

PERAN HUBUNGAN MASYARAKAT DALAM MEWUJUDKAN TRANSPARANSI PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh: Dra. Edah Jubaedah, MA.¹

Abstract

This article describe the role of public relations in building local government transparency. As transparency concerned with the provision of appropriate, necessary, and relevant information to stakeholders when needed and upon demand; so the role of public relation in local government is ensure that the provision is fulfilled. Public relations in local government in doing so can adopt the concept of two-way symmetrical communication between local government and its stakeholders. In this case transparency in local government is built based on the interest of stakeholders and the local government itself. In enhancing its roles, public relations in local government should enhance its organizational and individual capacity.

PENDAHULUAN

Komitmen pemerintah baik pemerintah pusat maupun daerah untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik atau *good governance* adalah menerapkan menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dengan berpedoman pada prinsip-prinsip *good governance* itu sendiri. Di antara beberapa prinsip yang menjadi ciri pemerintahan yang baik antara lain adalah transparansi dan partisipasi. Transparansi artinya bahwa penyelenggaraan pemerintahan dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, terutama informasi mengenai proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kerja lembaga-lembaga (UNDP, dalam LAN: 2004)

Sedangkan partisipasi diartikan bahwa dalam tata pemerintahan yang baik setiap warga negara berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingannya (UNDP, dalam Lan: 2004).

Berdasarkan pengertian kedua prinsip tersebut terlihat bahwa kedua prinsip tersebut berkaitan satu sama lain. Dalam arti bahwa partisipasi masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan, dapat terbangun apabila masyarakat memiliki informasi cukup atau memadai tentang hal-hal yang berkaitan dengan pengambilan keputusan itu sendiri. Bagaimana mungkin masyarakat ataupun dunia swasta dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan pemerintah, apabila mereka tidak memiliki informasi

* Edah Jubaedah adalah dosen pada STIA LAN Bandung

sebelumnya. Karena itu transparansi yang ditandai dengan adanya kebebasan masyarakat untuk mengakses informasi publik baik diminta maupun tidak diminta, pada hakekatnya adalah untuk mendidik masyarakat agar lebih mampu mengetahui makna keberadaan masyarakat dalam negara, termasuk menjalankan hak dan kewajibannya.

Penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik tersebut tidak hanya di tingkat pemerintah pusat, akan tetapi juga pemerintah daerah sebagai representasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Terlebih lagi dengan penerapan kebijakan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar untuk secara mandiri mengurus urusannya sendiri dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangannya tersebut tentu saja Pemerintah Daerah dituntut pula untuk lebih transparan.

Untuk menerapkan prinsip transparansi serta sekaligus menciptakan iklim demokrasi di daerah, Pemerintah Daerah dapat memanfaatkan sumber daya kelembagaan dan SDM yang dimilikinya. Salah satunya adalah mengoptimalkan peran kelembagaan hubungan masyarakat (Humas) beserta SDM aparturnya. Kelembagaan Humas di daerah memiliki peranan yang cukup strategis di dalam mengkomunikasikan berbagai kebijakan, program dan kegiatan pemerintah daerah kepada masyarakat.

Tulisan ini akan memaparkan tentang peranan kelembagaan Humas di pemerintah daerah pemerintahan daerah di dalam membantu pemerintah daerah

mewujudkan transparansi dalam tatanan pemerintahan di daerah. Paparan ini menjadi penting karena transparansi merupakan salah satu pilar untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Di samping itu saat ini Pemerintah sendiri akan menerbitkan undang-undang yang mengatur tentang kebebasan publik untuk memperoleh informasi yang merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih transparan.

TRANSPARANSI PEMERINTAH DAERAH

Transparansi merupakan salah satu prinsip dalam konsep good governance yang dicanangkan oleh UNDP, World Bank, maupun organisasi nasional seperti BAPPENAS. Bahkan dalam konsepsi good governance yang dirumuskan oleh BAPPENAS, memasukkan juga prinsip keterbukaan di samping transparansi. Para pengagas konsep good governance menyadari bahwa dalam penggunaan wewenang ekonomi politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat atau yang dikenal dengan istilah tata pemerintahan (dalam Krina, 2003) perlu didukung oleh penerapan prinsip transparansi.

Menurut Oliver (2004) transparansi banyak diartikan sebagai *"letting the truth be available for others to see if they so choose, or perhaps think to look, or have the time, means and skills to look"*. Pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa transparansi berarti membiarkan kebenaran tersedia bagi orang lain jika orang tersebut memilih untuk melihatnya atau apabila mereka mungkin berpikir untuk melihatnya atau apabila mereka

memiliki waktu, media ataupun keahlian untuk melihatnya. Definisi tersebut menurutnya merupakan bentuk keterbukaan yang pasif, yang artinya bahwa transparansi baru dilakukan apabila orang lain memintanya. Bentuk transparansi ini barangkali yang masih banyak diterapkan di lembaga-lembaga pemerintah di Indonesia.

Padahal menurut Oliver (2004), sejalan dengan semakin kritisnya media massa, ketersediaan teknologi informasi yang memberikan informasi secara mudah, murah dan virtual serta berkembangnya kepercayaan global tentang "hak publik untuk mengetahui" (*the public's right to know*), makna transparansi telah bergeser ke arah "keterbukaan aktif". Transparansi dalam arti ini transparansi dilakukan oleh suatu organisasi secara aktif baik diminta maupun tidak diminta.

Beberapa alasan perlunya pergeseran pengertian transparansi ke arah yang lebih aktif menurut Oliver (2004) adalah sebagai berikut:

- Kecenderungan yang tidak dapat dihindarkan untuk ke arah memberikan transparansi yang lebih banyak
- Meningkatnya tuntutan dari berbagai kelompok maupun individual di seluruh dunia
- Tuntutan yang lebih banyak lagi terhadap jenis-jenis informasi baru
- Konsekuensi yang berkepanjangan dari melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan
- Tuntutan yang semakin kompleks dalam mengumpulkan, menganalisis dan melaporkan informasi

- Perhatian yang lebih proaktif lagi baik dari pihak yang mengamati maupun yang diamati
- Perdebatan yang lebih kontroversial tentang informasi apa yang perlu diberikan kepada publik

Dikaitkan dengan dengan kebebasan memperoleh informasi, maka transparansi berhubungan dengan hak dari masyarakat untuk mengetahui sesuatu baik diminta maupun tidak diminta. Transparansi merupakan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasilnya yang dicapai (dalam Krina, 2003). Dengan demikian, dalam prinsip transparansi menurut Meutiah (dalam Krina, 2030) ada dua aspek yang terkandung di dalamnya yaitu komunikasi publik oleh pemerintah dan hak masyarakat terhadap akses informasi.

Hak masyarakat terhadap akses informasi merupakan kebebasan yang dimiliki oleh masyarakat dalam memperoleh informasi. Sebagaimana telah disinggung bahwa kebebasan tersebut merupakan salah satu hak asasi manusia di samping hak-hak asasi yang lain. Hak ini sejak 1946 telah diadopsi oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-bangsa yang menyatakan bahwa "Kebebasan memperoleh informasi adalah hak asasi yang fundamental dan merupakan tanda dari seluruh kebebasan yang akan menjadi titik perhatian PBB" (dalam ISAI dan Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi, 2006). Pengakuan terhadap hak tersebut di Indonesia sebagaimana telah diuraikan tercantum dalam konstitusi negara, UUD

1945 Pasal 28F yang menegaskan hak memperoleh informasi adalah hak yang dimiliki warga untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi serta hak mencari, mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan berbagai jenis saluran yang tersedia.

Pejabaran amanat tersebut beberapa organisasi asosiasi pemerintahan seperti APEKSI, APKASI, ADEKSI, dan ADKASI dan didukung pula oleh Departemen Dalam Negeri, UNDP dan UN-HABITAT dalam bukunya yang bertajuk "Melegalkan Transparansi, Mengasuransikan Keterbukaan, Merawat Kebebasan" (2002) mengklasifikasikan lebih lanjut jenis-jenis hak atas informasi yang dimiliki oleh warga negara. Kelima jenis hak tersebut adalah (1) Hak untuk mengetahui (*right to know*); (2) Hak untuk menghadiri pertemuan (*right to observe/right to attend public meeting*); (3) Hak untuk mendapatkan salinan informasi (*right to obtain the copy/akses pasif*); (4) Hak untuk diinformasikan tanpa harus ada permintaan (*right to be informed/akses aktif*); dan (5) Hak untuk menyebarluaskan informasi (*right to disseminate*).

Pertanyaan selanjutnya yang juga masih menjadi perdebatan adalah berkaitan dengan informasi apa yang secara bebas diperoleh dan menjadi hak masyarakat untuk mengetahuinya? Apakah masyarakat memiliki kebebasan untuk memperoleh segala jenis informasi tanpa ada kekecualian? Atau apakah perlu ada pengklasifikasian tentang jenis-jenis informasi yang boleh diketahui oleh masyarakat?

Di beberapa negara, pemerintah memang menerapkan sistem pengklasifikasian informasi. Pengklasifikasian ini berangkat dari asumsi bahwa keterbukaan informasi berlebihan akan menimbulkan sejumlah dampak merugikan bagi kepentingan nasional, mengancam keselamatan negara, dan mengganggu upaya negara untuk mempertahankan keamanan nasional. Pembatasan itu pula yang melahirkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kerahasiaan negara sebagaimana di Indonesia pun akan diterapkan. Dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah suatu negara menciptakan rambu-rambu untuk menentukan informasi-informasi yang tidak dapat diakses publik beserta sanksi-sanksi hukum bagi pelanggarnya (dalam ISAI – Koalisi Kebebasan Memperoleh Informasi, 2006).

Adapun informasi yang bebas diakses publik atau yang diklasifikasikan sebagai informasi publik adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik (Krina, 2003). Sementara buku "Melegalkan Transparansi, Mengasuransikan Keterbukaan, Merawat Kebebasan" (2002) mencantumkan dua klasifikasi informasi publik yaitu:

- a. Informasi yang wajib diberikan secara aktif, tanpa didahului suatu permintaan (*obligation to tell*), yang penyampaian dilakukan secara berkala, serta merta yakni informasi yang apabila tidak segera disampaikan kepada publik akan membahayakan dan mengancam keselamatan orang banyak dan informasi yang siap sedia yaitu

informasi yang tersedia bagi inspeksi oleh publik sewaktu-waktu.

- b. Informasi yang wajib diberikan atas dasar permintaan (*right to know upon request*), yakni setiap informasi publik yang dikuasai oleh badan publik yang tidak termasuk dalam kategori informasi yang wajib diberikan secara aktif atau pun tidak termasuk dalam kategori yang dikecualikan dari akses publik.

Pengklasifikasian informasi terkadang menimbulkan suatu polemik bahkan perdebatan antara berbagai pihak yang berkepentingan dalam hal ini antara pemerintah dengan publik itu sendiri. Terlebih lagi apabila pengklasifikasian informasi itu sendiri tidak jelas. ISAI dan Koalisi Kebebasan Informasi (2006) menyatakan bahwa pengalaman di banyak negara menunjukkan adanya unsur subyektivitas dari para penyelenggara pemerintahan dalam pemberlakuan sistem klasifikasi informasi. Dengan demikian misalnya status rahasia negara seringkali dimaksudkan hanya untuk melindungi reputasi pemerintah atau kepentingan birokrasi dan bukan untuk melindungi kepentingan negara. Oleh karena dalam peraturan perundang-undangan baik yang mengatur kebebasan memperoleh informasi maupun kerahasiaan negara perlu diberikan batasan-batasan yang sangat jelas sehingga nantinya tidak menimbulkan konflik.

Adapun penerapan prinsip transparansi termasuk dalam pemerintah daerah menurut menurut Fernanda (2003) yang salah antara lain ditandai dengan hal-hal sebagai berikut:

- Merumuskan dan menyebarkan informasi dalam bahasa yang sederhana dan dimengerti;
- Memberikan data yang informatif, komunikatif, dan terbuka agar masyarakat memahami dan dapat berperan serta atau mengambil kesimpulan yang benar;
- Fasilitas pengaduan masyarakat dikelola dengan baik dan proaktif dengan tindak lanjut korektif sesuai pengaduan masyarakat;
- Berkomunikasi dengan masyarakat dalam bahasa komunikatif dan penuh komitmen;
- Membangun sistem informasi dengan teknologi informasi yang fungsional, interaktif dan mampu diakses masyarakat secara luas.

Sebaliknya penerapan praktek transparansi yang buruk dalam suatu tata pemerintahan yang baik ditandai dengan praktek-praktek sebagai berikut:

- Menyebarkan informasi dalam bahasa atau formulasi yang tidak dimengerti masyarakat;
- Memberikan data yang tidak bernilai informasi, atau hanya sekedar formalitas, sementara informasi yang sebenarnya tetap dirahasiakan;
- Menyediakan fasilitas pengaduan masyarakat, hanya sekedar formalitas, tanpa komitmen tindak lanjut;
- Berkomunikasi dengan masyarakat dalam bahasa retorika hanya sekedar untuk menarik simpati;

- Membangun sistem informasi berbasis teknologi informatika sebagai simbol kemajuan dan gengsi lembaga semata-mata.

Sementara itu Solihin (<http://www.slideshare.net/DadangSolihin/mewujudkan-keuangan-negara-yang-transparan-partisipatif-dan-akuntabel>, diakses 2008) menyatakan bahwa indikator minimal dari suatu pemerintahan yang menerapkan prinsip transparansi adalah pertama, tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik, dan kedua adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh, dan tepat waktu. Kedua indikator tersebut dapat dilihat dari perangkat pendukung misalnya berupa peraturan yang menjamin hak untuk mendapatkan informasi, pusat/balai informasi, Website (e-government, e-procurement, dsb), iklan layanan masyarakat, media cetak atau papan pengumuman.

Untuk mewujudkan prinsip transparansi dalam tata pemerintahan khususnya di pemerintahan daerah, dewasa ini kita mulai melihat fenomena upaya pemerintah daerah untuk lebih terbuka atau membuka diri kepada masyarakat. Bahkan di beberapa pemerintah daerah telah berinisiatif untuk merumuskan kebijakan daerah yang berkaitan dengan penerapan prinsip transparansi. Misalnya saja Pemerintah Kabupaten Solok menerbitkan Peraturan Daerah Kabupaten Solok Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat. Dalam Perda ditetapkan hak dan kewajiban masyarakat yang berkaitan dengan transparansi dan partisipasi, yaitu

misalnya masyarakat Kabupaten Solok memiliki hak-hak sebagai berikut (diakses dari www.parlemen.net):

- a. Memperoleh informasi tentang kebijakan publik;
- b. Berpartisipasi dalam perumusan dan penetapan kebijakan publik;
- c. Mendengarkan, mengetahui, mengusulkan, mengikuti, menolak dan menerima dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan publik;
- d. Menyampaikan dan menyebarluaskan informasi dalam rangka proses transparansi dan partisipasi;
- e. Berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu dalam perumusan/ penyusunan kebijakan publik, yang meliputi :
 - Perumusan dan penyusunan visi dan misi daerah;
 - Perumusan dan penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah (Rencana Strategi, Pola Dasar dan Program Perencanaan Daerah), serta Program Perencanaan Tahunan Daerah;
 - Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - Penyusunan dan revisi rencana tata ruang daerah;
 - Pengawasan, monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan suatu kebijakan atau program;
 - Dan lain-lain perumusan keputusan / kebijakan publik yang berkaitan dengan kepentingan rakyat banyak.

Contoh praktek transparansi di pemerintah daerah lainnya seperti di Kabupaten Magelang suatu forum yang disebut dengan Forum Lintas Sektor

Magelang (FORLISMA) menerbitkan sebuah media sosialisasi program pembangunan daerah (APBD). Media sosialisasi ini, memuat program-program pembangunan yang dibagi per-kecamatan dan level kabupaten. Melalui media ini diharapkan pembangunan fisik lebih cepat terasa dampaknya di masyarakat. Di samping itu diharapkan pula proses partisipasi masyarakat dalam hal pelaksanaan maupun pengawasan dapat dilakukan secara langsung. Jika tanpa adanya informasi awal, bagaimana bisa masyarakat terlibat aktif (menjadi subjek). Misalnya, pembangunan jalan atau jembatan disuatu kecamatan, ketika program berjalan masyarakat dapat terlibat langsung menjadi tenaga kerja sekaligus mengawasi. Upaya ke arah transparansi pemerintahan daerah yang juga dapat dicermati adalah upaya-upaya pemerintah daerah untuk membangun suatu media informasi dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi. Beberapa pemerintah daerah saat ini sudah membangun homepage yang dapat diakses secara luas melalui jaringan internet.

Namun demikian, harus diakui bahwa penerapan prinsip transparansi dalam pemerintahan daerah masih belum optimal. Hal ini menurut Solihin antara lain disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

- Lemahnya komitmen aparat untuk melakukan transparansi.
- Belum semua peraturan yang memuat ketentuan mengenai transparansi dilengkapi dengan ketentuan mengenai sanksinya.
- Rendahnya pemahaman dan kemampuan SDM aparatur dalam menjalankan transparansi.

- Belum jelasnya batasan-batasan transparansi.
- Rendahnya kesadaran akan hak dan kewajiban masyarakat mengenai penerapan transparansi

Karena itu untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang lebih transparan maka pemerintah daerah perlu meminimalkan hambatan-hambatan tersebut dan menyusun strategi dalam penerapan prinsip transparansi.

PERAN HUMAS DALAM KERANGKA KONSEPTUAL DAN EMPIRIS

Hubungan masyarakat atau disingkat dengan Humas merupakan satu istilah yang berasal dari istilah bahasa Inggris *public relations*. Humas menurut Anggoro (2000) terdiri dari semua bentuk komunikasi yang terselenggara antara organisasi dengan siapa saja yang berkepentingan dengan organisasi atau dengan kata lain dengan stakeholder organisasi. Lebih luas lagi kamus yang diterbitkan oleh Institute of Public Relations (IPR) mendefinisikan humas sebagai keseluruhan upaya yang dilangsungkan secara terencana dan berkesinambungan dalam rangka menciptakan dan memelihara niat baik dan saling pengertian antara suatu organisasi dengan segenap khalayaknya (dalam Anggoro, 2000).

Hubungan masyarakat menurut Center dan Jackson (2003) merupakan suatu kondisi yang umum bagi setiap individu dan organisasi dalam lingkungan pergaulan manusia apakah disadari ataupun tidak disadari untuk membangun reputasi dan hubungan dengan semua

anggota di dalam lingkungan pergaulan tersebut. Lebih lanjut dinyatakan bahwa humas merupakan fungsi yang sistematis untuk mengevaluasi sikap dan perilaku, mengharmonisasikan tujuan, kebijakan dan prosedur organisasi dengan kepentingan publik, serta melaksanakan program-program tindakan untuk memperoleh pemahaman, penerimaan dan dukungan publik. Karena itu humas termasuk prinsip demokrasi dimana setiap anggota masyarakat berharga dan memiliki hak serta kewajiban untuk mengungkapkan pendapatnya tentang isu-isu publik, serta dimana kebijakan-kebijakan dibuat didasarkan pada kebebasan pertukaran pendapat tersebut yang menghasilkan konsensus publik.

Dewasa ini menurut Albert (dalam McElreath, 1996) humas didefinisikan sebagai *"a management function that identifies, establishes and maintains mutually beneficial relationships between organisation and the various publics on whom its success or failures depends"*. Dengan demikian humas merupakan salah satu fungsi manajemen yang bertujuan untuk mengidentifikasi, membangun dan memelihara hubungan-hubungan yang saling menguntungkan antara organisasi dan berbagai publik yang menentukan keberhasilan dan kegagalan organisasi.

Dari pengertian tersebut jelas bahwa sebenarnya humas tidak hanya berperan sebagai agen suatu organisasi yang bertugas untuk menyebarkan informasi, akan tetapi lebih jauh dari itu Humas adalah agen yang diharapkan mampu membangun hubungan yang baik antara organisasi dengan para stakeholdernya. Dalam membangun hubungan baik tersebut maka fungsi

utama kehumasan lebih banyak dalam bidang komunikasi.

Berkaitan dengan peran humas dalam fungsi komunikasi tersebut J. Grunig dan Hunt (dalam Grunig, 1994) mengidentifikasi empat model humas sebagai berikut:

- Model *press agency/publicity*
- Model *public information*
- Model *two-way asymmetrical*
- Model *two-way symmetrical*

Model pertama yaitu model *press agency/publicity* merupakan model peran humas yang tumbuh mulai pertengahan abad ke-19. Dalam model ini humas lebih banyak berperan sebagai agen propaganda untuk menarik perhatian media dengan berbagai cara. Sedangkan dalam model *public information*, humas berperan sebagai *"in-house journalist"* yang bertanggung jawab dalam mengumpulkan dan mendiseminasikan informasi tentang organisasi terutama informasi-informasi yang "baik" saja dari organisasi. Adapun model *two-way asymmetrical*, humas berperan dalam penelitian untuk mengembangkan pesan-pesan yang mampu mempengaruhi publik untuk bertindak sesuai dengan keinginan organisasi. Menurut Grunig dan White (dalam Grunig, 1994), ketiga model tersebut menempatkan humas sebagai agen yang berperan dalam usaha merubah perilaku publik tanpa merubah perilaku organisasi itu sendiri. Hal ini berbeda dengan model yang keempat yaitu model *two-way symmetrical* dimana humas berperan dalam melakukan penelitian dan membangun dialog untuk mengelola konflik, meningkatkan saling pengertian dan membangun hubungan antara organisasi dengan publiknya. Model

inilah yang merupakan model ideal yang seharusnya diterapkan oleh kelembagaan humas apapun bentuk organisasinya, baik organisasi pemerintahan maupun organisasi swasta.

Namun justru menurut Grunig (1994) model-model asimetrislah yang masih menguasai pola pikir para praktisi kehumasan dan sekaligus membentuk persepsi tentang kehumasan. Dengan pola pikir dan persepsi seperti itu para praktisi kehumasan mengartikan kehumasan sebagai penggunaan komunikasi untuk memanipulasi publik bagi kepentingan organisasi.

Berdasarkan model-model tersebut, maka Grunig membedakan dua jenis komunikasi yang dipraktekkan dalam kehumasan yaitu komunikasi asimetris (*asymmetrical communication*) dan komunikasi simetris (*symmetry communication*). Lebih lanjut Grunig menguraikan ciri-ciri peran kehumasan yang bersifat asimetris sebagai berikut:

- Berorientasi pada kepentingan internal, hal ini menunjukkan bahwa anggota organisasi hanya melihat dirinya sendiri dan tidak melihat dari bagaimana pihak luar memandang organisasi itu sendiri;
- Memandang organisasi sebagai sistem tertutup, sehingga informasi itu hanya mengalir dari organisasi saja dan bukan mengalir ke dalam organisasi;
- Mengutamakan efisiensi, sehingga kontrol atas biaya menjadi lebih penting dari pada inovasi;
- Bersifat elit, dimana pimpinan organisasi mengetahui segala hal daripada publiknya sehingga

kebijaksanaan bukanlah merupakan produk dari ide pasar bebas;

- Bersifat konservatif, dimana perubahan merupakan sesuatu yang tidak diinginkan sehingga upaya-upaya dari luar untuk merubah organisasi haruslah ditahan dan tekanan-tekanan terhadap perubahan dianggap sebagai tindakan subversif;
- Mengutamakan tradisi, yang membuat organisasi mempertahankan stabilitasnya dan membantu organisasi memelihara budayanya;
- Kekuasaan terpusat, dimana kekuasaan dikonsentrasikan kepada sedikit orang di tingkat manajemen atas saja. Pegawai hanya memiliki sedikit otonomi, sehingga organisasi harus dikelola secara otokrasi.

Sebaliknya ciri-ciri peran kehumasan yang bersifat simetris menurut Grunig (dalam McEalreath, 1996) adalah sebagai berikut:

1. Adanya saling ketergantungan, artinya bahwa organisasi tidak dapat mengisolasi dirinya dari lingkungannya. Meskipun organisasi memiliki pembatas-pembatas yang memisahkan organisasi dari lingkungannya, publiknya dan organisasi lainnya dalam lingkungan tersebut;
2. Beroperasi dalam sistem yang terbuka, yang artinya bahwa organisasi harus terbuka terhadap saling penetrasi antar sistem dan adanya kebebasan pertukaran informasi di antara sistem tersebut;
3. Bergerak ke arah keseimbangan, dimana organisasi sebagai suatu

sistem bersama-sama dengan sistem yang lain bergerak ke arah keseimbangan dan keseimbangan itu sendiri bergerak searah dengan perubahan lingkungan. Sistem mencapai keseimbangan dengan cara mengontrol sistem lain, beradaptasi dengan sistem lain, atau dengan membuat penyesuaian-penyesuaian yang saling menguntungkan dan kooperatif;

4. Adanya kesetaraan, dimana setiap orang memiliki kesempatan yang sama dan dihargai sebagai manusia, siapapun dan apapun latar belakangnya merupakan masukan yang berharga bagi organisasi;

5. Memiliki otonomi, karena biasanya seseorang akan lebih inovatif, konstruktif dan bertanggung jawab apabila mereka memiliki kebebasan untuk mempengaruhi perilaku mereka sendiri. Otonomi akan memaksimalkan kepuasan pegawai di dalam organisasi dan kerjasama dengan pihak-pihak di luar organisasi;

6. Mengembangkan inovasi, dimana ide-ide baru dan pemikiran-pemikiran yang fleksibel harus lebih dikembangkan dari pada tradisi dan efisiensi;

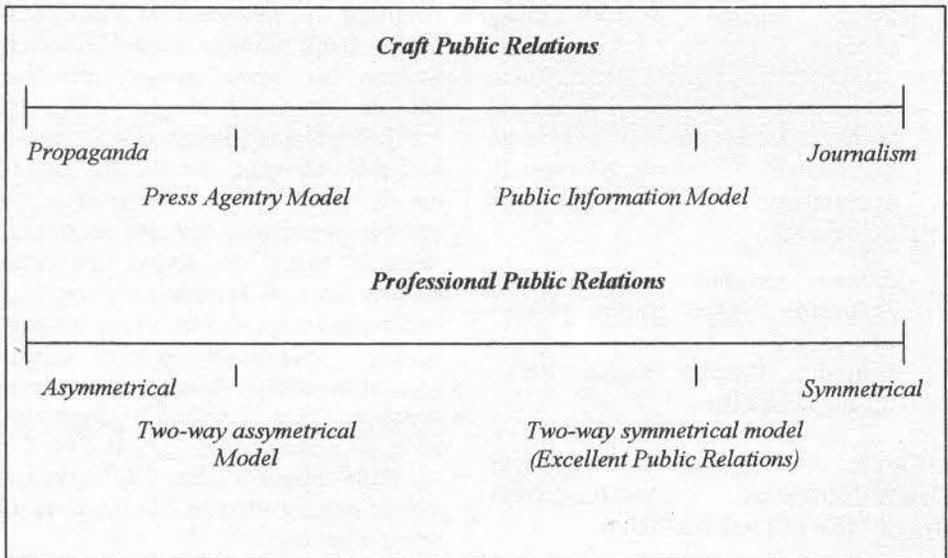
7. Manajemen yang bersifat desentralisasi, karena desentralisasi akan meningkatkan kemandirian, kepuasan pegawai dan inovasi;

8. Adanya tanggung jawab, dimana orang-orang dan organisasi harus memperhatikan akibat-akibat dari tindakan mereka terhadap pihak lain dan harus berusaha untuk

meminimalkan konsekuensi-konsekuensi negatif dari tindakan-tindakannya;

9. Adanya upaya pemecahan konflik, dimana perbedaan-perbedaan kepentingan haruslah dipecahkan melalui negosiasi, komunikasi dan kompromi, bukan melalui adu kekuatan dan kekuasaan, manipulasi, koerasi ataupun kekerasan.

Dengan demikian menurut Grunig model *two-way symmetrical* tersebut merupakan pendekatan yang dapat menjadikan peran dan program-program kehumasan lebih unggul. Penelitian menurut Grunig memperlihatkan bahwa program-program kehumasan yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan model *two-way symmetrical* terhindar dari masalah-masalah yang berkaitan dengan etika. Karena dengan model ini kehumasan menyediakan forum dialog, diskusi dan perdebatan tentang berbagai isu dimana biasanya setiap orang dengan nilainya masing-masing membuat kesimpulannya masing-masing. Di samping itu penelitian juga membuktikan organisasi yang menerapkan pendekatan model *two-way symmetrical* dalam kehumasannya lebih efektif lagi di dalam mencapai tujuan dan sasaran kegiatan-kegiatan kehumasannya. Itupula yang membedakan konsepsi humas sebagai suatu kesenian atau "craft" dengan humas sebagai suatu profesi yang profesional. Perbedaan model kehumasan tersebut oleh Grunig (1994) digambarkan dalam suatu diagram kontinum sebagai berikut:



(Sumber : Grunig & Grunig, dalam Grunig, 1994, hal. 312)

Penelitian yang dilakukan di negara maju baik di organisasi bisnis, organisasi pemerintah maupun organisasi non-profit yang dilakukan oleh Grunig dan Hunt (dalam Grunig 1994) memperlihatkan data empiris tentang pendekatan yang digunakan oleh humas di organisasi tersebut dalam praktek kehumasannya. Penelitian menunjukkan bahwa ternyata humas-humas yang ada di organisasi-organisasi tersebut 50% menerapkan pendekatan *public information*, 20% menerapkan pendekatan *asymmetrical*, 15% pendekatan *press agency* dan 15% lainnya menggunakan pendekatan *two-way symmetrical model*. Hal ini menunjukkan bahwa kehumasan di negara maju yang dapat dikatakan lebih dulu mengembangkan kehidupan yang demokratis, masih sedikit sekali yang menerapkan pendekatan *two-way*

symmetrical model. Fakta lain juga menunjukkan bahwa dari organisasi yang menerapkan pendekatan model *public information*, kehumasan organisasi pemerintahlah yang paling banyak menerapkan model ini.

Sementara itu Broom dan Smith (Dozier, dalam Grunig: 1994) menyatakan ada empat peran dari praktisi kehumasan yaitu sebagai berikut:

- Peran sebagai *expert prescriber*, dalam hal ini praktisi kehumasan berperan sebagai ahli-ahli yang memiliki banyak informasi;
- Peran sebagai *communication facilitator*, yakni bahwa praktisi kehumasan berperan dalam proses arus informasi baik secara kualitas maupun kuantitas antara manajemen organisasi dan publiknya;

- Peran sebagai *problem-solving process facilitator*, yakni bahwa praktisi kehumasan berperan dalam membantu manajemen organisasi untuk secara sistematis memilikirkan pemecahan masalah-masalah komunikasi dan hubungan organisasi;
- Peran sebagai *communication technician*, yakni bahwa praktisi komunikasi berperan sebagai penyedia layanan teknis dalam bidang komunikasi.

PERAN HUMAS DALAM MEWUJUDKAN TRANSPARANSI DI PEMERINTAH DAERAH

Humas dalam konteks pemerintahan daerah merujuk kepada suatu unit kerja beserta sumber daya manusia aparaturnya yang memiliki tugas dan fungsi di dalam menciptakan suatu hubungan antara organisasi pemerintah dengan masyarakat atau publiknya. Dalam sebuah lokakarya yang bertajuk Revitalisasi Peranan Kehumasan yang dilaksanakan pada bulan Juni 2007 yang diselenggarakan oleh BAKOHUMAS dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Menpan menyatakan bahwa peranan humas di lingkungan pemerintahan sangat penting dalam membangun citra positif bangsa dan negara. Apalagi dewasa ini pemerintah tengah menghadapi berbagai persoalan kemasyarakatan yang mendasar, yakni peningkatan investasi guna mengurangi kemiskinan dan pengangguran. Di samping itu Humas juga berperan di dalam menjembatani kepentingan pemerintah daerah dengan masyarakat, dengan pihak-pihak lain yang berkepentingan melalui

publikasi dan dokumentasi baik melalui media cetak maupun media elektronik. Karena itu maka upaya revitalisasi peranan kehumasan sangat penting dan menjadi tuntutan yang mendesak saat ini. Menurut Menpan, revitalisasi peranan humas wajib dilaksanakan di semua instansi pemerintah, sebagai momentum strategis untuk melakukan perubahan tatanan peranan kehumasan yang dapat bersinergi secara efektif. Untuk itu maka humas pemerintah selalu dituntut kemampuannya dalam menghadapi tantangan dan perubahan lingkungan yang sangat cepat.

Pada dasarnya humas di lingkungan pemerintah daerah memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut:

- Mengkomunikasikan kebijakan pemerintah kepada masyarakat melalui berbagai media dan saluran komunikasi sehingga masyarakat dapat memahami kebijakan pemerintah.
- Memberikan pelayanan informasi secara lengkap, utuh, tepat dan benar kepada masyarakat.
- Menjadi penghubung dalam menjembatani kepentingan pemerintah daerah di satu pihak dan menampung aspirasi masyarakat di pihak lain.
- Berperan serta dalam menciptakan iklim yang kondusif dan dinamis untuk memelihara stabilitas dan keamanan politik, baik jangka pendek maupun jangka panjang.
- Membangun dan memelihara citra pemerintah yang baik dan memantau opini publik terhadap citra pemerintah.

- Membina hubungan timbal balik dengan media massa.

Sementara itu berdasarkan tinjauan teoritis dan empiris tentang konsep peranan kehumasan dalam organisasi, maka terlihat bahwa kehumasan banyak berperan dalam bidang komunikasi dengan tujuan untuk membangun citra dan menjalin hubungan yang baik serta saling menguntungkan antara organisasi dengan publiknya. Komunikasi itu sendiri sebagaimana dinyatakan oleh para pakar merupakan suatu proses pertukaran informasi atau pesan antara satu orang dengan orang lain dengan tujuan-tujuan tertentu. Dalam konteks organisasi, komunikasi disini adalah pertukaran informasi baik secara internal maupun secara eksternal yakni dengan pihak-pihak yang berada di luar organisasi yang berkepentingan dengan organisasi, atau disebut juga dengan publik atau stakeholder. Komunikasi sangat penting bagi organisasi baik komunikasi dengan pihak-pihak internal di organisasi maupun interaksi organisasi dengan masyarakat sekitarnya. Humas memegang peranan yang sangat penting ketika organisasi akan berinteraksi dengan masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan prinsip transparansi dalam tata pemerintahan yang baik, sebagaimana dirumuskan oleh UNDP bahwa melalui prinsip transparansi maka penyelenggaraan pemerintahan haruslah dibangun atas dasar kebebasan arus informasi, terutama informasi mengenai proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kerja lembaga-lembaga. Kebebasan informasi disini adalah dari dan kepada masyarakat. Kebebasan arus informasi mencerminkan adanya komunikasi yang terbuka antara

organisasi pemerintah dan masyarakatnya.

Selanjutnya apabila dikaitkan dengan peran kehumasan, maka disini terlihat keterkaitan yang erat antara eksistensi humas di dalam suatu organisasi pemerintahan dengan upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik terutama perwujudan prinsip transparansi. Dengan demikian humas memiliki peran yang sangat strategis tersebut di dalam menciptakan pemerintahan daerah yang lebih transparan. Dalam arti humas pemerintah daerah dapat lebih berperan lagi di dalam membantu pemerintah daerah untuk dapat menerapkan prinsip transparansi dan pada akhirnya membantu pemda sendiri dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik atau *good local governance*. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa transparansi merupakan prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasilnya yang dicapai. Dengan adanya transparansi tersebut maka diharapkan akan terjalin hubungan yang bersifat mutualisme antara pemerintah daerah dengan masyarakat. Di samping itu akan terbangun bula kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah itu sendiri.

Karena bagaimanapun, informasi dalam suatu negara yang menganut asas demokrasi merupakan suatu kebutuhan yang mendasar bagi manusia baik sebagai individu maupun sebagai kelompok masyarakat. Dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis menurut Sudarman

(dalam Razak, http://gerbang.jabar.go.id/kab_karawang, diakses 11 Desember 2007), kemerdekaan menyorakan pikiran dan pendapat sesuai hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Kebutuhan masyarakat untuk memperoleh informasi secara lengkap dan menyeluruh merupakan indikasi yang mengarah kepada terbentuknya masyarakat informasi yang lebih maju dan modern.

Oleh karena itu sesuai dengan dinamika masyarakat maka paradigma baru tugas dan fungsi Humas tidak lagi hanya menyebarkan informasi publik, juga diharapkan akan dapat menyerap aspirasi masyarakat yang sedang berkembang untuk disampaikan kepada Pimpinan sebagai salah satu bahan masukan (input) dalam perumusan kebijakan publik. Tugas pokok dan fungsi Pejabat Humas mempunyai peran ganda dan melakukan komunikasi dua arah sebagai mediator/fasilitator pihak Pemerintah dengan masyarakat dan begitu pula sebaliknya. Karena peran ganda inilah maka seorang pejabat humas dituntut untuk memiliki keterampilan khusus yang disesuaikan pula dengan kemajuan yang pesat di bidang sarana teknologi informasi dan komunikasi. Selain peran ganda yang diemban oleh Pejabat Humas, dengan peran dan statusnya, secara berfungsi pula sebagai juru bicara atau komunikator dari Dinas, Instansi Pemerintah yang tentunya sangat diharapkan dapat menumbuhkan publik opini yang positif di kalangan masyarakat umum dan pers, sehingga akan

berdampak positif pula bagi instansi dimana yang bersangkutan bertugas.

Namun demikian dalam melaksanakan peran untuk membantu pemerintah mewujudkan pemerintahan yang transparan humas, masih menghadapi berbagai kendala. Kendala tersebut antara lain kemampuan yang dimiliki SDM aparatur humas masih sangat terbatas sebagai akibat dari kebijakan penempatan staf yang belum didasarkan pada *the right man in the right place*. Selain itu, juga kurangnya adanya kemauan untuk belajar dan belajar dalam memahami tugas dan fungsi sehingga dapat mewujudkan suatu kinerja yang maksimal.

PENUTUP

Transparansi merupakan suatu prinsip di dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Sejauh mana pemerintah daerah lebih terbuka dan membuka diri masyarakat madani dan swasta merupakan salah satu indikator bahwa pemerintah berupaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik. Melalui penerapan prinsip ini maka pemerintah memberikan jaminan kepada masyarakat untuk memiliki akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya serta hasil-hasilnya yang dicapai.

Salah satu upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah khususnya pemerintah daerah untuk mengoptimalkan perwujudan prinsip transparansi ini adalah dengan mengoptimalkan fungsi hubungan masyarakat yang ada. Unit kerja

kehumasan perlu didorong untuk menjalankan fungsi dan perannya secara lebih optimal lagi dalam membantu pemerintah daerah dalam menciptakan pemerintahan daerah yang lebih transparan.

BAHAN PUSTAKA

- Center, Allen H. & Jackson, Patrick. 2003. *Public Relations Practices: Managerial Case Studies and Problems*, sixth edition, New Jersey: Upper Saddle River.
- McElreath, Mark P. 1996. *Managing Systematic and Ethical Public Relations Campaign*, Dubuque: Brown and Benchmark.
- Grunig, James E. Dan White, Jon. 1994. *The Effect of Worldviews on Public Relations Theory and Practice*, dalam *Excellence in Public Relations and Communication Management*, (ed). James E. Grunig, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate Publishers, halaman: 31-64.
- Grunig, James E. Dan Grunig, Larissa A. 1994. *Model of Public Relations and Communication*, dalam *Excellence in Public Relations and Communication Management*, (ed). James E. Grunig, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate Publishers., halaman: 285- 326.
- Dozier, David M. 1994. *The Organizational Roles of Communications dan Public Relations Practitioners*, dalam *Excellence in Public Relations and Communication Management*, (ed). James E. Grunig, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associate Publishers. Halaman: 327 – 355.
- Fernanda, Desi. 2003. *Mewujudkan Good Local Governance Di Era Otonomi Daerah*, Makalah ini pernah disampaikan dalam acara *Government Conference: "Reformasi Birokrasi Daerah"* (Solusi PP Nomor 8 Tahun 2003), diselenggarakan oleh Bina Mulia Mandiri dan International Network for Regional Development (INN-RED), Hotel ACACIA, Jakarta, 19 April 2003.
- Harian Komentor 5 Juni 2007 Lokakarya Revitalisasi Peranan Kehumasan Tingkat Nasional <http://mimpigemilang.blogspot.com/2007/10/media-sosialisasi-apbd-meretas.html> diakses pada 27 Juni 2008.
- Dadang Solihin (<http://www.slideshare.net/DadangSolihin/mewujudkan-keuangan-negara-yang-transparan-partisipatif-dan-akuntabel>)

