

# Jaringan Komunikasi Politik yang Dipilih Kepala Daerah dalam Proses Perumusan RAPBD Kota Banjarbaru Tahun 2019

Muhammad Muthahhari Ramadhani

Program Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Lambung Mangkurat  
Brigjen H. Hasan Basry Kayu Tangi, Banjarmasin, Kalimantan Selatan, 219, Indonesia  
muthahhari.ramadhani@ulm.ac.id

## Abstrak

Kepala daerah pemenang kontestasi pilkada dari jalur independen yang sebenarnya tidak memiliki basis pendukung partai politik merupakan representasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga politik. Hal tersebut berimplikasi pada perbedaan pandangan antara pihak eksekutif yakni Kepala Daerah dengan pihak legislatif yakni anggota DPRD dalam berbagai pandangan politik dan kepentingan dalam proses perumusan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus deskriptif. Fokus penelitian ini adalah mengenai jaringan komunikasi politik seorang Kepala Daerah ketika dihadapkan pada konstelasi "Pemerintahan Terbelah" dalam perumusan RAPBD di Kota Banjarbaru tahun 2019. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komunikasi politik Walikota sebagai pihak eksekutif dengan DPRD sebagai pihak legislatif dalam rangka pembahasan APBD cenderung lebih menampilkan pola komunikasi informal. Hal-hal yang berkaitan dengan negosiasi dan lobi praktis dilakukan secara informal antara Tim Anggaran Pemerintah Daerah sebagai "perwakilan pemerintah daerah" dengan anggota dewan yang menangani anggaran. Walikota hanya melakukan komunikasi formal dengan anggota dewan ketika rapat paripurna pembahasan rancangan anggaran. Jaringan komunikasi informal yang digunakan oleh Walikota dapat dinyatakan berhasil karena mampu menghindari 'konflik terbuka' dengan anggota dewan yang memiliki berbagai kepentingan politik yang berbeda dan bisa mengganggu proses perumusan rancangan APBD.

**Kata Kunci:** *Komunikasi Politik, Jaringan Komunikasi, Walikota, Pemerintahan Terbelah, RAPBD*

Diterima : 02-03-2020, Disetujui : 15-06-2020, Dipublikasikan : 16-06-2020

# The Political Communication Network of the Regional Head in Designing the 2019 Regional Income and Expenditure Budget (RAPBD) of Banjarbaru

## Abstract

*The regional head, which is in fact an independent party who won the regional election without the supports of political parties, represents the Regional House of Representatives (DPRD) as a political institution. This leads to differences in political views and concerns between the executive, i.e. the regional head, and the legislative, i.e. the house, in designing the regional budget. This study used qualitative method with descriptive case study approach. The focus was the political communication network of the regional head, particularly when he encountered "Split Governance" in designing the 2019 RAPBD of Banjarbaru. The results showed that the political communication of the mayor as the executive and the house as the legislative in designing the budget tended to be informal. The budgeting teams as "the representatives of regional government" practically conducted negotiations and lobbies informally. The mayor only communicated formally with the house during the plenary sessions of budget design. It can be said that the informal communication network of the mayor works since it can avoid him from opening a conflict with the budgeting team of the house, who has different political interests, that can lead to the disruption of budget designing.*

**Keywords:** *Political Communication, Communication Networks, Divided Government,*

## Pendahuluan

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Kabupaten dan Kota adalah "Daerah Otonom". Adapun yang dimaksud dengan Daerah Otonom, yang selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Setiap daerah membentuk Perangkat Daerah, yakni unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dengan kata lain, hal terpenting

dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah perlu terjalinnya hubungan kerjasama yang sinergis antara Kepala Daerah dan DPRD, sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

Kebijakan pemerintah daerah yang tertulis dalam Pasal 365 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2014 bahwa seorang anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk memperjuangkan kesejahteraan rakyat di daerah, mendahulukan kepentingan masyarakat di atas kepentingan kelompok, pribadi, dan golongan. Hal itu dianggap penting untuk digarisbawahi, karena dalam pengambilan keputusan di DPRD tentunya ada komunikasi yang terjalin antara anggota DPRD dengan partai yang mengusungnya dan juga dengan unsur-unsur Pemerintah Daerah selaku pihak eksekutif. Komunikasi politik itu terutama

terjadi ketika Kepala Daerah mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang harus disetujui bersama DPRD.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Proses penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja di lingkungan pemerintah daerah, dimulai dari rencana kerja pada setiap satuan kerja, melalui dokumen usulan anggaran yang disebut Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKAS KPD). RKAS KPD kemudian diteliti oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk dinilai kelayakannya untuk diakomodasi dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang akan disampaikan kepada pihak DPRD. Sejak tahap inilah proses politik dalam penetapan APBD akan ditentukan oleh eksekutif bersama-sama dengan legislatif. Anggaran yang akan ditetapkan inilah yang merupakan kontrak kerja pemerintah dalam satu tahun, untuk melaksanakan program dan kegiatannya.

Penyusunan RAPBD dan arah kebijakan umum APBD seringkali jadi masalah dalam hubungan kerja antara pihak legislatif dan pihak eksekutif, karena ia berkaitan dengan berbagai kepentingan para pihak yang terlibat. Hal itu biasanya ada hubungannya dengan riwayat pemilihan Kepala Daerah terutama Kepala Daerah yang tidak memiliki dukungan Partai Politik mayoritas di DPRD.

Setelah ada keputusan dari Mahkamah Konstitusi tahun 2007, yakni Keputusan MK Nomor 5/PUU-V/2007, yang memungkinkan konstestasi Pilkada bisa diikuti oleh kandidat independen (nonpartai politik), maka muncullah kandidat yang tidak tergantung kepada partai politik. Sampai dengan tahun 2015, sudah tercatat 21 orang yang mendapat amanat dari rakyat untuk menjadi pemimpin di daerah pemilihan masing-masing, yang terdiri dari: (1) satu pasangan Gubernur/Wakil Gubernur, yakni dalam Pilkada Aceh tahun 2007; (2) enam pasangan Walikota/Wakil Walikota; dan (3) empatbelas pasangan Bupati/Wakil Bupati. Salah satu kandidat independen yang berhasil memenangkan kontestasi Pilkada tahun 2015 dari jalur perseorangan itu adalah pasangan Walikota/Wakil Walikota Banjarbaru di Kalimantan Selatan yakni pasangan "Nadjmi-Jaya" dengan memperoleh suara sebanyak 40.715 suara atau sebesar 46,73 persen (Sarman, 2019).

Apabila ditinjau dari kekuatan yang menyokong keberadaan Kepala Daerah dalam kerjasamanya dengan DPRD sebagai mitra, kandidat independen dan kandidat yang diusung partai politik itu diasumsikan mempunyai kapasitas basis yang berbeda. Perbedaan yang kontras antara Kepala Daerah dari calon independen dengan calon dari partai politik adalah dalam hal pengorganisasian infrastruktur dengan suprastruktur politiknya. Kendati demikian, komunikasi politik antara anggota DPRD dengan Kepala Daerah harus tetap terjalin. Di dalam lembaga dewan perwakilan rakyat, hal apapun yang mengenai keputusan fraksi harus dikoordinasikan dengan

ketua partai politik, yang boleh jadi bukanlah sebagai anggota dewan, karena kekuatan politik itu ada di fraksi yang merupakan perpanjangan tangan partai. Oleh karena itu, hal tersebut menghasilkan pola komunikasi vertikal. Pola komunikasi horizontal dapat terjadi ketika ada saling koordinasi antara anggota DPRD dalam satu fraksi dan antara fraksi dengan Kepala Daerah. Sebelum ada keputusan formal, biasanya sudah ada komunikasi informal yang terjadi antara anggota dewan dengan partai dan di internal fraksi. Ketika seluruh komunikasi telah terjalin, yaitu antara anggota DPRD dengan partai serta Kepala Daerah, biasanya akan ada rapat koordinasi di internal fraksi untuk mengemukakan segala hal yang menjadi pandangan masing-masing fraksi di dalam rapat paripurna. Setelah itu baru kemudian ada pola komunikasi formal, yang terjalin dalam rapat paripurna (UU No 23 Tahun 2014, Pasal 96).

Sebagai kepala daerah yang terpilih dari jalur independen sebenarnya dia tidak punya basis dukungan partai politik yang notabene direpresentasikan di DPRD sebagai lembaga politik. Dari persyaratan tersebut boleh jadi hubungan antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif berpotensi pada terjadinya dua kekuatan politik yang saling berseberangan (Kepala Daerah dan DPRD), yang secara teoritis disebut fenomena pemerintahan terbelah (*divided government*) (Abdullah, 2012b). Dampak dari gejala pemerintahan terbelah itu bisa terjadi ketidakakuratan antara Kepala Daerah dengan DPRD dalam memutuskan sebuah kebijakan strategis. Hal itulah yang terjadi pada kasus DKI Jakarta ketika Gubernur Basuki Tjahaja Purnama hampir

selalu berseberangan dengan anggota DPRD pada banyak perumusan kebijakan (Yuniarti, 2015).

Setiap Kepala Daerah yang berasal dari kandidat independen, atau yang tidak memiliki dukungan mayoritas di DPRD, memang tidak selalu berarti menuai reaksi penolakan ketika berhubungan dengan anggota DPRD sebagai mitra pemangku pemerintahan daerah. Hal itu tergantung pada faktor personal Kepala Daerahnya. Akan tetapi, Kepala Daerah dari hasil Pilkada yang dimenangkan oleh kandidat independen, atau hanya didukung oleh minoritas parpol yang ada di DPRD, berisiko tinggi terhadap munculnya konflik antara Kepala Daerah dengan anggota DPRD, terutama dalam kaitan perumusan RAPBD yang membutuhkan kerjasama di antara kedua belah pihak. Besar kecilnya potensi konflik antara Kepala Daerah dan anggota DPRD itu diduga tergantung pada pola komunikasi yang dikembangkan oleh Kepala Daerah sebagai pemimpin perangkat perangkat daerah (SKPD). Menurut Kaloh kemampuan kepemimpinan itu terutama diperlukan dalam konteks: (1) kemampuan untuk mengembangkan jaringan-jaringan kerjasama (*network*); (2) kemampuan membangun kerjasama (*teamwork*); dan (3) keinginan melakukan kerja yang berkualitas tinggi (Kaloh, 2007).

Ditinjau dari perspektif kajian komunikasi politik, perihal potensi konflik yang mungkin dialami oleh Kepala Daerah yang berasal kandidat independen itu bisa dibaca dari aspek jaringan komunikasi. Dalam kenyataannya seharusnya seorang Kepala Daerah dari jalur independen bisa saja tidak mengalami hambatan dalam berkomunikasi dan berhubungan secara

politik dengan mitranya di lembaga DPRD apabila dia berhasil menjalin komunikasi yang baik dengan mayoritas anggota DPRD, meskipun secara formal dia tidak memiliki dukungan partai politik yang diwakili oleh anggota Dewan. Akan tetapi apabila pola komunikasi yang dibangun oleh Kepala Daerah tidak membuka peluang terhadap terjalannya jaringan kerjasama yang baik, maka niscaya konflik akan terjadi.

Jaringan komunikasi politik menjadi sangat penting bagi seorang kepala daerah dalam berhubungan dan bernegosiasi dengan anggota legislatif di tingkat daerah, karena pola komunikasi yang muncul akan beragam sesuai dengan kondisi di lapangan. Berdasar pada permasalahan tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk: (a) mengetahui bentuk jaringan komunikasi politik yang digunakan oleh Walikota Banjarbaru dalam memperlancar rumusan RAPBD bersama dengan DPRD, serta (b) mengetahui bentuk komunikasi politik yang dibangun oleh Walikota Banjarbaru yang merupakan implikasi dari keberhasilannya memanfaatkan jaringan komunikasi, baik formal maupun informal.

### Kajian Pustaka

Penelitian tentang praksis politik anggaran telah banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu, terutama dalam kaitannya dengan sistem akuntansi dan proses politik yang menyertainya. Pada penelitian ini peneliti mengacu kepada tiga penelitian yang menyentuh aspek politik Kepala Daerah dan komunikasi politik yang dijalankannya, yakni penelitian Ita Prihantika (2011), Cahyadi Indrananto

(2012), dan Muhamad Rosit (2012).

Penelitian Prihantika (2011) mengamati gaya politik Joko Widodo sebagai *best practice* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah *cognitive map*. Kesimpulan dari penelitian ini bahwa dalam merumuskan daya saing daerah, sisi kepemimpinan Joko Widodo dikategorikan ke dalam tipe *transformational leadership*. Joko Widodo mendorong praktek *dynamic governance* dalam kepemimpinannya (Prihantika & Hardjosukarto, 2012). *Agile process* dan *able people* dimulai dengan melakukan reformasi di bidang pelayanan publik. Selain itu kemampuan lainnya yang digunakan adalah kemampuan *thinking ahead, thinking again* dan *thinking across*. Pemerintahan Kota Solo sebagian besar berasal dari Joko Widodo, sehingga diperlukan kebijakan khusus agar inovasi dan kebijakan yang telah berjalan dapat berkelanjutan di masa yang akan datang.

Penelitian yang dilakukan oleh Indrananto (2012), juga mengamati kepemimpinan Joko Widodo sebagai Walikota Solo, tetapi pada perspektif dramaturgi yang dijalankannya sebagai agen (Indrananto, 2012). Peneliti mendapati bahwa melalui sikap yang tidak selamanya konsisten dengan pemahaman dramaturgi, Joko Widodo melaksanakan berbagai strategi komunikasi politik untuk memitigasi ketidakseimbangan informasi di Kota Solo.

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Rosit (2012) mencoba mengamati strategi komunikasi politik pasangan kandidat Ratu Atut dan Rano Karno pada Pilkada Banten 2011. Hasil penelitian menunjukkan, strategi komunikasi politik

yang membuat pasangan Ratu Atut Chosiyah dan Rano Karno memenangkan Pilkada Banten 2011 antara lain: Ratu Atut masih merawat tim suksesnya dengan baik, didukung oleh 11 partai parlemen dan 22 partai nonparlemen. Selain mempunyai popularitas dan elektabilitas tinggi, pasangan kepala daerah ini juga menggunakan faktor ketokohan dan jaringan politiknya yang kuat dan kokoh, dan seluruh strategi komunikasi politik dilakukan berdasarkan hasil rekomendasi survei (Rosit, 2012).

Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 (Pasal 1 angka 7), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) terdiri dari 3 (tiga) komponen, yakni pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Komponen-komponen anggaran tersebut direncanakan oleh satuan kerja perangkat daerah (SKPD) hampir setahun sebelum pelaksanaannya. Oleh karena anggaran pemerintah dibatasi dalam satu tahun anggaran, maka ketidakpastian selama satu tahun berjalan perlu diantisipasi melalui penyesuaian-penyesuaian fiskal selama tahun berjalan.

Saat ini penganggaran di pemerintah daerah di Indonesia menganut konsep surplus-defisit, dimana jumlah pendapatan tidak selalu harus sama dengan jumlah belanja. Selisih antara pendapatan dan belanja disebut surplus jika pendapatan lebih besar dari belanja dan disebut defisit jika yang terjadi adalah sebaliknya. Apabila

terjadi surplus, maka akan dialokasikan untuk pemenuhan kewajiban atau diskresi dalam pengeluaran pembiayaan, misalnya untuk pembayaran pokok pinjaman dan penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah. Sebaliknya, jika terjadi defisit, maka harus dicari sumber pendanaan tambahan dari penerimaan pembiayaan, misalnya dengan memanfaatkan sisa lebih anggaran tahun sebelumnya (SiLPA), melakukan pinjaman, atau dengan pelepasan investasi (penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan).

Struktur anggaran yang membuka peluang untuk mencari sumber pendanaan di luar pendapatan daerah mendorong pemerintah daerah tidak cermat dalam penganggarnya. Ketergantungan yang sangat besar pada dana perimbangan sebenarnya merupakan indikasi terjadinya *fiscal stress* di pemerintahan daerah, terlebih lagi sebagian besar pendapatan daerah sudah terserap ke dalam belanja pegawai. Semakin tinggi tekanan fiskal, maka semakin besar respon belanja terhadap perubahan pendapatan.

Kepala Daerah sebenarnya dapat mencegah kemungkinan tersebut dengan menggunakan kewenangannya mengusulkan anggaran berbasis kinerja yang berpola transparansi rancangan. Tetapi untuk mengabaikan aspirasi dari berbagai kelompok kepentingan yang ada di DPRD tentu saja bukan perkara mudah (Abdullah, 2012a). Kepala Daerah biasanya dibantu oleh TAPD untuk menyiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan rancangan anggaran daerah yang kelak akan dinegosiasikan dengan DPRD. Dalam konteks itulah salah satu strategi yang dapat dilakukan oleh seorang Kepala

Daerah adalah melakukan *bargaining* dengan DPRD. Diasumsikan, bentuk *bargaining* terbaik dari perspektif teori komunikasi adalah dengan melakukan komunikasi politik.

Peran kepemimpinan kepala daerah memiliki arti yang penting. Kepemimpinan politik seorang kepala daerah menjadi 'jantung' reformasi institusional dalam pemerintahan daerah tersebut. Sarman mengatakan bahwa dalam manajemen publik yang ideal, kepentingan yang terjalin antara institusi pemerintah daerah dengan kepemimpinan politik semakin menguat (Sarman, 2015). Pada banyak negara, secara umum terjadinya perubahan struktur dan proses politik memberi kesempatan pada kepala daerah semakin memperjelas perannya, terutama terfokus pada aspek strategi dan visi. Sehingga menjadikan kepala daerah sebagai pemimpin politik menjadi kunci dari transformasi yang terjadi di daerah tersebut .

Penelitian tentang komunikasi politik antara Kepala Daerah dengan anggota DPRD, tentu membahas tentang komunikasi kelompok. Komunikasi kelompok adalah merupakan proses interaksi penyepakatan melalui komunikasi kelompok untuk pengambilan suatu keputusan. Littlejohn dan Foss (2009) mencoba menteorisasikan hal itu dalam model jaringan komunikasi sebagai bagian dari analisis jaringan organisasi (Littlejohn & Foss, 2009).

Merujuk pada Littlejohn dan Foss yang menggarisbawahi bahwa komunikasi organisasional dapat dianggap sebagai "bidang yang mengonsepan organisasi sebagai kerjasama yang dicapai secara simbolis" (Littlejohn & Foss, 2009). Manusia terhubung dengan manusia

lain dalam semacam susunan yang memberikan bentuk organisasional. Akan tetapi, bentuk organisasional bukan sekadar garis-garis penghubung pada organisasi. Bentuknya juga menyatakan arah pengaruh dalam suatu sistem yang kompleks, sehingga orang-orang tertentu menggunakan pengaruhnya pada yang lainnya, atau kelompok-kelompok tertentu menggunakan pengaruhnya pada kelompok lainnya, dan sistem-sistem tertentu menggunakan berbagai kekuatan yang mengendalikan atau mengatur sistem yang lain.

Littlejohn dan Foss (2009) menggunakan metafora otak untuk menjelaskan bekerjanya suatu organisasi dalam konteks komunikasi antarorang yang ada di dalamnya. Dengan metafora otak, organisasi mengolah informasi, organisasi memiliki kecerdasan, organisasi mengonsepan, dan organisasi membuat berbagai rencana (Littlejohn & Foss, 2009). Otak adalah sistem kendali tubuh, sebuah organ penting yang memiliki hubungan syaraf dengan setiap aspek lain dari tubuh. Organisasi juga memiliki pusat kendali yang dapat disamakan dengan "otak" organisasi. Namun demikian, kendali bukanlah aliran atau pengaruh satu arah dari satu otak ke organ-organ yang lain. Justru kendali itu dibentuk oleh pola-pola pengaruh, atau sistem kendali, yang menjadikan organisasi seperti sebuah "sistem politik", sebuah metafora berikutnya, dimana kekuasaan disalurkan, pengaruh dinyatakan, dan keputusan dibuat.

Tetapi untuk memahami dialektika metafora Morgan, terlebih dahulu kita harus sepakat dengan elemen kunci

dalam konsep komunikasi yang disebut “percakapan” (*conversation*). *Conversation* menciptakan berbagai konteks komunikasi yang lebih luas dari sekadar pihak-pihak yang berkomunikasi (Littlejohn & Foss, 2009). Dari sudut teori komunikasi, percakapan memiliki makna khusus. Percakapan meliputi semua jenis interaksi, termasuk pembicaraan sosial seperti debat dan argumentasi, berbagai upaya pemecahan masalah, peristiwa konflik, dan jenis wacana lain, dimana pelaku komunikasi menggunakan bahasa dan komunikasi nonverbal untuk saling berinteraksi. Contoh komunikasi politik dalam rangka pembahasan RAPBD misalnya adalah rapat, lobi dan negosiasi. Karena itulah, Littlejohn dan Foss juga mengakui bahwa teori negosiasi antarmuka (*Face-Negotiation Theory*) dapat digunakan untuk menjelaskan betapa pentingnya elemen kunci yang disebut “percakapan” itu dalam konsep komunikasi kelompok dalam suatu organisasi (Littlejohn & Foss, 2009). Hal itu didasarkan pada pengamatan empiris bahwa orang perorang cenderung lebih sering berkomunikasi dengan anggota-anggota lain dari organisasi. Dari situ kemudian terbentuklah jaringan kelompok (*group networks*). Organisasi biasanya terdiri atas kelompok-kelompok yang lebih kecil yang saling terhubung ke dalam kelompok, dan kelompok terhubung ke dalam suatu organisasi yang lebih besar.

### Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus deskriptif. Objek penelitian ini adalah praktik dalam kajian komunikasi politik antara Walikota

dan bawahannya dengan DPRD yang diperantarai oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Fenomena yang dikaji dalam penelitian ini adalah komunikasi yang terjadi dalam proses perumusan RAPBD di DPRD. Komunikasi politik dalam rangka perumusan RAPBD terbagi dalam empat suasana rapat, yakni: (1) suasana rapat dengar pendapat, (1) suasana rapat panitia khusus, (3) rapat-rapat pleno, dan (4) serta rapat paripurna. Suasana tersebut selain dapat dipahami sebagai suatu pola komunikasi politik dalam suatu organisasi lobi untuk mempromosikan pengesahan suatu peraturan, dalam hal ini Perda APBD; secara teoritis juga bisa diperlakukan sebagai studi analisis jaringan yang berfokus pada aspek interaktif komunikasi (Lee Kaid, 2015).

Dalam penelitian ini studi kasus dilakukan dengan mengambil objek pola komunikasi Walikota Banjarbaru dengan wawancara sebagai metode pengumpulan data utamanya. Wawancara dilakukan kepada sejumlah informan kunci dari unsur kelengkapan DPRD, yakni ketua dan para anggota DPRD Kota Banjarbaru yang terlibat dalam pembahasan RAPBD, dan anggota Tim Anggaran Pemerintah (TAPD), dan Kepala SKPD yang diketahui aktif dalam proses pembahasan APBD. Untuk melengkapi informasi yang dibutuhkan, wawancara juga dilakukan kepada beberapa mantan anggota DPRD Kota Banjarbaru yang diketahui mengetahui bagaimana pola komunikasi politik yang biasanya dilakukan oleh anggota DPRD sejak masa kepemimpinan walikota sebelumnya. Metode penentuan narasumber dilakukan dengan cara *snowball*, dimulai dengan Kepala Bappeda dan anggota TAPD, dan

anggota-anggota DPRD yang relevan di bidangnya. Ketika informasi yang dibutuhkan sudah dianggap jenuh, maka wawancara kepada para informan kunci diakhiri.

Selain itu penelitian ini menggunakan data sekunder berupa studi dokumentasi pada berbagai risalah dan berita acara pembuatan Perda APBD. Hal ini ditujukan untuk mendukung analisis, sumber data sekunder berupa laporan tahunan dari berbagai SKPD juga digunakan sebagai rujukan. Demikian pula data yang bersumber dari Badan Statistik Kota Banjarbaru, dan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang dibuat oleh Bappeda Kota Banjarbaru.

Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Banjarbaru, sebagai wilayah pemerintahan Walikota Banjarbaru. Penelitian yang dilakukan meliputi proses pembuatan Perda RAPBD tahun 2019, yakni pembahasan anggaran yang dilakukan oleh TAPD dan anggota DPRD. Sedangkan wawancara yang dibutuhkan untuk mendukung penelitian ini dilakukan pada bulan Juli-Oktober 2019.

Hasil dan Pembahasan

### Postur APBD Kota Banjarbaru

Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) pertahunnya melalui dua tahap yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah bekerjasama dengan Anggota Dewan serta pihak-pihak yang terkait dalam sebuah Musyawarah Rencana Pembangunan Daerah (Musrenbang) bertujuan untuk penyusunan perda dan anggaran belanja daerah. Dalam Musrenbang tersebut, ada perihal yang dibahas diantaranya adalah Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Murni (APBD) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Perubahan (APBD-P). Dilakukannya Realisasi Anggaran Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah Kota Banjarbaru merupakan pelaksanaan dari APBD Kota Banjarbaru yang telah direncanakan, dalam perjalanannya mengalami penyesuaian sehingga dilakukan APBD Perubahan untuk melakukan perbaikan dan pengaturan keuangan agar dapat dilaksanakan dengan baik. Setiap tahun sejak tahun 2007 hingga tahun 2018, Pendapatan Asli Daerah terealisasi selalu mengalami surplus (lihat Tabel 1)

Tabel 1 Sumber Pendapatan Asli Daerah Dalam Struktur RAPBD Banjarbaru Tahun Anggaran 2007-2018 (Dalam Rupiah)

No	Tahun Anggaran	RAPBD		PAD	
		Rencana	Realisasi	Rencana	Realisasi
1	2007	287.108.317.000	309.901.292.065	16.499.317.000	20.210.940.012
2	2008	329.547.222.000	356.184.534.971	21.662.412.000	32.067.406.982
3	2009	404.744.623.400	411.178.919.023	23.900.000.000	24.779.987.039
4	2010	417.063.340.100	424.310.532.880	29.800.000.000	30.273.154.241
5	2011	494.752.309.570	546.333.481.140	38.495.603.390	44.186.016.308
6	2012	586.679.370.002	685.983.601.837	45.113.076.930	62.066.373.699
7	2013	741.467.564.350	750.165.859.732	65.732.025.030	82.052.415.764
8	2014	779.918.815.970	846.773.041.407	93.573.552.710	124.500.544.605
9	2015	987.661.990.410	982.466.726.906	140.465.962.000	153.659.377.231
10	2016	1.090.828.469.680	1.066.849.971.568	165.000.000.000	169.179.425.869
11	2017	986.041.159.430	997.241.159.430	175,000,000,000	178,218,232,400
12	2018	1.043.456.322.380	1.013.250.211.680	188,200,000,000	196,344,530,020

Sumber: Badan Pusat Statistik Kalimantan Selatan 2019

Peran DPRD dalam melaksanakan fungsi anggaran, sebenarnya merupakan fungsi yang amat penting, karena dengan adanya postur APBD yang lebih banyak menyediakan dana pembangunan sama dengan adanya keberpihakan para pihak yang merumuskan anggaran tersebut kepada rakyat. Sebagai “wakil rakyat”,

para anggota DPRD dapat mengklaim, dan menyatakan bahwa mereka telah berjuang demi kesejahteraan rakyat. Hal serupa juga dapat diklaim oleh Walikota sebagai pimpinan eksekutif, dengan menyatakan bahwa postur APBD dialokasikan lebih banyak untuk kesejahteraan rakyat atau untuk tugas Pemerintah Daerah dalam pelayanan publik.

Tabel 2. Anggaran Belanja pada APBD Kota Banjarbaru Tahun 2019

No	Uraian	Jumlah (Rp)	Prosentase terhadap APBD
<b>1.</b>	<b>Belanja Tidak Langsung</b>		
1.1.	Belanja Subsidi	1.781.568.000	0,16%
1.2.	Belanja Hibah	16.017.150.900	1,51%
1.3.	Belanja Bantuan Sosial	1.350.000.000	0,13%
1.4.	Belanja Bantuan Keuangan kepada Pemerintah Desa	1.046.000.000	0,10%
1.5.	Belanja Tidak Terduga	1.000.000.000	0,94%
<b>2.</b>	<b>Belanja Langsung</b>		
2.1.	Belanja Modal	331.031.808.700	31,14%
<b>3</b>	<b>Pembiayaan Daerah</b>		
3.1	Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah	18.500.000.400	1,74%

Sumber: Badan Pusat Statistik Kalimantan Selatan 2019

Akan tetapi dengan merujuk pada RAPBD tahun 2019, nampaknya para perumus APBD tidak terbukti punya keberpihakan yang nyata pada upaya menyediakan dana pembangunan untuk tujuan mensejahterakan rakyat (lihat Tabel 2). Dalam pos belanja tidak langsung, anggaran yang bisa diklasifikasikan untuk mendukung kesejahteraan rakyat hanya mendapat bagian yang cukup kecil, yakni: (1) belanja subsidi, (2) belanja

hibah, dan (3) belanja bantuan sosial yang totalnya berjumlah sekitar Rp 19,148 miliar; dibanding keseluruhan biaya yang dialokasikan untuk belanja tidak langsung. Apabila pos belanja modal dan penyertaan modal Pemerintah Daerah diasumsikan sebagai pos anggaran yang bisa diarahkan untuk tujuan produktif, jumlah alokasi anggarannya memang cukup besar, namun tidak jelas apakah untuk meningkatkan pelayanan publik.

Tabel 3. Postur APBD Kota Banjarbaru Tahun 2019 bagian Pendapatan Daerah

No.	Uraian	Jumlah (dalam Rupiah)
1	<b>Pendapatan</b>	1.080.041.159.430,-
1.1	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	230.600.000.000,-
1.1.1	Pendapatan Pajak Daerah	89.014.664.612,-
1.1.2	Hasil Retribusi Daerah	10.967.510.000,-
1.1.3.	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	11.800.000.000,-
1.1.4	Lain-Lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah	63.217.825.388,-
1.2	<b>Dana Perimbangan</b>	682.435.814.130,-
1.2.1	Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak	91.965.298.000,-
1.2.2	Dana Alokasi Umum	467.797.216.130,-
1.2.3.	Dana Alokasi Khusus	122.673.300.000,-
1.3	<b>Lain Lain Pendapatan Daerah Yang Sah</b>	128.605.345.300,-
1.3.1	Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemerintah Daerah Lainnya	74.166.552.300,-
1.3.2.	Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	54.438.793.000,-

Sumber: Dokumen APBD Kota Banjarbaru 2019

Postur APBD Kota Banjarbaru memang masih cenderung mengandalkan diri pada sumber dana dari Pemerintah Pusat dan Dana Penyesuaian Otonomi Khusus (lihat Tabel 3). Dengan demikian, masih menjadi problem besar bagi Kota Banjarbaru dalam hal membuktikan kemandirian ekonominya sebagai daerah otonom, dan bagaimana merencanakan anggaran

pembangunan untuk kesejahteraan rakyat. Sesuai dengan substansi analisis dalam penelitian ini, apakah hal itu juga menjadi fokus negosiasi dan lobi, atau dalam istilah Littlejohn dan Foss (2009) “percakapan” (*conversation*) antara anggota DPRD dan pihak Walikota (melalui SKPD-SKPD terkait) dalam konteks komunikasi politik anggaran (Littlejohn & Foss, 2009).

Tabel 4. Postur APBD Kota Banjarbaru Tahun 2019  
Bagian Belanja dan Pembiayaan Daerah

2	<b>Belanja</b>	1.190.163.190.400,-
2.1	<b>Belanja Tidak Langsung</b>	423.152.190.590,-
2.1.1.	Belanja Pegawai	403.957.471.690,-
2.1.2.	Belanja Subsidi	1.781.568.000,-
2.1.3.	Belanja Hibah	16.017.150.900,-
2.1.4	Belanja Bantuan Sosial	1.350.000.000,-
2.1.6	Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	1.046.000.000,-
	Belanja Tidak Terduga	1.000.000.000,-
2.2.	<b>Belanja Langsung</b>	619.010.999.810,-
2.2.1	Belanja Pegawai	30.209.905.000,-
2.2.2.	Belanja Barang dan Jasa	276.769.286.110,-
2.2.3.	Belanja Modal	331.031.808.700,-
	Surplus/(Defisit)	(77.122.030.970)
3	<b>Pembiayaan Daerah</b>	
3.1.	<b>Penerimaan Pembiayaan Daerah</b>	95.622.031.370,-
3.1.1	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya	95.622.031.370,-
3.2.	<b>Pengeluaran Pembiayaan Daerah</b>	18.500.000.400,-
3.2.1	Penyertaan Modal (Investasi) Pemerintah Daerah	18.500.000.400,-
	<b>Pembiayaan Netto</b>	77.122.030.970,-
	<b>Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran Tahun Berkenaan</b>	0,-

Sumber: Badan Pusat Statistik Kalimantan Selatan 2019

## Jaringan Komunikasi Politik Walikota

Walikota ketika mencalonkan diri dalam kontestasi Pilkada sebenarnya menjadi seorang politisi, karena dia harus pandai mencari dukungan dari berbagai pihak guna memenangkan Pilkada. Boleh jadi setelah terpilih jadi Walikota, dia mengaku dirinya telah berubah menjadi seorang “negarawan”, dalam arti berusaha memikirkan dan berbuat untuk orang banyak, tidak lagi seperti politisi yang hanya memikirkan kelompok dan partainya saja. Tetapi dalam proses perumusan RAPBD, Walikota ternyata tidak bisa menghindarkan diri terlibat dalam dinamika politik karena dia harus pandai-pandai melakukan proses tawar-menawar kepentingan dengan para politisi yang ada di DPRD. Setiap kegiatan formal, walaupun tidak diniatkan sebagai kegiatan politik, niscaya dianggap orang lain sebagai kegiatan politik juga. Walikota tidak pernah berhubungan langsung dengan anggota DPRD dalam proses awal perumusan anggaran, tetapi bukan berarti dia tidak mengetahui perkembangannya. Kepala SKPD selalu berkonsultasi kepada Walikota, dan Walikota selalu memberikan pengarahan dimana perlu. Dengan kata lain, komunikasi politik dalam rangka perumusan anggaran itu berlangsung secara tidak langsung antara Walikota dengan DPRD.

Rangkaian kegiatan penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja di lingkungan pemerintah daerah untuk RAPBD Kota Banjarbaru Tahun 2019 dimulai pada tanggal 1 Agustus 2018 yakni membahas tentang Pembuatan dokumen usulan anggaran yang melibatkan SKPD-

SKPD pemerintah Kota Banjarbaru hingga Rapat paripurna pengesahan RAPBD menjadi APBD yang melibatkan Walikota Banjarbaru dengan Ketua DPRD Kota Banjarbaru beserta seluruh Anggota DPRD Kota Banjarbaru pada tanggal 7 Desember 2018. Dalam prosesnya sendiri yang sudah sesuai regulasi, anggaran pada entitas pemerintah disusun dengan menggunakan pendekatan kinerja. Proses penyusunan anggaran secara teknis harus memerhatikan kesinambungan antara proses perencanaan dan penganggaran. Perhatian terhadap dokumen perencanaan dimaksudkan untuk menjamin adanya sinkronisasi dan konsistensi sejak proses perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengendalian, serta evaluasi pelaksanaan anggaran.

Dengan kondisi seperti itu, maka akhirnya proses perumusan RAPBD cenderung berlarut-larut, kurang efektif, dan tidak sesuai dengan substansinya. Dalam beberapa rapat, penyelenggaraan bisa sampai dini hari. Padahal pembahasan yang dilakukan oleh anggota dewan itu seringkali tidak mendasar. Sebagai akibatnya adalah rapat anggaran terlampaui dari tenggat waktu yang direncanakan. Semula direncanakan rapat-rapat perumusan anggaran dapat diselesaikan pada tanggal 24 Oktober 2018, tetapi kemudian hal itu mundur sampai tanggal 10 November 2018. Pada gilirannya, tanggal rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh Walikota pun terpaksa dijadwal ulang menjadi tanggal 14 November 2018.

Dalam kegiatan komunikasi politik yang dilakukannya sebagai Kepala Daerah, Walikota Banjarbaru menyadari hal tersebut. Setiap kegiatan formal,

walaupun tidak diniatkan sebagai kegiatan politik, dianggap orang lain sebagai kegiatan politik. Oleh karena itu, Walikota terkadang mencoba membuat jarak, bahwa untuk membahas masalah anggaran, pada tahapan awal dan hal-hal yang menyangkut urusan teknis, Walikota lebih banyak menyerahkan hal itu kepada pihak SKPD terkait.

Walikota tidak pernah berhubungan langsung dengan anggota DPRD dalam proses awal perumusan anggaran, tetapi bukan berarti dia tidak mengetahui perkembangannya. Kepala SKPD selalu berkonsultasi kepada Walikota, dan Walikota selalu memberikan pengarahan dimana perlu. Dengan kata lain, komunikasi politik dalam rangka perumusan anggaran itu berlangsung secara tidak langsung antara Walikota dengan DPRD. Selama proses perumusan RAPBD, kehadiran Walikota dalam rapat anggaran hanya terjadi dua kali, yakni pada saat rapat penyampaian KUAPPAS hasil evaluasi dari provinsi dan rapat paripurna penetapan RAPBD menjadi APBD. Selebihnya Walikota hanya mewakilkannya kepada TAPD yang merupakan perwakilan SKPD

Kendati pembahasan RAPBD sebenarnya adalah tugas kedinasan dari TAPD dan unsur-unsur SKPD terkait, tetapi bukan berarti bebas dari jalur komunikasi informal yang mungkin saja dibangun oleh Walikota dan mempengaruhi arah kebijakan penentuan RAPBD. Jalur informal ini memang tidak dapat dipetakan secara faktual, tetapi hal itu dirasakan betul oleh para anggota TAPD dan unsur-unsur SKPD yang terlibat dalam proses perumusan RAPBD.

Proses Perumusan RAPBD menjadi APBD

Rapat-rapat dalam rangka merumuskan RAPBD sebenarnya adalah proses politik. Proses politik dalam penetapan RAPBD itu pada dasarnya merupakan sarana dalam mencapai tujuan pembangunan, dan rencana aksi Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu para pihak yang terlibat mestinya menyadari hal itu sebagai tanggung jawab sosial kepada publik. Akan tetapi merujuk pada proses pembahasan anggaran yang terangkum dalam risalah rapat-rapat, pembahasan anggaran nampaknya tidak menggambarkan hal yang ideal tersebut. Anggota Dewan yang vokal, cenderung tidak mengajukan argumentasi atas dasar kepentingan publik yang jelas. Ada semacam agenda terselubung, bahwa mereka sangat "vokal" lantaran didorong oleh keinginan agar di wilayah tertentu yang merupakan basis pendukungnya mendapatkan sejumlah proyek pembangunan yang dibiayai oleh APBD.

Kecenderungan menyerahkan proses perencanaan dan penganggaran kepada struktur kekuasaan, menyebabkan DPRD sebagai stakeholder utama dalam sistem kekuasaan, menerima produk dari proses tersebut tanpa merasakan ada yang salah dalam proses perencanaan dan penganggaran karena dari legislatif sendiri berfikir bahwa tugas dan wewenang legislatif adalah mengawasi proses perencanaan dan penganggaran, sehingga ide utama adalah dari pihak eksekutif. Padahal produk penganggaran (APBD) adalah amanah yang harus diwujudkan, yang sebenarnya

didasarkan atas kehendak legislatif yang bekerjasama dengan pihak eksekutif untuk mencapai sebuah konsensus. Tindakan pemerintah yang didasarkan pada anggaran juga mendapatkan pembenaran dari definisi anggaran menurut PP Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yaitu anggaran merupakan pedoman tindakan yang akan dilaksanakan pemerintah meliputi rencana pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan yang diukur dalam satuan rupiah, yang disusun menurut klasifikasi tertentu secara sistematis untuk satu periode (PSAP No.2 Par 7).

Berdasarkan peraturan pembuatan RAPBD, Pemerintah Daerah memiliki amanah untuk melaksanakan program dan kegiatannya sesuai dengan konsensus yang telah disepakati dalam rapat penyusunan APBD. Dalam praktiknya, keterlibatan anggota DPRD (pihak legislatif) dalam pembahasan anggaran tidaklah sama, karena tidak semua anggota legislatif memiliki *bargaining* untuk mempengaruhi dan memperoleh dukungan dari pihak

eksekutif. Demikian pula sebaliknya, tidak setiap orang dalam struktur pemerintah daerah memiliki kemampuan untuk mempengaruhi dan memperoleh dukungan dari anggota legislatif. Relasi kekuasaan dalam politik anggaran tidak hanya sekedar bisa dilihat pada kekuasaan secara institusional dan struktural, tetapi juga perlu melihat kekuatan-kekuatan yang mendominasi kekuasaan sesuai dengan penelitian terdahulu yang dilakukan oleh (Rosit, 2012).

Rangkaian kegiatan penyusunan anggaran dalam penganggaran kinerja di lingkungan pemerintah daerah untuk RAPBD Kota Banjarbaru Tahun 2019 dimulai pada tanggal 1 Agustus 2018 (Tabel 4). Setiap SKPD membuat dokumen usulan anggaran dengan mengacu pada pola akuntabilitas anggaran berbasis kinerja. Pada tahap berikutnya, yang dimulai pada tanggal 20 Oktober 2018, TAPD menilai kelayakan usulan anggaran yang dibuat oleh SKPD-SKPD itu, untuk diakomodir dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah versi Pemerintah Daerah.

Tabel 5. Kronologi Proses Perumusan RAPBD Tahun 2019

No	Kegiatan	Tanggal	Pihak Terlibat
1	Pembuatan dokumen usulan anggaran	1 Agustus s/d 16 September 2018	SKPD-SKPD
2	Penilaian kelayakan usulan	20 Oktober s/d 1 November 2018	TAPD
3	Pembuatan draf usulan anggaran	10 November s/d 14 November 2018	TAPD & SKPD
4	Pengiriman draf usulan anggaran ke DPRD	14 November	TAPD
5	Rapat Kerja Anggaran (Raker) usulan Kebijakan Umum Anggaran (KUA)	17 Oktober s/d 20 Oktober 2018	TAPD & Badan Anggaran DPRD
6	Rapat-rapat perumusan anggaran	20 Oktober s/d 1 November 2018	SKPD + TAPD & Badan Anggaran DPRD
7	Rapat Paripurna RAPBD	10 November 2018	DPRD, TAPD dan SKPD Terkait
8	Rapat Paripurna Jawaban Walikota tentang RAPBD	14 November 2018	DPRD dan Walikota
9	Rapat Kerja Banggar dengan Komisi-Komisi di DPRD tentang RAPBD 2017	21 November s/d 27 November 2018	TAPD, SKPD terkait dan Komisi DPRD
10	Finalisasi Anggaran	5 s/d 6 Desember 2018	TAPD dan Banggar
11	Rapat paripurna pengesahan RAPBD menjadi APBD	7 Desember 2018	DPRD dan Walikota

Sumber: Risalah RAPBD Kota Banjarbaru 2019

Dalam kaitan itu TAPD bekerja sama dengan SKPD-SKPD merumuskan kegiatan-kegiatan yang perlu dibiayai melalui APBD, dan setelah Rancangan Anggaran rampung, kemudian draf rancangan tersebut dikirim ke Sekretariat DPRD. Tahapan berikutnya adalah penentuan jadwal rapat-rapat perumusan anggaran antara pihak eksekutif (Pemda) yang merencanakan anggaran dengan pihak legislatif (DPRD) agar ditemukan

kompromi, pos anggaran mana yang perlu dikurangi dan mata anggaran mana yang perlu ditambah, sesuai dengan kebutuhan objektif pembangunan daerah.

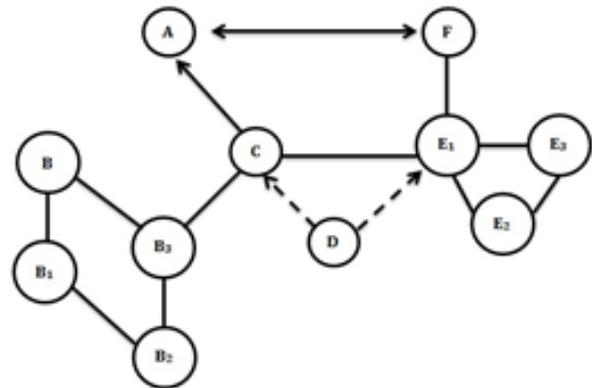
Penerapan penganggaran kinerja dilatarbelakangi oleh keinginan untuk mengelola sumber daya publik secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan Keuangan

Daerah menjelaskan beberapa hal yang harus diperhatikan dalam perencanaan anggaran, yakni: pertama, penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai, dan kedua adalah penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Adanya jalur komunikasi informal yang diduga mempengaruhi kebijakan RAPBD itu terutama apabila Walikota mencoba mengakomodir kepentingan pihak-pihak tertentu yang sulit untuk ditolaknya. Pihak-pihak tertentu itu misalnya “orang partai” yang dapat mempengaruhi opini banyak anggota dewan, atau seseorang yang pernah menjadi tim sukses ketika Pilkada. Walikota tentu saja menyatakan bahwa dia tidak ada urusan dengan pihak-pihak yang berperan di belakang layar tersebut, tetapi dari perbincangan peneliti dengan para narasumber tertentu yang terlibat dalam penelitian ini, hal itu secara implisit diakui cukup berpengaruh terhadap dinamika pembahasan RAPBD yang terjadi di DPRD. Berikut adalah gambaran jaringan komunikasi secara formal dan informal

yang terjadi dalam perumusan RAPBD Kota Banjarbaru tahun 2019.

Gambar 1. Jaringan Komunikasi Formal yang Terjadi

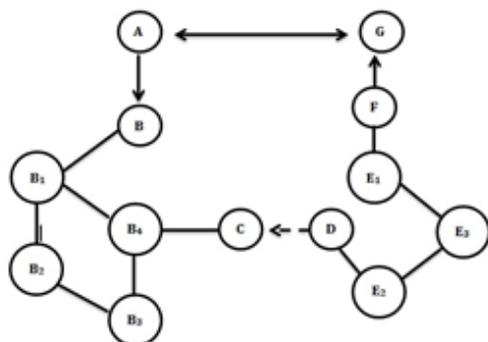


**Keterangan:**

- A** : Walikota
- F** : Ketua DPRD
- B** : SKPD
- B<sub>1</sub>, B<sub>2</sub>, B<sub>3</sub>** : Staf SKPD
- C** : Tim TAPD
- D** : Oknum Dibelakang Layar
- E<sub>1</sub>, E<sub>2</sub>, E<sub>3</sub>** : Anggota DPRD

Sumber: Olahan Peneliti

Gambar 2. Jaringan Komunikasi Informal yang Terjadi



Keterangan:

- A : Walikota Banjarbaru
- G : Ketua DPRD
- B : SKPD
- B1, B2, B3, B4 : Staf SKPD
- C : Tim TAPD
- D : Komisi dan Fraksi-fraksi di DPRD
- E1, E2, E3 : Anggota Fraksi
- F : Komisi Anggaran

Sumber: Olahan Peneliti

Sebagai ilustrasi adalah penetapan anggaran untuk pembangunan suatu bangunan prasarana sosial. SKPD terkait sudah menetapkan anggarannya dan juga lokasinya. Tetapi salah satu anggota dewan bersikeras untuk menetapkan lokasi pembangunan prasarana sosial itu berbeda dengan apa yang ditetapkan oleh pihak SKPD berdasarkan dengan kebutuhan riil di lapangan. Namun pada keadaan di lapangan bahwa lokasi yang diinginkan oleh anggota dewan tersebut berkaitan dengan lokasi lahan milik seseorang yang berpengaruh, dan akan mendapatkan keuntungan dari berpindahnya lokasi pembangunan.

Oleh karena itu, jika ada “tawar-menawar” yang terjadi dalam proses perumusan anggaran, maka yang merasa terbebani untuk menyelesaikan perkara itu adalah pihak SKPD. Negosiasi yang dilakukan oleh SKPD tidak selalu berjalan mulus. Hal itu bisa terjadi manakala anggota dewan terus *ngotot* mempertahankan aspirasi atau kepentingannya, tanpa peduli dengan argumentasi pihak SKPD terkait. Jjalar keluar terakhir adalah bentuk kompromi, hal itu sering dilakukan SKPD agar proses rapat perumusan RAPBD tidak berlarut-larut. Kompromi dimaksud bisa berupa mengurangi anggaran yang semula diprioritaskan untuk menunjang kegiatan SKPD tertentu, dan bisa pula dengan mengadakan dana yang dapat mengakomodir aspirasi anggota dewan.

Tetapi dengan adanya aktivitas “tawar-menawar” yang dilakukan selama proses penyusunan anggaran tersebut, peran Walikota akhirnya dapat dikategorikan sebagai pihak yang menyetujui proses akhir saja. Kendati demikian, peran persetujuan tersebut tetap saja menduduki peran terpenting dalam proses perumusan anggaran. Ditinjau dari perspektif jaringan komunikasi yang terbentuk, hal itu dapat diilustrasikan pada Gambar 1. Bahwa Walikota Banjarbaru tidak terlibat dalam persoalan teknis tetapi perannya sebagai Kepala Daerah yang menentukan disetujuinya RAPBD jelas tidak bisa diabaikan. Sama persis dengan peran Ketua DPRD yang dalam proses perumusan anggaran biasanya hanya terlihat dalam proses akhir, yakni pada saat rapat penetapan anggaran menjadi suatu Peraturan Daerah.

Keberhasilan Walikota Banjarbaru diduga ada kaitannya dengan pola kepemimpinan situasional yang diterapkannya sebagai pejabat publik. Pola kepemimpinan tersebut bukan hanya efektif digunakan ketika banyak aspirasi yang berbeda di kalangan masyarakat, juga menimbulkan kesan bahwa Walikota Banjarbaru itu relatif egaliter dan dikenal tidak menunjukkan eksklusifitas sebagai pejabat. Diasumsikan, karena adanya berbagai kepentingan turut serta proses pembahasan anggaran dalam rangka merumuskan RAPBD menjadi APBD, maka potensi konflik sangat mungkin terjadi di antara pihak-pihak yang terkait. Hal itu rupanya disadari betul oleh Walikota Banjarbaru. Apalagi dirinya memenangkan Pilkada dari jalur independen, artinya sama sekali tanpa dukungan partai politik yang ada perwakilannya di DPRD.

Namun sebagai Walikota terpilih dari jalur independen juga ada keuntungannya karena tidak ada "hutang budi" dengan salah satu partai politik. Walikota Banjarbaru tidak terikat untuk berhubungan partai politik manapun untuk memutuskan sesuatu kebijakan. Dia bisa menjalin hubungan baik dengan politisi dari partai politik manapun. Tentu saja hubungan baik itu terjalin dari komunikasi informal, antara lain melalui acara-acara yang bersifat kekeluargaan dan acara-acara seremonial yang sering dihadirinya sebagai Kepala Daerah. Hal itu diakui oleh beberapa narasumber yang terlibat dalam penelitian ini, bahwa kelebihan Nadjmi sebagai Walikota adalah dia bisa "merangkul" semua pihak untuk bekerja sama. Pernyataan di atas sesuai dengan yang disebutkan oleh Kaloh (2007) bahwa

kemampuan kepemimpinan dari walikota itu diperlukan dalam tiga hal, yaitu: (1) kemampuan untuk mengembangkan jaringan-jaringan kerjasama (*network*); (2) kemampuan membangun kerjasama (*teamwork*); dan (3) keinginan melakukan kerja yang berkualitas tinggi (Kaloh, 2007).

### Kesimpulan

Dari hasil penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa komunikasi politik yang dilakukan oleh Walikota Banjarbaru dalam rangka pembahasan anggaran cenderung lebih menampilkan pola komunikasi informal. Hal itu didukung oleh fakta, bahwa Walikota hanya melakukan komunikasi formal dengan anggota dewan ketika rapat paripurna pembahasan anggaran. Tidak ada pertemuan lain, kecuali dalam kesempatan lain yang maksudnya berbeda. Sehingga "tarik ulur" yang mengisi proses negosiasi dan lobi, hanya terjadi di tingkat rapat anggota dewan dengan TAPD. Sedangkan Walikota pada dasarnya hanya mengetok palu tanda setuju, walaupun selama proses lobi dan negosiasi itu sebenarnya dimonitor oleh Walikota, karena dalam praktiknya segala sesuatu selalu dilaporkan oleh pimpinan SKPD terkait. Komunikasi politik yang terjadi antara Walikota dengan anggota dewan ketika membahas mata anggaran, praktis tidak terjadi dalam pola komunikasi langsung. Selalu ada perantaranya, yakni TAPD dan pimpinan SKPD, sehingga tidak pernah terjadi 'konflik terbuka' antara Walikota dengan anggota dewan.

Adapun perihal konstelasi "pemerintahan terbelah" (*divided government*) yang merupakan konsekuensi logis dari seorang Kepala Daerah yang

terpilih dalam Pilkada melalui jalur independen, dalam penelitian tidak terbukti memberikan efek negatif. Bahkan asumsi tentang adanya gejala pemerintahan terbelah tidak terbukti, dengan tidak adanya “pengucilan” DPRD terhadap Walikota.

Studi Jaringan Komunikasi yang pemerintahan daerahnya dimenangkan oleh Partai Politik minoritas atau nonpartai politik dapat di ujicobakan di daerah lain karena otonomi daerah memungkinkan pemimpin daerah dipimpin oleh pemenang independen karena sejak tahun 2007 hingga tahun 2019 sudah tercatat 21 orang yang mendapat amanat dari rakyat untuk menjadi pemimpin di daerah pemilihan masing-masing. Penelitian selanjutnya bisa lebih mengerti budaya dari narasumber terkait agar data yang didapat lebih dalam.

#### Daftar Pustaka

- Abdullah, S. (2012a). Perilaku Oportunistik Legislatif dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya: :Bukti Empiris dari Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. *Text*.
- Abdullah, S. (2012b). Perilaku Oportunistik Legislatif dan Faktor-faktor yang Mempengaruhinya: Bukti Empiris dari Penganggaran Pemerintah Daerah di Indonesia. *Text*.
- Indrananto, C. (2012). Pemimpin Daerah Sebagai Agen (Dramaturgi Dalam Komunikasi Politik Walikota Solo Joko Widodo). *Depok: Universitas Indonesia*.
- Kaloh, J. (2007). *Mencari bentuk otonomi daerah: suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*. Rineka Cipta.
- Lee Kaid, L. (2015). Handbook Penelitian Komunikasi Politik. *Bandung: Nusa Media (Terjemahan)*.
- Littlejohn, S. W., & Foss, K. A. (2009). Teori Komunikasi, Theory of Human Communication. *Saiemba Humanika. Jakarta*.
- Prihantika, I., & Hardjosukarto, S. (2012). The causal map of the mayor’s policies on regional competitiveness. *Bisnis & Birokrasi Journal, 18*(1).
- Rosit, M. (2012). *Strategi Komunikasi Politik Dalam Pilkada (Studi Kasus Pemenangan Pasangan Kandidat Ratu Atut dan Rano Karno Pada Pilkada Banten 2011)*. Tesis. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Sarman, M. (2015). Pilkada Serentak: Quo Vadis Kedaulatan Rakyat. *Banjarmasin: Program Magister Sains Administrasi Pembangunan Universitas Lambung Mangkurat*.
- Sarman, M. (2019). Political Banality in Indonesia Post-New Order. *J. Pol. & L., 12*, 64.
- Yuniarti, L. (2015). *Konstruksi Pemberitaan “Konflik Basuki Tjahaja Purnama (Gubernur DKI Jakarta) dan DPRD” di Media Online (Analisis Framing Pada Kompas. Com Dan Viva. co. id Edisi 28 Februari-5 Maret 2015)*. University of Muhammadiyah Malang.