

**DAYA DUKUNG KOMUNIKASI POLITIK ANTAR FRAKSI
DALAM PENCAPAIAN EFEKTIVITAS DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DAERAH**

Oleh :
Novy Purnama N*)

Abstraksi

Komunikasi politik merupakan proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah. Fungsi komunikasi politik yang berada pada struktur pemerintah berisikan informasi yang menyangkut kepada seluruh kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Komunikasi politik menjadi hal penting dalam internal partai politik mengingat hal ini dapat menjembatani perbedaan-perbedaan kebijakan politik tiap-tiap partai politik yang direpresentasikan melalui fraksi-fraksinya.

Kata kunci : komunikasi politik, fungsi komunikasi, efektifitas.

Komunikasi Politik

Secara sederhana, komunikasi politik diartikan oleh Iskandar (2005:120) sebagai penyampaian informasi mengenai politik, baik dari pemerintah kepada rakyat maupun sebaliknya. Dengan demikian komunikasi politik merupakan fungsi dari partai politik yakni menyampaikan secara sekaligus aspirasi rakyat serta kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

Sejalan dengan pendapat di atas, Surbakti (1999:119) menyatakan bahwa komunikasi politik adalah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah. Apabila dikaitkan dengan fungsi-fungsi partai politik, maka partai politik berfungsi sebagai komunikator politik yang tidak hanya menyampaikan segala keputusan dan penjelasan pemerintah kepada masyarakat, tetapi juga menyampaikan aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat kepada pemerintah.

Kedua pendapat di atas sejalan dengan pendapat Almond dan Powell (dalam Arifin, 2003:9) yang menempatkan komunikasi politik sebagai suatu fungsi politik, bersama-sama dengan fungsi artikulasi, agregasi, sosialisasi dan rekrutmen yang terdapat dalam suatu sistem politik. Komunikasi politik merupakan prasyarat yang diperlukan bagi berlangsungnya fungsi-fungsi yang lain. Sedangkan Galnoor (dalam Arifin, 2003:9) menyatakan bahwa komunikasi politik merupakan infrastruktur politik, yaitu suatu kombinasi dari berbagai interaksi sosial dimana informasi yang berkaitan dengan usaha bersama dan hubungan kekuasaan masuk ke dalam peredaran.

Menurut Maswadi Rauf (dalam Harun dan Sumarno, 2006:2-3) komunikasi politik dapat dilihat dari dua dimensi, yaitu komunikasi politik sebagai sebuah kegiatan politik dan sebagai kegiatan ilmiah. Komunikasi sebagai kegiatan politik merupakan penyampaian pesan-pesan yang bercirikan politik oleh aktor-aktor politik kepada pihak lain. Kegiatan ini

bersifat empirik karena dilakukan secara nyata dalam kehidupan sosial. Sedangkan sebagai kegiatan ilmiah, maka komunikasi politik adalah salah satu kegiatan politik dalam sistem politik.

Pengertian lain mengenai komunikasi politik dikemukakan oleh Astri S. Soesanto (dalam Harun dan Sumarno, 2006:4) yang menyatakan bahwa komunikasi politik adalah komunikasi yang diarahkan kepada pencapaian suatu pengaruh sedemikian rupa, sehingga masalah yang dibahas oleh jenis kegiatan komunikasi ini dapat mengikat semua warganya melalui suatu sanksi yang ditentukan bersama oleh lembaga-lembaga politik.

Adapun Harun dan Sumarno (2006:5) mengemukakan pendapatnya bahwa, komunikasi politik adalah suatu proses dan kegiatan-kegiatan membentuk sikap dan perilaku politik yang terintegrasi ke dalam suatu sistem politik dengan menggunakan simbol-simbol yang berarti.

Menurut Sumarno (1993:28) fungsi komunikasi politik dapat dibedakan menjadi dua kelompok. *Pertama*, fungsi komunikasi politik yang berada pada struktur pemerintah (suprastruktur politik) atau disebut pula dengan istilah *the governmental political sphere*, berisikan informasi yang menyangkut kepada seluruh kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Isi komunikasi ditujukan kepada upaya untuk mewujudkan loyalitas dan integritas nasional untuk mencapai tujuan negara yang lebih luas. *Kedua*, fungsi yang berada pada struktur masyarakat (infrastruktur politik) yang disebut pula dengan istilah *the socio political sphere*, yaitu sebagai agregasi kepentingan dan artikulasi

kepentingan, dimana kedua fungsi tersebut sebagai proses komunikasi yang berlangsung di antara kelompok asosiasi dan proses penyampaian atau penyaluran isi komunikasi terhadap pemerintah dari hasil agregasi dan artikulasi tersebut.

Berdasarkan kedua fungsi komunikasi politik di atas, maka dapat dikatakan bahwa fungsi komunikasi politik pada hakekatnya sebagai jembatan penghubung antara suprastruktur dan infrastruktur yang bersifat interdependensi dalam ruang lingkup negara. Komunikasi ini bersifat timbal balik atau dalam pengertian lain saling merespons sehingga mencapai saling pengertian dan diorientasikan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat.

Sumarno (1993:3) mengajukan formulasi komunikasi politik sebagai suatu proses, prosedur dan kegiatan membentuk sikap dan perilaku politik yang terintegrasi dalam suatu sistem politik. Menurutnya, komunikasi politik menyangkut tiga hal, yaitu komunikator, pesan dan sistem komunikasi. Komunikator di sini adalah komunikator politik, pesan yang dikomunikasikan adalah pesan yang bermuatan politik (menyangkut kekuasaan dan negara), dan sistem komunikasi terintegrasi dalam sistem politik.

Komunikasi politik dalam kaitannya dengan partai politik menurut Budiarjo (1999:200) merupakan sarana yang digunakan oleh partai politik dalam menjalankan salah satu fungsinya untuk menegakkan demokrasi. Dalam tatanan komunikasi, kedudukan partai politik merupakan jembatan arus komunikasi dari atas ke bawah dan dari

bawah ke atas, di antara mereka yang memerintah (*the rulers*) dan mereka yang diperintah (*the ruled*).

Berdasarkan tinjauan tentang komunikasi politik di atas, maka konsep komunikasi politik antarfraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) meliputi tiga dimensi komunikasi sebagaimana dikemukakan oleh Sumarno (1993:3), yaitu:

1. Komunikator, merupakan orang atau sekelompok orang yang melakukan komunikasi politik. Dalam hal ini, komunikator merupakan anggota dewan sebagai individu dan sebagai kesatuan fraksi.
2. Pesan, merupakan hal-hal yang bermuatan politik (menyangkut kekuasaan dan negara), yang dikomunikasikan oleh fraksi-fraksi di DPRD. Pesan yang dikomunikasikan biasanya berupa pesan-pesan politik dan aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui fraksi.
3. Sistem komunikasi, merupakan jaringan komunikasi yang terintegrasi dalam sistem politik. Komunikasi politik yang terjadi di DPRD dapat berupa komunikasi tatap muka (rapat fraksi) dan komunikasi interpersonal (lobi politik) antar sesama anggota dewan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari fraksi.

Komunikasi Politik antarFraksi dalam Tubuh DPRD

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) beranggotakan wakil-wakil rakyat yang merepresentasikan kekuatan partai politik (di daerah). Artinya, anggota DPRD adalah individu yang ditunjuk oleh partai politik untuk duduk

dalam keanggotaan legislatif dimana proses pemilihannya dilakukan langsung oleh rakyat melalui mekanisme Pemilihan Umum (Pemilu). Representasi partai politik dalam struktur DPRD terlihat dari fraksi-fraksi yang ada. Dengan demikian, segala tindakan anggota dewan yang tergabung dalam fraksi-fraksi di DPRD tidak terlepas dari pengaruh kebijakan masing-masing partai politik, termasuk dalam hal komunikasi politik di internal tubuh DPRD.

Komunikasi politik yang berlangsung di DPRD tidak lain adalah komunikasi antara fraksi yang satu dengan fraksi lainnya serta antara fraksi dengan masyarakat umum (publik). Komunikasi politik yang dilakukan oleh fraksi dengan publik merupakan media penyampaian aspirasi bagi masyarakat sekaligus wahana bagi anggota dewan untuk menjaring dan mengumpulkan aspirasi. Adapun komunikasi antarfraksi lebih ditujukan sebagai lobi politik serta kerjasama di antara anggota dewan, yang tentunya tidak lepas dari kepentingan-kepentingan masing-masing partai politik.

Komunikasi politik antarfraksi sebagai bentuk kerjasama antara pihak-pihak dalam struktur DPRD juga tidak terlepas dari kualitas anggota dewan. Apabila anggota dewan merupakan individu-individu yang berkualitas, baik secara mental maupun intelektual, maka dapat diharapkan bahwa kerjasama yang berlangsung adalah kerjasama yang produktif. Adanya kerjasama yang harmonis antarfraksi akan menentukan efektivitas kerja DPRD. Semakin baik komunikasi politik yang berlangsung, maka tugas dan fungsi yang diemban oleh DPRD akan semakin efektif terlaksana.

Menurut Winarno (2008:95) jika dibandingkan dengan masa Orde Baru keanggotaan lembaga-lembaga legislatif telah banyak mengalami perubahan, terutama berkenaan dengan representasi partai politik, tetapi dalam kenyataannya belum mampu bekerja secara maksimal. Banyak pengamat menyatakan bahwa anggota legislatif cenderung mendahulukan kepentingan pribadi dan partai politik yang diwakilinya daripada memperjuangkan kepentingan rakyat dan kepentingan nasional dalam pengertian yang luas.

Lembaga legislatif era Orde Baru sering dianggap sebagai lembaga yang lemah ketika berhadapan dengan kekuasaan eksekutif. Sementara pada masa reformasi, lembaga ini telah dianggap terlalu kuat, tetapi tidak responsif. Kurangnya tradisi oposisi dalam sistem politik Indonesia juga telah membuat badan legislatif menjadi institusi yang kurang kritis dalam melaksanakan fungsinya untuk mengawasi eksekutif. Kurang memadainya sumber daya manusia yang ada juga membuat badan legislatif kurang mempunyai inisiatif untuk merancang undang-undang berdasarkan kepentingan masyarakat. Sebaliknya, mereka lebih banyak menunggu inisiatif yang berasal dari pemerintah.

Kenyataan di atas menandakan rendahnya efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi DPRD sebagai badan legislatif di daerah. Misalnya dalam hal pembuatan Peraturan Daerah atau Perda yang merupakan fungsi legislasi DPRD. Beberapa kasus menunjukkan bahwa rancangan peraturan daerah (Raperda) lebih sering merupakan usulan murni dari pemerintah daerah (Pemda) bukan dari anggota DPRD. Bahkan ada kecenderungan bahwa jejak DPRD sebagai

'tukang stempel' sebagaimana di masa Orde Baru masih terbawa hingga kini. Kondisi lain yang tampak menggejala adalah ditemukannya indikasi bahwa di dalam tubuh DPRD sendiri terjadi persaingan internal antarfraksi. Perilaku ini sekaligus menunjukkan kurang adanya komunikasi politik antarfraksi sebagai salah satu sarana agar DPRD dapat menjalankan fungsinya dengan baik.

Komunikasi politik antar fraksi merupakan sarana yang penting guna membangun keanggotaan DPRD sebagai satu kesatuan. Soliditas lembaga ini akan memberikan jalan bagi para anggota dewan untuk memiliki inisiatif membuat dan mengajukan Rancangan Perda yang merepresentasikan aspirasi serta kebutuhan masyarakat daerah setempat. Namun, komunikasi politik antar fraksi tidak akan berlangsung atau bahkan tersumbat sama sekali manakala tidak ada dukungan dari partai politik yang menempatkan kadernya dalam keanggotaan DPRD serta kualitas anggota dewan itu sendiri.

Dukungan politik dari partai dapat merupakan kebijakan-kebijakan politik yang disesuaikan dengan dinamika daerah. Namun, sayangnya kebijakan politik partai-partai politik di Indonesia umumnya masih bersifat sentralistik, dimana setiap keputusan internal partai diambil dan ditetapkan oleh Dewan Pimpinan Pusat (DPP). Adapun Dewan Pimpinan Cabang (DPC) partai politik di tingkat Kabupaten/Kota hanya mengikuti apa yang diputuskan oleh pusat.

Menurut Budiarto (dalam Winarno, 2008:98) partai politik biasanya melaksanakan empat fungsi. *Pertama*, sebagai sarana komunikasi bagi aspirasi yang berkembang

di masyarakat. partai politik harus responsif terhadap tuntutan-tuntutan masyarakat untuk kemudian disalurkan kepada sistem politik melalui agregasi kepentingan. *Kedua*, sebagai sarana sosialisasi politik dimana partai politik merupakan kelompok yang terorganisasi yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai dan cita-cita yang sama. *Ketiga*, sarana rekrutmen politik. Tujuan setiap partai politik adalah meraih kekuasaan. Untuk itu perlu dilakukan rekrutmen terhadap pemimpin-pemimpin politik yang mampu menopang kekuasaan yang mereka raih. *Keempat*, sebagai sarana pengatur konflik, dimana partai politik berperan menjembatani berbagai konflik kepentingan yang ada dalam masyarakat untuk selanjutnya disalurkan dalam sistem politik.

Ditemukan suatu kenyataan bahwa partai-partai politik di Indonesia telah mengabaikan agregasi politik sebagai salah satu fungsi dasar partai politik, yaitu berupaya mengumpulkan masukan dari masyarakat untuk menjadi sebuah kebijakan politik. Akibat dari hal tersebut adalah apa yang diinginkan, oleh masyarakat umumnya dan kader partai khususnya, hampir tidak pernah bisa diwujudkan dalam kebijakan politik yang dikelola partai di DPRD.

Maka jelaslah bahwa tidak optimalnya pelaksanaan fungsi DPRD patut diduga sebagai akibat dari tersumbatnya komunikasi politik antarfraksi. Komunikasi politik menjadi hal penting dalam internal DPRD mengingat hal ini dapat menjembatani perbedaan-perbedaan kebijakan politik tiap-tiap partai politik yang direpresentasikan melalui fraksi-fraksi. Di sisi lain, komunikasi politik antarfraksi dapat berlangsung

bila ada dukungan kualitas anggota dewan sesuai arah kebijakan politik partai politik yang diwakilinya.

Kenyataannya, ada anggota DPRD belum memenuhi kriteria anggota dewan yang berkualitas yakni memiliki kinerja, kapabilitas dan profesionalisme yang tinggi. Selain itu, kebijakan politik partai politik yang diwakili oleh anggota dewan cenderung bersifat sentralistik. Pada gilirannya, fraksi-fraksi di DPRD seperti berjalan sendiri-sendiri sehingga tidak pernah tercapai kesepakatan politik sebagai hasil dari adanya komunikasi politik antarfraksi.

Salah satu aktivitas yang anggota dewan adalah melakukan komunikasi politik, baik berupa komunikasi dengan masyarakat yang menjadi pemilih sekaligus diwakilinya, komunikasi dengan sesama anggota dewan dalam lingkup internal fraksi, maupun komunikasi dengan fraksi lain. Komunikasi politik yang dilakukan oleh anggota dewan tersebut merupakan salah satu bentuk upaya penggalangan dan penyaluran aspirasi masyarakat.

Menurut Winarno (2008:98) salah satu fungsi partai politik yang merupakan komponen dari struktur politik informal adalah sebagai sarana penyalur aspirasi yang berkembang di masyarakat. Partai politik harus responsif terhadap tuntutan-tuntutan masyarakat untuk kemudian disalurkan kepada sistem politik melalui agregasi dan artikulasi kepentingan. Adapun dalam konteks struktur politik formal, partai politik menjelma menjadi fraksi di lembaga legislatif. Dengan demikian, dalam konteks lembaga legislatif di daerah yakni DPRD, fraksi menjadi penampung sekaligus penyalur aspirasi masyarakat. Fraksi memiliki kewajiban

melakukan komunikasi politik, baik dengan fraksi lain di DPRD sebagai sesama bagian dari sistem politik maupun dengan masyarakat sebagai unsur sistem sosial. Hal ini sejalan dengan definisi komunikasi politik sebagaimana dikemukakan oleh Rush dan Althoff (1997:24) bahwa komunikasi politik adalah proses di mana informasi politik yang relevan diteruskan dari suatu bagian sistem politik kepada bagian lainnya, dan di antara sistem-sistem sosial dengan sistem-sistem politik.

DPRD, yang di dalamnya terdapat fraksi-fraksi, merupakan salah satu bagian dari struktur politik formal dalam sistem politik Indonesia. DPRD mempunyai kedudukan sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah serta sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedudukan tersebut menempatkan DPRD sebagai lembaga yang menyuarkan kehendak masyarakat daerah. Dalam hal ini DPRD harus dapat menampung, mengumpulkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta memperjuangkan kepentingan-kepentingan daerah terutama yang menyangkut kepentingan masyarakat daerah. Adapun berkenaan dengan kedudukannya sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah, maka DPRD harus dapat menjadi mitra kerja pemerintah daerah.

*** Penulis adalah Dosen Fakultas Ekonomi dan Ilmu Sosial
Universitas Sultan Fatah Demak**

Daftar Pustaka

- Arifin, Anwar, 2003, Komunikasi Politik: Paradigma-Teori-Aplikasi-Strategi Komunikasi Politik Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta.
- Budiarjo, Miriam, 1999, Demokrasi di Indonesia, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Harun, Rochajat dan Sumarno, 2006, Komunikasi Politik sebagai Suatu Pengantar, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Iskandar, Jusman, 2003, 2005, Manajemen Publik, Penerbit Puspaga, Bandung.
- Rush dan Althoff, 1997, Pengantar Sosial Politik, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Sumarno AP., 1993, Dimensi-dimensi Komunikasi Politik, Citraaditya Bakti, Bandung.
- Surbakti, Ramlan, 1999, Memahami Ilmu Politik, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Winarno, Budi, 2008, Sistem Politik Indonesia Era Reformasi, Medpress, Yogyakarta.