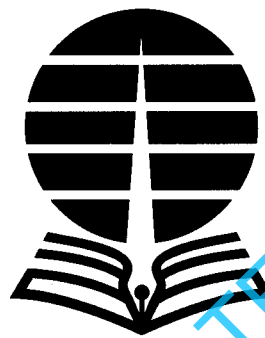


**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**KOMUNIKASI POLITIK ANTARA EKSEKUTIF DAN  
LEGISLATIF DALAM PENYUSUNAN RAPBD  
KABUPATEN INDRAGIRI HILIR**  
(Studi : Hubungan Pemerintah Daerah Dengan DPRD Dalam Penyusunan APBD)



TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi  
Bidang minat Ilmu Administrasi Publik

Disusun Oleh :

**SYAHBUDI**  
NIM. 016124428

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2012**

## ABSTRACT

### “POLITICAL COMMUNICATION BETWEEN THE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE IN PREPARATION OF RAPBD INDRAGIRI HILIR”

Study: The Relationship Between Local Government and Local Parliament In Local Budgeting

Syahbudi

The Open University

[syahbudiut@yahoo.co.id](mailto:syahbudiut@yahoo.co.id)

The aim of this research is to describe the political communication between the executive and the legislative in preparation of RAPBD, and to describe the influence factors toward the political communication on the budgeting year of 2009. This research is very related to the public policy formulation process, in this case of local budgeting. Where group dynamics in DPRD or budget committee and local government dynamics give major effect in course of policy. Ability develop build cooperation among each and also group of intern group in course of policy, like ability to look after coalition between faction in DPRD will give strong political pressure for DPRD to specify or refuse RAPBD which on the market by government.

This research use technically of interview, source and observation of source of the non human being. This Interview do exhaustively (indepth Interview) with to look for deeper what implied informan mind. With circumstantial interview can dig by what phenomenon can be explained and comprehended by that is how political solution of RAPBD Sub-Province of Indragiri budget year 2009.

From result of research which is know by factors influence political communications between Local Government with DPRD in course of solution of RAPBD Sub-Province of Indragiri budget year 2009 is interaction importance of legislative and executive and lack of society participation. This matter seen from is tardy to draft of RAPBD raised by executive and or legislative, planning of society cannot be accomodated by legislative executive and or lack of communications to do by legislative to be dialogued direct so that made planning cannot touch requirement of society.

Keywords: Political Communication, the executive, legislative, interpersonal communication, organizational communication, the preparation of proposal budget.

**ABSTRAK**

Komunikasi Politik Antara Eksekutif Dan Legislatif  
Dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir  
(Studi : Hubungan Pemerintah Daerah Dengan DPRD Dalam Penyusunan APBD)

Syabhudi

Universitas Terbuka

syabhudiut@yahoo.co.id

Kata Kunci : Komunikasi politik, eksekutif, legislatif, komunikasi interpersonal, komunikasi organisasi, penyusunan RAPBD

Penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan bentuk komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009.

Penelitian ini sangat terkait dengan proses formulasi kebijakan publik, dalam hal ini kebijakan APBD, dimana dinamika kelompok dalam DPRD sendiri ataupun panitia anggaran dan dinamika pemerintah daerah memberi pengaruh besar dalam proses kebijakan. Kemampuan membangun kerjasama diantara masing-masing kelompok maupun intern kelompok dalam proses kebijakan, seperti kemampuan menggalang koalisi antar fraksi dalam DPRD akan memberikan tekanan politik yang kuat bagi DPRD untuk menetapkan atau menolak RAPBD yang ditawarkan oleh pemerintah.

Penelitian ini menggunakan tehnik wawancara, observasi dan sumber nonmanusia. wawancara dilakukan secara mendalam (Indepth Interview) yang bertujuan untuk mencari lebih dalam apa yang terkandung dalam hati dan pikiran informan. Dengan wawancara mendalam bisa digali apa yang tersembunyi baik yang menyangkut masa lampau, masa kini, masa depan sehingga suatu fenomena sosial bisa dijelaskan dan dipahami yaitu bagaimana bentuk dan tipe komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009.

Dari hasil penelitian yang dilakukan diketahui Faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009 adalah interaksi kepentingan pihak legislatif dan eksekutif dan kurangnya partisipasi masyarakat. Hal ini terlihat dari lambatnya draft RAPBD yang diajukan oleh pihak eksekutif, perencanaan masyarakat tidak dapat diakomodir oleh pihak eksekutif ataupun legislatif dan kurangnya komunikasi yang dilakukan oleh pihak legislatif terhadap dialog langsung sehingga perencanaan yang dibuat tidak dapat menyentuh kebutuhan masyarakat.

UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul “Komunikasi Politik Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir (Studi; Hubungan Pemerintah Daerah Dengan DPRD Dalam Penyusunan APBD) adalah hasil karya Saya Sendiri, dan Seluruh Sumber Yang Dikutip Maupun Dirujuk Telah Saya Nyatakan Dengan Benar.

Apabila di Kemudian Hari Ternyata Ditemukan Adanya Penjiplakan (Plagiary), Maka Saya Bersedia Menerima Sanksi Akademik.

Jakarta, 22 April 2013

Yang Menyatakan,

METERAI  
TEMPEL  
PAJAK PENANGKUP LANGKA  
TOL  
892DAABF450987586



ENAM RIBU RUPIAH  
6000

DJP

Syahbudi

NIM. 016124428

**LEMBAR PERSETUJUAN TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

Judul TAMP : Komunikasi Politik Antara Eksekutif dan Legislatif dalam  
Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir (Studi :  
Hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam Penyusunan  
APBD)

Penyusun TAMP : Syahbudi  
NIM : 016124428  
Program Studi : Administrasi Publik  
Hari/Tanggal : Sabtu/ 23 Nopember 2012

Menyetujui :

Pembimbing I,



**Dr. Khairul Anwar, M.Si**  
NIP. 19650707199031003

Pembimbing II,



**Dr. A.A. Ketut Budiastira, M.Ed**  
NIP. 196403241991031001

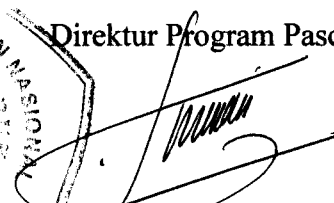
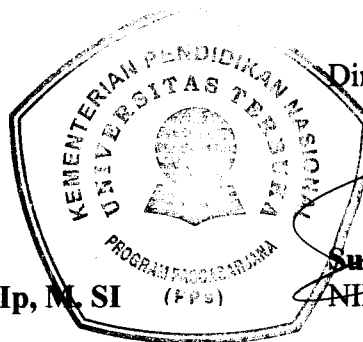
Mengetahui :

Ketua Bidang ISIP,



**Florentina Ratih Wulandari, S.Ip, M.Si**  
NIP. 1971060919802001

Direktur Program Pascasarjana



**Suciati, Msc, Ph.D**  
NIP. 195202131985032001

**UNIVERSITAS TERBUKA**  
**PROGRAM PASCA SARJANA**  
**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**  
**PENGESAHAN**

Nama : Syahbudi  
 NIM : 016124428  
 Program Studi : Administrasi Publik  
 Judul TAMP : Komunikasi Politik Antara Eksekutif dan Legislatif dalam  
 Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir (Studi : Hubungan  
 Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam Penyusunan APBD)

Telah dipertahankan dihadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister  
 (TAPM) Program Pasca Sarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas  
 Terbuka pada ;


Hari/Tanggal : Sabtu/ 23 Nopember 2012  
 Waktu : 15.30 – 17.30 WIB  
 Dan Telah dinyatakan LULUS.

**PANITIA PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguji : Drs. Elfis Suanto, M.Si

  
 .....

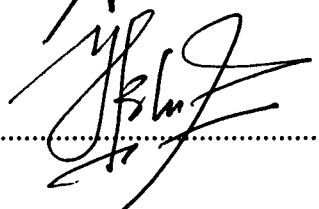
Penguji Ahli : Dr. Djaka Permana, M.Si

  
 .....

Pembimbing I : Dr. Khairul Anwar, M.Si

  
 .....

Pembimbing II : Dr. A.A.Ketut Budiastira, M.Ed

  
 .....

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufik dan hidayahnya, peneliti dapat menyelesaikan Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini yang berjudul ” Komunikasi Politik Antara Eksekutif Dan Legislatif Dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir (Studi : Hubungan Pemerintah Daerah Dengan DPRD Dalam Penyusunan APBD) ”

Adapun penelitian ini bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi Bidang Administrasi Publik pada Universitas Terbuka. Peneliti menyadari bahwa Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini tidak mungkin diselesaikan tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak.

Oleh karena itu dengan kerendahan hati penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang sebesar – besarnya kepada :

1. Bapak Drs. Elfis Suanto. M.Si selaku Kepala UPBJJ Universitas Terbuka Pekanbaru
2. Bapak DR. Khairul Anwar,M.Si, selaku pembimbing I yang memberikan arahan kepada peneliti dalam penyelesaian Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini
3. Bapak DR.A.A.Ketut Budiastira,M.ED, selaku pembimbing II yang memberikan arahan, petunjuk dan bimbingan kepada peneliti dalam penyelesaian Tugas Akhir Program Magister (TAPM) ini
4. Pengelola Universiats Terbuka Pekanbaru
5. Pengelola Universitas Terbuka Tembilahan

6. Bapak Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir beserta anggota, staf di Lingkungan Sekretariat DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang telah memberikan kesempatan kepada peneliti untuk melakukan penelitian
7. Yang tercinta keluarga yang telah memberikan dorongan dan do'a.

Tiada yang patut penulis berikan kepada sahabat, rekan-rekan dan semua pihak yang telah memberikan sumbangan pikiran dan dorongan untuk penyelesaian TAPM ini dengan tulus mengucapkan terimakasih atas segala perhatiannya. Akhir kata penulis do'akan semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal atas jasa, kebaikan serta bantuan yang telah diberikan.

Penulis,

UNIVERSITAS TERBUKA



## DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak.....	i
Lembar Persetujuan.....	iii
Lembar Pengesahan .....	iv
Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii
Daftar Bagan .....	ix
Daftar Tabel.....	x
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Kegunaan Penelitian .....	6
<b>BAB II     TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Teori .....	8
B. Kerangka Berpikir .....	50
C. Definisi Operasional .....	52
<b>BAB III    METODE PENELITIAN</b>	
A. Desain Penelitian .....	55
B. Subjek dan Objek Penelitian .....	55
C. Instrumen Penelitian .....	56
D. Prosedur Pengumpulan Data .....	56
E. Metode Analisis Data .....	57
<b>BAB IV    TEMUAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Deskripsi Daerah Penelitian .....	58
B. Bentuk Komunikasi Politik.....	62
C. Komunikasi Politik Interpersonal .....	72
D. Komunikasi Politik Organisasi .....	74
E. Faktor- Faktor Yang Mempengaruhi Komunikasi Politik Antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir.....	89

**BAB V      SIMPULAN DAN SARAN**

A. Simpulan .....	95
B. Saran – Saran .....	95

**DAFTAR PUSTAKA**

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**DAFTAR BAGAN**

Bagan	Halaman
2.1 Kerangka Berpikir .....	53

UNIVERSITAS TERBUKA

**DAFTAR TABEL**

Tabel		Halaman
4.1	Luas dan Persentase Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2009.....	59
4.2	Jumlah, Distribusi dan Kepadatan Penduduk di Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2010.....	64

**UNIVERSITAS TERBUKA**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Menurut Mardiasmo (2004) hubungan eksekutif dan legislatif daerah yang harmonis namun tetap kritis dapat dijalankan berlandaskan pada filosofi: Siapa mengerjakan apa dan bagaimana caranya? Pertanyaan siapa menunjukkan pada pengertian dan kedudukan dari eksekutif maupun legislatif daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: "Pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri dari pemerintah daerah kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota", hal ini mengandung arti bahwa eksekutif dan legislatif adalah mitra sejajar dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Pada prinsipnya masalah yang mendasar dari hubungan kedua lembaga ini adalah perlunya konsistensi pelaksanaan tugas dan tanggungjawab dari keduanya. Dalam posisinya legislatif (*to legislate*) lebih cenderung pada fungsi pengaturan dan pembuatan undang-undang, sedangkan eksekutif (*to execute*) lebih cenderung pada fungsi menjalankan atau melaksanakan undang-undang. Pelaksanaan fungsi yang tepat dari kedua lembaga ini akan memberikan respon yang baik pada pelaksanaan pemerintahan.

Hal lain yang menjadi masalah utama adalah dalam hubungannya dengan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam proses penyusunan APBD tidak dapat dielakkan adanya kepentingan kelompok

dari pihak legislatif sebagai representasi perwakilan partai politik yang ada di lembaga tersebut, padahal bila difahami, kehadiran para anggota legislatif pada hakikatnya bukan lagi mewakili partai yang mengusungnya tetapi justru lebih umum mewakili masyarakat yang telah memilihnya pada pemilihan umum.

Dalam hal lain eksekutif, sebagai pihak yang mengusulkan rancangan peraturan daerah tentang APBD juga tidak konsisten dengan usulan yang telah disepakati dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) baik di tingkat desa/kelurahan, kecamatan maupun di tingkat kabupaten. Daftar kebutuhan yang dihasilkan oleh forum musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang di dalamnya hadir para anggota legislatif, tidak jarang mengalami perubahan setelah dituangkan dalam dokumen rencana pembangunan daerah yang diusulkan oleh eksekutif sehingga yang lahir bukan lagi daftar kebutuhan masyarakat melainkan daftar keinginan sejumlah kelompok.

Kondisi semacam inilah yang menjadi salah satu penyebab terjadinya tarik ulur antara eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan APBD khususnya dalam proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Memang diakui bahwa sebelum adanya perubahan atas posisi antara kedua lembaga ini maka tidak jarang para anggota legislatif terbilang melampaui batas dalam melakoni fungsinya sebagai lembaga kontrol terhadap aktifitas pembangunan yang dilaksanakan oleh eksekutif. Di sisi lain sikap aparat eksekutif juga masih merasakan bahwa lembaganya adalah yang paling berperan dalam proses pemerintahan, hal inilah yang sering menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara legislatif dan eksekutif.

Lebih jauh lagi, ketegangan tersebut akan berpengaruh pada pelaksanaan tugas dan fungsi keduanya, misalnya dalam hal pembahasan APBD atau peraturan daerah ditingkat lokal, singkatnya hubungan yang kurang baik dari kedua lembaga tersebut akan berimbas pada kehidupan masyarakat.

Kondisi yang ideal dalam hubungan kedua lembaga tersebut adalah hadirnya legislatif dan eksekutif yang merupakan pilar pemerintah daerah yang menciptakan hubungan kerja yang harmonis, stabil dan demokratis, saling menghargai kedudukan dan fungsinya masing-masing dalam menjalankan pembangunan di daerah. Jika disimak dengan cermat maka lembaga Legislatif (DPRD) sebenarnya menyelenggarakan beberapa fungsi yaitu: fungsi legislasi (pembuatan Perda, APBD, dan Perda lainnya); fungsi budget (Anggaran/APBD); fungsi pengawasan (*Control Function*); dan fungsi perwakilan (*Representative Function*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Hal terpenting dan sangat berpengaruh dalam hubungan eksekutif dan legislatif di daerah adalah pelaksanaan fungsi budgeting oleh legislatif, hal ini menjadi penting mengingat hal tersebut berimplikasi langsung pada kehidupan masyarakat. Selain itu, fungsi penganggaran merupakan satu dari tiga fungsi legislatif yang secara langsung membangun kemitraan yang strategis bersama dengan eksekutif, selain itu 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, legislatif sulit memberikan evaluasi dan persetujuan secara mapan terhadap usulan anggaran yang disampaikan oleh pemerintah daerah atau eksekutif. Kedua hal tersebut menjadi pertimbangan obyektif dalam pengambilan keputusan daerah terkait dengan penganggaran di daerah.

Secara legal formal pemerintah daerah dan DPRD saling berkomunikasi sesuai dengan kewenangannya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Seperti diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, terdapat beberapa proses komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan DPRD di antaranya adalah berkaitan dengan penetapan peraturan daerah (Perda), pencabutan Perda dan berkaitan dengan pengajuan, pembahasan dan penetapan peraturan daerah (Perda).

Proses komunikasi antara pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dalam penyusunan berbagai peraturan daerah juga mewarnai dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Indragiri Hilir termasuk dalam perumusan APBD Kabupaten Indragiri Hilir tahun anggaran 2009. Kritikan yang keras terhadap proses penyusunan maupun materi isi APBD



memang tidak mewarnai proses penyusunan sampai ke persetujuan APBD. Namun hal tersebut tentu bukan jaminan bahwa aspirasi masyarakat telah terakomodir secara keseluruhan.

Proses interaksi antara kedua institusi utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu DPRD dan Pemerintah Daerah dalam formulasi kebijakan publik menarik untuk diamati. Sebagaimana diungkapkan oleh Wibawa (1994: 5) dalam sebuah sistem politik suatu kebijakan mungkin dibuat melalui proses yang berbeda dengan kebijakan lain, walaupun aturan mainnya yang legal konstitusional sebenarnya sama. Oleh karena itulah maka sebagian orang lebih suka menjelaskan proses pembuatan kebijakan tidak dari sudut formalnya melainkan dari sudut riilnya. Selain itu menurut Wasistiono (2005): kebijakan publik perlu dianalisis secara mendalam karena kebijakan publik, baik prosesnya maupun akibatnya menyangkut aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat luas yang berdampak politis, ekonomis, dan sosiologis. Sebagai contoh kesalahan dalam pengambilan kebijakan publik dapat mengakibatkan bangkrutnya sebuah negara, baik karena kehancuran ekonomi maupun karena kehancuran perang.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka peneliti mengambil judul penelitian: **Komunikasi Politik Antara Eksekutif dan Legislatif dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir (Studi - Hubungan Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam Penyusunan APBD)**

## **B. Perumusan Masalah**

Dari hasil pengamatan dan latar belakang masalah yang telah dikemukakan, maka peneliti dapat merumuskan masalah dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran (TA) 2009?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mendiskripsikan bentuk komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009
2. Mendiskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009

## **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian ini adalah :

1. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memperluas wawasan dan memperkaya pengetahuan tentang administrasi pemerintahan daerah, terutama

mengenai komunikasi pemerintah daerah dengan DPRD dalam merumuskan kebijakan publik, serta mendorong munculnya penelitian dalam pengembangan kajian ilmu administrasi pemerintahan.

2. Kegunaan praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi penyelenggara pemerintahan, baik di tingkat pemerintahan pusat dan terutama di tingkat daerah maupun bagi kalangan mahasiswa/akademisi untuk mengetahui pemerintahan daerah dan kebijakan lokal khususnya memahami komunikasi antara pemerintah daerah dengan DPRD dalam merumuskan kebijakan publik.

UNIVERSITAS TERBUKA

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

##### 1. Pengertian dan Fungsi Komunikasi Politik

Menurut Almond (1960), komunikasi politik adalah salah satu fungsi yang selalu ada dalam setiap sistem politik. *“All of the functions performed in the political system, political socialization and recruitment, interest articulation, interest aggregation, rule making, rule application, and rule adjudication, are performed by means of communication.”*

Robin dan Ring (1985) menyatakan komunikasi politik sebagai penyebaran arti, makna atau pesan yang bersangkutan dengan fungsi suatu sistem politik. Komunikasi politik bisa juga dikatakan merupakan proses melakukan ekspresi pendapat, pandangan atau perilaku, baik perorangan maupun kelompok lembaga yang memiliki tujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan mengenai masalah yang berhubungan dengan pemerintah dan pembangunan.

Sementara Plano (1989) mendefinisikan komunikasi politik sebagai penyebaran aksi, makna, atau pesan yang bersangkutan dengan fungsi suatu sistem politik, melibatkan unsur-unsur komunikasi seperti komunikator, pesan, dan lainnya. Kebanyakan komunikasi politik merupakan lapangan wewenang lembaga-lembaga khusus, seperti media massa, badan informasi pemerintah, atau

parpol. Namun demikian komunikasi politik dapat ditemukan dalam setiap lingkungan sosial, mulai dari lingkup dua orang hingga ruang kantor parlemen.

Nimmo (1989) mendefinisikan komunikasi politik sebagai kegiatan politik yang benar-benar mempertimbangkan dengan segala konsekuensi kebaikan yang mengatur tingkah laku manusia dalam keadaan yang bertentangan.

Sejalan dengan pendapat Nimmo di atas, maka Rauf (1993) menyatakan bahwa komunikasi dapat dipandang sebagai politik, jika pesan yang dibawa itu berusaha untuk mempengaruhi proses pembuatan yang menghasilkan kebijaksanaan publik. Berdasarkan pengertian dari beberapa ahli di atas, peneliti memandang komunikasi politik sebagai upaya dari pelaku komunikasi (anggota DPRD dan konstituennya) untuk dapat memperoleh aspirasi-aspirasi yang berkembang di antara keduanya, yang kemudian diteruskan menjadi kebijakan publik.

Dengan adanya kesesuaian antara kepentingan masyarakat dan pemerintahan daerah akan mendorong terciptanya iklim yang baik di antara semua elemen di daerah. Anggota dewan dalam masa persidangan melakukan komunikasi politik baik secara vertikal maupun secara horizontal karena komunikasi politik merupakan salah satu fungsi sistem politik. Wakil rakyat atau anggota parlemen dapat dikatakan sebagai seorang broker komunikasi, yang menjadi perantara antara konstituennya dengan pemerintah. Ia harus menjaring masalah, gagasan dan mendengarkan pesan-pesan mereka dengan menggunakan segala kemampuan komunikasinya.

Lembaga legislatif atau parlemen sebagai lembaga politik formal dalam supra struktur politik memiliki fungsi komunikasi politik. Seperti yang dinyatakan oleh Cipto (1995) bahwa parlemen tidak harus diartikan sebagai badan pembuat undang-undang (*law - making body*) semata-mata tetapi juga sebagai media komunikasi antara rakyat dan pemerintah.

Selanjutnya, komunikasi politik juga memiliki fungsi-fungsi tertentu dalam setiap sistem sosial. Menurut Widjaja (1999) fungsi komunikasi politik dalam setiap sistem sosial meliputi beberapa hal berikut :

- a. Informasi - pengumpulan, penyimpanan, pemrosesan, penyebaran berita, data, gambar, fakta dan pesan opini dan komentar yang dibutuhkan agar dapat dimengerti dan bereaksi secara jelas terhadap kondisi lingkungan dan orang lain agar dapat mengambil keputusan yang tepat.
- b. Sosialisasi (pemasyarakatan) - penyediaan sumber ilmu pengetahuan yang memungkinkan orang bersikap dan bertindak sebagai anggota masyarakat yang efektif sehingga ia sadar akan fungsi sosialnya sehingga ia dapat aktif di dalam masyarakat.
- c. Motivasi - menjelaskan tujuan setiap masyarakat jangka pendek maupun jangka panjang, mendorong orang menentukan pilihannya dan keinginannya, mendorong kegiatan individu dan kelompok berdasarkan tujuan bersama yang akan dikejar.

- d. Perdebatan dan diskusi adalah fasilitasi dalam menyediakan dan saling menukar fakta yang diperlukan untuk memungkinkan persetujuan atau penyelesaian perbedaan pendapat mengenai masalah publik.

Fungsi komunikasi politik mempunyai makna dan arti yang sangat penting dalam setiap proses politik dalam sebuah sistem politik baik itu oleh infra maupun supra struktur politik. Sastroadmodjo (1995) menyatakan bahwa :

“fungsi komunikasi politik itu adalah fungsi struktur politik menyerap berbagai aspirasi, pandangan-pandangan dan gagasan-gagasan yang berkembang dalam masyarakat dan menyalurkannya sebagai bahan dalam penentuan kebijaksanaan. Selain itu, fungsi komunikasi politik juga merupakan fungsi penyebarluasan rencana-rencana atau kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah kepada rakyat. Dengan demikian fungsi ini membawakan arus informasi timbal balik dari rakyat kepada pemerintah dan dari pemerintah kepada rakyat”.

Di samping dapat memberikan pengaruh dalam proses pembuatan kebijaksanaan, komunikasi politik juga berfungsi sebagai jalan mengalirnya informasi politik, sehingga secara lebih spesifik dapat mengetahui apa-apa yang menjadi aspirasi rakyat yang akan dirumuskan dalam suatu kebijaksanaan yang dapat dirasakan oleh rakyat sebagai aspirasi mereka. Proses pembuatan kebijakan melalui kegiatan komunikasi politik yang dilaksanakan oleh anggota perwakilan rakyat daerah (DPRD) diharapkan dapat mewujudkan cita-cita perjuangan seluruh rakyat yang dirumuskan dalam suatu kebijaksanaan pemerintahan, sehingga tuntutan dan harapan terhadap berperannya lembaga perwakilan rakyat sangat diperlukan oleh seluruh rakyat.

Realisasi dari pengambilan kebijaksanaan yang berdasarkan kepentingan seluruh rakyat merupakan pencerminan dari keikutsertaan rakyat, sebagaimana yang diajarkan dalam teori demokrasi itu sendiri, dimana anggota masyarakat mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam proses dan penentuan kebijaksanaan pemerintahan. Dalam hal ini para wakil rakyatlah yang melakukan tindakan atau bertindak atas nama rakyat untuk merumuskan serta memutuskan kebijaksanaan tentang berbagai aspek kehidupan seluruh rakyat.

Wakil rakyat harus mengetahui benar aspirasi rakyat tentang apa yang diinginkannya (rakyat). Untuk dapat mengetahui secara benar aspirasi atau keinginan yang berkembang di tengah-tengah masyarakat, maka para wakil rakyat harus mengadakan dan melaksanakan mekanisme komunikasi politik secara teratur.

## **2. Bentuk Komunikasi Politik**

Pengertian komunikasi politik secara sederhana adalah merupakan kontak antara wakil dan konstituennya. Kontak politik ini merupakan hubungan di antara berbagai pikiran yang hidup dalam masyarakat. Kontak politik antara wakil dan konstituennya ini biasanya memperlihatkan bentuk-bentuk tertentu pula.

Penjelasan bagaimana bentuk-bentuk komunikasi politik, Widjaja (1999) membaginya ke dalam tiga kelompok yaitu :

### **a. Komunikasi personal**

Komunikasi yang ditujukan pada sasaran yang tunggal, bentuknya dapat berupa - anjang sono, tukar pikiran dan sebagainya. Komunikasi personal



efektifitasnya paling tinggi karena komunikasinya timbal balik dan terkonsentrasi.

b. Komunikasi kelompok

Komunikasi yang ditujukan kepada kelompok tertentu. Kelompok adalah suatu kumpulan manusia yang mempunyai antar hubungan sosial yang nyata dan memperlihatkan struktur yang nyata pula. Bentuk komunikasi ini adalah : ceramah, briefing, indoktrinasi, penyuluhan dan sebagainya.

c. Komunikasi massa

Komunikasi yang ditujukan kepada massa atau komunikasi yang menggunakan media massa. Massa disini adalah kumpulan orang-orang yang hubungan antar sosial tidak jelas dan tidak mempunyai struktur tertentu.

Nimmo (2004:168) menyatakan bahwa dalam melakukan komunikasi politik anggota DPRD menjalankannya dalam bentuk komunikasi politik seperti berikut ;

a. Bentuk komunikasi interpersonal

Merupakan bentukan dari hubungan satu kepada yang satu. Kegiatannya meliputi dialog/tatap muka antara anggota DPRD dengan konstituennya. Dialog/tatap muka merupakan bentuk komunikasi yang efektif karena bisa berlangsung timbal balik dan setiap pelaku komunikasi tersebut bisa leluasa menyampaikan ide-ide, dan keinginan-keinginan mereka tanpa dibatasi oleh jarak.

b. Bentuk komunikasi organisasi

Menggabungkan penyampaian satu kepada satu dan satu kepada banyak. Kegiatannya meliputi sidang, konvensi, ceramah dan penyuluhan yang dilakukan oleh anggota DPRD dengan tema yang disesuaikan dengan permasalahan yang tengah berkembang di tengah masyarakat.

**3. Tipe Komunikasi Pemerintah Daerah dengan DPRD**

Komunikasi antara pemerintah daerah dengan DPRD dalam memformulasikan kebijakan publik khususnya dalam hal ini APBD dapat mencerminkan proses-proses interaksi dalam bentuk asosiatif maupun disosiatif yang memiliki dinamika tersendiri sesuai dengan karakteristik lokal sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah.

Proses penetapan berbagai kebijakan pemerintah seperti disebutkan Wibawa (1994: 27) merupakan sebuah politik dalam menetapkan pilihan-pilihan prioritas dan mengalokasikan sumber daya yang berdasarkan berbagai alternatif dari berbagai kelompok, yang pada akhirnya ditentukan oleh kekuasaan atau kewenangan pemerintah daerah bersama DPRD yang saling berinteraksi. Jadi dalam hal ini komunikasi pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan DPRD.

Menurut Parson (2005: 484), kekuasaan dalam komunikasi dapat dilihat dalam dua pendekatan yaitu :

- a. Pendekatan kekuasaan dan ketergantungan sumber daya (*power and resources dependency approach*), pendekatan ini berargumen bahwa komunikasi organisasi adalah produk dari hubungan kekuasaan dimana organisasi-organisasi dapat membuat organisasi yang lebih lemah lebih tergantung untuk berkomunikasi dengan mereka. Pada gilirannya, organisasi-organisasi yang tergantung pada organisasi yang lebih kuat harus menjalankan strategi bekerjasama dengan organisasi yang lebih kuat untuk mengamankan kepentingan mereka dan mempertahankan otonomi relatifnya atau mempertahankan ruang mereka untuk beroperasi.
- b. Pertukaran organisasi, pendekatan ini mengatakan bahwa organisasi bekerja dengan organisasi lain dengan saling mempertukarkan manfaat mutual. Levine dan White (1961) mengatakan bahwa ciri utama dari pertukaran itu merupakan komunikasi sukarela yang dilakukan demi mencapai tujuan masing-masing pihak. Dalam model ketergantungan kekuasaan, relasi organisasional didasarkan pada dominasi dan dependensi, sedangkan pertukaran didasarkan pada kepentingan bersama. Meskipun sebuah agen mungkin tergantung kepada sumber daya sentral, ada kemungkinan bahwa agen pusat juga akan tergantung kepada agen lokal untuk mengimplementasikan tujuan kebijakan.

Pada kedekatan ketergantungan sumber daya, komunikasi antar organisasi merupakan penggunaan kekuasaan suatu organisasi yang dapat mempengaruhi organisasi yang lemah. Organisasi yang lemah berusaha melindungi

kepentingannya dengan menjalankan suatu strategi. Sedangkan pada pendekatan pertukaran organisasi, komunikasi antar organisasi diidentifikasi dengan adanya kesukarelaan atas dasar untuk pencapaian tujuan.

Komunikasi kekuasaan ini dijelaskan oleh Stone (1979: 280), bahwa terdapat tiga pola kekuasaan. Pertama, kekuasaan dapat terjadi pada komunikasi personal maupun kelompok. Kedua, penggunaan kekuasaan tidak hanya menyangkut maksud atau tujuan tetapi juga menyangkut situasional. Ketiga, komunikasi kekuasaan merupakan wujud dari *systemic power* yang membentuk tipe-tipe komunikasi kekuasaan. Pengertian kekuasaan disini dapat dipahami tidak sebatas kekuasaan yang didapatkan secara legal formal tetapi juga menyangkut penguasaan atas sumber daya, data, pengetahuan, informasi maupun kapasitas individu kelembagaan.

Menurut Stone (1979: 282) terdapat 4 (empat) tipe komunikasi dalam penggunaan kekuasaan antar institusi yaitu sebagai berikut ;

- a. *Decisional*, komunikasi terbentuk karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh masing-masing kelompok yang terlibat untuk memperjuangkan kepentingannya atau dalam konteks kebijakan adalah untuk menetapkan pilihan-pilihan akhir kebijakan. Komunikasi ini juga dapat langsung memberikan dukungan kepada pihak atau kelompok tertentu seperti pada saat pemilihan umum atau kampanye.
- b. *Anticipated Reaction*, komunikasi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada

situasi tertentu. Misalnya dapat terjadi bila pemerintah daerah berupaya mengakomodir keinginan DPRD sepanjang hal tersebut memberi manfaat kepada pemerintah karena jika tidak dilaksanakan dikhawatirkan reaksi dari DPRD akan berdampak pada terhambatnya penetapan kebijakan.

- c. *Nondecision making*, komunikasi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Komunikasi tipe ini juga dapat melibatkan pihak ketiga atau eksternal untuk mendukung salah satu aktor kebijakan. Pengaruh eksternal ini menjadi bagian dari kekuasaan dan kepentingan elit. Dalam konteks ini terjadi misalnya pemerintah daerah karena lebih mempunyai sumber daya dapat mempengaruhi proses pengambilan kebijakan.
- d. *Systemic*, komunikasi yang secara tidak langsung dipengaruhi oleh sistem seperti sistem politik, ekonomi, sosial. Hal ini diidentifikasi melalui perilaku elit/ pejabat yang beroluh kepada kepentingan kelompok tertentu. Dalam tipe komunikasi ini penggunaan kekuasaan dilakukan oleh tiga kelompok atau aktor yang menempatkan pejabat publik pada posisi tengah. Komunikasi tidak langsung ditandai terjadinya komunikasi antar kelompok kepentingan yang berusaha untuk mempengaruhi elit kebijakan dengan tujuan agar kepentingannya dapat menjadi pilihan kebijakan, namun disatu sisi, penggunaan dukungan kelompok kepentingan dinilai strategis oleh elit kebijakan untuk memperkuat prioritas pilihan kebijakannya.

Dalam proses komunikasi sering terjadi berbagai perbedaan penafsiran terhadap tingkah laku orang lain. Stoner mengistilahkan hal ini dengan perbedaan persepsi. Menurut Stoner (1996: 219) perbedaan persepsi merupakan salah satu cara untuk mengidentifikasi suatu komunikasi dapat dinilai efektif dan tidak efektif. Perbedaan persepsi merupakan suatu hambatan umum dalam proses komunikasi. Orang atau kelompok dengan latar belakang pengetahuan yang berbeda sering menerima fenomena yang sama dengan persepsi atau perspektif yang berbeda. Untuk mengatasi perbedaan persepsi pesan harus dijelaskan sehingga dapat dipahami oleh penerima yang mempunyai pandangan dan pengetahuan berbeda. Untuk mengatasi perbedaan persepsi penerima perlu memberikan konfirmasi dan menyatakan ulang pokok pembicaraan, demikian awal yang mengarah kepada terjadinya konflik. Untuk mengatasi ini diperlukan apa yang disebut oleh Stoner (1996: 231) proses *integrative* yaitu proses negosiasi dimana keuntungan kedua belah pihak didorong. Ini dikenal juga dengan situasi menang-menang, kedua belah pihak melakukan rekonsiliasi kepentingan mereka yang ditandai dengan komunikasi terbuka atau bisa diistilahkan transparan.

Berdasarkan uraian di atas terlihat pentingnya komunikasi dalam proses interaksi. Proses komunikasi pemerintah daerah dengan DPRD dalam formulasi kebijakan publik sangat memungkinkan terjadinya berbagai perbedaan persepsi mengingat perbedaan pengetahuan, pengalaman dan bahkan perbedaan kepentingan antara pemerintah daerah dengan DPRD atau bahkan dalam internal DPRD sendiri. Perbedaan persepsi ini dapat terjadi dalam memahami peraturan

yang tentu dapat menyebabkan timbulnya berbagai penafsiran terhadap ketentuan yang mengatur proses formulasi kebijakan publik khususnya kebijakan APBD dilakukan dalam proses hearing antara panitia anggaran DPRD dengan panitia anggaran pemerintah daerah.

#### 4. Kebijakan Publik

Winarno (2004) mengemukakan studi kebijakan publik dalam konteks Indonesia menjadi semakin penting dan menarik jika dikaitkan dengan wacana otonomi daerah yang kini tengah dijalankan. Secara umum istilah kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu.

Menurut Lutan dalam Giroth (2004: 28), kebijakan publik lahir karena adanya tantangan dan masalah yang harus dipecahkan, yang dampaknya dirasakan sangat meluas dalam kehidupan bermasyarakat.

Duncan Mac Rae dan James A. Wilde dalam Giroth (2004: 28) menjelaskan bahwa *policy* dimaknai sebagai suatu rangkaian tindakan yang memiliki pengaruh signifikan terhadap sejumlah besar orang, bahwa pada hakekatnya kebijakan pemerintah merupakan kebijakan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, karena kebijakan adalah suatu tindakan dan apabila tindakan itu dilakukan oleh pemerintah maka disebut kebijakan publik. Disebut kebijakan

publik karena kebijakan tersebut dikembangkan dan ditentukan oleh badan pemerintah atau pejabat pemerintah.

Pada dasarnya terdapat banyak definisi tentang kebijakan publik (*policy*) dalam ilmu politik. Para ahli yang mengemukakan definisi kebijakan publik terbagi dalam dua kelompok menurut Santoso (1988: 4) yaitu sebagai berikut ; Pertama adalah pendapat para ahli yang menyamakan kebijaksanaan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah, yang cenderung untuk dianggap bahwa semua tindakan dapat disebut kebijaksanaan publik (R.S Parker, Thomas R Dye, Edward R Sarkansky). Kedua adalah para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijaksanaan (Nakamura, Smallwood, Pressman dan Wildavsky; 1978).

Menurut Eyeston dalam Winarno (2002: 25) secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Sementara Dye dalam Winarno (2002: 15), mengemukakan kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Menurut Winarno (2002), batasan yang diberikan oleh Dye agak tepat, namun batasan ini tidak cukup memberi perbedaan yang jelas antara apa yang diputuskan oleh pemerintah untuk dilakukan dan apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah.

Lebih jauh Winarno (2002) menerangkan definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau



apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan. Berdasarkan pada pertimbangan seperti ini maka definisi yang lebih komprehensif disampaikan oleh Anderson dalam Winarno (2002: 16), kebijakan publik merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Dari berbagai pengertian di atas dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan umum.

APBD merupakan kebijakan publik yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Proses perumusan kebijakan umum anggaran (KUA), sasaran dan prioritas APBD merupakan perencanaan kebijakan pemerintah daerah yaitu tentang APBD. Menurut Bridgman-Davis dalam Nurcholis (2005: 160) definisi dari perencanaan kebijakan publik adalah sebagai berikut :

- a. Merupakan proses untuk menentukan dan mengatur persoalan-persoalan publik dalam rangka mencapai kesejahteraan bersama.
- b. Merupakan proses merumuskan keputusan yang diambil untuk mengurus masalah-masalah publik.
- c. Merupakan pengaturan permasalahan umum yang hanya bisa dilakukan oleh lembaga (organisasi publik) yang sah karena mempunyai kekuatan memaksa (*enforcement right*) kepada seluruh masyarakat tanpa pandang bulu.
- d. Memiliki dimensi yang luas, oleh karena itu perencanaan harus dilakukan secara baik, matang, terfokus, terarah dan terorganisir.

Dari berbagai pendapat di atas dapat ditentukan butir-butir penting kebijakan publik sebagai berikut.

- a. Kebijakan adalah suatu tindakan pemerintah yang mempunyai tujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat.
- b. Kebijakan dibuat melalui tahap-tahap yang sistematis sehingga semua variabel pokok dari semua permasalahan yang akan dipecahkan tercakup.
- c. Kebijakan harus dapat dilaksanakan oleh organisasi pelaksana.
- d. Kebijakan perlu dievaluasi sehingga diketahui berhasil atau tidaknya dalam menyelesaikan masalah.

Salah satu tugas utama pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerah adalah dengan membuat kebijakan pemerintah daerah. Sebagaimana disampaikan oleh Djohan (1987: 161) suatu daerah otonom berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak.

Sarundajang (2005: 320) menyatakan bahwa konsekuensi dari kebijakan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, maka pemerintah daerah dan DPRD diharapkan untuk membuat kebijakan pemerintahan lokal atau daerah otonom. Kebijakan adalah hasil dari komunikasi antara kekuasaan dan kepentingan. Lebih lanjut menurut Djohan (1987:162), dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, kebijakan pemerintah dapat diartikan sebagai keputusan-keputusan otoritatif yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk

menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan dalam suatu yuridiksi pemerintahan lokal atau daerah otonom. Keputusan-keputusan tersebut dapat berbentuk peraturan-peraturan daerah yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintahan daerah (Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), surat-surat keputusan kepala daerah, instruksi-intruksi kepala daerah dan bahkan arahan-arahan kepala daerah.

Menurut Anderson seperti yang ditulis Santoso (1998: 7) perumusan kebijaksanaan melibatkan suatu pola tingkah laku yang berkesinambungan dan melibatkan berbagai keputusan. Kebijakan publik mempunyai 3 aspek analisis yaitu analisis mengenai perumusan kebijaksanaan, analisis mengenai pelaksanaan kebijaksanaan dan analisis mengenai penilaian (evaluasi) kebijaksanaan. Bila ditinjau dari aspek analisis kebijakan publik maka penelitian ini merupakan analisis pada tahap perumusan kebijakan publik yaitu Perda APBD yang merupakan hasil komunikasi dari institusi penyelenggara pemerintah daerah. Sebagaimana dikemukakan Santoso (1988: 8) bahwa analisis perumusan kebijaksanaan membahas misalnya, hubungan antara agensi-agensi pemerintah dimana kebijaksanaan tersebut dirumuskan, dan hubungan antara badan eksekutif dan legislatif selama proses perumusan kebijaksanaan berlangsung. Analisis ini misalnya mencoba menjawab pertanyaan bagaimana suatu kebijakan dibuat, mengapa pemerintah memilih alternatif A dan bukan alternatif B sebagai kebijaksanaannya. Siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijaksanaan tersebut dan siapa yang paling dominan. Dalam analisis ini diperlukan gambaran

lengkap mengenai kelompok yang memerintah dan komunikasi antar anggota kelompok tersebut.

### **5. Agenda Setting/Agenda Pemerintah (*Governmental Agenda*)**

Tahap pembentukan agenda adalah tahapan dimana cikal bakal atau benih kebijakan dilontarkan, diisyukan dan diperdebatkan sehingga menarik perhatian pemerintah dan masuk menjadi agenda pejabat, maka kemungkinan besar ia akan keluar sebagai suatu kebijakan pemerintah, akan tetapi untuk masuk menjadi agenda ini tidak mudah, jalan berliku harus ditempuh demikian menurut Djohan (1987: 63).

Menurut Nugroho (2004: 10), perumusan masalah adalah inti dari kebijakan publik, karena disini dirumuskan batasan-batasan kebijakan itu sendiri. Untuk itu, pertama kali harus disadari beberapa hal hakiki dari kebijakan publik yaitu bahwa kebijakan publik ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri. Jadi *core* dari kebijakan publik itu sendiri adalah intervensi. Kenapa demikian? Sederhana saja. Meskipun kebijakan publik adalah apa yang dipilih untuk dikerjakan dan tidak dikerjakan pemerintah, namun sebenarnya yang menjadi fokus adalah apa yang dikerjakan pemerintah karena bersikap aktif. Fokusnya adalah intervensi maka yang menjadi perhatian dari kebijakan publik adalah mengarah kepada tindakan-

tindakan yang dapat dilakukan pada wilayah-wilayah yang memang dapat diintervensi.

Dunn (2003: 26) mengemukakan, perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (agenda setting). Sementara beberapa ahli yaitu Truman, Dahl dan Lindblom dikutip oleh Parson (2005: 127) menyatakan bahwa definisi problem dan penetapan agenda kebijakan pada dasarnya adalah hasil dari proses kompetensi antar kelompok yang berbeda.

Dapat dipahami bahwa tahap perumusan masalah adalah untuk mengantarkan masalah-masalah publik pada agenda pembahasan. Apabila suatu isu publik atau permasalahan publik tidak masuk dalam agenda setting maka tidak akan menjadi prioritas dalam pembahasan. Seperti dinyatakan Winarno (2002: 28) pada tahap penyusunan agenda para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah dalam agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk agenda kebijakan para perumus. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa masalah ditunda untuk waktu yang lama.

Dinamika sosial yang terjadi di masyarakat akan menghasilkan beragam tuntutan permasalahan dan isu yang menjadi perhatian publik yang masing-masing akan didukung oleh berbagai elemen masyarakat. Oleh karena itu, para

pejabat dipilih seperti dimaksud dalam pernyataan Winarno (2002; 28) harus memahami masalah publik.

Islamy ( 2002: 85) menyatakan istilah agenda setting dalam proses perumusan kebijakan publik dengan agenda pemerintah (*governmental agenda*). Menurut Islamy ( 2002: 85) agenda pemerintah disusun atas problem-problem yang sangat membutuhkan keaktifan dan keseriusan pembuat keputusan untuk mempertimbangkannya. Seperti juga dikemukakan oleh Cobb dan Elder dalam Islamy ( 2002: 86).

Publik problem dapat masuk dalam *governmental agenda* kalau para pembuat kebijaksanaan menaruh atau memberikan perhatian yang serius dan aktif terhadap publik problem tersebut. Oleh karena publik problem itu begitu banyaknya maka para pembuat keputusan memilih dan menentukan publik problem menurut mereka yang perlu atau seharusnya memperoleh prioritas utama untuk diperhatikan secara serius dan aktif. Mungkin di antara pembuat keputusan yang satu berbeda persepsinya dengan yang lain terhadap publik problem yang perlu mendapat perhatian serius. Tetapi kalau sebagian besar pembuat keputusan sepaham bahwa prioritas perlu diberikan kepada publik problem tertentu, maka timbullah *policy issue* yang dapat segera dimasukkan atau ditampilkan dalam agenda pemerintah.

Sementara Kimber, et. al. dalam Wahab (2004: 40) mengungkapkan suatu isu akan cenderung memperoleh respon dari pembuat kebijakan untuk dijadikan

agenda kebijakan publik kalau memenuhi beberapa kriteria tertentu. Di antara sejumlah kriteria itu yang penting adalah sebagai berikut ;

- a. Isu tersebut telah mencapai suatu titik krisis tertentu, sehingga ia praktis tidak lagi bisa diabaikan begitu saja, atau ia telah dipersepsikan sebagai suatu ancaman serius yang jika tak segera diatasi justru akan menimbulkan luapan krisis baru yang jauh lebih hebat di masa datang.
- b. Isu tersebut telah mencapai tingkat partikulasi tertentu yang dapat menimbulkan dampak (*impact*) yang bersifat dramatik.
- c. Isu tersebut menyangkut emosi tertentu dilihat dari sudut kepentingan orang banyak, bahkan umat manusia pada umumnya dan mendapat dukungan berupa liputan media masa yang luas.
- d. Isu tersebut menjangkau dampak yang sangat luas.
- e. Isu tersebut mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan (*legitimasi*) dalam masyarakat.
- f. Isu tersebut menyangkut suatu persoalan yang *fashionable*, dimana posisinya sulit untuk dijelaskan tapi mudah dirasakan kehadirannya.

Lebih lanjut menurut Wahab (2004), banyak bukti menunjukkan bahwa meskipun beberapa persyaratan di atas relatif terpenuhi, dalam praktek kebijakan di Indonesia ternyata tidak jalan. Hal tersebut sangat bergantung para peran dan pengaruh para agenda *setters*. Para agenda *setters* tersebut merupakan kelompok-kelompok kepentingan, pejabat senior pemerintahan dan tokoh-tokoh

berpengaruh dalam masyarakat. Oleh karena itu, Wahab (2004) menerangkan bahwa proses masuknya isu menjadi agenda kebijakan pemerintah merupakan suatu proses yang berdasar politik sangat tinggi.

Dapat disimpulkan bahwa dalam proses agenda *setters* merupakan aktivitas para aktor yang berkepentingan untuk pengkajian dan mengidentifikasi isu-isu kebijakan yang akan dijadikan prioritas pembahasan. Dalam proses perumusan APBD isu-isu kebijakan dapat berbentuk kegiatan-kegiatan pembangunan dan target yang ingin dicapai oleh pemerintahan daerah dalam masa yang akan datang.

#### **6. Formulasi Kebijakan ( *Policy Formulation* )**

Tahapan kebijakan selanjutnya setelah agenda setting adalah formulasi kebijakan ( *policy formulation* ). Menurut Dunn (2003: 24) dalam proses kebijakan publik salah satu tahapannya adalah formulasi kebijakan yaitu para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legislatif.

Sedangkan Winarno (2002:29) menerangkan bahwa masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda



kebijakan dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

Menurut Islamy (2002: 92) setelah beberapa problem umum dapat dimasukkan kedalam agenda pemerintah maka langkah selanjutnya adalah proses perumusan kebijaksanaan Negara yaitu perumusan usulan-usulan kebijaksanaan Negara (*policy proposal*).

Berkaitan dengan tahapan formulasi atau pembuatan rencana kebijakan Wibawa (1993: 2) mengungkapkan bahwa tahap ini adalah tahap yang paling krusial, dimana implementasi dan evaluasi kebijakan yang dibuat hanya dapat dilaksanakan jika tahap formulasi telah diselesaikan. Dengan demikian, kegagalan suatu kebijakan program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada kekurangan sempurnaan pengelolaan tahap formulasi ini. Hal ini senada dengan yang disampaikan Wasistiono (2005) yang menyatakan perumusan masalah merupakan langkah yang paling menentukan dalam analisis kebijakan publik. Perumusan masalah yang tepat berarti telah menyelesaikan separuh dari masalah. Berdasarkan pemaparan di atas tergambar bahwa proses formulasi APBD mempunyai nilai strategis dalam perkembangan kemajuan pembangunan suatu daerah.

Formulasi kebijakan meliputi kegiatan-kegiatan mengidentifikasi alternatif yang tersedia dan memilih alternatif yang memuaskan atau paling

mungkin untuk dilaksanakan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa proses pembuatan kebijakan Negara sebelum sampai pada tahap pengesahan penetapan (*output*) harus melalui rangkaian proses berikut.

- a. Proses awal (input atau tahap perancangan) yaitu inventarisasi masalah, merumuskan masalah kemudian dibawa ke agenda *setting* atau agenda pemerintah.
- b. Proses inti yakni proses pembahasan yaitu bagaimana memformulasikan masalah dan alternatif pemecahan masalah beserta anggarannya, mengevaluasi untung ruginya sampai membuat atau memilih alternatif yang ada untuk mendapatkan legitimasi oleh pemerintah.

Pada proses-proses tersebut terjadi komunikasi para pembuat kebijakan, dalam hal ini Pemerintah daerah dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dalam proses pembuatan kebijakan APBD.

Menurut Wasistiono (2003), dalam pelaksanaan hubungan keduanya sering terjadi deviasi yaitu :

1. Kondisi yang seakan-akan kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD sehingga sikap DPRD cenderung merasa sebagai atasan eksekutif.
2. Pemahaman anggota DPRD terhadap fungsinya relatif belum seutuhnya sehingga cenderung berseberangan dengan eksekutif.
3. Adanya upaya mencari-cari kesalahan eksekutif dalam pelaksanaan pemerintahan.

4. Pengawasan yang berlebihan sehingga banyak hal teknis yang dimasuki oleh legislatif.
5. Dalam penyusunan RAPBD intervensi DPRD terlalu jauh sampai pada detail-detail yang seharusnya menjadi tufoksi eksekutif.
6. DPRD yang sebenarnya mempunyai hak inisiatif dalam pembuatan undang-undang , namun relatif tidak pernah dilakukan.

Dalam proses penyusunan RAPBD, menurut Mardiasmo ( 2004 ) ada beberapa persoalan yang sering muncul dari pemerintah daerah sebagai pengusul program yaitu sebagai berikut.

1. RAPBD yang disampaikan pemda relatif terlambat diterima oleh DPRD, akibatnya DPRD tidak mempunyai cukup waktu untuk mencermati dan mengkritisi usulan tersebut.
2. RAPBD yang diusulkan menggunakan acuan minimal dalam penerimaan dan maksimal dalam pengeluaran akibatnya potensi penerimaan tidak tergali dengan baik, sementara alokasi belanja disusun penuh dengan nilai maksimal.
3. Motivasi pengusulan anggaran oleh satuan kerja lebih banyak berorientasi proyek daripada hasil. Akibatnya usulan-usulan kegiatan saling tumpang tindih antara satuan kerja yang pemanfaatannya bagi masyarakat sangat kurang dan banyak terjadi duplikasi anggaran atau bahkan mengusulkan kegiatan rutin menjadi proyek.

Kondisi seperti ini juga terjadi dari pihak legislatif, yaitu adanya beberapa sikap diantaranya sebagai berikut.

1. Mengingat kebijakan penetapan ada di tangan DPRD sebagai penyetuju anggaran, maka banyak pengguna anggaran dalam hal ini satuan kerja pengusul anggaran melakukan langsung lobi ke DPRD, akibatnya mekanisme penyusunan anggaran menjadi tidak terstruktur dengan baik.
2. Dari pihak DPRD sendiri banyak bermunculan pribadi atau kelompok yang dijadikan dasar untuk mengambil keputusan, banyak usulan yang muncul secara mendadak dari belakang meja DPRD.
3. Kemauan dan kemampuan alat kelengkapan DPRD untuk mempelajari secara mendalam dan menyeluruh tentang *budget policy* yang menjadi tugas pokoknya dalam penganggaran masih relatif rendah dan belum merata.

Adanya kepentingan - kepentingan dari kedua lembaga tersebut dalam pola hubungan yang diterapkan, maka semakin menjauhkan peran dan partisipasi masyarakat dalam keikutsertaannya pada proses pembangunan. Menurut Djoyosoekarto (2003), bahwa selama ini sangatlah sulit bagi masyarakat umum untuk terlibat secara aktif dalam proses penganggaran, masyarakat harus menghadapi hambatan dalam berpartisipasi riil dan memperoleh dokumen APBD, padahal aspirasi masyarakat adalah hal yang sangat penting untuk membangun pemerintahan yang demokratis, aspiratif dan transparan serta akuntabel.

Pada masalah ini pemerintah, termasuk didalamnya legislatif dan eksekutif diharapkan mampu menciptakan suatu jaringan struktur yang bisa menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu secara efektif dan efisien dalam hubungan yang harmonis dengan pelibatan partisipasi masyarakat secara

proporsional di dalamnya. Komunikasi antara DPRD dan pemerintah daerah sebagai mitra sejajar merupakan bentuk komunikasi yang dimaksudkan untuk saling melengkapi bukan untuk saling menjatuhkan. DPRD sebagai wakil rakyat harus mampu menyampaikan aspirasi masyarakat kepada pemerintah daerah melalui penetapan arah kebijakan umum APBD yang sepenuhnya menjadi wewenang DPRD untuk dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam penentuan arah kebijakan umum APBD ini, DPRD juga dapat memperoleh masukan dari pemerintah daerah, khususnya yang terkait dengan kinerja penyelenggaraan APBD periode sebelumnya dan informasi lainnya yang terkait dengan penyusunan APBD.

## 7. Penganggaran Daerah

Proses kebijakan bagaikan sebuah pertandingan tanpa akhir. Gelanggang selalu berubah dengan taktik strategi yang silih berganti dan pertandinganpun tetap berlanjut. Proses penganggaran (*budgeting process*) mungkin dapat dijadikan sebagai sebuah gambaran paling baik mengenai hal ini, demikian pendapat Jones (1996: 253).

Wildavski dan Hammound dalam Rossesnbloom dan Kravchuk (1992: 328) mengemukakan: *Whatever else they may be, budgets are manifestly political documents. They engage the intense concern of administrator, politicians, leaders of interest groups and citizens interested in the who gets what and how much of governmental allocation.*

Proses penganggaran memiliki dinamika tersendiri dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berproses dalam suatu system politik. Proses penganggaran merupakan proses politik, yang memuat pernyataan mengenai siapa yang menang dan siapa yang kalah. Hal ini merupakan pula suatu tatanan nilai tentang apa yang harus selalu diperhatikan oleh sebuah pemerintahan, demikian pendapat Wildavsky menyangkut pentingnya proses anggaran. Penganggaran adalah suatu proses menyusun rencana keuangan yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing – masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai, demikian definisi penganggaran menurut Elmi (2002: 37).

Sedangkan APBD adalah rencana keuangan daerah dalam bentuk peraturan daerah. Sebagai sebuah kebijakan publik dibidang anggaran maka APBD merupakan instrumen utama untuk melaksanakan kebijakan dalam satu tahun anggaran. Dalam proses penyusunan APBD seharusnya melibatkan semua pihak terkait dan mengembangkan demokratisasi dalam proses penyusunannya sebagai upaya dalam pencapaian *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## **8. Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD**

Kebijakan Umum Anggaran (KUA) APBD pada dasarnya adalah rencana tahunan yang merupakan bagian dari rencana jangka menengah dan rencana jangka panjang yang dimuat dalam rencana strategis atau dokumen perencanaan

lainnya. Pemerintah daerah dan DPRD menggunakan rencana strategis atau dokumen perencanaan lainnya sebagai dasar penyusunan Kebijakan Umum Anggaran APBD. Untuk mengantisipasi adanya perubahan lingkungan, pemerintah dan DPRD perlu melakukan penjaringan aspirasi masyarakat. Penjaringan aspirasi masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan antara lain dengar pendapat, turun lapangan, kuesioner, dialog interaktif, kotak saran, kotak pos, telpon bebas pulsa, *web-site*, inspeksi mendadak dan media massa, demikian menurut ketentuan Kepmendagri No. 13 tahun 2009.

Kebijakan Umum Anggaran APBD memuat pokok-pokok pikiran DPRD, arah, mandate dan pembinaan dari pemerintahan atasan, data historis (hasil penjaringan aspirasi masyarakat, capaian kinerja Perdinas), Renstrada (rencana strategis daerah)

#### **9. Strategi dan Prioritas APBD**

Pada prinsipnya seperti amanat Permendagri No. 13 Tahun 2009 setelah disepakatinya kebijakan umum anggaran (KUA) oleh DPRD bersama pemerintah daerah, maka pemerintah daerah menyusun strategi prioritas APBD. Dalam kerangka perumusan APBD pada tahapan penyusunan strategi prioritas APBD peran yang lebih besar dilakukan oleh pemerintah daerah dalam menterjemahkan kebijakan umum anggaran (KUA) dalam strategi prioritas APBD. Komunikasi yang terjadi pada tahapan ini adalah setelah pemerintah daerah selesai menyusun

strategis prioritas APBD maka diajukan kepada DPRD untuk mendapatkan persetujuan.

Paradigma baru perencanaan APBD menuntut adanya akuntabilitas publik. Berkaitan dengan hal tersebut, sesuai amanat undang-undang, DPRD memiliki peran dan kewenangan yang lebih besar dibanding masa-masa yang lalu, substansi pokok dalam perencanaan APBD adalah peran dan fungsi DPRD dalam menentukan arah dan kebijakan umum APBD. Hal ini sesuai dengan Pasal 181 Permendagri Nomor 13 tahun 2006 yang menyatakan bahwa :

1. Kepala daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama.
2. Rancangan Perda yang dimaksud dibahas pemerintah daerah dan DPRD berdasarkan Kebijakan Umum APBD , serta prioritas dan plafon anggaran.
3. Pengambilan Keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan Perda tersebut dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan.
4. Atas dasar persetujuan DPRD tersebut, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan satuan kerja perangkat daerah.

Ada beberapa tahapan yang harus dilalui DPRD dalam menyusun arah dan kebijakan umum APBD, dan strategi serta prioritas APBD antara lain :



1. Melakukan proses scanning lingkungan dan *need assesment* untuk menentukan poisisi dan kebutuhan daerah untuk tahun tersebut. Hal ini dilakukan dengan mekanisme penjaringan aspirasi masyarakat.
2. Berdasarkan hasil *need assesment* dan penjaringan aspirasi masyarakat, DPRD mempersiapkan draft arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD.
3. DPRD meminta bahan dan masukan dari pemerintah daerah tentang berbagai aspirasi yang diperoleh dari rakorbang , hasil evaluasi dan analisis kondisi eksiting sebelum membuat kesepakatan dengan pemerintah daerah.
4. Membuat kesepakatan antara DPRD dan pemerintah daerah. Kesepakatan yang dibuat tersebut menghasilkan arah dan kebijakan umum APBD serta strategi dan prioritas APBD.

Menurut Undang-undang nomor 32 tahun 2004, hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dijelaskan pada Pasal 25 yang menyebutkan bahwa kepala daerah mempunyai wewenang dan tugas terkait dengan APBD yaitu : (1) memimpin dan menyelenggarakan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, (2) mengajukan rancangan Perda, (3) menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan DPRD, (4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.

Menurut Tim MCW (2005: 31) strategi dan prioritas APBD disusun adalah untuk lebih memudahkan pencapaian atau pelaksanaan secara konkrit dari KUA APBD. Hal ini disebabkan oleh berbagai kendala dan tantangan yang akan

dihadapi dalam kebijakan umum anggaran seperti adanya keterbatasan sumber daya misalnya. Dengan perkataan lain karena kebijakan umum anggaran bersifat umum, maka diperlukan strategi dan prioritas untuk bisa mencapainya. Jadi strategi dan prioritas seharusnya berdasarkan pada kebijakan umum anggaran, keduanya harus terkait.

Perumusan strategi merupakan hal penting untuk menyikapi kondisi/kemampuan yang ada serta bagaimana memanfaatkan peluang dan tantangan yang menghambat pencapaian tujuan. Sedangkan prioritas merupakan suatu upaya mendahulukan atau mengutamakan sesuatu daripada yang lain. Dalam hal ini sering timbul permasalahan yaitu kesemrawutan dalam menentukan prioritas sehingga pencapaian tujuan tersebut menjadi tidak maksimal Tim Malang Corruption Watch (2005: 32).

Pelaksanaan anggaran belanja daerah merupakan proses secara keseluruhan yang mencakup penyusunan Kebijakan Umum APBD sampai dengan disusunnya Rancangan APBD, terdiri dari beberapa tahapan proses pelaksanaan anggaran daerah. Berdasarkan Undang-Undang No.17 Tahun 2003 serta Undang-Undang No. 32 dan 33 Tahun 2004, tahapan tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Anggaran belanja daerah disusun melalui Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), RKPD dilakukan untuk perencanaan, penganggaran dan pengawasan paling lambat dilaksanakan akhir bulan Mei.

- b. Pemerintah daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sebagai landasan penyusunan rancangan APBD paling lambat pada pertengahan bulan Juni tahun berjalan. Kebijakan umum APBD tersebut berpedoman pada RKPD.
- c. DPRD kemudian membahas kebijakan umum APBD yang disampaikan oleh pemerintah daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya.
- d. Berdasarkan Kebijakan Umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap SKPD.
- e. Kepala SKPD selaku pengguna anggaran menyusun RKA-SKPD tahun berikutnya dengan mengacu pada prioritas dan plafon anggaran sementara yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah bersama DPRD.
- f. RKA-SKPD tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.
- g. Hasil pembahasan RKA-SKPD disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya.
- h. Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai dengan penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun berikutnya.

- i. Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai rancangan Perda tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya pada awal Desember untuk pengesahan atau satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

#### **10. Elemen Dinamis yang Melingkupi Proses Komunikasi**

Komunikasi antara pemerintah daerah dengan DPRD dalam rangka pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan bentuk umum dari proses sosial yang merupakan syarat utama terjadinya aktivitas-aktivitas sosial sebagaimana dijelaskan Soekanto (1990: 61).

Proses perumusan kebijakan publik melibatkan komunikasi antara aktor-aktor kebijakan, untuk tingkat daerah seperti disebutkan di atas dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan daerah yakni pemerintah daerah dengan DPRD. Proses tersebut mensyaratkan adanya komunikasi kedua institusi penyelenggara pemerintahan daerah tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, PP 105/2000 serta Kepmendagri No. 29/2002 dan surat edaran Mendagri No. 903/2429/SJ. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, dalam proses perumusan APBD melalui beberapa tahapan yakni dimulai dengan perumusan arah kebijakan umum, strategi dan prioritas APBD serta pembahasan APBD. Pada setiap tahapan tersebut terjadi komunikasi antara pemerintah daerah dengan DPRD. Komunikasi tersebut terjadi karena adanya kebijakan umum anggaran dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah dan DPRD sebagai penyelenggara pemerintah daerah.

Berdasarkan penjelasan dari Stone (1979: 280) terdapat 4 (empat) tipe komunikasi kekuasaan yaitu: *Decisional, Anticipated Reaction, Non Decision Making and Systematic*.

Proses komunikasi tersebut juga akan sangat tergantung pada elemen-elemen dinamis yang melingkupinya. Menurut Stoker (1991: 91) elemen dinamis tersebut adalah :

- a. Persepsi menyangkut orientasi peran dari para pejabat senior pemerintah daerah dan anggota DPRD serta asumsi yang dibangun dalam masalah publik.
- b. Sumber daya yang dimiliki seperti posisi dalam hirarki kebijakan umum anggaran saan, penguasaan informasi, kemampuan manajemen.
- c. Cara kerja yang meliputi strategi atau taktik yang digunakan.

## 11. Komunikasi Pemerintah Daerah dan DPRD dalam Kerangka Azas

### Desentralisasi

Penerapan desentralisasi yang ditandai dengan pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 telah membentuk dinamika politik lokal yang memiliki karakteristik tersendiri sesuai dengan kondisi daerah. Dinamika ini juga terlihat dalam bentuk komunikasi antara pemerintah daerah dengan DPRD sebagai wujud dari fungsi mengatur (*policy formulation*) dan fungsi mengurus (*policy implementation*) yang dimiliki oleh pemerintah daerah bersama DPRD. Komunikasi kedua lembaga penyelenggara pemerintahan daerah tersebut menjadi

salah satu faktor yang menentukan keberhasilan pelaksanaan pemerintahan daerah, walaupun sebenarnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak hanya ditentukan oleh proses komunikasi dengan berbagai institusi pusat maupun pemerintah propinsi. Seperti diungkapkan Rondinelli (1983: 27) bahwa salah satu faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan desentralisasi adalah komunikasi antara penyelenggara pemerintahan ditingkat lokal.

Kebijakan APBD yang merupakan fungsi mengatur menjadi faktor penting dan menentukan keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah karena APBD mencerminkan komitmen dan perwujudannya oleh pemerintah daerah dan DPRD sebagai representasi masyarakat lokal. Setiap kebijakan yang ditetapkan merupakan hasil bekerjanya sebuah proses politik, dalam hal ini komunikasi antara pemerintah daerah dengan DPRD selama proses berlangsung mencerminkan penggunaan dan distribusi kebijakan umum anggaran saan serta tarik menarik kepentingan untuk mempengaruhi alokasi sumber daya yang tersedia. Sebagaimana diungkapkan oleh Santoso (1988: 7) kebijakan publik adalah bagian yang penting dalam suatu proses politik. Dalam analisis sistem mengenai kehidupan politik, kebijaksanaan publik suatu bagian dari output yang dihasilkan oleh proses pembuatan keputusan dalam sistem politik. Jadi analisis kebijaksanaan sesungguhnya adalah bagian dari analisis mengenai proses politik.

Komunikasi antara pemerintah daerah dengan DPRD merupakan bagian dari proses komunikasi sosial sebagai sebuah proses sosial yang terdapat dalam dinamika kehidupan masyarakat. Menurut Soekanto (1990: 60) masyarakat

mempunyai bentuk-bentuk struktural yang meliputi : kelompok sosial, stratifikasi sosial, dan kekuasaan (*institusi politik*), lembaga sosial maupun kebudayaan. Berdasarkan hal tersebut maka keberadaan pemerintah daerah dan DPRD merupakan wujud dari struktur sosial tersebut, sedangkan perubahan dan perkembangan yang terjadi adalah cermin dari dinamika tertentu karena adanya hubungan timbal balik di antara bentuk-bentuk struktural masyarakat tersebut baik secara perorangan maupun secara kelompok. Berdasarkan pendapat di atas Soekanto memberi batasan bahwa proses sosial merupakan cara-cara berhubungan yang dilihat apabila orang-perorangan dan kelompok-kelompok sosial saling bertemu dan menentukan sistem serta bentuk-bentuk hubungan tersebut atau apa yang akan terjadi apabila ada perubahan-perubahan yang menyebabkan goyahnya pola kehidupan yang telah ada atau dengan kata lain proses sosial diartikan sebagai pengaruh timbal balik antara berbagai segi kehidupan bersama, misalnya pengaruh mempengaruhi antara sosial dengan politik, politik dengan ekonomi, ekonomi dengan hukum dan seterusnya.

Bentuk umum proses sosial adalah komunikasi sosial yang juga dapat dinamakan proses sosial, oleh karena itu komunikasi sosial merupakan syarat utama terjadinya aktivitas-aktivitas sosial. Dalam hal ini pengertian komunikasi difokuskan pada hubungan timbal balik yang saling mempengaruhi di antara orang atau institusi, oleh karena itu komunikasi hanya akan terjadi bila terdapat reaksi dari kedua belah pihak yang terlibat didalamnya.

Dalam penelitian ini proses komunikasi antara pemerintah daerah dengan DPRD adalah bagian dari komunikasi sosial sebagai bentuk umum suatu proses sosial dalam kehidupan bermasyarakat.

Soekanto (1990: 64) mengemukakan syarat terjadinya komunikasi sosial adalah adanya kontak sosial (*social contact*) dan adanya komunikasi. Kontak sosial dapat berlangsung dalam 3 bentuk yaitu antara orang-perorangan, antara orang perorangan dengan suatu kelompok dan antara kelompok manusia dengan kelompok manusia lainnya. Dalam konteks penelitian ini komunikasi DPRD dengan pemerintah daerah merupakan kontak sosial dalam bentuk kelompok dengan kelompok.

Sehubungan dengan hal ini Woodhouse dalam Parson (2005: 441) mengungkapkan kualitas kebijakan publik sangat tergantung pada jaringan pemikiran dan komunikasi yang luas. Senada dengan pendapat tadi, Habermas dalam Putra (2003: 65) mengungkapkan bahwa sebuah kebijakan publik hadir kepermukaan berdasarkan dari komunikasi yang ketat antara aktor inti dalam proses formulasi kebijakan dan warga masyarakat secara umum. Namun dapat terjadi tindakan-tindakan yang secara laten dan bersifat strategis yang memungkinkan terjadinya manipulasi dan gangguan komunikasi secara sistematis. Dalam konteks ini diskursus kebijakan publik yang memungkinkan terjadinya komunikasi antara wacana Negara dan wacana rakyat



mempunyai peluang untuk terjadinya gangguan komunikasi yang secara sistematis dilakukan oleh pemegang kekuasaan atau Negara.

Berdasarkan hal di atas, dapat dipahami bahwa kebijakan publik yang diinginkan oleh masyarakat dapat terabaikan jika terjadi tindakan-tindakan yang secara laten dan bersifat strategis yang memungkinkan terjadinya manipulasi dan gangguan komunikasi yang dilakukan oleh para perumus dan pengambil kebijakan dalam hal ini oleh pemegang kebijakan umum anggaran atau Negara.

Selanjutnya proses komunikasi asosiatif terbagi dalam bentuk-bentuk :

- a. Kerjasama (*corporation*).
- b. Akomodasi (*accomodation*) yang terbagi dalam *coercion, compromise, arbitration, mediation, concilitation, toleration, stalemate, adjudication*.
- c. Asimilasi (*assimilation*).

Sedangkan proses komunikasi disosiatif terbagi dalam bentuk-bentuk :

- a. Persaingan (*competition*).
- b. Kontraversi (*contraversion*).
- c. Pertentangan, pertikaian (*conflict*).

Komunikasi dalam proses asosiatif diwujudkan dalam bentuk kerjasama maupun persetujuan. Soekanto (1990: 72) menjelaskan bahwa proses asosiatif terbagi dalam dua bentuk komunikasi yaitu kerjasama (*cooperation*) dan akomodasi (*accommodation*).

Menurut para sosiolog bentuk komunikasi paling utama adalah kerjasama di antara orang perorangan atau antara kelompok sebagai suatu usaha bersama

untuk tujuan bersama. Kerjasama yang dijalin oleh dua orang atau lebih atau kelompok ini memiliki fungsi penting seperti dijelaskan oleh Cooley dalam Soekanto (1990: 73) : kerjasama timbul apabila orang menyadari bahwa mereka mempunyai kepentingan-kepentingan yang sama dan pada saat bersamaan mempunyai cukup pengetahuan dan pengendalian terhadap diri sendiri untuk memenuhi kepentingan-kepentingan tersebut, kesadaran akan adanya kepentingan-kepentingan yang sama dan adanya organisasi merupakan fakta-fakta yang penting dalam kerjasama yang berguna.

Timbulnya kerjasama tentu didasari oleh orientasi masing-masing individu sebagai bagian dari sebuah kelompok (*in-group*) dengan kelompok lainnya (*out-group*). Menguat atau melemahnya kerjasama yang dibangun antara dua kelompok ditentukan oleh berbagai aktivitas eksternal yang berdampak pada kedua kelompok yang saling bekerjasama. Jika aktivitas tersebut mengancam nilai, kepentingan dan eksistensi kelompok-kelompok yang menjalin kerjasama tersebut maka akan terjadi penguatan kerjasama yang dibangun demikian penjelasan Soekanto (1990: 73).

Menurut Thompson dan Mc Ewen dalam Soekanto (1990: 74) mengidentifikasi lima bentuk kerjasama yaitu: kerukunan, tawar menawar (*bargaining*), kooptasi (*co-optation*), koalisi (*coalition*), dan *join venture*.

Mengacu pada bentuk-bentuk kerjasama tersebut di atas maka komunikasi pemerintah daerah dengan DPRD dapat digolongkan dalam bentuk tawar

menawar (*bargaining*), kooptasi dan koalisi. Tawar menawar mencerminkan pertukaran kepentingan, barang dan jasa di antara dua kelompok atau lebih yang diikat melalui perjanjian. Kooptasi adalah masuknya atau diterimanya unsur-unsur baru pada kepemimpinan atau pelaksanaan politik dalam organisasi melalui suatu proses sebagai upaya menjaga kestabilan.

Bentuk koalisi merupakan komunikasi melalui kombinasi antara dua organisasi atau lebih karena memiliki tujuan bersama. Dalam pelaksanaannya koalisi yang dibentuk ini dapat menimbulkan ketidakstabilan karena tiap-tiap organisasi memiliki nilai dan struktur yang berbeda, namun adanya tujuan bersama yang ingin dicapai maka koalisi tersebut akan mengarah kepada kooperatif.

Bentuk komunikasi lainnya yang termasuk dalam proses asosiatif adalah akomodasi (*accommodation*). Bentuk ini pada dasarnya adalah upaya dalam mengatasi pertentangan atau konflik yang terjadi antara organisasi yang satu dengan yang lainnya tanpa menimbulkan kekalahan atau kerugian organisasi yang terlibat di dalamnya. Menurut Soekanto (1990: 76) dalam akomodasi terdapat beberapa tujuan yaitu : pertama mengurangi pertentangan yang terjadi dengan menghasilkan solusi baru yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang terlibat dan kedua untuk mengatasi atau mencegah terjadinya konflik sebagai kebijakan umum anggaran (KUA).

Akomodasi memiliki beberapa bentuk seperti dijelaskan Soekanto (1990:77) yaitu *coercion, compromise, arbitration, mediation, toleration,*

*stalemate and adjudication*. Terkait dengan komunikasi antara pemerintah daerah dan DPRD dalam formulasi APBD dapat dikategorikan dalam bentuk akomodasi yang mungkin terjadi yaitu : *coercion*, yaitu suatu bentuk akomodasi yang terjadi karena adanya unsur keterpaksaan, karena kelompok/organisasi yang satu berada pada posisi yang lemah dibandingkan dengan organisasi atau kelompok lainnya.

Bentuk paksaan ini dapat dilakukan secara fisik (langsung), misalnya dengan pengarahannya massa/simpatisan dari kelompok/organisasi tertentu untuk menekan kelompok/organisasi lawannya ataupun dilakukan secara psikologis (tidak langsung) yaitu dengan membentuk opini publik yang bersifat menekan atau bahkan menyebarkan opini buruk (*black propaganda*). Kedua *compromise*, adalah bentuk akomodasi yang terjadi jika organisasi/kelompok yang saling berkomunikasi mengurangi tuntutan mereka untuk mencapai kesepakatan, demikian penjelasan Soekanto (1990: 77).

## 12. Komunikasi dalam Proses Disosiatif

Isilah lain dari proses disosiatif adalah optional proses yang secara mendasar dapat diartikan sebagai upaya orang perorangan atau kelompok untuk mencapai tujuan tertentu. Proses disosiatif ini dapat diidentifikasi dalam tiga bentuk yaitu persaingan (*competition*), kontraversi (*contravention*) dan pertentangan atau pertikaian (*conflict*).

Menurut Gillin dalam Soekanto (1990: 91) bahwa persaingan dapat diartikan sebagai suatu proses sosial dimana individu atau kelompok-kelompok

manusia yang bersaing, mencari keuntungan melalui bidang-bidang kehidupan yang pada suatu masa tertentu menjadi pusat perhatian umum, baik perseorangan maupun kelompok dengan cara menarik perhatian publik atau dengan mempertajam prasangka yang telah ada tanpa mempergunakan ancaman atau kekerasan.

Proses disosiatif dalam bentuk kontraversi terjadi di antara bentuk persaingan dan pertentangan atau pertikaian yang ditandai oleh sikap atau perilaku ketidaksukaan yang tersembunyi terhadap orang perorang atau kelompok namun tidak sampai mengarah kepada pertikaian ataupun jika terjadi cenderung tertutup. Wiese dan Becker dalam Soekanto (1990: 96) menjelaskan terdapat lima bentuk kontraversi :

- a. Umum, aktivitas yang tergolong dalam bentuk ini antara lain penolakan, protes dan perlawanan.
- b. Sederhana dalam bentuk ini aktivitas yang dilakukan antara lain mengecam, menyangkal pernyataan pihak lawan dan memfitnah.
- c. Intensif, bentuk kontraversi yang meliputi aktivitas penghasutan dan menyebarkan desas-desus.
- d. Rahasia, suatu bentuk kontraversi melalui memberikan rahasia kelompok kepada pihak lawan atau penghianatan.
- e. Taktis, bentuk kontraversi melalui aktivitas untuk mengganggu pihak lawan seperti yang terjadi pada kampanye pemilihan umum.

Proses disosiatif dengan bentuk yang ekstrem adalah pertikaian atau pertentangan. Seperti dijelaskan Wiese dan Becker dalam Soekanto (1990: 98), yaitu suatu proses sosial dimana individu atau kelompok berusaha untuk memenuhi tujuannya dengan jalan menentang pihak lawan yang disertai dengan ancaman dan atau kekerasan.

Pertentangan yang terjadi tidak selalu berdampak negatif tetapi juga dapat berakibat positif yang ditentukan oleh fokus permasalahannya serta struktur sosial masyarakat yang menyangkut nilai, tujuan dan kepentingan. Pertentangan tidak akan berdampak negatif jika tidak bertolak belakang dengan pola-pola hubungan sosial yang telah melembaga, Soekanto (1990: 100). Salah satu bentuk pertentangan yang sering muncul dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah pertentangan politik yang menyangkut upaya kelompok-kelompok untuk menjadikan kepentingannya sebagai prioritas kebijakan. Akibat pertentangan beragam, antara lain, meningkatnya solidaritas kelompok (*in-group*), perpecahan dalam kelompok ketika terjadi pertentangan internal yang tidak menemukan kesepakatan dan akomodasi, dominasi dan takluknya suatu kelompok pada kelompok lainnya.

## **B. Kerangka Berpikir**

Proses perumusan kebijakan merupakan tindakan yang tidak terlepas pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan meliputi antara lain hal-hal yang berhubungan dengan pengumpulan fakta. Menurut Salusu (2004: 63), cara

apapun yang dipakai tidak ada yang murni obyektif, tetapi selalu mengandung unsur bias pada pihak pembuat keputusan karena tergantung pada niat pembuat keputusan dan pada penerimaan informasi tertentu sebagai fakta. Dalam proses kebijakan APBD hal ini tentunya juga terjadi, penetapan-penetapan kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh informasi berkenaan dengan kebutuhan masyarakat yang diterima oleh aktor kebijakan, dalam hal ini pemerintah daerah dan DPRD. Dimana dalam pelaksanaan kinerja dilakukan melalui komunikasi politik. Dalam hal ini Nimmo (2004; 168) menyatakan bahwa dalam melakukan komunikasi politik anggota DPRD menjalankannya dalam bentuk komunikasi interpersonal dan bentuk komunikasi organisasi. Rutinitas dari keputusan birokratik dapat dipahami karena data yang diperlukan mudah ditelusuri melalui gudang data resmi yang tersedia, baik secara tertulis maupun normatif serta dari perilaku pejabat yang ditampakan berkali-kali.

Penggambaran dari teori birokratik dalam pengambilan keputusan sepertinya juga mewakili apa yang umum terjadi dalam proses perumusan APBD, dimana perilaku dominasi elit dan tekanan-tekanan politik mewarnai proses perumusan APBD.

Seperti disebutkan di atas, proses formulasi kebijakan publik merupakan proses pengambilan keputusan terhadap berbagai alternatif-alternatif yang ada untuk memecahkan masalah dalam mengalokasikan anggaran dalam APBD. Menurut Siagian dalam Syamsi (1989: 33), terdapat tiga kekuatan yang senantiasa

mempengaruhi suatu keputusan yang dibuat yakni : dinamika individu dalam organisasi, dinamika kelompok orang-orang dalam organisasi dan dinamika lingkungan organisasi.

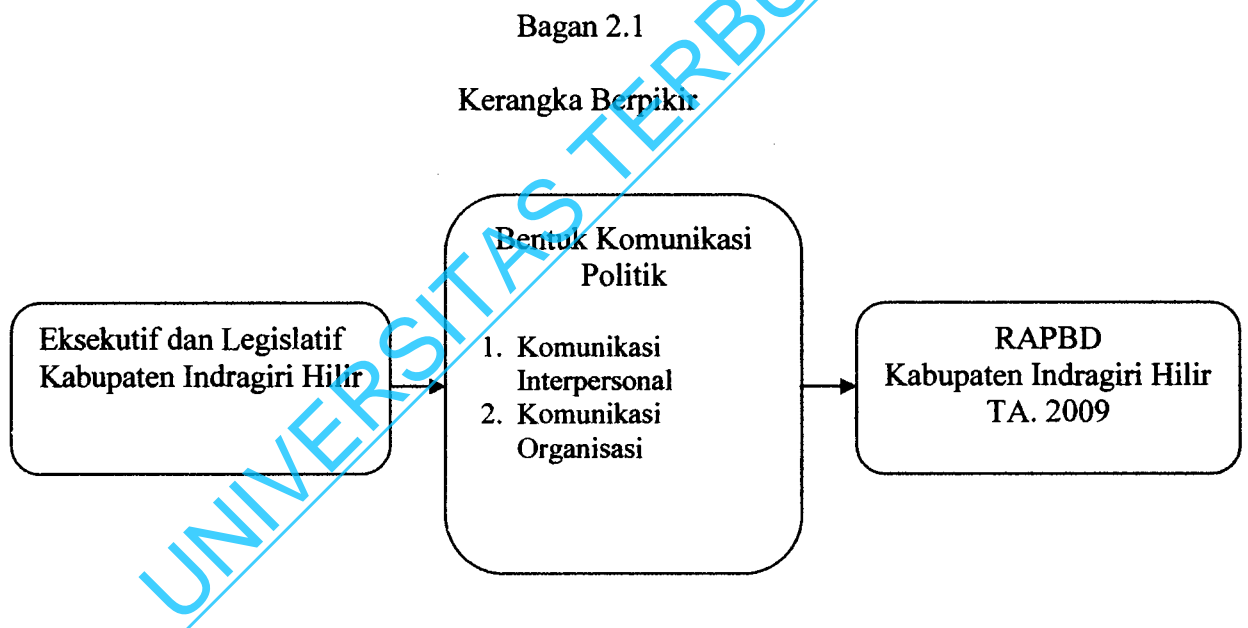
Istilah dinamika digunakan Siagian untuk menunjukkan bahwa di dunia ini segala sesuatu selalu mengalami perubahan dan dinamika ini pula yang akan menuntut peningkatan kemampuan mengambil keputusan yang dapat mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi. Pengaruh individu terhadap organisasi memang terasa, terutama adalah pimpinan organisasi. Sedangkan dinamika kelompok mempunyai pengaruh dalam proses pengambilan keputusan, dinamika kelompok ini meliputi kemampuan kerjasama yang baik dan harmonis dalam pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab, kesediaan untuk mengalihkan kepentingan pribadi masing-masing kelompok ke kepentingan yang lebih luas yaitu kepentingan organisasi, kesediaan untuk menyerahkan sebagian hak kepada organisasi yang dibarengi oleh kesediaan menerima kewajiban yang lebih besar, kemampuan untuk memikirkan cara baru, prosedur baru demi meningkatkan kemampuan kerja yang lebih besar dan kemampuan untuk menerima dan memperkenalkan perubahan organisasi ke arah kemajuan.

Uraian di atas sangat terkait dengan proses formulasi kebijakan publik, dalam hal ini kebijakan APBD, dimana dinamika kelompok yakni dinamika dalam DPRD sendiri ataupun panitia anggaran dan dinamika pemerintah daerah memberi pengaruh besar dalam proses kebijakan. Kemampuan membangun kerjasama di antara masing-masing kelompok maupun intern kelompok dalam



proses kebijakan, seperti kemampuan menggalang koalisi antar fraksi dalam DPRD akan memberikan tekanan politik yang kuat bagi DPRD untuk menetapkan atau menolak RAPBD yang ditawarkan oleh pemerintah.

Bertitik tolak dari kerangka berpikir dan uraian di atas tentang Komunikasi Politik Antara Eksekutif dan Legislatif dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir, maka dapat digambarkan proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran (TA) 2009 sebagai berikut.



### C. Definisi Operasional

Sebagaimana penelitian dan pengamatan yang dilakukan dan sebagaimana kerangka pemikiran yang ada maka penelitian ini mempunyai 1 (satu) variabel yakni komunikasi politik yang memiliki pengertian sebagai upaya dari pelaku komunikasi (anggota DPRD dan konstituennya) untuk dapat memperoleh

aspirasi-aspirasi yang berkembang di antara keduanya, yang kemudian diteruskan menjadi kebijakan publik.

Sedangkan indikator penelitian adalah bentuk komunikasi politik yang dilakukan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009 melalui :

1. Bentuk komunikasi interpersonal merupakan bentuk dari hubungan satu kepada satu. Kegiatannya meliputi dialog/tatap muka antara anggota DPRD dengan eksekutif atau publik, di antaranya melalui dialog/tatap muka yang merupakan bentuk komunikasi yang efektif karena bisa berlangsung timbal balik dan setiap pelaku komunikasi tersebut hingga leluasa menyampaikan ide-ide, dan keinginan-keinginan mereka tanpa dibatasi oleh jarak.
2. Bentuk komunikasi organisasi yang menggabungkan penyampaian satu kepada satu dan satu kepada banyak. Kegiatannya meliputi sidang, konvensi, ceramah dan penyuluhan yang dilakukan oleh anggota DPRD dengan tema yang disesuaikan dengan permasalahan yang tengah berkembang di tengah masyarakat.

### **BAB III**

## **METODE PENELITIAN**

#### **A. Desain Penelitian**

Desain yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif yang bertujuan menggambarkan secara sistematis dan analitik tentang sifat-sifat suatu individu, gejala, keadaan atau kelompok tertentu atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dan gejala lainnya dalam masyarakat, dalam penelitian ini yaitu komunikasi politik antara pemerintah daerah dan DPRD dalam perumusan kebijakan publik.

Berdasarkan uraian di atas maka penelitian ini adalah penelitian diskriptif dengan pendekatan kualitatif, dimana data penelitian yang dikumpulkan dijadikan dasar untuk menggali karakteristik komunikasi pemerintah daerah dan DPRD dalam perumusan kebijakan umum anggaran (KUA), strategi dan prioritas APBD serta pembahasan RAPBD.

#### **B. Subjek dan Objek Penelitian**

Subjek dan objek dalam penelitian ini adalah anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dan Tim Anggaran Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2009 dengan pembahasan data-data yang berkaitan dalam formulasi kebijakan KUA, strategi dan Prioritas APBD, serta pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir tahun 2009.

### C. Instrumen Penelitian

Sebagai instrumen utama penelitian adalah peneliti sendiri, yang bertujuan untuk mendapatkan data yang valid dan reliabel. Hal ini perlu diuraikan lebih detail dilakukan dengan cara langsung turun ke lokasi penelitian dengan melakukan pengamatan dan wawancara dengan informan yang telah ditetapkan sebelumnya.

### D. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik wawancara, observasi dan sumber nonmanusia. Wawancara dilakukan secara mendalam (*Indepth Interview*) yang bertujuan untuk mencari lebih dalam apa yang terkandung dalam hati dan pikiran informan. Dengan wawancara mendalam bisa digali apa yang tersembunyi baik yang menyangkut masa lampau, masa kini, masa depan sehingga suatu fenomena sosial bisa dijelaskan dan dipahami yaitu bagaimana bentuk dan tipe komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009. Wawancara dilakukan tidak terstruktur berdasarkan pada suatu pedoman atau catatan yang hanya berisi butir-butir pemikiran mengenai hal yang akan ditanyakan pada waktu wawancara berlangsung. Observasi dilakukan untuk Penelitian ini menghubungkan data yang didapatkan pada saat wawancara dengan kegiatan yang dilakukan anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009. Sumber Nonmanusia berupa dokumen primer berupa laporan tertulis atas pelaksanaan tugas yang disampaikan anggota DPRD kepada pimpinan DPRD

dalam rapat paripurna. Sedangkan dokumen sekunder yang dibutuhkan berupa notulen rapat, catatan khusus pada saat melakukan komunikasi politik oleh anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009, serta terkait dengan masalah penelitian.

#### **E. Metode Analisis Data**

Penelitian ini bertipe deskriptif dengan pendekatan kualitatif, dimana Bogdan dan Taylor dalam Moleong (1990 :3), mendefinisikan penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa data tertulis dan lisan dari orang dan perilaku yang dapat diamati dari lingkungan yang alamiah. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mendapatkan penjelasan mengenai fakta-fakta yang berhubungan bentuk komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dan pelaksanaan komunikasi politik tersebut. Tipe penelitian deskriptif adalah suatu metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan yang seluas-luasnya terhadap obyek penelitian pada suatu saat tertentu. Penelitian ini akan mencoba menjabarkan fakta-fakta yang berhubungan bentuk dan tipe komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009.

## BAB IV

### TEMUAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Deskripsi Daerah Penelitian

##### 1. Gambaran Umum Kabupaten Indragiri Hilir

Kabupaten Indragiri Hilir merupakan bagian wilayah Provinsi Riau memiliki luas wilayah 18.812,97 Km<sup>2</sup>, yang terdiri dari daratan 11.605,97 Km<sup>2</sup>, perairan umum (sungai dan parit) seluas 888,97 Km<sup>2</sup> dan perairan laut seluas 6.318 Km<sup>2</sup> dengan jumlah pulau-pulau kecil sebanyak 25 pulau.

Berdasarkan letak dan posisinya yang strategis, keberadaan Kabupaten Indragiri Hilir di Pantai Timur Sumatera memiliki prospek yang cukup tinggi bagi pengembangan wilayah dan pertumbuhan ekonomi, karena posisinya yang berdekatan dengan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi seperti Batam dan Karimun, serta berada di wilayah perairan yang mampu mengakses berbagai wilayah dalam maupun luar negeri dengan ditetapkannya Kuala Enok sebagai Kawasan Industri Klaster Sawit untuk Riau Bagian Selatan, Hal ini merupakan salah satu potensi yang dapat dikembangkan untuk menjadikan Kabupaten Indragiri Hilir sebagai "*Pintu Gerbang timur Sumatera*" dalam berbagai aktifitas pembangunan.

Kabupaten Indragiri Hilir terdiri dari daratan dan perairan, dengan luas wilayah ± 18.812,97 Km<sup>2</sup>, luas daratan 11.605,97 Km<sup>2</sup> dan luas Perairan 7.207 Km<sup>2</sup> yang terletak di Bagian Selatan Provinsi Riau pada posisi 0° - 36° Lintang Utara, 1° - 07° Lintang Selatan, 104° - 10° Bujur Timur dan 102° - 32° Bujur

Timur, dengan panjang garis pantai adalah 339,5 Km. Lebih jelasnya tentang luas Kabupaten Indragiri Hilir menurut Kecamatan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.1  
Luas dan Persentase Wilayah Menurut Kecamatan  
di Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2009

No	Kecamatan	Luas (Km <sup>2</sup> )	Persentase
1	Keritang	543,45	4,68
2	Reteh	407,75	3.51
3	Enok	880,86	7.59
4	Tanah Merah	721.56	6.22
5	Kuala Indragiri	511.63	4.41
6	Tembilahan	197.37	1.7
7	Tempuling	691.19	5.96
8	Batang Tuaka	1.050.25	9.05
9	Gaung Anak Serka	612.75	5.28
10	Gaung	1.021.74	8.8
11	Mandah	1.479.24	12.75
12	Kateman	561.09	4.83
13	Kemuning	525.48	4.53
14	Tembilahan Hulu	180.62	1.56
15	Pulau Burung	520	4.48
16	Pelangiran	531.22	4.58
17	Teluk Belengkong	499	4.3
18	Concong	160.29	1.38
19	Kempas	364.49	3.14
20	Sungai Balang	145.99	1.26
	Jumlah	11.605.97	100

Sumber : Indragiri Hilir Dalam Angka 2009

Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Indragiri Hilir adalah :

- Sebelah Utara : Kabupaten Pelalawan  
 Sebelah Selatan : Kabupaten Tanjung Jabung Barat (Propinsi Jambi)  
 Sebelah Barat : Kabupaten Indragiri Hulu  
 Sebelah Timur : Kabupaten Tanjung Balai Karimun, dan Kabupaten Lingga (Propinsi Kepri)

Kabupaten Indragiri Hilir terletak di sebelah Timur Propinsi Riau atau pada bagian Timur Pesisir Pulau Sumatra. Secara resmi terbentuk pada tanggal 14 Juli 1965 sesuai dengan tanggal ditanda-tanganinya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1965 dengan luas wilayah kurang lebih 11.605,97 Km<sup>2</sup>. Karena letak posisi Kabupaten Indragiri Hilir di pantai Timur Pesisir Pulau Sumatra, maka Kabupaten ini dapat dikategorikan sebagai daerah pantai. Panjang garis pantai Kabupaten Indragiri Hilir adalah 339.5 Km<sup>2</sup> dan luas perairan laut meliputi 6.318 Km<sup>2</sup> atau sekitar 54.43 % dari luas wilayah.

## 2. Geologi

Berdasarkan sejarah geologi, wilayah Kabupaten Indragiri Hilir merupakan jalur cekungan sebagai akibat adanya peningkatan kegiatan tektonik bumi yang menyebar luas dan berbentuk morfologi pendataran. Morfologi pendataran ini biasanya memiliki bentuk sungai berbelok-belok dan membawa pasokan material sedimen dari hulu ke hilir. Sedimen-sedimen tersebut akhirnya terperangkap bersama media air pada cekungan-cekungan. Tanah pada cekungan tersebut ditumbuhi oleh mangrove (hutan bakau) sebagai sumber daya hayati pada ekosistem rawa dan hutan dataran rendah.

Dalam jangka waktu skala geologi, cekungan-cekungan dan sumber daya hayati di atasnya tersebut mengalami penurunan untuk mencari keseimbangan akibat adanya gaya-gaya tektonik dan pembebanan. Kemudian tertutup kembali oleh sedimen yang terus memasoknya dan kejadian ini berulang terus hingga sekarang.



Sumber daya hayati yang terperangkap dan tertutup sedimen pada masa muda akhirnya membentuk suatu endapan rawa dari tanah gambut. Sementara proses-proses ini terus berlangsung, endapan gambut yang sudah berumur lebih dewasa dapat disebut sebagai batubara muda. Jadi gambut dapat dianggap sebagai tahapan awal pembentukan batubara.

Endapan batubara yang mengalami pembebanan hingga jangka waktu skala geologi sampai suatu saat berubah menjadi lempung hitam dapat dianggap sebagai sumber minyak bumi yang mengalami pencucian atau *leaching*. Hasil pencucian tersebut akhirnya terjebak dalam suatu batuan perangkap minyak bumi. Akhirnya minyak bumi tersebut disebut sebagai bahan bakar energi fosil karena berasal dari sumber daya hayati yang telah terjebak menjadi fosil-fosil.

Berdasarkan hal di atas, maka unit-unit karakteristik geologi yang diterjemahkan dalam geologi lingkungan merupakan satu kesatuan utuh yang meliputi tektonika, batuan, tanah, struktur, bentang alam dan hidrogeologi. Keadaan geologi lingkungan tersebut sangat mempengaruhi sistem sungai-sungai besar dan kecil, yang selanjutnya berdampak terhadap bentuk informasi pesisir pantai, ekologi rawa, kebijakan umum anggaran litas air sungai dan laut, penyebaran keanekaragaman hayati, dan pemanfaatan sumberdaya pesisir oleh manusia.

Wilayah Kabupaten Indragiri Hilir dibentuk oleh sebagian dari dataran alluvium Sumatra Timur yang sangat luas. Dataran alluvium tersebut sebagian berupa rawa yang terbentuk sebagai akibat kenaikan muka air laut pada zaman es. Perubahan ini merupakan awal proses pembentukan gambut di dataran alluvium

Sumatera Timur. Ketika zaman es berakhir, air laut kembali surut, tetapi proses pembentukan gambut dan akumulasi sedimen di daerah rawa dan sepanjang pantai wilayah Kabupaten Indragiri Hilir tetap berlangsung terus.

Batuan yang tersingkap di permukaan kawasan pesisir Kabupaten Indragiri Hilir berdasarkan peneliti terdahulu (Swarna,dkk.1991) terdiri dari jenis alluvium, endapan pantai (Qac) dan endapan rawa (Qs) yang keduanya mempunyai umur Kebijakan umum anggaran rter. Tanah dan batuan yang tampak dipermukaan terdiri dari gambut, lumpur, lempung dan pasir. Gambut terletak di atas lumpur dan lempung, serta pasir didapatkan sebagai sisipan pada lumpur dan lempung. Sedangkan kedalaman batuan dasar sangat beragam, dimana ke arah pantai semakin dalam.

Tanah dan batuan di kawasan dataran pantai merupakan alluvium dan endapan pantai (Qac) yang disusun oleh pasir, lanau, lempung, lumpur, kerikil dan kerakal, sisa tumbuhan setempat dan lapisan gambut dengan tebal mencapai 5 meter. Tanah di dataran pantai terdiri dari lumpur berwarna abu-abu (terdapat dalam keadaan cair, sangat lunak, sangat plastik, memiliki rekah kerut tinggi, kadang-kadang mengandung bahan organik kurang dari 10 % dan nilai *unconfined strength* kurang dari 0.5 kg/cm<sup>2</sup>).

### 3. Topografi

Sebagian besar wilayah Kabupaten Indragiri Hilir merupakan dataran rendah, yaitu daerah endapan sungai, daerah rawa dengan tanah gambut, dan daerah hutan payau (mangrove). Selain itu juga terdiri atas pulau-pulau besar dan

kecil dengan luas lebih kurang 171.752.295 Ha. Wilayah Kabupaten Indragiri Hilir rata-rata memiliki ketinggian 0-3 meter di atas permukaan laut. Daerah yang landai ini sebagian besar terletak di dekat pantai atau sungai. Sedangkan sebagian kecilnya 6,69% berupa daerah atau berbukit-bukit dengan ketinggian rata-rata 6-35 meter dari permukaan laut yang terdapat di bagian selatan Sungai Reteh, Kecamatan Keritang. Daerah ini termasuk kedalam kawasan Taman Nasional Bukit Tiga Puluh (TNBT). Secara fisiografinya, wilayah Kabupaten Indragiri Hilir terbelah-belah oleh beberapa sungai, terusan, sehingga membentuk gugusan pulau-pulau.

#### **4. Hidrologi**

Kabupaten Indragiri Hilir merupakan daerah yang memiliki banyak sungai, baik sungai besar maupun sungai kecil (anak sungai), penyebaran sungai tersebar hampir keseluruhan Kecamatan. Sungai utama di daerah ini adalah Sungai Indragiri yang berasal dari Danau Singkarak (Sumatera Barat) dan bermuara di Selat Berhala. Di samping sungai selat dan terusan, Kabupaten Indragiri Hilir juga dibelah oleh parit yang sangat banyak dan belum terhitung jumlahnya. Kondisi ini melengkapi spesifikasi wilayah dengan sebutan Negeri Seribu Parit dan saat ini dikenal dengan Negeri Seribu Jembatan.

#### **5. Kependudukan**

Dalam menilai keadaan suatu wilayah, salah satu komponen utama yang harus diperhatikan adalah faktor penduduk. Hal ini dikarenakan banyak sedikitnya penduduk akan mempengaruhi jenis dan jumlah kegiatan yang dibutuhkan dan sebaliknya kegiatan yang ada akan mempengaruhi penduduk

tersebut. Berdasarkan data statistik, diketahui jumlah penduduk Kabupaten Indragiri Hilir pada tahun 2008 adalah sebanyak 670.814 Jiwa. Dari jumlah penduduk tersebut terdiri dari 156.714 Kepala Keluarga. Dimana tingkat kepadatan penduduk di Kabupaten Indragiri Hilir tergolong amat rendah, yaitu 80 jiwa per Km<sup>2</sup> dari rata-rata anggota keluarga sebanyak 4 jiwa.

Untuk lebih jelasnya mengenai jumlah, distribusi dan kepadatan penduduk per kecamatan di Kabupaten Indragiri Hilir dapat dilihat pada Tabel 4.2.

Tabel 4.2

No	Kecamatan	Luas Wilayah	Jumlah Penduduk	Distribusi Penduduk	Kepadatan Penduduk
		(KM <sup>2</sup> )	(Jiwa)		(Jiwa/Km <sup>2</sup> )
1	Keritang	543,45	61.433	9,04	113
2	Reteh	407,75	42.111	7.16	103
3	Enok	880,86	32.968	5.55	37
4	Tanah Merah	721.56	29.948	5.32	42
5	Kuala Indragiri	511.63	18.688	3.21	37
6	Tembilahan	197.37	69.524	9.74	385
7	Tempuling	691.19	29.534	4.20	43
8	Batang Tuaka	1.050.25	26.317	3.75	25
9	Gaung Anak Serka	612.75	21.339	3.54	35
10	Gaung	1.021.74	38.559	6.46	38
11	Mandah	1.479.24	38.568	7.22	26
12	Kateman	561.09	43.813	7.05	8
13	Kemuning	525.48	29.656	2.28	56
14	Tembilahan Hulu	180.62	42.654	5.51	236
15	Pulau Burung	520	42.132	4.73	79
16	Pelangiran	531.22	16.124	2.25	32
17	Teluk Belengkong	499	21.585	4.61	42
18	Concong	160.29	12.804	2.03	80
19	Kempas	364.49	32.602	4.32	89
20	Sungai Batang	145.99	11.826	2.04	81
Jumlah		11.605,97	662.185	100,00	57

Sumber : Sensus Penduduk Tahun 2010

Pada umumnya distribusi penduduk di Kabupaten Indragiri Hilir cukup merata untuk setiap wilayah kecamatan. Orientasi penduduk yang ada pada umumnya masih berorientasi pada pusat-pusat kegiatan dan aktivitas perdagangan sehari-hari. Kondisi ini tampak pada pengelompokan penduduk eksisting pada pusat-pusat pelayanan sosial, ekonomi maupun pemerintahan, seperti di Kecamatan Tembélahan yang merupakan ibu kota kabupaten dengan distribusi tertinggi sebesar 9,74% dan kepadatan penduduk sebanyak 331 jiwa/KM<sup>2</sup>.

#### **B. Bentuk Komunikasi Politik**

Salah satu komunikasi yang diamanatkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam proses formulasi kebijakan (fungsi mengatur) adalah pada saat penyusunan kebijakan publik yang berkaitan dengan anggaran daerah yaitu Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Proses komunikasi kedua lembaga tersebut dalam formulasi penyusunan APBD merupakan salah satu proses komunikasi yang sangat penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah, mengingat APBD merupakan cermin perwujudan komitmen penyelenggara pemerintahan daerah dalam pemanfaatan dana publik untuk kepentingan masyarakat daerah. Produk dari penyusunan APBD ditetapkan dalam bentuk Perda tentang APBD pada setiap tahun anggaran.

Oleh karena itu, untuk melakukan kajian komunikasi dalam penyusunan kebijakan APBD akan dikaitkan dengan proses dan mekanisme penyusunan Perda, khususnya menyangkut penetapan APBD yang diatur menurut UU No.

32/2004, Peraturan Pemerintah No. 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah (selanjutnya ditulis PP No.105/2000) dan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 29 tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya ditulis Kepmendagri No. 29/2002).

Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 yang kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dijelaskan bahwa kepala daerah menyusun rancangan kebijakan umum APBD, untuk dibahas bersama dengan DPRD yang kemudian ditetapkan dalam nota kesepakatan mengenai kebijakan umum APBD (KUA) dan selanjutnya menjadi pedoman dalam menyusun APBD.

Penyusunan APBD merupakan proses penganggaran daerah, dimana secara konseptual terdiri atas formulasi kebijakan anggaran (*budget policy formulation*) dan perencanaan operasional anggaran (*budget operational planning*), karena itu penyusunan kebijakan umum APBD termasuk kategori formulasi kebijakan anggaran yang menjadi acuan dalam perencanaan operasional anggaran. Adapun pertimbangan yang dilakukan didalam penyusunan kebijakan umum APBD antara lain, pencapaian program dan kegiatan pada tahun

sebelumnya, tahun berjalan dan perkiraan pencapaian tahun yang akan datang, dengan melihat berbagai permasalahan dan tantangan yang dihadapi daerah ini.

Disamping itu, dikemukakan pula gambaran umum RKPD dan kerangka ekonomi makro daerah dan implikasinya terhadap sumber pembiayaan, yang menjadi faktor penentu dalam pelaksanaan setiap program dan kegiatan yang akan dilaksanakan (dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2009).

Selanjutnya masalah yang mendasar dari hubungan kedua lembaga ini adalah perlunya konsistensi pelaksanaan tugas dan tanggungjawab dari keduanya. Dalam posisinya legislatif (*to legislate*) lebih cenderung pada fungsi pengaturan dan pembuatan undang-undang, sedangkan eksekutif (*to execute*) lebih cenderung pada fungsi menjalankan atau melaksanakan. Pelaksanaan fungsi yang tepat dari kedua lembaga ini akan memberikan respon yang baik kepada pelaksanaan pemerintahan.

Hal tersebut dibenarkan oleh Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir bahwa kegiatan anggota dewan tersebut merupakan sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap fungsi legislatif kepada masyarakat. Hal ini senada dengan pernyataan anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dari fraksi PPP yakni :

Sebagai realisasi dari kewajiban anggota dewan untuk bertemu dengan konstituennya dilakukan pada masa reses. Dimana bentuk pertanggungjawabannya diserahkan kepada masing-masing komisi sesuai tugas dan fungsinya. Yang jelas, mereka melakukan komunikasi politik dengan konstituennya untuk mendapatkan

aspirasi sebagai bahan dalam perumusan kebijakan yang akan diambil oleh pemerintahan daerah. (Wawancara, 20 Juni 2011)

Lembaga eksekutif sebagai lembaga pelaksana, tidak jarang melakukan hal-hal diluar koridor dan ketentuan aturan yang ada, sebagai contoh dalam hal tenggang waktu pengusulan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, eksekutif di Kabupaten Indragiri Hilir, dalam kurun waktu lima tahun terakhir ini pernah mengalami keterlambatan pengajuan rancangan peraturan daerah tentang APBD sebagaimana dalam ketentuan yang disyaratkan dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004.

Hal lain yang menjadi masalah utama adalah dalam hubungannya dengan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Dalam proses penyusunan APBD tidak dapat dielakkan adanya kepentingan kelompok dari pihak legislatif sebagai refresentasi perwakilan partai politik yang ada di lembaga tersebut, padahal bila dipahami, kehadiran para anggota legislatif pada hakikatnya bukan lagi mewakili partai yang mengusungnya tetapi justru lebih umum mewakili masyarakat yang telah memilihnya pada pemilihan umum. Dalam hal lain eksekutif sebagai pihak yang mengusulkan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah juga tidak konsisten dengan usulan yang telah disepakati dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan baik di tingkat desa/kelurahan, kecamatan maupun di tingkat kabupaten, daftar kebutuhan yang dihasilkan oleh forum Musrenbang yang didalamnya hadir para anggota legislatif, tidak jarang mengalami perubahan setelah dituangkan dalam dokumen rencana pembangunan daerah yang diusulkan



oleh eksekutif dalam hal ini Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) sehingga yang lahir bukan lagi daftar kebutuhan masyarakat melainkan daftar keinginan sejumlah kelompok. Kondisi semacam inilah yang menjadi salah satu penyebab terjadinya tarik ulur antara eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan APBD khususnya dalam proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Hal tersebut dinyatakan oleh Ketua Bappeda Kabupaten Indragiri Hilir :  
Lambatnya komunikasi antara legislative dan eksekutif diawali dari proses perencanaan pembangunan yang dihasilkan oleh forum Musrenbang sering mengalami perubahan setelah dituangkan dalam dokumen rencana pembangunan daerah yang diusulkan sehingga yang lahir bukan lagi daftar kebutuhan masyarakat melainkan daftar keinginan sejumlah kelompok terutama turut campur dari pihak legislatif. (Wawancara, 21 Juni 2011)

Memang diakui bahwa sebelum adanya perubahan atas posisi antara kedua lembaga ini maka tidak jarang para anggota legislatif terbilang melampaui batas dalam melakoni fungsinya sebagai lembaga kontrol terhadap aktifitas pembangunan yang dilaksanakan oleh eksekutif. Disisi lain sikap aparat eksekutif juga masih merasakan bahwa lembaganya adalah yang paling berperan dalam proses pemerintahan. Hal inilah yang sering menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara legislatif dan eksekutif, lebih jauh lagi, ketegangan tersebut akan berpengaruh pada pelaksanaan tugas dan fungsi keduanya, misalnya

dalam hal pembahasan APBD atau peraturan daerah di tingkat lokal, singkatnya hubungan yang kurang baik dari kedua lembaga tersebut akan berimbas pada kehidupan masyarakat.

Hal terpenting dan sangat berpengaruh dalam hubungan eksekutif dan legislatif di daerah adalah pelaksanaan fungsi budgeting oleh legislatif, hal ini menjadi penting mengingat hal tersebut berimplikasi langsung pada kehidupan masyarakat. Selain itu fungsi penganggaran merupakan satu dari tiga fungsi legislatif yang secara langsung membangun kemitraan yang strategis bersama dengan eksekutif, selain itu 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 legislatif sulit memberikan evaluasi dan persetujuan secara mapan terhadap usulan anggaran yang disampaikan oleh pemerintah daerah atau eksekutif. Kedua hal tersebut menjadi pertimbangan obyektif dalam pengambilan keputusan daerah terkait dengan penganggaran di daerah. Dari hal tersebut di atas

telah jelas bahwa penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan hal terpenting dalam proses pembangunan daerah, demikian halnya juga di Kabupaten Indragiri Hilir, proses penetapan APBD ini melalui proses yang cukup panjang dan melibatkan banyak pihak, termasuk di dalamnya eksekutif dan legislatif yang memberikan peran yang sangat signifikan dalam menentukan komposisi APBD, mulai dari arah, kebijakan, nilai, sampai pada pengalokasian anggaran.

DPRD bersama-sama pemerintah daerah melakukan proses penyusunan APBD mulai dari tahap penjaringan aspirasi masyarakat, penentuan prioritas dan plafon anggaran, serta proses pembahasan rancangan APBD sampai pada penetapan dan realisasi anggaran, hal ini dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 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 eksekutif dan legislatif di Kabupaten Indragiri Hilir. Dalam hal lain eksekutif sebagai lembaga yang mengusulkan rancangan APBD turut larut dalam kondisi tersebut dengan mengabaikan hasil musyawarah perencanaan dan pembangunan yang telah disepakati dengan masyarakat, sehingga hal yang tertuang dalam dokumen rancangan APBD bukan merupakan daftar kebutuhan masyarakat, melainkan daftar keinginan, sehingga tidak jarang terjadi benturan kepentingan dalam proses pembahasan rancangan APBD.

### **C. Komunikasi Politik Interpersonal**

Bentuk komunikasi interpersonal merupakan bentukan dari hubungan satu kepada satu. Kegiatannya meliputi dialog/tatap muka antara anggota DPRD dengan eksekutif atau publik, diantaranya melalui dialog/tatap muka yang merupakan bentuk komunikasi yang efektif karena bisa berlangsung timbal balik dan setiap pelaku komunikasi tersebut hingga leluasa menyampaikan ide-ide, dan keinginan-keinginan mereka tanpa dibatasi oleh jarak.

#### **1. Komunikasi Interpersonal Dalam Eksekutif**

Komunikasi politik interpersonal yang dilakukan eksekutif dalam hal penyusunan RAPBD adalah dengan melanjutkan dan merespon beberapa aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada pemerintahan daerah. Hal ini terungkap oleh pernyataan Wakil Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang menyatakan bahwa :

Aspirasi masyarakat yang masuk dalam usulan Musrenbang (musyawarah rencana pembangunan) yang ditujukan kepada anggota Dewan yang kemudian akan dilanjutkan oleh panitia anggaran eksekutif dan legislatif yang akan dibahas menjadi RAPBD (rancangan anggaran pendapatan belanja daerah) yang kemudian akan menghasilkan APBD (anggaran pendapatan belanja daerah). Pada tahap-tahap inilah peran anggota dewan untuk mengawal aspirasi masyarakat agar tidak dikesampingkan oleh pembuat kebijakan di tingkat eksekutif. (Wawancara, 20 Juni 2011).

## **2. Komunikasi Interpersonal Dalam Legislatif**

Komunikasi ini menyangkut upaya menterjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan publik yang nantinya dilaksanakan oleh pihak eksekutif (Pemerintah). Disini kualitas anggota DPRD diuji. Mereka harus mampu merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan setempat.

Peneliti memandang komunikasi organisasi yang dilakukan oleh legislatif sebagai upaya dari pelaku komunikasi untuk dapat memperoleh aspirasi-aspirasi yang berkembang di antara keduanya, yang kemudian diteruskan menjadi kebijakan publik. Dengan adanya kesesuaian antara kepentingan masyarakat dan pemerintahan daerah akan mendorong terciptanya iklim yang baik di antara semua elemen di daerah. Anggota dewan melakukan komunikasi politik baik secara vertikal maupun secara horizontal karena komunikasi politik merupakan salah satu fungsi sistem politik. Wakil rakyat atau anggota parlemen dapat dikatakan sebagai seorang broker komunikasi, yang menjadi perantara antara konstituennya dengan pemerintah. Ia harus menjaring masalah, gagasan dan mendengarkan pesan-pesan mereka dengan menggunakan segala kemampuan komunikasinya. Lembaga legislatif ini menjadi media komunikasi antara rakyat dan pemerintah.

## **3. Komunikasi Interpersonal Dalam Eksekutif dan Legislatif**

Komunikasi ini diawali dengan penyerahan draf RAPBD Indragiri Hilir oleh pihak eksekutif pada minggu I Januari 2009 dan pembahasan

lebih lanjut oleh pihak legislatif melalui masa persidangan I tahun sidang 2009 di DPRD Indragiri Hilir. Sehubungan dengan keterlambatan penyampaian draft RAPBD tahun 2009 diperoleh informasi melalui wawancara dengan Kepala Bappeda Kabupaten Indragiri Hilir yakni : Keterlambatan penyampaian draft ke DPRD ini disebabkan lambatnya data yang disampaikan oleh satuan kerja yang ada seharusnya menurut ketentuan yang ada penyampaian draft dilakukan 1 (satu) bulan sebelum habis tahun anggaran yakni bulan November tahun 2008 yang lalu. (Wawancara, 20 Juni 2011)

Hal tersebut juga ditindak lanjuti oleh Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang menyatakan bahwa keterlambatan draft RAPBD oleh pihak eksekutif akan mempengaruhi proses pengambilan keputusan dewan dalam menganalisis kebutuhan anggaran daerah terutama prioritas-prioritas perencanaan pembangunan yang memerlukan analisis yang tajam dalam pengimplemetasian dengan ketentuan kebutuhan dan peraturan yang ada. ( Wawancara, 22 Juni 2011)

#### **D. Komunikasi Politik Organisasi**

Bentuk komunikasi politik organisasi merupakan komunikasi dalam hal penyampaian satu kepada satu dan satu kepada banyak. Dimana kegiatannya meliputi sidang, konvensi, ceramah dan penyuluhan yang dilakukan oleh anggota

DPRD dengan tema yang disesuaikan dengan permasalahan yang tengah berkembang di tengah masyarakat.

Lebih jelasnya komunikasi politik dalam organisasi ini merupakan sistem sosial antara eksekutif dan legislatif meliputi perdebatan dan diskusi bertujuan untuk menyediakan dan saling menukar fakta yang diperlukan untuk memungkinkan persetujuan atau menyelesaikan perbedaan pendapat mengenai masalah publik. Dengan kata lain komunikasi ini menyerap berbagai aspirasi, pandangan-pandangan dan gagasan-gagasan yang berkembang dalam masyarakat dan menyalurkan sebagai bahan dalam penentuan kebijaksanaan.

Selain itu, tujuan komunikasi ini adalah untuk menyebarluaskan rencana-rencana atau kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah kepada rakyat. Dengan demikian fungsi ini membawakan arus informasi timbal balik dari rakyat kepada pemerintah dan dari pemerintah kepada rakyat.

Di samping dapat memberikan pengaruh dalam proses pembuatan kebijaksanaan, yang berfungsi sebagai jalan mengalirnya informasi politik, sehingga secara lebih spesifik dapat mengetahui apa-apa yang menjadi aspirasi rakyat yang akan dirumuskan dalam suatu kebijaksanaan yang dapat dirasakan oleh rakyat sebagai aspirasi mereka. Melalui kegiatan komunikasi politik yang dilandasi oleh kepentingan seluruh rakyat serta memberikan kelangsungan hidup dari lembaga perwakilan rakyat daerah (DPRD) sekaligus berfungsinya lembaga tersebut yang bekerja dalam suatu sistem politik melalui informasi-informasi dari hasil komunikasi-komunikasi politik yang merupakan input bagi DPRD. Terhadap arti pentingnya komunikasi politik antara kedua belah pihak tersebut lebih jauh

dirasakan, terutama dalam hal keikutsertaan publik yang dirumuskan dalam suatu kebijaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu, tuntutan dan harapan terhadap berperannya lembaga perwakilan rakyat sangat diperlukan oleh seluruh masyarakat.

### 1. Komunikasi Organisasi Dalam Eksekutif

Bentuk komunikasi yang dilakukan eksekutif dalam proses RAPBD adalah pada saat pelaksanaan musrenbang Kecamatan dan Kabupaten. Musrenbang Kecamatan adalah forum Musyawarah tahunan para pemangku kepentingan di tingkat desa/kelurahan untuk mendapatkan masukan mengenai kegiatan prioritas pembanguna di wilayah kecamatan terkait yang didasarkan pada masukan dari desa/kelurahan, serta menyepakati rencana kegiatan lintas desa/kelurahan di kecamatan yang bersangkutan. Masukan itu sekaligus sebagai dasar penyusunan Rencana Pembangunan Kecamatan yang akan diajukan kepada SKPD yang berwenang sebagai dasar penyusunan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota pada tahun berikutnya.

Menurut Kepala Bappeda Kabupaten Indragiri Hilir :

Musrenbang bertujuan untuk menjembatani kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan kepentingan masyarakat (*top-down dan bottom-approach*), serta mendapatkan komitmen/kesepakatan ketemu para pemangku kepentingan untuk tahun yang direncanakan (tahun berikutnya). Hasil Musrenbang akan disusun dalam program dan kegiatan yang ditetapkan berdasarkan sumber dana sesuai dengan kemampuan anggaran, baik itu berdasar dana APBD Kabupaten/Kota maupun APBD Provinsi dan APBN.



Kemudian hasil penetapan program yang disusun dalam dokumen dan diajukan pada Musrenbang Provinsi hingga Musrenbang tingkat Nasional. Musrenbang Kabupaten dihadiri oleh para camat, kepala dinas, kepala kantor, kepala bagian di lingkungan sekretariat daerah, tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat. Hasil-hasil rumusan program dan usulan kegiatan pembangunan dari Musrenbang tingkat kecamatan di presentasikan 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. (Wawancara, 22 Juni 2011)

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. Dokumen tersebut kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dan disetujui. Dalam tubuh DPRD, pembahasan RAPBD diawali dengan rapat paripurna yang diisi pidato pengantar nota keuangan oleh bupati.

Sebuah tim yang disebut Tim Panitia Anggaran (Panggar) legislatif bersama-sama dengan tim Panggar eksekutif melakukan pembahasan RAPBD. Untuk mendapatkan informasi secara rinci dan bersifat sektoral, Tim Panggar legislatif meminta dinas-dinas terkait untuk menjelaskan usulan kegiatan beserta besaran anggarannya. Tim yang sama juga melakukan cek fisik ke lapangan jika diketahui ada usulan kegiatan yang dipandang tidak

rasional. Jika usulan tersebut dianggap belum mendesak, maka bisa saja usulan tersebut dibatalkan.

Sesuai dengan aturan yang berlaku, setiap perubahan, baik yang terkait dengan besaran alokasi anggaran, lokasi proyek maupun skala prioritas pembangunan dalam dokumen perencanaan yang sudah disahkan, dapat diakomodir sepanjang mendapat persetujuan DPRD. Dalam proses penjangkaran 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 di tingkat kelompok masyarakat maupun di tingkat dusun. Selain keterbatasan waktu, informasi yang mereka terima juga biasanya sangat terbatas.

Menurut Ketua Bappeda Kabupaten Indragiri Hilir penjangkaran aspirasi kadang kala tidak berjalan maksimal hal ini diutarakan beliau bahwa : 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. Ketika forum berlangsung, tim perumus terbagi ke dalam kelompok bidang yang berbeda dan seringkali anggota tim perumus berada pada bidang yang tidak mencakup usulan dari masyarakat. Dari kondisi tersebut, adanya wakil masyarakat dalam

tim perumus Musrenbang menjadi penting dan perlu ada arahan agar mereka mengisi setiap bidang pembangunan yang ada. Masalah lainnya adalah rendahnya kemampuan tim perumus dalam menentukan skala prioritas, baik yang dibiayai oleh APBD maupun swadaya masyarakat, sehingga seringkali rumusan skala prioritas pembangunan tidak dapat ditentukan dengan jelas.

( Wawancara, 22 Juni 2011)

Dari penjelasan tersebut maka dalam dokumen akhir APBD, ditemukan adanya proyek-proyek pembangunan di suatu desa yang bukan didasarkan atas usulan desa bersangkutan melalui forum Musrenbangdes. Usulan-usulan tersebut biasanya berasal dari inisiatif sebagian anggota DPRD yang memanfaatkan dana sisa hasil pembatalan atau pemangkasan dana proyek-proyek pembangunan yang diusulkan instansi teknis. Jika tersedia dana sisa atau di kalangan legislatif dikenal dengan istilah "saving", biasanya dialokasikan untuk proyek baru. Desa-desa yang mendapatkan dana tersebut biasanya terkait dengan lokasi tempat tinggal mayoritas konstituen anggota legislatif bersangkutan.

## **2. Komunikasi Organisasi Dalam Legislatif**

Dalam rapat pra pembahasan anggaran, legislatif dalam hal ini mencari masukan-masukan dari masyarakat untuk dijadikan bahan pembuatan nota RAPBD. Dalam pembuatan nota tersebut akan muncul Daftar Skala Prioritas atau yang selanjutnya disebut DPS. Dalam pembuatan DSP masyarakat tidak lagi dilibatkan, tetapi eksekutif dan dewan meminta masukan

dari dinas terkait. Hal ini dinyatakan oleh Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir yang mengatakan: Bentuk-bentuk keterlibatan publik dalam penyusunan APBD tidak menjadi tanggungjawab dari dewan, karena proses awal dari pengajuan dari rancangan APBD dilaksanakan oleh eksekutif. Dalam praktek selama ini, RAPBD diajukan ke DPRD setelah melalui proses pembahasan dengan instansi teknis, setelah memperoleh masukan dari masyarakat. Namun DPRD Kabupaten Indragiri Hilir sejauh ini tetap mengagendakan adanya dialog dengan masyarakat dan wakil-wakil dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebelum rapat pembahasan APBD. (wawancara, 22 Juni 2011)

Bentuk-bentuk komunikasi politik yang dilaksanakan oleh dewan adalah sebagai berikut.

- a. Komisi-komisi di dewan melakukan dialog dengan masyarakat sehubungan dengan rencana pembahasan APBD. Hasil dialog dan temuan komisi-komisi ini akan disampaikan kepada panitia anggaran.
- b. Fraksi-fraksi di DPRD diberikan kesempatan untuk menerima aspirasi dari masyarakat. Biasanya fraksi-fraksi akan mengundang Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk dengar pendapat dan usulan berkaitan dengan materi pembahasan APBD.
- c. LSM juga melakukan dialog interaktif dengan anggota fraksi sebagai perpanjangan partai politik di DPRD. Dialog yang dilaksanakan antara LSM dan fraksi-fraksi di DPRD tidak lepas dari tugas dan fungsi DPRD untuk menjaring aspirasi masyarakat secara luas.

### 3. Komunikasi Organisasi Dalam Eksekutif - Legislatif

Selanjutnya sehubungan dengan agenda politik yang dilaksanakan pada masa persidangan I tahun sidang 2009 ini diperoleh informasi bahwa belum maksimalnya bentuk komunikasi politik yang dilakukan antara Eksekutif dan Legislatif dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009 melalui pembahasan-pembahasan sidang paripurna sebagaimana hasil pengamatan dan yang dilakukan dapat dirincikan sebagai berikut :

Menurut Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir pelaksanaan rapat paripurna ke 1 yang dilakukan pada tanggal 15 Januari 2009 menyatakan bahwa pada acara pembukaan rapat berjalan sesuai dengan rencana tanpa adanya kendala baik pihak eksekutif maupun legislatif sendiri, acara diawali dengan pembukaan masa persidangan I, pidato pengantar KUA, PPAS serta 7 (tujuh) buah Ranperda Kabupaten Indragiri Hilir, pembentukan panitia Musda untuk membentuk panitia khusus I yang membahas Ranperda perubahan atas Perda tentang peningkatan dana anggaran pembangunan perluasan Kantor Bupati Indragiri Hilir dan membentuk panitia khusus II dalam membahas 6 (enam) buah Ranperda Kabupaten Indragiri Hilir yang kemudian dilanjutkan pada rapat paripurna ke 2 tentang pembahasan atas tugas panitia khusus yang telah ditetapkan. (Wawancara, 22 Juni 2011)

Hal tersebut juga dinyatakan oleh Wakil Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir :

Bahwa pada saat Rapat paripurna ke 3 yang dipimpinnya Wakil Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir menyatakan bahwa pada pelaksanaan rapat paripurna ke 3 ini diperoleh laporan hasil pembahasan panitia khusus I yang dibahas oleh masing-masing fraksi yang ada yang dilanjutkan dengan rapat panitia musyawarah dewan tentang penetapan perubahan jadwal pembahasan KUA, PPAS Kabupaten Indragiri Hilir serta 7 (tujuh) Ranperda Kabupaten Indragiri Hilir yang diakhiri dengan pembentukan panitia khusus III untuk membahas perubahan Perda tentang peningkatan dana anggaran pembangunan dengan sistem tahun jamak. (Wawancara, 22 Juni 2011)

Hal tersebut juga diperkuat juga oleh Ketua Panitia Musyawarah Dewan yang menyatakan bahwa :

Pelaksanaan rapat dalam pembahasan dan pelaporan KUA, PPAS Kabupaten Indragiri Hilir serta 7 (tujuh) Ranperda Kabupaten Indragiri Hilir tentang perubahan Perda tentang peningkatan dana anggaran pembangunan dengan sistem tahun jamak dapat disetujui oleh masing- masing fraksi. (Wawancara, 22 Juni 2011)

Pelaksanaan masa sidang I yang dilaksanakan selama 14 hari terhitung tanggal 15 Januari 2009 s/d 13 Pebruari 2009 pada pembahasan RAPBD TA. 2009 dengan agenda rapat paripurna sampai ke 10 berjalan sukses, ini dinyatakan oleh Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir dan beberapa anggota fraksi DPRD : Sampai pelaksanaan terakhir rapat paripurna ke 10 pembahasan RAPBD tidak mengalami hambatan dan kendala yang serius terutama pertentangan atau keberatan pihak fraksi yang ada dengan

eksekutif dalam hal ini Pemda Indragiri Hilir. Penyampaian pendapat akhir fraksi menyatakan setuju dengan RAPBD TA. 2009 dan 6 (enam) Ranperda yang menjadi agenda politik pada pembahasan masa sidang I ini. (Wawancara, 21 Juni 2011)

Dari pelaksanaan masa sidang I DPRD tersebut dapat disimpulkan bahwa Komunikasi antara Eksekutif dan Legislatif dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009 tidak maksimal hal ini disebabkan masih terdapat kendala di antara kedua lembaga terutama bagi pembuat kebijakan dengan menggunakan kebijakan umum anggaran saan dan kewenangan dalam penyusunan RAPBD seperti yang diamanatkan dalam PP 105/2000 dan Kepemendagri No.22/1999 terutama dalam penyampaian draft APBD yang sudah melewati batas ketentuan.

Dapat dinyatakan bahwa pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundangan-undangan yang berlaku, efisien, efektif transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. Dimana selayaknya dalam penyusunan APBD sebagai kebijakan publik yang mencerminkan aspirasi masyarakat atau kebutuhan stakeholder daerah, harus dilandasi prinsip demokrasi, tranparansi, akuntabel serta memenuhi aspek keandalan bagi masyarakat daerah.

Tidak maksimalnya penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009 berawal dari diberlakukannya otonomi daerah yang menyebabkan setidaknya ada empat permasalahan pokok dalam hal peran dan kinerja Pemerintah Daerah (Pemda), DPRD, dan masyarakat di daerah Kabupaten

Indragiri Hilir. Hal tersebut juga diperoleh dari informasi melalui Kepala Bappeda dalam menyikapi hasil RAPBD Tahun 2009 :

Bahwa tidak maksimalnya penyusunan APBD Tahun Anggaran 2009 disebabkan karena Pemda masih mencari bentuk, sistem, program, dan gaya kerja yang paling sesuai dengan daerah masing-masing. Upaya-upaya penyesuaian atau penyeragaman pola kerja dan program antara satu daerah dengan daerah lain, seperti pada masa lalu, akan mengakibatkan ketidaksesuaian pembangunan daerah dengan kebutuhan daerah. Hal itu karena masing-masing daerah memiliki kultur kerja, masyarakat, dan sumber daya yang berbeda-beda. (Wawancara, 22 Juni 2011)

Dalam perspektif masalah di atas dapat dipahami bahwa tuntutan terhadap kreativitas dan kemampuan Pemda dalam mengelaborasi berbagai masalah, kecenderungan, dan karakter daerahnya dirasakan sangat tinggi. Dalam konteks ini, penguasaan pemahaman yang komprehensif terhadap persoalan yang menjadi tanggung jawab Pemda dalam mengelola daerahnya perlu dievaluasi dan diuji secara terus menerus sesuai dengan tuntutan perkembangan pembangunan, tuntutan perkembangan wacana zaman sehingga daerah yang dikelola Pemda tersebut dapat bersaing dalam mengembangkan dirinya sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Asumsi ini berangkat dari suatu pemahaman bahwa tuntutan pembangunan selalu berubah sesuai dengan kontekstualisasi permasalahan daerah.

Begitupula tanggapan yang disampaikan oleh Wakil Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir menyikapi hasil RAPBD Tahun 2009. Tidak



maksimalnya penyusunan APBD Tahun 2009 terjadi karena peran DPRD dirasakan semakin besar dan signifikan sehingga menuntut format yang jelas dan tegas dalam rangka memajukan daerah. Di beberapa tempat justru muncul konflik antara Pemda sebagai eksekutif dengan DPRD sebagai legislatif. Lebih parah lagi apabila ternyata aspirasi masyarakat tidak terwakili maka yang terjadi adalah peta kepentingan terbagi menjadi tiga, yaitu Pemda, DPRD, dan masyarakat. Masyarakat saat ini banyak mengorganisir diri dalam bentuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai bentuk perjuangan aspirasi mereka. Konflik seperti itu sangatlah mungkin terjadi mengingat otonomi daerah membuka peluang seluas-luasnya bagi peran serta masyarakat, DPRD, dan Pemda dalam keberlangsungan hidup daerah masing-masing. (Wawancara, 21 Juni 2011)

Ditambahkan pula wacana yang disampaikan beberapa anggota fraksi DPRD mengungkapkan :

Lemahnya kinerja DPRD dan pemerintah Daerah dalam penyusunan APBD dikarenakan masyarakat salah mengerti bahwa otonomi semata-mata adalah tanggung jawab pemerintah daerah, sehingga masyarakat menuntut terlalu banyak terhadap Pemda. Masyarakat masih merasa sebagai objek dan target program-program pemerintah. Padahal banyak hal yang seharusnya juga menjadi tanggung jawab langsung masyarakat, bukan hanya tanggung jawab Pemda dan DPRD. Tentu saja permasalahan ini berkaitan erat dengan sumber daya manusia di daerah, tetapi fenomena ini muncul secara umum sebagai bagian dari bentuk otonomi daerah yang masih muda dan bahkan dapat

dikatakan sedang mencari bentuk. Apa yang seharusnya dilakukan bersama-sama antara Pemda, DPRD, dan masyarakat. Dengan kata lain, bagaimana Pemda dan DPRD mencari sinergi dalam rangka pembangunan daerah dengan melibatkan peran publik secara aktif. Sinergi ini sangat dibutuhkan dalam rangka mengoptimalkan laju pembangunan di daerah. Sinergi berarti saling bekerja sama, bahu membahu, dan saling mendukung antar komponen dalam rangka menyukseskan sebuah program. Dalam konteks tersebut, maka dibutuhkan saling mengerti antar komponen masyarakat. Oleh karena itu, visi dan misi menjadi salah satu hal penting untuk disosialisasikan dan dipahami bersama. (Wawancara, 21 Juni 2011)

Telah dijelaskan dalam uraian sebelumnya walaupun dalam banyak hal Pemda dan DPRD Indragiri Hilir telah berkerja sesuai dengan kapasitas dan wewenangnya, dalam banyak hal dirasakan masih belum maksimal. Hal ini disebabkan Pemda dan DPRD Indragiri Hilir sedang berada dalam situasi perubahan-perubahan transisional dari keniscayaan sentralisasi kekuasaan ke desentralisasi. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, masa transisional tersebut menyebabkan satu situasi yang tidak sepenuhnya terkontrol dan terkendali. Situasi ini tentu saja menyebabkan Pemda dan DPRD Indragiri Hilir mengalami tantangan yang berat dan bahkan lebih “*chaos*” dibanding masa-masa sebelumnya.

Tantangan tersebut menuntut ditingkatkannya kualifikasi kinerja Pemda dan DPRD, bukan saja dalam peningkatan mutu atau kapasitas SDM

Pemda dan DPRD, tetapi secara keseluruhan eksistensi Pemda dan DPRD itu sendiri berhadapan dengan perubahan-perubahan realitas sosial, politik, budaya, teknologi, dan sebagainya. Itulah sebabnya, penyesuaian kemampuan personal dan kolektif dengan meningkatkan kualifikasi kinerja dan kapasitas personal Pemda dan DPRD merupakan prioritas yang harus direalisasikan segera. Dalam hal ini, kemampuan analisis yang bersifat multi disiplin bagi sebagian besar aparatur pemerintah daerah, termasuk anggota dewan di dalamnya, merupakan salah satu pilihan terbaik yang dapat dilakukan.

Hal ini berkaitan pula dengan wacana terbangunnya *good governance*, bukan saja dalam pengertian pemerintahan yang baik dan bersih, bebas dari praktik KKN, tetapi secara keseluruhan berkaitan dengan mutu pemerintahan daerah, paling tidak dalam dua perspektif seperti telah disebut di atas. Kemampuan kapasitas dan kinerja tersebut akan selalu teruji dengan munculnya masalah-masalah dalam praktik sosial, politik, dan ekonomi keseharian, seperti masalah pelayanan administrasi publik, pelayanan kesehatan, pelayanan fasilitas publik dalam pengertian luas seperti sarana dan prasarana, dan sebagainya.

Sampai saat ini, peran riil Pemda Indragiri Hilir adalah menjadi dinamisator, motivator, dan pelayan masyarakat dengan profil aparat Pemda yang jujur, terbuka, dan tanggap untuk jemput bola dalam menghadapi persoalan. Khususnya dalam memberikan solusi yang tepat, terutama agar

pengelolaan sumber daya alam, bilamana perlu Pemda membuat terobosan kebijakan.

Namun, sebegitu jauh, dalam banyak hal masyarakat perlu diaktifkan dalam keterlibatannya berkaitan dengan pemutusan Perda-Perda, karena hal ini akan menyentuh kehidupan mereka. Paling tidak jika ini dilakukan, masyarakat merasa ikut memiliki Perda itu, dan diharapkan apresiasi mereka terhadap Perda akan berdampak lebih positif. Implikasi dari apresiasi yang positif ini akan memudahkan Pemda, sebagai lembaga eksekutif daerah, dalam mengelola apa yang telah menjadi kesepakatan bersama itu. Dalam hal ini, Perda, seperti yang telah digariskan oleh DPRD, seharusnya merupakan representasi visi dan misi bersama di daerah bersangkutan, demi terciptanya kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan dan demokratis.

Peran dan kinerja Pemda ataupun DPRD dalam mengkomunikasikan penyusunan RAPBD ditentukan seberapa jauh kedua institusi tersebut mampu mengakomodasi dan mementingkan aspirasi rakyat. Hal ini berkaitan pula seberapa jauh Pemda dapat mengelola manajemen pemerintahannya, didukung DPRD yang selayaknya berposisi sebagai partner, mampu mengembangkan usaha-usaha pembangunan yang riil berorientasi pada bukti-bukti kebijakan umum anggaran litatif dan kebijakan umum anggaran nitatif perkembangan ekonomi masyarakat Indragiri Hilir.

Hal ini dapat dilakukan dengan sejumlah inisiatif baik pada tingkat konseptual yang dirumuskan dalam Perda, maupun usaha-usaha pragmatis dan

praktis yang terprogram pada kegiatan-kegiatan industri kecil dan menengah yang memang langsung berhubungan dengan ekonomi masyarakat pada umumnya. Perealisasian program tersebut mau tidak mau harus berjalan paralel dengan pembangunan sarana dan prasarana yang memudahkan kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan.

#### **E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Komunikasi Politik Antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir**

##### **1. Interaksi Kepentingan Pihak Legislatif dan Eksekutif**

Otonomi daerah yang diberikan oleh pemerintah sebagai pelaksanaan dari desentralisasi merupakan upaya untuk dapat lebih mendekatkan penyelenggaraan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Pelaksanaan Otonomi daerah telah membentuk dua lembaga yang bertanggung jawab untuk penyelenggaraannya yaitu, pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai perubahan terhadap Undang-Undang sebelumnya telah mengakibatkan adanya perubahan yang signifikan didalam pelaksanaan otonomi daerah. Jika dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 terlihat DPRD lebih memiliki kekuasaan dibanding dengan Pemerintah Daerah, karena DPRD dapat menjatuhkan kepala daerah apabila laporan pertanggungjawabannya ditolak.

Kebijakan yang berorientasi pada masyarakat ini dihasilkan dengan jalan menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat. Dimana untuk mendapatkan kebijakan partisipasif ini dilakukan melalui kegiatan komunikasi langsung

terhadap masyarakat di daerah. Bentuk kegiatan ini dilakukan dalam masa persidangan dengan bentuk dialog-dialog dalam mengumpulkan pendapat umum. Meski telah menempuh berbagai cara, seringkali keputusan yang diambil oleh DPRD belum mampu mencerminkan aspirasi masyarakat luas. Hal ini memperlihatkan belum efektifnya informasi yang berasal dari masyarakat sebagai sebuah masukan dalam mempengaruhi pengambilan keputusan publik. Oleh karenanya, penjangkaran aspirasi masyarakat perlu lebih diefektifkan dengan melibatkan anggota DPRD secara langsung.

Hal tersebut dinyatakan oleh Kepala Bappeda Kabupaten Indragiri Hilir :  
Banyaknya interaksi kepentingan pihak legislatif dan eksekutif dalam merumuskan kebijakan daerah terutama dalam menampung aspirasi masyarakat tersebut, hal tersebut seyogyanya merupakan kewajiban yang harus dilakukan anggota DPRD sebagai bentuk pertanggung jawaban moral dan politis terhadap konstituennya. Aspirasi masyarakat menjadi lebih penting untuk memperkuat komunikasi dengan masyarakat secara langsung bahwa aspirasi mereka didengar. Selain itu, hal ini merupakan salah satu kewajiban anggota dewan sesuai dengan yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 pasal 18 yaitu memberikan pertanggung jawaban secara moral dan politis kepada publik. (Wawancara, 22 Juni 2011)

Implementasi dari peraturan tersebut adalah dilakukannya komunikasi antara masyarakat dan anggota dewan. Pada DPRD Kabupaten Indragiri Hilir bentuk komunikasi politik yang dilakukan berupa tatap muka serta melakukan dialog dan kunjungan ke lapangan. Komunikasi ini merupakan cara yang efektif untuk mengetahui secara langsung apa yang menjadi keinginan masyarakat.

Wakil DPRD Kabupaten Indragiri Hilir memberikan keterangan bahwa :  
Dalam pelaksanaan kegiatan reses untuk bertemu dengan konstituennya, anggota DPRD terlebih dahulu mempersiapkan materi apa yang akan dibicarakan dengan konstituennya. Sehingga pada pelaksanaannya nanti akan terjadi pertukaran informasi antara anggota DPRD dengan konstituennya. Konstituen akan menyampaikan aspirasinya yang akan diperjuangkan oleh anggota DPRD ketika bertemu dengan pihak eksekutif dalam perumusan kebijakan publik yang tertuang dalam APBD Kabupaten Indragiri Hilir. (Wawancara, 21 Juni 2011)

Dengan adanya komunikasi ini maka hubungan antara dewan dan masyarakat akan terjalin harmonis. Sehingga parlemen tidak saja diartikan sebagai badan pembuat undang-undang saja, melainkan juga sebagai media komunikasi antara rakyat dan pemerintah. Sehingga nantinya dapat disusun kebijakan yang berorientasi kepada masyarakat banyak.

## **2. Kurangnya Partisipasi Masyarakat**

Ada beberapa tahap sebuah aspirasi masyarakat diteruskan untuk menjadi sebuah kebijakan. Anggota DPRD mengisi masa reses dengan melakukan komunikasi politik dengan konstituennya untuk mendapatkan informasi, yang kemudian dilanjutkan dengan musyawarah rencana pembangunan di tingkat kelurahan, kecamatan, dan tingkat kota. Hasil dari reses yang dilakukan anggota DPRD akan diperjuangkan ketika anggota DPRD melakukan penyusunan anggaran dengan pemerintah kota dalam pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD).

Ketua Komisi Anggaran DPRD Kabupaten Indragiri Hilir memberikan pendapat sehubungan dengan draft RAPBD Indragiri Hilir yakni :

Untuk dapat mengetahui secara benar aspirasi atau keinginan yang berkembang di tengah-tengah masyarakat serta mengupayakan realisasinya sesuai dengan keinginan dari seluruh rakyat tersebut, maka para wakil harus mengadakan dan melaksanakan mekanisme komunikasi politik secara teratur. Harus ada perhitungan yang matang tentang anggaran bagi anggota DPRD untuk bertemu dengan konstituennya. (Wawancara, 22 Juni 2011)

Dari hasil penelitian kurangnya partisipasi masyarakat ketika reses diakibatkan karena kekecewaan masyarakat itu sendiri terhadap anggota dewan. Beberapa kali telah diadakan reses untuk menjangkau aspirasi masyarakat namun pelaksanaan dari hasil reses tersebut sangat minim yang dilakukan oleh anggota dewan. Idealnya Anggota DPRD harus terbuka kepada masyarakat tentang bagaimana mereka menjalankan masukan dari masyarakat. Tidak semua masukan dapat diteruskan menjadi sebuah kebijakan. Hal ini yang perlu ditekankan kepada masyarakat, agar masyarakat tidak merasa selalu dijanjikan kepentingannya untuk direalisasikan. Sehingga partisipasi tidak mengalami penurunan dan anggota DPRD tidak kehilangan kepercayaan dari konstituennya.

Hal senada disampaikan oleh Ketua DPRD Kabupaten Indragiri Hilir keinginan masyarakat dalam partisipasi perencanaan pembangunan banyak belum tersentuh dengan prioritas kebutuhan terutama yang berkaitan dengan peningkatan pendapatan mereka, hal ini dapat dilihat dari draft RAPBD yang diajukan lebih



lengkap beliau mengkaji, banyaknya permintaan masyarakat yang disampaikan kepada anggota dewan adalah seputar pembangunan fisik dan non fisik. Pembangunan fisik ini memerlukan dana yang besar untuk direalisasikan di antaranya pembangunan jalan, sekolah, jembatan, serta sarana pelengkap lainnya memerlukan program jangka panjang untuk menyelesaikannya. Dalam hal ini banyak masyarakat yang tidak mengerti dengan apa yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dengan dana yang terbatas, sehingga tuntutan dari masyarakat harus segera terealisasi. (Wawancara, 22 Juni 2011)

Masyarakat yang majemuk dengan kepentingan yang sangat beragam dan jumlahnya yang sangat banyak pada satu sisi dan prosedur penetapan anggaran tahunan daerah yang sangat panjang dan birokratis adalah juga merupakan kesulitan tersendiri bagi anggota DPRD dalam menyerap, menghimpun dan memperjuangkan aspirasi konstituennya. Apabila seorang anggota DPRD menampung aspirasi masyarakat yang masuk, mereka tidak dapat begitu saja memastikan bahwa kepentingan tersebut akan terealisasikan dalam kebijakan pembangunan tahun depan karena masih banyak variabel penentu lain yang bekerja. Seperti birokrasi pemerintah daerah, panitia anggaran dan elit-elit yang berada di luar struktur.

Dari hasil penelitian yang dilakukan diketahui bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009 adalah interaksi kepentingan pihak legislatif dan eksekutif dan kurangnya partisipasi masyarakat. Selayaknya salah satu wujud dari fungsi legislatif

DPRD dalam perumusan Peraturan Daerah dan APBD, yaitu dimilikinya kemampuan oleh DPRD dalam mengidentifikasi dan memecahkan masalah demi tercapainya kesejahteraan bersama yang disepakati. Kualitas anggota DPRD ini dapat diukur dari seberapa besar peran DPRD dari sisi kemitrasejajaran dengan lembaga eksekutif dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, menyusun dan menetapkan berbagai peraturan daerah.

UNIVERSITAS TERBUKA

## **BAB V**

### **SIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Simpulan**

Berdasarkan deskripsi hasil penelitian dan hasil wawancara yang dilaksanakan dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Bentuk komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009 melalui bentuk komunikasi personal dan bentuk komunikasi organisasi yang kegiatannya dilakukan melalui rapat paripurna dewan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD dalam proses pembahasan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009 adalah interaksi kepentingan pihak legislatif dan eksekutif dan kurangnya partisipasi masyarakat. Hal ini terlihat dari lambatnya draft RAPBD yang diajukan oleh pihak eksekutif, perencanaan masyarakat tidak dapat diakomodir oleh pihak eksekutif ataupun legislatif dan kurangnya komunikasi yang dilakukan oleh pihak legislatif terhadap dialog langsung sehingga perencanaan yang dibuat tidak dapat menyentuh kebutuhan masyarakat.

#### **B. Saran – Saran**

Sebagaimana kesimpulan di atas dapat diberikan saran-saran yang ada diantaranya adalah sebagai berikut.

1. Melalui komunikasi politik yang transparan publik dapat memberikan dukungan untuk menyampaikan aspirasi, dan melakukan pengawasan terhadap sistem politik. Melalui komunikasi pula rakyat dapat mengetahui apakah dukungan, aspirasi dan pengawasan itu tersalurkan atau tidak dalam berbagai kebijaksanaan politik.
2. Meningkatkan kemampuan komunikasi yang partisipatif pada kedua lembaga sehingga dapat menjadi penghubung antara pemerintah dengan rakyat, baik dalam rangka mobilitas sosial untuk implementasi tujuan, memperoleh dukungan, memperoleh kepatuhan dan integrasi politik sehingga dapat digunakan sebagai umpan balik (*feed back*) atas sejumlah output (kebijaksanaan pemerintah).
3. Dengan meningkatkan koordinasi yang baik di kedua lembaga maka tata nilai politik yang diinginkan dapat mencapai tingkat homogenitas yang relatif tinggi sehingga homogenitas nilai-nilai politik ini sangat menentukan stabilitas politik serta menjadi komunikasi sebagai kebijakan umum anggaran dan kontrol sosial yang memelihara idealisasi sosial dan keseimbangan politik di daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bachrul, Elmi. (2002). *Keuangan pemerintah daerah otonom di Indonesia*. Jakarta: UI Press.
- Cipto, Bambang. (1995). *Dewan perwakilan rakyat dalam era pemerintahan modern Industrial*. Jakarta: Rajawali Press.
- Dan Nimmo. (1989). *Komunikasi politik*. Bandung : Remaja Rosda Karya.
- (2004). *Komunikasi politik-komunikator, pesan dan media*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- (2003). *Komunikasi Politik (khalayak dan Efek)*. (Terjemahan Tjun Surjaman). Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Gabriel, Almond. (1960). *The Politics of the development areas*. New Delhi: Oxford & IBH Publishing Company.
- Islamy, M. Irfan. (2002). *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, R. and Pendlebury, M. (1996). *Public sector accounting*. London: Pitman Publishing.
- Lexy, J, Moleong. (1990). *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Mardiasmo. (2004). *Otonomi & manajemen keuangan daerah*. Yogyakarta: Penerbit ANDI.
- Rauf, Maswadi dan Mappa Nasrun (eds). (1993). *Indonesia dan komunikasi politik*. Jakarta: Gramedia.
- M Giroth, Lexie. (2004). *Edukasi dan profesi pamong praja*. Bandung: STPDN Press.
- Parsons, Wayne. (2005). *Public policy: Pengantar teori dan praktik analisis kebijakan*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Plano, Jack. dkk. (1989). *Kamus analisa politik*. Jakarta: Rajawali.

- Robin, P. dan Ring. (1985). *Kamus analisa politik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Samodra, Wibawa. (1994). *Evaluasi kebijakan publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Santosa. (1988). *Analisa kebijakan publik*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana.
- Salusu, J. (2004). *Pengambilan keputusan strategik untuk organisasi publik dan organisasi nonprofif*. Jakarta: Grasindo.
- Solichin, Abdul Wahab. (2004). *Analisis kebijaksanaan: Dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soerjono, Soekanto. (1990). *Sosiologi: Suatu pengantar*. Jakarta: Rajawali Press.
- Stoner, James, A. F. (1996). *Manajemen*. Jilid II, Edisi Indonesia. Jakarta: Penerbit PT. Rajagrafindo Utama.
- Sudijono, Sastroadmodjo. (1995). *Perilaku politik*. Semarang: IKIP Press.
- Syamsi, I. (1989). *Pengambilan keputusan. Decision Making*. Jakarta: Bina Aksara.
- Tim MCW (Malang Corruption Watch ). (2005). *Panduan memahami APBD cetakan I*. Malang: Yappika, MCW. INTRANS.
- Widjaja, A.W. (1993). *Komunikasi politik dan humas*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi. (2004). *Teori dan proses kebijakan publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Lampiran 1 : Panduan Wawancara

## PANDUAN WAWANCARA

**Judul Penelitian** : Komunikasi Politik Antara Eksekutif dan Legislatif Dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir (Studi - Hubungan Pemerintah Daerah Dengan DPRD Dalam Penyusunan APBD)

### A. Identitas Responden :

No. :  
 Usia :  
 Pendidikan :  
 Jabatan :

### B. Pendahuluan

1. Memperkenalkan diri
2. Menjelaskan maksud dan tujuan wawancara disertai dengan manfaat penelitian dan menjelaskan bahwa kerahasiaan informan terjamin
3. Melakukan kontrak wawancara, menawarkan waktu wawancara 20 menit sampai 30 menit

### C. Pertanyaan Wawancara

1. Apa saja kegiatan dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009
2. Bagaimana proses aspirasi masyarakat dapat ditindak lanjuti sehingga masuk dalam RAPBD maupun APBD TA. 2009
3. Bagaimana proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009
4. Menurut bapak apakah proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 berjalan lancar dan sesuai ketentuan
5. Menurut bapak apa saja hambatan penyusunan RAPBD dan APBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

6. Dan apa saja faktor- faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 dalam penyusunan RAPBD maupun APBD TA. 2009

#### **D. Penutup**

1. Menyimpulkan hasil wawancara
2. Menyampaikan terima kasih
3. Mengakhiri wawancara

UNIVERSITAS TERBUKA



Lampiran 2 : Transkrip Hasil Wawancara

### TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

**Tanggal wawancara : 20 Juni 2011**

**Identitas Responden :**

No. Responden : 01

Usia :

Pendidikan :

Jabatan :

**Keterangan :**

P : Peneliti

I : Informan

P “Assalamualaikum, Selamat siang pak

I1 “Walaikummsalam, Selamat siang, mau dimulai sekarang Pak

P Baik, Pak. Terima kasih sebelumnya bapak sudah meluangkan waktu untuk saya Pertanyaan pertama saya adalah :  
Apa saja kegiatan dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

I1 Kegiatannya meliputi dialog/tatap muka antara anggota DPRD dengan eksekutif atau publik yang dilakukan berdasarkan jadwal yang telah ditentukan

P Bagaimana proses aspirasi masyarakat dapat ditindak lanjuti sehingga masuk dalam RAPBD maupun APBD TA. 2009

I1 Menurut saya, aspirasi masyarakat yang masuk dalam usulan musrenbang (musyawarah rencana pembangunan) yang ditujukan kepada anggota Dewan yang kemudian akan dilanjutkan oleh panitia anggaran eksekutif dan legislatif yang akan dibahas menjadi RAPBD (rancangan anggaran perbelanjaan belanja daerah) yang kemudian akan menghasilkan APBD (anggaran pendapatan belanja daerah).

P Menurut bapak bagaimana proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

- I1 Proses ini diawali dengan penyerahan draf RAPBD Indragiri Hilir oleh pihak eksekutif pada minggu I Januari 2009 dan pembahasan lebih lanjut oleh pihak legislatif melalui masa persidangan I tahun sidang 2009 di DPRD Indragiri Hilir. Sehubungan dengan keterlambatan penyampaian draft RAPBD tahun 2009 diperoleh informasi melalui wawancara dengan Kepala Bappeda Kabupaten Indragiri Hilir.
- P Menurut bapak apakah proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 berjalan lancar dan sesuai ketentuan
- I1 Tidak, karena RAPBD Kab. Indragiri Hilir TA. 2009 terkendala oleh waktu yang telah melewati batas ketentuan
- P Menurut bapak apa saja hambatan penyusunan RAPBD dan APBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009
- I1 Keterlambatan penyampaian draft ke DPRD, ini disebabkan lambatnya data yang disampaikan oleh satuan kerja yang ada seharusnya menurut ketentuan yang ada penyampaian draft dilakukan 1 satu bulan sebelum habis tahun anggaran yakni bulan November tahun 2008 yang lalu.
- P Dan apa saja faktor- faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 dalam penyusunan RAPBD maupun APBD TA. 2009
- I1 Kurangnya komunikasi yang dilakukan oleh pihak legislatif terhadap dialog langsung sehingga perencanaan yang dibuat tidak dapat menyentuh kebutuhan masyarakat.

Lanjutan : Transkrip Hasil Wawancara

**TRANSKRIP HASIL WAWANCARA**

**Tanggal wawancara : 21 Juni 2011**

**Identitas Responden :**

No. Responden :

Usia :

Pendidikan :

Jabatan :

**Keterangan :**

P : Peneliti

I : Informan

P “Assalamualaikum, Selamat siang pak

I2 “Walaikumsalam, Selamat siang, silahkan wawancaranya dimulai

P Baik, Pak. Terima kasih sebelumnya bapak sudah meluangkan waktu untuk saya Pertanyaan pertama saya adalah :  
Apa saja kegiatan dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

I2 Kegiatannya penyusunan RAPBD Kab. Inhil TA. 2009 dilakukan melalui dialog Tatap Muka berdasarkan kegiatan Musrenbang Kecamatan maupun Renja SKPD

P Bagaimana proses aspirasi masyarakat dapat ditindak lanjuti sehingga masuk dalam RAPBD maupun APBD TA. 2009

I2 Apabila aspirasi masyarakat tersebut masuk dalam kategori prioritas kebutuhan atau sudah menjadi pertimbangan Pemda Kab. Inhil

P Menurut bapak bagaimana proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

I2 Penyusunan RAPBD Indragiri Hilir yang telah diajukan oleh pihak eksekutif dilanjutkan pembahasan oleh pihak legislatif melalui masa persidangan tahun sidang 2009 di DPRD Indragiri Hilir.

- P Menurut bapak apakah proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 berjalan lancar dan sesuai ketentuan
- I2 Tidak, karena RAPBD Kab. Indragiri Hilir TA. 2009 terkendala oleh waktu yang telah melewati batas ketentuan
- P Menurut bapak apa saja hambatan penyusunan RAPBD dan APBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009
- I2 Lambatnya data yang disampaikan oleh satuan kerja yang ada sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan
- P Dan apa saja faktor- faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 dalam penyusunan RAPBD maupun APBD TA. 2009
- I2 Kurangnya partisipasi masyarakat, dana yang terbatas, waktu dan sarana yang terbatas hal ini terlihat dari lambatnya draft RAPBD yang diajukan oleh pihak eksekutif

UNIVERSITAS TERBUKA

Lanjutan : Transkrip Hasil Wawancara

**TRANSKRIP HASIL WAWANCARA**

**Tanggal wawancara : 21 Juni 2011**

**Identitas Responden :**

No. Responden :

Usia :

Pendidikan :

Jabatan :

**Keterangan :**

P : Peneliti

I : Informan

P “Assalamualaikum, Selamat siang pak

I3 “Walaikum salam, oh, silahkan dimulai .....

P Apa saja kegiatan dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

I3 Kegiatannya diawali dengan penyusunan rencana berdasarkan usulan yang disampaikan melalui Musrenbang Kelurahan/Kecamatan, Rencana Kerja SKPD yang dilakukan dengan dialog, pembahasan melalui sidang di DPRD

P Bagaimana proses aspirasi masyarakat dapat ditindak lanjuti sehingga masuk dalam RAPBD maupun APBD TA. 2009

I3 Apabila aspirasi masyarakat dapat ditampung dalam perencanaan berdasarkan prioritas kebutuhan pemerintah Daerah

P Menurut bapak apakah proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 berjalan lancar dan sesuai ketentuan

I3 Untuk RAPBD Kab. Indragiri Hilir TA. 2009 terkendala oleh waktu yang telah melewati batas ketentuan

P Menurut bapak apa saja hambatan penyusunan RAPBD dan APBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

- I3 Terlambatnya data yang disampaikan oleh pihak Kecamatan maupun SKPD yang harusnya dilakukan 1 satu bulan sebelum habis tahun anggaran
- P Dan apa saja faktor- faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 dalam penyusunan RAPBD maupun APBD TA. 2009
- I3 Perencanaan masyarakat tidak maksimal dapat diakomodir oleh pihak eksekutif ataupun legislatif

UNIVERSITAS TERBUKA

Lanjutan : Transkrip Hasil Wawancara

**TRANSKRIP HASIL WAWANCARA**

**Tanggal wawancara : 21 Juni 2011**

**Identitas Responden :**

No. Responden :

Usia :

Pendidikan :

Jabatan :

**Keterangan :**

P : Peneliti

I : Informan

P “Assalamualaikum, Selamat siang pak

I4 “Walaikummsalam, oh, silahkan dimulai wawancaranya ya.....

P Apa saja kegiatan dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

I4 Kegiatannya bisa dilakukan dengan dialog, pembahasan melalui sidang di DPRD

P Bagaimana proses aspirasi masyarakat dapat ditindak lanjuti sehingga masuk dalam RAPBD maupun APBD TA. 2009

I4 Melalui usulan pembangunan pada Musrenbang di Tingkat Kecamatan dan Renjana SKPD di Bappeda

P Menurut bapak bagaimana proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

I4 Proses Penyusunan RAPBD TA. 2009 berjalan lambat

- P Menurut bapak apakah proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 berjalan lancar dan sesuai ketentuan
- I4 Tidak Sesuai karena terkendala oleh waktu yang berkenaan dengan lambatnya usulan dari SKPD masuk ke DPRD
- P Menurut bapak apa saja hambatan penyusunan RAPBD dan APBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009
- I4 Kurangnya koordinasi dan komunikasi yang dilakukan oleh legislating dan eksekutif
- P Dan apa saja faktor- faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 dalam penyusunan RAPBD maupun APBD TA. 2009
- I4 Kurangnya koordinasi antara 2 belah pihak dan belum maksimalnya bentuk, sistem, program kerja perencanaan yang ada

UNIVERSITAS TERBUKA



Lanjutan : Transkrip Hasil Wawancara

### TRANSKRIP HASIL WAWANCARA

**Tanggal wawancara : 22 Juni 2011**

**Identitas Responden :**

No. Responden :

Usia :

Pendidikan :

Jabatan :

**Keterangan :**

P : Peneliti

I : Informan

P “Assalamualaikum, Selamat siang pak

I5 “Walaikummsalam, selamat siang, silahkan dimulai wawancaranya

P Apa saja kegiatan dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

I5 Kegiatannya bisa dilakukan dengan dialog dan pembahasan melalui kegiatan musrenbang dan sidang di DPRD

P Bagaimana proses aspirasi masyarakat dapat ditindak lanjuti sehingga masuk dalam RAPBD maupun APBD TA. 2009

I5 Melalui usulan pembangunan pada Musrenbang di Tingkat Kecamatan dan Renjana SKPD di Bappeda namun masyarakat salah mengerti bahwa otonomi semata-mata adalah tanggung jawab Pemerintah daerah, sehingga masyarakat menuntut terlalu banyak terhadap Pemda. Masyarakat masih merasa sebagai objek dan target program-program pemerintah. Padahal banyak hal yang seharusnya juga menjadi tanggung jawab langsung masyarakat, bukan hanya tanggung jawab Pemda dan DPRD.

P Menurut bapak bagaimana proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009

I5 Proses Penyusunan RAPBD TA. 2009 berjalan lambat

- P Menurut bapak apakah proses penyusunan RAPBD di DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 berjalan lancar dan sesuai ketentuan
- I5 Tidak Sesuai karena pelaksanaan masa sidang I DPRD tersebut dapat disimpulkan bahwa Komunikasi Antara Eksekutif dan Legislatif dalam Penyusunan RAPBD Kabupaten Indragiri Hilir Tahun Anggaran 2009 tidak maksimal hal ini disebabkan masih terdapat kendala diantara kedua lembaga terutama bagi pembuat kebijakan dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangan dalam penyusunan RAPBD seperti yang diamanatkan dalam PP 105/2000 dan Kepemendagri No.22/1999 terutama dalam penyampaian draft APBD yang sudah melewati batas ketentuan
- P Menurut bapak apa saja hambatan penyusunan RAPBD dan APBD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009
- I5 Kurangnya komunikasi kedua belah pihak, sehingga bentuk-bentuk keterlibatan publik dalam penyusunan APBD tidak menjadi tanggungjawab dari dewan, karena proses awal dari pengajuan dari rancangan APBD dilaksanakan oleh eksekutif. Dalam praktek selama ini, RAPBD diajukan ke DPRD setelah melalui proses pembahasan dengan instansi teknis, setelah memperoleh masukan dari masyarakat. Namun DPRD Kabupaten Indragiri Hilir sejauh ini tetap mengagendakan adanya dialog dengan masyarakat dan wakil-wakil dari Lembaga Swdaya Masyarakat (LSM) sebelum rapat pembahasan APBD.
- P Dan apa saja faktor- faktor yang mempengaruhi komunikasi politik antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Indragiri Hilir TA. 2009 dalam penyusunan RAPBD maupun APBD TA. 2009
- I5 Kurangnya koordinasi dan komunikasi antara 2 belah pihak dan belum maksimalnya bentuk, sistem, program kerja perencanaan yang ada sesuai dengan ketentuan