

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang bertanggungjawab kepada rakyatnya. Transparansi pemerintahan merupakan prasyarat mutlak dalam suatu pemerintahan demokratik, yaitu dengan memberi ruang seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan daerah. Dalam konteks pemerintahan daerah, keputusan dan pelayanan yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan kota maupun administrasi pemerintahan kota atau kabupaten yang baik dapat berjalan secara efektif hanya bila terdapat transparansi yang tinggi dalam pengambilan keputusan dan bila ada keterlibatan yang lebih besar bagi masyarakat.

Pemerintahan daerah yang jujur, transparan dan efektif penting sekali untuk mendorong peningkatan taraf hidup warga masyarakat dan dalam rangka mengembangkan kepercayaan warga masyarakatnya kepada pemerintah. Jadi, penting sekali dalam mengembangkan kepercayaan dan melakukan transparansi serta melakukan proses tanggung gugat dalam menciptakan *good governance*.

Selain itu, penting sekali untuk memberantas korupsi dengan membudayakan keterbukaan dan mekanisme tanggung gugat serta membangun koalisi dengan melibatkan multi pendukung (*stakeholder*) pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil.

Sesuai dengan amanat dari UU Nomor 32 tahun 2004 sedapat mungkin Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Kabupaten dapat mengambil langkah dan prinsip-prinsip *good governance* yaitu kompetensi, akuntabilitas, partisipasi, transparan, *rule of law* dan kesetaraan

Dengan semakin meningkatnya tuntutan transparansi, masyarakat menuntut kemudahan dan kepuasan dalam mendapatkan pelayanan. Globalisasi yang sedang berproses saat ini, telah membuka peluang akses informasi bagi semua bangsa di dunia. Mudahnya masyarakat mengakses informasi dari berbagai sumber dan media, telah mengubah pola berpikir masyarakat yang semakin terbuka dan semakin maju sebagai akibat perkembangan global yang terjadi, hal ini mengakibatkan semakin kompleksnya jaringan komunikasi dan tingkat kebutuhan masyarakat.

Tranparansi informasi yang diberikan kepada *stakeholder* diharapkan mampu menciptakan kepercayaan dan peningkatan taraf hidup masyarakat. Kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan merupakan harapan bersama baik pemerintah maupun masyarakat.

Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan arah, kelompok target sasaran (*target groups*) kebijakan agar pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan lakukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat di capai sesuai dengan yang diharapkan. Disamping itu, informasi sangat penting untuk

menyadarkan para pelaku kebijakan maupun target sasaran (*target groups*) untuk mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Selain informasi kebijakan, komunikasi juga diperlukan ketika para pelaku kebijakan akan membuat suatu produk kebijakan publik. Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*)¹.

Komunikasi ini perlu di bangun dengan baik oleh pemerintah sebagai pelaku kebijakan (*policy maker*) dan stakeholder yang ada sebagai target sasaran (*target groups*) kebijakan tersebut. Dengan adanya komunikasi diharapkan akan meminimalisir pembuatan suatu produk kebijakan yang tidak sesuai dengan harapan bersama antara *policy maker* dan *policy implementors*.

Dalam kaitannya dengan informasi dan komunikasi, Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul harus lebih transparansi dalam memberikan informasi dan komunikasi kepada *stakeholder*. Transparansi informasi ini harus dilakukan sedemikian rupa, dengan memanfaatkan informasi dan komunikasi yang ada untuk mencapai akuntabilitas tinggi terhadap pelaksanaan program pemerintah kabupaten.

Untuk mewujudkan transparansi informasi dan komunikasi, maka Pemerintah Kabupaten Gunungkidul membentuk unsure pembantu

¹ Joko Widada, *Analisis Kebijakan Publik Melalui Berkomedia*, 2006, hal 97

penyelenggaraan pemerintah di bidang informasi dan komunikasi. Sesuai dengan Perda Nomor 24 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 12 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan dari Pemerintah Kabupaten Gunungkidul maka Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul ini mempunyai tugas membantu Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang informasi dan komunikasi.

Kantor Informasi dan Komunikasi mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang informasi dan komunikasi, sangat perlu menetapkan visi organisasi sehingga ada interaksi positif antar karyawan Kantor Informasi dan Komunikasi, Dinas/Instansi serta antara pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul dapat membangun kinerja, yang diharapkan dapat memberikan pelayanan informasi prima kepada masyarakat, sesuai dengan aspirasi dan tuntutan pemerintah yang baik tersebut (*good governance*).

Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul sebagai salah satu komponen penting dalam sistem pemerintahan daerah Kabupaten Gunungkidul, harus melakukan tugas dengan sebaik-baiknya dalam membantu Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam penyelenggaraan pemerintah di bidang informasi dan komunikasi. Dalam menyampaikan informasi dan

komunikasi kepada para *stakeholder*, Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul berupaya memberikan pencitraan dan respon positif terhadap kinerja dari Pemerintah Kabupaten Gunungkidul. Hal ini sangat mempengaruhi kepercayaan *stakeholder* terhadap kinerja Pemerintah Kabupaten Gunungkidul.

Upaya yang dilakukan untuk memberikan pencitraan positif mengenai kinerja Pemerintah Kabupaten Gunungkidul adalah dengan memberikan informasi yang relevan dan berimbang agar menimbulkan kepercayaan masyarakat. Agar tidak terjadinya kesalahpahaman masyarakat dengan pemerintah, maka penting sekali apabila Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul melakukan pengkajian mengenai *issue* yang berkembang di masyarakat sehingga dapat dengan cepat menginformasikan dan mengkomunikasikan masalah yang terjadi.

Untuk melakukan transparansi kinerja pemerintahan, maka dapat memanfaatkan media yang ada secara maksimal, tidak harus terbatas pada media *press release*/pengumuman yang selama ini digunakan, pemilihan media harus semaksimal mungkin dan memperhitungkan kondisi masyarakat yang akan di jangkau dengan media tersebut. Dengan demikian Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul perlu meningkatkan peran pers dan media massa untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pembangunan.

Selain itu Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul mempunyai tugas dalam penyebarluasan informasi kepada masyarakat

mengenai kebijakan-kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dan meningkatkan kesadaran, kepedulian dan kemampuan masyarakat di bidang informasi dan komunikasi.

Adapun visi Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul untuk jangka waktu 5 tahun (2006-2010) yaitu:

“Terwujudnya informasi, komunikasi yang mudah, actual, transparan dan terpercaya”.

Dalam mencapai visi dan misi Kantor Informasi dan Komunikasi, diperlukan strategi-strategi yang tepat, sehingga program yang telah direncanakan dapat berjalan dengan optimal dan tujuan organisasi tercapai. Dalam hal ini selain mengacu pada tugas pokok dan fungsi dari Kantor Informasi dan Komunikasi juga berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah Kabupaten Gunungkidul 2005-2010 yang sebagaimana telah diperdakan Nomor 01 tahun 2006 oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul.

Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul di pimpin oleh seorang Kepala Kantor yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Gunungkidul. Adapun visi Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul untuk jangka waktu 5 tahun (2006-2010) sesuai yang tercantum dalam Rencana

Strategis (RENSTRA) dan Rencana Kerja (RENJA) yaitu *“Terwujudnya informasi, komunikasi yang mudah, actual, transparan dan terpercaya”*².

Untuk mendukung dan mewujudkan visi tersebut, maka ditetapkan misi Kantor Informasi dan Komunikasi sebagai berikut :

1. Mewujudkan SDM bidang informasi dan komunikasi yang professional ;
2. Mewujudkan dan mengembangkan sarana dan prasarana bidang teknologi informasi ;
3. Mewujudkan pelayanan informasi yang akurat ;
4. Mewujudkan pusat informasi menuju masyarakat yang demokratis, bersatu, maju, berbudaya, tertib, adil dan sejahtera.

Dalam melaksanakan misi Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul maka perlu membuat dan melaksanakan program-program untuk mendukungnya. Adapun program-program pendukung misi Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul pada periode tahun 2007 adalah sebagai berikut;

1. Program Pelayanan Administrasi Perkantoran
2. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur
3. Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur
4. Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan
5. Program Pembangunan Komunikasi, Informasi dan Media Massa meliputi
6. Program Kerjasama Informasi dengan Mas Media

7. Program Fasilitasi Peningkatan SDM Bidang Komunikasi dan Informasi
8. Program Pengkajian dan Penelitian Bidang Informasi dan Komunikasi.

Kabupaten Gunungkidul merupakan kabupaten terluas yang berada di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan luas daerahnya duapertiga luas Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Kondisi geografis Kabupaten Gunungkidul merupakan kendala yang dihadapi pemerintah ketika akan melakukan informasi dan komunikasi mengenai kebijakan pemerintah. Karena secara geografis wilayah Kabupaten Gunungkidul adalah perbukitan terjal yang terhampar luas di wilayah zona selatan dan utara.

Selain itu Kabupaten Gunungkidul memiliki masyarakat dengan latar belakang sosial yang berbeda, tentunya ini merupakan tantangan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul ketika ingin membuat suatu produk kebijakan. Perbedaan kepentingan tersebut apabila tidak dikomunikasikan dengan baik akan berakibat kepada perpecahan struktur masyarakat yang telah terkenal dengan jiwa gotong royongnya.

Untuk itu informasi dan komunikasi sangat diperlukan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul kepada *stakeholder* yang ada. Peran aktif pemerintah dan *stakeholder* sangat diharapkan dan dibutuhkan ketika pemerintah ingin menghasilkan produk kebijakan yang dapat diterima *stakeholder*. Dan akhirnya keberhasilan pengimplementasian kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dapat tercapai sesuai dengan apa yang

B. Perumusan Masalah

Dari uraian pada latar belakang masalah tersebut di atas, maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas sebagai berikut;

1. Bagaimana peranan Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul dalam implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul tahun 2007?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi peranan Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul dalam implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul tahun 2007?

C. Kerangka Dasar Teori

1. Pengertian peranan

Soerjono Soekanto memberikan pengertian tentang peranan sebagai berikut:

“Peranan adalah merupakan aspek dinamis dari kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peran”³.

Peranan mencakup paling sedikit 3 hal:

- a. Peranan adalah meliputi norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.

³ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1990, Hal 268

- b. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
- c. Peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peranan menurut Jack C. Plano, Robert E Riggs dan Helena S. Robin adalah sebagai berikut:

*“Seperangkat perilaku yang diharapkan dari seseorang yang menduduki posisi tertentu dalam suatu kelompok sosial”.*⁴

Konsep di atas merupakan interaksi antara seseorang yang menjalankan peranan dengan orang yang berada di sekitarnya, ketika interaksi berlangsung dalam masyarakat maka individu yang dapat memberi pelayanan lebih, serta memiliki kelebihan nilai sosial atau ganjaran akan cenderung menentukan interaksi dengan kata lain kedudukan ini memiliki kedudukan yang minim atas individu yang lain, dimana ia memiliki kekuasaan, sementara kedudukan yang dominan dapat pula diperoleh dengan sumber yang lain selain kekayaan dan kehormatan, ada juga unsur lain seperti dengan pengetahuan serta keterampilan yang diperoleh secara periodik.

2. Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul

Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul sebagai salah satu daerah otonom di Indonesia maka berhak mengatur pemerintahannya sendiri, sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

⁴ J. C. Plano, R. E. Riggs, H. S. Robin, Terjemahan E. S. Siswono, *Kamus media*

Pemerintahan Daerah. Dilihat dari letak geografis Kabupaten Gunungkidul yang memiliki luas daerah duapertiga luas wilayah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, maka tentunya menjadi tantangan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul ketika ingin mengkomunikasikan dan menginformasikan kebijakan-kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul kepada *stakeholder*.

Hal inilah yang menjadi pertimbangan dan mendasari Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul membentuk Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul, sebagai salah satu wujud untuk memberikan pelayanan terbaik kepada *stakeholder*.

Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul dipimpin oleh seorang Kepala Kantor yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Gunungkidul berdasarkan Perda Nomor 24 Tahun 2000 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 12 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah yang disesuaikan dengan Kebutuhan dari Pemerintah Kabupaten Gunungkidul mempunyai tugas membantu Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam penyelenggaraan pemerintah di bidang informasi dan komunikasi. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana di maksud di atas, Kantor Informasi dan Komunikasi mempunyai fungsi ;

- a. penyiapan bahan perumusan kebijakan di bidang informasi dan komunikasi;
- b. perumusan kebijakan teknis di bidang informasi dan komunikasi ;
- c. penyiapan bahan perencanaan umum di bidang informasi dan komunikasi;
- d. penyiapan bahan dan penyusunan perencanaan teknis di bidang informasi dan komunikasi;
- e. pelayanan perizinan;
- f. pelaksanaan kebijakan di bidang informasi dan komunikasi yang meliputi media cetak, media elektronik dan media tradisional;
- g. pelaksanaan peliputan, penerbitan, promosi dan pameran serta pelayanan informasi;
- h. pelaksanaan koordinasi dan pengendalian di bidang informasi dan komunikasi;
- i. pengelolaan ketatausahaan kantor.

Unsur Pembantu Pimpinan dan Pelaksana Kantor Informasi dan Komunikasi masing-masing mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut ;

- a. Sub Bagian Tata Usaha dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor, mempunyai tugas melaksanakan penyusunan perencanaan kegiatan, pengelolaan keuangan, kepegawaian, perlengkapan, rumah tangga,

dan administrasi umum memberikan pelayanan

- administratif dan fungsional kepada semua unsur di lingkungan kantor serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Kantor.
- b. Seksi Media mempunyai tugas menyusun rencana kegiatan, menyiapkan bahan dan melaksanakan pembinaan media informasi dan komunikasi, menyiapkan bahan pemantauan, evaluasi dan pelaporan kegiatan serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Kantor. Seksi Media dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor.
- c. Seksi Peliputan dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor, mempunyai tugas melaksanakan penyusunan perencanaan kegiatan, menyiapkan bahan dan melaksanakan pemberitaan, peliputan, hubungan masyarakat, menyiapkan bahan pemantuan evaluasi dan pelaporan kegiatan serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Kantor.
- d. Seksi Pemberitaan dan Penerbitan dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor, mempunyai tugas melaksanakan penyusunan perencanaan kegiatan, menyiapkan bahan dan melaksanakan pemberitaan dan penerbitan serta melakukan koordinasi dan usaha percetakan non pers, menyiapkan bahan pemantuan evaluasi dan pelaporan kegiatan serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Kantor.

- e. Seksi Pelayanan Informasi dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Kantor, mempunyai tugas melaksanakan penyusunan perencanaan kegiatan, menyiapkan bahan pembinaan partisipasi masyarakat, kelompok sosial, pelaksanaan komunikasi tatap muka, ceramah, dan dialog, pelayanan informasi pembinaan komunikasi, penyelenggaraan pusat data elektronik, menyiapkan bahan pemantuan evaluasi dan pelaporan kegiatan serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Kantor.

Kantor Informasi dan Komunikasi yang mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintah di bidang informasi dan komunikasi, sangat perlu menetapkan visi organisasi sehingga ada interaksi positif antara karyawan Kantor Informasi dan Komunikasi, Dinas/instansi serta pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian Kantor Informasi dan Komunikasi dapat membangun kinerja, yang diharapkan dapat memberikan pelayanan informasi prima kepada masyarakat, sesuai dengan aspirasi dan tuntutan pemerintah yang baik (*good governance*).

Adapun visi Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul untuk jangka waktu 5 tahun (2006-2010) sesuai yang tercantum dalam Rencana Strategis (RENSTRA) dan Rencana Kerja (RENJA) yaitu: "Terwujudnya informasi komunikasi yang mudah, aktual

Untuk mendukung dan mewujudkan visi tersebut, maka ditetapkan misi Kantor Informasi dan Komunikasi sebagai berikut :

- a. Mewujudkan SDM bidang informasi dan komunikasi yang professional ;
- b. Mewujudkan dan mengembangkan sarana dan prasarana bidang teknologi informasi ;
- c. Mewujudkan pelayanan informasi yang akurat ;
- d. Mewujudkan pusat informasi menuju masyarakat yang demokratis, bersatu, maju, berbudaya, tertib, adil dan sejahtera.

Dalam melaksanakan misi Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul, maka perlu program-program untuk mendukung terlaksananya misi tersebut. Program-program yang dilaksanakan Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2007 adalah sebagai berikut;

- a. Program Pelayanan Administrasi Perkantoran
- b. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur
- c. Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur
- d. Program Peningkatan Pengembangan Sistem Pelaporan Capaian Kinerja dan Keuangan
- e. Program Pembangunan Komunikasi, Informasi dan Media Massa meliputi
- f. Program Kerjasama Informasi dengan Mass Media

- g. Program Fasilitasi Peningkatan SDM Bidang Komunikasi dan Informasi
- h. Program Pengkajian dan Penelitian Bidang Informasi dan Komunikasi.

Adapun pelaksanaan program-program Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungidul tahun 2007 yang berpengaruh pada implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungidul adalah sebagai berikut;

- a. Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur.
- b. Program Pengkajian dan Penelitian Bidang Informasi dan Komunikasi.
- c. Program Kerjasama Informasi dengan Mas Media.
- d. Program Fasilitasi Peningkatan SDM Bidang Komunikasi dan Informasi.
- e. Program Pembangunan Komunikasi, Informasi dan Media Massa.

3. Pengertian Informasi dan Komunikasi

a. Pengertian Informasi

Informasi adalah sebuah istilah yang tidak tepat dalam pemakaiannya secara umum, informasi dapat mengenai data mentah, data tersusun, kapasitas sebuah saluran komunikasi dan lain sebagainya. Informasi ibarat darah yang mengalir di dalam tubuh suatu organisasi sehingga informasi ini sangat penting di dalam suatu organisasi. Suatu sistem yang kurang mendapatkan informasi akan

Nilai informasi berhubungan dengan keputusan, bila tidak ada pilihan atau keputusan, maka informasi menjadi tidak diperlukan. Keputusan dapat berkisar dari keputusan strategis jangka panjang. Nilai informasi dilukiskan paling berarti dalam konteks sebuah keputusan.

Sedangkan sistem informasi adalah distribusi dan interaksi basis data. Sistem informasi merupakan kesatuan elemen yang tersebar dan saling berinteraksi yang menciptakan aliran informasi. Proses interaksi tersebut berupa proses data dengan cara pemasukan, pengolahan, integrasi, pengolahan, komputasi atau perhitungan, penyimpanan, serta distribusi data atau informasi.

Perlu dibedakan antara data dan informasi. Data merupakan fakta yang ada dan melekat pada suatu obyek seperti nilai, ukuran, berat, luas, dan sebagainya. Sedangkan informasi merupakan pengetahuan tambahan yang diperoleh setelah dilakukan pemrosesan dari data tersebut. Nilai suatu informasi amat bergantung dari pengetahuan yang dimiliki oleh pengguna.

Dengan kata lain informasi merupakan sekumpulan data yang relevan dan berkaitan (sesuai dengan tingkatan validitas dan reliabilitasnya), yang diolah dan diproses menjadi bentuk yang mudah dipahami, disukai, dan mudah diakses. Pengguna bebas memanfaatkan informasi sebagai pengetahuan dasar perencanaan landasan

pengambilan keputusan, sampai kepada hal yang sederhana seperti hiburan

b. Pengertian Komunikasi

Pengertian komunikasi sangat luas dan banyak definisi yang menjelaskan tentang komunikasi, dan dari berbagai pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa komunikasi dibedakan menjadi dua yaitu pengertian komunikasi berdasarkan pengertian komunikasi secara umum dan pengertian komunikasi secara paradigmatic.

1) Pengertian komunikasi secara umum

Setiap orang yang hidup dalam masyarakat, sejak bangun tidur sampai tidur lagi, secara kodrati senantiasa terlibat dalam komunikasi. Terjadinya komunikasi adalah sebagai konsekuensi hubungan sosial (*social relations*). Masyarakat paling sedikit terdiri dari dua orang yang saling berhubungan satu sama lain yang, karena berhubungan, menimbulkan interaksi sosial (*social interaction*). Terjadinya interaksi sosial disebabkan interkomunikasi (*intercommunication*).

Komunikasi dalam pengertian umum dapat dilihat dari dua segi:

(a) Pengertian komunikasi secara *etimologis*.

Secara etimologis atau menurut asal katanya, istilah komunikasi berasal dari bahasa Latin *communication* dan perkataan ini bersumber pada kata *communis*. Perkataan

communis tersebut dalam pembahasan kita ini sama sekali tidak ada kaitannya dengan partai komunis yang sering dijumpai dalam kegiatan politik. Arti *communis* di sini adalah sama, dalam arti kata sama makna, yaitu sama makna mengenai suatu hal.

Jadi, komunikasi berlangsung apabila antara orang-orang yang terlibat terdapat kesamaan makna mengenai suatu hal yang dikomunikasikan. Jelasnya, jika seseorang mengerti tentang sesuatu yang dinyatakan orang lain kepadanya, maka komunikasi berlangsung. Dengan lain perkataan, hubungan antara mereka itu bersifat komunikatif. Sebaliknya jika ia tidak mengerti, komunikasi tidak berlangsung. Dengan lain perkataan, hubungan antara orang-orang itu tidak komunikatif.

(b) Pengertian komunikasi secara *terminologis*.

Secara terminologis komunikasi berarti proses penyampaian suatu pernyataan oleh seseorang kepada orang lain. Dari pengertian itu jelas bahwa komunikasi melibatkan sejumlah orang, di mana seseorang menyatakan sesuatu kepada orang lain. Jadi, yang terlibat dalam komunikasi itu adalah manusia. Karena itu, komunikasi yang dimaksudkan di sini adalah komunikasi manusia atau dalam bahasa asing *human communication*, yang sering kali pula disebut komunikasi sosial atau *social communication*.

Komunikasi manusia sebagai singkatan dari komunikasi antarmanusia dinamakan komunikasi sosial atau komunikasi kemasyarakatan karena hanya pada manusia-manusia yang bermasyarakat terjadinya komunikasi. Masyarakat terbentuk dari paling sedikit dua orang yang saling berhubungan dengan komunikasi sebagai penjalannya.

Komunikasi manusia atau komunikasi sosial yang, sebagaimana ditegaskan di atas, mengandung makna proses penyampaian suatu pernyataan oleh seseorang kepada orang lain.

2) Pengertian komunikasi secara *paradigmatis*

Telah dijelaskan di muka dalam pengertian secara umum komunikasi adalah proses penyampaian suatu pernyataan yang dilakukan oleh seseorang kepada orang lain sebagai konsekuensi dari dua orang. Mereka saling memberikan salam, bertanya tentang kesehatan dan mengenai keluarga, dan sebagainya. Atau dapat disaksikan pada dua orang yang, meskipun tidak saling mengenai sebelumnya, tetapi karena duduk berdekatan, lalu terlibat dalam percakapan, misalnya di dalam kereta api, bis, atau pesawat terbang. Pada kedua contoh situasi komunikasi itu tidak terdapat tujuan apa-apa, tetapi sekadar membunuh waktu karena rasanya tidak enak duduk bersama-sama berjam-jam tanpa saling menyapa.

Dalam pengertian *paradigmatis*, komunikasi mengandung tujuan tertentu; ada yang dilakukan secara lisan, secara tatap muka, atau melalui media, baik media massa seperti surat kabar, radio, televisi, atau film, maupun media nonmassa, misalnya surat, telepon, papan pengumuman, *poster*, *spandoek*, dan sebagainya.

Jadi komunikasi dalam pengertian *paradigmatis* bersifat intensional (*intentional*), mengandung tujuan; karena itu harus dilakukan dengan perencanaan. Sejauh mana kadar perencanaan itu, bergantung kepada pesan yang akan dikomunikasikan dan pada komunikan yang dijadikan sasaran.

Mengenai pengertian komunikasi secara *paradigmatis* ini banyak definisi yang dikemukakan oleh para ahli, tetapi dari sekian banyak definisi itu dapat disimpulkan secara lengkap dengan menampilkan maknanya yang hakiki, yaitu:

Komunikasi adalah proses penyampaian suatu pesan oleh seseorang kepada orang lain untuk memberi tahu atau untuk mengubah sikap, pendapat, atau perilaku, baik langsung secara lisan, maupun tak langsung melalui media.

Dalam definisi tersebut tersimpul tujuan, yakni memberi tahu atau mengubah sikap (*attitude*), pendapat (*opinion*), atau perilaku (*behavior*). Jadi ditinjau dari segi si penyampai pernyataan, komunikasi yang bertujuan bersifat informative dan persuasif.

daripada komunikasi informatif (*informative communication*), karena memang tidak mudah untuk mengubah sikap, pendapat, atau perilaku seseorang atau sejumlah orang.

4. Pengertian implementasi kebijakan

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan public (*public policy*) diartikan sebagai "*whatever governments choose to do or not to do*".⁵ Kebijakan public adalah apa pun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pendapat senada dikemukakan oleh Edward III dan Sharkansky, yang mengemukakan bahwa kebijakan public adalah "*what government say and do, or not to do. It is goals or purpose of government programs*".⁶ Kebijakan public adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah.

Fiedrich mengartikan kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.⁷

Berdasarkan pengertian dan elemen yang terkandung dalam kebijakan sebagaimana telah disebutkan, maka kebijakan public dibuat

⁵ Dye, Thomas R, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992, hal 2.

⁶ Irfan, Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hal 18.

⁷ Abdul Wahab, Salichin, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan*

dalam kerangka untuk memecahkan masalah dan untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu yang diinginkan. Kebijakan public ini berkaitan dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dan bukan sekedar apa yang ingin dilakukan.

Adapun menurut Thomas R. Dye (1995) merumuskan model-model kebijakan menjadi sembilan model formulasi kebijakan yaitu⁸ ;

1) Model Kelembagaan (*institutional*)

Secara sederhana model kelembagaan bermakna bahwa tugas membuat kebijakan public adalah pemerintah, jadi apapun yang dibuat pemerintah dengan cara apapun adalah kebijakan public. Model ini mendasarkan pada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah, di setiap sector dan tingkat dalam formulasi kebijakan.

2) Model Proses (*process*)

Model ini memberi tahu kita bagaimana kebijakan dibuat atau seharusnya dibuat, namun kurang memberikan tekanan pada substansi seperti apa yang harus ada. Politik merupakan sebuah aktivitas sehingga mempunyai proses, jadi kebijakan public merupakan juga proses politik.

3) Model Teori Kelompok (*group*)

Model pengambilan kebijakan teori kelompok mengandaikan kebijakan sebagai titik keseimbangan (*equilibrium*).

⁸ Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall, New Jersey, 1995.

Inti gagasannya adalah interaksi di dalam kelompok akan menghasilkan keseimbangan, dan keseimbangan adalah yang terbaik. Di sini individu dan dalam kelompok-kelompok kepentingan berinteraksi secara formal dan informal dan secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutananya kepada pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan public yang diperlukan.

4) Model Teori Elit (*elite*)

Model teori elit berkembang dari teori politik elit-massa yang melandaskan diri pada asumsi bahwa dalam masyarakat pasti terdapat dua kelompok, yaitu pemegang kekuasaan atau elit dan tidak memiliki kekuatan atau massa. Teori ini mengembangkan diri pada kenyataan bahwa sedemokratis apapun, selalu ada bias di dalam formulasi kebijakan, karena akhirnya kebijakan-kebijakan yang dilahirkan merupakan preferensi politik dari para elit.

5) Model Teori Rasionalisme (*rational*)

Model teori ini mengendepankan gagasan bahwa kebijakan public sebagai maximum social gain berarti pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus memilih kebijakan yang memberikan manfaat optimum bagi masyarakat. Proses formulasi kebijakan haruslah didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan rasionalitasnya. Rasionalitas yang diambil adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang dicapai. Dengan kata lain

model ini lebih menekankan pada aspek efisiensi atau aspek ekonomi.

6) Model Inkrementalis (*incremental*)

Model inkrementalis pada dasarnya merupakan kritik terhadap model rasional. Dikatakan, para pembuat kebijakan tidak pernah melakukan proses yang diisyaratkan oleh pendekatan rasional karena mereka tidak memiliki cukup waktu, intelektual, maupun biaya. Ada kekhawtiran munculnya dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan yang belum pernah dibuat sebelumnya, ada hasil-hasil dari kebijakan sebelumnya yang harus dipertahankan, dan menghindari konflik. Model ini dapat dikatakan sebagai model pragmatis/praktis.

7) Model Teori Permainan (*game theory*)

Model seperti ini seringkali disebut sebagai model konspiratif, model ini sangat abstrak dan deduktif dalam formulasi kebijakan. Gagasan pokok dari kebijakan dalam model permainan adalah, pertama, formulasi kebijakan berada dalam situasi kompetisi yang intensif, dan kedua, para actor berada dalam situasi pilihan yang tidak *independent* ke *dependen*, melainkan situasi pilihan yang sama bebas atau *independent*.

8) Model Pilihan Publik (*public choice*)

Model ini melihat kebijakan sebagai sebuah proses

formulasi keputusan kolektif dari individu-individu yang

berkepentingan atas keputusan tersebut. Akar kebijakan ini sendiri berakar dari teori ekonomi pilihan public (*economic of public choice*) yang mengendalikn bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsipnya adala *buyer meet seller, supply meet demand*.

9) Model sistem (*system*)

Formulasi kebijakan public dengan model system mengadaikan bahwa kebijakan merupakan hasil output dari system (politik). Model ini merupakan model yang paling sederhana, namun cukup komprehensif, meskipun tidak memadai lagi untuk dipergunakan sebagai landasan pengambilan keputusan atau formulasi kebijakan public.

b. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi diartikan sebagai “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu; *to give practical effects to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”⁹. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu tertentu.

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan makna implementaasi dengan mengatakan bahwa

⁹ Abdul Wahab, Solichin, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1991.

*“ to understand what actually happens after a program is enacted or formulate d is the subject of policy implementation. Those events and activities thar occur after the issuing of authoritative public policy directives, which included both the effort to administer and the substantives impacts on people and events”.*¹⁰

Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk menimbulkan dampak nyata masyarakat atau kejadian-kejadian.

Implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Sementara itu, pelaksanaan kebijakan merupakan proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam realita nyata. Pelaksanaan kebijakan meripakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*outputs*), dampak (*outcomes*), dan manfaat (*benefit*), serta dampak (*impacts*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Menurut model Edward III (1984:10) ada 4 faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu¹¹;

¹⁰ Mazmanian & Sabatier, -----,-----,-----, 1993, hal 4.

¹¹ Edward III, George C, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington DC, 1980, hal 10.

1) Faktor komunikasi (*communication*)

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementers*).

2) Sumber Daya (*resources*)

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, meskipun bagaimana konsistennya ketentuan-ketentuan, serta akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan tersebut, jika pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya tersebut meliputi :

(a) Sumber daya manusia

Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Sumber daya manusia (*staff*), harus cukup (jumlah), dan cakap (keahlian). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah *staff* yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas

(b) Sumber daya anggaran

Selain sumber daya manusia adalah dana (anggaran), terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan pada public yang harus diberikann kepada masyarakat juga terbatas.

(c) Sumber daya peralatan (*facility*)

Sumber daya peralatan merupakan sarana yang dipergunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam meberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

(d) Sumber daya informasi dan kewenangan

Informasi yang relevan dan cukup yang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Selain itu informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal itu dimaksudak agar para pelaksana tidak akan melakukan kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi ini penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi agar diantara mereka mau melaksanakan dan

Kewenangan sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan menyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki.

3) Disposisi (*disposition*)

Keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementers*) mengetahui bagaimana yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

4) Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Implementasi kebijakan bisa jadi belum efektif karena ketidak efisien struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*), struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya.

Oleh karena itu, struktur birokrasi (*bureaucratic structure*)

mencakup dimensi fragmentasi (*fragmentation*) dan standar

prosedur operasi (*standard operating procedure*) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya

D. Definisi Konseptual

1. Peranan adalah apabila seseorang / kelompok melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya.
2. Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul adalah lembaga yang di bentuk oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul, mempunyai tugas membantu Pemerintah Kabupaten Gunungkidul dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang informasi dan komunikasi.
3. Informasi merupakan sekumpulan data yang relevan dan berkaitan (sesuai dengan tingkatan validitas dan reliabilitasnya), yang diolah dan diproses menjadi bentuk yang mudah dipahami, disukai, dan mudah diakses.
4. Komunikasi adalah proses penyampaian suatu pesan oleh seseorang kepada orang lain untuk memberi tahu atau untuk mengubah sikap, pendapat, atau perilaku, baik langsung secara lisan, maupun tak langsung melalui media
5. Kebijakan merupakan produk keputusan yang mempunyai serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah.
6. Implementasi adalah pelaksanaan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu tertentu

E. Definisi Operasional

Untuk mengukur bagaimana peran Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2007 adalah program-program dari Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul tahun 2007 yaitu;

- a. Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Aparatur
- b. Program Pembangunan Komunikasi, Informasi dan Media Massa meliputi
- c. Program Kerjasama Informasi dengan Mas Media
- d. Program Fasilitasi Peningkatan SDM Bidang Komunikasi dan Informasi
- e. Program Pengkajian dan Penelitian Bidang Informasi dan Komunikasi.

Faktor yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul adalah;

- a. Faktor komunikasi (*communication*)
- b. Sumber daya informasi dan kewenangan.
- c. Sumber daya anggaran
- d. Disposisi (*disposition*)
- e. Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*) dimensi *standard procedure operational*

Faktor yang menghambat implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten

- c. Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*) dimensi *fragmnetation*

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara untuk melaksanakan penelitian taraf ilmu pengetahuan ilmiah yang menyimpulkan fakta-fakta untuk mencapai kepastian mengenai penelitian masalah.

Dalam penulisan penelitian ini, peneliti menggunakan tipe penelitian diskriptif yang memusatkan pada pemecahan masalah actual, data-data mula-mula dikumpulkan, disusun, dijelaskan kemudian dianalisa. Winarno mendefinisikan penelitian diskriptif sebagai berikut:

“Penelitian diskriptif sebagai suatu istilah untuk mencukupi tehnik diskriptif penelitian yang menuturkan, mengklasifikasikan, menggambarkan dan menganalisa data untuk memecahkan masalah yang ada dengan mengumpulkan tehnik, pengumpulan data, interview, questioner, observasi dan dokumentasi”¹²

Penelitian ini bersifat deskriptif karena penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peranan Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul dalam implementasi kebijakan Kabupaten Gunungkidul tahun 2007, berdasarkan data-data yang telah dikumpulkan, disusun, dan kemudian dianalisa dengan teori yang dipergunakan.

2. Jenis Data

Data-data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹² Surahmad, Winarno, *Dasar dan Teknik Research & Pengantar Metodologi Ilmu*, Tarsifo, Bandung. Hal 139. elaks

a. Data Primer

Data primer adalah data yang dikumpulkan oleh peneliti secara langsung melalui obyeknya langsung. Untuk data primer ini akan diperoleh jawaban dari pertanyaan yang diajukan kepada nara sumber, dalam hal ini adalah Kepala Kantor maupun staff Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang sudah dikumpulkan oleh pihak lain jadi merupakan data penunjang penelitian. Data-data tersebut diperoleh dari hasil pengumpulan sumber-sumber informasi mengenai pelaksanaan program Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul baik yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten Gunungkidul maupun sumber-sumber lain yang dapat dijadikan referensi.

3. Unit Analisa Data

Sesuai dengan peran Kantor Informasi dan Komunikasi Kabupaten Gunungkidul dalam implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul tahun 2007. maka dalam penelitian ini akan melakukan kegiatan, yaitu unit analisa data pada pihak yang terkait dan yang relevan serta dengan pembahasan-pembahasan yang secara tepat untuk dijadikan sumber data yang diperlukan dalam penelitian ini, yaitu pihak dari Kantor

