

Konstruksi Komunikasi Organisasi Berbasis Four Flows Model dalam Penyelarasan Aspirasi Masyarakat dan Batas Anggaran Legislatif Daerah

Widja Waty Namsa^{1*}, Aryo Prakoso Wibowo¹, Feriz Rizki Aditya¹

¹ Program Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Merdeka Malang, Indonesia

*Corresponding author: 22033000171@unmermalang.ac.id,

Submitted 10 June 2026; Revised 31 August 2026; Accepted 9 September 2026; Published; 1 October 2026

Abstrak – Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pola komunikasi dan mekanisme koordinasi internal Komisi I DPRD Kabupaten Blitar dalam upaya perencanaan program kerja pada bidang Hukum dan Tata Pemerintahan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, serta studi dokumentasi terhadap pimpinan, anggota Komisi I, dan Staf Sekretariat DPRD. Analisis data menerapkan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldanha berdasarkan kerangka teori komunikasi organisasi dan *Four Flows Model*, yang mencakup negosiasi keanggotaan, penataan diri reflektif, koordinasi aktivitas, serta penempatan institusional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pola komunikasi internal Komisi I berlangsung secara terstruktur, dinamis, dan berulang melalui kombinasi saluran komunikasi formal dan informal. Alur komunikasi vertikal dan horizontal terbangun secara aktif dalam forum rapat, sementara komunikasi diagonal bersama Sekretariat DPRD berperan vital dalam menyelaraskan antara aspirasi reses masyarakat dan keterbatasan anggaran daerah. Selain itu, ditemukan adanya ketegangan antara kepatuhan tata tertib formal yang mewajibkan kuorum fisik dengan kebutuhan koordinasi harian yang fleksibel berbasis media digital. Secara keseluruhan, pola komunikasi internal yang efektif terbukti krusial dalam menciptakan kesepahaman dan kelancaran perencanaan program kerja kelembagaan.

Kata Kunci: Komunikasi Organisasi, Komunikasi Internal, Four Flows Model, DPRD, Perencanaan Program Kerja.

Four Flows Model-Based Organizational Communication in Aligning Community Aspirations and Regional Legislative Budget Limits

Abstract - This study aims to analyze the internal communication patterns and coordination mechanisms of Commission I of the Blitar Regency DPRD in planning work programs within the Law and Governance sector. This research employs a qualitative approach with a descriptive method. Data collection was conducted through in-depth interviews, field observations, and documentation studies involving the leadership, members of Commission I, and the DPRD Secretariat Staff. Data analysis applied the interactive model of Miles, Huberman, and Saldanha based on the theoretical framework of organizational communication and the *Four Flows Model*, which includes membership negotiation, reflective self-structuring, activity coordination, and institutional positioning. The results indicate that internal communication within Commission I takes place in a structured, dynamic, and repetitive manner through a combination of formal and informal channels. Vertical and horizontal communication flows actively develop within meeting forums, while diagonal communication with the DPRD Secretariat plays a vital role in aligning public recess aspirations with regional budget constraints. Furthermore, a conceptual tension was identified between compliance with formal standing orders requiring a physical quorum and the demand for flexible daily coordination via digital media. Overall, effective internal communication patterns are proven to be crucial in building mutual understanding and facilitating institutional work program planning.

Keywords: Organizational Communication, Internal Communication, Four Flows Model, DPRD, Work Program Planning.

PENDAHULUAN

Komunikasi organisasi pada hakikatnya merupakan proses pertukaran pesan yang berlangsung secara terstruktur di dalam lembaga guna mendukung pencapaian tujuan bersama. Secara konseptual, komunikasi organisasi tidak sekadar berfokus pada alur pertukaran informasi secara mekanis, melainkan mencakup perilaku pengorganisasian di mana para aktor bertransaksi dan memberi makna atas dinamika yang terjadi (Putri & Ritonga, 2025; Pace & Faules, 2018). Dalam konteks sektor publik, komunikasi menjadi fondasi utama yang menentukan keberlanjutan serta efektivitas operasional lembaga. Komunikasi tidak hanya berfungsi sebagai saluran penyampaian pesan, tetapi juga sebagai instrumen strategis untuk mengoordinasikan aktivitas, membangun budaya organisasi, serta menyatukan visi dan misi di antara para anggotanya (Puspitasari et al., 2026).

Dalam praktiknya, kelancaran komunikasi organisasi sangat ditentukan oleh efektivitas tata kelola hubungan internal. Pengelolaan komunikasi internal berperan penting dalam menjembatani kepentingan antar-elemen organisasi melalui penyelarasan informasi dan pembentukan iklim kerja yang kondusif (Ainur et al., 2021). Pada lembaga politik dan representatif seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), fungsi komunikasi internal menjadi tumpuan utama dalam mengintegrasikan peran pimpinan, anggota dewan, dan staf sekretariat (Anggun et al., 2026; Azzaenuri, 2024; Solihin et al., 2024). Komunikasi internal yang efektif dan terstruktur di lingkungan dewan sangat krusial untuk memastikan bahwa seluruh fungsi legislasi, pengawasan, serta perencanaan program kerja dapat berjalan secara seimbang, efisien, dan akuntabel (Abidin et al., 2026).

Secara spesifik di DPRD Kabupaten Blitar, pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan pelaksanaan APBD, dan evaluasi tata kelola pemerintahan bertumpu pada kinerja komisi-komisi, khususnya Komisi I yang membidangi Hukum dan Tata Pemerintahan. Komisi I memiliki peran yang sangat strategis karena menangani isu-isu vital terkait regulasi daerah, ketertiban, kelembagaan, hingga kependudukan. Untuk menjalankan beban kerja tersebut secara optimal, Komisi I memerlukan pola komunikasi internal yang presisi guna menjembatani penyusunan program kerja, pengawasan, dan pengelolaan aspirasi masyarakat (Azzaenuri, 2024; Puspitasari et al., 2026). Penguatan koordinasi internal dan penyelarasan strategi komunikasi di tingkat komisi menjadi prasyarat utama agar agenda kerja yang dirumuskan tidak hanya tertib secara administratif, tetapi juga responsif terhadap kebutuhan publik.

Untuk membedah dinamika komunikasi internal yang kompleks tersebut, kerangka *Four Flows Model* (Model Empat Aliran) memberikan pijakan konseptual yang komprehensif. Berakar pada Teori Strukturasi, model ini menjelaskan bahwa tindakan komunikasi manusia secara berkelanjutan menciptakan, mempertahankan, atau mengubah aturan dan norma dalam institusi sosial melalui empat aliran arus pesan (Littlejohn et al., 2017; Nigeriawati et al., 2026). Keempat aliran tersebut meliputi: *membership negotiation* (negosiasi keanggotaan dan batas peran) (Njeru et al., 2018; Schwing & Pitt, 2024), *reflective self-structuring* (penataan diri melalui tata tertib dan pedoman resmi) (Sumarlan et al., 2025), *activity coordination* (koordinasi aktivitas dan penyesuaian tugas harian) (Rothrock, 2019; Schwing et al., 2021), serta *institutional positioning* (pemosisian kelembagaan dengan pihak eksternal) (Nigeriawati et al., 2026). Pengulangan dan pengintegrasian dari keempat arus komunikasi ini secara konsisten membentuk pola interaksi, norma kerja, serta budaya organisasi di lingkungan lembaga.

Kajian mengenai pola komunikasi organisasi di lingkungan legislatif daerah sebelumnya

telah disentuh oleh beberapa peneliti dengan sudut pandang beragam. Muttaqin (2023) meneliti Humas DPRD Sulawesi Selatan dengan fokus pada layanan informasi publik, sementara Budiarto (2021) mengkaji pola komunikasi sentralistik pimpinan Sekretariat DPRD Ponorogo dalam fungsi persidangan. Studi terkini memperluas lanskap ini: Puspitasari et al. (2026) dan Azzaenuri (2024) mengidentifikasi pentingnya kombinasi saluran formal-informal serta tata kelola kolaboratif dalam menjembatani relasi dewan dan staf. Di sisi lain, Solihin et al. (2024) serta Abidin et al. (2026) menyoroti peran sekretariat sebagai fasilitator administrasi dan koordinasi anggaran, sedangkan Kaliky et al. (2020), dan Candraningrum et al. (2024) mengungkapkan dinamika negosiasi politik dan hambatan anggaran dalam penyelarasan aspirasi reses ke dalam dokumen perencanaan daerah.

Meskipun studi terdahulu telah mengulas komunikasi legislatif dari aspek pelayanan publik, administrasi sekretariat, maupun negosiasi anggaran, terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) yang signifikan. Mayoritas kajian sebelumnya belum secara spesifik membedah dinamika komunikasi internal di tingkat komisi, khususnya Komisi I DPRD yang membidangi Hukum dan Tata Pemerintahan, secara terpadu menggunakan pisau analisis *Four Flows Model*. Padahal, Komisi I memiliki karakter kerja yang khas, sarat negosiasi regulasi, dan dihadapkan pada tantangan penyelarasan aspirasi masyarakat di tengah keterbatasan anggaran daerah. Oleh karena itu, kebaruan (*novelty*) penelitian ini terletak pada pengungkapan pola interaksi aktual (formal maupun informal) di balik layar yang mengonstruksi perencanaan program kerja Komisi I DPRD Kabupaten Blitar melalui kerangka *Four Flows Model*.

Kebaruan dan daya tarik penelitian ini terletak pada lokus kajian mikro-kelembagaan serta paradigma kualitatif yang digunakan. Berbeda dengan mayoritas penelitian terdahulu yang cenderung hanya menyoroti aspek kinerja formal dan luaran produk hukum secara mekanis (Dani & Purnawan, 2025; Trully et al., 2025), penelitian ini memosisikan DPRD sebagai sebuah lingkungan sosial dan organisasi politik yang hidup. Penelitian ini secara khusus mengungkap mekanisme dan pola interaksi aktual—baik berupa saluran komunikasi formal maupun lobi, musyawarah, dan diskusi informal—yang selama ini tidak tertulis secara eksplisit dalam tata tertib kelembagaan, namun menjadi penentu utama efektivitas penyusunan program kerja (Puspitasari et al., 2026; Tuanaya et al., 2020). Dengan menelusuri pola komunikasi di balik layar tersebut, penelitian ini memberikan gambaran komprehensif mengenai bagaimana iklim komunikasi yang terbuka dan kolaboratif dapat mendorong kinerja komisi agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan uraian latar belakang, kajian literatur terdahulu, dan kesenjangan penelitian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: bagaimana pola komunikasi dan mekanisme koordinasi internal Komisi I DPRD Kabupaten Blitar dalam upaya perencanaan program kerja bidang Hukum dan Tata Pemerintahan jika dianalisis melalui kerangka *Four Flows Model*?

Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan membedah secara mendalam manifestasi empat aliran komunikasi (*membership negotiation, reflective self-structuring, activity coordination, dan institutional positioning*) dalam memfasilitasi koordinasi internal, penyelarasan aspirasi reses masyarakat dengan keterbatasan anggaran, serta proses pengambilan keputusan perencanaan program kerja di lingkungan Komisi I DPRD Kabupaten Blitar.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif untuk menguraikan secara mendalam dinamika pola komunikasi internal Komisi I DPRD Kabupaten Blitar dalam perencanaan program kerja bidang Hukum dan Tata Pemerintahan (Creswell & Creswell, 2018; Moleong, 2019). Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu mengungkap interaksi sosial-politik kelembagaan yang kompleks serta makna implisit di balik proses koordinasi formal maupun informal yang tidak terekam dalam prosedur administratif formal (Moleong, 2019).

Penentuan subjek penelitian dilakukan secara *purposive sampling* berbasis kriteria spesifik peran kelembagaan: Ketua dan Wakil Ketua Komisi I dipilih karena memegang otoritas sebagai penentu arah agenda strategis, pemutus tata tertib forum rapat, dan pengendali alur instruksi (*downward communication*); Sekretaris dan tiga Anggota Komisi I dipilih karena mewakili keterwakilan politik antar-fraksi, memegang data riil aspirasi reses masyarakat terkait isu hukum dan tata pemerintahan, serta terlibat langsung dalam interaksi horizontal dan lobi penetapan program; sementara Staf Sekretariat DPRD dipilih karena bertindak sebagai penyedia informasi teknis-administratif, pengelola arsip notulensi rapat, serta fasilitator penyelarasan anggaran komisi. Seluruh interaksi subjek ini dianalisis fokusnya melalui empat dimensi *Four Flows Model*.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama yang saling melengkapi, yaitu wawancara mendalam terstruktur dan semi-terstruktur, observasi langsung terhadap situasi rapat dan dinamika interaksi komisi, serta studi dokumentasi atas produk hukum, Tata Tertib DPRD, Notulensi Rapat Komisi I, dan dokumen perencanaan program kerja. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis menerapkan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldanha (2014) melalui tiga tahapan sistematis. Tahapan tersebut diawali dari kondensasi data (*data condensation*) dengan menyeleksi dan mengelompokkan data mentah berdasarkan empat dimensi *Four Flows Model*, dilanjutkan penyajian data (*data display*) dalam bentuk narasi deskriptif yang runtut, hingga penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*) secara induktif berbasis bukti empiris.

Untuk menjamin keabsahan dan derajat kepercayaan data kualitatif (*trustworthiness*), penelitian ini menerapkan teknik triangulasi dan *member checking* (Creswell & Creswell, 2018). Triangulasi dilaksanakan melalui triangulasi teknik (membandingkan temuan wawancara mendalam, observasi lapangan, dan fakta dokumen notulensi rapat) serta triangulasi sumber (mengonfirmasi silang informasi antar-pimpinan, anggota komisi, dan staf sekretariat). Sementara itu, *member checking* dilakukan dengan mengecek ulang draf transkrip wawancara dan rangkuman temuan utama kepada para informan kunci guna memastikan bahwa interpretasi peneliti telah merepresentasikan maksud dan pengalaman subjek penelitian secara akurat.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pola dan Tahapan Komunikasi Internal Komisi I DPRD Kabupaten Blitar

Berdasarkan temuan data di lapangan, pola komunikasi internal Komisi I DPRD Kabupaten Blitar selama proses perencanaan program kerja berjalan secara bertahap dan terstruktur. Tahapan tersebut secara konsisten melalui tiga fase utama: penyampaian informasi dasar (*initial notification*), pembahasan internal secara partisipatif (*horizontal deliberation*), dan penetapan keputusan kelembagaan (*decision formalization*).

Pada fase penyampaian informasi dasar, pimpinan Komisi I memanfaatkan dua saluran utama, yakni media digital (grup WhatsApp) dan forum tatap muka. Informasi dasar yang

disampaikan mencakup agenda kerja tahunan, isu-isu strategis bidang Hukum dan Tata Pemerintahan (HTP), hingga rekapitulasi awal aspirasi masyarakat hasil reses. Kendati media digital digunakan, fungsinya masih terbatas pada penyampaian notifikasi agenda awal, sedangkan pendalaman materi dan pengambilan keputusan tetap mengandalkan interaksi tatap muka langsung. Sebagaimana ditegaskan oleh salah satu informan:

"Komunikasi yang kami gunakan mencakup media sosial dan tatap muka, tergantung tema yang dikerjakan. Untuk pemberitahuan agenda awal, kami sampaikan ke pimpinan via media sosial, lalu ditindaklanjuti secara tatap muka melalui rapat bersama. Kami belum terbiasa berdiskusi substantif lewat grup WhatsApp karena seluruh jadwal kegiatan—baik pengawasan internal, rapat kerja dengan OPD mitra, maupun rapat antar-anggota—sudah teragendakan secara formal melalui Badan Musyawarah (Bamus). Di forum tatap muka itulah agenda dimusyawarahkan bersama." (Informan 4, Wawancara)

Pola penggunaan saluran komunikasi di atas memperlihatkan fenomena menarik: media digital berfungsi sebagai pemicu awal (*informal trigger*), sementara rapat tatap muka menjadi arena utama negosiasi substantif. Jika dianalisis menggunakan kerangka *Four Flows Model* (McPhee & Zaug), dinamika ini mencerminkan dimensi *activity coordination* (koordinasi aktivitas) yang berjalan seiring dengan *reflective self-structuring* (penataan diri) (Rothrock, 2019; Schwing et al., 2021). Aktivitas koordinasi tugas harian diselaraskan melalui norma dan jadwal formal Bamus yang membingkai interaksi para anggota dewan. Temuan ini sejalan dengan studi Puspitasari et al. (2026) di DPRD Deli Serdang serta Azzaenuri (2024) di DIY, yang menemukan bahwa rapat formal tetap menjadi pilar utama legitimasi keputusan, sedangkan media informal berfungsi melenturkan koordinasi operasional harian.

Setelah informasi dasar tersampaikan, proses komunikasi berkembang menjadi interaksi horizontal antar-anggota Komisi I dalam forum rapat khusus atau Rapat Dengar Pendapat (RDP). Pada tahap ini, komunikasi bersifat dua arah (*two-way symmetric*) dan partisipatif, di mana setiap anggota memaparkan usulan program kerja berdasarkan pertimbangan latar belakang keahlian serta prioritas Daerah Pemilihan (Dapil) masing-masing. Terjadi alur komunikasi *bottom-up* (dari bawah ke atas), di mana anggota menyuarkan keluhan masyarakat dan temuan pengawasan lapangan kepada pimpinan komisi.

Pada tahap akhir perumusan kesepakatan, komunikasi bertransisi kembali menjadi alur vertikal-koordinatif. Pimpinan Komisi I mengambil peran penting dalam memoderasi musyawarah mufakat, menjalin kesepakatan, serta memastikan bahwa usulan program yang diajukan tetap berada dalam koridor regulasi daerah dan batasan anggaran yang tersedia. Hasil musyawarah ini kemudian diformalisasikan oleh Staf Sekretariat ke dalam Berita Acara Rapat sebagai dokumen resmi komisi.

Penyelarasan antara aspirasi reses *bottom-up* dengan keterbatasan anggaran instansi mencerminkan pengintegrasian dimensi *membership negotiation* dan *institutional positioning* dalam *Four Flows Model* (Njeru et al., 2018; Nigeriawati et al., 2026). Anggota komisi menegaskan peran representasi politiknya (*membership negotiation*) saat memperjuangkan kebutuhan Dapil, sementara pimpinan komisi memosisikan Komisi I terhadap keterbatasan fiskal daerah dan prioritas Pemkab Blitar (*institutional positioning*) (Asdar et al, 2025).

Kondisi kompromi antara saluran formal dan kompromi informal ini memperkuat temuan Tuanaya et al. (2020) dan Kaliky et al. (2020) di DPRD Ambon, serta Candraningrum et al. (2024)

di Kota Malang, yang menyatakan bahwa proses integrasi aspirasi reses ke dalam dokumen perencanaan (KUA-PPAS/APBD) selalu memerlukan kombinasi antara prosedur formal dan komunikasi informatif interaktif guna menjembatani dinamika politik dewan dengan keterbatasan fiskal pemerintah daerah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pola, Tahapan, dan Manifestasi *Four Flows Model* dalam Komunikasi Internal Komisi I

Berdasarkan temuan data wawancara mendalam dan observasi di lapangan, pola komunikasi internal Komisi I DPRD Kabupaten Blitar dalam tahapan perencanaan program kerja bidang Hukum dan Tata Pemerintahan (HTP) berlangsung melalui alur mekanistik yang terstruktur, sistematis, serta berulang. Proses komunikasi organisasi ini secara konsisten terbagi ke dalam tiga fase utama, yaitu penyampaian informasi dasar (*initial notification*), pembahasan dan pertukaran pendapat internal secara partisipatif (*horizontal deliberation*), serta perumusan kesepakatan dan penetapan keputusan kelembagaan (*decision formalization*).

Pada fase penyampaian informasi dasar, Pimpinan Komisi I memanfaatkan dua saluran utama untuk mendistribusikan agenda kerja tahunan, isu-isu strategis, serta rekapitulasi awal aspirasi reses, yaitu media digital pendukung berupa grup WhatsApp dan forum rapat resmi tatap muka. Meskipun platform digital mulai dimanfaatkan, fungsinya di lingkungan Komisi I masih terbatas sebagai sarana penyampaian pemberitahuan awal atau penentu jadwal, sedangkan pendalaman materi serta negosiasi substantif tetap diwajibkan berlangsung melalui rapat tatap muka langsung yang telah ditetapkan oleh Badan Musyawarah (Bamus). Hal ini ditegaskan oleh salah satu informan:

"Komunikasi yang kami gunakan mencakup media sosial dan tatap muka, tergantung tema yang dikerjakan. Untuk pemberitahuan agenda awal, kami sampaikan ke pimpinan via media sosial, lalu ditindaklanjuti secara tatap muka melalui rapat bersama. Kami belum terbiasa berdiskusi substantif lewat grup WhatsApp karena seluruh jadwal kegiatan—baik pengawasan internal, rapat kerja dengan OPD mitra, maupun rapat antar-anggota—sudah teragendakan secara formal melalui Badan Musyawarah (Bamus). Di forum tatap muka itulah agenda dimusyawarahkan bersama." (Informan 4, wawancara pribadi, 14 April 2026)

Temuan observasi lapangan pada salah satu agenda rapat internal Komisi I memperkuat fakta dari wawancara tersebut. Rapat dipimpin langsung oleh Ketua Komisi I dan dihadiri oleh jajaran anggota dewan berdasarkan pembagian divisi atau bidang kerja Hukum dan Tata Pemerintahan. Dalam forum rapat formal tersebut, pola komunikasi organisasi yang terbangun tidak bersifat linier atau searah, melainkan membentuk alur komunikasi multiarah (*multidirectional communication*) yang aktif. Alur dari atas ke bawah (*downward communication*) terekspresikan saat Ketua Komisi I membuka jalannya rapat, menyampaikan arahan dasar, mengarahkan fokus diskusi, serta memaparkan batasan kebijakan dan anggaran yang tersedia.

Selanjutnya, berkembang alur komunikasi sejajar (*horizontal communication*), di mana setiap anggota dari masing-masing divisi diberikan kesempatan yang sama untuk mengemukakan pandangan, mengajukan proposal program kerja, serta menyampaikan pertimbangan berbasis keahlian individu maupun prioritas Daerah Pemilihan (Dapil). Proses ini kemudian diperkuat oleh alur dari bawah ke atas (*upward communication*), di mana anggota menyampaikan masukan kritis, keluhan masyarakat, dan temuan pengawasan lapangan kepada pimpinan. Interaksi dalam rapat berjalan secara terbuka dan dialogis, di mana pimpinan komisi

tidak memaksakan kehendak sepihak, melainkan secara aktif memberikan tanggapan, klarifikasi, dan respons langsung terhadap setiap usulan anggota hingga terbentuk konsensus bersama.

Jika dianalisis secara mendalam melalui kerangka *Four Flows Model* yang dikembangkan oleh McPhee dan Zaug, dinamika komunikasi internal Komisi I DPRD Kabupaten Blitar ini memperlihatkan interaksi yang saling melengkapi antara tiga aliran (*flows*) komunikasi organisasi. Aliran pertama, *activity coordination* (koordinasi aktivitas), termanifestasi secara nyata pada fase pembahasan internal antar-anggota komisi. Para anggota dewan melakukan penyesuaian tugas harian, membagi beban kerja pengawasan, serta menyelaraskan draf program kerja antar-divisi agar tidak terjadi tumpang tindih fungsi (Rothrock, 2019). Aliran kedua, *reflective self-structuring* (penataan diri), terlihat dari kepatuhan hierarkis seluruh elemen komisi terhadap Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPRD dan penjadwalan Bamus yang membingkai legitimasi rapat. Proses penataan diri ini makin diperkuat oleh peran Staf Sekretariat DPRD yang mencatat dan mengarsipkan setiap tahapan diskusi ke dalam notulensi serta berita acara rapat resmi sebagai wujud dokumentasi kelembagaan yang sah (Sumarlan et al., 2025). Aliran ketiga, *membership negotiation* (negosiasi keanggotaan), terwujud saat anggota komisi memanfaatkan forum rapat untuk mengomunikasikan aspirasi reses konstituennya. Melalui pementasan argumentasi berbasis daerah pemilihan dan latar belakang keahlian, para anggota secara aktif menegaskan peran representasi politik mereka dan menegosiasikan posisi usulan programnya agar diakui serta diakomodasi ke dalam keputusan komisi (Njeru et al., 2018; Schwing & Pitt, 2024).

Pembahasan mengenai pola komunikasi internal ini memberikan kontribusi teoritis dan empiris yang signifikan ketika dikomparasikan dengan penelitian-penelitian terdahulu. Temuan di Komisi I DPRD Kabupaten Blitar menunjukkan perbedaan mendasar dengan hasil penelitian Budiarto (2021) mengenai komunikasi organisasi di DPRD Kabupaten Ponorogo. Jika studi Budiarto (2021) menemukan bahwa pola komunikasi organisasi cenderung bersifat sentralistik dengan dominasi pimpinan yang sangat kuat dalam menentukan arah keputusan, temuan di Komisi I DPRD Kabupaten Blitar justru menampilkan iklim komunikasi yang jauh lebih demokratis, partisipatif, dan simetris, di mana Ketua Komisi bertindak sebagai fasilitator diskusi ketimbang pengambil keputusan tunggal.

Di sisi lain, temuan penelitian ini mengonfirmasi dan memperkuat hasil studi Puspitasari et al. (2026) di DPRD Kabupaten Deli Serdang serta Azzaenuri (2024) di DPRD DIY. Kedua studi tersebut menegaskan bahwa keberhasilan penyusunan agenda legislatif sangat ditentukan oleh adanya perpaduan yang seimbang antara saluran komunikasi formal berbasis aturan tata tertib (*self-structuring*) dan keterbukaan ruang dialog horizontal antar-anggota dewan (*activity coordination* dan *membership negotiation*). Dengan demikian, pola komunikasi internal Komisi I DPRD Kabupaten Blitar terbukti merupakan praktik komunikasi organisasi yang matang, di mana kejelasan aliran informasi vertikal dan horizontal mampu meminimalkan potensi konflik internal sekaligus menjamin kualitas perencanaan program kerja kelembagaan.

Dinamika Penyelarasan Aspirasi Reses, Peran Sekretariat, dan Tantangan Digitalisasi Komunikasi

Dalam tataran praktis perencanaan program kerja Komisi I DPRD Kabupaten Blitar, hambatan utama yang paling krusial bukanlah ketiadaan gagasan strategis, melainkan munculnya ketidakselarasan antara tingginya volume aspirasi masyarakat hasil reses dengan keterbatasan kapasitas anggaran daerah (APBD). Setiap divisi di lingkungan Komisi I menyusun

draf usulan program kerja secara internal dengan rasionalisasi dan argumentasi yang kuat berdasarkan kebutuhan riil di lapangan. Namun, seluruh usulan berorientasi publik tersebut pada akhirnya harus tunduk pada proses rasionalisasi dan penyesuaian kemampuan fiskal yang dikelola oleh pemerintah daerah. Dinamika kontradiktif ini tergambar secara eksplisit dari pernyataan salah satu informan:

"Hambatan pasti ada, karena setiap bagian menyusun program kerja secara internal terlebih dahulu dan memiliki alibi yang kuat mengapa program tersebut harus difasilitasi. Namun, kami harus kembali memperhatikan kecukupan anggaran. Masalah yang terjadi biasanya ketidakselarasan antara ketersediaan anggaran dengan program kerja yang kami buat. Masalah di masyarakat memang banyak sehingga membutuhkan dukungan anggaran yang besar, tetapi kami tetap harus menyesuaikan kebutuhan tersebut berdasarkan kemampuan keuangan daerah." (Informan 2, wawancara pribadi, 18 Maret 2026)

Ketegangan antara bobot kebutuhan publik dan keterbatasan anggaran tersebut menuntut keterlibatan intensif Sekretariat DPRD Kabupaten Blitar. Dalam konteks ini, Sekretariat DPRD tidak sekadar menjalankan fungsi administratif pasif, melainkan bertindak sebagai penyedia informasi teknis, analisis regulasi, serta kalkulator kapasitas anggaran yang menjembatani kepentingan politik dewan dengan kerangka acuan eksekutif. Pola hubungan kerja ini menciptakan saluran komunikasi diagonal (*diagonal communication*), yakni alur interaksi lintas-struktur yang menghubungkan Pimpinan dan Anggota Komisi I dengan pejabat serta staf teknis Sekretariat DPRD yang berada di luar garis hierarki politik komisi. Ditinjau melalui kerangka *Four Flows Model*, proses penyelarasan ini merupakan wujud nyata dari berjalannya aliran ***Institutional Positioning*** (pemosisian kelembagaan) yang beririsan dengan ***Activity Coordination*** (McPhee & Zaug; Nigeriawati et al., 2026). Aliran pemosisian kelembagaan terjadi ketika Komisi I secara rasional mendudukkan posisi dan kewenangan legislatifnya di hadapan keterbatasan fiskal daerah. Komunikasi diagonal yang efektif dengan Sekretariat DPRD menjadi instrumen krusial untuk menetralkan potensi konflik internal serta memastikan bahwa draf program kerja yang disepakati tetap memiliki kepastian hukum dan kelayakan anggaran (Solihin et al., 2024; Abidin et al., 2026).

Temuan ini sejalan dengan penelitian Tuanaya et al. (2020), Kaliky et al. (2020), yang menegaskan bahwa pengintegrasian aspirasi reses *bottom-up* ke dalam dokumen perencanaan daerah memerlukan kombinasi harmonis antara saluran komunikasi formal dan kompromi informal. Namun, data di Komisi I Blitar ini sekaligus membenarkan peringatan dari Dani & Purnawan (2025) serta Arpiyah et al. (2026) mengenai adanya jurang pemisah (*gap*) sistemik di mana keterbatasan anggaran daerah acap kali memangkas sebagian aspirasi masyarakat yang telah disuarakan oleh anggota dewan.

Selain ketimpangan alokasi anggaran, temuan lapangan mengungkap adanya dinamika lain yang memengaruhi efektivitas komunikasi internal, yaitu tantangan adaptasi teknologi digital dalam proses pengambilan keputusan formal. Selama ini, kepatuhan terhadap prosedur formal mengharuskan setiap pengambilan keputusan komisi dilakukan melalui rapat tatap muka fisik demi memenuhi syarat kuorum. Kendati demikian, tingkat kesibukan anggota dewan dalam menjalankan tugas pengawasan dan agenda daerah yang padat sering kali menjadi kendala fisik untuk mengumpulkan anggota secara tepat waktu, yang berpotensi menunda pelaksanaan rapat. Kondisi empiris ini memicu munculnya wacana transformatif dari internal anggota komisi untuk memberikan legitimasi hukum pada rapat berbasis platform digital, sebagaimana diungkapkan

oleh informan berikut:

"Dengan teknologi yang semakin maju dan pola pikir kerja fleksibel, saya berharap suatu saat pekerjaan yang menjadi dasar kami di Bamus bisa dilaksanakan secara digital tanpa terbatas tatap muka fisik. Harapannya, secara kuorum kita tidak perlu menunggu-nunggu kehadiran fisik anggota di lokasi yang sering kali memicu kekhawatiran tertundanya rapat. Ke depan, saya berpikir rapat satu komisi bisa diakomodasi melalui media sosial, Zoom, WhatsApp Group, atau platform digital apa pun yang sah." (Informan 4, wawancara pribadi, 12 Mei 2026)

Perspektif informan tersebut mengindikasikan adanya ketegangan konseptual (*conceptual tension*) antara dua aliran dalam *Four Flows Model*, yaitu **Reflective Self-Structuring** dengan **Activity Coordination** (Rothrock, 2019; Schwing et al., 2021). Pada satu sisi, aliran *Self-Structuring* yang termuat dalam Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPRD secara kaku menetapkan syarat keabsahan kuorum berbasis kehadiran fisik anggota di ruang rapat. Di sisi lain, kebutuhan akan *Activity Coordination* menuntut kelenturan dan kecepatan respons kerja organisasi melalui pemanfaatan media komunikasi digital seperti Zoom, WhatsApp Group, maupun platform telekonferensi lainnya. Fenomena di Komisi I DPRD Kabupaten Blitar ini menguatkan tesis Sumarlan et al. (2025) bahwa lembaga publik modern dituntut untuk mentransformasi aturan penataan diri (*self-structuring*) secara fleksibel melalui pembaruan Standar Operasional Prosedur (SOP) dan Tatib internal, sehingga koordinasi aktivitas berbasis media digital memiliki daya ikat hukum yang sah tanpa mengabaikan asas akuntabilitas dan keabsahan kuorum kelembagaan.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pola komunikasi internal Komisi I DPRD Kabupaten Blitar dalam perencanaan program kerja bidang Hukum dan Tata Pemerintahan (HTP) berjalan melalui mekanisme yang terstruktur, dialogis, dan berulang melalui pengintegrasian empat aliran dalam *Four Flows Model*. Proses komunikasi diawali dengan penyampaian informasi dasar oleh pimpinan (*downward communication*), dilanjutkan pembahasan horizontal yang partisipatif antar-anggota (*horizontal communication*), serta perumusan masukan aspirasi dari bawah ke atas (*upward communication*).

Kebaruan (*novelty*) dan kontribusi teoretis penelitian ini terletak pada pengungkapan bagaimana dinamika empat aliran—*Activity Coordination*, *Reflective Self-Structuring*, *Membership Negotiation*, dan *Institutional Positioning*—saling berkelindan untuk menjembatani benturan antara kepentingan representasi politik Dapil dengan ketersediaan fiskal daerah. Keberadaan Sekretariat DPRD melalui saluran komunikasi diagonal terbukti menjadi simpul krusial dalam memosisikan kelembagaan (*institutional positioning*) komisi di hadapan keterbatasan APBD. Selain itu, penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun iklim komunikasi internal berlangsung secara demokratis dan partisipatif (berbeda dari pola sentralistik pada studi-studi terdahulu), organisasi ini masih menghadapi ketegangan konseptual antara kepatuhan tata tertib formal (*self-structuring*) yang mewajibkan kuorum fisik dengan kebutuhan efisiensi koordinasi harian (*activity coordination*) berbasis media digital.

Keterbatasan dalam penelitian ini terletak pada fokus kajian yang hanya terbatas pada satu unit analisis, yakni Komisi I DPRD Kabupaten Blitar dengan lingkup tugas Hukum dan Tata Pemerintahan, serta terbatas pada fase perencanaan program kerja tanpa mengukur dampak

implementasi kebijakan secara komprehensif di tingkat eksekutif. Selain itu, pengumpulan data hanya menangkap dinamika komunikasi internal pada kurun waktu pelaksanaan riset tertentu. Berdasarkan keterbatasan tersebut, penelitian lanjutan disarankan untuk melakukan studi komparatif lintas komisi (misalnya membandingkan Komisi I dengan komisi bidang anggaran/kesejahteraan) maupun antar-DPRD kabupaten/kota guna menguji generalisasi kerangka *Four Flows Model* dalam setting legislatif daerah. Penelitian masa depan juga perlu mengeksplorasi secara spesifik formulasi rekonstruksi aturan Tata Tertib (Tatib) dewan yang mampu memberikan legalitas hukum bagi pengambilan keputusan berbasis platform digital, serta mengkaji secara longitudinal pengaruh alur komunikasi diagonal sekretariat terhadap efektivitas penyerapan anggaran program kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, S., Widyawati, W., & Dwijosusilo, K. (2026). Evaluating the Role of the Regional People's Representative Council (DPR) Secretariat in Supporting the Administration of Legislative Function: A Public Policy Implementation Perspective in East Java Province. *International Journal of Social Science and Humanity*, 3(1), 114–122.
<https://doi.org/10.62951/ijss.v3i1.678>
- Ainur, O., Ferry, R., & Dharma, A. (2021). *Buku ajar dasar-dasar public relations*. UMSIDA Press.
- Anggun, D., Sadono, T. P., & Pramono, B. S. (2026). Political Communication Strategies of DPRD Members in Absorbing Public Aspirations: A Case Study of Jombang Regency Period 2024-2029. *Indonesian Journal of Contemporary Multidisciplinary Research*, 5(1), 281–304.
<https://doi.org/10.55927/modern.v5i1.24>
- Arpiah, A., Yusmanizar, Y., & Sukmarini, A. V. (2026). The Dynamics of Communication Between the Regional People's Representative Council and Regional Apparatus Organizations in Fighting for the Interests. *Journal La Sociale*, 7(1), 267–283.
<https://doi.org/10.37899/journal-la-sociale.v7i1.2547>
- Asdar, A., Suprianto, S., Awaluddin, M., Siraj, M. L., & Iskandar, U. (2025). Public Communication of the DPRD in the Implementation of Community Welfare Programs in Bulukumba Regency. *KASTA : Jurnal Ilmu Sosial, Agama, Budaya dan Terapan*, 5(3), 686–696.
<https://doi.org/10.58218/kasta.v5i3.3444>
- Azzaenuri, L. A., Rochayanti, C. R., & Suparno, B. A. (2024). Enhancing Collaborative Communication Strategies with Members of The Regional Representatives Council (DPRD) in Yogyakarta. *Profetik: Jurnal Komunikasi*, 17(2), 246–268.
<https://doi.org/10.14421/pjk.v17i2.3172>
- Budiarto, A. (2021). *Pola komunikasi organisasi pegawai sekretariat DPRD Kabupaten Ponorogo pada Bagian Persidangan dan Risalah* [Bachelor's thesis, Universitas Muhammadiyah Ponorogo]. Universitas Muhammadiyah Ponorogo Repository. umpo.ac.id
- Candraningrum, K., Ngarawula, B., & Widjajani, R. (2024). Determination of Development Policy Based on the Aggregation of thoughts of Legislative Members. *International Journal of Research in Social Science and Humanities*, 5(2), 35–39.
<https://doi.org/10.47505/ijrss.2024.2.4>

- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). SAGE Publications.
- Dani, R., & Purnawan, H. (2025). Bridging Aspirations and Policy: An Analysis of Community Input Absorption from Recess Activities of the Regional People's Representative Council in Bengkulu Province. *Jurnal Public Policy*, 11(3), 335–346. <https://doi.org/10.35308/jpp.v11i3.11375>
- Eksanti, E., & Mustari, A. M. (2023). Pola komunikasi organisasi humas kantor DPRD Provinsi Sulawesi Selatan dalam memberikan layanan informasi kepada masyarakat. *Respon: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ilmu Komunikasi*, 4(1), 1–11. doi.org
- Kaliky, P. I., Wance, M., & Herizal, H. (2020). Government Communication Patterns in Ambon City Budget Policy. *International Journal of Social Sciences*, 4(3), 114–120. <https://doi.org/10.29332/ijssh.v4n3.466>
- Littlejohn, S. W., Foss, K. A., & Oetzel, J. G. (2017). *Theories of human communication* (11th ed.). Waveland Press.
- McPhee, R. D., & Zaug, P. (2000). The communicative constitution of organizations: A framework for explanation. *The Electronic Journal of Communication*, 10(1–2), 1–16. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1350508404041997>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Moleong, L. J. (2019). *Metodologi penelitian kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya.
- Nasution, I. K., Kusmanto, H., Ardian, M., Nasution, F. A., & Indainanto, Y. I. (2024). Executive Political Communication in Drafting Regional Revenue and Expenditure Budgets in North Sumatra Province, Indonesia. *WSEAS Transactions on Environment and Development*, 20, 76–86. <https://doi.org/10.37394/232015.2024.20.9>
- Nigeriawati, A., Roedyati, J., & Cangara, H. (2026). Understanding the ASEAN Way in the Thailand–Cambodia Border Conflict: Insights from Structuration Theory and the Four Flows Model. *Jurnal Komunikasi Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia*, 11(1), 269–281. <https://doi.org/10.25008/x8nebq03>
- Njeru, B. W., Mbutu, P., & Awiti, J. (2018). Chamas as stable organisations: A binding proposition to McPhee and Zaug's four flows. *International Journal of Communication and Public Relation*, 3(1), 18–35. <https://doi.org/10.47604/ijcpr.643>
- Pace, R. W., & Faules, D. F. (2018). *Komunikasi organisasi: Strategi meningkatkan kinerja perusahaan* (D. Mulyana, Ed.; 7th ed.). PT Remaja Rosdakarya.
- Puspitasari, P., Zafira, N. N., Alsha, F. F., Utami, N. N., & Nurmala, D. (2026). The use of formal and informal language varieties in internal communication of the Deli Serdang Regency DPRD. *West Science Social and Humanities Studies*, 4(05), 576–583. <https://doi.org/10.58812/wsshs.v4i05.2843>
- Putri, M. C., & Ritonga, M. (2025). Komunikasi organisasi bagian legislasi dalam pengesahan raperda di Sekretariat DPRD Kota Palembang: Analisis berdasarkan teori sistem umum di Sekretariat DPRD Kota Palembang. *Jurnal Teknologi Informasi dan Komunikasi*, 16(2), 51–59. <https://doi.org/10.51903/jtikp.v16i2.1104>

- Rothrock, M. C. (2019). *Coordinating the uncoordinated giant: Applying the four flows model of communicative constitution of organizations to the United States weather enterprise* [Master's thesis, Indiana University]. ScholarWorks Indianapolis
- Schwing, K. M., & Pitt, J. (2024). Measuring the communicative constitution of organization as network formation. *PLoS ONE*, 19(4), e0300399. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0300399>
- Schwing, K. M., Spitaletta, J. A., & Pitt, J. (2021). A mathematical interpretation of the communicative constitution of organizations. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 15, 165–188. <https://doi.org/10.1080/17467586.2021.2008462>
- Solihin, L., Kholil, S., & Ritonga, E. Y. (2024). Communication relations of the Secretariat of the Regional House of Representatives of North Sumatra Province in improving legislative and executive harmonization (Perspective of Islamic Communication). *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, 23(3), 2846–2868. <https://doi.org/10.31941/pj.v23i3.5454>
- Sumarlan, I., Muktiyo, W., Pawito, P., & Rahmanto, A. N. (2025). Public relations strategies in religious organizations: A qualitative study of Muhammadiyah's organizational communication. *Frontiers in Communication*, 10, Article 1574048. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2025.1574048>
- Trully, V. N., Fitriliya, M., Ramadani, I. F., & Harmono, H. (2025). The role of the Cirebon City DPRD in realizing policies based on community aspirations. *Jurnal Abdisci*, 2(10), 516–530. <https://doi.org/10.62885/abdisci.v2i10.699>
- Tuanaya, W., Muhtar, M., Khairunisa, A., & Wance, M. (2020). Political communication in the determination of regional expenditure budget (APBD) of Ambon City in 2019. *Jurnal Ilmiah Tata Sejuta STIA Mataram*, 6(1), 76–95. <https://doi.org/10.32666/tatasejuta.v6i1.98>