam bentuk kata-kata tertulis atau terucap, ataupun dalam bentuk isyarat yang mempengaruhi kedudukan seseorang yang ada dalam suatu struktur kekuasaan tertentu. Sedangkan dalam arti luas, komunikasi politik adalah setiap jenis penyampaian pesan, khususnya yang bermuatan info politik dari suatu sumber kepada sejumlah penerima pesan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam penyusunan APBD Kabupaten Rokan Hulu tahun 2011.

## METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif dengan mengedepankan hasil wawancara dan observasi peneliti terhadap objek penelitian. Informan ditentukan dengan menetapkan politisi-politisi yang terlibat secara langsung yang ada di Badan Anggaran DPRD Rokan Hulu dalam pembahasan penyusunan anggaran pendapatan dan belanja daerah beserta utusan dari pejabat pemerintah Kabupaten Rokan Hulu.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Memahami peristiwa komunikasi politik yang terjadi di DPRD Roka Hulu paling tidak dapat dilihat bahwa pada sejumlah peristiwa penyampaian pesan politik di DPRD Rokan Hulu yang mengandung muatan kekerasan baik yang tersajikan ke publik maupun tidak, akhirnya dapat diungkapkan dan dimaknai oleh pelaku komunikasi politik itu sendiri. Sebagian besar informan menyatakan bahwa “peristiwa komuni-

kasi politik yang terjadi dalam penyampaian pesan-pesan politik di DPRD Rokan Hulu dilakukan oleh politisi tergantung pada latar belakang individual dan pengalaman politik politisi itu sendiri dan tidak terkait dengan latar belakang kepartaian atau dari partai mana politisi itu berasal.

## Latar Belakang Kepartaian

Panggung politik DPRD Rokan Hulu dihiasi oleh politisi yang berasal dari beragam partai yang nyaris tidak ada perbedaan jumlah yang menyolok dibanding ketika istilah “mayoritas tunggal”. Nyaris tidak ada pula perbedaan model perilaku yang dapat dijadikan tifikal antara satu politisi dengan politisi lainnya, sehingga model perilaku politisipun yang sebelumnya nyaris seragam ketika memaknai perannya terutama di panggung depan dan di panggung depan itu saja yang menjadi wacana sepanjang periode keberadaan politisi di parlemen.

Reformasi telah merubah segalanya, panggung politik ternyata menjadi lahan yang tak pernah kering dari fenomena politik yang sekecil apapun dapat dilihat secara kasat mata oleh publik. Para aktor politik sebagai pemain benar-benar menjadikan panggung itu sebagai ajang pementasan skenario politik yang justru seringkali melenceng dari skenario panggung belakang. Hal ini memberi isi pada proses berdemokrasi juga menjadi lebih bervariasi seperti variasinya partai politik yang mengantarkan kadernya menjadi politisi.

Berdasarkan pengamatan peneliti, terlihat hampir semua politisi tampil “keren” baik yang tua apalagi yang muda dipanggung depan juga belakang. Gaya berbusana menjadi simbol *front stage* yang jauh lebih dominan dilihat dari simbol lainnya. Gaya bicara yang dikemas di panggung depan pada rapat fraksi, komisi dan paripurna terutama memperlihatkan proses pencitraan yang sengaja diidealisasi dan diungkus dalam suasana yang sangat formal.

Berdasarkan hal itu pula maka model temuan tentang panggung politik di DPRD Rokan Hulu memperlihatkan bahwa selain panggung depan (*front stage*) dan panggung belakang (*back stage*),

para politisi memiliki sebuah panggung lain yang menjadi ajang pementasan peran politiknya dalam mengkomunikasikan pesan politik tetap dengan status dan simbol yang melekat sebagai politisi. Panggung itu adalah panggung tengah yang biasanya menjadi ajang kompromistis antara panggung depan dan panggung belakang.

Pada panggung tengah ini pula politisi bermain meski tengah tidak dalam tugas sebagai politisi, ia memainkan peran politik baik sebagai pembicara maupun hal lainnya yang dengan tetap menyandang kapasitas dan identitas politisi mereka. Panggung depan jika dilihat berdasarkan perspektif Goffman dengan dramaturgisnya, selayaknya menjadi panggung pertunjukan bagi para politisi untuk melakukan pengelolaan kesan atas citra dirinya. Di panggung depan itulah mereka harus melakukan *impression management* yang mungkin bisa memukau, menjengkelkan atau bahkan memuakkan bagi para penontonnya. Ada kesan bahwa panggung itu ternyata dimaknai secara beragam oleh politisi yang beragam pula sehingga nyaris mereka menciptakan panggung belakang menjadi panggung depan, panggung tengah menjadi panggung depan dan panggung depan bahkan menjadi panggung depan sekaligus panggung belakang.

Panggung depan adalah sebuah wilayah yang dalam aktivitas pelakunya dapat diamati, dinikmati dan diapresiasi oleh penonton baik secara langsung maupun tidak langsung. Panggung tengah adalah sebuah wilayah dari panggung yang bisa jadi diamati, dinikmati dan diapresiasi tetapi bisa juga tidak. Sedangkan panggung belakang adalah sebuah wilayah yang layaknya steril dari penonton namun disanalah langkah awal politisi untuk menggagas ide dan intuisi politik dalam menterjemahkan peran keterwakilan yang disandang oleh mereka. Panggung inilah yang ternyata menjadi kacau jika bersentuhan dengan bagaimana sebuah pesan politik dikomunikasikan oleh pelakunya.

Melihat aktivitas politik di DPRD Rokan Hulu adalah sebuah kesempatan yang mengasyikkan. Jadwal sidang komisi, fraksi maupun rapat dengar pendapat komisi-komisi di DPRD Rokan Hulu dengan pemerintah yang kadang

kala dilakukan serentak di berbagai komisi dengan mitra kerjanya masing-masing, cukup menjadi kendala bagi peneliti sekaligus aktor politik untuk mengikuti kegiatan sidang yang satu dengan tuntas guna mengejar jadwal sidang lainnya.

Aktivitas politisi yang melibatkan proses komunikasi politik yang paling menarik untuk diamati adalah proses rapat dengar pendapat di panggung depan antara komisi dengan pemerintah sebagai mitra kerja. Momen ini diamati sebagai proses komunikasi politik bahwa apa yang membuat bahasa verbal dan nonverbal menjadi politisi bukanlah karena bentuk atau kosa katanya melainkan karena substansi informasi yang dihadirkan, *setting* dimana informasi disebarkan dan karena fungsi yang dijalankan.

Tidak ada perbedaan dan dikotomi perilaku politik tertentu antara individu politisi yang berasal dari partai politik A atau partai politik B termasuk dalam melakukan komunikasi politik atau pertukaran pesan politik yang mengandung muatan kekerasan. Inilah salah satu preposisi yang berhasil dibangun dalam penelitian ini. Artinya memang tidak ada perbedaan yang cukup meyakinkan bahwa seorang politisi yang berasal dari partai politik memiliki platform partai yang berbeda.

Hal ini dapat dibuktikan dengan melihat perbedaan perilaku dari beberapa politisi yang diindikasikan melakukan proses pertukaran pesan politik yang mengandung muatan kekerasan, dimana pelakunya ternyata bisa berasal dari partai Golkar, Demokrat, PDIP, bisa PAN, PKS atau partai lain yang tidak merupakan partai besar di DPRD Rokan Hulu. Meski sebelumnya ada kecenderungan opini yang telah terbentuk di tengah masyarakat bahwa politisi PDIP lah yang dianggap potensial untuk melakukan kekerasan dalam komunikasi politik.

### Latar Belakang Individual

Berdasarkan pengamatan penulis yang dilakukan terbangun preposisi bahwa ciri-ciri (karakteristik individu) baik yang positif maupun negatif lebih dominan mempengaruhi perilaku politik politisi di DPRD Rokan Hulu dari pada karakteristik partai yang diwakili. Artinya, ambisi

material merupakan motif dominan bagi orang untuk menjadi anggota DPRD Rokan Hulu.

Didukung hasil wawancara mendalam dan pengamatan panjang sampai ke ruang pribadi politisi, peneliti menemukan banyak perbedaan keadaan seseorang politisi dari sebelum dan sesudah menjadi anggota dewan jika dilihat dari segi materi. Meski ada beberapa diantaranya yang memang sebelum menjadi anggota dewan merupakan seorang pengusaha sukses, maupun pemilik perusahaan tertentu, tetap saja dapat dilihat perbedaan yang nyaris seragam bahwa kebanyakan politisi rata-rata tampil lebih memukau setelah menjadi anggota parlemen.

Berdasarkan pengamatan penulis, baik busana maupun asesoris lainnya seperti menjadi simbol yang sangat dibanggakan oleh sebagian besar anggota dewan. Busana dan asesoris itu menjadi simbol *front stage* yang terbawa ke *back stage*. Secara identitas mereka lebih menonjol bahkan menimbulkan jarak komunikasi atas pesan politiknya, terutama untuk lebih menekankan kemampuan berkomunikasi politik yang bukan hanya nonverbal tapi lebih pada kemampuan verbal sebagai politisi yang memang dan harus melakukan komunikasi politik.

Selain dari pada itu, penulis juga mengetahui bahwa ternyata setiap politisi memiliki minat tersendiri dalam memasuki kancah politik termasuk minat terhadap komisi yang membidangi kerja mereka. Asumsinya bahwa komisi tertentu dengan mitra kerja tertentu memiliki peluang lebih besar untuk mereguk hasil materi yang lebih besar dari komisi lainnya. Jadi istilah rapat setengah kamar dan pertemuan di panggung tengah antara politisi dan mitra kerjanya seperti yang pernah menyebabkan perkelahian. Bahwa ada istilah “komisi basah dan kering” yang menyebabkan terjadinya kecemburuan ketika mereka menginginkan berada di komisi basah ternyata malah masuk atau dimasukkan ke komisi kering.

Seperti diungkapkan oleh seorang anggota DPRD Rokan Hulu bahwa: “Saya ini berlatar belakang pendidikan ilmu sosial dan ilmu politik. Tetapi saya ditempatkan di komisi yang membidangi pertanian, perikanan, peternakan dan lain-lain. Jadi seperti bumi dengan langit. Padahal

ketika saya diminta untuk mengisi formulir, saya tidak memilih komisi ini. Saya menduga beberapa politisi sengaja menempatkan saya di komisi kering ini karena mereka berebut untuk duduk di komisi basah. Alasan lain penempatan di komisi ini dilakukan karena dikhawatirkan saya menjadi saingan dalam rangka mendapatkan opini publik. Sehingga politisi yang sudah merasa eksis disebuah komisi merasa takut tersaingi. Dipangung politik saya ditempatkan di komisi ini dan disarankan untuk menjadi tempat belajar. Padahal menurut saya, di DPRD inikita sudah masuk ke politik praktis bukan lagi harus belajar.”

Kekecewaan salah seorang anggota dewan tersebut atas penempatan dirinya di komisi yang menurutnya kering tadi mungkin menjadi sebuah alasan pembenar untuk menilai mereka yang ditunjuknya berada di komisi basah. Berdasarkan pengamatan penulis beberapa politisi yang disebutkan bahwa mereka yang duduk di komisi basah tadi ternyata juga memiliki sikap yang jauh lebih “dermawan” (suka memberi uang kepada wartawan dan para aktivis organisasi mahasiswa dan pemuda yang memang sering meminta dana kepada mereka.

Beberapa kali peneliti memergoki seorang politisi dalam rentang waktu antara ruang sidang dan kamar kecil ketika ia diikuti oleh wartawan tertentu ke kamar kecil tetapi kemudian si wartawan tadi keluar lebih dahulu dari kamar kecil tersebut sambil menyelipkan sesuatu kesaku celananya.

Apa yang ingin peneliti ungkapkan pada pemaparan di atas adalah bahwa ciri pribadi (karakteristik pribadi) politisi baik yang positif maupun negatif lebih dominan mempengaruhi perilaku politik di DPRD Rokan Hulu dari pada karakteristik partai politik yang diwakilinya. Maka kemudian terjadi kehebohan dalam bahasa yang lebih vulgar bahwa telah terjadi “Percaloan di DPRD Rokan Hulu” karena kepentingan pribadi politisi yang melakukannya.

## SIMPULAN

Faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dan DPRD dalam pembahasan RAPBD Kabupaten Rokan



Hulu adalah peristiwa komunikasi politik yang terjadi dalam penyampaian pesan-pesan politik di DPRD Rokan Hulu dilakukan oleh politisi tergantung pada latar belakang individual dan pengalaman politik politisi itu sendiri dan tidak sepenuhnya terkait dengan latar belakang kepartaian atau dari partai mana politisi itu berasal.

#### DAFTAR RUJUKAN

- Cangara, Hafied 2009, *Komunikasi Politik*, Rajawali Pers, Jakarta
- Effendy, Onong Uchajana, 1993, *Ilmu, Teori, dan Filsafat Komunikasi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Fahroji, Ihkwan, 2005. *Panduan Memahami APBD*. Jakarta: YAPPIKA.
- Firmanzah, 2008, *Mengelola Partai Politik*, Obor, Jakarta
- Helmi, Ahmad Fuady, dkk. 2002. *Memahami Anggaran Publik*. Yogyakarta: IDEA Press.
- Lasco, Joseph, Williams, Leonard, 2005, *Political Theory Kajian Klasik dan Kontemporer*, Rajawali Pers, Jakarta
- Lely Arrianie, 2010, *Komunikasi Politik: Politisi dan Pencitraan di Panggung Politik*, Widya Padjadjaran, Bandung.
- Lembaga Administrasi Negara, 2008, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Jakarta.
- Nimmo, Dan, 2000, *Komunikasi Politik Komunikator, pesan dan Media*, Remaja Rosdakarya, Bandung,
- Putra, Fadillah, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Riant Nugroho, 2000, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Romli, Lili, 2007, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sarundajang, S.H, 2005, *Pemerintah Daerah di Berbagai Negara*, Kata, Jakarta.