

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Otonomi daerah yang digulirkan oleh pemerintah setelah runtuhnya rezim Orde Baru merupakan sebuah jawaban atas berbagai gejolak yang terjadi di dalam masyarakat akibat sistem pemerintahan pada masa itu yang sentralistik dan kurang memberikan keleluasaan pada daerah dalam mengelola daerahnya sendiri. Kehadiran Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang dilahirkan pada masa pemerintahan B.J Habibie telah menjadi penawar tersendiri berbagai permasalahan yang terjadi di banyak daerah di Indonesia.

Pemerintah daerah sebagai pelaksana otonomi memiliki peran yang sangat strategis untuk mewujudkan pemerintahan demokratis yang dekat dengan rakyat. Dimana pada hakekatnya pemerintahan adalah menjalankan fungsinya untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat (*good public service*) sehingga tercipta suasana harmonis dalam proses kehidupan sosial bernegara. Pemerintahan yang baik (*good governance*), menurut Joko Widodo (2001) menuntut keterlibatan seluruh elemen yang ada dalam masyarakat, hal ini akan terjadi manakala pemerintah dekat dengan masyarakat yang diperintahnya. Pemerintah yang didekatkan dengan rakyatnya akan mengenali dengan baik kebutuhan, permasalahan, keinginan, kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar, sebab kebijakan yang dibuat akan dapat mencerminkan apa yang menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat yang dilayaninya.

Jelas bahwa untuk mewujudkan Otonomi Daerah dan *Good Governance* maka fungsi komunikasi yang diwakili oleh lembaga Humas atau *Public Relations* Pemerintah menempati posisi yang sangat strategis untuk menciptakan transparansi, keterbukaan dan informasi yang akhirnya akan menciptakan keterlibatan aktif, partisipasi serta dukungan masyarakat. Tanpa dukungan masyarakat apapun bentuk program yang dibuat oleh pemerintah tidak akan memiliki arti penting.

Dalam sejarahnya, *Public Relations* Pemerintah yang di Indonesia lebih dikenal dengan nama Humas (Hubungan Masyarakat) ini pernah mengalami pasang surut dengan perkembangan pemerintahan yang berkuasa.

Sesudah Ibukota Negara dipindahkan dari Yogyakarta ke Jakarta, pemerintah dan rakyat membenahi diri untuk mengisi kemerdekaan yang telah diperjuangkan. Pada waktu itu disadari bahwa rakyat perlu mengetahui mengenai informasi/berita peristiwa yang terjadi, sehingga segala sesuatunya berjalan sebagaimana yang diharapkan. Untuk itu guna meningkatkan efektifitas dan efisiensi kehumasan, pada tahun 1967 telah dibentuk Badan Kerja Sama (BKS) antar Humas Pemerintah yang terdapat dalam Departemen-departemen Kabinet Republik Indonesia. Karena dirasa kurang berkembang, maka pada tahun 1970 wadah kerja sama tersebut ditingkatkan menjadi Badan Koordinasi (Bakor) Kehumasan Pemerintah. Pada tahun 1971 dengan dikukuhkan oleh Surat Keputusan Menteri Penerangan No.31 Tahun 1971, Singkatan untuk Badan Koordinasi Kehumasan Pemerintah diatas diubah menjadi Bakohumas, dengan penegasan mengenai tugasnya yakni *pertama*, mengadakan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi, dan kerja sama antara humas-humas departemen/lembaga negara. *Kedua*, merencanakan dan melaksanakan kegiatan-kegiatan kehumasan sesuai dengan kebijakan pemerintah.

Sebagaimana kita ketahui, profesi humas di Indonesia berkembang, sejalan dengan kemajuan ekonomi dan bisnis di Indonesia. Profesi ini mulai populer, sejak terbentuknya lembaga Humas Pemerintah pertama di Indonesia yaitu Badan Koordinasi Hubungan Masyarakat (BAKOHUMAS) pada kurun waktu 1970-an, yang diikuti dengan pembentukan Perhimpunan Hubungan Masyarakat (PERHUMAS); Asosiasi Perusahaan Public Relations Indonesia (APPRI) serta beberapa asosiasi independen lainnya yang mengayomi kegiatan-kegiatan kehumasan.

Perkembangan organisasi dan profesi humas ini tentu tidak bisa dihindarkan dari berbagai pengaruh lingkungan, baik internal maupun eksternal. Di Indonesia, selama 32 tahun pada era pemerintahan Orde Baru, peranan pemerintah (eksekutif) sangat dominan bahkan cenderung otoriter. Harus diakui, situasi ini tentu berpengaruh pula terhadap sikap dan perilaku humas. Masyarakat sebagai

salah satu stakeholders dalam kegiatan kehumasan, dalam sistem otoritarian itu, memang terlihat ‘manis’ dan seolah tiada masalah. Namun ketika sistem politik mengalami perubahan ke arah yang lebih demokratis, nampak begitu banyak tuntutan keterbukaan dan dinamika masyarakat mendapatkan ruang dan peluangnya. Ruang publik untuk berinteraksi, berkomunikasi, berbagi, dan berpartisipasi dalam segala hal semakin terbuka. Kondisi ini pada gilirannya akan berpengaruh pula pada profesi dan kegiatan kehumasan. Demikian pula perubahan lingkungan eksternal atau global yang penetrasinya tidak lagi mengenal batas-batas geografis suatu negara. Maka, cepat atau lambat dampaknya juga akan mempengaruhi kinerja praktisi humas Indonesia. Perubahan cara berkomunikasi yang dulu lebih berciri “*one to one*” dan “*one to many*”, serta bersifat satu arah, kini sudah lebih berciri “*many to many*”.

Humas Pemerintahan pada dasarnya tidak bersifat politis. Bagian humas di pemerintahan dibentuk untuk mempublikasikan atau mempromosikan kebijakan-kebijakan mereka. Mereka memberi informasi secara teratur tentang kebijakan, rencana-rencana, serta hasil-hasil kerja institusi serta memberi pengertian kepada masyarakat tentang peraturan dan segala sesuatunya yang berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. Selain keluar, humas pemerintahan dan politik juga harus memungkinkan untuk memberi masukan dan saran bagi para pejabat tentang segala informasi yang diperlukan dan reaksi atau kemungkinan reaksi masyarakat akan kebijakan institusi, baik yang sedang diusulkan, akan dilaksanakan ataupun yang sedang dilaksanakan.

Tugas Pemerintah memang sangat berat, sebab masyarakat yang dihadapi terdiri dari berbagai publik dengan kepentingan yang sangat kompleks pula. Hal ini memang tidak lepas pula dari “karakteristik” yang melekat dalam setiap program pemerintah antara lain sbb :

1. Program Pemerintah ditujukan untuk masyarakat luas. Dengan berbagai latar belakang, karakter, ekonomi, pendidikan yang beragam.
2. Seringkali hasilnya abstrak, yang sulit dilihat dalam waktu dekat bahkan panjang sekalipun karena sifatnya yang integral dan berkesinambungan.

3. Program Pemerintah selalu mendapat pengawasan dari berbagai kalangan, terutama pers, LSM dan sebagainya. Mereka sangat berperan dalam proses penyadaran masyarakat mengenai permasalahan mereka.

Karakteristik itulah yang dapat dijadikan latar belakang mengapa humas pemerintahan perlu diterapkan dan dikembangkan secara professional. Namun tugas yang berat tersebut ternyata masih ditambah dengan hambatan penerapan humas yang ideal di pemerintahan. Dengan demikian, ada dua sisi yang melatar belakangi perkembangan humas pemerintahan, yakni:

- a. Sisi pentingnya Humas bagi Pemerintahan,
- b. Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Humas Pemerintahan.

Dalam perkembangannya fungsi kehumasan dalam pemerintahan masing-masing daerah berbeda penempatannya, Misalnya Biro Humas dan Protokol Provinsi Jawa Timur, dimana juga bertanggung jawab terhadap setiap kegiatan Protokoler resmi Pimpinan Pemerintahan Provinsi Jawa Timur, khususnya Gubernur, Wakil Gubernur, Sekretaris Daerah dan VVIP/Tamu lainnya yang datang menjadi tamu Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Biro Humas dan Protokol sebagai bagian dari lembaga khususnya Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang sangat dekat dan turut bertanggung jawab terhadap kebijakan dan program pembangunan Pemerintahan Provinsi Jawa Timur, membangun citra Pimpinan Pemerintahan dan menjaga komunikasi yang baik antara pemerintah dengan masyarakat, menyusun Rencana Strategi Pembangunan Tahunan sebagai pedoman dan landasan dalam pelaksanaan kerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsi, yang pada akhirnya diharapkan akan mendukung tercapainya visi Gubernur Jawa Timur yaitu? terwujudnya Jawa Timur yang Makmur dan Berakhlak dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia?.

Sedangkan di Kabupaten Pamekasan Madura, lembaga kehumasan ini berada sebagai dinas di bawah Pemerintah Daerah Tingkat II dengan nama Kantor Dinas Informasi dan Komunikasi (INFOKOM) yang lebih memiliki tugas sebagai eksternal *Public Relations* sedangkan yang menjalankan tugas sebagai internal *Public Relations* berada dibawah Biro Humas dan Protokol pada Pemerintah Daerah Tingkat II.

Pada Negara-negara Dunia Ketiga Humas merupakan suatu subjek studi dan kegiatan yang sangat diminati, karena mereka menghadapi kebutuhan yang begitu mendesak untuk menyebarluaskan berbagai macam pengetahuan dan pemahaman kepada penduduknya, baik di sektor swasta maupun sektor pemerintah.

Komunikasi seringkali menjadi masalah pelik sehubungan dengan terbatasnya media-media modern, jauhnya jarak antara satu kota dengan kota lainnya, masih tingginya tingkat buta huruf di kalangan penduduk, sangat bervariasinya suku-suku bangsa yang memiliki bahasa daerahnya sendiri, serta masih begitu banyaknya hal yang dianggap terlarang atau tabu. Situasi humas di Negara-negara Dunia Ketiga sangat berbeda dengan yang ada di Barat, di Negara-negara berkembang dibutuhkan teknik-teknik kehumasan yang serba khusus. Para praktisi Humas (PR) di negara-negara berkembang harus bekerja lebih keras. Pendidikan merupakan salah satu karakteristik utama PR, dan juga merupakan aspek pokok dalam perjuangan pembangunan yang tengah dilakukan oleh hampir semua negara berkembang. Banyak di antara mereka yang begitu ambisius untuk mencoba menciptakan lompatan-lompatan kemajuan langsung menuju ke pola hidup serba modern ala Abad XX. Tugas utama praktisi Humas (PR) di negara-negara berkembang yakni pada sektor pemerintah, lembaga-lembaga pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, bertanggung jawab untuk memberikan informasi kepada masyarakat mengenai berbagai kebijakan dan program pemerintah. Contoh: Program wajib belajar pendidikan tingkat dasar baru dicanangkan di Nigeria 1977, atau 100 tahun lebih lambat dari program serupa yang dilaksanakan di Inggris melalui Undang-Undang Pendidikan 1870. Pemerintah negara-negara berkembang menghadapi tantangan Humas yang sangat besar, maka wajar jika lembaga-lembaga pemerintah lebih membutuhkan para praktisi humas yang handal daripada sektor-sektor industri serta komersial swasta.

Berbeda dari kegiatan-kegiatan PR di dunia-dunia Barat, setiap orang yang berkecimpung dalam bidang PR di negara-negara berkembang memiliki tugas komunikasi yang bersifat khusus di sektor Lembaga-lembaga Pemerintah, baik pusat maupun daerah, bukan hanya bertanggung-jawab untuk memberikan informasi kepada penduduknya mengenai segala macam kebijakan dan program mereka, tetapi seringkali mereka berusaha keras menyediakan berbagai macam

sarana infrastruktur atau jasa-jasa pelayanan sosial yang sudah ada sejak dulu ratusan tahun yang lalu di negara-negara tersebut.

Berdasarkan keragaman fungsi Humas (PR) di atas, baik di beberapa daerah di Indonesia maupun di negara-negara luar, Humas dalam sektor publik menghadapi tantangan yang tidak kalah beratnya dibanding dengan yang dihadapi sektor swasta, termasuk Bagian Humas pada Biro Umum dan Humas Setda Provinsi Maluku. Masyarakat sebagai faktor utama mempunyai kecenderungan yang semakin apatis (kurang percaya) terhadap pemerintah. Banyak program dan kebijakan tidak memperoleh dukungan yang memadai yakni dari masyarakat. Akibatnya pemerintah tidak mendapat dukungan dan kepercayaan dari masyarakat untuk program dan kebijakan tersebut, hal ini bisa dilihat pada pandangan masyarakat terhadap Pemerintah di Provinsi Maluku. Saat ini terdapat berbagai permasalahan yang dihadapi oleh Bagian Humas yaitu dalam penyelenggaraan pelayanan belum dilaksanakan sesuai dengan standar kinerja yang diharapkan atau belum terwujudnya pelayanan prima sehingga berpengaruh pada kelancaran tugas seluruh SKPD lingkup Sekretariat Daerah Provinsi Maluku.

Oleh karena itu, dengan adanya keberadaan Bagian Humas pada Biro Umum dan Humas di Sekretariat Daerah Provinsi Maluku ini ialah menyampaikan atau menyalurkan informasi mengenai kebijakan pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat agar mampu mengembangkan program kerja yang dijalankan sebagaimana fungsinya dan mendapat dukungan dari masyarakat, sehingga terjalin kerjasama antara pemerintahan dengan masyarakat atau publik.

Provinsi Maluku yang terdiri dari gugusan pulau yang dimana terdapat 11 Kabupaten/Kota dan memiliki jumlah penduduknya sekitar 1.664.631 jiwa, maka pentingnya tugas dan fungsi dalam hal bagi Pemerintahan, khususnya Bagian Humas yang berada di Pemerintah Daerah Provinsi Maluku, yaitu untuk merumuskan kebijakan dalam menyelenggarakan suatu kegiatan pemerintahan secara adil dan merata.

Untuk itulah maka tema tentang Public Relations Pemerintah ini sangat menarik diteliti untuk sejauhmana peran yang telah dilakukan, khususnya Undang-undang Otonomi Daerah efektif diberlakukan serta bagaimana proses

pengelolaan dan eluruh rangkaian aktivitas yang dilakukan oleh Public Relations Pemerintah ini.

Tugas Humas dapat dibagi menjadi dua yaitu tugas internal berupa terciptanya gairah atau semangat kerja yang tinggi dari para pegawai, dan tugas eksternal berupa menjalin hubungan dengan orang-orang di luar badan/instansi hingga terbentuk opini publik yang baik terhadap badan itu sendiri.

Aktivitas Humas Provinsi Maluku banyak berhubungan dengan masyarakat, mediator antara masyarakat dengan lembaga antara lain humas menjembatani aspirasi masyarakat ke SKPD terkait. Humas turut serta dengan pemerintah untuk melakukan reses dan mempublikasi kegiatan antara lain dokumentasi, mengkliping koran yang memuat segala berita yang berhubungan dengan Pemerintah Provinsi Maluku. Humas dalam lembaganya harusnya menjalankan fungsi dengan baik dan serasi antara publik intern dan publik ekstern dalam rangka memberikan pengertian, menumbuhkan motivasi dan partisipasi. Komunikasi sosial harus berkembang antara pemerintahan dan rakyat, kelompok masyarakat dan kelompok masyarakat lainnya.

Ruslan (2010 : 343) menuliskan fungsi pokok Humas pemerintah Indonesia pada dasarnya antara lain sebagai berikut :

- a. Mengamankan kebijaksanaan dan program kerja pemerintah yang diwakilinya,
- b. Memberikan pelayanan, dan menyebarluaskan pesan atau informasi mengenai kebijaksanaan dan hingga program – program kerja secara nasional kepada masyarakat,
- c. Menjadi komunikator dan sekaligus menjadi mediator yang proaktif dalam menjembatani kepentingan instansi pemerintah di satu pihak, dan menampung aspirasi, serta memperhatikan keinginan –keinginan publiknya di lain pihak,
- d. Berperan serta dalam menciptakan iklim yang kondusif dan dinamis demi mengamankan stabilitas dan keamanan politik pembangunan nasional, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Eksistensi humas merupakan keharusan fungsional dalam rangka memperkenalkan kegiatan dan aktivitas kepada masyarakat. Humas suatu alat memperlancar jalannya interaksi serta penyebaran informasi kepada khalayak dengan menggunakan media.

Kehadiran humas bukan merupakan unit struktural yang kaku karena diikat oleh prosedur dan birokrasi yang ada, tetapi posisinya yang langsung berhubungan dengan pimpinan, petugas humas pun harus mempunyai kemampuan untuk mengatasi segala permasalahan yang dihadapkan kepadanya. Jika begitu kaku akan menghambat termasuk pula apabila kurang kemampuan humas itu sendiri, baik kualitas, keterampilan dan lain-lain. Tentu saja keberhasilan tidak dapat dicapai berdasarkan kemampuan yang ada. Karena selain daripada itu masih diperlukan pengertian, peran serta (partisipasi) publiknya (ekstern/intern).

Hubungan masyarakat mempunyai ruang lingkup kegiatan yang menyangkut banyak manusia (publik, masyarakat, khalayak), baik di dalam (publik intern) dan diluar (publik ekstern). Humas sebagai komunikator mempunyai fungsi ganda yaitu keluar memberikan informasi kepada khalayak dan kedalam menyerap reaksi dari khalayak. Organisasi atau lembaga mempunyai tujuan dan berkehendak untuk mencapai tujuan itu ( Widjaja 2008: 2).

Dalam pelaksanaan kinerja Humas seringkali ditemui masalah yaitu kebijakan publik yang diambil Pemerintah Provinsi Maluku ditanggapi salah oleh masyarakat. Ini diindikasikan terjadi, karena kurangnya informasi yang diterima masyarakat terkait dengan maksud dan tujuan dari kebijakan tersebut. Untuk itu sangat diperlukan penyampai pesan yang baik, dan humas harus mampu memfasilitasinya dengan menjalankan fungsi mediasi dan publisitas. Atas dasar tersebut sehingga penulis tertarik untuk meneliti;

**“EVALUASI KINERJA BIRO UMUM DAN HUMAS SEKRETARIAT DAERAH PROVINSI MALUKU DALAM MENJALANKAN FUNGSI MEDIATOR DAN PUBLISITAS”.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang diatas, maka dapat ditarik rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1). Bagaimanakah Evaluasi Kinerja Biro Umum dan Humas Sekretariat Daerah Provinsi Maluku dalam menjalankan fungsi sebagai mediator dan publisitas?
- 2). Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja Biro Umum dan Humas Sekretariat Daerah Provinsi Maluku dalam menjalankan fungsi sebagai mediator dan publisitas?

## **C. Tujuan Penelitian**

Merujuk pada rumusan masalah yang ada, penelitian ini bertujuan untuk:

- 1) Mengetahui dan mendeskripsikan evaluasi kinerja Biro Umum dan Humas Sekretariat Daerah Provinsi Maluku dalam menjalankan fungsi mediator dan publisitas
- 2) Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan menghambat kinerja Humas Biro Umum dan Humas Sekretariat Daerah Provinsi Maluku dalam menjalankan fungsi sebagai mediator dan publisitas

## **D. Manfaat Penelitian**

Dengan melihat dari latar belakang dan tujuan penelitian yang ada, penelitian ini diharapkan bermanfaat baik secara Teoritis maupun secara Praktis, yaitu :

### **1) Manfaat Secara Teoritis :**

Dari hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat digunakan sebagai bahan referensi atau kajian untuk penelitian-penelitian selanjutnya serta dapat memperbaiki dan menyempurnakan kekurangan dari penelitian ini.

### **2) Manfaat Secara Praktis :**

Diharapkan dapat menjadi panduan untuk Biro Umum dan Humas dalam melaksanakan fungsi mediator dan publisitas, dalam meningkatkan

citra pemerintah dan bisa dijadikan bahan rujukan atau masukan untuk pemerintah agar dapat merealisasikan kebijakan atau program-program yang telah direncanakan atau disusun sebelumnya dengan baik.

#### **E. Batasan Penelitian**

Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis kinerja humas dalam menjalankan fungsi sebagai mediator dan publisitas, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara wawancara mendalam (*Depth Interview*). Peneliti tidak bisa melakukan pengukuran kinerja dengan cara yang lain, kecuali dengan cara *Depth Interview*. Peneliti tidak secara langsung mengamati petugas humas melakukan tugasnya sebagai mediator ataupun publisitas, dimana peneliti memiliki keterbatasan waktu dalam meneliti.