

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara konseptual memegang tiga peran yang penting. Diantaranya yang pertama, sebagai agen perumus agenda bagi masyarakat yang diwakilinya. Kedua, DPRD berperan sebagai lembaga yang mengemban misi pengelolaan konflik dalam masyarakat. Ketiga, DPRD adalah pengemban peran integratif dalam masyarakatnya. Peran perwakilan rakyat yang diemban oleh DPRD bisa dimaknai sebagai peran keperantaraan, dimana DPRD tidak hanya menjembatani antara pemerintah eksekutif dengan masyarakat namun juga bisa menjembatani ketegangan berbagai segmen dalam masyarakat yang saling memperjuangkan kepentingannya.¹

Kewajiban anggota DPRD juga diatur dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 45 adalah :

“Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. DPRD mewakili kepentingan masyarakat dan pembuat kebijakan. Setiap produk peraturan yang dibuat oleh DPRD harus mewakili semua aspirasi masyarakat dan kepentingan yang berkembang dalam masyarakat. DPRD sebagai lembaga legislatif mampu menyadaripentingadanya keterwakilan kepentingan masyarakat dalam setiap perumusan kebijakan dan menjaga kepercayaan yang diberikan oleh rakyat sebagai pemangku kepentingan karena masyarakat mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam setiap perumusan kebijakan yang menyangkut kelangsungan hidup mereka dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”.

¹Purwo Santoso. *Optimalisasi Fungsi DPRD : Penetapan Agenda dan Pengembangan Kemitraan*. Worksop DPRD Kabupaten Lombok Tengah. Diselenggarakan di Yogyakarta pada tanggal 9-10 Oktober Tahun 2010. <http://www.geocities.com/aripsda/makalah.optimalisasi.htm>. Diakses tanggal 1 Februari 2014 pukul 22.34 WIB

Dalam menyelenggarakan otonomi daerah harus menjamin adanya hubungan yang serasi antar masyarakat, Pemerintah Daerah, dan DPRD. Kinerja penyelenggara otonomi daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat luas². Salah satunya yaitu membuat kebijakan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui komunikasi politik antara Pemerintah Daerah, DPRD, dan masyarakat. Menurut Kantaprawira (1996 : 61), bahwa hanya melalui komunikasi politik dapat dipertemukan, karena pada hakikatnya segala pikiran itu harus ada yang menyampaikannya, melalui pesan dan akhirnya ada yang menanggapi.

DPRD memiliki kewenangan untuk ikut serta terhadap setiap kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkan oleh pemerintah, karena setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah nantinya akan berpengaruh terhadap kehidupan orang banyak. Menurut Thomas Dye sebagaimana yang dikutip dari Subarsono, kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is what ever government choose to do or not to do*). Kebijakan publik juga dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang pendidikan politik, ekonomi, pertanian, dan industri, pertahanan, dan sebagainya.³ Tujuan utama pembuatan suatu kebijakan publik oleh

² Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta: Rajawali. 2005. Hlm 27

³ Menurut Dye seperti yang dikutip oleh Subarsono, 1981, ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah menglokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat, maka kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup di masyarakat.

pemerintah adalah untuk mensejahterakan, memenuhi dan menjaga kebutuhan masyarakat. Namun, pada kenyataannya, kebijakan publik yang seharusnya merupakan alat untuk melayani masyarakat malah lebih berpihak pada kekuasaan (negara). Maka tidak heran fenomena yang sering terjadi adalah masih banyak kebijakan pemerintah yang tetap di paksakan pemberlakuannya, meskipun saat ini telah terdapat ruang perubahan dalam kebijakan publik.

Dalam melaksanakan suatu kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah kota dalam rangka mengembangkan dan memajukan kota, tidak jarang mendapat perlawanan dari sekelompok masyarakat tertentu, karena mereka merasa dirugikan atas kebijakan yang telah dikeluarkan. Saat ini salah satu kebijakan yang menimbulkan kontroversi adalah mengenai kebijakan Pemko Padang dalam program penanggulangan bencana alam untuk melakukan rekonstruksi pasar inpres I, II, III, dan IV pasca gempa di kota Padang tahun 2009. Hal ini dapat dilihat melalui media elektronik dan media massa⁴.

Gempa bumi dahsyat yang terjadi pada tahun 2009 di Kota Padang telah merobohkan seluruh bangunan pasar Inpres I, dan mengakibatkan bangunan pasar inpres I, II, III, dan IV rusak berat. Dengan runtuh dan rusaknya bangunan pasar inpres ini maka perekonomian masyarakat Kota Padang menjadi lumpuh. Sehingga

Subarsono.AG. 2009. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hlm 2-3

⁴Yonda Sisko. *Pedagang Korban Gempa Tolak Pembongkaran Pasar Raya*. detikNews.27 Juni 2011. <http://news.detik.com/read/2011/06/27/1669967/10>.

Bambang Sulistyono. *Pedagang Datangi DPRD Terkait Dana Kelanjutan Pembangunan Pasar Inpres*. Harian Singgalang. <http://hariansinggalang.co.id/pedagang/datangi/dprd/>

sebagian masyarakat yang bermata pencaharian sebagai pedagang kehilangan tempat berdagang mereka.⁵

Menyadari bahwa pasar inpres merupakan pusat pemenuhan kebutuhan harian sebagian masyarakat Kota Padang dan sekaligus salah satu urat nadi perekonomian kota, Pemerintah Kota Padang mengupayakan agar pasar inpres I, II, III, dan IV segera dibangun kembali. Maka dari itu berdasarkan Undang-Undang No.24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana⁶, Pemko Padang membuat kebijakan rehabilitasi pasar inpres pasca gempa di Kota Padang dengan mengeluarkan Surat Keputusan Walikota Nomor 967.A Tahun 2009 tentang Penghapusan Bangunan Gedung Pasar Inpres I-IV dan Terminal Regional Bingkuang (TRB) Milik Pemerintah Kota Padang. Hal ini sejalan dengan keputusan DPRD nomor 189.05/DPRD-PDG/2010 tentang Pemberian Rekomendasi Atas Relokasi Pasar, Terminal, Dan Bantuan Gempa Tahun 2007 tanggal 11 Februari 2010 yang merekomendasikan untuk segera dilakukan pembangunan kembali pasar inpres I, II, III, dan IV dengan menggunakan dana APBN/APBD⁷.

Pasar inpres II, III, dan IV yang semula menurut pedagang hanya perlu direhabilitasi namun Pemerintah Kota Padang menyatakan bangunan ini harus

⁵Bahan Ekspose Dinas Pasar Raya Padang Tahun 2011 Tentang *Kronologis Pembangunan Kembali Pasar Inpres I, II, III, dan IV*. Hlm 1. Arsip diperoleh dari Dinas Pasar Kota Padang.

⁶Undang-undang No.24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Undang-undang ini dimaksudkan untuk mengatur penanganan tiga jenis bencana yaitu bencana alam, bencana teknologi, dan bencana social. Undang-Undang penanggulangan Bencana yang di undangkan pada 26 April 2007 dibuat dengan harapan dapat mengatasi kelemahan koordinasi antar sektor serta menyediakan landasan hukum yang kuat dalam penanggulangan masalah bencana, disamping itu dengan adanya UU ini makan penyelenggaraan penanggulangan bencana yang sistematis, tepat, dan terkoordinasi bisa terwujud. Tahapan penanggulangan bencana dalam UU penanggulangan bencana meliputi saat pra bencana, saat bencana, dan pasca bencana.

⁷Bahan Ekspose Dinas Pasar Raya Padang, *Pemerintah Kota Padang tentang Pembangunan Kembali Pasar Inpres I, II, III, dan IV*, hlm 1. Arsip diperoleh dari Dinas Pasar Kota Padang

direkonstruksi. Dengan adanya pernyataan dari pemerintah kota, pedagang yang semula menghuni bangunan pasar inpres II, III, dan IV meradang. Pedagang meminta pemko untuk melakukan perbaikan saja, karena yang di butuhkan hanya perbaikan drainase, bantuan modal, dan keringanan pengembalian hutang pada bank⁸. Selain itu, dimata pedagang, bangunan pasar inpres lantai 1 dan inpres III secara fisik hanya butuh rehabilitasi ndengan alasan berdasarkan penelitian GAPEKSINDO, gedung mereka masih layak huni⁹.

Tuntutan atau aspirasi para pedagang yang menjadi korban kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi Pertama, meminta melakukan rehabilitasi rekonstruksi berdasarkan kondisi aktual di lapangan berdasarkan analisa kerusakan/kerugian gempa. Kedua, meminta melibatkan pedagang dalam perencanaan sehingga kegiatan rehabilitasi rekonstruksi benar-benar sesuai dengan kebutuhan riil pedagang dan budaya masyarakat dalam melakukan aktifitas pedagang.¹⁰

Kebijakan pembangunan pasar inpres II, III, dan IV menimbulkan kontroversi antara Pemko dengan pedagang. Aspirasi-aspirasi pedagang tidak di tanggapi oleh Pemko, dan Pemko tetap menjalankan kebijakan tersebut. Sehingga terjadi perlawanan pedagang dengan Pemko. Maka pedagang meminta DPRD untuk menyelesaikan permasalahan ini.

Salah satu cara DPRD untuk menyelesaikan permasalahan dan aspirasi pedagang adalah melalui komunikasi antar keduanya. Parlemen tidak harus diartikan

⁸ Yonda Sisko. *Pedagang Korban Gempa Tolak Pembongkaran Pasar Raya*. detikNews. 27 Juni 2011 <http://news.detik.com/read/2011/06/27/1669967/10>

⁹ PBHI Sumbar. *Polemik Rehabilitasi & Rekonstruksi Pasar Raya Padang Pasca 30 September 2009*. <http://pbhisumbar.blogspot.com>

¹⁰ PBHI SUMBAR. *Kronologis konflik pasar raya*. pbhisumbar.blogspot.com/2011/09/kronologis-konflik-pasar-roya.html.

sebagai badan pembuat undang-undang tapi juga sebagai media komunikasi antara masyarakat dan pemerintah¹¹. Melakukan komunikasi politik dengan masyarakat adalah hal wajib yang tak bisa dielakkan oleh wakil rakyat. Rakyat berhak menyampaikan apa yang diinginkannya kepada wakil rakyat untuk diperjuangkan dalam sebuah kebijakan atau menentang sebuah kebijakan karena dianggap merugikan masyarakat.

Sebagaimana wawancara yang dilakukan peneliti kepada Bapak Fauzi Sekretariat DPRD¹² mengatakan bahwa komunikasi antara DPRD Kota Padang dengan pedagang berjalan baik dan aspirasi pedagang diterima oleh anggota DPRD kota Padang dengan adanya pertemuan antara ketua-ketua Pasar Inpres dan perwakilan pedagang Pasar Raya Padang diantaranya PBHI dan FWK.

DPRD adalah sebuah lembaga yang mempresentasikan rakyat di daerah, sehingga pada hakekatnya suatu putusan atau kebijakan yang dilakukan DPRD tentu mencerminkan kepentingan rakyat. Akan tetapi dalam kenyataan di lapangan bahwa DPRD belum optimal dalam memperjuangkan aspirasi atau kepentingan masyarakat.

Seperti halnya yang diungkapkan oleh pihak pedagang dan PBHI bahwa komunikasi belum berjalan optimal dalam memperjuangkan aspirasi pedagang. Wawancara yang peneliti lakukan dengan Bapak Amran¹³ Ketua Pasar Inpres II Pasar Raya Padang, beliau mengatakan bahwa DPRD masih lengah dalam

¹¹Bambang Cipto, *Dewan Perwakilan Rakyat Era Pemerintahan Modern Industrial*, Jakarta: Rajawali Press, 1995, hlm 10

¹²Wawancara dengan Bapak Fauzi Sekretariat DPRD Bagian Risalah pada tanggal 4 Juni 2014 pukul 11.30 WIB. Ruang Sekretariat Kantor DPRD kota Padang.

¹³Wawancara dengan Bapak Amran Ketua Pasar Inpres II pada tanggal 28 February 2014 pukul 14.00 WIB di Pasar Inpres II.

melakukan komunikasi dan koordinasi aspirasi pedagang, serta koordinasi antara pedagang dengan Pemko, sehingga DPRD dinilai tidak tepat sasaran. Selanjutnya, wawancara yang peneliti lakukan dengan Bapak Yoni¹⁴, Kordip Pendidikan dan Pengorganisasian PBHI Sumbar, mengatakan bahwa komunikasi politik antara pihak pedagang dengan DPRD Kota Padang berjalan namun masih adanya permasalahan seperti tarik-menarik kepentingan, pro-kontra kebijakan, serta implementasi komunikasi yang tidak berwujud nyata.

Dari wawancara yang dilakukan kepada pedagang dan Sekretariat DPRD oleh peneliti tampak bahwa adanya permasalahan komunikasi yang tidak jelas antara pedagang dengan anggota DPRD Kota Padang.

Selanjutnya dari pihak intern DPRD Kota Padang, adanya perbedaan pendapat/pandangan dari anggota DPRD Kota Padang terkait pembongkaran Pasar Inpres II, III, dan IV. Masrul, Wakil Ketua DPRD Padang berpendapat bahwa pembongkaran pasar inpres harus segera dilakukan kaerena kajian akademisi sudah menyatakan bahwa pasar inpres II, III, dan IV tidak layak, sedangkan Muharlion dari fraksi PKS yang juga anggota komisi II DPRD Padang mengatakan terkait pemaksaan pembongkaran gedung Inpres oleh Walikota, maka Walikota Padang harus mendudukan dulu persoalan ini karena Walikota belum mengetahui keinginan pedagang dan sebaliknya.¹⁵

¹⁴Wawancara dengan Bapak Yoni Kordip Pendidikan dan Pengorganiasian PBHI SUMBAR. Pada tanggal 25 Agustus 2014 pukul 10.30 WIB. Kantor PBHI SUMBAR.

¹⁵Haluan. *Pemko Harus Kedepankan Komunikasi*. 07 September 2011. <http://www.haluankepri.com/andalas/16912-pemko-harus-kedepankan-komunikasi.html>

Perbedaan pendapat mengenai pembongkaran pasar inpres ini juga terjadi di fraksi Demokrat. Anggota Dewan yang sama-sama dari partai Demokrat Ketua DPRD kota Padang Zulherman dan Ketua Komisi II DPRD Kota Padang Surya Jufri Bitel. Zulherman mengatakan bahwa prmbongkaran harus segera dilakukan karena terpaksa harus menggunakan tenaga kepolisian karena pedagang tidak mendukung pembongkaran gedung ini. Sedangkan Surya Jufir Bitel mengatakan kebijakan pemerintah Kota Padang untuk membangun kembali Pasar raya padang harus didukung seluruh elemen masyarakat dan jangan sampai pemko mengedepankan arogansinya.¹⁶

Perbedaan pandangan dari fraksi anggota DPRD Kota Padang jelas tidak menemui jalan keluar bagaimana seharusnya kinerja anggota DPRD dapat menyelesaikan permasalahan Pasar Inpres ini. Peneliti melihat komunikasi politik DPRD Kota Padang tidak berjalan dengan semestinya. Adanya perbedaan pandangan dari dalam anggota DPRD ini menjadi suatu masalah komunikasi selain dari pedagang.

B. Rumusan masalah

Seperti yang dijelaskan pada latar belakang sebelumnya terlihat bahwa Komunikasi politik yang dilakukan DPRD menurut pedagang dan PBHI kurang berjalan seperti yang diharapkan. Peneliti melihat fungsi pengawasan DPRD kota Padang dalam menangani permasalahan pembangunan Pasar Inpres Padang tidak berjalan secara *continue* sehingga komunikasi politik tidak berjalan sebagaimana

¹⁶Haluan Padang. *DPRD Kota Padang Mendua Soal Pasar*. 19 Oktober 2011. <http://sindikasi/inilah.com/read/detail/1786804/URLTEENAGE>

mestinya. DPRD sebagai lembaga perwakilan berkewajiban memenuhi aspirasi pedagang melalui keterwakilan aspirasi melalui komunikasi politik yang dilakukan antara DPRD dengan pedagang. Selain kepada pedagang, komunikasi juga perlu dilakukan DPRD antara fraksi dengan fraksi dan juga kepada pemerintah kota agar permasalahan kebijakan ini selesai dan aspirasi pedagang terpenuhi.

Dengan melihat survey awal dan pernyataan dari media massa, menimbulkan asumsi peneliti, adakah DPRD Kota Padang melakukan komunikasi politik dalam menyalurkan aspirasi pedagang berkaitan dengan pembangunan Pasar Inpres. Komunikasi politik menurut Kantaprawira¹⁷ yaitu komunikasi politik yang menghubungkan pikiran politik yang hidup dalam masyarakat baik pikiran intra golongan, intuisi, asosiasi, ataupun sector politik masyarakat dengan sektor kehidupan politik masyarakat. DPRD sebagai lembaga perwakilan masyarakat bertindak sebagai penampung aspirasi masyarakat namun aspirasi yang diberikan tidak tersalurkan sebagaimana mestinya karena panitia khusus (pansus) yang dibentuk menangani pembangunan Pasar Inpres Padang DPRD tidak bekerja.¹⁸ Akibatnya komunikasi politik antara pedagang pasar inpres tidak berjalan secara efektif.

¹⁷Sumarno AP, *Dimensi-Dimensi Komunikasi Politik*, 1989 Bandung Citra Aditya Bakti Hlm 10.

¹⁸Lihat Redaksi Posmetro. *Pansus DPRD Mati Suri*. 10 April 2013.

http://posmetropadang.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4119&itemid=34.

Diakses tanggal 24 Agustus 2014.

Berdasarkan uraian diatas, maka yang menjadi rumusan masalah penelitian ini:

1. Bagaimana Proses Komunikasi politik DPRD Kota Padang dalam menyalurkan aspirasi pedagang berkaitan dengan pembangunan pasar inpres (I-IV) Di kota Padang.
2. Bagaimana Bentuk Komunikasi politik DPRD Kota Padang dalam menyalurkan aspirasi pedagang berkaitan dengan pembangunan pasar inpres (I-IV) Di Kota Padang.

C. Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah penelitian, maka tujuan penelitian ialah mendeskripsikan tentang proses komunikasi politik DPRD kota Padang dalam menyalurkan aspirasi pedagang berkaitan dengan pembangunan pasar inpres (I-IV) di kota Padang dan bentuk komunikasi politik DPRD kota Padang dalam menyalurkan aspirasi pedagang berkaitan dengan pembangunan pasar inpres (I-IV) di kota Padang

D. Signifikansi Penelitian

1. Segi akademis, diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan kajian untuk pengembangan Ilmu Politik khususnya kajian tentang peran DPRD dalam komunikasi politik.
2. Segi praktis, diharapkan penelitian ini dapat memberi masukan bagi daerah lain di Sumatera Barat khususnya dan nasional pada umumnya tentang bagaimana komunikasi politik DPRD kota Padang menyalurkan aspirasi pedagang dalam pembangunan pasar inpres.