

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Warga negara yuridis adalah rakyat sebagai salah satu unsur pembentuk sebuah Negara. Sebagai unsur pembentuk Negara, maka kedudukan rakyat atau warga negara adalah sangat penting. Oleh sebab itu rakyat atau warga negara harus menjadi fokus perhatian pemerintah yang harus dilayani. Fungsi pemerintah yaitu pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan pengaturan. Empat prinsip fungsi pemerintah tersebut adalah untuk pelayanan dan kesejahteraan warga negara atau masyarakat yang memang harus dilayani oleh pemerintah. Demikian juga humas pemerintah sebagai salah satu pengemban tugas untuk melayani warga negara.

Berdasarkan keputusan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 371/KEP/M.KOMINFO/8/2007 tentang Kode Etik Pemerintahan yang dimaksud humas pemerintahan adalah aktivitas atau lembaga atau individu yang melaksanakan fungsi manajemen dalam bidang komunikasi dan informatika kepada publik pemangku kepentingan (*stakeholders*) dan sebaliknya. Humas pemerintah berada dilingkup penyelenggaraan negara, fokus perhatian tidak hanya publik, *stakeholder* namun juga seluruh warga negara atau masyarakat, operasional humas pemerintah selain membentuk citra lembaga, dan pelayanan juga memenuhi hak masyarakat untuk mendapat akses informasi dan komunikasi.

Definisi Humas menurut Dr. Rex Harlow adalah fungsi manajemen yang khas dan mendukung pembinaan, pemeliharaan jalur bersama antara organisasi

dengan publiknya menyangkut aktivitas komunikasi, pengertian, penerimaan dan kerja sama; melibatkan manajemen dalam menghadapi persoalan, membantu manajemen untuk mampu menanggapi opini publik; mendukung manajemen dalam mengikuti dan memanfaatkan perubahan efektif; bertindak sebagai sistem peringatan dini dalam mengantisipasi kecenderungan penggunaan penelitian serta teknik komunikasi sehat dan etis sebagai sarana utama. <sup>1</sup>

Profesionalisme humas yang berkaitan dengan perkembangan peranan humas, baik secara praktisi maupun profesional dalam suatu organisasi atau perusahaan merupakan salah satu memahami fungsi humas dan komunikasi organisasi atau perusahaan. Selain itu, hal tersebut juga merupakan kunci pengembangan peranan praktisi PRO (pejabat humas dan pencapaian profesionalisme dalam humas).

Peranan humas menurut Dozier & Broom, 1995 dalam suatu organisasi dibagi menjadi empat yaitu pertama, penasehat ahli dimana pihak manajemen bertindak pasif untuk menerima atau mempercayai atau usulan dari pakar PR dalam memecahkan masalah yang dihadapi oleh organisasi yang bersangkutan. Kedua, fasilitator komunikasi merupakan pihak manajemen dalam hal mendengar apa yang diinginkan publik dan menjelaskan kebijakan organisasi kepada publik. Ketiga, fasilitator proses pemecahan masalah merupakan membantu pimpinan organisasi baik penasehat (*adviser*) hingga mengambil tindakan eksekusi (keputusan) dalam mengatasi persoalan krisis yang dihadapi. Keempat, teknisi komunikasi merupakan peranan yang menjadikan praktisi humas sebagai

---

<sup>1</sup> Rosady Ruslan, SH, MM. *Manajemen public relations & media komunikasi*. (Jakarta: Rajawali Pers 2012). Hlm 16

*journalist in resident* yang hanya menyediakan layanan teknis komunikasi atau dikenal dengan *methode of communication in organization*.<sup>2</sup>

Peran humas tersebut dapat menjadi “mata” dan “telinga” serta “tangan kanan” top manajemen dalam organisasi atau lembaga. Kegiatan humas sebagai mediator yang menjembatani kepentingan organisasi atau perusahaan dengan publik yang terkait dengan kegiatan humas itu sendiri. Berbagai kegiatan humas senantiasa menciptakan, menjaga dan meningkatkan citra yang positif. Ketergantungan antara individu dengan perusahaan, dan pemerintah dengan organisasi sosial menciptakan kebutuhan akan filsafat dan fungsi baru dalam manajemen. Fungsi itulah disebut sebagai hubungan masyarakat.

Kaitannya humas berupaya membentuk citra positif suatu organisasi atau perusahaan di mata publiknya, menyangkut unsur – unsur (1) citra baik (*good image*), (2) itikad baik (*good will*), (3) saling pengertian (*mutual understanding*), (4) saling mempercayai (*mutual confidence*), (5) saling menghargai (*mutual appreciation*), (6) toleransi (*tolerance*). Effendy, 199 : 3.

Humas yang ada pada pemerintahan dan non pemerintah (lembaga komersial) adalah tidak adanya unsur komersial walaupun tugas humas pemerintah juga melakukan hal yang sama dalam kegiatan publikasi, promosi, dan periklanan. Humas pemerintahan lebih menekankan pada *public service* demi meningkatkan pelayanan umum kepada masyarakatnya. Melalui humas, pemerintah dapat menyampaikan informasi, menyampaikan kebijakan, dan

---

<sup>2</sup> Rosady Ruslan, SH, MM. *Manajemen public relations & media komunikasi*. (Jakarta: Rajawali Pers 2012). Hlm 20

tindakan – tindakan tertentu serta aktivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajiban – kewajiban pemerintahannya.

Humas dengan *media relations* bagian yang saling berkaitan untuk membina dan mengembangkan hubungan baik dengan media massa sebagai sarana komunikasi antara organisasi dengan publik untuk mencapai tujuan organisasi. Organisasi dalam pemerintahan adalah instansi pemerintah baik daerah maupun pusat. Keberadaan media adalah sebuah kepercayaan bagi humas pemerintah dalam mengkomunikasikan dan menyampaikan informasi. Media merupakan saluran penyampaian informasi dari sumber informasi kepada khalayak yaitu warga Negara. Daya persuasi atau pengaruh suatu pesan melalui media sangat tergantung pada media yang dipilih untuk menyampaikan pesan.

Media internal yang digunakan untuk menginformasikan tentu berada dalam pengawasan humas pemerintah. Begitu sebaliknya dengan media eksternal yang tidak berada pengawasan humas pemerintah, maka harus dibangun hubungan yang baik dengan berbagai media. Begitu pentingnya fungsi media bagi humas pemerintah dan warga masyarakat, maka humas pemerintah harus menjaga hubungan baik dengan media. Media berita menjadi salah satu faktor utama atau fokus perhatian dalam tugas humas pemerintah, karena media mengontrol arus publisitas melalui saluran – saluran komunikasi dimedia yang memiliki peran penting dalam menyebarluaskan informasi pemerintah.

Lembaga pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran masyarakat serta daya saing daerah dengan memperhatikan demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatau daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Setiap lembaga pemerintahan diharapkan mempunyai suatu hubungan yang baik dan harmonis dengan masyarakat agar mewujudkan fungsi dan peran lembaga pemerintah tersebut. Setiap daerah memiliki kebijakan masing – masing sesuai dengan program yang disusun kepala daerah, termasuk salah satu kabupaten Jombang. Pada periode ini, Kabupaten Jombang dipimpin oleh pasangan Bupati dan Wakil Bupati yang terpilih 2018 – 2023 yaitu pasangan Hj. Munjidah Wahab dan Sumrambah yang dilantik pada tanggal 24 September 2018. Pasangan ini memiliki program pemerintah yang bernama Bulaga (Bupati Melayani Warga).

Program Bulaga merupakan pelayanan publik pertama yang ada dikabupaten Jombang, program pelayanan di desa dalam satu hari yang memudahkan masyarakat untuk mempercepat pengurusan yang salah satunya perpanjangan Sim, Ktp, Pajak, dll. Program ini disebut dengan program menjemput bola, maksudnya adalah masyarakat tidak perlu datang ke kabupaten untuk mengurus pelayanan publik tetapi pelayanan tersebut yang datang ke masyarakat. Selain itu, pemerintah kabupaten melalui program *talk show* “warung pojok kebun rojo” yaitu pelayanan publik sebagai wadah penyampaian aspirasi masyarakat bersama Bupati yang tayang satu bulan sekali.

Program ini termasuk dalam visi misi Kabupaten Jombang dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang inovatif dan kolaboratif dengan memberikan pelayanan publik, model pelayanan yang efektif dan efisien. Memberikan pelayanan prima kepada masyarakat dalam bidang birokrasi, meningkatkan pelayanan masyarakat melaksanakan sosialisasi program pemerintahan kabupaten Jombang kepada masyarakat yang menjadikan penghubung aspirasi rakyat.

Pelayanan prima berkaitan dengan jasa pelayanan yang dilaksanakan oleh lembaga adalah untuk memberikan rasa kepuasan dan menumbuhkan kepercayaan kepada masyarakat. Pelayanan tersebut juga membuat masyarakat merasa dirinya dipentingkan atau diperhatikan dengan baik. Program pelayanan ini dilaksanakan pada tanggal 3 Oktober 2019 di Kecamatan Ploso, Kudu, dan Ngusikan. Program yang kedua dilaksanakan pada tanggal 22 November 2019 di kecamatan Diwek, Ngoro, dan Gudo. Ketiga di laksanakan pada tanggal 19 Februari 2020 di kecamatan Perak dan Bandar Kedungmulyo.

Program pelayanan ini sudah didaftarkan di Kompetisi Inovasi Pelayanan Publik (KIPP) 2020 yang diadakan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB). Menurut KemenPANRB No.30/2014, inovasi pelayanan publik adalah terobosan jenis pelayanan publik baik yang merupakan gagasan atau kode kreatif orisinil atau adaptasi atau modifikasi yang memberikan manfaat bagi masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Inovasi ini tidak harus berupa penemuan baru, perluasan maupun peningkatan kualitas pada inovasi pelayanan publik yang ada.

Humas merupakan suatu bidang yang memerlukan segi perencanaan yang matang (*planned*), bidang periklanan yang melakukan komunikasi dan sekaligus membujuk (*persuasive*). Dalam melakukan kampanye atau propaganda (*public relations campaign and propaganda*), selain untuk mengkampanyekan program kerja, aktivitas dan informasi, tujuan lainnya untuk memperkenalkan, meningkatkan kesadaran atau mencari dukungan publik dari sasaran khalayak (*target audience*), dan sekaligus mempengaruhi serta membujuk sasaran khalayak yang terkait dan dituju (*significant public*).

Menyakinkan publik terhadap sebuah kebijakan sangat sulit apabila proses sosialisasi baru dilakukan setelah kebijakan tersebut diluncurkan. Humas harus menyiapkan proses tersebut jauh sebelum kebijakan dikeluarkan karena proses menyakinkan hampir identik dengan proses edukasi yang juga membutuhkan pemikiran jangka panjang. Kredibilitas menjadi pertimbangan bagi publik untuk melihat siapa yang menyampaikan dan jenis informasi yang akan disampaikan.

Setiap kebijakan pemerintah dengan sendirinya memiliki relasi alamiah dengan humas. Dengan kata lain, tanpa melakukan apapun setiap kebijakan sudah akan menjadi sorotan publik dan media massa, dan bagaimana humas mengolah informasi secara lebih baik. Sikap tidak memperdulikan proses komunikasi, ataupun pembuatan strategi humas akan membuat program menjadi kontradiktif.

Dalam mencapai program pemerintah, keberhasilan tersebut tidak bisa dicapai berdasarkan kemampuan yang ada pada lembaga itu saja. Dalam mempengaruhi serta membujuk sasaran yang akan dituju, humas harus menciptakan kondisi yang kondusif dan mengembangkan tanggung jawab

partisipasi antara pejabat humas dan masyarakat sebagai sasaran untuk mewujudkan tujuan bersama.

Ahmad Adnanputra, M.A., M.S mengatakan bahwa strategi adalah bagian terpadu dari suatu rencana (*plan*), sedangkan rencana merupakan produk dari sebuah perencanaan (*planning*), yang akhirnya perencanaan adalah salah satu fungsi dasar dari proses manajemen. Manajemen memilih unsur perencanaan dan pengorganisasian (*organizing*), strukturisasi, pengawasan (*staffing*), pengarahan (*directing*) dan pengendalian (*controlling*) agar tujuan bersama dapat tercapai dengan baik, serta tidak terjadi penyimpangan dari rencana semula.<sup>3</sup>

Menurut Ahmad S. Adnanputra, Presiden Institut Bisnis dan Manajemen Jayakarta, batasan pengertian tentang humas adalah alternatif optimal yang dipilih untuk ditempuh guna mencapai tujuan humas dalam kerangka suatu rencana humas (*public relations plan*).

Humas bertujuan untuk menegakkan dan mengembangkan suatu “citra yang menguntungkan” bagi organisasi atau perusahaan, atau produk barang dan jasa terhadap stakeholdernya saran yang terkait yaitu internal dan publik eksternal. Untuk mencapai tujuan tersebut, strategi kegiatan humas semestinya diarahkan pada upaya untuk persepsi stakeholder, akar sikap tindak dan persepsi mereka.

Konsekuensi jika strategi penggarapan itu berhasil, maka akan diperoleh sikap tindak dan persepsi yang menguntungkan dari stakeholder sebagai khalayak sasaran. Pada akhirnya akan tercipta suatu opini dan citra yang menguntungkan. Strategi humas dibentuk melalui dua komponen yang saling terkait erat, yang

---

<sup>3</sup> Rosady Ruslan, SH, MM. *Manajemen public relations & media komunikasi*.(Jakarta: Rajawali Pers 2012). Hlm 133

pertama yaitu komponen sasaran sebagai satuan atau segmen yang akan digarap. Kedua, komponen sarana sebagai paduan atau bauran sarana untuk menggarap suatu sasaran.

Berdasarkan uraian diatas, penulis ingin mengetahui strategi apa yang dilakukan humas Kabupaten Jombang dalam meningkatkan pelayanan publik Pemerintah Kabupaten Jombang. Berdasarkan latar belakang diatas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul “Strategi Humas dan Protokol Pemerintahan Kabupaten Jombang Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik Melalui Program Bulaga (Bupati Melayani Warga)”.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis merumuskan “Bagaimana Strategi Humas dan Protokol Kabupaten Jombang dalam Meningkatkan Pelayanan Publik Melalui Program Bulaga (Bupati Melayani Warga) ?”

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Untuk mendeskripsikan bagaimana strategi yang dilakukan Humas dan Protokol Kabupaten Jombang dalam Meningkatkan Pelayanan Publik Melalui Program Bulaga (Bupati Melayani Warga).

## **1.4. Manfaat penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Akademis**

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperluas ilmu pengetahuan khususnya pada bidang studi Ilmu Komunikasi Hubungan Masyarakat (*Public Relations*) mengenai strategi Humas khususnya pada lembaga

pemerintah yaitu Pemerintah Kabupaten dalam melaksanakan program pelayanan publik.

- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi untuk penelitian – penelitian yang relevan dimasa yang akan datang, serta menjadi bahan acuan agar penelitian selanjutnya menjadi lebih baik lagi.

#### 1.4.2. Manfaat Praktis

##### 1. Bagi Universitas Islam Majapahit

Penelitian ini dapat menambah koleksi karya ilmiah mahasiswa sehingga dapat digunakan untuk bahan bacaan dalam menambah wawasan dan pengetahuan yang berkaitan dengan strategi Humas dan Protokol khususnya pada lembaga Pemerintah Kabupaten dalam mesosialisasikan program pelayanan publik.

##### 2. Bagi peneliti

- Penelitian ini digunakan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Ilmu Komunikasi (S.I.Kom) pada prgram studi Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Islam Majapahit.
- Peneliti dapat memperoleh pengetahuan dan pengalaman terjun langsung dalam penelitian yang dapat dijadikan bekal untuk melakukan penelitian – penelitian selanjutnya.

### 3. Bagi Humas dan Protokol Pemerintah Kabupaten Jombang

Penelitian ini dapat menjadi masukan atau saran bagi Humas Pemerintah Kabupaten yang berkaitan dengan strategi Humas dalam usaha mensosialisasikan program Bupati dalam pelayanan publik.