

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu tantangan terbesar dari pasangan yang berasal dari jalur independen atau perseorangan ketika terpilih dalam Pilkada adalah masalah kurangnya dukungan dari lembaga legislatif pada masa pemerintahan yang akan dibentuk. Masalah ini bisa saja muncul terutama ketika komunikasi politik yang dibangun kemudian tidaklah seirama antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Karya ini membahas bagaimana komunikasi politik walikota terpilih dari jalur independen di Kota Bukittinggi pada tahun 2015 semasa pemerintahannya dari tahun 2015 sampai tahun 2020.

Merujuk pada regulasi Pilkada, Pasangan kandidat dalam Pilkada memiliki dua jalur dalam pencalonan Pemilu, diantaranya melalui jalur partai dan jalur non-partai, atau yang biasa disebut dengan independen, atau yang dalam undang-undang disebut dengan jalur perseorangan. Untuk lebih lanjut dalam skripsi ini peneliti menyebut istilah non-partai, independen, dan perseorangan ini dengan sebutan independen yang mana ketiga istilah ini memiliki arti yang sama, yakni tidak diusulkan oleh partai politik.

Kota Bukittinggi merupakan salah satu daerah pemerintahan kota yang berada di wilayah Sumatera Barat. Kota Bukittinggi sudah menjalankan proses Pilkada

dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota, dimana Pilkada terakhir yang dilaksanakan ialah “Pilkada Serentak” se-Indonesia yang diselenggarakan pada tanggal 9 Desember 2015. Ramlan Nurmatias merupakan Walikota Bukittinggi terpilih yang berasal dari jalur independen, dengan demikian memiliki komunikasi politik yang berbeda dari kepala daerah terpilih lainnya yang berasal dari jalur partai. Indonesia saat ini sudah memiliki beberapa kepala daerah terpilih yang berasal dari jalur independen, partai politik sudah bukan lagi menjadi satu-satunya jalur untuk memperoleh kursi kepala daerah. Pada masa jabatannya Walikota Bukittinggi Ramlan Nurmatias berhasil mendapatkan berbagai prestasi atas nama Kota Bukittinggi. Hal ini dapat dilihat oleh masyarakat melalui baliho yang menampilkan poster perolehan penghargaan yang berhasil diraih oleh Walikota Bukittinggi, baliho-baliho ini berlokasi didalam wilayah Kota Bukittinggi. Beberapa baliho yang dapat dilihat oleh masyarakat luas diantaranya, Penghargaan Kesetiakawanan Nasional, Penghargaan di bidang Kependudukan, KB dan Pembangunan Keluarga “Manggala Karya Kencana”, Penghargaan di bidang Akuntabilitas Kinerja (SAKIP), Penghargaan kerjasama yang baik dari Pangdam I/ Bukit Barisan, Penghargaan Kota Sehat, Penghargaan “Realestate Creative Awards, dan berbagai penghargaan lainnya.¹ Dibidang non-pemerintahan, Ramlan Nurmatias juga menjabat sebagai ketua umum pengurus Persatuan Olahraga Berkuda Seluruh Indonesia (Pordasi) Sumatera Barat, sehingga sering menyelenggarakan kegiatan “Pacu Kuda” di wilayah Sumatera Barat terkhusus

¹Yulman. 2017. Sebelas Prestasi Nasional Kado Intimewa Di HJK Bukittinggi Ke 233, *Berita Kota Bukittinggi*, (Online), (www.bukittinggi.go.id), diakses pada tanggal 15 September 2019 pada pukul 09.12.

di Kota Bukittinggi yang pada dasarnya merupakan salah satu kota wisata unggulan di Indonesia.

Tanpa memiliki partai politik pendukung yang menduduki kursi DPRD, pemerintahan Ramlan Nurmatias terbilang minim konflik dengan DPRD Kota Bukittinggi. Peneliti berasumsi bahwa Nurmatias dapat menjalankan pemerintahan dengan baik dikarenakan memiliki komunikasi politik yang baik dengan DPRD, yang sesuai dengan Teori Lobi menurut Cutlip, Center, dan Broom. Komunikasi politik dilaksanakan melalui lobi politik, menurut Cutlip, Center dan Broom, dimana merupakan bagian khusus dari *public relations* untuk membangun dan memelihara hubungan dengan pemerintah terutama untuk mempengaruhi legislasi dan regulasi.² Menurut Cangara komunikasi politik adalah suatu bidang atau disiplin yang menelaah perilaku dan kegiatan komunikasi yang bersifat politik, mempunyai akibat politik, atau berpengaruh terhadap perilaku politik.³ Ramlan Nurmatias berhasil menjalankan komunikasi politik tersebut dengan menggunakan tiga komponen pokok komunikasi politik yang terdiri dari pemberi pesan (komunikator), pesan dan penerima pesan (komunikan) sehingga mampu melenyapkan kendala dalam proses pemerintahan Kota Bukittinggi. Didukung oleh Teori Lasswell yang mana komunikasi politik terkait dengan siapa sumbernya, apa yang disampaikan, melalui media apa, siapa sasarannya dan apa pengaruhnya. Unsur tersebut menunjang keharmonisan hubungan

² Cutlip, Center, Broom. 2009. *Effective Public Relations*. Jakarta:Prenada Media Grup.

³ Hafied Cangara.2016. *Komunikasi Politik Konsep,teori dan Strategi*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

antara pemerintah daerah dengan DPRD yang menggiring peneliti untuk mengemukakan asumsi tersebut.

Menurut pengamatan peneliti hubungan antara Ramlan Nurmatias dengan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Bukittinggi sejauh ini terlihat baik-baik saja. Belum pernah terdengar kabar mengenai kasus yang serius mengenai pelaksanaan proses pemerintahan antara kedua lembaga ini, lembaga legislatif dan lembaga eksekutif Kota Bukittinggi.

“.....yang selama ini tidak ada masalah serius mengenai pelaksanaan pemerintahan dengan walikota sekarang, kalau beda pendapat itu wajar. Dengan partai atau tidak dengan partai yang namanya perbedaan pendapat itu pasti ada.....”⁴

Hubungan antara kepala daerah dengan DPRD merupakan hal yang menarik untuk diteliti, terlebih lagi jika kepala daerah memiliki latar belakang independen. Upaya yang dilakukan oleh kepala daerah independen untuk menjaga stabilitas politik dengan DPRD salah satunya dengan menggunakan komunikasi politik sebagai alat untuk memperlancar hubungan antara kepala daerah dengan DPRD. Merupakan hal yang sangat penting, mengingat kedua lembaga eksekutif dan lembaga legislatif ditingkat daerah ini memiliki fungsi pengawasan. Dalam teori ketatanegaraan pada umumnya dinyatakan bahwa, salah satu fungsi DPRD adalah bidang legislasi. Pelaksanaan fungsi legislasi di daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah. Undang-undang nomor 32 Tahun

⁴ Dialog Informal bersama Herman Sofyan, Ketua DPRD Kota Bukittinggi, Bukittinggi, 1 April 2018.

2004 yang telah diubah menjadi undang-undang nomor 23 tahun 2014 pada pasal 236 ayat (2) menyatakan bahwa “Peraturan Daerah (perda) ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”. Pembentukan Perda harus melibatkan adanya kerjasama antar kepala daerah dan DPRD. Salah satu bentuk kemitraan antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah kerjasama dalam pembuatan Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsinya masing-masing. Kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung, bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain. Penelitian ini memiliki peran penting untuk membahas mengenai hubungan antara kepala daerah independen dengan DPRD.

Kesulitan umum dari kepemimpinan kepala daerah independen biasanya berupa kendala tidak mendapat dukungan dari parlemen dalam penetapan kebijakan dan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang selanjutnya disebut dengan APBD, atau bahkan konflik yang mengakibatkan DPRD mengusulkan pemberhentian terhadap Kepala Daerah. Latar belakang independen ini tidak mudah untuk menghasilkan stabilitas politik ditingkat daerah. Salah satu solusi ialah penggunaan komunikasi politik sebagai penghubung antara kepala daerah dengan DPRD. Komunikasi politik merupakan unsur penting agar proses pemerintahan dapat berjalan dengan lancar. Komunikasi politik digunakan untuk memperlancar interaksi antara kepala daerah dengan DPRD untuk mendiskusikan peraturan daerah, kebijakan-kebijakan serta APBD. Komunikasi politik salah satunya dilakukan dalam

bentuk lobi politik. Hubungan antara kepala daerah dengan DPRD tidak selamanya tertumpu pada partai politik. Sebagai penyeimbang latar belakang independen, komunikasi politik dapat digunakan sebagai alat pengganti partai politik dalam proses pemerintahan. Tanpa memiliki partai politik, komunikasi politik merupakan solusi yang tepat untuk menjaga hubungan antara kepala daerah independen dengan DPRD.

Dalam praktiknya, seringkali terjadi konflik antara eksekutif dan legislatif dalam pembuatan Perda. Terjadi tarik menarik kepentingan dalam proses pembahasan dan penetapan Perda yang membuat lambatnya suatu Perda ditetapkan. Realitas ini terjadi pada proses pembuatan Perda di kota Palopo, Sulawesi Selatan. Dalam pembuatan peraturan daerah tersebut, terjadi hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya, baik yang disebabkan oleh pihak pemerintah daerah maupun DPRD yang mengakibatkan beberapa Ranperda di Tahun 2014 belum terselesaikan.⁵

Contoh kasus yang pernah terjadi di Indonesia ialah konflik antara Gubernur Kalimantan Selatan dengan DPRD Provinsi Kalimantan Selatan yang terjadi pada tahun 2002. Dalam kasus ini terjadi superioritas kekuasaan dimana DPRD ingin menguasai Kepala Daerah yang berujung pada kekuatan untuk memecat Kepala Daerah yang tidak sepemahaman dan tidak sekepentingan dengan DPRD.⁶ Disisi lain Laporan Pertanggung Jawaban Tahunan (LPJT) sering disalahgunakan sebagai alat

⁵ Adithia Anbar Prakasa. *Analisis Hubungan Eksekutif dan Legislatif Dalam Pembuatan Peraturan Daerah di Kota Palopo*. "Jurnal Ilmu Pemerintahan Universitas Hasanuddin". 2013. (1) : 23)

⁶Yakob.2016." Konflik Antara Kepala Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah : Kasus Pemberhentian Gubernur Kalimantan Selatan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".*Tesis* tidak untuk diterbitkan. Jakarta: Universitas Indonsia Library.

kekuatan bagi DPRD maupun Kepala Daerah. Konflik ini mengakibatkan konsentrasi kerja Kepala Daerah terganggu yang berdampak pada terhambatnya pembangunan daerah serta mengganggu pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam kasus konflik Gubernur Kalimantan Selatan dengan DPRD Provinsi tahun 2002 tersebut berujung pada kesepakatan pemberhentian yang disetujui oleh Presiden Republik Indonesia pada saat itu, Megawati Sukarno Putri.⁷ Kepala Daerah dapat dimakzulkan (diberhentikan) oleh DPRD jika terbukti melakukan pelanggaran terhadap undang-undang. DPRD dapat mengajukan tindak pelanggaran yang dilakukan oleh Kepala Daerah kepada Mahkamah Agung (MA) untuk diselidiki lebih lanjut, jika pelanggaran tersebut terbukti berdasarkan pernyataan MA maka DPRD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Daerah kepada Presiden.⁸

Kasus serupa juga pernah terjadi pada Kepala Daerah Independen, tepatnya Bupati Garut, Aceng Fikri yang juga diberhentikan oleh DPRD dikarenakan kasus pelanggaran kode etik sebagai pejabat negara.⁹ Kasus ini cukup menarik perhatian publik, meskipun bukan dikarenakan konflik langsung dengan DPRD, tetapi kasus ini membuktikan bahwa DPRD mampu memakzulkan (memberhentikan) Kepala Daerah terpilih jika dirasa melanggar ketentuan undang-undang. DPRD pada Rapat Paripurna

⁷Liputan6.com. 2002. *Gubernur Kalsel Dipecat, Mendagri Membentuk Tim Independen*. (Online), (<https://m.liputan6.com/news/read/40319/gubernur/kalsel-dipecat-mendagri-membentuk-tim-independen>).

Diakses pada tanggal 8 Februari 2020 pukul 09.16.

⁸IDNTIMES. 2019. *Gubernur Bisa Dimakzulkan Lewat DPRD, Ini Lika-likunya*. (Online), (<https://www.google.co.id/amp/s/sulsel.idntimes.com/news/sulsel/amp/aanpranata/gubernur-bisa-dimakzulkan-lewat-dprd-ini-lika-likunya>). Diakses pada tanggal 8 Februari 2020 pukul 09.27.

⁹Detik.com. 2017. *Menengok Pemakzulan Aceng Fikri yang Jadi Rujukan DPRD Katingan*. (Online), (<https://m.detik.com/news/berita/d-3392223/menengok-pemakzulan-aceng-fikri-yang-jadi-rujukan-dprd-katingan>). Diakses pada tanggal 8 Februari 2020 pukul 09.54.

Istimewa, melalui Ketua DPRD, Ahmad Badjuri, didukung lebih dari 2/3 suara dari 45 anggota DPRD memutuskan untuk memberhentikan Bupati Garut Aceng Fikri dari jabatannya pada hari Jumat, 21 Desember 2012.¹⁰

Tidak selamanya memiliki latar belakang independen merupakan hal yang sulit, jika mampu dikendalikan oleh aktor politik tertentu, bahkan akan dianggap sebagai keunggulan. Kepala daerah independen juga tidak sesulit yang pandangan umum bayangkan, hubungan antara kepala daerah dengan DPRD dapat terselesaikan dengan adanya komunikasi politik. Dibutuhkan kepiawaian dalam berkomunikasi dikehidupan sehari-hari serta kepiawaian berkomunikasi dalam bidang politik khususnya, terlebih komunikasi politik yang dilakukan oleh Kepala Daerah independen untuk mendapatkan dukungan dari anggota parlemen. Komunikasi politik berkaitan dengan pelbagai macam masalah dan kompleksitas permasalahan, bukan hanya membahas proses komunikasi yang membahas pesan-pesan politik tetapi juga mencakup pada pembahasan berlangsungnya proses komunikasi dalam sistem politik. Menurut Rusadi Kantaprawira, Komunikasi politik adalah untuk menghubungkan sistem politik yang hidup dalam masyarakat, baik pikiran *interen* golongan, instansi, asosiasi, maupun sektor kehidupan politik pemerintah.¹¹ Menurut Astrid S.Susanto komunikasi politik adalah komunikasi yang diarahkan pada pencapaian suatu pengaruh sedemikian rupa sehingga masalah yang dibahas oleh jenis kegiatan

¹⁰Ahmad Mukri Aji. 2016. Jurnal Sosial dan Budaya Syar I FSH UIN Syarifhidayatullah. "Pemakzulan Kepala Daerah Di Era Otonomi Daerah Dalam Perspektif Politik dan Hukum ; Analisis Kasus Prosesi Pemakzulan Bupati Garut Aceng Fikri", 3(1): 42).

¹¹ Rusadi Kantaprawira. 1977. *Sistem Politik Indonesia*. Jakarta : Sinar Baru Algesindo.

komunikasi ini dapat mengikat semua warganya melalui suatu sanksi yang ditentukan bersama oleh lembaga-lembaga politik.¹²

Bentuk-bentuk komunikasi politik diantaranya retorika, agitasi politik, propaganda, *public relations politic*, kampanye politik, lobi politik dan media masa. Komunikasi politik bertujuan untuk menyampaikan pesan-pesan politik dalam sebuah sistem politik tertentu oleh komunikator politik kepada komunikan politik. Tujuan komunikasi politik diantaranya adalah untuk citra politik, pendapat umum, partisipasi politik, sosialisasi politik, pendidikan politik dan rekrutmen politik. Komunikasi politik memiliki tiga komponen pokok untuk mendukung terjadinya proses komunikasi politik yakni, pemberi pesan (komunikator), pesan, dan penerima pesan (komunikan). Berbeda dengan kepala daerah yang berasal dari pencalonan partai, komunikasi politik yang dilakukan kepala daerah independen akan lebih kental dikarenakan lobi-lobi politik dengan parlemen untuk kelancaran proses pemeritahan.

B. Rumusan Masalah

Komunikasi politik tidak hanya mencakup komunikasi yang memuat pesan politik, tetapi juga mencakup komunikasi yang memiliki kepentingan politik baik antar pemerintah dengan DPR, antar pemerintah dengan birokrat, pemerintah dengan masyarakat, maupun masyarakat dengan masyarakat. Komunikasi politik walikota independen dalam sistem pemerintahan menjadi hal yang menarik untuk diteliti. Komunikasi seperti apa yang digunakan dan lobi seperti apa yang dapat melancarkan

¹² Mahi M.Hikmat, Op.Cit Hlm 36.

komunikasi politik. Komunikasi politik merupakan komponen penting dalam menjalankan sistem politik bagi kepala daerah independen, karena dengan komunikasi politik yang baik maka kepala daerah independen bukan lagi hal yang akan menimbulkan masalah dalam sistem pemerintahan.

“.....yang selama ini tidak ada masalah serius mengenai pelaksanaan pemerintahan dengan walikota sekarang, kalau beda pendapat itu wajar. Dengan partai atau tidak dengan partai yang namanya perbedaan pendapat itu pasti ada.....”¹³

Diperkuat dengan belum pernah tersiar kabar serius mengenai ketidaksepakatan keputusan antara Kepala Daerah Bukittinggi dengan DPRD Kota Bukittinggi dalam pelaksanaan proses pemerintahan dari media masa. Dengan demikian maka peneliti berasumsi bahwa, Ramlan Nurmatias memiliki strategi khusus dalam membangun komunikasi yang baik dengan DPRD Kota Bukittinggi. Komunikasi politik yang terjalin antara Kepala Daerah dengan DPRD berjalan lancar meskipun walikota dan wakil walikota merupakan kepala daerah independen yang tidak memiliki partai pendukung di parlemen. Dengan keadaan yang demikian, latar belakang independen tidak lagi menjadi penghambat dalam proses pemerintahan otonomi daerah. Partai politik bukan lagi menjadi satu-satunya jalan untuk memperoleh stabilitas antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam pemerintahan daerah.

¹³ Dialog Informal bersama Herman Sofyan, Ketua DPRD Kota Bukittinggi, Bukittinggi, 1 April 2018.

Maka dari itu, penelitian ini membahas tentang “Komunikasi Politik Walikota Independen Ramlan Nurmatias pada Pemerintahan Kota Bukittinggi Periode 2015-2020”. Dengan rumusan masalah, “Bagaimana Bentuk Komunikasi Politik Walikota Independen Ramlan Nurmatias pada pemerintahan Kota Bukittinggi pada Masa Jabatan 2015-2020?”

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan bentuk komunikasi politik walikota independen Ramlan Nurmatias di pemerintahan pada masa jabatan 2015-2020.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

1. Secara Akademis

Memberikan kontribusi dalam mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dalam pengembangan studi kasus mengenai komunikasi politik walikota independen sebagai upaya dalam mempelajari pemerintahan kepala daerah independen di suatu daerah.

2. Secara Praktis

Dari segi praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi wawasan baru yang baik bagi mahasiswa tentang komunikasi politik walikota independen dalam pengetahuan politik mahasiswa.



