

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Setelah bergulimya era reformasi di Indonesia maka nuansa kebebasan dan keterbukaan mulai berkembang di masyarakat. Adanya kebebasan dan keterbukaan ini oleh masyarakat diikuti dengan berbagai tindakan dalam menyampaikan aspirasi terhadap pemerintah atas berbagai kebijakan yang diwujudkan dengan meningkatnya unjuk rasa, pernyataan sikap maupun pengaduan. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kekritisn masyarakat dalam menilai kebijakan yang diambil pemerintah sudah sedemikian berkembang. Sehingga dalam perkembangan selanjutnya penyampaian aspirasi oleh masyarakat ini berkembang menjadi bentuk-bentuk ketidakpercayaan masyarakat kepada pemerintah akibat trauma dengan kebijakan-kebijakan pemerintah sebelumnya yang banyak merugikan masyarakat ataupun penanganan kasus-kasus yang lamban ditambah dengan kondisi ekonomi yang memburuk.

Perkembangan masyarakat yang menunjukkan bentuk ketidakpercayaan kepada pemerintah menjadikan pemerintah perlu memberikan perhatian khusus dalam hal membina komunikasi dengan rakyat. Untuk itu kegiatan hubungan masyarakat menjadi sangat vital dalam usaha meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Adanya perkembangan dalam diri masyarakat yang sedemikian pesat baik dari segi

intelektualitasnya maupun aspirasi sosial politiknya menyebabkan mereka tidak bisa menerima apa adanya apa saja khususnya kebijakan dari pemerintah. Tingkat pendidikan yang lebih baik serta kesediaan informasi yang cukup memadai serta kemampuan komunikasi secara vertikal dan horisontal menyebabkan masyarakat menjadi lebih mandiri.

Kondisi masyarakat yang demikian menjadikan komunikasi menjadi hal yang begitu penting. Kegiatan penyebaran informasi kebijakan pemerintah tidak hanya sebatas pada komunikasi satu arah semata namun ditekankan pada komunikasi dua arah antara pemerintah sebagai pengambil kebijakan dengan masyarakat sebagai selaku sasaran kebijakan. Komunikasi bentuk ini dengan menempatkan posisi masyarakat dalam posisi yang sejajar dengan pemerintah. Masyarakat harus bisa diajak lebih berdialog agar bisa dimengerti aspirasinya bukan hanya penjelasan dari pemerintah.

Kegiatan penyebaran informasi kebijakan pembangunan sebagai salah satu tugas humas menjadi sangat essensial mengingat tujuan dari tugas ini adalah untuk menimbulkan pengertian yang sama mengenai pesan yang diberikan kepada masyarakat. Khususnya dalam penyebaran informasi tentang pembangunan nasional yang dilakukan oleh pejabat pemerintah bertujuan untuk mengubah pandangan, pendapat, dan tingkah laku masyarakat Indonesia yang belum sadar atau paham tentang hal tersebut. Kalau pada awalnya adanya sikap apatis masyarakat terhadap pembangunan maka diharapkan bisa berubah dengan adanya penyebaran informasi tersebut. Selanjutnya

tiga Sub Bagian yaitu Sub Bagian Pemberitaan dan Dokumentasi, Sub Bagian Protokol, Sub Bagian Sandi dan Telekomunikasi.

Sub Bagian ini bertugas guna mendukung tugas utama Bagian Humas Pemerintah Kabupaten Pati yakni menyebarluaskan/memasyarakatkan Kebijakan Pemerintah Daerah, kebijakan Bupati serta kebijaksanaan pembangunan pada umumnya serta hasil-hasilnya kepada seluruh lapisan masyarakat melalui kegiatan Bakohumas atau lewat media cetak maupun elektronik. Tugas yang tidak kalah pentingnya ialah menyerap masyarakat Pati yang dilakukan lewat kegiatan Bakohumas di desa-desa serta menampung permasalahan yang belum teratasi untuk disampaikan kepada Dinas/Instansi yang terkait.

Tugas Bakohumas Pemda Pati menjadi semakin berat khususnya di era reformasi sekarang ini. Wilayah Kabupaten Pati yang sebagian besar adalah pedesaan sehingga pemasyarakatan kebijakan pembangunan merupakan hal yang mutlak guna menciptakan partisipasi masyarakat dalam pembangunan khususnya di pedesaan. Masyarakat Pati juga menjadi lebih kritis dalam menanggapi berbagai kebijakan pembangunan di daerahnya. Seperti misalnya Pembangunan Jalan Lingkar Pati Selatan dalam Perencanaan Pembangunan tersebut melalui 2 wilayah Kecamatan yaitu Kecamatan Pati dan Kecamatan Margorejo. Adapun Kecamatan Pati terdiri dari 7 desa yaitu Widorokandang, Sugiharjo, Dengkek, Sidoharjo, Mustokoharjo, Gajahmati, Panjunan. Sedangkan Kecamatan Margorejo terdiri dari 5 desa yaitu Langenharjo,

Adanya rencana pembangunan lingkaran Pati selatan yang membutuhkan tanah seluas 545,2 hektar dengan badan dan bahu jalan lebarnya 30-40 meter, dan jalan lingkaran itu direncanakan sepanjang 10-12 km. Hal ini menjadikan masyarakat yang wilayahnya terkena proyek pembebasan lahan untuk pembuatan Jalan Lingkaran menjadi resah, dan ditandai dengan adanya unjuk rasa dari beberapa warga Morgerejo dan Langenharjo yang berjumlah ±100 orang di halaman kantor kabupaten Pati, mereka menuntut diberikan ganti rugi tanah antara Rp.300.000,- - Rp 350.000,-/m<sup>2</sup>. (Dokumentasi Bakohumas Pemda Pati, 2005)

Mengingat Pembangunan Jalan Lingkaran Selatan Pati tersebut baik jangka pendek maupun jangka panjang akan menimbulkan dampak positif dan negatif bagi kehidupan masyarakat khususnya bagi penduduk yang terkena pembebasan lahannya, maka perlu pemahaman akan arti pentingnya jalan lingkaran tersebut. Sehingga akan diperoleh manfaat yang paling optimal yaitu arus komunikasi dan transportasi akan semakin lancar dan dalam kurun waktu tertentu akan berdampak positif terhadap perekonomian serta mengurangi kepadatan arus lalu lintas di dalam kota.

Berdasarkan latar belakang masalah inilah maka peneliti tertarik untuk mengambil judul "Strategi Bakohumas Pemda dalam Mensosialisasikan Kebijakan Pembangunan di Kabupaten Pati" (Studi Deskriptif Kualitatif Strategi Bakohumas Pemda Pati dalam Mensosialisasikan kebijakan Pembangunan Pada Operasional Penerangan Terpadu tentang Rencana Pembangunan Jalan Lingkaran Pati Selatan Tahun 2005)

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka peneliti merumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

Bagaimanakah strategi kegiatan sosialisasi kebijakan pembangunan oleh Bakohumas Pemerintah Daerah Kabupaten Pati khususnya dalam Rencana Pembangunan Jalan Lingkar Pati Selatan Tahun 2005?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sehubungan dengan permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Untuk mengetahui peran Bakohumas Pemerintah Daerah Kabupaten Pati dalam mensosialisasikan kebijakan pembangunan tentang rencana pembangunan Jalan Lingkar Pati Selatan.
- Untuk mengetahui metode kerja Bakohumas Pemerintah Daerah Kabupaten Pati dalam menerapkan peranannya sebagai komunikator pemerintah daerah.
- Mengidentifikasi secara teori dari praktek sehari-hari Bakohumas Pemerintah Daerah Kabupaten Pati dalam mensosialisasikan kebijakan

## D. Kerangka Teori

### 1. Hubungan Masyarakat

#### a. Pengertian Hubungan Masyarakat (Humas)

Sebelum membahas peranan bagian humas lebih lanjut maka sebaiknya perlu dipahami arti dari humas. Istilah "hubungan masyarakat" yang disingkat humas itu adalah penerjemahan *public menjadi* masyarakat kurang tepat. Masyarakat terjemahan dari istilah *public relations* yang biasa disingkat PR. Secara terminologis terjemahan pada istilah *public* itu sendiri. Kalau menerjemahkan *relations* sebagai hubungan itu sudah tepat akan tetapi mengarah ke pengertian *society*, sedangkan sasaran kegiatan *public relations* bukanlah seluruh masyarakat. *Public* sendiri mengarah pada pengertian sekelompok orang yang menaruh perhatian pada hal yang sama. Publik bisa terdiri dari kelompok-kelompok kecil maupun besar. Seharusnya dalam pengertian publik tetap diartikan sebagai publik. Mengingat peristilahan ini telah dikenal luas dan sudah dipergunakan oleh lembaga resmi maka hal tersebut sukar diubah meski istilahnya kurang tepat.

Istilah humas sendiri sebagai terjemahan *public relations* baru dikenal di Indonesia pada dekade 1950-an setelah pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Belanda. Seiring dengan perkembangan jaman humas tumbuh dan berkembang sangat tepat pada dekade ini. Perkembangannya berkaitan dengan kemajuan masyarakat di berbagai

bidang terutama industri, pendidikan dan juga di bidang politik dan pemerintahan.

Kegiatan *public relations* yang disebut humas pada hakekatnya adalah kegiatan komunikasi. Adapun komunikasi yang dilakukan humas mempunyai ciri-ciri tertentu disebabkan karena fungsi, sifat organisasi dari lembaga dimana humas itu berada dan berlangsung. Sifat-sifat manusia yang terlibat, terutama publik yang menjadi sasaran, faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi yang bersifat khas.

Ciri-ciri hakiki humas adalah kegiatan komunikasi dalam suatu organisasi yang berlangsung dua arah secara timbal balik (Onong Uchjana, 1986:312). Komunikasi timbal balik ini sangat penting demi terciptanya umpan balik (*feed back*) yang merupakan prinsip pokok dalam humas.

Prof. Byron Christian dalam bukunya *Effective Public Relations* mengatakan bahwa :

”Hubungan masyarakat adalah suatu usaha yang sadar untuk mempengaruhi orang terutama melalui komunikasi, guna berpikir baik terhadap suatu organisasi, menghargainya, mendukungnya dan ikut simpati bersamanya jika mendapat tantangan dan kesukaran”. (Bonar, 1994:13)

Pengertian diatas menekankan pada istilah humas yang merupakan salah satu bentuk komunikasi antar bagian dalam suatu sistem/organisasi sehingga terjalin kerjasama yang baik dalam rangka

Pengertian lain dari istilah humas dikemukakan oleh *The International Public Relation (IPRA)*, yaitu :

"Hubungan masyarakat adalah fungsi manajemen dari sikap budi yang berencana dan berkesinambungan yang dengan itu organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga yang bersifat umum dan pribadi berupaya membina pengertian, simpati dan dukungan dari mereka yang ada kaitannya atau yang mungkin ada hubungannya dengan jalan menilai pendapat umum di antara mereka, untuk mengkorelasikan, sedapat mungkin, kebijaksanaan dan tata cara mereka yang dengan informasi yang berencana dan tersebar luas, mencapai kerja sama yang lebih produktif dan pemenuhan kepentingan bersama yang lebih efisien." (Uchjana, 1986:27)

Definisi ini menekankan pengertian humas dari sudut pandang manajemen, yaitu sebagai salah satu fungsi manajemen yang membina kerjasama antar bagian dalam suatu sistem/organisasi melalui penyampaian informasi yang tepat baik secara *intern* maupun *ekstern*, sehingga kelangsungan organisasi tetap terpelihara dan tercapainya tujuan organisasi tersebut.

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dilihat dalam humas itu terdapat suatu kegiatan yang bertujuan menciptakan keharmonisan atau sikap budi yang baik dan menyenangkan antara lembaga dengan publiknya. Kegiatan humas yang menonjol adalah menanamkan pengertian, kepercayaan publik tertentu serta masyarakat pada umumnya. Humas selain melakukan kegiatan tersebut di atas juga berperan sebagai alat untuk membina hubungan yang harmonis antara organisasi dengan publik.

Kriteria yang dikemukakan oleh Uchjana untuk menunjukkan berfungsi tidaknya bagian humas dalam suatu organisasi adalah sebagai berikut :

- 1) Humas adalah kegiatan komunikasi dalam suatu organisasi yang berlangsung dua arah secara timbal balik.
- 2) Humas merupakan penunjang tercapainya tujuan yang ditetapkan oleh manajemen suatu organisasi.
- 3) Publik yang menjadi sasaran kegiatan humas adalah publik ekstern dan publik intern.
- 4) Operasionalisasi humas adalah membina hubungan yang harmonis antara organisasi maupun dari pihak publik.

Kriteria tersebut diatas menunjukkan bahwa humas merupakan kegiatan komunikasi dua arah (*fed back*) dalam suatu organisasi baik secara *intern* maupun *ekstern* dalam menciptakan hubungan yang harmonis sehingga tujuan organisasi tercapai.

#### **b. Peran Humas**

Scoot M. Cutlip dan Allen H Center bahwa program kerja di dalam suatu kampanye, yaitu sebagai berikut:

"Merencanakan dan melaksanakan program-program yang dapat menumbuhkan penafsiran yang menyenangkan terhadap suatu kebijaksanaan dan mengenal operasional organisasi." (Uchjana, 1986: 29)

Sedangkan Prof. Duyker menjelaskan lebih lanjut mengenai

"Menggunakan berbagai lambang untuk mempengaruhi manusia sedemikian rupa sehingga tingkah laku yang timbul karna pengaruh tersebut sesuai dengan keinginan komunikator". (Bonar, 1994: 27)

Hal-hal yang perlu diperhatikan agar program sosialisasi kebijakan suatu organisasi dapat berhasil, adalah sebagai berikut :

- Menentukan tujuan yang hendak dicapai;
- Menentukan sasaran sosialisasi kebijakan;
- Menentukan ruang lingkup sosialisasi kebijakan (lokal, regional atau nasional);
- Menentukan jangka waktu (*life of cycle*);
- Menentukan publik sasarannya (pemerintah, swasta masyarakat dan lain-lain);
- Menentukan tema, topik atau isu dari sosialisasi tersebut;
- Menentukan efek yang akan diinginkan dalam suatu sosialisasi kebijakan;
- Serta menentukan fasilitas, perlengkapan, atau sarana yang akan menunjang suatu sosialisasi kebijakan.

Melalui pelaksanaan hal-hal tersebut diatas maka program sosialisasi suatu kebijakan dalam organisasi baik secara *intern* maupun *ekstern* dapat terlaksana sehingga kebijakan yang telah ditetapkan dapat berjalan dengan baik.

Peranan humas dalam mensosialisasikan suatu kebijakan organisasi harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu :

- Melakukan riset (*research*);
- Melakukan perencanaan (*planning*);
- Mengkomunikasikan (*communicating*);
- Mengevaluasi (*evaluation*);
- Konseling atau menasehati (*counseling*);
- Membina hubungan pers (*press relationship*);
- Merencanakan atau membuat *press release, news letter, article writing, speech writing, advetorial and feature* dan sebagainya;
- Membuat *fotography, video release*, dan foto *release*;
- Membuat film, *tape recording, slide*, dan *closed circuit tv*;
- Membina *humanity relations* dan *community relations*;
- Membina hubungan keluar dan hubungan ke dalam (*external relations and internal relations*);
- Melakukan presentasi, pidato, MC (*master of ceremony*);
- Mengatur acara upacara, seremonial, hiburan (*intertainment arranger*);
- Bersifat proaktif, persuasif, komunikatif, mediator dan sebagainya.

Hal tersebut sangat menentukan keberhasilan peranan humas dalam sosialisasi suatu kebijakan organisasi sehingga informasi yang berkaitan dengan kebijakan tersebut benar-benar sampai pada pihak – pihak yang terkait dalam rangka menyukseskan implementasi kebijakan organisasi.

### c. Tujuan dan Sasaran Humas

Tujuan utama humas yang hendak dicapai pada hakekatnya adalah tujuan organisasi sebab humas dibentuk atau diikatkan untuk menunjang manajemen dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Sifat organisasi dapat berbeda tetapi dalam kegiatan humas terdapat kesamaan yakni upaya membina hubungan yang harmonis antara organisasi dengan publik.

Tujuan dan sasaran merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi. Sebab tujuan bersifat abstrak sedangkan sasaran bersifat kongkret. Sasaran dari humas adalah publik ekstern dan intern. Publik ekstern meliputi orang-orang di luar organisasi yang ada kaitannya dengan kegiatan organisasi sedangkan publik intern meliputi pihak-pihak yang berada di dalam organisasi.

### d. Kedudukan Humas

Beberapa pendapat tentang manajemen menempatkan humas dalam salah satu fungsinya. L.F Urwick menempatkan hubungan masyarakat sebagai fungsi ketiga dalam manajemen. Fungsi manajemen ini dibagi menjadi tiga yakni mekanik manajemen, dinamik manajemen dan hubungan manajemen. L.F.Urwick mendefinisikan :

” Hubungan sebagai tugas manajemen untuk: menyampaikan kebijaksanaan-kebijaksanaan manajer, mendengarkan pendapat

*interaction* serta hubungan yang baik diantara pegawai – pegawai mulai bawahan sampai atasan.” (Rachmadi, 1993: 13)

Berdasarkan fungsi humas sebagai tugas manajemen, maka seorang petugas humas mempunyai posisi dan peran strategis karena dekat dengan manajer/pimpinan. Dengan demikian diharapkan humas turut serta mengetahui dan mengolah kebijakan-kebijakan pimpinan untuk diteruskan kepada masyarakat. Sebaliknya *public opinion* yang diperoleh dari masyarakat akan mudah disampaikan pada pimpinan karena kedudukannya yang dekat dengan pengambil kebijakan.

Posisi humas dalam suatu organisasi biasanya dilembagakan menjadi biro, bagian atau seksi. Hal ini disebabkan karena tugas dan tanggung jawab pimpinan sangat kompleks.

#### **e. Proses Kegiatan Humas**

Metode kerja sangatlah penting bagi humas dalam menjalankan tugas dan peranannya. Sebab metode kerja yang terdiri dari beberapa tahapan merupakan pedoman/acuan bagi kegiatan kehumasan. Mengingat publik *intern* dan *ekstern* yang merupakan sasaran humas itu sangatlah kompleks. Selain itu, manajemen suatu organisasi yang mendukungnya sangat rumit sehingga memerlukan penanganan yang efektif dan efisien.

Adapun proses atau tahapan humas meliputi :

### 1) Penelitian

Penelitian ini merupakan tahap pertama dalam proses kegiatan humas. Penelitian yang dimaksud disini ialah *data collecting* (pengumpulan data) dan *fact finding* (pengkajian data). Besar kecilnya penelitian ini tergantung pada organisasi. Organisasi yang besar dengan manajemen yang kompleks sudah tentu memerlukan penelitian yang luas dan mendalam. Beberapa macam penelitian yang dipergunakan dalam lapangan hubungan masyarakat adalah sebagai berikut:

a) *Library research* atau penelitian perpustakaan

Penelitian ini meneliti suatu persoalan dengan cara mencari keterangan-keterangan yang berkaitan dengan persoalan tersebut dalam buku-buku, majalah-majalah, dokumen dan lain-lain yang dapat dipinjam dari perpustakaan.

b) *Fact finding research* atau penelitian fakta-fakta.

Penelitian ini dipergunakan untuk mendapatkan fakta-fakta tentang sesuatu kejadian atau keadaan.

c) *Problem finishing research*

Penelitian ini dipergunakan untuk mengetahui permasalahan

e) *Field Research*

Penelitian ini paling banyak dilakukan oleh humas. Penelitian ini dapat dibagi atas beberapa cara :

- 1) Observasi atau melakukan pengamatan
- 2) Interview/melakukan wawancara
- 3) Kuisisioner

Keterangan yang diperoleh dalam penelitian ini haruslah lengkap dan valid sehingga tidak ada data yang tertinggal. Hal ini perlu diperhatikan guna menghindari pengulangan penelitian yang akan mempengaruhi hasil akhir penelitian.

**2) Perencanaan**

Perencanaan ini perlu didukung oleh suatu data faktual yang lengkap. Rencana ini didasarkan pada kenyataan-kenyataan yang terjadi di lapangan. Rencana kerja ini memerlukan pemikiran, imajinasi dan kesanggupan untuk melihat jauh ke depan. Penyusunan rencana kerja perlu dilakukan secara luwes atau fleksibel. Hal ini dimaksudkan agar mampu menghadapi rintangan-rintangan atau kesulitan-kesulitan yang mungkin timbul dalam pelaksanaannya nanti.

Penyusunan perencanaan harus berdasarkan fakta. Fakta adalah kenyataan baik berupa yang dapat dilihat sendiri maupun keterangan yang didapat dari sumber lain

Rencana kerja harus terbagi menjadi program-program dalam rangka memecahkan masalah-masalah khusus tetapi tetap terpadu dalam rencana kerja yang merupakan program induk. Tiap-tiap rencana kerja juga memuat uraian yang mendalam sampai detailnya mengenai proses pekerjaan mana yang harus didahulukan dan bagian mana yang boleh ditunda.

### 3) Pemilihan Media

Humas senantiasa berhubungan dengan media dalam menjalankan tugasnya. Sebab media berperan sebagai pemberi informasi pada masyarakat. Humas dituntut mampu berkomunikasi dengan masyarakat lewat media massa yang ada. Hal ini penting guna menuju penciptaan citra positif lembaga dan publiknya.

Hal ini menunjukkan bahwa humas harus bisa melihat media yang digunakan dalam penyampaian informasi. Media yang digunakan selain yang bersifat modern juga bisa berupa media tradisional seperti rembuk desa, anjang sana dan lain-lain. Ketepatan memilih media ini sangat menentukan bagaimana pencapaian tujuan dari humas.

### 4) Pengawasan

Pengawasan pada setiap pelaksanaan tugas kehumasan sangat penting artinya sebagai alat kontrol agar tetap berjalan

sebagaimana mestinya. Pengawasan ini dilakukan oleh kahumas dalam rangka membina hubungan kegiatan humas.

Penilaian dimaksudkan untuk mengkaji pelaksanaan rencana yang terdiri program-program yang dalam pelaksanaannya ditunjang oleh penelitian yang dilakukan secara seksama. Pada tahap ini diteliti apakah rencana yang ditunjang oleh hasil penelitian sudah dilaksanakan atau belum. Dari hasil penelitian ini akan dikaji lebih lanjut mengenai hambatan apa saja yang ditemui dalam pelaksanaan tugas kehumasan. Sehingga dapat dicarikan solusi terbaik guna mengatasi hambatan tersebut di masa mendatang.

#### f. Strategi Humas/Public Relation

James E. Grunig dan Fred Repper, dalam Kasali (1994) mengemukakan model *strategic management* dalam kegiatan PR (untuk menggambarkan dua peran PR dalam *strategic management* secara menyeluruh dan dalam kegiatan PR itu sendiri) melalui tujuh tahapan, dimana tiga tahapan pertama mempunyai cakupan luas sehingga lebih bersifat analisis. Empat langkah selanjutnya merupakan penjabaran dari tiga tahap pertama yang diterapkan pada unsure yang berbeda-beda, yakni :

1. Tahap *Stakeholders*. Sebuah organisasi mempunyai hubungan

mempunyai pengaruh terhadap *stakeholder*-nya atau sebaliknya. PR harus melakukan survey untuk terus membaca perkembangan lingkungannya, dan membaca perilaku organisasinya serta menganalisis konsekuensi yang akan timbul. Komunikasi yang dilakukan secara kontinyu dengan *stakeholders* ini membantu organisasi untuk tetap stabil.

2. Tahap publik. Publik terbentuk ketika organisasi menyadari adanya problem tertentu. Pendapat ini berdaarkan hasil penelitian Grunig dan Hunt, yang menyimpulkan bahwa publik muncul sebagai akibat adanya problem dan bukan sebaliknya. Dengan kata lain publik selalu eksis bilamana ada problem yang mempunyai potensi akibat (konsekuensi) terhadap mereka. Publik bukanlah suatu kumpulan massa umum biasa, mereka sangat efektif dan spesifik terhadap suatu kepentingan dan problem tertentu. Oleh karena itu PR perlu terus-menerus mengidentifikasi publik yang muncul terhadap berbagai problem. Biasanya dilakukai melalui wawancara mendalam pada suatu *focus group*.
3. Tahap isu: Publik muncul sebagai konsekuensi dari adanya problem selalu mengorganisasi dan menciptakan "isu". Yang dimaksud dengan isu di sini bukanlah isu dalam arti kabar burung atau kabar tak resmi yang berkonotasi negatif ((bahasa aslinya rumor), melainkan suatu tema yang dipersoalkan. Mulanya pokok

kemudian akan terjadi kristalisasi sehingga pokoknya menjadi lebih jelas karena pihak yang terkait saling mengadakan diskusi.

4. PR perlu mengembangkan *objective* formal seperti komunikasi, akurasi, pemahaman, persetujuan dan perilaku tertentu terhadap program-program kampanye komunikasinya.
5. PR harus mengembangkan program resmi dan kampanye komunikasi yang jelas untuk menjangkau *objective* diatas.
6. PR khususnya para pelaksana, harus memahamin permasalahan dan dapat menerapkan kebijakan kampanye komunikasi.
7. PR harus melakukan evaluasi terhadap efektivitas pelaksanaan tugasnya untuk memenuhi pencapaian *objective* dan mengurangi konflik yang muncul di kemudian hari. (Kasali, 1994: 46-47)

**g. Humas Pemerintah**

Setiap negara yang mengahut asas demokrasi, maka pemerintahannya senantiasa mengisahakan adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah dengan masyarakat. Cara-cara melaksanakan pencapaian hubungan harmonis itu ialah dengan adanya hubungan masyarakat.

Melalui humas ini pemerintah menjelaskan berbagai kebijaksanaan yang dijalankan sehari-hari. Penjelasan ini dapat disebarluaskan melalui media massa ataupun lewat pertemuan-pertemuan dengan masyarakat.

Humas memegang peranan penting dalam menjembatani komunikasi antara pemerintah dan masyarakat. Adanya peningkatan aspirasi masyarakat menyebabkan lembaga-lembaga pemerintah dari tingkat pusat sampai daerah dilengkapi dengan bagian humas untuk mengelola informasi dan opini publik. Informasi mengenai kebijakan pemerintah disosialisasikan seoptimal mungkin dan opini publik dikaji dan diteliti secara mendalam sebagai salah satu pertimbangan dalam pengambilan kebijakan selanjutnya (Uchjana, 1986:47).

Sam Black dalam bukunya *Practical Public Relations* menyatakan bahwa :

“Humas terdiri dari humas pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk humas pemerintah pusat mempunyai tugas yakni:

- 1) Menyebarkan informasi secara teratur mengenai kebijaksanaan perencanaan hasil yang dicapai.
- 2) Menerangkan dan mendidik publik mengenai perundang-undangan, peraturan-peraturan dan hal-hal yang bersangkutan.” (Uchjana, 1986 :48).

Humas pemerintah daerah sendiri dalam pengorganisasiannya dan mekanisme kerja hampir sama dengan pemerintah pusat. Perbedaan mendasar hanya terletak pada ruang lingkungannya. Negara Indonesia yang memiliki wilayah yang luas dimana pada setiap daerahnya memiliki nilai dan norma yang berbeda – beda memerlukan penanganan humas yang berbeda pula.

Lebih lanjut Sam Black menyebutkan :

”Tugas Humas Pemda sebagai berikut:

- 1) Memelihara penduduk agar dimengerti mengenai kebijaksanaan lembaga beserta kegiatannya sehari-hari.
- 2) Memberi kesempatan pada masyarakat untuk menyatakan pendapatnya mengenai proyek-proyek baru yang penting sebelum lembaga mengambil keputusan.
- 3) Memberikan penerangan pada penduduk mengenai cara pelaksanaan sistem Pemda mengenai hak dan tanggung jawab mereka.
- 4) Mengembangkan rasa bangga sebagai warga negara.”  
(Rachmadi, 1993: 33)

”Sosialisasi suatu kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh Bagian Humas Pemerintah Daerah dikatakan optimal/baik apabila memenuhi beberapa kriteria, diantaranya :

- a. Masyarakat yang menjadi sasaran/objek sosialisasi mampu mengetahui, memahami dan menerima terhadap suatu kebijakan yang disosialisasikan.
- b. Tumbuhnya peran serta aktif masyarakat.
- c. Tidak adanya hambatan/permasalahan yang menonjol.”  
(Rachmadi, 1993 : 51)

## 2. Kebijakan Pembangunan

Perkembangan merupakan upaya terpenting dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat di suatu negara. Apalagi di negara-negara berkembang maka pembangunan merupakan usaha yang harus dilaksanakan demi mencapai tujuan negara.

Saiful Arif memberikan definisi pembangunan, yaitu :

”Pembangunan adalah proses transformasi segala bidang dari

Hal senada diungkapkan oleh Saul M. Katz yang memberikan penjelasan bahwa:

"Pembangunan adalah pergeseran dari suatu kondisi nasional lain yang dianggap lebih banyak dan sejahtera." (Katz, 1997 : 37)

Berdasar pada definisi pembangunan di atas terdapat persamaan ide yakni pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang bertujuan untuk menuju ke arah/keadaan yang lebih baik. Perubahan ini mencakup segala bidang kehidupan masyarakat baik secara jasmaniah maupun ruhaniah guna menuju kondisi masyarakat ke arah yang lebih baik.

Adapun pembangunan ini hendaknya mempunyai tujuan utama seperti yang dikemukakan oleh Mahbub Al Haq yakni menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat bisa menikmati kesejahteraan yang lebih baik (Arif, 2000:104). Semua negara berkembang tentunya menginginkan masyarakatnya dapat menikmati kesejahteraan. Untuk mencapai tujuan tersebut itu Denis Gouliet menjelaskan bahwa proses pembangunan haruslah memperhatikan keragaman budaya, lingkungan serta menjunjung tinggi martabat dan kebebasan manusia dan masyarakat (Arif, 2000:102).

Pembangunan yang dilaksanakan pada akhirnya harus ditunjukkan pada manusia itu sendiri. Manusia yang dibangun adalah manusia yang kreatif dan untuk itu perlu dibangun penciptaan lingkungan politik dan budaya yang kondusif, sehat dan dinamis (Arif, 2000:108).

Keberhasilan dalam pencapaian tujuan pembangunan itu sendiri

pengambil kebijakan tertinggi atau direktur operasional perencana, namun juga meliputi pedagang, buruh, nelayan dan sebagainya. Keterlibatan aktif inilah yang disebut dengan partisipasi. Mubyarto menjelaskan bahwa:

”Partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya program sesuai kemampuan setiap orang tanpa harus mengorbankan diri sendiri.” Taliziduku, 1990:10).

Pembangunan sendiri sebagai upaya perbaikan menuju ke arah yang lebih baik. Akan tetapi di beberapa negara khususnya negara berkembang dimana masih banyak menghadapi masalah-masalah pembangunan seperti kemiskinan, pendidikan, kesehatan dan lainnya. Adanya institusi negara dalam hal ini pemerintah diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan pembangunan yang terjadi.

Penentuan kebijakan dalam penyelesaian masalah pembangunan bukanlah pekerjaan yang mudah dan sederhana. Sebab permasalahan pembangunan saling terkait antar sektor kehidupan sehingga perlu upaya terpadu dari berbagai pihak dalam mengatasi permasalahan yang terjadi. Harapan masyarakat terhadap penyelesaian permasalahan oleh negara seringkali tidak terwujud. Banyaknya permasalahan yang terjadi dan menuntut suatu penyelesaian yang cepat membuat negara dalam hal ini pemerintah harus bisa menjawab tantangan yang ada. Proses penyelesaian masalah ini tentunya membutuhkan suatu penyelesaian yang cepat dan tepat dan melalui serangkaian kebijakan yang relevan dengan semua

mengakomodasikan kepentingan yang berkembang di dalam masyarakat seiring dengan proses pembangunan nasional.

Adapun kebijakan menurut Carl Friedrich adalah sebagai berikut:

”Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.” (Rachmadi, 1993:17).

Menurut James C. Anderson bahwa kebijakan itu adalah:

*“A purposive course of action followed by an actor or set actors in dealing with a problem or matter of concern”* (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau kelompok pelaku yang memerlukan) (Rachmadi, 1993:17).

Secara khusus Dan Amara Raksasatya (1997) mengemukakan kebijaksanaan sebagai suatu strategi yang mengarah pada pencapaian tujuan. Oleh karena itu kebijaksanaan memuat tiga elemen yakni:

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input meningkatkan pelaksanaan secara nyata dari taktik dan strategi (Rachmadi, 1993:17).

Sehingga pemerintah diharapkan mempunyai kemampuan untuk menciptakan kerjasama antar komponen-komponen dalam masyarakat agar saling bekerja sama dan mampu mengembangkan diri dalam

Guna mengatasi permasalahan-permasalahan itu maka perumusan kebijakan negara haruslah tepat dan cermat. Kebijakan ini oleh pemerintah dituangkan dalam politik pembangunan yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundangan.

Pada dasarnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah adalah kebijakan pembangunan. Berdasarkan pengertian antara kebijakan dan pembangunan adalah serangkaian tindakan atau keputusan pemerintah dalam rangka usaha melaksanakan perubahan ke arah yang lebih baik yang tercakup dalam tujuan negara.

Umpan balik dari masyarakat atas kebijakan pembangunan dengan sendirinya diserap oleh Bagian Humas Pemda untuk selanjutnya disalurkan ke dinas/instansi yang terkait. Dengan adanya umpan balik ini diharapkan kebijakan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah benar-benar bermanfaat bagi masyarakat di daerah itu sendiri.

## **E. Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dan kualitatif, adapun pengertian dari deskriptif kualitatif dalam penelitian ini adalah penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan secara tepat tugas dan fungsi humas pemerintah dalam menjalankan peranannya, yaitu bagian atau biro dari sebuah organisasi pemerintah yang bertugas mensosialisasikan kebijakan lembaganya.

Jalaludin Rahmat dalam buku Metode Penelitian Komunikasi halaman 24, berpendapat bahwa penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang memaparkan situasi atau suatu peristiwa. Penelitian tidak mencari atau menjelaskan hubungan, tidak menguji hipotesa atau membuat prediksi.

Menurut Prof. Dr. Winarno Surakmad, pengertian metode deskriptif mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang.
- Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan dianalisa.

## **2. Lokasi Penelitian**

Peneliti memilih lokasi penelitian di Bakohumas Pemerintah Daerah Kabupaten Pati dengan beberapa pertimbangan sebagai berikut :

- a. Kegiatan kehumasan khususnya Bakohumas Pemda Pati relatif berjalan teratur sejak tahun 1990.
- b. Wilayah Kabupaten Pati yang sebagian besar adalah pedesaan memerlukan strategi yang tepat dalam mensosialisasikan setiap kebijakan pembangunan agar mudah dimengerti dan dipahami oleh masyarakat sehingga mampu menumbuhkan kesadaran peran serta aktif masyarakat dalam pembangunan. Dalam hal ini sosialisasi proyek Pembangunan Jalan Lingkar Pati Selatan yang mengakibatkan

### 3. Sumber Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

#### a. Data Primer

Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari sumbernya, dengan cara menyusun beberapa daftar pertanyaan yang berkaitan dengan subyek penelitian (daftar terlampir) dengan:

##### 1) Metode Interview

Informasi diperoleh melalui permintaan keterangan dan data yang berupa jawaban atas pertanyaan yang diajukan dalam daftar pertanyaan melalui wawancara/interview secara langsung dengan pihak Bakohumas Pemda Pati maupun dari sumber yang dianggap mengetahui permasalahan ini.

##### 2) Metode Observasi

Untuk mendapatkan data di lapangan maka peneliti akan melakukan pengamatan di lapangan. Peneliti akan mengikuti penerangan terpadu Bakohumas mengenai kebijakan pembangunan di Kabupaten Pati khususnya tentang rencana Pembangunan Jalan Lingkar Pati Selatan. Serta melakukan pencatatan sistematis pada obyek yang diteliti.

#### b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang dikumpulkan oleh pihak lain

1) Dokumentasi

Yaitu data-data dan catatan yang ada di Bakohumas Pemerintah Daerah Kabupaten Pati yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.

2) Kepustakaan

Data yang diperoleh dengan mempelajari buku-buku pustaka yang ada hubungannya dengan objek kajian.

3) Untuk melengkapi data dalam penelitian ini diperlukan data umum yang meliputi gambaran umum penelitian dan keadaan struktur organisasi.

#### **4. Teknik Analisis Data**

Proses analisis data dikelompokkan menjadi tiga tahap yakni data reduksi, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Reduksi data merupakan proses menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan, mengabstrasikan dan mentransformasikan data kasar. Penyajian data merupakan penggabungan dan merangkai informasi agar dapat memungkinkan pengambilan kesimpulan yang ada didalamnya. Penarikan kesimpulan merupakan tahap menyimpulkan dari rangkuman dan olahan data yang berupa gejala dan kasus di lapangan.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Untuk mempermudah dalam penulisan dan pembahasan, maka penulis menyusun langkah-langkah sistematika

- BAB I Berisi tentang adanya rencana Pembangunan Jalan Lingkar Selatan Kabupaten Pati yang melalui dua wilayah kecamatan. Rencana ini menimbulkan keresahan warga yang tanahnya terkena proyek mengenai besarnya ganti rugi yang akan diberikan pemerintah. Sehingga mereka mengadakan aksi unjuk rasa.
- BAB II Berisi gambaran umum Bakohumas Pemerintah Daerah Kabupaten Pati tentang keadaan wilayah Kabupaten Pati, serta bagian koordinasi kehumasan yang merupakan wadah keterpaduan segenap unsur penerangan dan kehumasan pemerintah, serta dalam menjalankan fungsi dan tugas humas memiliki tiga sub bagian, yaitu pemberitaan dan dokumentasi, protokol dan sandi telekomunikasi.
- BAB III Berisi tentang penyajian dan analisis data yaitu sosialisasi rencana Pembangunan Jalan Lingkar Selatan Kabupaten Pati kepada masyarakat agar dapat dimengerti, dipahami dan kemudian dilaksanakan.
- BAB IV Berisi tentang kesimpulan dan saran, yaitu secara umum Bakohumas Pemerintah Daerah Kabupaten Pati senantiasa berusaha menjalankan fungsinya sebagai penyampai informasi pembangunan kepada masyarakat dan pihak yang menjembatani