

**Peran Humas Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai
Boundary Spanner antara Pemerintah Daerah dengan *Stakeholder***

**The Role of Public Relations of Daerah Istimewa Yogyakarta
Government as *Boundary Spanner* between Local Government
and Stakeholders**

Rizkiya Ayu Maulida

Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta
Jalan RS. Fatmawati No. 1, Jakarta Selatan 12450
Email: rizkiya.maulida@upnvj.ac.id

Received : October 09, 2021 ; Revised: January 15, 2022; Accepted: February 23, 2022

Abstract

This research has aim to explore the role of the government public relations officer, Provincial Office of Daerah Istimewa Yogyakarta in building relationships between the provincial government and all its stakeholders. According to system theory, public relations officers act as boundary spanners in the environment where their institution is located. D.I Yogyakarta is a province that has special status, distinct from other provinces. The data collection was conducted through interviews and observation. The result of this research shows that the government public relations officer of D.I Yogyakarta Provincial Office has a significant boundary spanner role between the provincial government and the environment around it. It is shown by the involvement of the provincial office PR in helping other provincial-level government institutions in shaping their relationship with the public. However, the public relations at the Provincial Office of D.I Yogyakarta did not have any authority in making policy. Further research is needed to analyze the implementation of the boundary spanner role in another province that has a different government system.

Keywords: *Boundary Spanner; Communication Facilitator; Public Relations Practitioner, Government Public Relations*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menggali peran humas pemerintah daerah D.I Yogyakarta dalam menjembatani komunikasi antara pemerintah daerah dengan para pemangku kepentingan. Menurut teori sistem, humas berperan sebagai *boundary spanner* dalam suatu lingkungan tempat ia berada. Bagaimana peran tersebut dijalankan sangat dipengaruhi oleh lingkungan tempat humas tersebut berada. Provinsi DI Yogyakarta merupakan suatu daerah yang memiliki status keistimewaan, yang membedakan dengan provinsi lain. Pengumpulan data dilakukan dengan metode wawancara dan observasi terhadap bagian humas di Pemerintah

Provinsi D.I Yogyakarta. Hasil penelitian menunjukkan bahwa humas Pemda DIY memiliki peran signifikan sebagai *boundary spanner* antara Pemda DIY dan lingkungan sekitar. Hal tersebut ditunjukkan dengan keterlibatan humas Pemda DIY dalam membantu menjembatani hubungan publik dengan lembaga pemerintah tingkat daerah lain yang berada di Provinsi DIY. Selain itu, humas Pemda DIY juga memiliki peran sebagai penasihat dalam membuat kebijakan yang terkait komunikasi. Akan tetapi, humas Pemda DIY belum memiliki kewenangan dalam membuat kebijakan terkait komunikasi. Penelitian lanjutan dibutuhkan dalam menganalisa praktik *boundary spanner* pada pemerintah daerah lain yang memiliki perbedaan sistem pemerintahan dan sosial-budaya dengan D.I Yogyakarta.

Kata Kunci: *Boundary Spanner*; Fasilitator Komunikasi; Humas; Pemerintah Daerah; Publik.

1. Pendahuluan

Humas pemerintah memiliki peran yang penting sebagai fasilitator hubungan antara pemerintah dengan masyarakat. Pada negara demokrasi, humas pemerintah dapat berperan sebagai jembatan yang membantu menghubungkan aspirasi masyarakat terhadap lembaga pemerintah yang terkait. Selain itu, humas pemerintah juga membantu membangun reputasi dan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintah, melalui publikasi kinerja dan prestasi yang dilakukan oleh lembaga yang terkait. Hal ini sesuai dengan Inpres No. 9 tahun 2015, dimana Presiden Joko Widodo mewajibkan setiap masing-masing lembaga pemerintah untuk mempublikasikan program kerja mereka melalui satu pintu, yaitu Kementerian Komunikasi Informasi dan Komunikasi. Pada kenyataannya, saat ini hampir seluruh lembaga pemerintah, baik yang berada di tingkat pusat maupun daerah, memiliki saluran (*channel*) sendiri untuk mendiseminasikan program

dan kinerja mereka kepada masyarakat. Dalam hal ini, tugas humas untuk memproduksi konten sekaligus mempublikasikannya kepada masyarakat.

Di luar pandangan umum mengenai tugas humas, dalam perspektif yang lebih luas, tugas humas adalah mengelola lingkungan yang berada di sekitar sebuah organisasi. Tugas tersebut berhubungan dengan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) baik di dalam maupun di luar organisasi yang keberadaannya memberikan pengaruh kepada organisasi. Humas memiliki peran sebagai *boundary spanner*, yaitu seseorang yang bertugas menghubungkan unit satu dengan unit yang lain di dalam sebuah organisasi (Tench, Ralph. Laville, 2014). Disamping unit yang berada di dalam, seorang humas juga berperan untuk menghubungkan organisasi dengan unit-unit yang lain yang berada di luar organisasi, di dalam lingkungan

tempat organisasi tersebut yang berbeda. Oleh karena itu, kondisi lingkungan tempat humas berada, baik aspek politik, ekonomi, maupun budaya mempengaruhi bagaimana humas bekerja.

Sebuah penelitian dilakukan untuk membandingkan penerapan *Excellence Theory* pada negara Anglo-Saxon (Amerika Serikat, Kanada dan Inggris) dengan Slovenia (L. A. Grunig et al., 1997) *Excellence Theory* merupakan sebuah teori yang menyatakan bahwa organisasi dapat beroperasi dengan hasil yang maksimal apabila menerapkan aspek hubungan masyarakat sebagai bagian penting dari pengambilan keputusan. Teori tersebut ditemukan pada negara Anglo-Saxon yang memiliki budaya organisasi demokratis, sehingga penerapan pada negara lain yang memiliki sistem politik yang berbeda akan memberikan hasil yang berbeda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktisi humas di Slovenia memiliki tingkat keterlibatan dalam pengambilan keputusan di tingkat manajemen puncak dibandingkan praktisi humas di negara Slovenia. Dengan kata lain, tingkat indeks penerapan *Excellence Theory* di Slovenia lebih rendah dibandingkan di negara-negara Anglo-Saxon.

Penelitian lain dilakukan oleh Yunna Rhee (2002) untuk menggali penerapan *Excellence Theory* di Korea Selatan. Rhee menemukan bahwa budaya Konfusianisme yang dianut oleh sebagian besar masyarakat Korea Selatan mendukung sekaligus menghalangi pelaksanaan *Excellence Theory* pada organisasi-organisasi di negara tersebut. Aspek komunikasi dua arah sejalan dengan prinsip Confusianisme

dalam menjalin hubungan yang harmonis antar anggota masyarakat. Akan tetapi, *power distance* yang cukup tinggi pada masyarakat Korea Selatan berlawanan dengan prinsip komunikasi dua arah dan setara antara organisasi dengan publik pada *Excellence Theory*.

Di Indonesia, penelitian yang dilakukan di BPK RI menunjukkan bahwa *Excellence Theory* tidak dapat diterapkan secara maksimal pada negara yang memiliki budaya organisasi *authoritative*, sekalipun pemerintah sudah menerapkan reformasi birokrasi (Suharyanti et al., 2012). Penelitian lain yang dilakukan oleh Siswanto & Abraham (2016) pada biro humas di Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan menunjukkan bahwa peran humas dalam menyediakan informasi yang dibutuhkan kepada publik belum terlaksana secara maksimal, sehingga konsep *symmetrical communication* (komunikasi dua arah) antara organisasi dengan publik pada *Excellence Theory* belum dijalankan dengan baik.

Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Ajianto et al. (2018) pada humas pada berbagai kotamadya dan kabupaten di Provinsi Jawa Timur menunjukkan bahwa persepsi dari pimpinan puncak mengenai tugas humas menyebabkan humas ditempatkan pada posisi yang berbeda pada masing-masing pemerintah kotamadya/kabupaten. Posisi penempatan humas berpengaruh pada keterlibatan mereka pada pengambilan keputusan.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi yang memiliki sistem pemerintah yang berbeda dengan provinsi lainnya.

Sebelumnya, D.I Yogyakarta merupakan sebuah kesultanan yang memutuskan bergabung dengan Republik Indonesia (Ari Welianto, 2020). Sultan bertindak sebagai seorang Gubernur, sehingga Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan status keistimewaan. Status keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini berpengaruh terhadap jalannya pemerintahan di DIY. Sebagai contoh, jika di provinsi lain diadakan pilkada untuk pemilihan gubernur, di D.I Yogyakarta, hal tersebut tidak dilakukan. Hal tersebut mempengaruhi bagaimana pola kerja divisi humas pada pemerintah provinsi.

Atas perbedaan sistem pemerintahan D.I Yogyakarta dengan provinsi lain tersebut, maka peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian ini. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan bagaimana humas pemerintah di Provinsi D.I Yogyakarta melakukan tugasnya sebagai *boundary spanner*—fasilitator komunikasi—pada konteks lingkungan di D.I Yogyakarta yang memiliki status keistimewaan yang tidak dimiliki oleh provinsi lain.

2. Kerangka Teori

Teori sistem menjelaskan bagaimana suatu organisasi berinteraksi dengan lingkungan sekitarnya, dimana organisasi dan lingkungan sekitarnya saling mempengaruhi (Tench, Ralph. Laville, 2014). Hal ini sesuai dengan pemikiran Cutlip (dalam Tench, Ralph. Laville, 2014) yang memandang humas sebagai sebuah bagian dari sistem terbuka yang membantu organisasi untuk beradaptasi dengan lingkungan

sekitar sekaligus memberikan pengaruh pada lingkungan eksternal agar dapat menciptakan perubahan yang menguntungkan organisasi. Dengan keadaan organisasi dan lingkungan sekitarnya yang tidak pernah stagnan, maka humas dituntut untuk menjadi *boundary spanner* yang bertugas menghubungkan sistem yang satu dengan yang lainnya, baik di dalam organisasi maupun di luar organisasi

Ada berbagai perspektif berkaitan dengan hubungan organisasi dengan lingkungannya (Edwards, 2014a). Yang paling populer adalah dengan typology public relations yang ditemukan oleh Grunig dan Hunt (dalam Grunig, Grunig, Sriramesh, Huang, & Lyra, 1995). Tipologi ini mengkategorikan humas berdasarkan cara berinteraksi dengan publik di luar organisasi, terdapat 4 kategori yaitu: *press agency*, *public information*, *two-way asymmetric* dan *two-symmetric way of communication*. Tipologi ini dibuat berdasarkan interaktivitas organisasi dengan publik.

Press agency dan *public information* berjalan satu arah, sedangkan *two-way asymmetric* dan *two-way symmetric way of communication* bersifat dua arah. Untuk institusi pemerintah, typology yang paling ideal adalah *two-way symmetric way of communication* yang memandang publik sebagai pihak yang sejajar dan mendorong terjadinya interaksi yang dialogis antara institusi dengan publik. Akan tetapi, sebagian besar institusi pemerintah menerapkan model *public information* dimana interaksi hanya berjalan satu arah.

Pengelolaan interaksi antara organisasi dengan lingkungan juga memiliki kaitan erat dengan pengkategorian publik yang dihadapi oleh organisasi (Edwards, 2014b). Publik dikategorikan publik berdasarkan dengan tingkat kesadaran publik terhadap masalah (*problem recognition*), yang terdiri atas: *latent public*, *aware public* dan *active public* (Edwards, 2014b). Membagi publik berdasarkan tingkat kesadarannya mempermudah humas untuk menentukan pendekatan yang dilakukan kepada masing-masing kelompok publik.

Selain berkaitan dengan interaksi lingkungan, focus lain dari teori sistem adalah peran humas di dalam sebuah organisasi. Dozier & Broom (1995) membagi peran humas dalam organisasi menjadi dua kategori, yaitu *communication technician* dan *communication manager*. *Communication technician* bertugas pada aspek-aspek teknis kegiatan organisasi, seperti menulis siaran pers, mengelola *event*, mengelola konten website perusahaan, dan sebagainya. Sedangkan *communication manager* memiliki posisi yang lebih tinggi daripada *communication technician* di dalam organisasi, dimana mereka memiliki kewenangan untuk memberikan pengaruh kepada *dominant coalition* (pimpinan) di dalam organisasi untuk membuat keputusan terkait komunikasi. *Communication manager* dibagi menjadi tiga berdasarkan fungsinya, yaitu *expert prescriber*, *communication process facilitator* dan *problem solver facilitator*. Pembagian fungsi tersebut dibuat berdasarkan seberapa jauh

keterlibatan humas dalam pengambilan keputusan yang dibuat oleh pimpinan. Pada *expert prescriber*, hubungan humas dengan pimpinan layaknya hubungan dokter dengan pasien, dimana pimpinan bersifat pasif, sedangkan pada *problem solver facilitator* pencarian solusi mengenai masalah komunikasi dilakukan secara bersama-sama antara humas dengan pimpinan, dimana pimpinan bersifat proaktif dalam proses pencarian solusi tersebut.

Pada perencanaan kegiatan humas, dikenal analisa PEST (Politics, Economics, Social dan Technology). Analisa tersebut digunakan untuk memetakan lingkungan tempat organisasi berada, dengan mengelompokkan aspek-aspek yang berperan penting dalam lingkungan tersebut. Konteks sangat mempengaruhi bagaimana suatu organisasi beroperasi (Anne Gregory, 2014) Organisasi yang profesional akan melakukan pemetaan lingkungan sebelum beroperasi, sehingga akan menemukan potensi isu yang terjadi di masa depan. Dengan memetakan isu-isu tersebut sedari awal, maka organisasi dapat langsung mempersiapkan diri untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan tempat organisasi diri. Penyesuaian diri ini penting karena untuk meminimalisir masalah yang terjadi di masa depan, yang mana untuk menyelesaikan masalah tersebut akan lebih banyak menguras waktu, biaya dan sumber daya.

The government communication decision wheel model mengatakan bahwa ada empat lingkungan mikro yang mengelilingi suatu organisasi, yaitu *multilevel*,

intragovernmental, intergovernmental, dan *external*. Keempat dari elemen lingkungan minor tersebut bekerja sama dalam menyelesaikan suatu masalah komunikasi.

Kerjasama multiple dilakukan oleh dua atau lebih organisasi pemerintah yang memiliki tingkatan berbeda, namun bekerja sama untuk menyelesaikan suatu isu, seperti kementerian pusat bekerja sama dengan dinas di suatu provinsi tertentu.

Kemudian, *intragovernmental microenvironment* dimana dua atau lebih lembaga pemerintah yang berada pada satu level melakukan koordinasi untuk menyelesaikan suatu isu. *Intergovernmental microenvironment* dimana aktivitas komunikasi hanya dilakukan oleh satu lembaga pemerintah.

External microenvironment, dimana lembaga pemerintah bekerja sama dengan pihak luar, seperti organisasi swasta. Di dalam setiap *microenvironment* tersebut, humas pemerintah berkoordinasi dan menentukan jenis komunikasi yang dilakukan, apakah komunikasi yang termediasi atau komunikasi secara langsung.

Praktisi humas juga harus tetap memperhatikan aspek-aspek lain yang mempengaruhi koordinasi dalam setiap *microenvironment* tersebut. menemukan sembilan faktor yang berpengaruh pada lembaga pemerintah, yaitu politik, kepentingan publik, ketimpangan komunikasi, perkembangan karir profesional yang stagnan, dan federalism. Dalam setiap *microenvironment*, factor-faktor tersebut memiliki pengaruh dengan tingkat intensitas yang berbeda-beda.

3. Metode Penelitian

Metode digunakan sebagai alat dalam pemecahan permasalahan termasuk metode analisis. Metode-metode yang digunakan dalam penyelesaian penelitian dituliskan di bagian ini. Metode penelitian harus jelas dan rinci dengan lokasi dan waktu penelitian, populasi dan sampel penelitian, variabel penelitian dan data penelitian.

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, dengan metode studi kasus. Berdasarkan sifat dokumen yang dipelajari, data penelitian dapat digolongkan dalam kategori data primer dan sekunder. Data primer akan dikumpulkan terutama melalui teknik wawancara mendalam (*in-depth interviews*) dengan praktisi humas di kantor Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta. Data sekunder akan didapatkan melalui dokumen yang berhubungan dengan koordinasi kebijakan komunikasi di lingkungan Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta, seperti dokumen-dokumen administratif, surat, pengumuman resmi, catatan rapat dan sebagainya.

Menurut Yin (Robert. K Yin, 2019), proporsi memberikan arahan yang kemudian menuntun proses penelitian studi kasus. Penggunaan proporsi teori juga memberikan arahan dalam melakukan langkah-langkah analisis data.

Menurut Creswell (2014), secara garis besar ada tiga strategi analisis data kualitatif, yaitu menyiapkan dan mengorganisasikan data; kemudian melakukan reduksi data menjadi tema, lalu terakhir menyajikan data dalam bentuk tabel, bagan maupun pembahasan.

Proporsi teoritis akan membantu proses “reduksi data”, dimana peneliti akan lebih mudah memfokuskan perhatian pada data tertentu dan mengabaikan data yang lain (Robert. K Yin, 2019). Selain itu, proporsi teoritis juga akan membantu pengorganisasian keseluruhan studi kasus dan menetapkan penetapan alternatif yang harus diuji (Yin, 2019).

Pada penelitian ini, peneliti melakukan wawancara dengan para informan dari bagian humas Pemerintah Provinsi D.I Yogyakarta. Dari keseluruhan data yang diperoleh, kemudian peneliti mencari pola pada berbagai tema yang muncul. Data-data yang tidak menjawab pertanyaan penelitian atau tidak sesuai dengan pola tema-tema yang ditemukan kemudian direduksi atau tidak dimasukkan ke dalam laporan penelitian.

Temuan dari penelitian ini kemudian dikelompokkan berdasar tema yang kemudian dianalisa menggunakan *System Theory* dan *Government Decision Wheel of Communication*.

4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berdasarkan pengambilan data yang dilakukan, maka peneliti menganalisis temuan penelitian dengan *Government Decision Wheel of Communication* dan Teori Sistem.

4.1 Multilevel

Kebijakan multilevel dilakukan dengan berkoordinasi dengan pemerintahan yang berbeda level, pada Pemda Jogja yaitu dengan pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten dan kotamadya. Kerja

sama yang dilakukan Pemda Jogja dalam kaitan dengan pemerintah pusat adalah pada kebijakan Covid-19. Pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan Covid-19. Pada humas Pemda Jogja, arahan dari Pemda tersebut dikurasi dengan sentuhan lokal. Salah seorang informan mengatakan bahwa humas Pemda Jogja menjalin koordinasi dengan humas pemerintah yang berada di provinsi lain. Kolaborasi ini bisa dapat berupa komunikasi *upward* maupun *downward*. Saat pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan dalam skala nasional, humas pemerintah daerah, termasuk humas Pemda Jogja, membantu mendiseminasikan informasi tersebut kepada masyarakat yang tinggal di provinsi tersebut.

Sebaliknya, ketika ada kebijakan yang berasal dari suatu provinsi, yang perlu diketahui oleh masyarakat yang tinggal di luar provinsi tersebut, maka humas provinsi membantu menyebarkan informasi tersebut ke provinsi lain, melalui jaringan humas pemerintah daerah tersebut. Salah satu contoh adalah saat DI Yogyakarta memberlakukan PPKM, yang mana berpengaruh terhadap kunjungan wisatawan domestik dari luar provinsi, humas Pemda DIY menyebarkan informasi tersebut melalui jaringan humas pemerintah daerah.

Selain itu, berdasarkan hasil wawancara dengan informan dari Humas Pemda Jogja, pada saat terjadi Covid-19, Pemda Jogja melakukan koordinasi kepada pejabat setingkat RT/RW dalam memberikan informasi terkait Covid-19. Terdapat hal yang menarik dalam relasi antara pemerintah daerah dengan struktur

pemerintah di bawahnya. Dalam memberikan arahan Sri Sultan selalu memberikan kebebasan kepada masyarakat untuk bertindak atas kesadaran sendiri. Menurut keterangan informan, hal ini berkaitan dengan komitmen Sultan dalam menjadikan rakyatnya sebagai subyek, bukan obyek. Berikut keterangan informan B:

“Ngarsa Dalem (panggilang untuk Sultan Hamengkubuwono X), berpesan ‘Saya tidak mau membuat kebijakan yang menekan rakyat. Kembali lagi, masyarakat harus bisa menjadi subyek untuk dirinya sendiri atau orang-orang di sekitarnya.’”

4.2 Intragovernmental

Komunikasi intragovernmental terjadi pada beberapa bagian yang berbeda di dalam suatu organisasi yang sama (Liu & Horsley, 2007). Pada Pemda Jogja tugas humas yang paling utama adalah mempublikasikan kinerja yang dilakukan oleh Gubernur D.I Yogyakarta, Sri Sultan Hamengkubuwono X, Wakil Gubernur KGPA Sri Paku Alam X dan Sekretaris Daerah Drs. Kadarmananta Baskara Aji.

Dalam konteks relasi dengan pimpinan, praktisi humas di Pemda Jogja berada pada posisi *advisor* atau penasihat pimpinan terkait dengan kebijakan yang berkaitan dengan komunikasi dan opini publik.

Hal tersebut diungkapkan oleh informan A melalui pernyataan berikut:

“Mungkin mirip konsultan ya... jadi kita ga Cuma sekedar bantu menyebarkan informasi, tetapi

juga membantu merancang strategi komunikasi..”

Posisi ini mirip dengan *expert prescriber* dan *communication problem solver* pada typology peran humas yang dikemukakan oleh Broom dan Dozier (1999).

Expert prescriber dan *communication problem solver* adalah posisi yang menempatkan posisi humas sebagai pemecah masalah yang terkait dengan komunikasi di dalam suatu organisasi. Perbedaan dari *expert prescriber* dan *communication problem solver* terletak pada tingkat keterlibatan *dominant coalition* (pimpinan) pada proses pencarian solusi untuk masalah komunikasi. Pada *expert prescriber*, relasi praktisi humas dengan pimpinan seperti relasi dokter-pasien dimana praktisi humas memberikan resep untuk menyelesaikan permasalahan komunikasi, yang kemudian dijalankan oleh pimpinan. Seperti relasi dokter-pasien, pimpinan mempercayai sepenuhnya solusi yang diberikan oleh praktisi humas, sehingga tidak melakukan intervensi saat proses pencurahan ide (*brainstorming*).

Pada *communication problem solver*, praktisi humas dan pimpinan bekerja sama dalam mencari solusi untuk permasalahan. Dengan kata lain, solusi yang dihasilkan adalah hasil pemikiran bersama dari praktisi humas dan pimpinan institusi.

Menurut beberapa ahli, peran humas yang berada pada ranah manajerial (*expert prescriber, communication problem solver dan communication problem process facilitator*) seringkali bercampur satu

sama lain. Dengan kata lain, praktisi humas berganti-ganti peran tergantung pada situasi dan kondisi.

Salah seorang praktisi humas Pemda DIY yang juga merupakan salah satu informan dari penelitian ini mengatakan bahwa persepsi salah mengenai humas yang sering diidentikkan dengan “admin media sosial” atau “juru dokumentasi” masih ada, akan tetapi tidak berlaku secara umum. Terkait dengan persepsi tersebut, berikut tanggapan informan A:

“Ya.. kira nggak bisa menyalahkan pihak lain sih. Karena dari luar, yang terlihat kita hanya foto-foto, posting (media sosial) serta bikin berita.”

Seiring dengan perkembangan zaman, para pimpinan semakin terbuka terhadap saran dan pendapat yang dapat diberikan oleh praktisi humas di lingkungan Pemda DIY.

Menurut informan pertama A, salah satu pemicu perubahan persepsi tersebut adalah saat terjadi Covid-19, dimana saat itu para praktisi humas Pemda Jogja secara aktif terus mendiseminasikan informasi yang berkaitan dengan penanganan wabah tersebut.

Informan A menceritakan pengalamannya sebagai berikut:

“Kita termasuk yang paling aktif, bersama dengan Dinkes dan BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah).”

Pendapat yang sama disampaikan oleh informan B. Informan B menceritakan

pengalamannya dimana ia kerap dimintai saran oleh pimpinan mengenai isu yang sedang terjadi saat ini. Selama beberapa kali, ia kerap diminta untuk datang ke ruangan pimpinan untuk dimintai saran atau pendapat mengenai isu yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Di waktu lain, humas Pemda Jogja kerap memberikan saran mengenai kebijakan dan pernyataan dari pemerintah yang mendapat sambutan positif dari publik. Hal ini dilakukan dengan staf Humas Pemda Jogja memberikan hasil bukti media monitoring yang mereka lakukan. Akan tetapi, keputusan mengenai kebijakan atau pernyataan yang dilakukan selanjutnya dilakukan sepenuhnya oleh pimpinan. Dengan begitu, pada contoh kasus ini, humas berperan sebagai *communication problem solver*, dimana walaupun mereka memberikan saran dan berikut dengan bukti, keputusan mengenai tindakan yang dilakukan terletak pada tangan pimpinan.

Informan B juga mengatakan bahwa humas Pemda Jogja harus mampu memetakan masalah yang dapat terjadi, yang tidak terbaca oleh pimpinan. Dari kegiatan pemindaian tersebut, maka humas dapat memberikan saran yang paling sesuai, terkait dengan komunikasi publik.

Informan B menceritakan peran yang diemban oleh humas Pemda DIY dalam pemetaan isu:

“Intinya tuh sebenarnya, humas tuh harus pandai membaca apa yang tidak terbaca. Sama, harus bisa menilik, kira-kira kalau ada kondisi kayak gini potensine piye... jadi kita harus memikirkannya jauh-jauh hari, sehingga tidak terjadi hal-hal

yang tidak kita inginkan karena jika sudah terjadi, kita harus memikirkan cara untuk meng-counter isu tersebut...”

Pendapat para ahli yang mengatakan bahwa peran humas pada ranah manajerial dan teknis tidak pernah saling berhubungan juga dipatahkan dengan kinerja humas Pemda Jogja. Pada humas Pemda Jogja, selain bertugas sebagai penasihat yang mempengaruhi keputusan para pimpinan, para staf humas Pemda Jogja juga harus melakukan kegiatan teknis, seperti melakukan liputan terkait kegiatan yang dilaksanakan oleh Gubernur, Wakil Gubernur dan Sekretaris Daerah. Informan yang sama mencontohkan saat terjadi kasus siswa SMP yang hanyut di sungai di Turi, Sleman, saat melakukan kegiatan jelajah alam pramuka, Sri Sultan ingin mengunjungi tempat kejadian di malam saat peristiwa itu terjadi. Saat itu, beberapa praktisi humas Pemda Jogja pun ikut mendampingi kunjungan Sultan tersebut.

Informan B menceritakan pengalamannya:

“Waktu itu begitu kejadian, Ngarso Dalem ingin mengunjungi TKP. Saat itu juga kami langsung turun ke lapangan untuk melakukan peliputan.”

Hal yang sama terjadi pada saat terjadi demonstrasi penolakan Omnibus Law pada bulan Oktober 2020 di DPRD DIY, yang terletak di Kawasan Malioboro. Setelah demo selesai, warga sekitar berinisiatif melakukan kegiatan bersih-bersih di

lokasi demonstrasi. Sri Sultan mengetahui kegiatan warganya tersebut maka berniat untuk mengunjungi kegiatan bersih-bersih tersebut. Informan B, yang saat itu baru saja melakukan kegiatan kunjungan di Kraton, mau tidak mau harus bersiap siaga untuk mendampingi Sultan, walaupun masih mengenakan kebaya dan konde.

4.3 Intergovernmental

Intergovernmental merupakan koordinasi komunikasi yang dilakukan oleh dua atau lebih lembaga pemerintah yang berbeda yang berada pada satu level pemerintahan. Humas Pemda Jogja berkoordinasi dengan OPD (Organisasi Pemerintah Daerah) lain yang berada di lingkungan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, terutama untuk informasi yang berhubungan dengan bidang kerja dari OPD tersebut.

Informan A menceritakan kerja sama yang dilakukan bersama dengan OPD lain:

“Humas tuh ibaratnya kayak centre of universe, yang mana menghubungkan satu bagian dengan bagian lain. Penyebaran informasi tidak bisa berjalan sendiri. Oleh karena itu, harus bersinergi dengan OPD lain. Contohnya, saat kita menyebarkan info tentang RUU Keistimewaan DIY, saat infonya terkait dengan pariwisata, kita berkoordinasi dengan Disbudpar DIY.”

Saat terjadi pandemi Covid-19, humas Pemda Jogja bertugas untuk

mengunggah konten yang berhubungan dengan penanganan pandemi Covid-19 di akun Instagram resmi @humasjogja. Salah satu informasi tersebut adalah rekapitulasi jumlah pasien Covid-19 di Provinsi D.I Yogyakarta.

Dalam menyediakan informasi tersebut, humas Pemda Jogja berkoordinasi dengan Dinas Kesehatan Provinsi D.I Yogyakarta yang memang bertanggung jawab secara langsung dalam menangani Covid-19. Selain itu, humas Pemda Jogja juga bertanggung jawab untuk menyerahkan data terbaru tersebut untuk dilaporkan langsung kepada Sri Sultan melalui ajudan pribadi.

Terkait data rekapitulasi pasien Covid-19, praktisi humas Pemda DIY tidak hanya bertugas untuk mendistribusikannya, tapi mengemasnya sehingga mudah dipahami oleh masyarakat. Berdasarkan keterangan informan, data yang diperoleh melalui Dinas Kesehatan merupakan data yang masih mentah, yang dihimpun dari berbagai rumah sakit di Provinsi D.I Yogyakarta. Tidak ada pengelompokan mengenai jumlah keseluruhan pasien sembuh, dirawat dan sebagainya, secara keseluruhan. Oleh karena itu, humas Pemda Jogja yang harus mengelompokkan sendiri kategori pasien tersebut untuk level provinsi, sehingga data lebih terorganisir. Berikut keterangan dari informan B:

“Data yang kami terima dari Dinkes berasal dari berbagai rumah sakit yang menjadi rujukan untuk perawatan pasien Covid-19. Setelah kami terima, kami biasanya yang merekap

secara mandiri, untuk data secara keseluruhan”

Humas Pemda Jogja juga harus mampu menjawab pertanyaan yang bersifat general, yang di luar kewenangan dari humas Pemda Jogja. Masyarakat DI Yogyakarta, atau netizen pada umumnya sering mengarahkan pertanyaan yang seharusnya ditujukan kepada institusi lain di akun Instagram @humasjogja.

Informan B mengatakan:

“Terkadang, kami sering menerima pertanyaan di media sosial, yang seharusnya disampaikan kepada OPD lain yang memiliki kewenangan tersebut. Biasanya, kami arahkan ke akun OPD terkait.”

Dalam hal ini, humas Pemda Jogja harus secara responsif mengarahkan masyarakat untuk mencari informasi dari pihak yang terkait, atau membantu menjawab informasi tersebut.

Humas Pemda Jogja juga sering membantu bidang pekerjaan dari OPD lain. Dalam hal pengelolaan media sosial, misalnya. Menurut informan kedua, saat ini sudah terdapat SK dari Gubernur mengenai keharusan dari setiap OPD untuk memiliki akun media sosial. Akan tetapi, pengelolaannya belum optimal. Informan B mengatakan:

“Pengelolaannya belum ter-maintain dengan baik. Sering kami (humas) bantu back up.”

Selain pengelolaan media sosial, humas Pemda Jogja sering membantu penyelesaian krisis yang dialami oleh OPD lain. Salah satu

contoh, saat terjadi kasus penumpukan sampah di Piyungan, Yogyakarta, yang dianggap mengganggu warga. Humas Pemda Jogja membantu Dinas KLHK dalam mengkomunikasikan solusi atas permasalahan tersebut kepada warga. Informan A yang terlibat langsung dalam upaya penyelesaian konflik tersebut menceritakan pengalamannya:

“Kita brainstorming bareng, dari mereka ngasih sumber datanya, terus apa yang ingin mereka sampaikan. Kita terima apa yang mereka sampaikan.. kemudian, kita rapatkan lagi. Kita bikin konten, kita bikin penjadwalan, terus kita turun ke lapangan, kita jelaskan ke masyarakat, kita kemas jadi konten yang mudah dipahami. Ibaratnya, sekali lihat, orang paham.”

Hal yang sama terjadi pada saat terjadi sengketa tanah untuk pembangunan bandara YIA (Yogyakarta International Airport). Saat itu, ditengarai banyak pihak yang memanfaatkan situasi untuk menghasut warga menentang pembangunan proyek bandara tersebut. Padahal, pemerintah sudah mempersiapkan ganti rugi yang adil untuk masyarakat yang lahannya terkena dampak. Akan tetapi, informasi yang kurang merata menyebabkan banyak terjadi mispersepsi di kalangan masyarakat. Seperti dijelaskan oleh informan A:

“Sosialisasi yang sudah dilakukan sebelumnya oleh pihak-pihak yang berkepentingan dalam pembangunan bandara ini

ternyata belum sampai ke seluruh lapisan masyarakat. Terjadi mispersepsi pada masyarakat yang belum mendapat informasi.”

Oleh karena itu, humas Pemda Jogja saat itu, bersama dengan perwakilan dari PT Angkasa Pura dan BPN (Badan Pertanahan Nasional) Provinsi DIY menyambangi dusun-dusun yang masyarakatnya terdampak pembangunan. Pada setiap dusun yang dikunjungi, mereka mengundang warga untuk berdialog bersama mengenai pemberian kompensasi untuk warga. Berikut penjelasan dari informan A:

“Kita (humas Pemda Jogja) bantu memberikan branding bahwa kita (pihak yang bertanggung jawab dalam pembangunan bandara) menginginkan win-win solution antara pemerintah dengan masyarakat yang terdampak. Dimana tidak ada pihak yang dirugikan.”

Informan A menjelaskan dengan lebih spesifik lagi:

“Kita bikin konten yang bertujuan meluruskan persepsi masyarakat, bahwa kita fair dan memberikan ganti rugi sesuai dengan kesepakatan.”

Berdasarkan dua kasus tersebut, maka terlihat bahwa kegiatan komunikasi publik tidak bisa dilakukan secara *serampangan*, tanpa menggunakan strategi yang matang. Perencanaan dan strategi yang matang, serta eksekusi yang optimal dibutuhkan agar aktivitas komunikasi yang dilakukan tepat sasaran.

Berdasarkan keterangan dari informan, OPD yang terkait sudah melakukan upaya sosialisasi kepada masyarakat, akan tetapi pesan yang disampaikan belum sampai kepada seluruh lapisan masyarakat yang menjadi sasaran secara merata. Selain itu, tidak ada upaya evaluasi dari aktivitas komunikasi yang telah dilakukan, sehingga respon masyarakat pun tidak diketahui. Padahal, mengetahui respon masyarakat adalah hal yang penting untuk mengukur efektivitas aktivitas komunikasi yang dilakukan. Oleh karena itu, eksekusi aktivitas komunikasi harus dilakukan oleh praktisi yang memang memiliki keahlian dalam di bidang komunikasi publik.

Ketidakadaan SOP yang mengatur kinerja di bidang komunikasi seluruh lembaga pemerintahan di DI Yogyakarta merupakan salah satu tantangan yang dihadapi oleh humas Pemda DIY. Hal tersebut menyebabkan tidak ada kesamaan persepsi dalam pengelolaan informasi kepada masyarakat, sehingga seringkali humas Pemda DIY harus membantu melaksanakan tupoksi dari humas OPD lain.

4.4 Eksternal

Kerja sama dengan pihak eksternal merupakan kerja sama dengan pihak lain di luar pemerintahan, seperti perusahaan, media, LSM, sekolah dan sebagainya.

Dalam melaksanakan kegiatan, humas Pemda Jogja berkolaborasi dengan media massa, baik media cetak maupun elektronik, serta media berskala lokal maupun nasional.

Informan A menceritakan pengalamannya terkait kolaborasi dengan media massa:

“Informasi tentang pemerintah kita bagikan ke media, kemudian kebijakan baru, terus lebih ke (press) release-release, baik bersifat provinsi, maupun pusat.”

Kolaborasi dengan media massa tersebut berkaitan dengan publikasi dari kegiatan serta kinerja humas Pemda DIY, yang mana membutuhkan sinergitas. Salah satu contoh kasus adalah tahun 2019, DI Yogyakarta meraih predikat AA untuk SAKIP. Satu-satunya provinsi lain di Indonesia yang mendapat predikat yang sama adalah Jawa Tengah. Akan tetapi, *headline* dari sebuah koran lokal di Jogja saat itu justru mengangkat Jawa Tengah, bukan DI Yogyakarta. Keadaan tersebut sempat menimbulkan pertanyaan dari para pimpinan kepada pihak humas. Akan tetapi, hal tersebut disebabkan oleh keterlambatan pihak humas mengirimkan *press release* kepada koran lokal terkait, sehingga koran tersebut sudah membuat *layout* untuk berita hari itu.

Dari kasus tersebut, maka terlihat bahwa dalam melaksanakan tugasnya tidak dapat berdiri sendiri. Dalam bekerja sama dengan media, humas Pemda DIY juga harus memperhatikan aspek-aspek teknis, seperti jadwal penayangan, impresi ingin diciptakan, dan lain-lain. Hal yang tidak diinginkan ketika publikasi yang dimuat di media massa justru menimbulkan efek yang tidak diinginkan. Oleh karena itu, humas Pemda DIY mengelola hubungan

yang baik dengan para awak media, untuk menghindari hal yang tidak diinginkan, walaupun berdasarkan keterangan informan, jarang sekali ditemukan kesalahan major dalam penulisan berita mengenai Pemda DIY.

Selain dengan media, humas Jogja juga sering berperan dalam menyampaikan aspirasi masyarakat terhadap berbagai pihak lain di luar pemerintahan. Salah satu contohnya adalah saat terjadi krisis yang berkaitan dengan mati lampu, banyak masyarakat yang menyampaikan keluhannya melalui DM (*direct message*) akun Instagram humas Pemda Jogja. Oleh humas Pemda, keluhan tersebut langsung disampaikan kepada pihak yang terkait, yaitu PLN. Dalam kasus ini, humas Pemda DIY tidak hanya berperan sebagai pengelola penyebaran informasi, tetapi juga menjembatani aspirasi dari masyarakat. Humas Pemda DIY sering berperan seperti *hotline* berawal dari ketidaktahuan masyarakat mengenai pihak yang mana yang harus dihubungi ketika terjadi kendala atau hambatan yang berkaitan dengan daerah mereka. Salah seorang informan mengatakan bahwa meneruskan aspirasi dari masyarakat kepada pihak yang berwenang tidak termasuk ke dalam tupoksi dari humas Pemda DIY. Akan tetapi, hal tersebut tetap dilakukan sebagai bagian dari dedikasi dalam melayani publik. Berdasarkan pengalaman tersebut, maka terlihat bahwa tugas dari praktisi humas Pemda Jogja sangat fleksibel, yang mana tupoksi tidak dibatasi secara ketat. Fleksibilitas tersebut juga menegaskan peran humas Pemda

Jogja sebagai *boundary spanner* dalam menghubungkan satu unit dengan unit lainnya pada lingkungan pemerintah Provinsi DI Yogyakarta (Idris, 2014)

5. Penutup

Berdasarkan pengambilan data yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa pimpinan daerah (*dominant coalition*) di lingkungan menyadari signifikansi peran praktisi kehumasan, dimana humas tidak hanya dipandang sebagai petugas pembuat materi komunikasi, akan tetapi sebagai *advisor* dalam membuat kebijakan yang berkaitan dengan reputasi dan hubungan dengan *stakeholder*. Hanya saja, keterlibatan humas Pemda DIY belum sampai terlibat sebagai pembuat kebijakan, sehingga dapat dikatakan bahwa Teori *Excellence* belum diterapkan sepenuhnya.

Kegiatan humas tidak dapat berdiri sendiri. Dibutuhkan koordinasi dengan lembaga lain, seperti lembaga pemerintah skala nasional, media dan masyarakat pada umumnya. Pada penelitian ini, humas Pemda Jogja bekerja sama dengan Organisasi Pemerintah Daerah yang berada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, media massa dan perusahaan BUMN yang berada di DI Yogyakarta. Selain berkoordinasi dengan *stakeholder* (pemangku kepentingan), humas Pemda Jogja juga menjalankan peran sebagai *boundary spanner* atau penghubung antara satu *stakeholder* dengan dengan *stakeholder* lain pada suatu lingkungan humas Pemda Jogja, terutama menghubungkan masyarakat dengan pihak-pihak lain.

Dengan begitu, dapat dikatakan bahwa Pemda Jogja menjadi fasilitator komunikasi antara berbagai kelompok dan kalangan yang berada di Provinsi DI Yogyakarta.

Bentuk pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang dipimpin oleh seorang Sultan juga berpengaruh dalam pelaksanaan tugas praktisi humas. Kegiatan humas dipusatkan pada peliputan kegiatan yang dilakukan oleh Sri Sultan Paku Alam dan Sekretaris Daerah. Relasi antara pimpinan daerah dengan masyarakat yang mirip dengan “raja dengan rakyat” juga membuat implementasi aturan lebih bersifat bebas dan tidak mengikat. Raja lebih banyak menempatkan diri sebagai pemimpin yang mengayomi rakyatnya, bukan sekedar memerintah dan membuat peraturan.

Penelitian lanjutan dibutuhkan untuk memahami praktik humas pemerintah di provinsi lain dengan struktur pemerintahan yang berbeda dengan D.I Yogyakarta. Penelitian dengan tema sama, yang dilakukan pada konteks daerah yang berbeda akan memberikan kontribusi bagi pengembangan kinerja humas pemerintah daerah, dimana dari keseluruhan hasil penelitian tersebut dapat ditemukan formula yang ideal dalam mengelola kegiatan humas pemerintah daerah..

Penempatan humas Pemda Jogja sebagai advisor atau penasihat bagi pimpinan dalam mengatasi masalah terkait komunikasi merupakan hal yang dapat ditiru oleh provinsi lain. Selama ini, humas identik dengan keahlian teknis, seperti membuat materi komunikasi, tetapi tidak dalam menyumbangkan ide dalam pembuatan kebijakan. Hal

tersebut menunjukkan bahwa Pemda DIY sudah menyadari pentingnya transparansi informasi dan pengelolaan kegiatan komunikasi, dalam rangka menciptakan pemahaman yang sama (*mutual understanding*) dengan publik

Daftar Pustaka

- Ajiyanto, I. D. B., Kriyantono, R., & Wulandari, M. P. (2018). Praktik “PR Excellent” Humas Pemerintah Daerah. *Aristo*, 6(1), 99.
<https://doi.org/10.24269/ars.v6i1.781>
- Anne Gregory. (2014). Strategic public relations planning and management. In L. Tench, Ralph. Yeomans (Ed.), *Exploring Public Relations* (3rd ed., pp. 146–167). Pearson Education.
- Ari Welianto. (2020). *Mengapa Yogyakarta dan Aceh Menjadi Daerah Istimewa?*
- Dozier, D. M., & Broom, G. M. (1995). Evolution of the Manager Role in Public Relations Practice. *Journal of Public Relations Research*, 7(1), 3–26.
https://doi.org/10.1207/s1532754xjpr0701_02
- Edwards, L. (2014a). Public relations theories: an overview. In *Exploring Public Relations* (pp. 123–132). Pearson.
- Edwards, L. (2014b). Public Relations theories: An overview. In L. Ralph, Tench. Yeomans (Ed.), *Exploring Public Relations* (3rd ed., pp. 124–144). Pearson Education.
- Grunig, J. E., Grunig, L. A.,

- Sriramesh, K., Huang, Y. H., & Lyra, A. (1995). Models of Public Relations in an International Setting. *Journal of Public Relations Research*, 7(3), 163–186.
https://doi.org/10.1207/s1532754xjpr0703_01
- Grunig, L. A., Grunig, J. E., Vercic, D., Grunig, L. A., Grunig, J. E., & Vercic, D. (1997). *Journal of Communication Management Emerald Article: Are the IABC's excellence principles generic? Comparing Slovenia and the United States, the United Kingdom, and Canada Are the ABC's excellence principles generic? Comparing Slovenia and the Uni.*
- Idris, I. K. (2014). Peran Humas Pemerintah Di Era Keterbukaan Informasi (Analisis Isi Permenpan-RB No. 6 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Pranata Humas dan Angka Kreditnya). *Jurnal Universitas Paramadina*, 11(3), 1146–1163.
<https://journal.paramadina.ac.id/index.php/upm/article/view/50>
- Liu, B. F., & Horsley, J. S. (2007). The government communication decision wheel: toward a public relations model for the public sector. *Journal of Public Relations Research*, 19(4), 377–393.
<https://doi.org/10.1080/10627260701402473>
- Rhee, Y. (2002). Global public relations: A cross-cultural study of the excellence theory in south Korea. *International Journal of Phytoremediation*, 21(1), 159–184.
https://doi.org/10.1207/S1532754XJPRR1403_1
- Robert. K Yin. (2019). *Studi Kasus: Desain dan Metode* (16th ed.). Rajawali Pers.
- Siswanto, B. D. L., & Abraham, F. Z. (2016). Peran Humas Pemerintah Sebagai Fasilitator Komunikasi Pada Biro Humas Pemprov Kalimantan Selatan. *Jurnal Penelitian Komunikasi*, 19(1), 55–68.
<https://doi.org/10.20422/jpk.v19i1.64>
- Suharyanti, Widiastuti, T., & Kania, D. (2012). Reformasi Birokrasi Pemerintah dan Penerapan Excellence Theory. *Jurnal Ilmu Komunikasi*, 10(1), 53–68.
- Tench, Ralph. Laville, L. (2014). Role of the public relations practitioner. In L. Tench, Ralph. Yeomans (Ed.), *Exploring Public Relations* (pp. 84–120). Pearson Education