

**PERAN HUMAS PEMERINTAH DI ERA KETERBUKAAN  
INIFORMASI  
(Analisis Isi Permenpan-RB No. 6 Tahun 2014 tentang Jabatan  
Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya)**

Ika Karlina Idris

***Abstract***

Today, Indonesia's government is promoting democracy for its citizens by guaranteeing their right to information. In 2008, President SBY established Law No. 14/2008 on Transparency of Public Information (UU KIP), which requires public agency to conduct a public information service and as a guarantee for citizen's right to access information. The one who plays an important role in implementing transparency of public information is government public relations (PR) agency, who is obliged to give information to the citizen. It means that PR has an important role in guaranteeing Indonesia's citizens a right of access to information, promoting citizens' participation in public policy making, and implementing the clean, transparent, and good governance. This paper analyzes the roles of public relations in Indonesia's government regulation (Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia No. 6/ 2014 on Public Reations Functional and Its Credit Score). This paper analyzes whether the government public relations has function as the public information officer or still as the tools of government propaganda using PR's roles theory by Broom and Dozier and government PR's goals by Baker. This research finds that the regulation puts government PR officer as communication technician (50%), expert prescriber (30,55%), communication facilitator (16,66%), and problem solving facilitator (2,78%). This research finds that the goals of government PR is to develop and protect positive institutional images (42,2%), serve information to public (38,9%), generate public feedback (11,92%), and persuade and win public acceptance (1,83%). The result of this research shows that even though government PR has a potential role in promoting public participation in Indonesia's new democracy, but it is still positioned as a propaganda tools.

**Kata Kunci:** *Government Public Relations, Public Relations Role, Public Relations Activity*

## Pendahuluan

Indonesia mengalami transisi dalam aspek sosial dan politik selepas era reformasi tahun 1998. Perubahan dalam demokrasi berdampak pada keterbukaan dan transparansi informasi, utamanya dari institusi pemerintah kepada masyarakat. Saat ini, pers dan media massa lebih bebas dalam memberitakan informasi tentang kinerja pemerintah dan kebijakan mereka. Di sisi lain, pemerintah Indonesia juga sudah mulai lebih terbuka dan transparan kepada pers. Meski demikian, dalam beberapa kasus masih ditemui adanya resistensi dari pejabat pemerintah dalam memberikan informasi karena merasa terancam oleh pemberitaan media.

Saat ini pemerintah Indonesia berupaya meningkatkan demokrasi dan partisipasi publik dengan menjamin hak mereka akan informasi. Pada tahun 2008, Presiden SBY mengesahkan UU No. 14 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), yang mewajibkan para pejabat publik menyediakan layanan informasi kepada publik dan sebagai jaminan terpenuhinya hak dasar warga negara terhadap informasi.

*“A research conducted by the Center for Law and Democracy (CLD) Canada at the end of 2011, put Indonesia as the highest scored country in Southeast Asia (120 points) on transparency of regulation with respect of the right to information (right to know). Furthermore, Indonesia is listed in the top 20 of more than 120 countries around the world to administer freedom of information legislation (Freedom of Information Act).”* (Central Information Commission of Republic Indonesia Annual Report 2011)

Salah satu pihak yang memegang peranan penting dalam implementasi keterbukaan informasi adalah humas p

emerintah, yang berkewajiban menyediakan informasi kepada masyarakat. Artinya, saat ini humas pemerintah memegang peranan penting dalam menjamin hak warga negara atas informasi, meningkatkan partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan, dan menjalankan tata pemerintahan yang bersih, transparan, dan efektif.

Beberapa studi menunjukkan bahwa kinerja humas masih buruk dalam memberikan pelayanan informasi kepada warga negara. Dalam laporan tahunan 2011 Komisi Informasi Pusat (KIP), hanya terdapat 29% lembaga negara yang telah membentuk Pusat Pelayanan Informasi dan Dokumentasi (PPID). Hasil observasi komisi terhadap kewajiban penyediaan informasi menunjukkan bahwa sebagian besar institusi tidak

memperbarui informasi di website mereka secara berkala sebagaimana diamanatkan oleh UU KIP. Laporan Komisi Orang Hilang dan Korban Kekerasan (Kontras) di tahun 2012 menyatakan bahwa lembaga Kepolisian Republik Indonesia (Polri) hanya melayani informasi publik hingga level regional atau Polda, tidak sampai di level Polres dan Polsek. Selain itu, masih kurangnya koordinasi antara Divisi Humas Mabes Polri dengan PPID di Provinsi. Penelitian The Centre for Law and Democracy terhadap UU KIP menemukan bahwa website resmi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nasional (Kemdiknas) dan Kementerian Kesehatan belum memuat seluruh informasi yang diamanatkan UU KIP. Pada website Kemdiknas masih ditemukan informasi yang tidak lengkap dan beberapa portal tidak bisa diakses. Sunarto (2011) menyatakan bahwa humas pemerintah belum memaksimalkan peran mereka dalam menjalankan pelayanan informasi karena beberapa kendala: fungsi manajemen, kepemimpinan, keterbatasan jumlah dan kompetensi SDM, kekurangan fasilitas komunikasi, dan kekurangan informasi dan pengetahuan.

Bagi humas pemerintah, kewajiban menyediakan informasi bagi publik merupakan sebuah tantangan baru. Pada awalnya, humas pemerintah di Indonesia dibentuk untuk menjalankan propaganda presiden dan pemerintah. Tujuan utama dari humas pemerintah di Indonesia adalah membentuk agenda publik dan mendiseminasikan informasi ke media massa. Pada era Soeharto, humas pemerintah direpresentasikan oleh Departemen Penerangan (Deppen). Deppen dibentuk untuk menyaring informasi dan dikenal sebagai institusi yang melakukan sensorship kepada media massa. Setelah era reformasi, humas pemerintah lebih terbuka kepada pers dan bekerja sebagai “*in-house journalist*” dari lembaganya.

Saat ini, humas pemerintah masih menjadi alat propaganda pemerintah, utamanya sebagai alat yang membentuk dan membangun citra positif pemerintah. Sunarto (2011) menyatakan bahwa hingga saat ini humas pemerintah masih dominan menggunakan strategi komunikasi satu arah—enggan menerima kritik dari media massa—dan sebagian besar kerjanya adalah mengelola event pemerintah. Putra (2008) menyatakan bahwa praktik kehumasan di Indonesia sebenarnya sudah cukup tua, tapi masih kurang profesional karena humas masih dilihat/dianggap sebagai petugas teknis, bukan sebagai pembuat kebijakan strategis.

Peneliti meyakini bahwa paradigma lama yang memandang humas sebagai alat propaganda dan kinerja humas saat ini masih belum ideal dalam menjalankan amanat UU KIP, utamanya di era perkembangan komunikasi dan informasi. Untuk mengetahui bagaimana peran humas di era keterbukaan informasi saat ini, peneliti akan menganalisis rincian tugas

humas pemerintah yang selama ini diatur oleh Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan-RB) Nomor Per/109/M.PAN/11/2005 tentang Jabatan Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya. Aturan ini kemudian digantikan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 6 tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya. Dengan menganalisis isi peraturan menteri mengenai jabatan fungsional pranata humas, paling tidak akan diketahui seperti apa konsep tujuan dan peran humas yang ideal (menurut peraturan tersebut) dalam mendukung kinerja lembaga pemerintah. Hasil analisis isi peraturan menteri ini dapat menunjukkan bagaimana posisi humas pemerintah dalam kaitannya dengan penyediaan informasi, pembuatan strategi komunikasi pemerintah, dan utamanya peran mereka dalam menjaring aspirasi dan meningkatkan partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan.

### **Identifikasi Masalah:**

1. Peran humas apa saja yang dominan dalam Permenpan-RB Nomor 6 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya?
2. Tujuan apa yang mendominasi fungsi humas pemerintah dalam Permenpan-RB Nomor 6 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya

### **Tinjauan Pustaka**

Baker dalam Caywood (1997: 472-475) menyatakan bahwa di era informasi, praktik humas pemerintah telah bergeser dari interpersonal komunikasi (satu arah) ke arah *the new electro-personal* (komunikasi interaktif). Pemimpin pemerintah dan petugas humas mau tidak mau harus mengubah strategi dan taktik komunikasi mereka sesuai dengan era sekarang. Praktik-praktik humas pemerintah dalam masyarakat demokrasi haruslah melayani informasi yang akurat dan berjalan secara dua arah, sehingga pemerintah dapat bergandengan tangan dengan masyarakat dalam membuat kebijakan publik.

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (ICT) dan UU KIP harusnya dapat menjadi “kekuatan” dan “pegangan” humas pemerintah dalam mengoptimalkan fungsinya—tak lagi sebatas alat propaganda atau penyedia informasi. Humas pemerintah idealnya telah menjadi agen demokrasi dan menjalankan model komunikasi *two-way symmetrical*.

Baker dalam Caywood (1997: 456) menyatakan bahwa terdapat empat strategi mendasar dalam melihat pendekatan ke humas pemerintah. Pendekatan ini fokus kepada tujuan humas dalam melakukan komunikasi politik, melayani informasi, membentuk citra positif institusi, dan merangkul umpan balik dari publik.

*“The goal in political communication is to persuade and win domestic or international acceptance of a government’s existing, new, or proposed budget, policy, law, or regulations. ...In information services, the goal is to inform various publics about the type of government information and services available so citizens can access them. ...The goal in developing and protecting positive institutional images is to inform and influence short-or-long-term public support for a government branch, department, agency, or unit. In generating public feedback, the goal is to seek a flow of information from the public to those who must make informed choices in the policy decision process.”* (Baker dalam Caywood, 1997: 456-457)

Baker juga menyatakan bahwa tugas mendengarkan umpan balik adalah *“the most misunderstood strategic task of government relations”* atau strategi yang paling sering disalahpahami oleh humas. Pada dasarnya, proses *research-listening* (riset-mendengarkan) dan evaluasi adalah tahapan yang seringkali tidak dilakukan dengan benar atau malah tidak dilakukan sama sekali karena rumitnya birokrasi. Grunig and Hunt (1984) mengidentifikasi layanan informasi sebagai ciri utama dalam model humas *public information* (Grunig and Grunig, 1992: 288). Selain model *public information*, mereka juga memperkenalkan tiga model lainnya yakni: *press agentry/publicity*, *two-way asymmetrical* dan *two-way symmetrical*. Pada tiga model pertama, (*press agentry*, *public information*, and *two-way asymmetrical*) PR mengomunikasikan pesannya dengan metode persuasi (satu arah dan dua arah), namun pada model terakhir (*two-way symmetrical*), PR telah saling terikat dengan publik organisasi dan bersama-sama mencapai tujuan organisasi. Grunig dan Hunt juga menyatakan bahwa dalam konteks humas pemerintah, *public information* adalah model yang paling sering dan paling banyak ditemui, meski model *press agent* juga masih dilakukan.

Peran humas menurut hasil penelitian Glen Broom and David Dozier dalam Theaker (2001: 57-58) pada dasarnya terbagi dua yakni sebagai teknisi komunikasi dan manajer komunikasi—yang terbagi lagi menjadi tiga yakni: *the expert prescriber*, *the problem-solving facilitator*, dan

*the communication facilitator*. Berikut penjelasan mengenai keempat peran tersebut:

- a. *The communication technician*: humas dalam peran ini menggunakan kemampuan teknis seperti menulis dan mendesain. Peran ini fokus pada implementasi program dan aktivitas humas seperti menulis *news release*, mengedit majalah internal, dan mengembangkan website. Dalam peran ini humas berperan sebagai teknisi dan tidak melakukan fungsi riset dan tidak terlibat dalam proses pengambilan keputusan.
- b. *The expert prescriber*: dalam peran ini humas diposisikan sebagai otoritas dalam aktivitas komunikasi perusahaan dimana manajemen sangat bergantung pada humas untuk memberikan jalan keluar terhadap sebuah masalah. Dalam peran ini humas melakukan penelitian dan mendefinisikan masalah kehumasan, mengembangkan program dan mengimplementasikannya, terkadang dengan bantuan dari divisi lain. Dalam situasi krisis, para ahli di humas dapat memberikan arahan dan menyediakan solusi bagi organisasi.
- c. *The communication facilitator*: humas berperan untuk menginterpretasikan, memediasi, dan membuka komunikasi dua arah antara organisasi dengan publiknya. Humas berperan sebagai kontak yang dapat dipercaya oleh para stakeholders dan organisasi dan mencari solusi yang mawadahi kepentingan dua belah pihak. Dalam peran ini humas harus dapat menyingkirkan hambatan dan membangun jaringan yang kokoh antara semua pihak yang berkepentingan.
- d. *The problem-solving facilitator*: dalam peran ini humas bekerja dengan pihak lain dalam perusahaan untuk mengidentifikasi dan memecahkan masalah. Mereka terlibat dalam pengambilan kebijakan strategis sejak awal, membantu menentukan *objectives*, mendefinisikan kebutuhan komunikasi dan memberi masukan dalam implementasinya. Humas, dalam peran ini, dipercaya memiliki keahlian dalam membantu kerja divisi lain, utamanya dalam menganalisis dan mencari solusi.

Dalam kenyataannya, menurut Broom dan Dozier dalam Theaker (2001: 558) kebanyakan praktisi humas melakukan beberapa peran dalam satu waktu. Secara umum, praktisi yang lebih junior cenderung bertindak sebagai teknisi dan praktisi senior bertindak sebagai manajer komunikasi. Peneliti menggunakan teori tujuan humas oleh Baker dan peran humas oleh Glen Broom and David Dozier untuk melihat apakah humas pemerintah dominan melakukan fungsi teknis atau strategis bagi organisasi. Selain itu,

juga untuk melihat pekejaan humas apakah yang diutamakan dalam aturan pemerintah mengenai jabatan fungsional humas.

### **Permenpan-RB Nomor 6 Tahun 2014**

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Permenpan-RB) Nomor 6 tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya diundangkan dan berlaku pada 10 Januari 2014. Peraturan ini mengatur jabatan fungsional pranata humas (pegawai negeri sipil) yang mencakup lingkup tugas, tanggung jawab, wewenang untuk melaksanakan kegiatan pelayanan informasi dan kehumasan. Adapun lingkup dari pelayanan informasi dan kehumasan adalah kegiatan atau upaya yang dilakukan oleh pranata humas, mulai dari perencanaan, pelayanan informasi, pelaksanaan hubungan internal dan eksternal, audit komunikasi kehumasan, dan pengembangan pelayanan informasi dan kehumasan.

Dalam menjalankan kegiatan kehumasan, setiap Pranata Humas wajib menyusun Sasaran Kerja Pegawai (SKP) yang akan dilaksanakan dalam 1 (satu) tahun berjalan. SKP disusun berdasarkan tugas pokok Pranata Humas yang bersangkutan sesuai dengan jenjang jabatannya. Setiap kegiatan tersebut memiliki angka kredit dan/atau akumulasi nilai butir-butir kegiatan yang harus dicapai Pranata Humas dalam rangka pembinaan karier. Jumlah angka kredit inilah yang akan menentukan setiap Pegawai Negeri Sipil untuk dapat diangkat dalam jabatan dan kenaikan jabatan/pangkat Pranata Humas.

Pada dasarnya, terdapat dua jabatan humas yakni Pranata Humas tingkat pelaksana (Pranata Humas Pelaksana, Pranata Humas Pelaksana Lanjutan dan Pranata Humas Penyelia) dan Pranata Humas tingkat ahli (Pranata Humas Pertama, Pranata Humas Muda dan Pranata Humas Madya). Adapun rincian kegiatan kehumasan dalam Permenpan-RB Nomor 6 tahun 2014 sebanyak 180 tugas. Dalam penelitian ini, peneliti hanya menganalisis rincian kegiatan dan tidak menganalisis angka kredit. Angka kredit tidak diteliti karena tidak relevan dengan peran dan tujuan komunikasi humas pemerintah, melainkan lebih kepada syarat untuk kenaikan kepangkatan.

### **Metode Penelitian**

Dalam menganalisis isi Permenpan-RB Nomor 6 Tahun 2014, peneliti menggunakan metode analisis isi kuantitatif. Krippendorff (2004: 18) mendefinisikan metode ini sebagai *“a research technique for making*

*replicable and valid inferences from texts (or other meaningful matter) to the contexts of their use.*” Sedangkan Rife, Lacy, and Fico (2005) mendefinisikan analisis isi kuantitatif sebagai sebuah metode penelitian yang melihat isi komunikasi dengan menggunakan kategori yang sesuai dengan aturan dan analisis hubungan dalam isi tersebut dengan menggunakan pendekatan statistik.

Data yang dikumpulkan dalam analisis isi kuantitatif biasanya dianalisis untuk menjelaskan pola-pola tertentu yang muncul dalam pesan komunikasi atau mengidentifikasi hubungan antara konten pesan yang diteliti. Jika kategori dan aturan yang dibuat sudah reliable secara konsep dan teori, maka dapat dikatakan bahwa data yang diteliti tersebut valid.

Penelitian ini mengambil populasi rincian kegiatan humas pemerintah pada Bab VI pasal 8 mengenai Rincian Kegiatan dan Unsur yang Dinilai dalam Pemberian Angka Kredit. Total kegiatan kehumasan dalam pertauran ini adalah 180 tugas. Semua populasi dalam penelitian ini dijadikan sampel karena peneliti ingin melihat kecenderungan peran dan tujuan humas pemerintah yang tertuang dalam Permenpan-RB Nomor 6 tahun 2014 secara keseluruhan.

Khusus untuk kategori 5-8, populasi berkembang dari 180 menjadi 218 karena terdapat satu tugas yang menggunakan kalimat “..pelayanan informasi dan kehumasan.” Sebagai contoh, pada poin ke-6 tugas dari Pranata Humas Pelaksana adalah “Menyusun rencana kebutuhan sarana, prasarana dan biaya penyelenggaraan kegiatan pelayanan informasi dan kehumasan.” Setiap tugas yang menyebutkan pelayanan informasi dan kehumasan peneliti hitung masuk ke dalam dua kategori yakni kategori melayani informasi (6) dan membentuk citra positif institusi (7). Dengan demikian terdapat satu tugas yang dapat masuk ke dalam dua kategori.

Berikut adalah kategorisasi tujuan dan peran humas yang peneliti operasionalisasikan dari teori Baker dan Glen Broom and David Dozier:

**Tabel 1. Kategorisasi Peran Humas Pemerintah  
(Glen Broom and David Dozier)**

<b>Peran</b>	<b>Indikator/Kata kunci</b>	<b>Kode</b>
<i>The Communication Technician</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menggunakan kemampuan teknis</li> <li>2. Fokus pada implementasi program dan aktivitas humas</li> <li>3. Menulis, mengedit dan mendesain produk kehumasan serta mengembangkan website.</li> <li>4. Tidak melakukan fungsi riset dan tidak terlibat dalam proses pengambilan keputusan.</li> </ol>	1



<b>Peran</b>	<b>Indikator/Kata kunci</b>	<b>Kode</b>
<i>The expert prescriber</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Otoritas dalam aktivitas komunikasi perusahaan</li> <li>2. Bertugas memberikan jalan keluar terhadap sebuah masalah.</li> <li>3. Melakukan penelitian dan mendefinisikan masalah kehumasan</li> <li>4. Mengembangkan program dan mengimplementasikannya</li> <li>5. Meberikan arahan dan menyediakan solusi saat terjadi krisis.</li> </ol>	2
<i>The communication facilitator</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menginterpretasikan, memediasi, dan membuka komunikasi dua arah antara organisasi dengan publiknya.</li> <li>2. Kontak yang dapat dipercaya oleh para stakeholders dan organisasi</li> <li>3. Mencari solusi yang mawadahi kepentingan dua belah pihak.</li> <li>4. Menyingkirkan hambatan dan membangun jaringan yang kokoh antara semua pihak yang berkepentingan.</li> </ol>	3
<i>The problem-solving facilitator</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bekerja dengan pihak lain dalam perusahaan untuk mengidentifikasi dan memecahkan masalah.</li> <li>2. Membantu kerja divisi lain, utamanya dalam menganalisis dan mencari solusi komunikasi.</li> <li>3. Terlibat dalam pengambilan kebijakan strategis, membantu menentukan objectives, mendefinisikan kebutuhan komunikasi dan memberi masukan dalam implementasinya.</li> </ol>	4

**Tabel 2. Kategorisasi Tujuan Humas Pemerintah (Baker)**

<b>Tujuan</b>	<b>Indikator/Kata Kunci</b>	<b>Kode</b>
Komunikasi politik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mempersuasi dan memenangkan dukungan untuk pemerintah</li> <li>2. Dukungan terhadap anggaran,</li> </ol>	5

Tujuan	Indikator/Kata Kunci	Kode
	kebijakan, dan aturan yang sudah ada, baru, ataupun yang sedang diajukan	
Melayani informasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memberi informasi kepada publik tentang jenis informasi dan layanan pemerintah</li> <li>2. Memastikan warga negara dapat mengakses informasi</li> </ol>	6
Membentuk citra positif institusi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mempengaruhi publik</li> <li>2. Mendapatkan dukungan publik bagi cabang, departemen, biro, ataupun unit pemerintah</li> </ol>	7
Merangkul umpan balik dari publik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mencari informasi dari publik</li> <li>2. Menyampaikan aspirasi publik kepada pihak yang membuat keputusan</li> </ol>	8
	Tidak Cocok dengan kategori 5-8	9

Menurut Kriyantono (2006: 233) ada empat unit analisis dalam analisis isi kuantitatif, yakni unit tematik, unit fisik, unit referens, dan unit sintaksis. Adapun unit analisis dalam penelitian ini adalah unit referens—serangkaian kata atau frase yang megindikasikan sesuatu yang mempunyai arti sesuai dengan kategori yang telah ditetapkan. Adapun reliabilitas dalam penelitian ini menggunakan formula Ole R. Holsty (Kriyantono, 2006: 235). Lombard et al. (2002) mengatakan bahwa suatau kategorisasi dalam penelitian analisis isi kuantitatif dikatakan reliabel jika ternyata hasil uji antarkode mencapai  $\geq .70$ . Jika persetujuan antar pengkoding tidak mencapai nilai tersebut maka kategorisasi perlu dirumuskan lebih spesifik lagi. Berikut hasil reliabilitas dari penelitian ini:

$$CR = \frac{2M}{N1+N2} \quad CR = \frac{2(16)}{20+20} \quad CR = 0,80$$

CR = Coefficient Reliability

M = Jumlah pernyataan yang disetujui oleh pengkoding

N1, N2 = Jumlah pernyataan yang diberi kode oleh pengkoding dan periset

Nilai dari perhitungan reliabilitas mencapai 0,8. Nilai ini lebih besar dari 0,7. Artinya kategorisasi yang dibuat oleh peneliti reliabel.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dalam Permenpan-RB Nomor 6 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya peran sebagai teknisi komunikasi (1) mendominasi penjabaran tugas pemerintah dengan total 90 tugas atau sebesar 50%. Selanjutnya, peran sebagai penasihat ahli (2) terdapat 55 tugas (30,55%), diikuti oleh peran sebagai fasilitator komunikasi (3) sebanyak 30 tugas (16,66%), dan yang terakhir adalah fasilitator pemecah masalah (4) yang dijelaskan dalam 5 poin tugas (2,78%). Berikut adalah tabel hasil penghitungan peran dan tujuan humas pemerintah yang tertuang dalam Permenpan-RB Nomor 6 tahun 2014:

**Tabel 3. Frekuensi Peran Humas Pemerintah**

<b>Koding</b>	<b>Frekuensi</b>		<b>Total</b>	<b>Persentase</b>
1	Pranata Humas Pelaksana	22	90	50%
	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	31		
	Pranata Humas Penyelia	11		
	Pranata Humas Pertama	19		
	Pranata Humas Muda	7		
	Pranata Humas Madya	0		
2	Pranata Humas Pelaksana	0	55	30,55%
	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	5		
	Pranata Humas Penyelia	6		
	Pranata Humas Pertama	8		
	Pranata Humas Muda	21		
	Pranata Humas Madya	15		
3	Pranata Humas Pelaksana	0	30	16,66%
	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	11		
	Pranata Humas Penyelia	3		
	Pranata Humas Pertama	2		
	Pranata Humas Muda	8		
	Pranata Humas Madya	6		
4	Pranata Humas Pelaksana	0	5	2,78%
	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	0		
	Pranata Humas Penyelia	1		

Koding	Frekuensi		Total	Persentase
		Pranata Humas Pertama		
	Pranata Humas Muda	2		
	Pranata Humas Madya	2		
<b>Total</b>		180	180	

Dari Tabel 3. di atas terlihat bahwa peran teknisi komunikasi (1) lebih banyak dilakukan oleh Pranata Humas tingkat terampil (golongan II/c sampai dengan III/d) atau bisa disebut juga dengan humas level junior. Sedangkan peran sebagai penasihat ahli (2) dan fasilitator pemecah masalah (4) lebih banyak dilakukan oleh Pranata Humas tingkat ahli (golongan III/a sampai dengan IV/c) atau pegawai yang sudah lebih senior. Sementara peran sebagai fasilitator komunikasi (3) sama-sama dilakukan oleh humas junior dan senior meski humas senior memiliki beban tugas ini lebih banyak (16 tugas) dibanding humas junior (14 tugas).

Tugas sebagai teknisi komunikasi (1), meski lebih banyak dilakukan oleh humas junior, dilakukan juga oleh humas senior (Pranata Humas Pertama dan Pranata Humas Muda) dan hanya Pranata Humas Madya yang tidak melakukan tugas sebagai teknisi komunikasi. Keterlibatan humas senior dalam hal teknis didominasi oleh tugas menyusun pesan dan menyusun laporan kegiatan atau sebagai anggota dari tim kreatif sebuah pesan. Meski demikian, terdapat juga tugas yang sebenarnya dapat dilakukan oleh humas junior namun tetap menjadi tugas humas senior yakni menjadi *master of ceremony* (MC), mengikuti acara seremonial pimpinan, dan pengumpulan data untuk audit komunikasi. Sebaliknya, pada tugas sebagai penasehat ahli (2) lebih banyak dilakukan oleh humas senior dan sama sekali tidak dilakukan oleh Pranata Humas Pelaksana. Akan tetapi, keterlibatan humas junior sebagai penasehat ahli hanya sebagai pengumpul dan pengolah data untuk kebutuhan perencanaan.

Pada tugas sebagai fasilitator komunikasi, pada dasarnya kecenderungannya hampir sama dimana tugas teknis banyak dilakukan oleh humas junior dan tugas mediasi, evaluasi, dan perencanaan dilakukan oleh humas senior. Adapun tugas sebagai penasehat ahli didominasi oleh humas senior dengan tanggungjawab mengidentifikasi isu komunikasi organisasi, memberi advokasi mengenai layanan informasi dan menyusun strategi informasi pemerintah.

Selain peran humas, penelitian ini juga menghitung tujuan atau pendekatan komunikasi humas pemerintah sesuai dengan teori Baker (1997). Berikut hasil perhitungannya:

**Tabel 4. Tujuan Humas Pemerintah**

Koding	Frekuensi		Total	Persentase
--------	-----------	--	-------	------------

**Ika Karlina Idris**  
 Peran Humas Pemerintah Di Era Keterbukaan Informasi  
 (Analisis Isi Permenpan-RB No. 6 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional  
 Pranata Humas dan Angka Kreditnya)

<b>Koding</b>	<b>Frekuensi</b>		<b>Total</b>	<b>Persentase</b>
5	Pranata Humas Pelaksana	0	4	1,83%
	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	1		
	Pranata Humas Penyelia	0		
	Pranata Humas Pertama	2		
	Pranata Humas Muda	1		
	Pranata Humas Madya	0		
6	Pranata Humas Pelaksana	8	85	38,9%
	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	23		
	Pranata Humas Penyelia	10		
	Pranata Humas Pertama	15		
	Pranata Humas Muda	20		
	Pranata Humas Madya	9		
7	Pranata Humas Pelaksana	7	92	42,2%
	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	26		
	Pranata Humas Penyelia	10		
	Pranata Humas Pertama	16		
	Pranata Humas Muda	20		
	Pranata Humas Madya	13		
8	Pranata Humas Pelaksana	6	26	11,92%
	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	4		
	Pranata Humas Penyelia	2		
	Pranata Humas Pertama	4		
	Pranata Humas Muda	5		
	Pranata Humas Madya	5		
9	Pranata Humas Pelaksana	2	11	5,04%
	Pranata Humas Pelaksana Lanjutan	2		
	Pranata Humas Penyelia	3		
	Pranata Humas Pertama	1		
	Pranata Humas Muda	2		
	Pranata Humas Madya	1		
<b>Total</b>		218	218	

Dari Tabel 4 di atas terlihat bahwa pendekatan komunikasi humas pemerintah didominasi oleh tujuan untuk membentuk citra positif institusi (7) dengan 92 tugas atau sebanyak 42,2%. Prioritas tujuan komunikasi selanjutnya, menurut Permenpan-RB Nomor 6 tahun 2014 mengenai Jabatan Fungsional Humas dan Angka Kreditnya, adalah melayani informasi (6) sebanyak 85 tugas (38,9%), merangkul umpan balik dari publik (8) sebanyak 26 tugas (11,92%), komunikasi politik (5) sebanyak 4 tugas (1,83%) dan terdapat 11 tugas (5,04%) yang tidak termasuk ke dalam kategori manapun.

Tugas melakukan komunikasi politik (5) adalah tugas yang paling sedikit disebutkan dalam Permenpan-RB Nomor 6 tahun 2014 mengenai Jabatan Fungsional Humas dan Angka Kreditnya. Pada dasarnya, berkaitan dengan mempersuasi dan mendapatkan dukungan publik terhadap kebijakan pemerintah, humas ditugaskan untuk menyusun informasi strategis pemerintah dan mengolah isu publik. Selain itu, ada tugas yang selain masuk ke kategori komunikasi politik, juga masuk ke dalam kategori lain yakni tugas menyusun latar fakta untuk konferensi pers atau press release. Tugas melayani informasi (6) dan membentuk citra positif institusi (7) adalah dua tugas yang mendominasi pekerjaan humas pemerintah, baik pada level humas junior maupun senior. Perbedaannya hanyalah tugas humas junior lebih ke hal teknis sedangkan humas senior di bagian stratejik. Tugas merangkul umpan balik dari publik (8) hanya sebatas mengumpulkan dan mengolah data dan informasi dari publik atau media, bahkan ada juga tugas yang hanya sebatas memantau, misalnya memantau pameran dan seminar. Akan tetapi, belum jelas dalam rincian tugas tersebut bagaimana cara humas memastikan bahwa umpak balik tersebut sampai dan digunakan oleh pihak pembuat kebijakan.

Hasil analisis isi dari Permenpan-RB Nomor 6 tahun 2014 mengenai Jabatan Fungsional Humas dan Angka Kreditnya menunjukkan bahwa meskipun pemerintah kian menyadari pentingnya peran komunikasi publik, namun sebenarnya peran humas belumlah dilihat sebagai posisi yang strategis. Hal ini terlihat dari tugas humas yang masih didominasi oleh tugas sebagai teknisi komunikasi yang masih berkutat dengan pekerjaan sebagai “pengelola event pemerintah”. Tugas sebagai teknisi juga tampak dalam kategori 9 yang tidak masuk ke dalam sasaran pendekatan komunikasi manapun. Dalam kategori ini beberapa tugas yang termasuk di antaranya: mentranskrip ceramah atau *briefing*, melaksanakan tugas sebagai penanggungjawab teknis dalam kegiatan *teleconference*, dan melaksanakan tugas sebagai master of ceremony (MC).

Meski humas telah berperan dalam membuat kebijakan komunikasi di divisinya, namun peran humas sebagai fasilitator pemecah masalah komunikasi untuk bagian/divisi lain masih sangat terbatas. Dengan kata

lain, dalam pengaturan tugas pun belum “disadari” pentingnya masukan dan peran humas bagi komunikasi organisasi secara keseluruhan. Di sisi lain, pendekatan komunikasi politik dimana humas mempersuasi dan mendapatkan dukungan publik untuk mendukung kebijakan pemerintah adalah tugas yang paling minim dalam Permenpan-RB Nomor 6 tahun 2014 (hanya 1,83%). Padahal, memenangkan dukungan publik bagi kebijakan organisasi sangat penting bagi pemerintah. Pada akhirnya, posisi humas yang tidak strategis ini berpotensi menjadi hambatan dalam mencapai sasaran komunikasi pemerintah dan mendapatkan dukungan publik.

Selain itu, peran yang juga kurang diperhatikan adalah sebagai fasilitator komunikasi dengan publik yang organisasi. Padahal dalam tugas ini, menurut Glen Broom and David Dozier, humas adalah jembatan organisasi dengan publiknya untuk mencari solusi yang newadahi kepentingan dua belah pihak dan membangun jaringan. Sebanyak 16,6% tugas sebagai fasilitator komunikasi menunjukkan bahwa humas pemerintah masih dominan menggunakan strategi komunikasi satu arah dan belum mewadahi masukan dan kebutuhan dari para pemangku kepentingan. Di sisi lain, pendekatan komunikasi humas didominasi oleh tujuan membentuk citra positif organisasi (42,2%) dan sangat kurang dalam memperhatikan umpan balik dari publik (11, 92%).

Demokrasi di Indonesia kini memasuki tahap dimana pemerintah sudah memberikan jaminan akan informasi kepada masyarakat. Transparansi informasi adalah salah satu fondasi dalam tata kelola pemerintahan yang baik, utamanya agar publik dapat turut serta mengawasi pemerintahan. Tahap selanjutnya adalah prinsip utama dalam demokrasi yaitu partisipasi. Setelah publik dapat mengakses informasi, mereka haruslah terlibat dalam pembuatan kebijakan pemerintah, misalnya dengan memberikan masukan mengenai kebijakan tersebut. Posisi humas pemerintah dalam era demokrasi Indonesia saat ini adalah posisi yang strategis karena merekalah yang bertugas mengelola dan menyampaikan informasi kepada masyarakat. Temuan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa penyampaian informasi menjadi prioritas kedua humas, setelah tentunya tujuan utama mereka yakni pembentukan citra yang positif. Dengan demikian, humas pemerintah sebenarnya masih “diposisikan” sebagai alat propaganda yang fokus pada pembentukan citra.

Pelibatan publik dalam pembuatan kebijakan terlihat dari dua hal: *pertama* peran selaku fasilitator komunikasi (16,66%) dan *kedua* tujuan untuk merangkul umpan balik publik (11,92%). Temuan dalam penelitian ini menunjukkan justru kedua hal tersebut tidak mendapatkan porsi yang besar dalam Permenpan-RB Nomor 6 Tahun 2014. Idealnya, praktik humas

telah bergeser dari interpersonal komunikasi (satu arah untuk pembentukan citra) ke arah *the new electro-personal* (komunikasi interaktif). Temuan ini juga didukung oleh penekanan tugas untuk tujuan komunikasi politik yang hanya 1,83%. Padahal tujuan komunikasi politik adalah untuk mempersuasi dan memenangkan dukungan publik terhadap anggaran, kebijakan, dan aturan yang sudah ada, baru, ataupun yang sedang diajukan. Minimnya tujuan untuk melakukan komunikasi politik menunjukkan bahwa sebenarnya pemerintah masih belum memedulikan tanggapan publik akan kebijakan yang dibuat. Atau dengan kata lain publik tidak dianggap penting untuk dilibatkan dalam pembuatan kebijakan. Dengan demikian, meski sebenarnya semangat demokrasi—melalui partisipasi publik—sudah didengung-dengungkan oleh pemerintah, namun pada tataran kebijakan, yakni Permenpan-RB Nomor 6 tahun 2014, belum menunjukkan hal tersebut.

Sejak diundangkannya UU KIP No.14 tahun 2008, maka humas pemerintah di Indonesia memasuki babak baru sebagai petugas penyedia layanan informasi. Dengan adanya Permenpan-RB tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Humas harusnya bisa membawa demokrasi di Indonesia tak lagi sebatas keterbukaan informasi, namun menuju ke tahap pelibatan publik dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi (ICT) dan UU KIP harusnya dapat menjadi “kekuatan” dan “pegangan” humas pemerintah dalam mengoptimalkan fungsinya—tak lagi sebatas alat propaganda atau penyedia informasi. Humas pemerintah idealnya telah menjadi agen demokrasi dengan menjalankan komunikasi dua-arah: merangkul umpan balik publik dan menjadi fasilitator pemerintah dengan para pemangku kepentingan.

## **Kesimpulan**

Hasil analisis isi Permenpan-RB Nomor 6 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya menunjukkan bahwa peran humas pemerintah didominasi oleh peran sebagai teknisi komunikasi (50%) daripada peran dalam membuat strategi komunikasi. Dalam membuat strategi komunikasi, humas masih fokus pada divisi ia bekerja (penasihat ahli sebanyak 30,55%) dan belum terlihat bahwa humas dapat juga membantu kerja divisi lain dalam menganalisis dan mencari solusi (fasilitator pemecah masalah sebanyak 2,78%). Adapun peran sebagai “jembatan” organisasi dengan para pemangku kepentingan hanya mendapatkan porsi sebesar 16,66%. Hal ini menunjukkan bahwa humas masih menjadi alat propaganda pemerintah dan belum sebagai fasilitator antara pemerintah dengan publiknya. Walau demikian, peran sebagai penyedia informasi menunjukkan bahwa humas memainkan peranan dalam



menjamin transparansi informasi sehingga publik dapat turut serta mengawasi pemerintahan.

Hasil analisis isi juga menunjukkan bahwa tujuan yang mendominasi fungsi humas pemerintah dalam Permenpan-RB Nomor 6 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya adalah adalah tujuan pembentukan citra positif institusi (42,2%) dan pelayanan informasi (38,9%). Sedangkan pelibatan publik dalam pembuatan kebijakan tidak menjadi tujuan utama divisi humas—terlihat dari tujuan merangkul umpan balik dari publik hanya sebesar 11,92% dan tujuan komunikasi politik hanya sebesar 1,83%. Hal ini mendukung temuan awal bahwa humas masih dianggap sebagai alat propaganda pemerintah dan pelayan informasi. Padahal humas dapat memainkan peran sebagai agen demokrasi jika saja tujuan komunikasinya lebih banyak dalam merangkul umpan balik publik dan komunikasi politik.

## **Saran**

Peran humas pada era ini sudah jauh lebih baik daripada era orde baru dimana humas hanya menjadi perpanjangan tangan pemerintah. Era keterbukaan informasi mewajibkan humas melakukan tugas sebagai pelayan informasi dan memastikan publik memperoleh haknya atas informasi. Akan tetapi, humas haruslah dapat berperan sebagai salah satu agen demokrasi yang memastikan publik terlibat dalam pembuatan kebijakan pemerintah. Oleh karena itu, tugas humas selaku fasilitator komunikasi dan fasilitator pemecah masalah harus lebih ditingkatkan dan jelas tertuang dalam Permenpan-RB mengenai Jabatan Fungsional Pranata Humas. Selain itu, humas juga harus dipandang sebagai partner dalam organisasi yang untuk mencapai tujuan komunikasi politik pemerintah. Humas sebagai divisi yang dapat mengidentifikasi masalah komunikasi dan mencari solusinya mesti dilibatkan dalam setiap aktivitas komunikasi organisasi, baik internal maupun eksternal.

## **Daftar Pustaka:**

Caywood, Clarke L. *The Handbook of Strategic Public Relations and Integrated Communications*. 1997. McGraw-Hill.

Davidson, Michael. *From Public Relations To Participation: Government Web Use After Obama and Social Media*. 2011. A Masters Thesis, Georgetown University

- Grunig, James. Excellence in Public Relations and Communication Management. 1992. Lawrence Erlbaum Associates.
- Krippendorff, Klaus. Content Analysis: An Introduction to Its Methodology. 2004. Sage Publications.
- Kriyantono, Rachmat. (2006). Teknis Praktis Riset Komunikasi. Kencana: Jakarta.
- Putra, I Gusti Ngurah. Konteks Historis Praktek Humas di Indonesia. 2008. Jurnal Ilmu Komunikasi, Volume 6, Nomor 3.
- Sunarto. Public Relations untuk Pelayanan Publik. 2011. Wacana, Volume X, Nomor 2.
- Theaker, Alison. The Public Relations Handbook. 2001. Rotledge.

**Sumber lain:**

- Central Information Commission of Republic Indonesia Annual Report 2011
- Commission for Disappeared and Victims of Violence (Kontras) report in 2012
- The Centre for Law and Democracy research on UU KIP
- <http://opengovindonesia.org>