
KOMUNIKASI PEMERINTAHAN DAERAH BERBASIS KEARIFAN LOKAL

Oleh:

Andy Corry Wardhani

ABSTRAK

Kemajuan di bidang ekonomi dan politik ternyata tidak membuat Indonesia bebas dari ancaman sebagai negara gagal. Hal ini disebabkan pemerintah lebih memperhatikan pertumbuhan ekonomi dan politik serta mengabaikan kearifan lokal sebagai bagian dari karakter bangsa. Bahaya ini bertambah besar karena sikap dan mental para pemimpin di setiap instansi pemerintah yang tidak mempedulikan warna merah sebagai isyarat alam tentang datangnya bahaya menuju kondisi kritis merah padam sebagai negara gagal. Negara gagal dicerminkan oleh ketidakmampuan mengorganisasi aparatur secara efektif yang mengarah kekacaubalauan. Hal yang urgen disini adalah bidang kepemimpinan. Menurut Bappenas enam puluh persen keberhasilan pembangunan ditentukan daerah karena otonomi daerah. Dalam bidang kepemimpinan di daerah, pemimpin daerah memiliki *political leadership* yang menyangkut seluruh aspek kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah. Pemimpin daerah yang dikenal dengan Kepala Daerah merupakan pemimpin bagi masyarakat di daerahnya. Dia dipilih langsung oleh rakyat di daerah tersebut, oleh karena itu, hal penting yang perlu dilakukannya adalah peduli terhadap persoalan-persoalan yang menyentuh mayoritas masyarakat. Banyaknya persoalan yang berujung pada konflik dan kerusuhan di daerah menandakan belum efektifnya komunikasi yang dilakukan kepala daerah dengan rakyat dan bawahannya. Dalam hal ini komunikasi yang berbasis kearifan lokal dapat menjadi solusi.

Kata Kunci: Komunikasi, pemerintahan, kearifan lokal.

Pendahuluan

Sebagai negara yang berpenduduk besar, Indonesia juga dikenal sebagai negara demokrasi terbesar di Asia. Tantangan bagi pemerintahan di Indonesia baik di pusat maupun di daerah juga cukup besar yaitu seberapa jauh mereka mampu mempraktikkan

tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Strategi yang tepat dalam mewujudkan *good governance* ini adalah efektivitas pemerintah dalam berkomunikasi dengan rakyatnya. Hal yang penting juga dilakukan adalah komunikasi dalam pemerintahan itu sendiri dan antar lembaga pemerintahan.

Keberhasilan organisasi pemerintahan lebih banyak ditentukan oleh keunggulan pemimpinnya. Keunggulan pemimpin ditentukan oleh keunggulannya dalam berkomunikasi dengan seluruh anggota organisasi dan lingkungan tempat dia berada. Karena itu komunikasi pemerintahan merupakan komponen pokok bagi para pemimpin organisasi pemerintahan. Pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat ataupun daerah akan dapat berhasil, jika pemerintah mampu mengkomunikasikannya kepada rakyatnya.

Komunikasi pemerintahan yang berbasis kearifan lokal yaitu komunikasi pemerintahan yang berlandaskan kepada pandangan hidup dan berbagai aktivitas yang dilakukan masyarakat lokal dalam menjawab berbagai masalah dalam pemenuhan kebutuhan mereka. Dengan kata lain, kearifan lokal merupakan sesuatu yang berkaitan secara spesifik dengan budaya tertentu (budaya lokal).

Kepemimpinan Pemerintah Daerah

Suatu lembaga riset dunia (*The Fund for Peace*) dalam publikasinya Juni 2012, menyebutkan Indonesia termasuk negara yang berada dalam zona bahaya menuju negara gagal. Disebutkan Indonesia menempati urutan ke 63 dari 178 negara. Tahun 2012 ini lebih buruk dibandingkan tahun lalu yang menempati urutan ke 64 dari 177 negara. Angka-angka ini menyadari kita tentang tantangan yang dihadapi. Kemajuan di bidang ekonomi dan politik ternyata tidak membuat Indonesia bebas dari ancaman sebagai negara gagal. Hal ini disebabkan pemerintah lebih memperhatikan pertumbuhan ekonomi dan politik serta mengabaikan kearifan lokal sebagai bagian dari karakter bangsa. Bahaya ini bertambah besar karena sikap dan mental para pemimpin di setiap instansi pemerintah yang tidak mempedulikan warna merah sebagai isyarat alam tentang datangnya bahaya menuju kondisi kritis merah padam sebagai negara gagal.

Negara gagal dicerminkan oleh ketidakmampuan mengorganisasi aparatur secara efektif yang mengarah kekecobaan. Hal yang urgen disini adalah bidang kepemimpinan. Menurut Bappenas enam puluh persen keberhasilan pembangunan ditentukan daerah karena otonomi daerah.

Dalam komunikasi organisasi, kajian tentang kepemimpinan seringkali dibahas. Kepemimpinan mengacu pada perilaku yang ditunjukkan oleh seseorang atau lebih individu dalam kelompok yang membantu kelompok mencapai tujuannya.

Dalam bidang kepemimpinan, pemimpin daerah memiliki *political leadership* yang menyangkut seluruh aspek kehidupan masyarakat dalam suatu wilayah. Pemimpin yang baik diperoleh dari proses yang panjang, tidak muncul secara tiba-tiba. Kepemimpinan merupakan kemampuan mempengaruhi orang lain untuk melakukan sesuatu yang dikehendaki oleh pemimpin secara sukarela.

Seorang kepala daerah yang mempunyai kapasitas sebagai pejabat politik dan pemimpin pemerintahan di daerahnya, haruslah mempunyai kepemimpinan di bidang organisasi dan kepemimpinan di bidang sosial. Di bidang organisasi, seorang kepala daerah mempunyai bawahan yang patuh pada berbagai ikatan norma-norma organisasi formal. Di bidang sosial, seorang kepala daerah memiliki kapasitas dan kualitas pribadi dalam menggerakkan bawahannya. Dalam hal ini aspek sosial dan politik lebih dominan daripada aspek administratif. Kepemimpinan di bidang sosial lebih banyak diperoleh dari proses politik yang membawa dirinya menjadi kepala daerah.

Kepemimpinan berhubungan erat dengan komunikasi, tujuan komunikasi adalah mencapai kesamaan makna. Pada dasarnya kesamaan makna ini merupakan upaya untuk mempengaruhi karena makna yang dimaksud adalah makna yang dikehendaki oleh satu pihak yang ditujukan pada pihak lain. Kepemimpinan merupakan kemampuan mempengaruhi orang lain untuk melakukan sesuatu yang dikehendaki oleh pemimpin secara sukarela.

Keberhasilan seorang pemimpin dapat diperoleh dari keberhasilannya dalam kegiatan komunikasi. Dia tidak mungkin menjadi pemimpin tanpa punya pengikut. Oleh karena itu, pemimpin haruslah mempunyai kemampuan membina hubungan komunikatif dengan pengikut-pengikutnya. Dia hendaknya mempunyai daya tarik dan kredibilitas. Seorang pemimpin yang juga sebagai komunikator, hendaknya mempunyai daya tarik misalnya daya tarik fisik, busana, suara dan dukungan fisik lainnya serta kesamaan diantara pemimpin sebagai komunikator dengan khalayaknya. Kredibilitas menurut Rakhmat (1991) adalah seperangkat persepsi khalayak tentang sifat-sifat komunikator, sehingga sesungguhnya kredibilitas tidak melekat dalam diri komunikator. Kredibilitas mencakup dua komponen yaitu keahlian dan dapat dipercaya. Keahlian adalah kesan yang dibentuk oleh khalayak tentang kemampuan komunikator dalam hubungannya dengan topik yang dibicarakan seperti cerdas. Mampu, ahli, berpengalaman atau terlatih. Sedangkan kepercayaan adalah kesan khalayak tentang komunikator yang berkaitan dengan wataknya seperti jujur, bermoral, tulus, adil, sopan dan sebagainya.

Faktor homofili atau kebersamaan komunikator dengan khalayak akan mempermudah interaksi yang memberikan efek positif. Menurut Anwar Arifin (2003), keakraban atau hubungan baik antara komunikator politik dengan khalayak merupakan hal yang penting dalam proses dan efektivitas komunikasi politik. Keakaraban ini dapat dicapai, jika komunikator dengan khalayak dapat hidup bersama dan bermain bersama. Hal ini dapat terwujud bila antara komunikator dengan khalayaknya banyak memiliki kesamaan, terutama dalam hal nilai-nilai, pendidikan, status dan sebagainya.

Tingkat perbedaan antara komunikator dengan khalayak merupakan masalah paling menonjol dalam komunikasi inovasi atau komunikasi yang mengharapkan perubahan atau pembaruan. Untuk mengatasi hal tersebut, komunikator politik harus mempelajari kerangka referensi dan kerangka pengalaman khalayak yang dikenal sebagai filter konseptual dan berusaha menciptakan sebanyak mungkin persamaan. Dalam hal ini komunikator harus memiliki kemampuan empati, yaitu kemampuan menempatkan diri pada

posisi diri orang lain. Empati merupakan kepribadian saat seseorang dengan mudah menyesuaikan diri dengan kondisi, situasi dan kepribadian orang lain (Arifin, 2003).

Komunikasi Pemerintahan Daerah

Nasib rakyat di daerah, lebih banyak ditentukan oleh pemimpin daerah. Karena itu kajian tentang pemimpin daerah penting untuk dilakukan. Salah satu kajian yang dapat dilakukan adalah melalui pendekatan komunikasi politik. Komunikasi politik diibaratkan sebagai sirkulasi darah dalam tubuh.

Bukan darahnya tapi apa yang terkandung dalam darah itu yang menjadikan sistem politik itu hidup (Alfian, 1993). Komunikasi politik mengalirkan pesan-pesan politik berupa tuntutan, protes dan dukungan (aspirasi dan kepentingan) ke jantung (pusat) pemrosesan sistem politik dan hasil pemrosesan itu, dialirkan kembali oleh komunikasi politik.

Fagen (1966), mengartikan komunikasi politik sebagai segala komunikasi yang terjadi dalam suatu sistem politik dan antara sistem tersebut dengan lingkungannya. Menurut Dahlan (1999) komunikasi adalah unsur yang esensial dalam demokrasi. Batasan demokrasi banyak ditentukan oleh komunikasi. komunikasi menentukan watak dan mutu demokrasi pada suatu masyarakat.

Bachtiar Aly (2010), menyebut komunikasi politik sebagai proses penyampaian pesan politik dari elit politik kepada masyarakat secara timbal balik agar pesan-pesan politik yang disampaikan memperoleh respons yang diharapkan seperti terjadinya proses pengambilan keputusan politik secara demokratis, transparan dan tanggung gugat (akuntabilitas).

Elit politik dikenal dengan elit yang memegang kekuasaan politik formal dalam negara. Menurut Suryadi (1993), dalam komunikasi politik terjadi pola hubungan memberi dan menerima, yang berarti bagaimana elit politik menggunakan kekuasaannya kepada masyarakat dan bagaimana masyarakat itu menanggapi serta menerima keinginan keinginan elit politik, begitu juga sebaliknya. Pola hubungan seperti ini tergantung pada ideologi yang melandasi

sistem politik negara yang bersangkutan. Jika ideologinya demokratis maka komunikasi politiknya akan demokratis pula. Dalam hal ini, elit politik ketika mempengaruhi atau mengendalikan masyarakat tidak semata-mata mengandalkan kekuasaan formal yang dimilikinya maupun wibawa dan pengaruhnya untuk senantiasa memaksakan kehendak dengan cara yang bertentangan dengan norma atau etika yang berlaku dalam masyarakat. Elit menerapkan kekuasaannya berdasarkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat tersebut, sehingga masyarakat dapat menerima dan patuh terhadap kekuasaan tersebut.

Elit lokal, yaitu para elit yang memerintah di tingkat daerah seperti kepala daerah memegang peranan penting dalam komunikasi politik karena dia adalah pemimpin masyarakat di daerahnya yang harus memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya. Kepala daerah dapat juga sebagai penghubung untuk menyerasikan kebijakan pembangunan atau kebijakan politik nasional dengan aspirasi yang lahir dan berkembang dalam masyarakat sehingga menjadi kekuatan actual yang dapat mendorong laju pembangunan. Tugas yang berat ini dapat dilalui oleh kepala daerah tentu saja jika ada keterbukaan, keadilan dan suasana dialogis sehingga terjadi komunikasi yang seimbang antara elit daerah/kepala daerah dengan masyarakat.

Problem di Daerah

Kepala daerah seringkali digugat, ia dianggap kurang responsif, tidak bertanggung jawab atas kemelut politik yang terjadi, tidak peka terhadap penderitaan rakyat, kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat dan kurang cepat belajar untuk tidak mengulangi kesalahan pendahulunya masa lalu. Dilain pihak, kepala daerah menganggap masyarakat kurang paham dengan agenda kepala daerah, tidak mengerti bagaimana suka duka mereka merealisasikan aspirasi masyarakat. Persoalan seperti ini sering kali terjadi di berbagai daerah yang kalau tidak ditangani dapat berujung pada konflik. Peristiwa Tanjung Priok dapat dijadikan contoh, buruknya komunikasi antara kepala daerah dengan masyarakat. Komunikasi yang baik justru terjadi setelah ada kerusuhan. Setelah

terjadi kerusuhan yang menelan korban jiwa dan benda, Pemerintah Daerah DKI Jakarta mengundang semua pihak yang terlibat untuk berdialog dari hati ke hati. Dialog yang diliput media itu berlangsung dengan kesepakatan yang diterima semua pihak.

Rasa saling percaya dan harmonisasi antarkelompok masyarakat merupakan prasyarat utama bagi keberlangsungan proses peningkatan kesejahteraan dan pengembangan standar-standar baru kesejahteraan hidup masyarakat secara menyeluruh. Rasa saling percaya dan harmonisasi akan mengantar masyarakat untuk bekerja bersama-sama tanpa rasa saling curiga di dalam melaksanakan kegiatan pembangunan daerah di berbagai sektor dan di berbagai lapisan masyarakat guna mencapai kesejahteraan rakyat daerah.

Walaupun berbagai kemajuan dalam menjaga harmonisasi di dalam masyarakat telah dicapai dan berbagai upaya telah ditempuh, guna menciptakan dan meningkatkan rasa saling percaya dan harmonisasi di dalam masyarakat, tetapi masih dirasakan bahwa kadar kekerasan serta harmonisasi tersebut masih jauh dari harapan. Hal ini ditandai dengan masih adanya berbagai konflik antarmasyarakat, antargolongan, antarkelompok, bahkan antara masyarakat daerah tertentu dan pemerintah daerah yang sudah tentu akan menghambat upaya penciptaan harmonisasi antarkelompok masyarakat, serta menghambat upaya penciptaan rasa aman dan damai di hati warga, sebagaimana yang terjadi di beberapa daerah seperti di Cengkareng Jakarta Barat, Mamasa-Sulawesi Barat, Poso, dan Papua.

Dapat ditengarai bahwa terjadinya konflik berdimensi kekerasan di beberapa daerah, antara lain, dilatarbelakangi oleh adanya faktor kompleksitas kepentingan sosial politik, ketidakadilan, serta provokasi yang mengeksploitasi perbedaan-perbedaan etnis, agama, dan golongan. Ketiadaan forum-forum dialog atau belum optimal dan efektifnya pelaksanaan mekanisme penyelesaian konflik semakin memperluas konflik dan sulitnya penyelesaiannya secara tuntas. Komunikasi politik antarelit termasuk kepala daerah dan masyarakat belum dapat berkembang dengan efektif. Hal lain yang

juga signifikan mendorong terjadinya konflik yang disebabkan oleh berbagai dimensi yang kompleks tersebut, adalah rentannya pemahaman dan pelaksanaan nilai kebangsaan terutama dalam konteks menjaga harmonisasi di dalam masyarakat. Dengan demikian, penyelesaian akar permasalahan dan penerapan strategi yang tepat dalam penyelesaian konflik menjadi tantangan yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah secara sistematis mengingat penyelesaiannya akan memakan waktu yang panjang.

Selain berhubungan dengan masyarakatnya, kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah, berhubungan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala daerah dan DPRD berwenang menentukan pengaturan pembangunan daerah, melalui penetapan peraturan daerah (Perda) dan kebijakan strategis daerah. Oleh karena itu hubungan yang baik antara pihak kepala daerah dengan DPRD sangat menentukan keberhasilan kinerja pembangunan daerah. Hubungan kepala daerah dengan DPRD diwujudkan dalam bentuk komunikasi politik.

Kepala daerah dan DPRD sering kali melakukan komunikasi politik dengan masyarakat menyangkut masalah-masalah yang ada di masyarakat seperti tuntutan kenaikan gaji dari kelompok buruh, tuntutan menolak keberadaan pasar swalayan dari kelompok pedagang dan lain sebagainya.

Hubungan antara kepala daerah dengan DPRD memperlihatkan gejala masing-masing merasa lebih superior sehingga terjadi tarik menarik kepentingan antara kedua institusi tersebut. Mereka memiliki kecenderungan untuk membenarkan diri sendiri. Pihak kepala daerah lebih memahami kedudukan mereka sebagai pelaksana kebijakan sehingga mereka lebih memiliki akses politik khususnya terhadap publik. Di pihak lain, DPRD merasa sesuai dengan kewenangannya mereka merasa lebih kuat karena mereka adalah yang mengawasi kebijakan kepala daerah, memberikan persetujuan terhadap APBD dan peraturan daerah.

Bertukar Pandangan

Bertukar pandangan atau dialog merupakan salah satu bentuk tradisi masyarakat lokal yang masih banyak digunakan seperti di Sumatera Barat, Riau, dan daerah lain. Martin Buber (1970) memandang dialog sebagai inti komunikasi. Menurutnya dialog merupakan hubungan Saya-Anda (*I-Thou*), yaitu manusia dengan manusia, yang ditandai dengan kebersamaan, keterbukaan hati, kelangsungan, kejujuran, spontanitas, keterusterangan, tidak pura-pura, tidak manipulatif, kerukunan, intensitas dan cinta kasih dalam arti bertanggung jawab kepada orang lain. Dialog berbeda dengan komunikasi Saya-Benda (*I-It*) atau komunikasi monologis yang ditandai dengan cinta diri, penipuan, kepura-puraan, kelicikan, dominasi, eksploitasi dan manipulasi. Dalam menangani berbagai persoalan di daerah, bentuk komunikasi dialogis hendaknya lebih banyak dilakukan untuk memberikan pemahaman tentang suatu masalah kepada masyarakat dan cara-cara yang ditawarkan untuk mengatasi masalah tersebut. Selain itu, bentuk dialogis yang menghasilkan komunikasi dua arah, sangat tepat untuk menjangkau aspirasi masyarakat, dan dapat dengan cepat mengartikulasikan aspirasi itu sehingga lebih mudah dipahami oleh pembuat kebijakan publik.

Dalam komunikasi politik, dialog mensyaratkan bahwa kepala daerah menempatkan diri dalam posisi pengambil peran yang baik untuk memahami berbagai makna yang terdapat dalam dunia simbolik rakyat, tidak memaksakan “kebenaran” atau pendapatnya sendiri kepada masyarakat. (Mulyana, 2001).

Penutup

Komunikasi pemerintahan hendaknya dapat menyesuaikan dengan perkembangan pemerintahan yang saat ini berubah, dari *government* (penyelenggaraan pemerintahan) ke *governance*. Dalam hal ini terjadi perubahan interaksi dari kekuasaan dan kontrol menjadi pertukaran informasi, komunikasi dan persuasi dengan penyediaan informasi kepada masyarakat untuk dapat mengawal pemerintahan.

Dalam mewujudkan tata kelola (*governant*), kepercayaan merupakan faktor penting. Ketika masyarakat semakin skeptis dengan pemerintahan, maka komunikasi pemerintahan yang berbasis kearifan lokal harus diperkuat untuk menjaga kepercayaan.

Komunikasi yang dilakukan pemimpin daerah janganlah dianggap sebagai obat mujarab dalam mengatasi persoalan-persoalan di daerah. Komunikasi tanpa memperdulikan persoalan-persoalan yang mendasar dalam masyarakat dan tidak dilakukan berdasarkan kearifan lokal dari daerah tersebut, tidak akan memberikan hasil yang diharapkan. Sebagai contoh, terjadinya konflik di berbagai daerah memerlukan perhatian oleh kepala daerah, persoalan konflik yang dipicu oleh kesenjangan ekonomi, kemiskinan hendaknya dapat dicarikan jalan keluarnya. Persoalan konflik yang terjadi sangatlah kompleks karena tidak hanya menyangkut persoalan politik semata, tetapi juga persoalan ekonomi, sosial, dan budaya. Komunikasi berbasis kearifan local yang dilakukan oleh pemimpin daerah dapat membantu atau memberikan kontribusi untuk mempercepat penyelesaian masalah-masalah di daerah.

Daftar Pustaka

- Alfian. 1993. *Komunikasi Politik dan Sistem Politik Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Aly, Bachtiar. 2010. "Komunikasi Politik sebagai Penjuru Penyelesaian Konflik dan Mengoptimalkan Sinergitas Hubungan Pusat dan Daerah". *Makalah*. Seminar Nasional di UMB Jakarta. 15 Mei 2010.
- Arifin, Anwar. 2003. *Komunikasi Politik:Paradigma, Teori, Aplikasi, Strategi dan Komunikasi Politik Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Buber, Martin. 1970. *I and Thou*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Dahlan, M. Alwi. 1999. "Teknologi Informasi dan Demokrasi". *Jurnal ISKI No. 4 Oktober*.

- Mulyana, Deddy. "Merancang Peran Baru Humas dalam Pengembangan Otonomi Daerah" dalam *Jurnal Komunikasi Mediator* Volume 2 Nomor 1 Tahun 2001.
- Rakhmat, Jalaluddin. 1991. *Psikologi Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Suryadi, Samsu. 1993. "Elit Politik dalam Komunikasi Politik di Indonesia" dalam *Indonesia dan Komunikasi Politik*. Jakarta: Gramedia.

BIODATA

Dr. Andy Corry Wardhani, M.Si. adalah dosen sejak tahun 1988. Mengajar dengan jabatan Lektor Kepala pada Jurusan Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Lampung dan Program Magister Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Lampung. Menyelesaikan Sarjana Ilmu Pemerintahan dari FISIP Universitas Padjadjaran (1986), Magister Komunikasi Pembangunan dari IPB (1994) dan Doktor Ilmu Komunikasi dari Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran (2004). Aktif menjadi pembicara, peneliti dan penulis dalam berbagai kegiatan. Menjadi Konsultan Komunikasi, kebijakan publik dan Sumberdaya Manusia di berbagai Kementerian, Pemerintah Daerah dan Perusahaan Swasta

Andy Corry: Jurusan Ilmu Komunikasi Universitas Lampung

Telepon: 081 2237 9782

Email: andyc_wd@yahoo.com