

**Empowerment of Government Public Relations Office Post Restructuring  
(Case Study on Informatics and Public Relations Office of Jakarta  
City Administration)**

Tria Patrianti, S.Sos,M.I.Kom

*ABSTRACT*

*This research aims to seek better understanding on the empowerment of the public relations office following the restructuring conducted by Jakarta City Administration. Involving 11 respondents, the research utilizes qualitative research method with case study approach.*

*The background issues in the research are as followed: (1) Why the role and function of public relations office at Jakarta Administration remain insignificant regardless of the restructuring; (2) What the public relations office's role and function are in the attempts to empower public relations following the restructuring; and (3) What the ideal pattern of the empowerment of government public relations office at Jakarta City Administration is.*

*The research shows that (1) The restructuring has been quite efficient, but the public relations office has yet to be effective in promoting Governor's policies; (2) Following the restructuring, the public relations office has yet to be empowered optimally and is considered weak in carrying out its tasks and function. The weakness was attributed to, first, the complicated problems and organizational structure at the Administration, as well as the ego of different institutions. Second, the slow service in providing public information due to the low pace of coordination between offices. Public relations officers do not have the full authority to dictate the Governor related to this public image. Third, public relations is still positioned as technical support, instead of managerial or strategic position; (3) The Governor has high commitment in supporting public relations's function. It is up to the public relations office itself to implement it well; (4) The quality of human resources is subject to improvement through training or education ; (5) Public relations budget is still modest; and (6) The infrastructure to provide public information are readily available, such as news website, hotline service and social media.*

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Sebagai langkah awal untuk melaksanakan komitmen membangun tata kelola pemerintahan yang baik, dilakukan pembaharuan (reformasi birokrasi) pemerintahan daerah dengan penataan organisasi pemerintahan daerah yang ramping struktur namun kaya fungsi, agar pemerintahan lebih efisien dan efektif dalam membrikan pelayanan kepada masyarakat.

Biro Humas dan Protokol adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah yang termasuk dalam penataan organisasi di Pemprov DKI Jakarta. Sebelum reorganisasi dan berdasarkan Perda no. 3 tahun 2001, humas berada pada Biro Humas dan Protokol. Setelah reorganisasi, Humas digabungkan dengan Kantor Pengelola Teknologi Informasi (KPTI), dan Dinas Perhubungan (Bidang POS dan Telekomunikasi) menjadi Dinas Komunikasi, Informatika, dan Kehumasan (Diskominfomas). Sesuai Pergub no. 88 tahun 2009, Diskominfomas dibentuk agar fungsi kehumasan dapat dijalankan secara efektif karena adanya perampingan struktur dan berdampak pada pengurangan bagian, jumlah jabatan eselon tiga dan empat, serta berkurangnya jumlah SDM kehumasan seperti terlihat pada tabel 1.2 berikut:

Tabel 1.  
Struktur Humas Sebelum Reorganisasi (Biro Humas & Protokol)  
dan Setelah Reorganisasi  
(Dinas Komunikasi Informatika dan Kehumasan)

Biro Humas dan Protokol	Dinas Komunikasi Informatika dan Kehumasan
<b>I. Bagian data dan informasi</b>  1. Pengumpulan olah data & informasi 2. Analisa & monitoring kebijakan 3. Kepustakaan & informasi daerah 4. Peliputan & dokumentasi	<b>I. bidang media massa</b>  1. seksi analisa & monitoring berita 2. seksi kemitraan & kerjasama kehumasan 3. seksi penyediaan materi & publikasi
<b>II. Bagian media massa</b>  1. Penyajian materi 2. Kerjasama media massa 3. Publikasi	<b>II. bidang informasi publik</b>  1. seksi informasi publik 2. seksi penorbihan & media luar ruang 3. data dan informasi kehumasan
<b>III. Bagian non Media Massa</b>  1. Media tercetak 2. Media Mayantara 3. Tatap muka & pertemuan langsung	

Tabel 1. menggambarkan perubahan yang cukup signifikan bagi organisasi kehumasan karena beberapa sub bagian di Bagian Data dan Informasi (Subbag Pengumpulan Olah Data dan Informasi, Kepustakaan dan Informasi Daerah,

Media Tercetak dan Media Mayantara) dilebur ke dalam Bidang Informasi Publik.

Secara faktual, reorganisasi humas di Pemprov DKI Jakarta hanya memusatkan perampingan pada struktur, belum memberdayakan secara keseluruhan profesionalisme kehumasan atau peningkatan kualitas SDM kehumasan. Padahal, Depdag (2000:23) mengemukakan bahwa fungsi Humas dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah masalah pemberdayaan Humas. Pemberdayaan yang berakaitan dengan penataan ulang organisasi kehumasan telah dijalankan dengan baik karena *pertama*, humas telah berada pada level kedinasan, *kedua*, humas memiliki garis komando kepada wilayah-wilayah atau walikota karena di masing-masing wilayah terdapat 'kaki' humas, yaitu Suku Dinas Kominfomas, *ketiga*, humas telah memiliki juru bicara yang diangkat langsung oleh Gubernur.

Namun pemberdayaan terkait pelayanan informasi publik oleh humas Pemprov DKI masih belum dijalankan secara maksimal. Isu negatif dan kesimpangsiuran informasi tentang program dan kebijakan Pemprov DKI Jakarta seringkali mengemuka di media massa baik media cetak, elektronik, bahkan *social media*. Humas belum memiliki *early warning system* dalam merespon isu negatif dan 'gempuran' pemberitaan yang menurunkan citra Pemprov DKI Jakarta. Sementara pemberdayaan dan kompetensi pemerintah daerah dalam menangani informasi publik, sangat ditentukan oleh kualitas dan kompetensi humas pemerintah. Berdasarkan pengamatan penulis di lapangan, kondisi lemahnya kualitas SDM kehumasan di Diskominfomas juga melengkapi lemahnya pemahaman dan pengalaman pimpinan tentang kehumasan. Pimpinan humas yang ditempatkan di Diskominfomas adalah individu yang tidak faham dan menjiwai bidang humas.

Pemberdayaan peran humas pasca reorganisasi yang paling signifikan adalah penunjukkan seorang juru bicara di Diskominfomas. Di era Biro Humas dan Protokol, posisi humas selama dua periode Gubernur Sutiyoso sangat 'tidak berdaya', perannya sulit untuk dimaksimalkan. Disamping keterbatasan kemampuan SDM kehumasan yang ada di Biro Humas dan Protokol, hal ini juga disebabkan karena pimpinan daerah sangat mencitrakan dirinya sebagai *public figure* dan tidak membutuhkan humas untuk 'tampil' di depan publik dalam penyampaian informasi program dan kebijakan Pemprov DKI Jakarta.

Pemberdayaan posisi humas melalui pengangkatan juru bicara, menjadikan bagian

humas memiliki kedekatan dengan pimpinan daerah sekaligus *power* atau kekuatan untuk menggali informasi kepada sumber informasi di masing-masing unit teknis di lingkungan Pemprov DKI Jakarta.

Pada satu sisi, humas telah memiliki pejabat eselon tiga yang memiliki kedekatan dengan *top management*. Hal ini berdampak baik dalam membantu tugas-tugas kehumasan terkait akses karena *hotline* dengan pimpinan tertinggi telah terbangun. Namun dampak dari pengangkatan juru bicara yang tidak diformalkan melalui peraturan perundang-undangan seperti halnya di Kepresidenan, membuat Kepala Diskominfoas terpinggirkan. Sedianya, humas Pemprov DKI Jakarta adalah Kepala Diskominfoas itu sendiri. Menurut Kasudin Kominfomas Jakarta Pusat, Yuswil Iswantara, yang telah lama berkecimpung di humas Pemprov DKI Jakarta, juru bicara belum menjadi juru bicara Pemprov DKI, tapi hanya 'menjurubicarai' Gubernur. Padahal, jika perannya sebagai juru bicara Pemprov DKI Jakarta dijalankan, pelayanan informasi dan penyebaran program serta kebijakan pemerintah daerah akan dengan mudah disampaikan hingga tingkat wilayah, kecamatan, dan kelurahan.

Pelayanan informasi ke publik hingga ke tingkat kelurahan adalah salah satu amanat yang terkandung dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 bahwa penyelenggaraan urusan Komunikasi dan Informatika yang diarahkan untuk:

1. Menerapkan kaidah *good governance* pada penyelenggaraan urusan Komunikasi dan Informatika.  
Meningkatkan kapasitas penyelenggaraan urusan Komunikasi dan Informatika.
2. Menerapkan kebijakan Komunikasi dan Informatika yang menyeluruh, terpadu dan merupakan solusi terhadap masalah kota.
3. Menerapkan teknologi informasi untuk semua tingkatan pemerintah (*e-government*) yang dimulai dengan proses perencanaan, penganggaran, pengadaan barang, serta pengawasan.
4. Meningkatkan citra positif pemerintah.
5. Melakukan pemisahan fungsi regulator dari fungsi operator dalam urusan Informatika.
6. Menyediakan informasi pembangunan dan pelayanan publik berbasis internet.
7. Melaksanakan pelayanan perijinan berbasis internet.
8. Mengembangkan kapasitas dan kinerja jaringan system informasi sampai ke tingkat kelurahan.
9. Meningkatkan peran masyarakat dan

komunitas profesional dalam penyelenggaraan urusan Komunikasi dan Informatika.

10. Memenuhi Standar Pelayanan Minimum (SPM) lainnya urusan wajib Komunikasi dan Informatika.

Pemberdayaan humas terkait pelayanan informasi hingga ke tingkat kelurahan masih terhambat oleh adanya garis koordinasi yang belum jelas. Sebelum sampai ke kelurahan, koordinasi antara pusat (Provinsi) dengan wilayah (Walikota) pun masih terhambat, jauh dari harapan membangun sistem hingga ke tingkat kelurahan. Di wilayah (walikota), dinas memiliki 'kaki' yang disebut Suku Dinas (Sudin) Kominfomas yang salah satu fungsinya adalah humas. Walikota lah yang menugaskan Sudin secara langsung terkait masalah kehumasan, bukan melalui Dinas. Tidak ada garis koordinasi diantara keduanya. Hal ini berpengaruh terhadap pelaksanaan program kehumasan dimana kebijakan pimpinan daerah (Gubernur) yang seharusnya disebar oleh Dinas ke wilayah melalui Sudin, tidak dapat dilakukan. Sehingga Suku Dinas di wilayah tidak dapat berfungsi secara efektif 'mengawal' kebijakan Gubernur.

Disamping faktor koordinasi, humas masih kesulitan dalam melakukan penyebaran program dan kebijakan Pemprov DKI Jakarta. Sebagai penyebar informasi program dan kebijakan Pemprov DKI Jakarta, humas membutuhkan dinas teknis sebagai pemilik data teknis. Untuk mendapatkan informasi tersebut, humas memerlukan waktu yang tidak singkat. Tidak mudah bagi humas untuk mengemas serta melakukan diseminasi informasi kepada publik terkait program dan kebijakan Pemprov DKI Jakarta sehingga yang terjadi adalah keterlambatan dan ujungnya adalah humas tidak dipandang baik oleh pimpinannya sendiri apalagi oleh publik. Mulai dari era Biro Humas Protokol hingga menjadi Diskominfoas, permintaan humas kepada para unit teknis untuk sebuah informasi atau data yang dibutuhkan oleh publik sangat sulit. Kondisi lambatnya respon dari dinas teknis akan menimbulkan informasi yang dikemas oleh humas kepada masyarakat tidak utuh diberikan sehingga masyarakat sendiri akan kurang pemahaman serta partisipasinya terhadap informasi dan kebijakan Pemerintah DKI Jakarta.

Respon yang cukup lama dari dinas teknis terkait informasi yang dibutuhkan oleh publik merupakan sesuatu yang kontradiktif dengan upaya Diskominfoas Pemprov DKI Jakarta dalam melaksanakan tata kelola pemerintahan yang lebih baik sehingga pelayanan publik

melalui tugas-tugas kehumasan dapat ditingkatkan. Hal ini sesuai dengan pernyataan Tenz dan Yeoman (2006:173) bahwa kondisi yang tidak menguntungkan pada setiap *local government* atau pemerintah daerah adalah minimnya pemahaman publik terhadap program dan kebijakan pemerintah daerah itu sendiri. Meskipun kondisi yang mereka nyatakan adalah pada *local government* di negara Inggris, namun tantangan keberadaan *Public Relations* pada lembaga pemerintah di negara manapun hampir sama, salah satu yang dominan adalah tentang kelemahan humas dalam menyebarkan informasi tentang program dan kebijakan pemerintah sehingga publik memiliki pemahaman yang kurang baik terhadap informasi tersebut. Akhirnya, tidak terjadi partisipasi publik terkait program dan kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, pemberdayaan terkait fungsi humas pemerintah sebagai penyebar informasi kebijakan kepada publik belum dilaksanakan dengan baik. Mengingat Humas Pemerintah merupakan alat manajemen yang secara structural merupakan bagian integral dari suatu kelembagaan atau organisasi, maka fungsinya juga melekat dalam manajemen pemerintah yaitu menyelenggarakan komunikasi dua arah secara timbal balik antara organisasi yang diwakili (pemerintah) dengan publik.

Reorganisasi kehumasan di Diskominfomas Pemprov DKI Jakarta belum memberdayakan humas secara utuh. Sejatinya, reorganisasi kehumasan di Diskominfomas termasuk di dalamnya adalah pemberdayaan tentang profesionalisme kehumasan baik di level staff maupun pimpinan. Hal ini dapat dilakukan dengan memasukkan materi kehumasan ke dalam kurikulum diklat yang melaksanakan proses kenaikan jabatan, penjenjangan atau eselonisasi bagi para penyelenggara pemerintah di Pemprov DKI Jakarta sehingga pejabat setingkat kepala dinas akan memahami dan menjiwai tugas-tugas kehumasan di Pemprov DKI Jakarta. Setelah dua tahun mengalami perubahan dari Biro Humas dan Protokol menjadi Dinas Kominfomas, humas masih belum maksimal diberdayakan sebagai lembaga strategis yang berperan untuk menjalankan fungsi kehumasan dengan baik. Di era keterbukaan seperti sekarang ini reposisi Humas Pemerintah sangat penting untuk ditinjau kembali agar dapat diberdayakan secara optimal.

Menurut Hartono (2007), beberapa permasalahan yang menarik untuk diteliti dari konsep pemberdayaan Humas pemerintah sebagai bagian dari struktur kekuasaan dimensinya tidak terlepas dari masa lalu, kini dan

mendatang. Pemberdayaan humas di Pemprov DKI Jakarta juga memiliki keterkaitan dengan keberadaan sebelumnya di Biro Humas dan Protokol serta upaya pemerintah pusat mereorganisasi struktur yang ada serta tujuan utama untuk peningkatan pelayanan publik dalam hal kebutuhan informasi. Namun pernyataan pimpinan daerah yang mencuat di media massa adalah bahwa keberadaan humas yang masih dianggap lemah meskipun telah melalui proses reorganisasi. Gubernur Pemprov DKI Jakarta Fauzi Bowo mengakui kinerja humas sebagai pelayan kebutuhan informasi bagi masyarakat dinilai masih lemah.

Masalah yang mencuat dalam dialog pra riset serta pengamatan penulis untuk penelitian ini adalah belum adanya pemberdayaan peran dan fungsi humas meskipun telah dilakukan reorganisasi di lingkungan Pemprov DKI Jakarta. Menurut Depari (2004), untuk memperbaiki Humas Pemerintah agar dapat lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam menjalankan peran dan fungsinya maka diperlukan pemahaman tentang beberapa konsep perubahan dan penyempurnaan yang antara lain meliputi ; (1) terminologi, (2) filosofi, (3) struktur organisasi, (4) profesionalisme, dan (5) lingkup kerjanya. Penulis terdorong untuk mengetahui lebih dalam mekanisme proses pemberdayaan humas pemerintah serta pola pemberdayaan humas pemerintah pasca reorganisasi di Pemprov DKI Jakarta.

## 2. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui mekanisme peran dan fungsi kehumasan pasca reorganisasi di Dinas Komunikasi Informatika dan Kehumasan
2. Mengetahui pola pemberdayaan humas pemerintah pasca reorganisasi di Dinas Komunikasi Informatika dan Kehumasan Pemprov DKI Jakarta

## KAJIAN PUSTAKA

### 1. Teori Birokrasi

Teori Birokrasi Max Weber merupakan salah satu teori besar dalam perspektif klasik. Selain itu, terdapat Teori Manajemen Ilmiah (Taylor) dan Penerimaan Kewenangan (Barnard). Menurut observasi beberapa pakar komunikasi, konsep organisasi sebenarnya telah berkembang cukup lama, yakni mulai abad 20. Konsep-konsep inilah yang sekarang dikenal sebagai teori klasik (*classical theory*) atau terkadang beberapa orang mengenalnya sebagai teori tradisional. Hingga hari ini, dampak dari teori klasik pada organisasi masih

mendominasi. Birokrasi adalah kata kunci utama yang dapat menghantarkan kita pada pemaknaan praktik *classical theory*, khususnya Indonesia yang terkenal dengan keruwetan birokrasinya yang telah membudaya.

Dalam memahami teori organisasi klasik, maka nama besar Weber akan sulit untuk dilepaskan. Tokoh paradigm interpretatif yang menjadi sangat populer dengan buah pemikirannya, yakni Karakteristik Organisasi Weberian (Organisasi Formal), akan selalu identik dengan keyword 'birokrasi', karena memang pada konsepnya terdapat konsep birokrasi yang mendetail. Kata birokrasi mula-mula berasal dari kata legal-rasional. Organisasi disebut rasional dalam hal penetapan tujuan dan perancangan organisasi untuk mencapai tujuan tersebut. Menurut Weber, bentuk organisasi birokratik merupakan bentuk yang paling efisien. Dalam teorinya, Weber mengemukakan sepuluh (10) ciri organisasi, yaitu:

1. Suatu organisasi terdiri dari hubungan-hubungan yang ditetapkan antara jabatan-jabatan. Blok-blok bangunan dasar dari organisasi formal adalah jabatan-jabatan.
2. Tujuan atau rencana organisasi terbagi ke dalam tugas-tugas, tugas-tugas tersebut disalurkan di antara berbagai jabatan sebagai kewajiban resmi (*job description*).
3. Kewenangan: melaksanakan kewajiban diberikan kepada jabatan (saat resmi menduduki sebuah jabatan).
4. Garis kewenangan dan jabatan diatur menurut suatu tatanan hierarkhis.
5. Sistem aturan dan regulasi yang umum tetapi tegas yang ditetapkan secara formal, mengatur tindakan-tindakan dan fungsi-fungsi jabatan dalam organisasi.
6. Prosedur bersifat formal dan impersonal. Perlu adanya catatan tertulis demi kontinuitas, keseragaman (*uniformitas*), dan untuk maksud-maksud transaksi.
7. Adanya prosedur untuk menjilangkan disiplin anggota.
8. Anggota organisasi harus memisahkan kehidupan pribadi dan kehidupan organisasi.
9. Pegawai yang dipilih untuk bekerja berdasarkan kualifikasi teknis.
10. Kenaikan jabatan berdasarkan senioritas dan prestasi kerja.

Sebagai implikasinya, teori Weber pada komunikasi organisasi menunjukkan suatu fenomena yang disebut komunikasi jabatan

(*positional communication*). Relasionalitas dibentuk antar jabatan, bukan antar individu. Teori ini juga termasuk dalam tradisi posisional<sup>2</sup> karena masih berada satu payung kajian mazhab klasik, selain teori empat system dari Likert. Pada hakikatnya, teori klasik berpangkal tolak pada struktur, hubungan, fungsi formal kegiatan orang dalam rangka mencapai tujuan bersama. Teori Birokrasi Max Weber pun tak lepas dari karakteristik tersebut.

## 2. Teori Komunikasi Organisasi

Dalam R Wayne Pace (2006:31) definisi komunikasi organisasi secara fungsional ialah pertunjukan dan penafsiran pesan diantara unit-unit komunikasi yang merupakan bagian dari suatu organisasi tertentu. Suatu komunikasi terdiri dari unit komunikasi dalam hubungan-hubungan hirarkis antara yang satu dengan lainnya dan berfungsi dalam suatu lingkungan. Secara interpretatif dapat diartikan sebagai proses penciptaan makna atas interaksi yang merupakan organisasi. Keterkaitan komunikasi dengan organisasi menurut William V.Hanney bahwa "organisasi terdiri dari sejumlah orang, melibatkan keadaan saling bergantung, kebergantungan memerlukan koordinasi yang mensyaratkan komunikasi". Komunikasi organisasi melingkupi komunikasi interpersonal dan komunikasi kelompok. Kepentingan bersama dan tujuan organisasi menjadi orientasi komunikasi organisasi. Hirarki organisasi menentukan pola komunikasi yang terjadi. Komunikasi interpersonal adalah komunikasi yang dilakukan antara seseorang dengan orang lain dalam suatu masyarakat atau organisasi (bisnis dan nonbisnis), dengan menggunakan media komunikasi tertentu dan bahasa yang mudah dipahami untuk mencapai tujuan tertentu (Purwanto, 2006:21).

Komunikasi interpersonal biasanya terjadi antara dua orang (diacik) secara tatap muka (*face to face*), walaupun dapat juga melalui media telepon. Komunikasi interpersonal terbangun dari komunikasi intrapersonal karena seseorang akan menyusun komunikasi efektif saat interaksi. Hal terpenting ialah komunikasi interpersonal membangun hubungan antar manusia. Komunikasi kelompok dapat diartikan sebagai transaksi pesan verbal dan nonverbal antara tiga hingga lima belas orang yang saling berbagi tujuan utama, yang merasa kebersamaan dalam grup, dan yang berdampak pada yang lain (Steven A. Beebe, 2001:28). Djoko Purwanto memaparkan bahwa suatu komunikasi bisa

dimasukkan dalam lingkup komunikasi kelompok apabila, *pertama*, proses komunikasi dengan pesan-pesan yang disampaikan oleh seorang pembicara kepada khalayak dalam jumlah yang lebih banyak daripada tatap muka. *Kedua*, komunikasi berlangsung kontinyu dan bisa dibedakan mana sumber dan mana penerima (*receiver*). Umpan balik atau feedback yang didapat tidak maksimal karena waktu terbatas dan khalayak relatif banyak. *Ketiga*, pesan yang disampaikan terencana dan bukan spontanitas untuk kalangan tertentu. Komunikasi kelompok terlibat di dalam lingkup komunikasi organisasi. Kelompok-kelompok kecil saling berinteraksi sehingga terjadi komunikasi organisasi untuk mencapai tujuan perusahaan. Menurut Ernest Bormann dalam Steven A. Beebe (2003:42) bahwa grup berasal dari berbagai macam share kepribadian. Teori Tindakan simbolik yaitu menjelaskan bagaimana tipe komunikasi membentuk identitas grup dan budaya, yang berdampak pada konsensus bersama dengan berbagi emosi, motivasi dan makna. Anthony Giddens dan Marshall Scott Poole Steven A. Beebe (2003:44) merumuskan teori struktur yang memberikan framework umum yang menjelaskan bagaimana orang menggunakan aturan dan sumberdaya untuk interaksi dalam sistem sosial. Struktur menjelaskan bagaimana grup memproduksi dan reproduksi sistem sosial oleh anggota grup yang menggunakan aturan dan sumberdaya dalam interaksi.

Menurut Littlejohn (2005:241) Organisasi dapat didefinisikan dengan dimensi: 1) struktur, bentuk dan fungsi organisasi 2) manajemen, kontrol dan kekuatan 3) budaya organisasi. Struktur, bentuk dan fungsi organisasi dapat digambarkan dengan beberapa kiasan. *Pertama*, organisasi seperti mesin, mempunyai bagian yang memproduksi produk dan jasa. *Kedua*, aspek struktural yaitu organisme. Seperti tanaman atau hewan, organisasi lahir, tumbuh, berfungsi dan beradaptasi untuk berubah dalam lingkungan dan tentunya mati. Kiasan ini membantu memahami dimensi (manajemen, control, dan kekuatan) dari organisasi. *Pertama* dari otak organisasi ialah proses informasi, mempunyai intelegensi, konseptualisasi dan membuat rencana. Dimensi organisasi lain yaitu budaya sebagai identitas yang berbagi nilai, norma, kepercayaan, dan latihan.

Menurut Weber, organisasi sebagai sistem yang mempunyai tujuan, aktivitas interpersonal yang didesain untuk tugas individu yang sederajat. Hal ini tidak dapat dilakukan tanpa otoritas, spesialisasi dan regulasi. Otoritas ada bersama kekuasaan, namun dalam organisasi,

otoritas harus harus dilegitimasi atau otoritas diformalisasi dengan organisasi. Efektivitas organisasi tergantung pada luasnya batas manajemen yang membolehkan legitimasi kekuasaan oleh organisasi. Organisasi didirikan sebagai sistem rasional dengan kekuatan peraturan, membuatnya menjadi bagian otoritas legal-rasional. Cara terbaik mengorganisir otoritas legal-rasional berdasarkan Weber ialah hirarki. Hirarki ditetapkan dengan regulasi dalam organisasi. Beberapa lapisan manajemen mempunyai otoritas, namun secara keseluruhan hanya kepala organisasi (*top manager*) yang berotoritas. Prinsip terkait dari otoritas birokrasi, berdasarkan Weber, *pertama* bahwa karyawan organisasi tidak berbagi kepemilikan organisasi, ini mengganggu jalannya legitimasi otoritas. Prinsip *kedua* ialah spesialisasi, individu ditempatkan berdasarkan divisi kerja dan beberapa orang mengetahui pekerjaannya dalam organisasi. Aspek *ketiga* dari birokrasi ialah kebutuhan atas peraturan. Apa yang membuat koordinasi organisasi memungkinkan ialah implementasi dari seperangkat regulasi yang menentukan perilaku setiap orang. Peraturan organisasi harus rasional, berarti harus dibuat untuk mencapai tujuan organisasi.

#### TRADISI SOSIOKULTURAL

Struktur organisasi memiliki iklim yang ditampilkan sebagai salah satu kunci variabel yang berdampak pada komunikasi dan produktivitas serta kepuasan kerja karyawan. Bagi Poole dan Mc Phee, iklim ialah kolektifitas umum gambaran organisasi yang membentuk perasaan dan ekspektasi anggota, serta penampilan organisasi. Mereka mendefinisikan iklim sebagai sikap kolektif yang diproduksi dan reproduksi oleh anggota. Poole melihat iklim dengan tiga strata, *pertama* sekumpulan bentuk yang digunakan anggota untuk mendefinisikan dan memaparkan organisasi (kolam konsep). *Kedua* ialah dasar, abstraksi tinggi yang berbagi konsepsi dari atmosfer organisasi (iklim inti). Terakhir ialah translasi grup dari iklim inti ke dalam bentuk kongkret yang lebih berdampak pada bagian partikula konstitusi organisasi. Iklim tidak statis namun konstan dalam organisasi. *Pertama*, struktur dari organisasi. Sebab, struktur membatasi berbagai interaksi dan praktik yang terjadi. Faktor kedua yang mempengaruhi iklim ialah variasi iklim menghasilkan alat. Faktor ketiga ialah karakteristik anggota, skill dan pengetahuan mereka.

## Teori Kontrol Organisasi

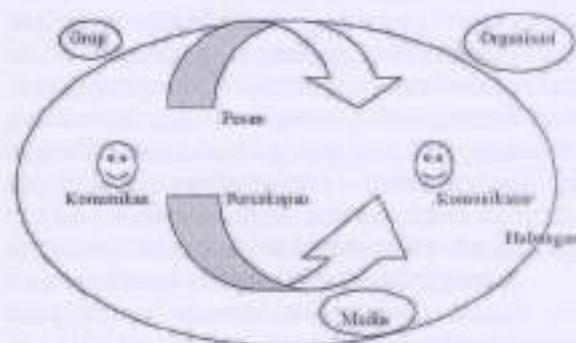
Kontrol terdiri dari empat cara:

1. Kontrol sederhana, menggunakan perintah dengan kekuatan.
2. Kontrol teknis atau memakai mesin
3. Birokrasi meliputi penggunaan prosedur dan aturan formal
4. Kontrol konservatif dipakai pada hubungan interpersonal dan teamwork.

Walaupun empat tipe kontrol biasanya ditemukan pada kombinasi berbeda dari yang sederhana, kontrol langsung, complex, hingga bentuk konservatif. Kontrol konservatif merupakan jenis dari disiplin atau kekuatan. Kekuatan tidak berasal dari luar, ini dibentuk dari berbagai bentuk interaksi dalam organisasi. kontrol yang efektif berdasarkan pada nilai motivasi anggota organisasi. ini meliputi uang, waktu, prestasi, teamwork dan seterusnya. Herbert Simon, Tompkins, dan Cheney menampilkan bagaimana kontrol dibentuk dari keputusan anggota organisasi. Simon yakin bahwa *decision making* organisasi mengikuti pola *sylogistic*, yang alasan partisipan deduktif dari premis umum dan berdasar premis yang dipilih. Kontrol adalah saat pekerja menerima premis umum alasannya untuk kesimpulannya yang diinginkan manajemen.

Premis diterima karena insentif seperti gaji dan otoritas orang dengan legitimasi kekuatan, sejalan dengan birokrasi Weber. Kontrol adalah beberapa mekanisme yang digunakan organisasi untuk mengatur identitas majemuk.

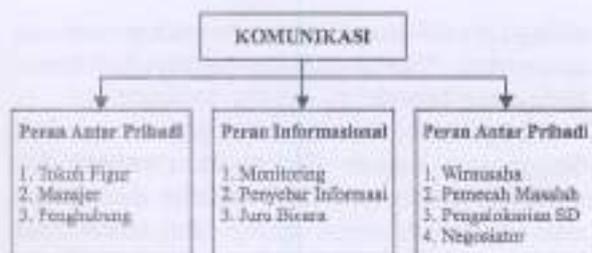
## Perkembangan Konteks Komunikasi



Dudayana dan kawan-kawan

Gambar 2. Perkembangan Konteks Komunikasi dalam Stephen W. Littlejohn, 2005

Menurut Mintzberg dalam Djoko Purwanto mengatakan tiga peran manajerial yang dapat diterapkan oleh seorang manajer dalam suatu organisasi yaitu, peran interpersonal, peran informasional dan peran keputusan.



Tabel 2. Peran Manajerial menurut Mintzberg, (Joko Purwanto, 2006: 35)

## Dimensi-dimensi komunikasi organisasi:

1. **Komunikasi eksternal**, digunakan anggota organisasi untuk interaksi dengan individu di luar organisasi. Komunikasi eksternal membawa pesan organisasi dan lingkungan organisasi yang relevan. Sistem pesan eksternal digunakan untuk menyampaikan informasi dari lingkungan organisasi dan untuk memberikan lingkungan informasi dari organisasi.

2. **Komunikasi internal**, ialah pola pesan yang dibagi (*share*) antara anggota organisasi, interaksi manusia yang terjadi dalam organisasi dan antar anggota organisasi. Saat organisasi tumbuh pada ukuran atau kompleksitas atau menyebar keluar area dan zona waktu, ini memerlukan program komunikasi internal yang membantu membangun tim.

Fungsi utama organisasi dalam dimensi komunikasi internal yaitu untuk penyusunan tugas formal, koordinasi, rapat dan dapat menyampaikan pesan informatif kepada anggota organisasi dengan tujuan, tugas aktivitas dan penyelesaian konflik. Pesan ini membantu anggota memahami apa yang terjadi dalam organisasi dan perannya. Komunikasi internal digunakan untuk menyampaikan tugas dalam rangka pencapaian tujuan. Komunikasi internal dapat dilakukan secara tatap muka dan melalui media. Komunikasi internal terjadi antara Top manager, manager, hingga staff atau karyawan. Komunikasi internal dapat menggunakan media email, surat, telepon papan pengumuman, dan lainnya.

1. **Komunikasi vertikal**, dari atas ke bawah (*downward communication*) dari pimpinan kepada bawahan dan dari bawahan kepada pimpinan secara timbal balik. Dalam komunikasi vertikal, pimpinan member instruksi, petunjuk, informasi, dan penjelasan kepada bawahan lalu ada feedback berupa laporan, saran, atau pengaduan kepada atasan.

2. **Komunikasi horizontal**, yaitu komunikasi secara mendatar antara anggota staff dengan staf, karyawan dengan karyawan, dan

sebagainya. Komunikasi vertikal berupa komunikasi formal dan komunikasi horizontal berupa nonformal.

Organisasi merupakan proses evolusi dengan tiga bagian: *Enactment*, *selection* dan *retention*. *Enactment* ialah definisi dari situasi atau register informasi ambigu dari luar. Proses seleksi pada anggota organisasi menerima suatu informasi sebagai yang relevan dan menolak informasi lainnya. Proses ketiga yaitu *retention*, sesuatu yang pasti akan dijaga untuk digunakan nanti. Penelitian serupa di Swedia, komunikasi organisasi berkarakteristik empiris, penelitian kualitatif. Tradisi holistik dan penemuan studi kasus yang kuat. Pada jurnal ini, definisi luas komunikasi organisasi ialah karyawan, termasuk fokus pada keduanya, komunikasi internal dan eksternal. Tema penelitian dan metode direview dan didiskusikan. Penelitian fokus pada organisasi komunikasi internal meliputi topik seperti superior-subordinat komunikasi, organisasional, strategi dan efisiensi komunikasi.

#### **Excellence Theory**

*Excellence theory* menjelaskan bagaimana hubungan masyarakat dapat berkontribusi sebagai fungsi manajemen untuk keseluruhan keefektifan organisasi. Larissa A. Grunig, J. E. Grunig, dan D. M. Dozier berpendapat, "premis utama *excellence theory* menyatakan bahwa komunikasi memiliki nilai terhadap sebuah organisasi karena ia membantu untuk membangun hubungan jangka panjang yang baik dengan publik-publik strategis" (2002, hal. 57). Kekuatan utama dari teori keunggulan adalah bahwa hal itu menunjukkan pendekatan etis untuk PR. Dua arah simetri menyiratkan dialog antara organisasi dan publik yang dipengaruhi oleh keputusan organisasi. Dari empat model yang diberikan, memberikan keunggulan menonjol dengan cara simetris dua model sebagai cara terbaik untuk praktik PR, menekankan "saling menguntungkan," "partisipasi," dan "kolaborasi". Model-model lain yang dilihat sebagai upaya melayani diri sendiri tanpa memperhatikan persuasi untuk publik.

Analisa faktor data (pencarian secara matematis untuk pengelompokan data sekitar hubungan-hubungan yang mendasari antara variabel-variabel) menyatakan apa yang para peneliti labeli sebagai "faktor keunggulan". Faktor keunggulan terdiri dari beberapa karakteristik dengan menjangkau

tipe dan ukuran organisasi, budaya, dan pengaruh-pengaruh lain, yang memebriinya untuk menjadi berlabel prinsip-prinsip keunggulan "generik". Karakter-karakter ini adalah tulang punggung *excellence theory*, yang memberi pedoman praktis normatif terhadap bagaimana hubungan-hubungan masyarakat dapat membuat kontribusi maksimal terhadap sebuah organisasi.

*Excellence theory* memberi pedoman normatif bagaimana hubungan masyarakat harus diberdayakan pada suatu organisasi. Studi keunggulan juga memberi bukti empiris dan konkrit untuk mendukung teori, dan ia menjelaskan bagaimana dan mengapa faktor-faktor tertentu berkontribusi terhadap penonjolan hubungan masyarakat dalam sebuah organisasi. *Excellence theory* menunjukkan bahwa hubungan masyarakat meningkatkan operasi organisasi melalui pemeliharaan komunikasi dua-arah, berimbang dengan publik pada siapa organisasi pada akhirnya bergantung.

#### **Konsep Pemberdayaan**

Istilah "pemberdayaan" atau *empowerment/empowering* merujuk kepada proses yang menyangkut cara individu menggunakan kekuasaan dalam organisasi (Pace dan Faules; 2002: 251). Sementara Sumaryadi (2010) memberikan batasan pemberdayaan sebagai peningkatan *power* dalam organisasi dan kekuasaan baru untuk mereposisi status yang lemah menjadi setara.

"Konsep pemberdayaan diartikan sebagai proses melepaskan situasi atau keadaan ketertekanan, ketidakmampuan, ketidakberdayaan, kehilangan atau ketiadaan otoritas, keterpinggiran, ketersisihan, kebangkitan dari kekalahan, dan hal-hal yang berkaitan dengan kelemahan / *powerless*. Dengan diberdayakan, diharapkan dapat memberikan energi dan kekuatan baru untuk dapat mereposisi status yang lemah menjadi setara dan sejajar dengan status yang diharapkan."

Pemberdayaan juga dikatakan berhasil jika pada diri khalayak sasaran dapat diamati atau dapat menunjukan keadaan permukaan (indicator) sebagaimana tersebut di atas. Cook dan Macaulay (1997) memberikan definisi pemberdayaan sebagai "alat penting untuk memperbaiki kinerja organisasi melalui penyebaran pembuatan keputusan dan tanggung

*jawab*". Dengan demikian, akan mendorong keterlibatan para pegawai dalam pengambilan keputusan dan tanggung jawab.

Pemberdayaan merupakan sarana membangun kepercayaan antara karyawan dan manajemen. Ada dua karakteristik dalam pemberdayaan, bahwa karyawan didorong untuk menggunakan inisiatif mereka sendiri, dan karyawan tidak hanya diberi wewenang saja tetapi juga diberi sumberdaya untuk melakukan pengambilan keputusan sesuai dengan kreativitas dan inovasi mereka. Secara tidak langsung karyawan juga didorong untuk melakukan pembelajaran dari hasil keputusan dan pelaksanaannya.

Tujuan pemberdayaan mengandung pengertian perlunya keleluasaan kepada individu untuk bertindak dan sekaligus bertanggung jawab atas tindakannya sesuai dengan tugas yang diembannya. Konsep pemberdayaan ini juga berarti bahwa seseorang akan mampu untuk berperilaku secara mandiri dan penuh tanggung jawab. Konsep pemberdayaan dari Thomas dan Velthouse ini dimanifestasikan dalam empat kognisi yang merefleksikan orientasi individu atas peran kerjanya yaitu arti (*meaning*), kompetensi (*competence*), pendeterminasian diri (*self determination*), dan pengaruh (*impact*). Dari penelitian Spreitzer (1986; dalam Mahardiani, 2004) ditemukan empat karakteristik umum yang dimiliki *empowered people* yang juga sama dengan konsep Thomas dan Velthouse (1990), yaitu:

- a. *Sense of meaning*  
*Meaning* merupakan nilai tujuan pekerjaan yang dilihat dari hubungannya pada idealisme atau standar individu.
- b. *Sense of competence*  
Kompetensi atau *self efficacy* lebih merupakan kepercayaan individu akan kemampuan mereka dalam melakukan aktivitas mereka dengan menggunakan keahlian yang mereka miliki. Dimensi ini menggunakan istilah kompetensi daripada *self esteem* karena difokuskan pada *efficacy* secara spesifik pada peran pekerjaan.
- c. *Sense of determination*  
Bila kompetensi merupakan keahlian dalam berperilaku, maka *self determination* merupakan suatu perasaan memiliki suatu pilihan dalam membuat pilihan atau melakukan suatu pekerjaan.
- d. *Sense of impact*  
*Impact* atau dampak merupakan derajat dimana seseorang dapat memengaruhi hasil pekerjaan baik strategik, administratif Khan (1997) menawarkan sebuah model

pemberdayaan yang dapat dikembangkan dalam sebuah organisasi untuk menjamin keberhasilan proses pemberdayaan dalam suatu organisasi. Model pemberdayaan tersebut yaitu:

### 1. *Desire*

Tahap pertama dalam model *empowerment* adalah adanya keinginan dari manajemen untuk mendelegasikan dan melibatkan pekerja. Yang termasuk hal ini antara lain:

- a. Pekerja diberi kesempatan untuk mengidentifikasi permasalahan yang sedang berkembang.
- b. Memperkecil *directive personality* dan memperluas kesempatan kerja.
- c. Mendorong terciptanya perspektif baru dan memikirkan kembali strategi kerja.
- d. Mengembangkan keahlian team dan melatih karyawan untuk mengawasi sendiri (*self control*).

### 2. *Trust*

Tahap dua adalah membangun kepercayaan antara manajemen dan karyawan. Adanya saling percaya di antara anggota organisasi akan tercipta kondisi yang baik untuk pertukaran informasi dan saran tanpa adanya rasa takut. Hal-hal yang termasuk dalam *trust* antara lain:

- a. Memberi kesempatan kepada para karyawan untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan.
- b. Menyediakan waktu dan sumber daya yang mencukupi bagi karyawan dalam menyelesaikan kerja.
- c. Menyediakan pelatihan yang mencukupi bagi karyawan bagi kebutuhan kerja.
- d. Menghargai perbedaan pandangan dan menghargai kesuksesan yang diraih oleh karyawan.
- e. Menyediakan akses informasi yang cukup.

### 3. *Confident*

Tahap ke tiga dalam proses pemberdayaan adalah menimbulkan rasa percaya diri karyawan dengan menghargai terhadap kemampuan yang dimiliki oleh karyawan. Hal yang termasuk tindakan yang menimbulkan *confident* antara lain:

- a. Mendelegasikan tugas yang penting kepada karyawan
- b. Menggali ide dan saran dari karyawan.
- c. Memperluas tugas dan membangun jaringan antar departemen.
- d. Menyediakan jadwal *job instruction* dan mendorong penyelesaian yang baik.

#### 4. *Credibility*

Tahap ke empat berupa menjaga kredibilitas dengan penghargaan dan mengembangkan lingkungan kerja yang sehat sehingga tercipta organisasi yang memiliki *performance* yang tinggi. Hal yang termasuk *credibility* adalah:

- a. Memandang karyawan sebagai *partner* strategis
- b. Peningkatan target di semua pekerjaan.
- c. Memperkenalkan inisiatif individu untuk melakukan perubahan melalui partisipasi.
- d. Membantu menyelesaikan perbedaan dalam penentuan tujuan dan prioritas.

#### 5. *Accountability*

Tahap dalam proses pemberdayaan berikutnya adalah pertanggungjawaban karyawan pada wewenang yang diberikan. Dengan menetapkan secara konsisten dan jelas tentang peran, standar dan tujuan penilaian terhadap kinerja karyawan, tahap ini merupakan sarana evaluasi terhadap kinerja dalam penyelesaian dan tanggung jawab terhadap wewenang yang diberikan. Hal yang termasuk dalam *accountability* antara lain:

- a. Menggunakan jalur training dalam mengevaluasi kinerja karyawan.
- b. Memberikan tugas dan ukuran yang jelas.
- c. Melibatkan karyawan dalam penentuan standar dan ukuran.
- d. Memberikan saran dan bantuan kepada karyawan dalam menyelesaikan beban kerjanya.
- e. Menyediakan periode dan waktu pemberian *feedback*.

#### 6. *Communication*

Tahap ini merupakan tahap terakhir, diharapkan adanya komunikasi yang terbuka untuk menciptakan saling memahami antara karyawan dengan manajemen. Keterbukaan ini dapat diwujudkan dengan adanya kritik dan saran terhadap hasil dan prestasi yang dilakukan pekerja.

Hal yang termasuk dalam *communication* antara lain:

- a. Menetapkan kebijakan *open door communication*.
- b. Menyediakan waktu untuk mendapatkan informasi dan mendiskusikan permasalahan secara terbuka.
- c. Menyediakan kesempatan untuk *cross training* maupun operasional.

#### Humas Sebagai Fungsi Manajemen

Humas sebagai fungsi manajemen membantu memberikan penerangan dan

tanggapan dalam hubungan dengan opini publik. Untuk dapat melaksanakan tugas ini, tentunya Humas harus terlibat dalam proses pengambilan kebijakan, akan sulit bagi Humas sendiri apabila tidak mengetahui latar belakang suatu kebijakan. Sebagaimana dikatakan Joni Inman, Ketua Asosiasi Nasional Para komunikator Pemerintah (*National Association of Government Communication*) di AS, melibatkan seseorang komunikator dalam sebuah tim strategi sangatlah penting. Bila pejabat pemerintah mempunyai rancangan, sebaiknya diketahui dulu bagaimana kira-kira masyarakat menerimanya. Maka dari itu, sebaiknya seorang komunikator sudah terlibat dari awal sehingga hal-hal yang tidak diinginkan misalnya masyarakat bereaksi negatif bisa dihindarkan (Sullivan, 2001, 15).

Mengenai pendekatan fungsi Humas dari Bertrand R. Canfield dalam bukunya *Public Relations : "Principles and Problem"*, mengemukakan unsur-unsur utamanya yakni ; mengabdikan kepentingan publik, memelihara komunikasi yang baik, dan menitik beratkan moral dan tingkah laku yang baik. Dengan demikian untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka pada prinsipnya Humas mempunyai 2 (dua) tugas pokok, yakni membangun citra (*Image building*) – membangun citra positif untuk eksternal publik; dan membangun budaya kerja (*corporate culture*) untuk internal publik – yakni adanya kebanggaan terhadap institusi, dan merasa ikut memiliki (*sense of belonging*).

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi maka Humas dalam organisasi juga dapat bertindak sebagai langkah awal dari bekerjanya sebuah mekanisme sistem peringatan dini (*early warning sistem*) dalam mengantisipasi kecenderungan. Peran ini mengharuskan bahwa *Public Relations Officer* (PRO) harus bersikap pro aktif. Sikap ini akan sangat membantu untuk menyikapi kecenderungan isu yang berkembang dan berkaitan dengan lembaga di mana Humas itu berada. Humas dalam perkembangan historisnya telah melahirkan beberapa model, sebagaimana yang dikemukakan James Grunig dalam *Public Relations Handbook*, yaitu: *Pertama*, Humas sebagai *Press Agency*, dalam pengertian ini program-program Humas dilaksanakan dengan tujuan utama untuk memperoleh publikasi melalui media massa yang menguntungkan organisasi.

Dalam model ini kadang kebenaran dari informasi yang disampaikan menjadi tidak penting. *Ke dua*, Humas sebagai *Public Information Model*, dalam model ini kegiatan Humas bertujuan untuk penyebaran informasi kepada publik. Biasanya praktisi yang

melaksanakan model ini disebut juga sebagai *jurnalists in residence*, yakni praktisi yang menekankan hubungan media *Ke tiga*, dengan membuat siaran pres (*press release*) sebanyak-banyaknya. Humas sebagai *two way asymmetrical* model, model asimetris dua arah ini praktis dalam setiap *out put*-nya didasarkan pada hasil penelitian untuk mengembangkan pesan-pesan yang sekiranya lebih mudah untuk membujuk publik agar publik berfikir, bersikap dan bertindak sesuai dengan harapan organisasi.

Model ini dikenal dengan *Scientific Persuasion* yang orientasinya selalu menggunakan hasil-hasil riset di dalam merancang suatu pesan yang hendak disampaikan kepada publik. *Ke empat*, Humas sebagai *two way symmetrical model*, model simetris dua arah ini menggambarkan sebuah Humas di mana dalam operasinya lebih menekankan adanya perubahan organisasi untuk merespon tuntutan publik. Dengan demikian fungsi Humas disini di samping untuk mempersuasikan publik juga berfungsi untuk membujuk pengelola organisasi, untuk selalu mengantisipasi perubahan dan keinginan khalayak yang selalu berubah dan berkembang (Gruning; 2000: 29)

Berdasarkan keempat model tersebut Humas mempunyai pengertian sebagai *expert prescriber*, bekerja untuk membantu manajemen dengan pengalaman dan ketrampilannya mencari solusi bagi penyelesaian masalah hubungan masyarakat yang dihadapi oleh organisasi. Pelaksana Humas dengan manajemen sama halnya hubungan dokter dengan pasiennya. Dalam hal ini manajemen percaya bahwa ahli, pelaksana Humas akan menemukan solusi yang tepat untuk mengatasi masalah yang sedang dihadapi oleh organisasi. Di samping itu, Humas juga mempunyai peranan sebagai *problem solving process facilitator*, yakni membantu kerja manajemen melalui kerja sama dengan bagian-bagian lain dalam organisasi dan pimpinan melalui proses penyelesaian masalah secara rasional.

Sedangkan dalam posisi sebagai *communication facilitator*, pelaksana Humas membantu manajemen dengan menciptakan peluang agar publik perlu "mendengar" apa kata publik dan menciptakan peluang agar publik perlu "mendengar" pula apa yang diharapkan manajemen. Peran lainnya yang juga sangat potensial adalah menyediakan layanan teknis komunikasi untuk organisasi.

## Humas Pemerintah

Eksistensi Humas dalam suatu lembaga/instansi pemerintah merupakan keharusan secara fungsional dan operasional. Kelengkapan ini dianggap sangat penting karena falsafah Negara dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat seperti yang dikehendaki dalam bentuk Negara yang menganut sistem demokrasi. Sebagai Negara demokrasi Humas berfungsi melayani rakyat, karena rakyat turut mengawasi setiap kegiatan pemerintah, apabila tidak sesuai dengan aspirasi rakyat, rakyat secara cepat akan mengeritikannya. Disinilah Humas berfungsi untuk mengelola informasi dan opini publik. Informasi mengenai kebijaksanaan pemerintah disebarluaskan, opini publik dikaji dan diteliti seefektif mungkin untuk keperluan pengambilan keputusan dan penentuan kebijakan selanjutnya. Humas pemerintah menurut Sam Black (Effendy, 1999:37) diklasifikasikan menjadi Humas pemerintah Pusat dan Humas Pemerintah Daerah. Kedua-duanya menurutnya mempunyai tugas yang sama, walaupun ruang lingkupnya berbeda. Tugas Humas pemerintah disini; *pertama* menyebarkan informasi secara teratur mengenai kebijaksanaan perencanaan dan hasil yang telah dicapai, *kedua* menerangkan dan mendidik mengenai perundang-undangan, peraturan-peraturan dan hal-hal yang berhubungan dengan kehidupan rakyat sendiri.

Melalui humasnya pemerintah dapat menyampaikan informasi atau menjelaskan hal-hal yang berhubungan dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan tertentu serta aktivitas dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewajiban ke pemerintahannya. Terdapat beberapa hal untuk melaksanakan tugas utama Humas Pemerintah:

1. Mengamati dan mempelajari tentang hasrat, keinginan-keinginan dan aspirasi yang terdapat dalam masyarakat (*learning about public desires and aspiration*)
2. Kegiatan memberikan nasihat atau sumbang saran untuk menanggapi atau sebaliknya dilakukan oleh instansi/lembaga pemerintah seperti dikehendaki publiknya (*advising the public about what is should desires*)
3. Kemampuan untuk mengusahakan terjadinya hubungan memuaskan yang diperoleh antara hubungan public dan aparat Pemerintahan (*ensuring satisfactory contact between and government official*)
4. Memberikan penerangan dan informasi tentang apa yang telah diupayakan oleh suatu lembaga/instansi Pemerintahan yang bersangkutan (*informing and about what an agency is doing*) (Ruslan, 1999:297)

Selanjutnya menurut Sam Black (Effendy, 1999:39) ada empat tujuan utama Humas Pemerintah Daerah yaitu yaitu:

1. *To key citizen informed of the council's policy and its day-by-day activities*, (memelihara penduduk agar tahu jelas mengenai kebijaksanaan lembaga beserta kegiatan sehari-hari).
2. *To give theme decisions are by the council*; (memberi kesempatan kepada mereka untuk menyatakan pandangan mengenai proyek baru yang penting sebelum lembaga mengambil keputusan).
3. *To enlighten citizen them of their right and responsibilities*; (memberikan penerangan kepada penduduk mengenai cara pelaksanaan system Pemerintahan daerah dan mengenai hak-hak dan tanggungjawab mereka).
4. *To promote a sense of civic pride* (mengembangkan rasa bangga sebagai warga Negara)

#### **Kedudukan Humas Pemerintah Di Pemerintah Daerah**

Terkait dengan posisi Humas di lembaga pemerintah daerah pada era otonomi daerah, Elvin Ilyas Kepala Bagian Humas Pusat Penerangan Departemen Dalam Negeri menjelaskan bahwa sejak otonomi daerah, unsur organisasi pemerintah di daerah tidak harus sama dengan pusat. Ada penyesuaian, yaitu dengan landasan Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 tahun 2008. Dalam PP tersebut disebutkan bahwa Pemerintah Daerah harus menyelenggarakan urusan wajib salah satunya di bidang Komunikasi dan Informasi yang termasuk di dalamnya adalah tugas-tugas kehumasan. Pada PP tersebut juga tidak disebutkan bahwa Pemerintah Daerah harus menempatkan humas pada Biro Humas, Pusat Penerangan, atau lain sebagainya. Tapi yang pasti, di level komunikasi publik, Pemerintah Daerah harus menyelenggarakan urusan wajib di bidang komunikasi dan informasi. Sekarang ini, Indonesia memiliki daerah otonom berjumlah 530 yang terdiri dari 33 provinsi, 93 kota, 6 kabupaten / kota Administratif (DKI Jakarta), dan 398 kabupaten. Masing-masing daerah tersebut harus menyelenggarakan urusan wajib komunikasi dan informasi, yang disesuaikan penempatannya pada struktur organisasi di pemerintah daerah yang bersangkutan. Penempatan humas pada struktur organisasi benar-benar tergantung dari pemahaman pimpinan daerah terhadap peran dan fungsi humas itu sendiri. Karena pemahaman pejabat publik atau penyelenggara pemerintah di setiap

daerah berbeda-beda, termasuk pada fungsi kehumasan, maka apresiasi mereka pun berbeda pula. Pada daerah otonom satu seperti DKI Jakarta, humas ditempatkan sebagai salah satu bagian di Dinas Komunikasi, Informasi dan Kehumasan (Diskominformas) sejak awal tahun 2009 melalui Peraturan Daerah No. 10 tahun 2008. Sebelumnya, Humas ditempatkan di bawah Biro Humas dan Protokol, yang juga berada di bawah Sekretaris Daerah. Di beberapa kota lainnya di Indonesia, humas ditempatkan pada bagian yang tidak penting, misalnya di bawah Bagian Umum atau bahkan Tata Usaha. Penempatan humas pada struktur yang kurang strategis juga terdapat di Provinsi Jawa Barat. Humas di Provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia tersebut (42 juta jiwa) ditempatkan di bawah Sekretaris Daerah (Setda) pada Biro Humas Protokol dan Umum. Dilihat dari tupoksi humas, penempatan tersebut memiliki makna bahwa tugas-tugas kehumasan menitikberatkan pada peran dan fungsinya sebagai pelayan pimpinan. Hal yang sama juga terjadi di Provinsi Jawa Timur dimana Humas ditempatkan di bawah Sekretaris Daerah yang berfungsi lebih pada pelayanan pimpinan pada tugas-tugas komunikasi dan kehumasan. Sementara itu, Provinsi Jawa Tengah menempatkan Humasnya di bawah SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informasi. Setiap Provinsi atau Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia menempatkan posisi humas pada bagian atau tempat yang berbeda-beda sesuai penghargaan dan pemahaman para pimpinan daerah atau penyelenggara pemerintah tentang peran dan fungsi kehumasan.

Pada bulan Maret 2011, payung hukum yang mengatur setiap aktifitas kehumasan pada pemerintah daerah di seluruh Indonesia disahkan oleh Kementrian Dalam Negeri melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) no. 13 tahun 2011. Selain tugas, kedudukan, dan wewenang lembaga kehumasan di Pemerintah Daerah, Permendagri tersebut juga mengatur mekanisme penyebaran informasi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Kota/Kabupaten, hingga kecamatan, kelurahan, dan Desa.

#### **Reorganisasi Sebagai Alat di Pemerintah Daerah**

Untuk mencapai visi misinya serta antisipasi terhadap kondisi masa yang akan datang, suatu organisasi dituntut untuk senantiasa melakukan langkah-langkah penyesuaian dan perubahan serta meningkatkan kemampuan agar dapat

menjalankan fungsinya secara optimal. Jika penyesuaian ataupun perubahan tidak dilakukan, maka bukan tidak mungkin keberlangsungan suatu organisasi dapat terancam. Perubahan ini disebut Restrukturisasi yang mempunyai pengertian (Sedarmayanti, 1999:70):

"Perubahan sebagian atau seluruh aspek yang dimiliki perusahaan yang s a n g a t mempengaruhi produktivitas perusahaan, yaitu meliputi sumberdaya manusia, sumberdaya keuangan dan sumberdaya lainnya termasuk sarana dan prasarana."

Perubahan yang terjadi dalam suatu organisasi dapat dikelompokkan dalam empat kategori (Robbins, 1996 : 326), yaitu:

1. *Struktur* : mencakup perubahan dalam hubungan wewenang, mekanisme, koordinasi, rancang ulang pekerjaan atau variable structural serupa.
2. *Teknologi* : meliputi modifikasi dalam cara kerja yang diproses dan dalam metode serta peralatan yang digunakan.
3. *Setting fisik*: meliputi perubahan ruang dan pengaturan tata letak dan tempat kerja.
4. *Orang*: mengacu kepada perubahan dalam sikap, keterampilan, pengharapan, persepsi dan perilaku karyawan.

Salah satu wujud organisasi pemerintah yaitu dengan cara merubah struktur organisasinya, yang kerap kali disebut Reorganisasi. Hasibuan (2001:171) memberikan pengertian sebagai berikut:

Reorganisasi adalah perubahan struktur suatu organisasi baik secara vertical maupun horizontal, agar lebih efektif membantu tercapainya tujuan. Reorganisasi vertical diartikan memperpanjang atau memperpendek tingkatan suatu organisasi, sedangkan reorganisasi horizontal diartikan perubahan struktur suatu organisasi dengan cara menambah atau mengurangi jumlah bagian atau departementasinya. Dengan demikian, reorganisasi dapat dilakukan karena struktur organisasi yang lama dianggap tidak sesuai lagi.

Untuk lebih memahami apa yang disebut struktur organisasi, Gibson dan kawan-kawan (1985) menyebutkan bahwa "struktur organisasi secara luas merupakan ciri organisasi yang berfungsi untuk mengendalikan atau membedakan semua bagiannya." Para pimpinan organisasi bertugas membuat desain organisasi yang merupakan keputusan dan tindakan yang menghasilkan sebuah struktur organisasi yang khas. Prosesnya bisa berlangsung dengan cepat, atau secara berangsur-angsur, dan bisa

dilaksanakan oleh seorang manajer atau oleh sebuah tim. Menurut Stephen P. Robbin (1996: 166- 173) struktur organisasi adalah

"Bagaimana tugas pekerjaan dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasi secara formal. Struktur organisasi dibentuk atau diubah sesuai dengan kebutuhan dan ruang lingkup organisasi. Struktur organisasi dapat dibentuk berdasarkan:

- a. Spesialisasi Kerja
- b. Departementalisasi
- c. Rantai Komando
- d. Sentralisasi
- e. Desentralisasi
- f. Formalisasi

Sementara itu menurut Steers (1985:8-10), Struktur adalah cara unik suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi. Reorganisasi yang dilakukan di lingkungan Pemprov DKI Jakarta pada tahun 2008 adalah penataan ulang struktur organisasi perangkat daerah melalui Peraturan Daerah No. Tahun 2008. Reorganisasi Biro Humas dan Protokol menjadi Dinas Komunikasi Informatika dan Kehumasan ditetapkan melalui Peraturan Gubernur Pemprov DKI Jakarta No. 88 tahun 2009.

## KERANGKA BERPIKIR

### Pemberdayaan Humas Pemerintah Pasca Reorganisasi Di Pemprov DKI Jakarta



Gambar 3 : Ragan Kerangka Pemikiran

Berdasarkan pengamatan terhadap kondisi di lapangan, penulis mencoba menginterpretasikannya dengan teori yang berhubungan atau mendekati konteks penelitian tentang pemberdayaan humas pemerintah. Organisasi Diskominfomas yang berada di Pemprov Jakarta merupakan organisasi yang besar dan luas dengan ribuan anggota di dalamnya. Organisasi ini tidak dapat berdiri sendiri tanpa keterkaitan antara unsur atau instansi lain melalui pola komunikasi, serta koordinasi diantara anggota-

anggota yang ada di dalamnya. Dalam melakukan koordinasi dan komunikasi dengan unsur terkait (SKPD), humas selalu berada pada titik lemah karena secara posisi, berada di level atau eselon tiga, dan secara fungsi masih melakukan tugasnya di tatataraan teknis, jauh dari harapan strategis. Sementara menurut J.E Grunig melalui Excellent Theory, humas akan memiliki nilai strategis jika komitmen pimpinan tertinggi juga memberikan peran strategis kepada humas itu sendiri. Humas harus berpartisipasi aktif dalam setiap pengambilan keputusan, melakukan fungsi manajemen, menetapkan model mekanisme humas yang akan menimbulkan pemahaman baik dari publik. Potensi lembaga dalam hal ini Dinas Kominfomas akan digambarkan sebagai organisasi yang efektif atau sebaliknya jauh dari tujuan organisasi.

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan pendekatan studi kasus eksploratif. Penelitian bertujuan untuk mengetahui lebih lanjut bagaimana proses pemberdayaan humas dilakukan di Diskominfomas Pemprov DKI Jakarta serta reorganisasi dalam pemberdayaan tersebut. Studi kasus merupakan uraian dan penjelasan komprehensif mengenai berbagai aspek seorang individu, suatu kelompok, suatu organisasi atau komunitas, suatu program, atau suatu situasi sosial. Metode yang sering dilakukan adalah wawancara, pengamatan, penelaahan dokumen atau data apapun untuk menguraikan suatu kasus secara terinci (Mulyana, 2001 : 201-202). Karena metode kualitatif cenderung dihubungkan dengan sifat subjektif dari sebuah realitas sosial, maka metode ini memiliki kemampuan yang baik untuk menghasilkan pemahaman dari perspektif para *stakeholders*, sehingga memungkinkan peneliti untuk melihat berbagai hal sebagaimana dilihat oleh para *stakeholdernya*.

### 1. Subjek Penelitian

Subjek penelitian adalah Bagian Kehumasan di Dinas Komunikasi, Informatika dan Kehumasan (Diskominfomas) Pemprov DKI Jakarta. Subjek dipilih secara purposif berdasarkan pemahaman dan pengalaman mereka menjalankan tugas-tugas kehumasan baik pada saat humas masih berada di Biro Humas dan Protokol atau di Dinas Kominfomas. Dalam studi kasus, orang-orang yang memiliki pengalaman dalam objek yang akan diteliti disebut informan. (Creswell, 1998:111).

Informan primer dalam penelitian ini adalah pejabat eselon dua dan tiga di Dinas Kominfomas Pemprov DKI Jakarta yaitu Kepala Bidang Informasi Publik, Kepala Bidang Media Massa, serta Kepala Seksi Informasi Publik. Sementara pihak-pihak lain yang terkait dengan kehumasan di Pemprov DKI Jakarta, dan menjadi *stakeholder* Diskominfomas adalah informan sekunder dalam penelitian ini.

### 2. Objek Penelitian

Penelitian ini berusaha mengkaji dua hal. Pertama bagaimana signifikansi reorganisasi dilaksanakan di Pemprov DKI Jakarta. Kedua bagaimana pemberdayaan humas di Diskominfomas Pemprov DKI Jakarta setelah kebijakan reorganisasi kehumasan dilaksanakan. Kedua hal tersebut dianggap penting oleh peneliti karena pemahaman tentang pemberdayaan humas akan berkaitan dengan misi Pemprov DKI Jakarta melakukan reorganisasi kehumasan di Pemprov DKI Jakarta.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam studi kasus dapat diambil dari berbagai sumber informasi, karena studi kasus melibatkan pengumpulan data yang "kaya" untuk membangun gambaran yang mendalam dari suatu kasus.

Secara umum, data diperoleh dengan menggunakan cara sebagai berikut :

#### a. Observasi

Teknik ini adalah teknik utama yang dilakukan dalam penelitian deskriptif. Kegiatan observasi yang dilakukan tidak hanya terhadap kenyataan-kenyataan yang terlihat, tetapi juga terhadap yang di dengar. Berbagai ungkapan yang terlontar dari informan baik secara sengaja maupun tidak di sengaja dalam percakapan sehari-hari juga termasuk dari kenyataan yang bisa di observasi.

#### b. Wawancara Mendalam (*in-depth interview*)

Wawancara adalah bentuk komunikasi antara dua orang, melibatkan seseorang yang ingin memperoleh informasi dari orang lain dengan mengajukan berbagai pertanyaan-pertanyaan.

Secara garis besar, pertanyaan – pertanyaan dalam wawancara diharapkan dapat menjawab tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Alasan masih lemahnya posisi humas di Pemprov DKI Jakarta pasca reorganisasi. Mekanisme peran dan fungsi humas di Pemprov DKI Jakarta pasca reorganisasi
2. Pola pemberdayaan humas di Pemprov

DKI Jakarta (panduan wawancara secara lengkap dapat dilihat pada lampiran).

c. Pencatatan dokumen

Data yang diperoleh dari pencatatan dokumen berupa cuplikan, kutipan, atau penggalan-penggalan program Diskominfomas, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), serta payung hukum yang melatarbelakangi terbitnya peraturan perundang-undangan tentang reorganisasi di Pemprov DKI Jakarta.

d. Catatan lapangan

catatan lapangan dilakukan penulis untuk menuliskan dan menggambarkan setiap kejadian yang dianggap penting di tempat penelitian, agar data yang dihasilkan sangat akurat.

#### 4. Sumber Data

Sumber data yang diperlukan meliputi data primer dan data sekunder yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Data primer adalah data yang diperoleh dari lapangan dalam bentuk wawancara terbuka dan mendalam. Teknik ini digunakan untuk mendapatkan data yang lebih lengkap lagi bagi keperluan analisis yang diperoleh langsung dari pihak yang terkait. Dalam hal ini dilakukan terhadap informan yaitu Kepala Bidang Media Massa, Kepala Bidang Informasi publik, dan Kepala Seksi Informasi Publik. Data primer ini mencakup tentang bagaimana humas diberdayakan setelah reorganisasi di Pemprov DKI Jakarta dilakukan.
- b. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari responden atau data yang menjadi penunjang yang relevan dengan penelitian, seperti hasil penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian, kajian pustaka dengan membaca buku, jurnal, internet, dan artikel serta dokumen yang diperoleh dari Diskominfomas Pemprov DKI Jakarta, Kemendagri, serta data statistik dari unsur terkait lainnya. Pengumpulan data sekunder dari sumber sekunder yang dilakukan sebelum atau bersamaan dengan studi lapangan dapat mempercepat pemahaman peneliti tentang kondisi lapangan serta informasi apa saja yang harus dikumpulkan.

## PEMBAHASAN

### 1. Humas Pemprov DKI Jakarta Pasca Reorganisasi

Semangat reformasi birokrasi melalui perampingan struktur organisasi telah menempatkan humas dalam posisi kedinasan setelah dua periode Gubernur sebelumnya ditempatkan pada Biro Humas dan Protokol. Terkait perampingan struktur, humas Pemprov DKI Jakarta berada di dalam unsur kedinasan yaitu Dinas Kominfomas dengan pimpinannya seorang eselon dua yaitu Kepala Dinas. Dinas Kominfomas merupakan penggabungan dari 1) Biro Humas dan Protokol, 2) Kantor Pengelola Teknologi Informasi (KPTI), serta 3) Pos dan Telekomunikasi.

Adanya penggabungan ini tentunya berdampak pula pada pola kerja, karena latar belakang bidang pekerjaan yang benar-benar berbeda. Dimana Biro Humas dan Protokol bersifat pelayanan langsung kepada masyarakat sedangkan KPTI lebih pada pekerjaan di belakang meja. Karena perbedaan karakter bidang pekerjaan itulah maka humas seringkali dinilai lamban oleh *stakeholder* dalam proses penyampaian informasi kepada publik. Cucu Kurnia, Kepala Bidang Informasi Publik Pemprov DKI Jakarta menyatakan,

"Dinas Kominfomas ini kan *merger* an dari beberapa unit yang menurut tupoksinya seperti bumi dan langit yaitu KPTI, Biro Humas, dan Fungsi Telkom (sanditel). Menurut saya, berdasarkan tupoksinya, sangat beda karakternya. Humas lebih eksternal, KPTI dan Sanditel sangat internal seperti mengolah data. Hingga sampai sekarang, susah dibaur. Karena pada dasarnya KPTI adalah orang *IT*, lebih bicara pada *software*. Sementara orang Humas lebih kepada pengguna *IT*, tapi berfungsi sebagai eksternal *relations*."

Implementasi kebijakan reorganisasi perangkat daerah di Pemprov DKI Jakarta terkait penggabungan humas dengan unsur lain adalah semata-mata karena minimnya pemahaman dan pengetahuan penyelenggara pemerintah atau pimpinan daerah yang kurang terhadap posisi, peran dan fungsi kehumasan. Pada era otonomi daerah, penempatan humas di lembaga pemerintah daerah benar-benar tergantung pada sejauh mana pimpinan daerah atau penyelenggara pemerintah memahami atau menjiwai kehumasan. Seperti dinyatakan oleh Elvin, Kepala Bagian Humas di Pusat Penerangan Kemendagri,

"Sejak otonomi daerah, unsur organisasi pemerintah di daerah tidak harus sama dengan pusat. Ada penyesuaian dengan landasan PP No.41 tahun 2008. Dalam PP tidak dijelaskan bahwa humas pemerintah harus berada di Biro, Puspen, atau lain sebagainya. Yang pasti, pemerintah daerah harus menyelenggarakan urusan wajib di bidang komunikasi dan informasi. Salah satunya, adalah tugas-tugas kehumasan."

Pada PP tersebut juga tidak disebutkan bahwa Pemerintah Daerah harus menempatkan humas pada Biro Humas, Pusat Penerangan, atau lain sebagainya. Tapi yang pasti, di level komunikasi publik, Pemerintah Daerah harus menyelenggarakan urusan wajib di bidang komunikasi dan informasi. Sekarang ini, Indonesia memiliki daerah otonom berjumlah 530 yang terdiri dari 33 provinsi, 93 kota, 6 kabupaten / kota Administratif (DKI Jakarta), dan 398 kabupaten. Masing-masing daerah tersebut harus menyelenggarakan urusan wajib komunikasi dan informasi, yang disesuaikan penempatannya pada struktur organisasi di pemerintah daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan pengamatan penulis dari berbagai sumber baik literatur maupun observasi ke beberapa daerah, penempatan humas pada struktur organisasi benar-benar tergantung dari pemahaman terhadap peran dan fungsi humas itu sendiri. Karena pemahaman pejabat publik atau penyelenggara pemerintah di setiap daerah berbeda-beda, termasuk pada fungsi kehumasan, maka apresiasi mereka pun berbeda pula.

Posisi humas pasca reorganisasi perangkat daerah di Pemprov DKI Jakarta telah membuat humas leluasa melakukan kewenangan kepada wilayah (walikota) di setiap kota administrasi Jakarta. Secara efisiensi organisasi humas telah ditata ulang dengan baik strukturnya, menjadi ramping dan efisien. Seperti yang dinyatakan oleh Kasudin Kominfomas Jakarta Pusat yang ikut membidani lahirnya Diskominfomas,

"Dari sisi koordinasi dan pelaksanaan tugas kehumasan, reorganisasi telah memberdayakan humas karena humas di Diskominfomas (Provinsi) dapat dengan leluasa berkoordinasi dengan humas di Suku Dinas (Wilayah). Secara efisiensi organisasi, penataan ulang struktur di humas sudah baik. Tetapi dari sisi efektifitas, humas belum bisa 'mengawal' kebijakan Gubernur."

Menurut Yuswil, meskipun telah diangkat seorang juru bicara, namun program dan

kebijakan Gubernur tetap belum efektif sampai hingga ke tingkat wilayah, apalagi kelurahan. Karena, juru bicara yang diangkat tersebut bertugas 'menjurubicarai' Gubernur, bukan Pemprov DKI Jakarta. Sedianya, juru bicara sebuah pemerintah daerah adalah humas. Oleh karena itu, program dan kebijakan yang Pemprov DKI Jakarta, sulit digetoktulkarkan oleh Humas di Diskominfomas ke Sudin di wilayah.

"Tidak ada mekanisme getok tular dari Provinsi untuk mengamankan opini publik atau mengamankan Gubernur dari sisi pencitraan. Jadi kalo sekarang Gub terpuruk, *gak juga...* ini terhalang karena agenda media. Yang bisa membantu adalah program kehumasan, di getok tulkarkan hingga ke wilayah..."

Berdasarkan pengamatan penulis di lapangan, pengangkatan juru bicara di Pemprov DKI Jakarta pasca reorganisasi kehumasan merupakan salah satu upaya pimpinan tinggi Pemprov DKI Jakarta untuk pemberdayaan humas. Berbeda dengan pendapat Yuswil yang menyatakan bahwa juru bicara ini diangkat untuk 'menjurubicarai' Gubernur bukan Pemprov, Rinta A.Imron, Kabid Media Massa Diskominfomas menyatakan,

"Juru bicara diangkat karena alamiah saja, memiliki kedekatan dengan Pak Gubernur. Jika Presiden memiliki juru bicara dan di SK kan, juru bicara Pemprov DKI hanya bersandar pada struktur yang ada. Kebetulan bidang informasi ada di bawah Pak Cucu, maka itu tupoksi dia. Fungsi jubar itu harusnya ada di kepala dinas, tapi kami tidak pernah memiliki kepala dinas yang paham kehumasan..."

Sementara itu, Anita, Kasie Media Massa Sudin Jakarta Selatan yang telah lama melakukan tugas kehumasan, sejak humas masih di Biro Humas Protokol Pemprov DKI Jakarta, menyatakan pendapatnya tentang keberadaan Juru Bicara yang diangkat Gubernur pasca reorganisasi humas:

"Jubar yang diangkat Gubernur belum menggunakan strategi atau pola yang terencana dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat. Artinya Jubar dalam menyampaikan informasi belum dibarengi dengan dampak dari reaksi yang akan timbul di masyarakat sehubungan dengan penyampaian informasi tersebut"

Untuk menghindari dampak yang tidak diinginkan terkait penyampaian informasi

kepada masyarakat, menurut Menurut Cutlip, Center, dan Broom (2006:320), *Public Relations* perlu melakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mendefinisikan permasalahan. Langkah pertama ini mencakup penyelidikan dan memantau pengetahuan, opini, sikap, dan perilaku pihak-pihak yang terkait dengan, dan dipengaruhi oleh, tindakan dan kebijakan organisasi.
2. Perencanaan dan Program Informasi yang dikumpulkan dalam langkah pertama dipergunakan untuk membuat keputusan tentang program publik, strategi tujuan, tindakan dan komunikasi, taktik, dan sasaran.
3. Aksi dan komunikasi. Langkah ketiga adalah mengimplementasikan program aksi dan komunikasi yang didesain untuk mencapai tujuan spesifik untuk masing-masing publik dalam rangka mencapai tujuan program.
4. Mengevaluasi program. Langkah terakhir dari proses ini adalah melakukan penilaian atas persiapan, implementasi, dan hasil dari program. Penyesuaian akan dilakukan sembari program diimplementasikan, dan disasarkan pada evaluasi atas umpan balik tentang bagaimana program itu berhasil atau tidak.

Secara faktual, penulis mengamati bahwa dalam melakukan proses penyebaran informasi program dan kebijakan, humas Diskominfomas harus bekerja sama dengan unit teknis yang memiliki data teknis tentang program dan kebijakan. Tidak semua unit teknis berbagi informasi teknis kepada humas, hanya satu dua saja yang bekerja sama dengan humas. Belum lagi, fungsi humas masih terhambat dengan kualitas SDM yang ada di Diskominfomas. Terkait hal ini, Cucu Kurnia, Kabid Informasi Publik Diskominfomas menyatakan;

"Untuk penyebaran informasi kepada masyarakat, ada beberapa SKPD yang sudah berkoordinasi dan melakukan program komunikasi atau ke *PR* an dan berkoordinasi dengan kita. Itu pun baru satu tahun belakangan ini dan itupun setelah Gubernur memberikan instruksi pada SKPD itu untuk berkoordinasi dengan humas"

Komitmen Gubernur terhadap kehumasan tidak hanya melalui perampangan struktur kehumasan, pengangkatan juru bicara, namun hingga ke tataran teknis. Koordinasi antara unit teknis atau SKPD dengan humas, juga

harus dilakukan setelah instruksi dari Gubernur kepada dinas teknis. Karena hingga saat ini, egosentris kedinasan masih sangat kental terjadi di Pemprov DKI Jakarta. Kondisi tersebut mengisyaratkan bahwa humas belum sepenuhnya dihargai oleh *stakeholder* khususnya unsur teknis. Jika Gubernur tidak menginstruksikan unit teknis untuk berkoordinasi dengan humas, maka penyebaran informasi selalu dilakukan oleh unit teknis sendiri. Hal ini akan berdampak pada pemahaman masyarakat yang kurang terhadap program dan kebijakan yang disebar oleh Pemprov DKI Jakarta. Humas sendiri yang akhirnya akan dinilai sebagai institusi yang lemah.

Di beberapa media massa, humas Pemprov DKI Jakarta sering dinyatakan lemah dalam melaksanakan tugasnya. Dengan kompleksitas permasalahan yang ada di DKI Jakarta, humas dituntut untuk responsif dalam menangani setiap pemberitaan dan isu menyangkut program dan kebijakan yang diluncurkan oleh Pemprov DKI Jakarta. *Dedicated programs* yaitu program-program unggulan seperti Banjir Kanal Timur, penataan transportasi, pengendalian banjir, dan lain sebagainya membutuhkan kecepatan dan ketepatan humas untuk mengelola informasi dan menyebarkannya kepada masyarakat. Kinerja humas yang lemah pasca reorganisasi mendapat perhatian dari Gubernur.

Mengenai kinerja humas yang masih lemah pasca reorganisasi, Kepala Bidang Informasi Publik Diskominfomas menyatakan;

"Jika memang disebut lemah, memang humas masih lemah. Titik pangkalnya adalah kurangnya *willingness* SKPD untuk mem *PR* kan kegiatan mereka. Terlepas kita punya fungsi humas di Diskominfomas, tetap saja SKPD wajib melakukan komunikasi kepada masyarakat. Karena mereka adalah lembaga independen yang tidak perlu tergantung kepada humas. Karena humasnya sendiri dalam hal ini SKPD sudah hidup, maka SKPD dalam hal ini Diskominfomas akan konsentrasi melayani pimpinan. Nah, disini, yang sulitnya adalah karena Humas seolah-olah fungsi humas itu miliknya Dinas Kominfo. Menurut saya, Dinas masing-masing harus punya peran kehumasan."

Berdasarkan pengamatan penulis, kelemahan humas tidak hanya disebabkan oleh kurangnya *willingness* SKPD untuk mem *PR* kan program dan kebijakan pemerintah, namun karena ada semacam ego sentris kedinasan.

Sejak Humas berada di Biro Humas dan Protokol, kondisi ini telah terjadi. Begitu pula halnya ketika terjadi penataan ulang organisasi di Pemprov DKI Jakarta, humas tidak dapat dengan leluasa mendapatkan 'sharing' informasi dari unit teknis.

## 2. Pemberdayaan Humas Pemerintah Pasca Reorganisasi

### Aspek Kelembagaan

Era reformasi yang berintikan demokratisasi, transparansi dan supremasi hukum dan Hak Azasi Manusia (HAM) telah mengubah paradigma baru dalam aspek kelembagaan Humas khususnya dan layanan bidang komunikasi dan informasi dari pemerintah pada umumnya. Reposisi dan reaktualisasi tersebut tidak hanya menyangkut masing-masing lembaga kehumasan pemerintah tetapi juga menyangkut hubungan di antara lembaga-lembaga kehumasan pemerintah, dan juga hubungan dengan lembaga atau komunitas di sekitarnya, termasuk hubungan dengan komunitas pers dan masyarakat secara luas (Muarif dalam Hartono; 2007).

Seiring dengan perkembangan teknologi informasi dan semakin menajamnya spesifikasi dan spesialisasi di berbagai bidang ilmu pengetahuan, menimbulkan semakin beragam pula tuntutan publik akan jenis informasi. Kondisi demikian juga mengakibatkan semakin beragam pula kebutuhan institusi layanan informasi yang harus diadakan, baik di institusi publik maupun institusi privat.

Di institusi pemerintahan pusat dewasa ini setidaknya terdapat enam jenis institusi layanan informasi publik yakni;

- *Public Relations*, di Indonesia dikenal dengan Hubungan Masyarakat atau disingkat Humas;
- Pusat Penerangan, nomenklatur yang berlaku di lingkungan TNI, Kemendagri
- Pusat Informasi, institusi yang diadakan secara khusus untuk mensosialisasikan informasi spesifik, seperti misalnya Pusat informasi HAM, Pusat informasi Kehutanan, Pusat Informasi dan Humas Depdiknas, dan lain-lain;
- Pusat Penyuluhan, institusi yang dibentuk secara khusus untuk mensosialisasikan informasi teknis, seperti Pusat Penyuluhan Hukum, Pusat Penyuluhan Pertanian;
- Pusat Dokumentasi dan Perpustakaan, dan
- Pusat Data dan Informasi; serta nama lain dalam fungsi yang sama. (LIN, 2004)

Seperti halnya di Pemprov DKI Jakarta, humas sebelumnya berada dibawah Biro Humas dan Protokol. Pada hakekatnya protokol dan dan Humas adalah dua subtransi yang berbeda, bahkan diantara keduanya tidak saling berkaitan secara material. Namun keduanya mempunyai fungsi satu arah, yakni mengemban hasrat atau keinginan untuk menampilkan dan atau membangun image/citra yang gemilang di tengah masyarakat (Ahyat MAwe dalam Hartono: 2007)

Pemberdayaan dari aspek kelembagaan Humas atau layanan informasi pemerintah sebaiknya ditujukan kepada konsep manajerial atau konsep humas dalam posisi yang strategis. Selama ini di Pemprov DKI Jakarta, humas boleh dibilang sebagai 'tempat buangan', atau tempat yang tidak tepat untuk meniti karir.

"...Jika ada pegawai humas yang berasal dari Bappeda, *credit point* nya tinggi sekali. Karena memang mungkin dia dianggap sebagai pemikir, perencana, dan lain-lain. Padahal, implementasinya kurang *banget*. Sekarang, kepala-kepala dinas, termasuk Kepala Dinas Kominfo, berasal dari Bappeda. Humas belum dihargai sebagai tempat untuk rangkaian promosi dalam meniti karir."

Kondisi faktual lain yang ada di Pemprov DKI Jakarta adalah pimpinan humas selalu ditempatkan dalam jangka waktu yang pendek. Pejabat humas selalu datang silih berganti. Jika tidak karena ditempatkan di humas menjelang pensiun, atau pejabat tersebut tidak memiliki kualitas yang baik di dinas lain. Jika ada yang memang berkualitas, pimpinan tersebut sangat cepat diganti dan dipindahkan ke unit atau wilayah. Seperti terjadi di masa Kepala Humas Bapak Muhayat yang dianggap sukses menjalankan fungsi humas dan juru bicara Pemprov DKI Jakarta. Beliau dengan cepat dipindahkan menjadi Walikota Jakarta Pusat hingga pensiun menjadi Sekda Provinsi DKI Jakarta.

Banyaknya pihak yang telah melihat humas pemerintah 'sebelah mata' khususnya di lingkungan Pemprov DKI Jakarta, dibutuhkan upaya pemberdayaan melalui reposisi untuk mengembalikan posisi Humas sesuai dengan habitatnya, yakni dekat dengan para pengambil keputusan/kebijakan. Dengan mempertimbangkan kedekatan pimpinan maka segala hal yang berkaitan dengan masalah keputusan dan kebijakan lembaga dapat dimengerti dan dipahami secara benar. Kondisi itu dimungkinkan apabila Humas mempunyai peran dalam memberikan masukan dan pertimbangan pada pimpinan. Di samping itu

sebagai pelayan informasi Humas perlu melakukan *Two Way Traffic Communications* (komunikasi timbal balik). Selama ini posisi Humas secara struktur memang belum optimal dan sering disamakan dengan fungsi "pemadam kebakaran", yakni dimaksudkan sebagai upaya mengatasi masalah setelah ada peristiwa. Reaktualisasi Humas dimaksudkan arahnya guna mengikuti perkembangan actual terkini dalam dimensi kenegaraan yakni berupa reformasi (transparansi, demokratisasi, dan penegakkan hukum).

Idealnya menurut teori kehumasan struktur yang semakin tinggi akan selalu mempunyai akses kepada pimpinan dalam memberikan pertimbangan atau keputusan yang akan diambil. Kemudian keberadaan struktur yang rendah berimplikasi kepada anggaran yang relatif juga rendah, kondisi demikian akan sangat sulit membuat kegiatan-kegiatan kehumasan yang seharusnya menjadi tugas pokoknya untuk dikerjakan secara optimal. Saat ini memang humas telah dinaikkan posisinya menjadi Dinas, namun dalam hal kuasa anggaran, humas masih jauh tertinggal dengan 'rekan' nya di Diskominfomas, yaitu KPTI dan Sanditel.

#### **Aspek Sumber Daya Manusia Di Bidang Humas**

Dimensi pembinaan Sumber Daya manusia (SDM) terkait dengan dimensi kuantitas dan kualitas yang dalam banyak hal selalu disinggung oleh para informan dalam penelitian ini. Lemahnya SDM kehumasan pasca reorganisasi telah membuat pimpinan di Diskominfomas sendiri melakukan terobosan lain. Kepala Bidang Media Massa Diskominfomas, Rinta A. Imran, menanggapi lemahnya SDM yang ada dengan upaya melakukan pendampingan oleh para praktisi atau akademisi yang sangat kompeten di bidang humas. Sementara Kabid Informasi Publik Cucu Kurnia, hanya memberdayakan SDM kehumasan yang berusia di bawah 30 tahun. Karena, disamping belum 'terkontaminasi' oleh buruknya budaya birokrasi, SDM pada usia tersebut memiliki kemampuan dan semangat juang tinggi untuk melakukan tugas-tugas kehumasan.

Kondisi lemahnya kualitas kehumasan pada SDM Diskominfomas, bukan hanya pada level staff saja, namun pada pemahaman dan pengalaman pimpinan Diskominfomas itu sendiri. Seperti yang dinyatakan oleh Humas Setwan DPRD, bahwa kebijakan tidak memasukkan materi kehumasan ke dalam diklat penjenjangan merupakan kesalahan besar di Pemprov DKI Jakarta. Namun, ketika penulis

mencari informasi terkait materi kehumasan di lembaga Diklat Pemprov DKI Jakarta, Kepala Diklat Fungsional menyatakan,

" Berdasarkan masukan dari berbagai SKPD di Pemprov DKI Jakarta, terkait kepentingan mana yang mendesak bagi para pejabat yang menjalankan pendidikan penjenjangan, materi tentang perencanaan anggaran dan keuangan daerah adalah prioritas. Humas tidak termasuk yang diutamakan dalam materi diklat"

Kemampuan melalui pendidikan ini dianggap sebagai bahan dasar dari Humas untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang sesungguhnya serta menambah pemahaman kehumasan bagi pimpinan atau pejabat di lingkungan Pemprov DKI Jakarta sehingga *PR-wise* mudah terbentuk.

#### **Aspek Layanan Informasi**

Walaupun telah terjadi perubahan pada struktur organisasi di bidang kehumasan, dan humas di Diskominfomas telah memiliki garis komando dengan Sudin Kominfomas di wilayah atau walikota, namun tanggung jawab besar untuk mengembangkan komunikasi dan informasi terkait penyebaran program dan kebijakan Pemprov DKI Jakarta tidak terlepas dari unsur teknis (SKPD) dan unsur wilayah, kecamatan, hingga ke kelurahan.

Sebagai dampak dari lemahnya humas Pemprov berfungsi untuk membantu Gubernur dalam menyampaikan program dan kebijakannya, humas di tiap wilayah hingga kelurahan pun diinstruksikan untuk melakukan penyebaran informasi secara mandiri, tidak tergantung pada Diskominfomas.

Proses penyebaran informasi pemerintah yang dilakukan oleh humas wilayah atau kecamatan hingga kelurahan, terkait dengan komitmen Gubernur untuk menciptakan keterbukaan informasi dan kebebasan masyarakat mengakses informasi hingga ke tingkat kelurahan.

Hambatan yang seringklai dialami oleh unit teknis ini adalah banyaknya media yang selalu menghambat kinerja Dinas Perhubungan. Kondisi ini diperparah dengan kurangnya pengetahuan dan pemahaman Kepala Sudin ini atas tugas dan fungsi yang dijalankan oleh Humas Provinsi terkait koordinasi atau tanggung jawab dalam pelayanan informasi kepada publik.

Lemahnya koordinasi bagi pelayanan informasi merupakan kendala yang tidak dapat diatasi hanya dengan perampingan struktur organisasi. Menurut Mooney (Sutarto, 1993:141) yang dimaksud dengan koordinasi adalah;

"The orderly arrangement of group effort, to



## PENUTUP

### 3.1. Kesimpulan

1. Penataan ulang struktur organisasi atau reorganisasi humas di Pemprov DKI Jakarta telah menempatkan humas dalam unsur kedinasan. Dari sisi koordinasi dan pelaksanaan tugas kehumasan, reorganisasi telah memberdayakan humas karena humas di Diskominfomas (Provinsi) dapat dengan leluasa berkoordinasi dengan humas di Suku Dinas (Wilayah). Ada fungsi koordinasi dan fungsi komando. Jadi, secara **efisiensi organisasi**, penataan ulang struktur di humas sudah baik. Tetapi dari sisi **efektifitas**, humas belum bisa 'mengawal' kebijakan Gubernur. Meskipun telah diangkat seorang juru bicara, tetap saja humas masih dianggap lemah. Karena, juru bicara di Pemprov DKI Jakarta tidak bertugas sebagai juru bicara Pemprov DKI Jakarta, tapi sebagai juru bicara Gubernur. Sedianya, juru bicara Pemprov DKI adalah humas.
2. Melalui penataan ulang perangkat daerah atau reorganisasi, humas ditempatkan di Dinas Komunikasi Informatika dan Kehumasan (Diskominfomas) setelah sebelumnya berada di Biro Humas dan Protokol. Humas pasca reorganisasi dihadapkan pada berbagai macam persoalan baik secara internal maupun eksternal. Hal ini berdampak pada fungsi humas sebagai penyebar informasi dan kebijakan pemerintah yang tidak maksimal sehingga upaya membangun kepercayaan masyarakat melalui pelayanan informasi belum dapat diwujudkan.
3. Reorganisasi yang dilakukan Pemprov DKI Jakarta untuk menata ulang fungsi humas melalui perampingan struktur, merupakan komitmen pimpinan tinggi yang sangat memahami arti penting humas untuk melayani publik terkait penyebaran informasi program dan kebijakan Pemprov DKI Jakarta. Fungsi humas diberdayakan dimana humas dapat memberikan penjelasan langsung kepada masyarakat melalui peran juru bicara. Dalam menetapkan strategi kehumasan, humas terkadang dilibatkan pada setiap Rapat Pimpinan (Rapim)
4. Anggaran atau dana yang tersedia untuk kegiatan kehumasan masih sangat terbatas namun demikian dibandingkan ketika masih

menjadi Biro Humas, anggaran untuk kegiatan kehumasan telah mengalami peningkatan. Namun demikian apabila diukur dengan tuntutan kebutuhan publik akan percepatan informasi, kemajuan teknologi informasi, serta pesatnya pertumbuhan media sosial, anggaran yang tersedia untuk program kehumasan masih kurang. Berbagai program maupun kinerja yang sudah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk warganya belum sepenuhnya diinformasikan kepada masyarakat.

5. Pemberdayaan SDM kehumasan pasca reorganisasi di Diskominfomas belum dilaksanakan secara maksimal. *Pertama*, SDM kehumasan masih *given* diberikan oleh Biro Orjala. Namun, latar belakang pendidikan telah saat ini telah sesuai dengan kebutuhan, yaitu berasal dari bidang komunikasi. Bahkan, meskipun melalui proses yang tidak mudah, humas memiliki SDM dengan latar belakang media. *Kedua*, kurangnya pendidikan kehumasan bagi peningkatan kualitas SDM yang ada di Diskominfomas. Hal ini terkait dengan tidak tersedianya materi kehumasan di Badan Litbang Pemprov DKI Jakarta baik untuk pelatihan atau pendidikan penjenjangan. *Ketiga*, SDM kehumasan yang ada di Diskominfomas dan merupakan 'orang lama', tidak dapat dimaksimalkan fungsinya karena etos kerja, serta kurangnya pemahaman dan kesempatan mengembangkan diri ketika di Biro Humas.

### 3.2. Saran dan Rekomendasi

Saran yang dapat disampaikan dengan hasil studi Pemberdayaan Humas Pemerintah khususnya di Pemprov DKI Jakarta sesuai dengan kesimpulan di atas adalah :

1. Meningkatkan status Humas Pemprov DKI Jakarta khususnya dan Humas pemerintah umumnya menjadi jabatan eselon II, sehingga berimplikasi pada peningkatan anggaran dan pelaksanaan program kegiatan sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat.
2. Secara internal peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia sebagai motor penggerak organisasi Humas Pemprov DKI Jakarta perlu mendapat perhatian sepenuhnya dari pimpinan tertinggi. Secara eksternal, dengan penguatan struktur organisasi akan berkorelasi dengan kredibilitas dalam pencitraan lembaga. Disinilah humas

sebaiknya memiliki *think-tank* untuk meningkatkan kualitas SDM kehumasan dan melakukan strategi kehumasan agar pelayanan informasi kepada publik juga dapat ditingkatkan.

3. Kajian penelitian tentang pemberdayaan humas pemerintah disarankan untuk lebih ditingkatkan lagi dengan penelitian lebih lanjut, karena menyadari bahwa di era reformasi birokrasi dan mewiransahakan birokrasi, kajian tentang efektifitas humas pemerintah sangat kurang. Oleh karena itu, humas sebagai pelayan publik di pemerintah memerlukan peningkatan peran dan fungsinya berdasarkan kajian-kajian atau penelitian ilmiah yang dapat memberdayakan humas itu sendiri.

#### Daftar Pustaka

- Assael Henry, *Consumer Behavior dan Marketing Action*, Publishing Company, Bostom, 1992
- Ahmad S Akbar, *Posmodernisme : Bahaya dan Harapan Bagi Islam*, Mizan, Bandung, 1992
- Alan Han, *Class & Class Structures, Lawrence and Wish Arf*, London, 1997
- Braudel, Fernand, *The Whells of Commerce*, (Ny : Harper & Row Publisher, 1986)
- Bovee, Courtland I dan Arens, WilliamF, *Contemporary Advertising*, Irwin Homewood, Illionis, 1986
- Devebec, Kathleen dan Kernan, Jarome. B. *More Evidance on The Effect Presenter Physical Atractiveness Some Cognitif Affective and behavioral Consequences, In Advertising and Communication Research*, Asociation for Consumer Research, 1983
- Eco, Umberto, *A Theory of Semiotics*, Bloomington, London : Indiana University Press, 1990
- Faisal, Sanapiah, *Penelitian Kualitatif : Dasar dan Aplikasi*, YA3 Malang, 1990
- Fiske, John, *Television Culture*, Ronlledge, London & Newyork, 1987
- Gellner, Ernest, *Menolak Posmodernisme*, Mizan, 1992
- Harper & Row, *The Wells of Commerce*. 1986
- Kasali, Rhenald, *Manajemen Periklanan :*

*Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Grafiti, Jakarta, 1992

Kellner, Doglas, *Advertising & Consumer Culture*, 1987

- Mulyana, Dedy, Idi Subandi Ibrahim, *Bercinta dengan Televisi*, Rosda Karya, Bandung, 1997
- Ruben, Brent D, *Communication and Human Behavior*, Third Edition, Orientice hall
- Schkoder, Kim, Torben Velegaar, *the language of Advertising*, Basil Blacwell Ltd, 1985
- Sombart Warner, *Capitalisme dalam encyclopedia of Social Science*, Vol 3-4, 1981
- Samovar, Larry A & Richard A, *Porter Interculture Communication : A Reader* Edited Wadsworth Belmont, 1982
- Severin, Werner J & James W. Tankard Jr, *Communication Theories : Origins, Method's and Uses in the*