



### **Hak cipta dan penggunaan kembali:**

Lisensi ini mengizinkan setiap orang untuk menggubah, memperbaiki, dan membuat ciptaan turunan bukan untuk kepentingan komersial, selama anda mencantumkan nama penulis dan melisensikan ciptaan turunan dengan syarat yang serupa dengan ciptaan asli.

### **Copyright and reuse:**

This license lets you remix, tweak, and build upon work non-commercially, as long as you credit the origin creator and license it on your new creations under the identical terms.

## **BAB II**

### **KERANGKA PEMIKIRAN**

#### **2.1 Penelitian Terdahulu**

Dalam melakukan penelitian mengenai peran Humas dalam pengelolaan komunikasi publik, sebelumnya peneliti sudah mempunyai tinjauan pustaka yang terkait ataupun yang sejenis dengan topik penelitian yang akan diteliti, tujuan dari tinjauan pustaka tersebut adalah sebagai referensi dan agar menghindari adanya pengulangan dari penelitian terdahulu. Berikut adalah tinjauan pustaka yang terkait ataupun yang sejenis dengan topik penelitian yang diteliti yaitu mengenai transparansi pengelolaan dan keterbukaan informasi publik :

1. Penelitian Pertama adalah mengenai Strategi Komunikasi Hubungan Masyarakat dan Keterbukaan Informasi Publik (Studi Deskriptif Kualitatif Kegiatan Humas PT PLN Persero dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008).

Tujuan Penelitian Terssebut adalah untuk mengetahui bagaimana strategi komunikasi yang digunakan oleh Humas PT PLN (Persero) terhadap Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Penelitian ini berlangsung di kantor pusat PT. PLN (Persero) yaitu di Jakarta dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan wawancara, key informan yang diwawancara adalah Manajer Senior Komunikasi Korporat PT PLN (Persero) selaku

pimpinan dari Humas PT PLN (Persero), sedangkan untuk informan yang lain adalah orang-orang yang terlibat dalam bidang komunikasi korporat PT PLN (Persero).

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan dua cara, yaitu data primer yang didapat langsung dari informan saat wawancara, dan data sekunder untuk mendukung data primer yaitu berupa observasi dan dokumentasi.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah strategi komunikasi yang dilakukan Humas PLN pusat adalah dengan melakukan setiap komponen-komponen strategi komunikasi sesuai dengan kebutuhan dan tujuan dilaksanakannya UU No. 14 Tahun 2008 mengenai Keterbukaan Informasi Publik. Dalam pengimplementasian kebijakan UU KIP, komunikasi yang dilakukan Humas PLN Pusat tertuju pada ruang lingkup eksternal dan internal. Dalam mencapai tujuan UU KIP yang diterapkan, Humas PLN Pusat memerlukan tiga hal yaitu, (1) Permohonan informasi dalam jalur KIP dapat ditangani dengan baik, (2) Masyarakat umum memahami bahwa PT PLN sebagai BUMN telah menerapkan UU KIP dengan baik serta (3) Kalangan internal PT PLN yang mendukung jalannya keterbukaan informasi di seluruh jangkauan perusahaan.

2. Penelitian kedua mengenai Peran Humas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Upaya Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Tujuan penelitian tersebut adalah Untuk mengetahui implementasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 mengenai Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dan untuk mengetahui kegiatan yang dilakukan Humas DPR untuk mencapai pemahaman publik internal DPR RI, dalam upaya implementasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 mengenai Keterbukaan Informasi Publik penelitian ini berlangsung di DPR RI yaitu di Jakarta dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan wawancara dengan mewawancarai orang-orang yang terlibat dalam Biro Humas dan Pemberitaan DPR RI.

Teknik pengumpulan data menggunakan dua cara, yaitu data primer menggunakan wawancara dan data sekunder menggunakan studi dokumentasi.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari penelitian ini adalah DPR RI sudah melakukan UU KIP dengan baik dengan : membentuk Peraturan Internal DPR no. 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR, membentuk SOP pelayanan informasi publik di DPR, membentuk Sistem Pelayanan Informasi Publik di DPR, membentuk *database* informasi publik yang ada di DPR. Humas DPR RI sudah melakukan kegiatan keHumasan untuk mencapai pemahaman publik internal DPR RI terkait upaya pengimplementasian UU KIP. Dan Humas DPR melakukan perannya sebagai : penasehat ahli, *problem solver*, *facilitator communication*, dan melakukan manajemen Humas.

**Tabel 2.1 Review Penelitian Terdahulu**

	Nama, Lembaga, atau Asal, Tahun	<b>Intantya Purwoko Putrie, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015</b>	<b>David Welkinson, Universitas Indonesia, 2012</b>	<b>Amalia Maretita Savira, Universitas Multimedia Nusantara, 2017</b>
1	Judul Penelitian	Strategi Komunikasi Hubungan Masyarakat dan Keterbukaan Informasi Publik (Studi Deskriptif Kualitatif Kegiatan Humas PT PLN Persero dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008)	Peran Humas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Upaya Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik	Analisis Kegiatan Humas dalam Pengelolaan Komunikasi Publik (Studi Deskriptif Kualitatif Kegiatan Humas Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi dalam Implementasi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2015)
3	Tujuan Penelitian	Untuk mengetahui bagaimana strategi komunikasi yang digunakan oleh Humas PT PLN (Persero) terhadap Implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Untuk mengetahui implementasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 mengenai Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia.</li> <li>- Untuk mengetahui kegiatan yang dilakukan Humas DPR untuk mencapai pemahaman publik internal DPR RI, dalam upaya implementasi Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 mengenai Keterbukaan Informasi Publik.</li> </ul>	Untuk mengetahui kegiatan Humas yang dilakukan oleh Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi dalam implementasi pengelolaan komunikasi publik melalui Instruksi Presiden Nomor 9 tahun 2015.

	Nama, Lembaga, atau Asal, Tahun	Intantya Purwoko Putrie, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2015	David Welkinson, Universitas Indonesia, 2012	Amalia Maretita Savira, Universitas Multimedia Nusantara, 2017
4	Metodologi, Jenis penelitian, dan pengumpulan data yang digunakan	Metode kualitatif. Jenis penelitian deskriptif. Pengumpulan data: Wawancara, Observasi dan Dokumentasi	Metode kualitatif. Jenis penelitian Deskriptif. Pengumpulan data: Wawancara dan Studi Dokumentasi	Metode kualitatif. Jenis Penelitian deeskriptif. Pengumpulan data : Wawancara
5	Teori dan Konsep yang Digunakan	Strategi Komunikasi, Hubungan Masyarakat, Implementasi Kebijakan Publik, Keterbukaan Informasi Publik	Hubungan Masyarakat, Manajemen Humas, Definisi Upaya, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Keterbukaan Informasi Publik	Humas, Manajemen <i>Public Relations</i> , <i>Good Governance</i> , Keterbukaan Informasi, Komunikasi Pulik, Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2015
7	Hasil Penelitian	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategi komunikasi yang dilakukan oleh Humas PLN pusat adalah dengan melakukan setiap komponen-komponen strategi komunikasi sesuai kebutuhan serta tujuan dilaksanakannya UU No. 14 Tahun 2008 Mengenai Keterbukaan Informasi Publik</li> <li>- Pengimplementasian kebijakan publik UU KIP yang dilakukan Humas PLN pusat tertuju pada ruang lingkup eksternal dan internal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DPR RI sudah melakukan UU KIP dengan baik dengan : membentuk Peraturan Internal DPR no. 1 Tahun 2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR, membentuk SOP pelayanan informasi publik di DPR, membentuk Sisitem Pelayanan Informasi Publik di DPR, membentuk <i>database</i> informasi publik yang ada di DPR.</li> <li>- Humas DPR RI sudah melakukan kegiatan keHumasan untuk mencapai pemahaman publik internal DPR RI terkait upaya pengimplementasian UU KIP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi sudah melakukan implementasi Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2015 sesuai dengan poin poin yang tertera pada Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2015 tersebut melalui berbagai saluran media yang mereka punya.</li> </ul>

## 2.2 Teori dan Konsep yang Digunakan

### 2.2.1 Hubungan Masyarakat (Humas)

Istilah *Public Relations* atau Humas pemerintah masih asing didengar, bahkan masih banyak yang beranggapan bahwa Humas dalam pemerintahan hanyalah formalitas semata dan dalam pekerjaannya tidak sebanyak dibandingkan dengan PR perusahaan atau organisasi swasta. Namun nyatanya pekerjaan Humas pemerintah sudah ada sejak lama, yaitu sejak tahun 1962 sampai dengan 1970-an, aktivitas keHumasan sudah berkontribusi terhadap kelancaran arus informasi. Baik arus informasi dari pemerintah pusat ke daerah, maupun dari daerah ke pemerintah pusat. Namun secara kelembagaan, kegiatan Humas pemerintah belum terkordinasi dengan baik. Bahkan organisasi keHumasan sudah muncul sejak lama, dimulai dengan kelahiran Badan Koordinasi Ke Humasan Pemerintah (BAKOHUMAS) yang lahir pada 1 Juli 1970 dan diikuti dengan kelahiran Perhimpunan Hubungan Masyarakat (PERHUMAS) atau *Public Relations Associations of Indonesia* pada 15 Desember 1972. (Indarto, Hakim, Abdullah, 2011, h. 42-44).

Saat ini Humas pemerintah (*government PR*) diharapkan menjadi Humas pemerintah yang berkualitas, yang dapat menjadi juru bicara, corong, dan pembangun citra dan reputasi instansi serta mewujudkan tata kelola Humas pemerintah yang baik (*good public relations governance*) sebagai bagian dari tata kelola pemerintahan yang baik (*good public governance*), tata

kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). (Mukarom dan Laksana, 2015, h. 33).

Begitupula peran Humas dalam Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi. Dengan adanya Biro Kerjasama dan Komunikasi Publik, diharapkan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi dapat menjalankan tata kelola yang baik seperti transparansi mengenai pengelolaan komunikasi publik, sehingga informasi yang dibutuhkan masyarakat mengenai Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi dapat tersampaikan dan segala kebijakan serta kegiatan kementerian dapat dikomunikasikan dengan baik.

### **2.2.1.1 Pengertian *Humas***

Humas atau Hubungan Masyarakat merupakan program prioritas untuk memastikan masyarakat mengetahui apa yang dilakukan pemerintah dan berpartisipasi dalam pembangunan. Implementasi HUMAS dilaksanakan sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Komunikasi Publik.

Humas adalah fungsi manajemen. Humas menumbuhkan dan mengembangkan hubungan baik antara lembaga atau organisasi dengan publiknya, baik internal maupun eksternal. Hal ini merupakan unsur yang sangat penting bagi manajemen dalam pencapaian tujuan organisasi.

Humas menanamkan pengertian, menumbuhkan motivasi dan partisipasi publik, bertujuan menanamkan *goodwill*, kepercayaan, saling adanya pengertian, dan citra yang baik dari publik. (Sari, 2012, h. 2)

Basis kerja Humas adalah pengelolaan informasi dan komunikasi yang berkelanjutan untuk memperoleh pemahaman dan dukungan publik terhadap program dan kebijakan pemerintah.

Program Kerja :

- 1) Pemerintah sebagai penentu agenda (agenda setting) isu-isu di masyarakat untuk membangun kepercayaan publik terhadap pemerintah sebagai sumber informasi yang akurat dan dapat dipercaya
- 2) Membentuk lembaga jejaring komunikasi
- 3) Menyusun dan memantau implementasi regulasi tentang Humas
- 4) Menyediaan dan menyebar konten publik ke seluruh Indonesia

(Kementerian Komunikasi dan informasi Republik Indonesia, 2016)

Data yang didapat dari (Sugiyanto, dkk., 2016, h. 59), persyaratan dasar bagi praktisi Humas adalah :

**Tabel 2.2.1.1 Persyaratan dasar bagi praktisi Humas**

<b>Pengetahuan</b>	<b>Skill</b>	<b>Sikap</b>
Mengetahui peta hubungan antara pemerintah dan media	Dapat mengoptimalisasikan publisitas dan hubungan dengan media	Integritas
Memahami tentang penelitian praktis antara	Mampu menganalisa konten media	Dapat bekerja dibawah tekanan

komunikasi dan media		
Memahami strategi dan taktik komunikasi dan hubungan dengan media	Memiliki skill menulis yang baik (untuk artikel, <i>press release</i> )	Dapat bekerja secara tim
Memahami audit komunikasi	Memiliki skill <i>Public Speaking</i> yang baik	Dapat bekerja secara mandiri dibawah pengawasan yang minimal
Memahami politik <i>Public Relations</i>	Memiliki skill yang baik tentang ICT dan menangani media sosial	Dapat beradaptasi dengan dengan baik pada perubahan iklim yang ekstrim dalam pekerjaan
Mengetahui dan selalu <i>update</i> mengenai isu pemerintah	Memahami <i>media planning</i>	Tegas, kreatif, proaktif (sopan, melayani, ramah)
Memahami dasar peraturan mengenai PR dan jurnalis	Mempunyai skill manajemen yang baik	Memiliki penampilan yang baik
Memahami kultur birokrasi	Mampu melakukan lobi dan negosiasi	Disiplin, tepat waktu dan konsisten

Humas dapat merupakan suatu alat saluran untuk memperlancar jalannya interaksi dan penyebaran informasi mengenai publikasi pembangunan nasional melalui kerjasama dengan pihak pers, media cetak, atau elektronik dan hingga menggunakan media lainnya. Tugas pokok Humas pemerintah adalah bertindak sebagai komunikator, membantu mencapai tujuan dan sasaran bagi instansi/lembaga pemerintahan yang bersangkutan, membangun hubungan baik dengan berbagai publik hingga menciptakan citra serta opini masyarakat yang menguntungkan. Humas memiliki peranan ganda, yaitu fungsi keluar berupa memberikan informasi atau pesan-pesan sesuai dengan tujuan dan kebijaksanaan instansi lembaga kepada masyarakat sebagai khalayak sasaran, sedangkan fungsi kedalam

yaitu wajib menyerap reaksi, aspirasi, atau opini khalayak tersebut diserasikan demi kepentingan instansi atau tujuan bersama. (Sari, 2012, h. 75-76)

### 2.2.1.2 Tugas dan Fungsi Humas

Pada era keterbukaan informasi publik, Humas pemerintah dituntut untuk melakukan reorientasi, reposisi, revitalisasi, transformasi, dan reformasi fungsi, tugas, tanggung jawab, wewenang, dan perannya. Humas pemerintah tidak lagi sebagai “*image building institution*” , tetapi dituntut untuk menjadi ”Diseminator” informasi tentang kebijakan pemerintah, baik secara horizontal (lintas sector) maupun ke masyarakat melalui berbagai media dan sarana yang dimiliki. (Komarudin, 2014, h.34) .

Humas Pemerintah memiliki tugas yaitu :

- a) Pemberian pelayanan informasi terhadap internal organisasi dan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung mengenai kebijakan, program dan kegiatan masing-masing kementerian/lembaga dan pemda
- b) Menyerap perkembangan situasi dan aspirasi masyarakat untuk dijadikan masukan bagi pimpinan dalam pengambilan keputusan lebih lanjut
- c) Membuka akses/saluran komunikasi dua arah, antara pemerintah dan masyarakat, baik secara langsung maupun melalui media masa

d) Melakukan berbagai pendekatan/strategi guna mempengaruhi sikap dan pendapat masyarakat untuk menyelaraskan kepentingan pemerintah dan masyarakat.

(Mukarom dan Laksana, 2015, h. 36)

Tiga prinsip kerja *Humas* adalah (1) Cepat tanggap dalam isu publik yang saat ini sedang berkembang, (2) Mampu menembus mayoritas dan resistensi masyarakat untuk mengelola opini publik, (3) mampu menciptakan makna. *Humas* harus dapat membentuk dan mempertahankan kepercayaan publik, membuat agenda setting, dan menjadi sumber informasi yang akurat dan dapat dipercaya. (Sugiyanto, dkk., 2016, h. 54)

### 2.2.2 Manajemen *Public Relations*

Didalam bentuknya yang paling maju, PR adalah bagian proses perubahan dan pemecahan masalah di organisasi yang dilakukan secara ilmiah. Praktisi PR jenis ini menggunakan teori dan bukti terbaik yang ada untuk melakukan proses empat langkah pemecahan problem menurut Scott M. Cutlip, Allen H. Center, Glen M. Broom dalam buku *Effective Public Relations* (2009) adalah:

1. Mendefinisikan problem atau peluang : Langkah ini mencakup penyelidikan dan memantau pengetahuan, opini, sikap dan perilaku pihak-pihak yang terkait dengan, dan dipengaruhi oleh tindakan dan kebijakan

organisasi. Pada dasarnya ini adalah fungsi dengan menentukan “Apa yang sedang terjadi saat ini?”

2. Perencanaan dan Pemrograman : Informasi yang dikumpulkan dalam langkah pertama digunakan untuk membuat keputusan tentang program publik, tujuan strategi, tindakan dan komunikasi, taktik, dan sasaran. Langkah ini akan mempertimbangkan temuan dari langkah dalam membuat kebijakan dan program organisasi. Langkah kedua ini akan menjawab pertanyaan “Berdasarkan apa kita tahu tentang situasi, dan apa yang harus kita lakukan atau apa yang harus kita ubah, dan apa yang harus kita katakan?”
3. Mengambil tindakan dan berkomunikasi : Langkah ketiga adalah mengimplementasikan program aksi dan komunikasi yang didesain untuk mencapai tujuan spesifik untuk masing-masing publik dalam rangka mencapai tujuan program. Pertanyaan dalam langkah ini adalah :Siapa yang harus melakukan dan menyampaikannya, dan kapan, di mana, dan bagaimana caranya?”
4. Mengevaluasi program : Langkah terakhir dalam proses ini adalah melakukan penilaian atas persiapan, implementasi, dan hasil dari program. Program akan dilanjutkan atau dihentikan setelah menjawab pertanyaan “Bagaimana keadaan kita sekarang atau seberapa baik langkah yang telah kita lakukan?”

## Tahap pertama : Mendefinisikan Problem *Public Relations*

Penemuan fakta terus-menerus tentang adanya problem saat problem itu masih kecil akan membuat organisasi bisa segera melakukan langkah korektif dan komunikasi yang efektif sebelum problem itu menjadi isu besar. Dengan mendengarkan persepsi publik secara seksama bisa mencegah beredarnya rumor yang merugikan. Definisi proble dimulai dengan melakukan penilaian tentang adanya sesuatu yang salah atau sesuatu yang seharusnya berjalan dengan baik.

### 1. Pernyataan problem

Pernyataan problem yang berguna harus meringkas apa yang telah dipelajari tentang situasi problem : (1) Pernyataan problem ditulis dalam bentuk *present tense* (Waktu sekarang), yang mendeskripsikan situasi yang terjadi saat ini. (2) Pernyataan problem mendeskripsikan situasi spesifik dan term yang bisa diukur, dengan memberi perincian dari pernyataan berikut ini :

- *Apa* sumber persoalannya?
- *Dimana* problemnya?
- *Siapa* yang terlibat atau dipengaruhi?
- *Bagaimana* mereka terlibat atau dipengaruhi?
- *Mengapa* ini menjadi perhatian organisasi dan publiknya?

### 2. Analisis Situasi

Pernyataan problem merupakan deskripsi ringkas tentang suatu situasi, dan sering kali ditulis dalam kalimat atau paragraph yang

pendek. Sebaliknya, analisis situasi adalah sekumpulan hal-hal yang diketahui tentang situasi, seperti sejarahnya, kekuatan yang memengaruhinya, dan mereka yang terlibat atau terpengaruh secara internal dan eksternal.

Dalam proses analisis situasi, seseorang bisa mendefinisikan dan memperbaiki pernyataan problem secara jelas dan spesifik.

Analisis situasi dibagi menjadi dua tahap, yang pertama adalah mengenai faktor internal yang berhubungan dengan kebijakan, prosedur dan tindakan organisasi yang berhubungan dengan situasi problem. Analisis situasi internal juga mencakup “audit komunikasi”, dokumentasi sistematis atas kegiatan komunikasi perusahaan dengan tujuan memahami bagaimana organisasi berkomunikasi dengan publiknya. Setelah membantu mengembangkan pemahaman situasi problem dari sisi organisasional, seorang analisis kemudian memfokuskan pada faktor eksternal, bisa berupa tinjauan sistematis atas sejarah situasi problem di luar organisasi. Pengumpulan informasi tentang *stakeholders* : apa yang mereka tahu, bagaimana perasaan atau pandangan mereka, dan apa yang mereka lakukan berkenaan dengan problem. “Analisis stakeholders” adalah proses mengidentifikasi siapa yang terlibat dan siapa yang dipengaruhi situasi

Analisis detail terhadap faktor internal dan eksternal dalam situasi problem dapat memberi praktisi informasi yang mereka butuhkan untuk menilai kekuatan (*strength*) organisasi, dan kelemahan

(*weakness*) organisasi, mengidentifikasi peluang (*opportunity*), dan ancaman (*threat*) dalam lingkungan eksternal. Dalam praktiknya, praktisi meringkas pendekatan analisis situasi ini menjadi SWOT. Ada beberapa implikasi strategis yang muncul dari kerangka analisis ini :

1. Strategi SO didasarkan pada kekuatan organisasi untuk mengambil keuntungan dari lingkungan eksternal.
2. Strategi ST juga didasarkan pada kekuatan organisasi untuk menghadapi ancaman dari lingkungan luar.
3. Strategi WO berusaha meminimalkan kelemahan organisasi agar dapat mengambil keuntungan dari luar.
4. Strategi WT berusaha meminimalkan baik itu kelemahan organisasi maupun ancaman dari luar

### **Tahap kedua : Perencanaan dan Pemrograman**

Setelah problem atau peluang PR didefinisikan melalui riset dan analisis, praktisi harus menyusun sebuah strategi untuk mengatasi problem atau memperbesar peluang tersebut. Ini adalah perencanaan dan pemrograman, membuat keputusan strategis mendasar tentang apa yang akan dilakukan, dan dengan langkah apa, dalam rangka mengantisipasi problem atau peluang.

#### **1. Pemikiran Strategis**

Pemikiran strategis adalah memprediksi atau menentukan tujuan masa depan yang diharapkan, menentukan kekuatan apa yang akan

membantu atau menghalangi upaya mengejar tujuan, dan merumuskan rencana untuk mencapai keadaan yang diharapkan tersebut. Perencanaan yang cermat dengan mengantisipasi perkembangan yang dapat dilihat lebih mungkin untuk menghasilkan hal-hal sebagai berikut :

- a. Program terpadu di mana keseluruhan upaya akan menghasilkan pencapaian yang pasti untuk tujuan spesifik.
- b. Meningkatkan partisipasi dan dukungan manajemen.
- c. Program yang lebih positif, bukan defensif.
- d. Pertimbangan yang cermat terhadap pemilihan tema, *timing*, dan taktik.

## 2. Manajemen Strategis

Manajemen strategis lebih merepresentasikan pendekatan system terbuka terhadap PR ketimbang pendekatan system tertutup dan reaktif.. Perencanaan strategis PR melibatkan pembuatan keputusan tentang tujuan dan sasaran program, mengidentifikasi publik kunci, menentukan kebijakan atau aturan untuk memandu pemilihan strategi, dan menentukan strategi. Harus ada kaitan erat antara tujuan program keseluruhan, sasaran yang ditentukan untuk masing-masing publik, dan strategi yang dipilih.

### - Pernyataan Misi

Kebanyakan organisasi punya pernyataan tujuan dan saran tertulis, baik itu jangka panjang maupun pendek. Tujuannya adalah

untuk menyatakan secara ringkas alasan mengapa organisasi eksis. Pernyataan misi tujuan organisasional, kewajiban organisasional, nilai organisasional dan tanggung jawab sosial organisasi memberikan dua fungsi penting dalam PR : Pertama, pernyataan itu mengikat seluruh organisasi untuk mengemban tanggung jawab, dan itu berarti visibilitas atau komunikasi. Kedua, sikap yang diekspresikan pernyataan misi itu menyediakan kerangka dimana PR dapat menentukan tujuan dan sasarannya sendiri, menyusun anggarannya, mengarahkan bakatnya, menyusun programnya, dan menilai dampaknya.

- Strategi dan Taktik

Istilah strategi merepresentasikan rencana permainan keseluruhan. Taktik adalah keputusan yang dibuat selama jalannya perang. Taktik merepresentasikan keputusan di lapangan yang dibutuhkan karena perkembangan setelah rencana strategis diimplementasikan. Karena taktik adalah keputusan atau tindakan yang dilakukan agar strategi sesuai dengan kenyataan dan situasi medan perang.

Akan tetapi dalam praktik PR, strategi biasanya mengacu kepada konsep, pendekatan atau rencana umum untuk program yang didesain guna mencapai tujuan. Taktik mengacu pada level operasional : kejadian actual, media dan metode yang dipakai untuk mengimplementasikan strategi.

- Mendefinisikan Publik Sasaran

Perencanaan program harus meneliti publik dalam rangka menyusun sasaran, strategi, dan taktik yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu program.

Mendefinisikan publik biasanya memberikan pedoman minimal yang berguna untuk menyusun strategi program. Menyusun kategori umum dari kelompok *stakeholder* potensial hanya akan memberikan sedikit informasi tentang bagaimana orang di masing-masing kategori memberi kontribusi tersendiri pada, atau dipengaruhi oleh, situasi problem dan organisasi.

Kategori *stakeholder* dikategorikan menjadi *stakeholder* “nonpublik, publik laten, publik sadar, dan publik aktif”:

1. Nonpublik adalah orang-orang yang tidak menghadapi suatu problem atau situasi dimana mereka terlibat atau dipengaruhi entah itu oleh organisasi atau orang lain. Level keterlibatan mereka sangat rendah sehingga mereka tidak memengaruhi organisasi, dan organisasi tidak memengaruhi mereka.
2. Publik laten adalah orang-orang yang tidak menyadari keterkaitan mereka dengan pihak lain dan dengan organisasi dalam kaitannya dengan beberapa isu atau situasi problem.
3. Publik sadar adalah orang-orang yang mengetahui bahwa mereka dipengaruhi oleh atau terlibat dengan situasi problem

yang juga dialami orang lain tetapi mereka tidak mengkomunikasikannya dengan pihak lain.

4. Publik aktif adalah ketika mereka mulai mengkomunikasikannya dan mengorganisasikan diri untuk melakukan sesuatu.

- Membentuk Pusat Informasi

Ada tiga poin utama yang harus diingat dalam merencanakan pusat informasi, yaitu :

1. Pusat ini harus diakui sebagai pusat informasi : tempat dimana informasi mengalir dari institusi ini langsung ke publik organisasi.
2. Pusat itu harus terdiri dari dua bagian. Pusat rumor adalah operasi yang hanya menggunakan telepon. Dan satu bagian lagi berhadapan langsung dengan publik, menerima pertanyaan dan menjawabnya.
3. Setiap informasi harus punya kredibilitas yang sudah mapan sebelum krisis terjadi, ia harus diakui sebagai sumber informasi yang kuat.

## Tahap Ketiga : Mengambil Tindakan dan Berkomunikasi

Langkah ketiga dalam proses manajemen mengarahkan program PR ke dalam implementasi. Tahap ini berlaku untuk pencarian fakta dan perencanaan strategis dari dua langkah sebelumnya. Setelah problem didefinisikan dan solusi dilakukan, langkah selanjutnya adalah aksi dan komunikasi.

### 1. Membingkai pesan

Prinsip pertama dari pembingkai isi pesan untuk berkomunikasi adalah mengetahui dari dekat pandangan klien atau karyawan dan situasi problem. Prinsip kedua adalah mengetahui kebutuhan, kepentingan dan perhatian publik sasaran.

Komunikasi yang efektif harus didesain agar sesuai dengan situasi, waktu, tempat dan audiens. Ini berarti pemilihan media dengan teknik yang benar. Semua problem PR punya denominator yang sama, yakni orang, dan PR membutuhkan komunikasi untuk menyatukan orang dan opininya. Ini berlaku baik untuk program *news realease*, advertising institusional, atau alat kontak lainnya. Kontinuitas diperlukan dalam komunikasi. Demikian pula diperlukan repetisi pesan yang konsisten dalam bentuk yang sederhana, pemilihan waktu, tempat, dan metode secara cermat, dan dibutuhkan berbagai media yang menjangkau berbagai audiens.

Pembingkai strategi pesan memerlukan perhatian pada empat faktor dasar:

1. Audiens terdiri dari orang-orang. Konsekuensinya setiap orang dipengaruhi oleh banyak hal, dan karenanya pesan komunikator hanya salah satu dari sumber yang memengaruhi mereka.
  2. Orang cenderung membaca, melihat atau mendengarkan komunikasi yang menyajikan sudut pandang yang mereka sukai atau yang berhubungan dengan mereka.
  3. Media menciptakan komunitas yang berbeda.
  4. Media memberikan banyak efek kepada pengetahuan individual dan kolektif, predisposisi dan perilaku, yang tidak semuanya bisa diukur dengan mudah.
2. Menyebarkan pesan

Usaha agar ide atau inovasi diterima bukan hanya sekedar memberikan informasi kepada audeins melalui media massa atau publikasi internal. Komunikasi juga harus diarahkan pada sasaran yang tepat.

Berdasarkan pengalaman dan riset evaluasi, penerimaan pesan dapat dilakukan melalui lima tahap :

1. Pengetahuan : Orang mempelajari tentang inovasi dan mendapatkan pemahaman terhadapnya.
2. Persuasi : Tertarik pada inovasi itu. Mereka mencari lebu**h** banyak informasi dan mempertimbangkan manfaatnya secara umum.

3. Keputusan : Memutuskan untuk menerima atau menolak inovasi setelah menimbang-nimbang manfaat bagi situasi mereka masing-masing.
4. Implementasi : mereka yang mau menerima inovasi akan mengaplikasikannya pada situasi mereka.
5. Konfirmasi : Keputusan untuk mengadopsi informasi itu akan diubah berdasarkan evaluasi.

Media massa berguna dan berpengaruh besar dalam menciptakan kesadaran dalam tahap pengetahuan diatas tersebut.

### 3. Mempertimbangkan kembali proses

Tiga elemen yang ada untuk semua upaya komunikasi adalah sumber pengirim, pesan dan tujuan. Komunikasi yang efektif membutuhkan efisiensi di semua pihak ketiga elemen itu. Komunikator harus punya informasi yang memadai. Komunikator harus punya kredibilitas dimata penerima. Komunikator harus mampu menyampaikan informasi dengan cara yang dapat dipahami penerima. Komunikator harus menggunakan saluran yang akan menyampaikan pesan kepada penerima. Pesan harus sesuai dengan kapasitas pemahaman penerima dan relevan dengan kepentingan atau kebutuhan penerima. Terakhir, pesan harus memotivasi kepentingan penerima dan menimbulkan respons.

#### 4. Mengimplementasikan strategi

Tujuh C dalam komunikasi PR :

1. *Credibility* (kredibilitas) : Komunikasi dimulai dengan rasa percaya. Penerima harus percaya kepada pengirim informasi dan menghormati kompetensi sumber informasi terhadap topik informasi.
2. *Context* (konteks) : Program komunikasi harus sesuai dengan kenyataan lingkungan.
3. *Content* (isi) : Pesan harus mengandung makna bagi penerimanya dan harus sesuai dengan system nilai penerima.
4. *Clarity* (kejelasan) : Pesan harus diberikan dalam istilah sederhana.
5. *Continuity and consistency* (kontinuitas dan konsistensi) : Komunikasi adalah proses tanpa akhir, ia membutuhkan repetisi agar bisa masuk.
6. *Channel* (saluran) : Saluran yang berbeda memiliki efek yang berbeda dan efektif pada tingkat yang berbeda-beda dalam tahap proses difusi informasi. Dibutuhkan pemilihan saluran yang sesuai dengan publik sasaran.
7. *Capability of the audience* (kapabilitas atau kemampuan audiens) : Komunikasi harus mempertimbangkan kemampuan audiens.

## Tahap Keempat : Evaluasi Program

Level evaluasi program :

- Persiapan
  1. Kecukupan informasi latar belakang untuk desain program
  2. Ketepatan pesan dan isi aktivitas
  3. Kualitas pesan dan presentasi aktivitas
- Implementasi
  4. Jumlah pesan yang dikirim ke media dan aktivitas yang didesain
  5. Jumlah pesan yang ditempatkan dan aktivitas yang diimplementasikan
  6. Jumlah orang yang menyetujui pesan dan aktivitas
  7. Jumlah orang yang memperhatikan pesan dan aktivitas
- Dampak
  8. Jumlah orang yang memahami isi pesan
  9. Jumlah orang yang merubah opini
  10. Jumlah orang yang merubah sikap
  11. Jumlah orang yang berbuat sesuai yang diharapkan
  12. Jumlah orang yang mengulangi perilaku
  13. Perubahan kultural dan sosial

## 2.2.3 *Good Governance* Tata Kelola Pemerintah yang Baik

### 2.2.3.1 *Good Governance*

Menurut *World Conference on Governance* (1999, yang dikutip dalam Sedarmayanti, 2007, h. 2) *Governance* diartikan sebagai kualitas hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani dan dilindunginya, *Governance* mencakup 3 (tiga) domain yaitu *state* (negara/pemerintahan), *private sectors* (sector swasta/dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Oleh sebab itu, *good governance* sector publik diartikan sebagai suatu proses tata kelola pemerintahan yang baik, dengan melibatkan *stakeholders*, terhadap berbagai kegiatan perekonomian, sosial politik dan pemanfaatan beragam sumber daya seperti sumber daya alam, keuangan, dan manusia bagi kepentingan rakyat yang dilaksanakan dengan menganut asas : keadilan, pemerataan, persamaan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas.

*United Nation Development Programme* (UNDP) (1997, dikutip dalam Sedarmayanti, 2007, h. 3) membuat definisi yang lebih ekspansif, *governance* meliputi pemerintah, sector swasta, dan masyarakat madani serta interaksi antar ketiga elemen tersebut. UNDP lebih jauh menyebutkan karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi:

1. Partisipasi : Setiap orang atau masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. Aturan Hukum : Kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.
3. Transparansi : Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. Daya Tanggap : Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*)
5. Berorientasi Konsensus : Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah
6. Berkeadilan : Pemerintah yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya
7. Efektivitas dan Efisiensi : Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar benar sesuai dengan

kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik0baiknya berbagai sumber yang tersedia

8. Akuntabilitas : Para pengambil keputusan dalam organisasi sector publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada pemangku kepentingan (*stakeholders*)
9. Visi Strategis : Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut. *United Nation Development Programme (UNDP) (1997, dikutip dalam Sedarmayanti, 2004, h. 5)*

Menurut Sedarmayanti (2007, h. 3-5) *governance* yang baik hanya dapat tercipta apabila dua kekuatan saling mendukung, yaitu warga yang bertanggung jawab, aktif dan memiliki kesadaran. Dan pemerintah yang terbuka, tanggap, mau mendengar, dan mau melibatkan. Upaya membangun masyarakat madani, partisipasi dan *good governance* pada umumnya diterima sebagai bagian dari upaya demokrasi. Untuk membangun *good governance*, dibutuhkan perubahan yang menuntut adanya ciri kepemimpinan pada masing-masing pihak yang memungkinkan terbangunnya *partnership* diantara *stakeholders* didalam lokalitas tersebut. *Partnership* adalah hubungan kerjasama atas dasar kepercayaan, kesetaraan, dan kemandirian untuk mencapai tujuan bersama.

Upaya pemerintah dalam menjalankan *good governance* sebenarnya sudah dilakukan dengan adanya peraturan-peraturan dan instansi yang mendukung yang menjadi dasar untuk menjalankan *good governance*. Dilihat dari banyaknya peraturan mengenai pemberantasan korupsi dan instansi seperti KPK dan BPK untuk memberantas dan meminimalisir adanya korupsi yang merugikan negara. Instansi-instansi tersebut juga sebagai perwujudan dari transparansi dan tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat, bahwa pemerintah tidak akan menyelewengkan dan menyalahgunakan uang negara. Namun sayangnya dengan adanya dasar yang kuat tersebut, nyatanya masih banyak para petinggi negara yang belum menjalankan konsep dari *good governance*, sehingga dapat disimpulkan bahwa isu *good governance* di pemerintah sudah mengemuka, namun dalam prakteknya masih terbatas bagi orang-orang yang memang mau bersikap jujur, terbuka serta ada kemauan partisipatif untuk menjadikan *good governance* sebagai dasar di Indonesia.

### **2.2.3.2 Nawacita Sebagai Bentuk Komitmen Pemerintah**

Untuk menunjukkan prioritas dalam jalan perubahan menuju Indonesia yang berdaulat secara politik, mandiri dalam bidang ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan, maka dirumuskan Sembilan

agenda prioritas dalam pemerintahan kedepan. Kesembilan agenda itu disebut Nawa Cita :

1. Kami akan menghadirkan kembali Negara untuk melindungi segenap bangsadan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara
2. Kami akan membuat pemerintahan tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya
3. Kami akan membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan
4. Kami akan menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistemdan penegakkan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya
5. Kami akan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia
6. Kami akan meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional
7. Kami akan mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sector-sektor strategis ekonomi domestic
8. Kami akan melakukan revolusi karakter bangsa
9. Kami akan memperteguh ke-Bhineka-an dan memperkuat restorasi sosial Indonesia.

(Jokowi dan Kalla, 2014, h. 5-12)

Dalam Nawa Cita, pada poin kedua disinggung bahwa pemerintah akan membentuk tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis dan terpercaya. Pada Nawa cita tersebut, disebutkan bagaimana caranya agar pemerintahan Jokowi-JK dapat menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya, yaitu dengan :

“Kami memberikan prioritas pada upaya memulihkan kepercayaan publik pada institusi-institusi demokrasi dengan melanjutkan konsolidasi demokrasi melalui reformasi system kepartaian, pemilu dan lembaga perwakilan. Diikuti oleh upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang transparan. Dengan meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan instansi pemerintah pusat dan daerah untuk membuat laporan kinerja serta membuka akses informasi publik seperti diatur dalam UU No. 12 tahun 2009. Kami juga akan secara konsisten menjalankan agenda Reformasi Birokrasi secara berkelanjutan dengan restrukturisasi kelembagaan, perbaikan kualitas layanan publik, meningkatkan kompetensi aparatur, memperkuat monitoring dan supervise atas kinerja pelayanan publik, serta membuka ruang partisipasi publik melalui *citizen carter* dalam UU Kontrak Layanan Publik. Mendorong partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan publik dengan meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan

publik dan pengelolaan badan publik yang baik.” (Jokowi dan Kalla, 2014, h. 7)

Dengan adanya Nawa Cita, terutama poin kedua tersebut, maka dalam pemerintahannya Presiden Jokowi dan Wakil Presiden Jusuf Kalla menekankan peran penting *Humas* dalam pemerintahan sebagai ujung tombak penyebaran informasi dari pemerintahan ke masyarakat luas dan peran *Humas* sebagai pintu penghubung antara pemerintah dan masyarakat. Bukan hanya menekankan peran *Humas*, Presiden juga memberikan instruksi dan untuk pengelolaan komunikasi publik yang diatur dalam Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2015.

## **2.2.4 Keterbukaan Informasi Publik**

### **2.2.4.1 Informasi Publik**

Menurut Pasal 1 ayat 2 UU Nomor 14 Tahun 2008 definisi informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan public yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik. (Sari, 2012, h. 95)

Informasi yang dimaksudkan dalam definisi tersebut tidak terbatas kepada dokumen atau format penyajian, melainkan informasi yang terkandung didalamnya. Secara umum, informasi public adalah informasi yang berhubungan

dengan kepentingan publik, berkaitan dengan pertanggungjawaban pengelolaan dana yang bersumber dari publik, serta berkaitan dengan penyelenggaraan negara. Sesuai dengan pengertian informasi publik, maka yang mempunyai kewajiban mengelola informasi dan memberikan pelayanan informasi adalah badan publik

Menurut Abidin (2016, h. 152) dari aspek pemanfaatan informasi publik dapat dimaknai dalam dua perspektif:

1. Informasi yang berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat sehingga harus diketahui dan dipahami secara akurat oleh masyarakat.
2. Informasi yang bersifat kontingensi atau mendesak atas konteks dan skala tertentu sebagai bentuk penjelasan atas isu yang berkembang di masyarakat.

#### **2.2.4.2 Jenis Jenis Informasi Publik**

Dalam praktiknya, jenis-jenis informasi ada beragam, sehingga dalam hal keterbukaannya pun berbeda beda. Menurut Pasal 1 ayat 2 UU Nomor 14 Tahun 2008 dalam (Sari, 2012, h. 96-101) , informasi publik diklasifikasikan sebagai informasi yang wajib disediakan dan diumumkan, informasi yang dikecualikan, dan informasi yang dapat diperoleh berdasarkan permintaan.

1. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan
  - a. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala

Informasi publik yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala adalah informasi yang secara rutin, teratur, dan dalam jangka waktu tertentu wajib disediakan dan diumumkan oleh setiap badan publik dengan cara yang mudah dijangkau dan menggunakan Bahasa yang mudah dipahami oleh seluruh lapisan masyarakat. Informasi tersebut secara garis besar berisikan penjelasan tentang profil, status, kebijakan, dan system pelayanan dari badan publik yang bersangkutan.

Berdasarkan periode pengumumannya, informasi publik yang wajib diumumkan secara berkala dibagi kedalam dua jenis, yaitu :

1) Informasi yang diumumkan paling sedikit/singkat enam bulan sekali :

a) Informasi yang berkaitan dengan badan publik

Informasi yang berkaitan dengan badan publik adalah informasi yang menyangkut keberadaan, kepengurusan, maksud dan tujuan, ruang lingkup kegiatan, dan informasi lainnya yang merupakan informasi publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, antara lain :

(1) Pendirian, nama, alamat, domisili hukum, fungsi, tugas, dan wewenang termasuk kantor-kantor cabangnya, bila ada;

(2) Struktur organisasi yang mencakup nama dan jabatan pejabat, telepon faksimili dan emailnya, termasuk kantor-kantor cabangnya bila ada;

(3) Bagian atau divisi pelayanan informasi dan nama pejabat yang berwenang memberikan informasi dan dokumentasinya.

b) Informasi mengenai kegiatan dan kinerja badan publik terkait

Informasi mengenai kegiatan dan kinerja badan publik adalah informasi tentang kondisi badan publik yang bersangkutan yang meliputi hasil dan prestasi yang dicapai serta kemampuan kerjanya antara lain :

(1) Laporan setiap kegiatan yang telah dilaksanakan oleh badan publik; dan

(2) Produk yang dihasilkan oleh badan publik.

c) Informasi mengenai laporan keuangan

d) Informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

2) Informasi yang diumumkan satu tahun sekali

Informasi yang diumumkan satu tahun sekali adalah informasi yang berkaitan dengan pelayanan informasi yang meliputi :

a) Jumlah permintaan informasi yang diterima

- b) Waktu yang diperlukan badan publik dalam memenuhi setiap permintaan informasi
- c) Jumlah pemberian dan penolakan permintaan informasi
- d) Alasan penolakan permintaan informasi

b. Informasi yang harus diumumkan serta merta

Informasi yang wajib diumumkan secara serta merta adalah informasi yang spontan/saat itu juga wajib disebarluaskan oleh setiap badan publik. Informasi jenis ini berkaitan dengan hal atau keadaan yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan memiliki sifat darurat dalam arti apabila tidak segera disampaikan akan dapat membahayakan hidup orang banyak. Contohnya adalah jika terjadi kebocoran limbah bahan berbahaya dan beracun (B3), kebocoran reaktor nuklir, atau peringatan tsunami.

Berdasarkan tingkat urgensinya setiap badan publik wajib secara proaktif mengumumkan informasi jenis ini tanpa adanya penundaan/tepat waktu dengan cara yang mudah dijangkau dan menggunakan Bahasa yang mudah dipahami oleh seluruh lapisan masyarakat.

c. Informasi publik yang wajib tersedia setiap saat

Informasi publik yang wajib tersedia setiap saat adalah informasi publik yang wajib disediakan oleh setiap badan publik melalui sarana penyediaan layanan informasi yang dimiliki. Untuk itu, disarankan badan publik memiliki sistem informasi yang menjamin pelayanan

informasi secara efektif, efisien, cepat, dan sederhana, baik elektronik maupun non elektronik.

Adapun informasi yang termasuk ke dalam kategori ini adalah :

- (1) Daftar seluruh informasi publik yang berada dibawah penguasaan badan publik, tetapi tidak termasuk informasi yang dikecualikan
- (2) Hasil keputusan badan publik dan pertimbangannya
- (3) Seluruh kebijakan yang ada pada badan publik beserta dokumen pendukungnya
- (4) Rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan badan publik
- (5) Perjanjian badan publik dengan pihak ketiga
- (6) Informasi dan kebijakan yang disampaikan pejabat publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum
- (7) Prosedur kerja pegawai badan publik yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat
- (8) Laporan mengenai pelayanan akses informasi publik
- (9) Informasi yang telah dinyatakan terbuka bagi masyarakat setelah melalui mekanisme keberatan dan/atau penyelesaian sengketa.

## 2. Informasi yang dikecualikan

Informasi yang dikecualikan adalah informasi yang menurut sifatnya rahasia sehingga tidak dapat diakses oleh setiap orang. Berikut adalah informasi yang dikecualikan:

a. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat menghambat atau mengganggu proses penegakan hukum, yaitu informasi publik yang dapat:

- 1) Menghambat proses penyelidikan dan penyidikan status tindak pidana
- 2) Mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana
- 3) Mengungkapkan data intelijen criminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional
- 4) Membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/atau keluarganya
- 5) Membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/atau prasarana penegak hukum.

b. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat.

c. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu :

- (1) Informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan Teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan

keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri

(2) Dokumen yang memuat tentang strategi, intelijen, operasi, Teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan system pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi

(3) Jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan system pertahanan dan keamanan negara

(4) Gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/atau instansi militer

(5) Data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan republic Indonesia dan/atau data terkait kerja sama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia

(6) Sistem persandian negara; dan/atau system intelijen negara

d. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia

e. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat merugikan ketahanan nasional, yaitu :

- (1) Rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham, dan aset vital milik negara
- (2) Rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, dan model operasi institusi keuangan
- (3) Rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/daerah lainnya
- (4) Rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti
- (5) Rencana awal investasi asing
- (6) Proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya
- (7) Hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.

f. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri, yaitu :

- (1) Posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional
- (2) Korespondensi diplomatik antarnegara
- (3) Sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional
- (4) Perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.

- g. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang
  - h. Informasi publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada pemohon informasi publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu :
    - (1) Riwayat, kondisi anggota keluarga
    - (2) Riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang
    - (3) Kondisi keuangan, asset, pendapatan, rekening bank seseorang
    - (4) Hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang
    - (5) Catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan Pendidikan formal dan satuan Pendidikan nonformal.
  - i. Memorandum atau surat-surat antarbadan publik atau intra badan publik yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan
  - j. Informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan undang-undang.
3. Informasi yang dapat diperoleh berdasarkan permintaan

Berdasarkan prinsip *maximum access limited exemption* (MALE) sebagai prinsip dasar UU Nomor 14 Tahun 2008, setiap informasi lainnya yang tidak tercakup dalam klasifikasi informasi berkala, serta merta

tersedia setiap saat, dan yang dikecualikan, dapat diakses melalui mekanisme permohonan informasi publik sebagaimana yang telah ditentukan. Asas yang berlaku dalam ketentuan permohonan informasi publik yaitu asas nasionalitas, yaitu hanya setiap warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia yang dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh informasi kepada badan publik.

#### **2.2.4.3 Latar belakang Diperlukannya Keterbukaan Informasi Publik**

- a. Bahwa informasi merupakan kebutuhan pokok setiap orang bagi pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya serta merupakan bagian penting bagi ketahanan nasional
- b. Bahwa hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik
- c. Bahwa keterbukaan informasi publik merupakan sarana dalam mengoptimalkan pengawasan publik terhadap penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya dan segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik
- d. Bahwa pengelolaan informasi publik merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan masyarakat informasi

(Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengenai Keterbukaan Informasi Publik)

#### **2.2.4.4 Tujuan Adanya Keterbukaan Informasi Publik**

- a. Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, programkebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan suatu pengambilan keputusan publik
- b. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik
- c. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan badan publik yang baik
- d. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan
- e. Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak
- f. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehiduoan bangsa
- g. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan badan publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas

(Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2015 mengenai Keterbukaan Informasi Publik)

## 2.2.5 Pengelolaan Komunikasi Publik

Segala sesuatu yang berhubungan dengan masyarakat luas seharusnya dapat dikomunikasikan dengan baik. Namun pemerintahan sebelumnya masih kurang sadar akan fakta tersebut, sehingga seringkali terjadi kekeliruan antara pemerintah dan masyarakat, akibatnya tingkat kepercayaan publik kepada pemerintah pun menurun. Namun semenjak presiden Jokowi menjabat, beliau sangat *aware* dengan hal tersebut, sehingga beliau berusaha untuk mengencangkan fungsi fungsi PR dalam pemerintah untuk dapat mengkomunikasikan segala hal yang berhubungan dengan publik, entah itu kebijakan, kegiatan, ataupun informasi sekecil apapun harus dapat dikelola dengan baik dan disampaikan kepada masyarakat luas.

Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi pun juga menjalankan instruksi presiden tersebut untuk mengelola komunikasi publik, sehingga publik yang dimiliki Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi seperti dosen, mahasiswa dan Perguruan Tinggi pun dapat memahami dan mendukung segala kebijakan dan kegiatan yang dilakukan oleh Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi.

### 2.2.5.1 Komunikasi Publik

Publik adalah sekelompok orang dengan kepentingan yang sama memiliki suatu pendapat yang sama mengenai suatu persoalan yang menimbulkan pertentangan atau kontroversial. Menurut komposisinya,

publik dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu kelompok primer dan kelompok sekunder. Kelompok primer terdiri atas publik yang bersifat homogeny, erat hubungannya karena ikatan darah, kedekatan tempat tinggal, atau bekerja pada lingkungan yang sama. Orang-orang dalam kelompok ini cenderung berpandangan sama mengenai berbagai persoalan. Kelompok yang kedua adalah kelompok sekunder terdiri dari orang-orang dengan latar belakang yang tidak sama dan berbeda kepentingan, biasanya organisasi ini terdiri dari organisasi-organisasi. Publik memiliki kepentingan umum yang mempersatukan anggotanya, menciptakan suatu kesamaan pandangan, dan mengarah kepada kebulatan pendapat tentang persoalan. (Sari, 2012, h. 13)

Menurut Mc Quail (2012, h. 63) Publik biasanya relatif besar, sangat tersebar, dan tahan lama. Publik cenderung terbentuk sekitaran isu atau masalah dalam kehidupan umum, dan tujuan utamanya adalah untuk membangun kepentingan atau opini dan untuk mencapai perubahan politik.

Komunikasi publik sendiri, menurut Mulyana (2015, h. 82-83) adalah komunikasi antar pembicara dengan sejumlah besar orang (khalayak), yang tidak bisa dikenali satu persatu. Komunikasi publik biasanya berlangsung lebih formal dan lebih sulit daripada komunikasi antarpribadi atau komunikasi kelompok, karena komunikasi publik menuntut persiapan pesan yang cermat, keberanian dan kemampuan menghadapi sejumlah besar orang. Ciri-ciri komunikasi publik adalah :

terjadi di tempat umum, merupakan peristiwa sosial yang biasanya telah direncanakan, terdapat agenda, dan beberapa orang ditunjuk untuk menjalankan fungsi-fungsi khusus. Komunikasi publik sering bertujuan memberikan penerangan, menghibur, memberikan penghormatan, atau membujuk.

Komunikasi publik adalah bidang yang dibangun berdasarkan gagasan dan gambar, persuasi dan informasi, strategi dan taktik. Tidak ada kebijakan atau produk yang bisa berhasil tanpa pesan cerdas yang ditargetkan ke khalayak yang tepat dengan cara yang kreatif dan inovatif.

#### **2.2.5.2 Narasi Tunggal**

Dalam implementasi pengelolaan komunikasi publik, pemerintah menekankan kementerian dan lembaga pemerintah untuk selalu satu suara, sehingga dibentuklah narasi tunggal.

Narasi tunggal adalah rumusan pesan kunci mengenai isu yang menjad perhatian Bersama yang ditujukan sebagai referensi dalam menyamakan pemahaman para pemangku kepentingan dalam berkomunikasi kepada publik. Narasi Tunggal terdiri atas empat kelompok informasi, yaitu :

##### **1. Laporan HUMAS**

2. Artikel HUMAS
3. Infografis
4. Rilis Media HUMAS

(Pemerintah Kabupaten Klungkang, 2016)

Menurut Ketua Badan Koordinasi Humas (BakoHumas) narasi tunggal dibuat berdasarkan data dari seluruh kementerian dan lembaga mengenai kebijakan, data itu kemudian diolah dan dianalisis Keminfo ,, sehingga setiap informasi kebijakan yang keluar adalah sifatnya resmi dari pemerintah. (Kementerian Komunikasi dan informasi Republik Indonesia, 2017)

Narasi tunggal menurut arahan presiden adalah sebuah penjelasan resmi yang dikeluarkan pemerintah, berdasarkan data yang diterima dari berbagai macam kementerian. (Dinas Komunikasi dan Informatika Kabupaten Psuruan, 2016)

Dari pernyataan pernyataan berikut, dapat disimpulkan bahwa narasi tunggal merupakan data yang dihimpun dari berbagai macam kementerian atau lembaga pemerintah lalu diolah dan ditelaah lagi oleh Kominfo, setelah itu akan dikeluarkan sebuah narasi tunggal, yaitu yang merupakan satu pesan yang sama dan seragam yang akan disebar kembali kepada kementerian atau lembaga pemerintah. Tujuannya adalah agar pesan yang disebarakan pemerintah memiliki satu suara atau seragam.

### 2.2.5.3 Visi – Misi Jokowi dan Jusuf Kalla

Selain menggaungkan Nawacita, dalam kampanye presidennya Joko Widodo juga memiliki visi dan misi yang jelas mengenai peran Humas dalam keterbukaan informasi yang tertuang pada poin ke lima yaitu “Kami akan membangun keterbukaan informasi dan komunikasi publik. Dalam kebijakan informasi dan komunikasi publik, kami akan memberi penekanan pada 7 (tujuh) prioritas utama”. Tujuh poin tersebut adalah :

1. Kami akan menjalankan secara konsisten UU No. 12 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik
2. Kami akan meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas
3. Kami akan mewajibkan instansi pemerintah pusat dan daerah untuk membuat laporan kinerja serta membuka akses informasi publik seperti diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008 untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif, efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan.
4. Kami akan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik dengan meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik

5. Kami akan menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik
6. Kami akan menata kembali kepemilikan frekuensi penyiaran yang merupakan bagian dari hajat hidup orang banyak sehingga tidak terjadi monopoli atau penguasaan oleh sekelompok orang (kartel) industry penyiaran
7. Kami akan mendorong inovasi dan pengembangan industry teknologi informasi dan komunikasi, sehingga negara besar seperti Indonesia tidak sekedar menjadi pasar bagi semua industry teknologi dan komunikasi asing, tetapi mampu menciptakan dan memproduksi teknologi informasi dan komunikasi serta menjadi tuan rumah di negara sendiri. (Jokowi dan Kalla, 2014, h. 17)

#### **2.2.5.4 Arahan Presiden Mengenai Komunikasi Publik**

Menurut Arahan Presiden pada rapat paripurna 16 Februari 2015 di Istana Bogor pada Tim Komunikasi Presiden (2015, dalam Tim Komunikasi Presiden, 2015, h. 2) :

- Arahan Baru Presiden Mengenai Komunikasi Publik :
  - a) Memenangkan Persepsi. Politik adalah persepsi.

- b) Legitimasi : Fungsi *Government Public Relations* (Humas) memiliki peran penting dalam mewujudkan pemahaman publik dan dukungan publik terhadap pemerintah
- c) *Public Trust* : Mampu mengelola informasi dengan cepat, berkualitas, dan akurat dalam rangka meningkatkan kepercayaan publik.
- d) *Capturing* : Menampilkan kondisi, capaian, kebijakan pemerintah sesuai dengan kondisi riil.
- Strategi Komunikasi Publik
  - a) Ruang kosong harus di isi, persepsi harus direbut. Dengan membangun agenda setting. Gencarkan upaya membangun agenda setting melalui berbagai kanal media (media sosial, website dll)
  - b) Sinergi, karena lebih baik daripada sendiri-sendiri. Saling membantu mengisi ruang kosong.
  - c) Manfaatkan asset digital yang dimiliki

### **2.2.6 Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2015 Mengenai Pengelolaan Komunikasi Publik**

Dalam rangka menunjang keberhasilan Kabinet Kerja, menyerap aspirasi publik, dan mempercepat penyampaian informasi tentang kebijakan dan program pemerintah, dengan ini menginstruksikan:

PERTAMA : Mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing dalam rangka mendukung pelaksanaan komunikasi publik, dengan:

1. Menyampaikan data dan informasi terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi kepada Menteri Komunikasi dan Informatika secara berkala;
2. Menyebarluaskan kepada publik narasi tunggal dan data pendukung lainnya yang disusun oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika terkait dengan kebijakan dan program pemerintah;
3. Menyampaikan setiap kebijakan dan program pemerintah secara lintas sektoral dan lintas daerah kepada publik secara cepat dan tepat;
4. Menyampaikan informasi melalui berbagai saluran komunikasi kepada masyarakat secara tepat, cepat, obyektif, berkualitas baik, berwawasan nasional, dan mudah dimengerti terkait dengan kebijakan dan program pemerintah.

KEDUA : Dalam hal informasi kepada masyarakat dibuat dalam bentuk iklan layanan masyarakat, harus memenuhi kriteria tertentu antara lain:

1. Menimbulkan respon positif masyarakat.
2. Tidak menyangkan kepentingan pribadi dan golongan.

KETIGA : Menteri Komunikasi dan Informatika untuk:

1. Mengoordinasikan perencanaan, penyiapan dan pelaksanaan komunikasi publik terkait dengan kebijakan dan program pemerintah;
2. Melakukan kajian terhadap data dan informasi yang disampaikan kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian;
3. Melakukan media monitoring dan menganalisis konten media terkait dengan kebijakan dan program pemerintah;
4. Menyusun narasi tunggal terkait dengan kebijakan dan program pemerintah kepada publik sesuai arahan Presiden;
5. Melaksanakan diseminasi dan edukasi terkait kebijakan dan program pemerintah melalui seluruh saluran komunikasi yang tersedia;
6. Melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan komunikasi publik;
7. Dapat mengundang dan mengikutsertakan Menteri, Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan/atau pihak lain dalam merumuskan materi informasi yang akan dikomunikasikan kepada publik.

KEEMPAT : Menteri Komunikasi dan Informatika menyampaikan laporan pelaksanaan Instruksi Presiden ini kepada Presiden setiap bulan atau sewaktu-waktu apabila diperlukan.

KELIMA : Segala biaya yang diperlukan untuk melaksanakan Instruksi Presiden ini dibebankan kepada anggaran masing-masing instansi.

KEENAM : Melaksanakan Instruksi Presiden ini dengan penuh tanggung jawab

(Instruksi Presiden Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Komunikasi Publik).

### 2.3 Kerangka Pemikiran

