

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Pentingnya keberadaan humas dalam pemerintahan, diungkapkan oleh Cutlip, Center dan Broom (1994) dilatarbelakangi oleh dua hal. Pertama, sebuah pemerintah yang demokratis harus dapat menjelaskan dan melaporkan kegiatan-kegiatannya kepada pada warga negara (publiknya). Kedua, manajemen sektor publik yang efektif membutuhkan partisipasi dan dukungan yang aktif dari anggota masyarakat. Setiap program dan kebijakan yang telah ditetapkan harus mendapat dukungan dari anggota masyarakat. Jika tidak, pemerintah yang demikian akan gagal untuk bertahan di kursi kekuasaan (Putra, 1999: 67).

Di Indonesia, sejak dicanangkan kebijakan mengenai Otonomi Daerah, yang diamanatkan dalam UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah (yang telah dilakukan beberapa kali revisi dan perubahan menjadi UU No. 9/2015), secara langsung dan tidak langsung telah meningkatkan kebutuhan akan hadirnya humas dalam pemerintahan. Otonomi Daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk penyelenggaraan dan pengelolaan daerahnya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, serta evaluasi, yang diperlukan untuk perkembangan daerah (Djusan, 2012: 65). Kebijakan ini juga mendorong pemerintahan yang demokratis dan dekat dengan rakyat, agar pemerintah dapat mengenali dengan baik kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi rakyat yang dilayaninya (Saleh, 2008: 453). Karena

itulah peran aktif humas pemerintah menjadi strategis untuk ikut memberikan kontribusi melalui penyelenggaraan sektor pengembangan informasi dua arah antara pemerintah dengan masyarakat, khususnya dalam mendukung terciptanya keterbukaan informasi, transparansi, partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Tuntutan otonomi daerah memberi tantangan bagi praktik kehumasan pemerintah. Tantangan utama yang dihadapi humas adalah permasalahan sumber daya manusia (SDM). Permasalahan SDM tersebut terkait dengan keterampilan dan kemampuan (*skill*) praktisi humas pemerintah untuk memaksimalkan upaya menjangkau aspirasi dan informasi dari masyarakat serta penggunaan teknologi informasi. Keadaan ini akan berdampak pada kurang lengkapnya informasi yang diperoleh mengenai suatu permasalahan sebagai dasar untuk perencanaan program kegiatan (Saleh, 2008: 463). Hal lain yang juga menjadi tantangan humas adalah mengenai kelembagaan humas, infrastruktur pendukung kerja, serta sinergi antar satuan kerja (Djusan, 2012: 68).

Kebutuhan akan peran humas pemerintah semakin dikuatkan oleh kebijakan reformasi birokrasi. Cita-cita reformasi birokrasi yang tertuang pada Peraturan Presiden No. 81/2010 tentang Grand Design RB Tahun 2010-2025, menginginkan area perubahan dalam hal organisasi, tatalaksana, peraturan perundang-undangan, SDM Aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. Reformasi birokrasi menurut teori Max Weber merupakan strategi yang dilakukan untuk

reorganisasi birokrasi yang ada agar sesuai dengan prinsip rentang kendali, pembagian kerja, wewenang dan staf yang profesional (Wijaya, 2015: 4185)

Untuk mencapai perubahan sesuai Grand Design Reformasi Birokrasi tersebut, salah satu program kegiatan yang dicanangkan adalah penyusunan strategi manajemen perubahan dan strategi komunikasi kementerian/lembaga dan pemerintah daerah termasuk rencana implementasinya. Penyusunan strategi komunikasi pada kementerian/lembaga dan pemerintah daerah inilah yang mendorong lahirnya kebijakan kehumasan yang ditandai dengan revitalisasi kehumasan. Revitalisasi kehumasan pemerintah ini terwujud dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) Tiga Menteri, yaitu Menteri Dalam Negeri, Menteri Komunikasi dan Informatika, dan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41 Tahun 2007, Nomor 373/M.Kominfo/08/2007, dan Nomor KB/01/M.PAN/08/2007 tentang Revitalisasi Fungsi Hubungan Masyarakat pada Instansi Pemerintah, Kesekretariatan Lembaga Negara, Pemda, dan BUMN/BUMD.

Revitalisasi kehumasan pemerintah dilakukan dengan mengoptimalkan fungsi humas pemerintah dalam mengomunikasikan penyelenggaraan, tugas-tugas pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat serta interaksi dengan masyarakat. Dengan revitalisasi kehumasan, humas diharapkan dapat berperan sebagai *conselor*, *advisor*, dan *interpreter* suatu lembaga. Sebagai *conselor*, humas berperan sebagai konsultan bagi top manajemen lembaga. *Advisor* merupakan peran humas sebagai penasihat bagi top manajemen lembaga. Dan, sebagai *interpreter*, humas harus mampu

menerjemahkan kebijakan top manajemen dan aspirasi publik lembaga. Sehingga peran humas bukan sekedar juru bicara, tetapi komunikator lembaga yang menyampaikan pesan, selain bersifat informatif, persuasif, komunikatif, dan mendorong terjadinya saling pengertian (*mutual understanding*) antara lembaga dan publiknya.

Revitalisasi kehumasan memiliki tujuan peningkatan profesionalisme humas sebagai ujung tombak pengelolaan informasi yang dibangun melalui peningkatan kapasitas dan kompetensi sumber daya manusia, penguatan struktur dan infrastruktur, sistem dan prosedur, komunikasi organisasi, audit komunikasi, serta manajemen komunikasi krisis, dalam upaya menciptakan tata kelola kehumasan yang baik sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan yang baik. Terdapat 11 (sebelas) peraturan terkait revitalisasi kehumasan, yang lahir berdasarkan SKB Tiga Menteri tentang Revitalisasi Fungsi Hubungan Masyarakat pada Instansi Pemerintah, Kesekretariatan Lembaga Negara, Pemda, dan BUMN/BUMD<sup>1</sup>. Ini merupakan harapan untuk perbaikan praktik kehumasan di Indonesia.



---

<sup>1</sup>Peraturan yang dimaksud antara lain: 1) Permenpan RB No. 27 Tahun 2011 tentang Pedoman Audit Komunikasi di Lingkungan Instansi Pemerintah; 2) Permenpan RB No. 28 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Komunikasi Organisasi di Lingkungan Instansi Pemerintah; 3) Permenpan RB No. 29 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pengelolaan Komunikasi Krisis di Lingkungan Instansi Pemerintah; 4) Permenpan RB No. 30 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Tata Kelola Kehumasan di Lingkungan Instansi Pemerintah; 5) Permenpan RB No. 31 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Infrastruktur Hubungan Masyarakat di Lingkungan Instansi Pemerintah; 6) Permenpan RB No. 54 Tahun 2011 tentang Pemetaan Pemangku Kepentingan di Lingkungan Instansi Pemerintah; 7) Permenpan RB No. 55 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Hubungan Media di Lingkungan Instansi Pemerintah; 8) Permenpan RB No. 81 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penamaan, Singkatan, dan Akronim Instansi Pemerintah; 9) Permenpan RB No. 82 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Penulisan dan Presentasi Hubungan Masyarakat

Keberadaan unit organisasi humas pada suatu instansi pemerintah merupakan suatu keharusan secara fungsional dan operasional. Hal ini ditujukan sebagai upaya instansi tersebut menyebarluaskan atau mempublikasikan segala hal yang berkaitan dengan kegiatan atau aktivitas dari instansi yang bersangkutan, baik ditujukan kepada hubungan ke dalam (intern) maupun hubungan ke luar (masyarakat). Beberapa fungsi yang dibebankan kepada humas setelah dicanangkannya revitalisasi ini adalah sebagai *programming, relationship, writing and editing, information, production, special events, speaking*, serta *research and evaluation* (www.slideshare.net)<sup>2</sup>.

Dalam era revitalisasi kehumasan ini, praktisi humas harus mampu melakukan analisis masalah dan menetapkan publik sasaran (*programming*) dalam bekerja sama dan menjalin hubungan dengan publik, baik internal maupun eksternal (*relationship*). Mengetahui dengan jelas publik yang akan dituju untuk kegiatan humas merupakan hal yang mutlak bagi praktisi kehumasan. Pada Permenpan 30/2011 telah dijelaskan mengenai klasifikasi publik humas pemerintah. Humas diharapkan memiliki pengetahuan tentang hal tersebut sehingga dapat membina hubungan yang baik dengan publiknya.

---

di Lingkungan Instansi Pemerintah; 10) Permenpan RB No. 83 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Media Sosial di Lingkungan Instansi Pemerintah; 11) Permendagri No. 13 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kehumasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

<sup>2</sup>Pemaparan oleh Deddy S. Bratakusumah, Deputy Bidang Tata Laksana Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dengan judul Reformasi Birokrasi Kehumasan untuk Optimalisasi Peran dan Fungsi Kelembagaan dalam Tata Kelola Informasi Publik yang disebarluaskan melalui akun *slideshare*. Pemaparan tersebut membahas mengenai Reformasi Birokrasi yang mendorong kepada revitalisasi kehumasan pemerintah.

Kemampuan untuk menulis dan menyunting *news release* ataupun *housejournal (writing and editing)* juga diperlukan praktisi humas. Kemampuan ini diperlukan agar humas dapat membangun sistem informasi (*information*) dan memproduksi media sendiri seperti surat kabar lembaga atau media online (*production*). Dengan memiliki media sendiri dan kemampuan menulis yang baik, praktisi humas dapat menyampaikan kebijakan-kebijakan pemerintah kepada publik dengan lebih mudah. Kegiatan ini juga akan mempermudah humas dalam memberikan keterangan lanjutan atau klarifikasi jika terdapat pemberitaan yang negatif mengenai pemerintah.

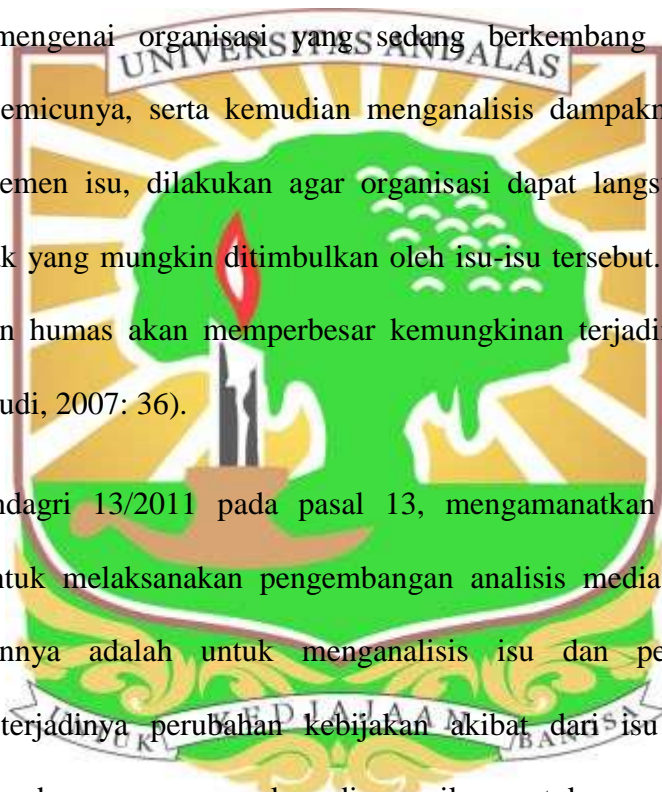
Terakhir, humas juga bertanggung jawab untuk menyelenggarakan konferensi pers dan berbicara di depan publik (*special events* dan *speaking*), serta melakukan pengumpulan fakta mengenai opini publik yang dilakukan secara formal maupun informal (*research and evaluation*). Kegiatan penelitian atas opini publik akan mendorong humas untuk lebih dekat dan mengenali publiknya. Selain itu juga akan mendukung terciptanya *mutual understanding* atau pemahaman bersama antara humas dan publiknya.

Oleh karena itu, pada penelitian inirevitalisasi kehumasan diterjemahkan dalam dua aktivitas utama. Aktivitas pertama adalah membina hubungan dan komunikasi yang terbuka dan jujur kepada publik, serta membuka kesempatan berdialog dan diskusi dalam menyelesaikan suatu permasalahan. Permenpan 30/2011 menyatakan bahwa reformasi birokrasi menuntut transparansi dan akuntabilitas informasi, maka diperlukan komunikasi yang lebih interaktif dengan mempergunakan model komunikasi dua arah timbal balik dengan pengaruh yang

seimbang (Bab II, Bagian F. Model Kehumasan). Mengacu pada Grunig dan Hunt, model komunikasi ini disebut model *two-way symmetric*. Model ini merupakan model komunikasi yang ideal, mengutamakan dialog secara penuh kepada publik serta fokus pada upaya membangun hubungan dan pemahaman bersama (*mutual understanding*) (Kriyantono, 2014: 96).

Aktivitas kedua, dengan mengidentifikasi dan memonitor informasi dan isu penting mengenai organisasi yang sedang berkembang di masyarakat, menemukan pemicunya, serta kemudian menganalisis dampaknya. Kegiatan ini disebut manajemen isu, dilakukan agar organisasi dapat langsung beradaptasi dengan dampak yang mungkin ditimbulkan oleh isu-isu tersebut. Manajemen isu yang dilakukan humas akan memperbesar kemungkinan terjadinya komunikasi dua arah (Prayudi, 2007: 36).

Permendagri 13/2011 pada pasal 13, mengamanatkan kepada humas pemerintah untuk melaksanakan pengembangan analisis media dan informasi, dimana tujuannya adalah untuk menganalisis isu dan pendapat umum, menganalisis terjadinya perubahan kebijakan akibat dari isu tersebut, serta memilih media dan pesan yang akan disampaikan untuk meredakan isu yang berkembang. Pada dasarnya manajemen isu bertindak sebagai *early warning systems* terhadap ancaman bagi organisasi, dan pemilihan respon yang tepat terhadap isu sehingga citra dan reputasi tetap terjaga (Butterick, 2012: 83). Asumsi dalam pelaksanaan aktivitas ini yakni humas sebagai manajer komunikasi, yaitu sebagai penyedia, pemroses, dan penginterpretasi informasi, serta memiliki peran dalam pengambilan keputusan (Kriyantono, 2014: 86 – 87).



## 1.2. Rumusan Masalah

Di Indonesia, awal mula praktik humas/*public relations* dilakukan pada saat perang kemerdekaan. Praktik humas digunakan untuk memperkenalkan Indonesia pada dunia Internasional sebagai upaya memperoleh dukungan dan pengakuan sebagai sebuah negara baru yang merdeka. Setelah kemerdekaan, praktik humas pemerintah dilakukan untuk menyebarkan informasi ke seluruh pelosok Indonesia demi memupuk rasa kebangsaan dan melebur perasaan kesukuan yang sempit (Putra, 1999: 66).

Pada perkembangannya kemudian, praktik humas pemerintah memperoleh stigma negatif. Stigma negatif tersebut terkait hubungan yang buruk dengan publik, pelayanan informasi yang tidak memuaskan, dan jumlah kapasitas kompetensi dan kinerja dari humas pemerintah yang sangat terbatas. Selain itu, permasalahan humas pemerintah adalah tidak adanya standar kompetensi individual PR, perkembangan kapasitas minimal, dan evaluasi kinerja yang tidak optimal (Sugiyanto, 2016: 53 – 54)<sup>3</sup>. Stigma negatif humas tidak hanya berasal dari publik eksternal, namun juga dari publik internal. Koalisi dominan, sebagai pengambil keputusan menganggap bagian humas tidak memiliki kontribusi dalam menjalankan fungsi organisasi. Humas juga dianggap tidak perlu melakukan riset dan analisis terhadap situasi yang berkembang, sehingga humas tidak mampu

---

<sup>3</sup>Dalam penelitian yang berjudul “*Professional Government Public Relations in Indonesia : A Review*”, Sugiyanto, (2016) menyatakan bahwa diperlukan kompetensi khusus untuk menjadi seorang Humas Pemerintah yang profesional, karena profesi humas bukan hanya untuk membentuk citra dan reputasi positif pemerintah. Profesi humas merupakan aktivitas sosial untuk memelihara hubungan baik antara organisasi dengan publik dengan membangun dan menjaga kepercayaan, pemahaman, dan mampu merefleksikan kinerja institusi kepada khalayak.



memberikan input dalam kegiatan pengambilan keputusan. Koalisi dominan juga menganggap pekerjaan humas bukanlah suatu fungsi yang membutuhkan keahlian khusus, sehingga tidak ada persyaratan spesifik untuk melakukan pekerjaan humas (Wijaya, 2015: 4184 – 4187)<sup>4</sup>.

Lemahnya fungsi dan kedudukan humas juga terkait dengan tupoksi humas dalam organisasi. Kegiatan humas sering difokuskan hanya pada publikasi aktivitas kepala daerah dan wakil kepala daerah kepada media. Keterbatasan tupoksi tersebut juga membuat humas luput dalam membangun hubungan dengan publik dan menjangkau aspirasi dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat (Chatra dan Dalmenda, 2016 : 48)<sup>5</sup>.

Secara sederhana, permasalahan yang dihadapi humas pemerintah adalah citra dan reputasi yang buruk. Citra dan reputasi tersebut terbentuk dari hubungan yang buruk dengan publik serta kinerja yang tidak memuaskan publik, sehingga menimbulkan berbagai keluhan, baik dari publik internal maupun eksternal. Hal ini disebut *reciprocal consequences*, yaitu munculnya masalah saat berhubungan dengan publik sebagai respon terhadap aktivitas yang dilakukan (Kriyantono,

---

<sup>4</sup>Penelitian yang berjudul “*Perception of Public Relations Function of The Government Institution that Implement Bureaucratic Reforms*” menjelaskan bahwa kinerja humas sangat tergantung pada persepsi pimpinan (*leaders*) atas fungsi humas. Umumnya humas pemerintah di Indonesia dianggap tidak berdaya, karena pimpinan menganggap humas bukan fungsi yang penting dan dapat dikerjakan siapa saja yang memiliki kemampuan komunikasi dan komunikasi massa, tanpa adanya keahlian khusus lain. Selengkapnya lihat Wijaya, dkk., 2015.

<sup>5</sup>Penelitian ini menggunakan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan RB Nomor 30 Tahun 2011 tentang Tata Kelola Kehumasan di Lingkungan Instansi Pemerintah sebagai acuan. Berdasarkan peraturan tersebut, disusun 21 (dua puluh satu) konsep yang menjadi fokus pekerjaan humas. Dari 21 konsep tersebut, objek penelitian ini, yaitu humas Kota Padang, Kota Solok, dan Kota Payakumbuh, hanya menjalankan 9 (sembilan) kegiatan. Selengkapnya lihat Chatra dan Dalmenda, 2016.

2014: 81).Seperti yang terjadi pada humas Pemerintah Kota Pekanbaru, dimana kritik terhadap humas datang langsung dari Walikotanya<sup>6</sup>.Berita mengenai ini tersebar pada berbagai media sehingga semakin menimbulkan kesan negatif terhadap kinerja humas pemerintah.Revitalisasi kehumasan ditujukan untuk mengatasi permasalahan seperti ini dengan menghidupkan kembali peran humas dengan saran perbaikan dalam hal penciptaan nilai positif terhadap praktisi humas dan organisasi pemerintahnya. Dari permasalahan tersebut, maka penelitian ini ingin mengetahui bagaimana humas kota Pekanbaru dapat mengimplementasikan revitalisasi kehumasan pemerintah yang difokuskan pada aktivitas membangun hubungan dengan publik dan kegiatan manajemen isu.

### **1.3. Pertanyaan Penelitian**

Pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi Revitalisasi Kehumasan Pemerintah pada Pemerintah Kota Pekanbaru?

### **1.4. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Mendeskripsikan upaya humas Pemerintah Kota Pekanbaru dalam membina hubungan dengan publik

---

<sup>6</sup>Dari revolusi.co.id,28 September 2016, Walikota Pekanbaru menyatakan kekecewaannya terhadap Humas Pemko Pekanbaru karena dinilai lamban dalam memublikasikan semua capaian dan kinerja Pemerintah Kota Pekanbaru dalam hal pembangunan infrastruktur, jalan, jembatan, dan pusat layanan publik. Walikota menyayangkan hal tersebut karena masih banyak masyarakat yang tidak mengetahui capaian tersebut, dan menilai negatif kinerja Pemerintah Kota Pekanbaru. Jadi, dalam hal ini, humas dianggap bertanggung jawab dalam penyebarluasan informasi mengenai kemajuan dan hasil kerja pemerintah.

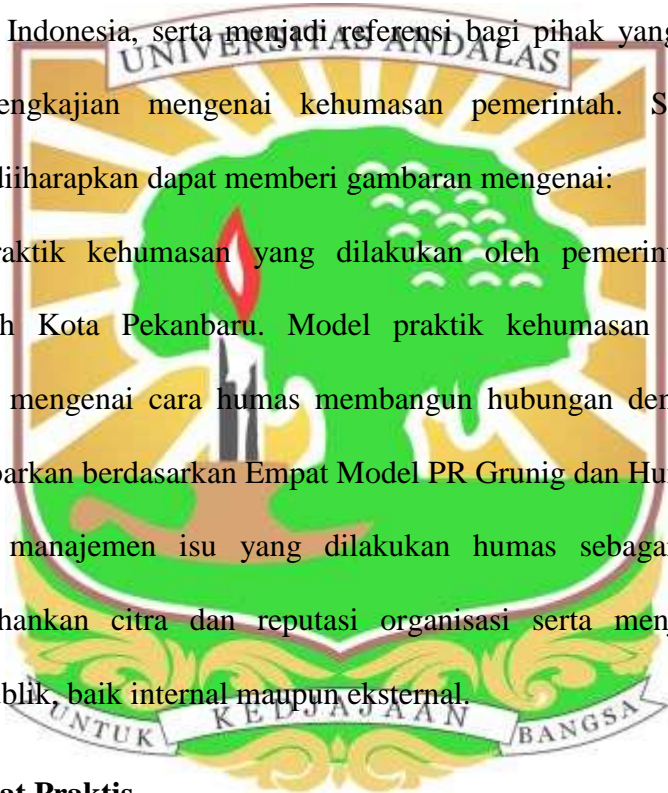
- b. Mendeskripsikan upaya humas Pemerintah Kota Pekanbaru dalam mengelola isu yang berkembang di masyarakat.

## **1.5. Manfaat Penelitian**

### **1.5.1. Manfaat Akademis**

Hasil penelitian ini, secara akademis diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam memperkaya khasanah keilmuan di bidang kehumasan pemerintah di Indonesia, serta menjadi referensi bagi pihak yang tertarik untuk melakukan pengkajian mengenai kehumasan pemerintah. Secara spesifik, penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran mengenai:

- a. Model praktik kehumasan yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya Pemerintah Kota Pekanbaru. Model praktik kehumasan ini merupakan gambaran mengenai cara humas membangun hubungan dengan publiknya, yang dijabarkan berdasarkan Empat Model PR Grunig dan Hunt.
- b. Aktivitas manajemen isu yang dilakukan humas sebagai upaya untuk mempertahankan citra dan reputasi organisasi serta menjaga hubungan dengan publik, baik internal maupun eksternal.



### **1.5.2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, peneliti berharap penelitian ini dapat memberi kontribusi untuk penyempurnaan praktik kehumasan pemerintah pada umumnya, serta dalam lingkungan pemerintah Kota Pekanbaru khususnya. Secara spesifik, penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan mengenai:

- a. Penggunaan model kehumasan dalam praktik kehumasan pemerintah.
- b. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam rangka manajemen isu.

