

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 LATAR BELAKANG**

Pada tanggal 6 September 2016, dalam berita suaramerdeka.com dituliskan bahwa Ketua Pansus SOTK mengatakan, hasil final pembahasan Raperda SOPD (Satuan Organisasi Perangkat Daerah) dari 59 instansi dirampingkan menjadi 48 instansi dengan alasan mengurangi pengeluaran anggaran. Biro Humas dibubarkan dan digabung dengan Biro Umum, yang nanti di dalamnya ada fungsi kehumasan. Hal tersebut diamini oleh Pakar Hukum Tata Negara dari Universitas Diponegoro, Lita Tyesta mengatakan, perampangan SOPD (Satuan Organisasi Perangkat Daerah) merupakan kebijakan bagus untuk efisiensi dan efektifitas kinerja Pemprov Jateng. Perampangan dilakukan dengan menyesuaikan kondisi tipologi daerah. Bahkan perampangan bagus dan sah-sah saja, apalagi ini amanah dari UU No 23/2014, tapi tetap harus berpijak demi pelayanan yang maksimal kepada masyarakat (Suara Merdeka, 2016). Perkataan Ketua Pansus tersebut diatas menegaskan bahwa Biro Humas secara institusional dihilangkan akan tetapi secara fungsi tetap ada dengan bergabung pada Biro Umum Setda Provinsi Jawa Tengah. Penegasan tersebut timpang dengan apa yang disampaikan oleh Ketua Pansus pada Dialog Interaktif tanggal 29 Agustus 2016 yang mana Ketua menjelaskan bahwa mengharuskan untuk tetap ada akan tetapi selang beberapa hari Ketua memutuskan untuk menghapus Biro Humas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah demi mengurangi pengeluaran anggaran.

Biro Humas merupakan salah satu biro yang berada dibawah Asisten Administrasi Sekda Provinsi Jawa Tengah berdasarkan Perda No. 5 Tahun 2008. Biro Humas bertugas menyusun perumusan kebijakan pemerintahan daerah, pengkoordinasian pelaksanaan tugas perangkat daerah, pembinaan dan fasilitasi, serta pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah di bidang publikasi, pengelolaan informasi, analisis media dan informasi sesuai dengan cuplikan Pergub Nomor 59 Tahun 2008

Tugas dan wewenang Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dimaksud sebenarnya sudah sesuai dengan amanah Permendagri No. 13 Th. 2011 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kehumasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa Hubungan Masyarakat Pemerintah yang selanjutnya disebut Humas Pemerintah adalah aktivitas lembaga dan atau individu penyelenggara pemerintahan, yang melakukan fungsi manajemen dalam bidang komunikasi dan informasi kepada publik, pemangku kepentingan dan sebaliknya. Lembaga Kehumasan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah yang selanjutnya disebut Lembaga Kehumasan adalah unit organisasi dalam suatu lembaga pemerintahan yang melakukan fungsi manajemen bidang komunikasi dan informasi serta tugas-tugas kehumasan.

Humas pada pemerintahan menjadikan pelayanan sebagai tugas utamanya. Kepuasan pemangku kepentingan tidak bisa lepas dari berperannya saluran komunikasi (Humas) dalam menjalin hubungan dengan para pemangku kepentingan.

Pendekatan komunikasi dengan pemangku kepentingan dapat dilakukan dengan langsung maupun tidak langsung. Selain pendekatan yang dilakukan harus akurat, kecepatan respon dalam menghadapi krisis juga menjadi titik penting dalam pelayanan. Aspek lain yang menarik adalah tata kelola Humas sebagai alat manajemen, status dan posisi menentukan kinerja Humas sebagai alat komunikasi. Posisi Humas dalam suatu lembaga dapat menjadi alat identifikasi tujuan kerja dan dapat juga mencerminkan kebijakan komunikasi yang digariskan oleh manajemen. Humas tidak harus selalu ditempatkan dalam lembaga tersendiri atau eksklusif, namun dalam hal ini kemandirian dan keluasaan akses menjadi hal yang penting dalam menjalankan tugas komunikasi.

Awal desas-desus perencanaan penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) pada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dimulai pada akhir Juli 2016, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah akan mengusulkan desain organisasi pembentukan perangkat daerah yang *rightsizing* atau ramping, tepat fungsi dan ukuran, dengan prinsip dasar efektif, efisien, rasional, serta proposional merupakan upaya mewujudkan semangat reformasi birokrasi Pemprov Jateng. Penataan kembali Struktur Organisasi Tata Kelola (SOTK) pemerintah daerah itu sekaligus melaksanakan Undang-undang tentang Pemerintah Daerah. Bahkan Gubernur Jawa Tengah menjelaskan bahwa penataan SOTK ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, pembentukan perangkat daerah

mempertimbangkan faktor keuangan, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah, serta besaran beban tugas (Jatengprov, 2016)

Penertiban struktur organisasi tata kelola di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang akan menimpa semua sekretariat, badan, dinas, biro, dan kantor yang ada. Salah satunya adalah Biro Humas, awalnya penataan ini tidak membuat panik pejabat struktural dan staf biro karena Biro Humas memiliki tugas yang penting yakni melayani pemimpin daerah seperti Gubernur, Wagub, dan Sekda dalam berkomunikasi dengan publik yang membuat Kepala Biro Humas (Drs. Sinoeng N Rachmadi, MM) percaya diri dan mantap mengikuti penataan tersebut.

Ketika dialog interaktif “Mas Ganjar Menyapa” di Rumah Dinas Gubernur Puri Gedeh, pada hari Selasa 9 Agustus 2016 lalu, Gubernur Jateng Ganjar Pranowo menegaskan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah akan mengurangi jumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dari 59 SKPD menjadi 45 SKPD. Perampingan Struktur Organisasi Tata Kelola (SOTK) tersebut karena ada beberapa SKPD yang dihapus, digabung, atau diubah. Kebijakan ini terjadi karena pertemuan “dua arus sungai”, yakni keinginan dari pemerintahan termasuk DPRD untuk merubah STOK sekitar delapan tahun lalu serta sebagai implementasi UU No 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Harapannya pelayanan terhadap masyarakat jauh lebih baik, cepat, efektif, dan tentu secara tidak langsung kalau lebih ringkas sehingga biaya-biaya tidak terlalu tinggi. Karena biaya yang selama ini banyak

digunakan pada lembaga yang digabung dapat dibelanjakan lagi untuk kepentingan masyarakat (Birohumas.jatengprov, 2016).

Berdasarkan pada cuplikan artikel di atas, dapat kita ketahui bahwa penertiban SOTK di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah ini dilakukan sebagai implementasi dari UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dengan harapan dapat memaksimalkan pelayanan terhadap masyarakat supaya jauh lebih baik, cepat efektif menggunakan tim atau struktur tata kelola yang ramping supaya dapat meringkas biaya. Lalu pada dialog interaktif program “Gayeng bersama Gubernur Jateng”, di Stasiun TVRI Jateng, Senin 29 Agustus 2016 Ketua Pansus SOTK menjelaskan bahwa Biro Humas seharusnya tetap ada sebagai corong gubernur. Sehingga ketika Humas dihilangkan maka bagaimana gubernur sebagai orang nomor satu di Jateng bisa menyampaikan sekaligus menyosialisasikan gagasan maupun kinerjanya kepada masyarakat. Karenanya perlu beberapa skenario, tetap menjadi biro atau salah satu bagian dari biro lain (Kesbangpoljateng, 2016). Hal tersebut menunjukkan bahwa Biro Humas akan diperjuangkan untuk tetap ada karena merupakan bagian penting sebagai sarana terlaksananya sepak terjang gubernur.

Penetapan atas dihapuskannya Biro Humas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah oleh Ketua Pansus yang berbeda dengan *statement* yang bersangkutan pada Dialog Interaktif yang mana menjelaskan bahwa Biro Humas harus tetap ada karena terkait sepak terjang pemimpin daerah dan penataan Satuan Organisasi Perangkat Daerah pada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan menganut UU No. 23 Th. 2014 dan

PP No. 18 Th. 2016 berakibat pada dihapusnya Biro Humas dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Padahal disisi lain Permendagri No. 13 Th. 2011 menunjukkan bahwa Humas pemerintah merupakan lembaga dan atau individu penyelenggara pemerintahan, yang melakukan fungsi manajemen dalam bidang komunikasi dan informasi kepada publik, pemangku kepentingan dan sebaliknya. Perubahan struktur ini menimbulkan pertanyaan penelitian mengenai penyebab dihapuskannya Biro Humas Pemprov Jateng dari segi persepsi atas kinerja Humas oleh seluruh pemangku kepentingan, dasar penentuan, dan fungsi Humas di Pemprov Jateng pasca penataan organisasi.

## **1.2 RUMUSAN MASALAH**

Humas Pemerintah berdasarkan Permendagri No. 13 Th. 2011 merupakan lembaga dan atau individu penyelenggara pemerintahan, yang melakukan fungsi manajemen dalam bidang komunikasi dan informasi serta kehumasan kepada publik, dan pemangku kepentingan.

Sedangkan penataan Satuan Organisasi Perangkat Daerah pada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan menganut UU No. 23 Th. 2014 dan PP No. 18 Th. 2016 yang yang *rightsizing* atau ramping, tepat fungsi dan ukuran, dengan prinsip dasar efektif, efisien, rasional, serta proposional merupakan upaya mewujudkan semangat reformasi birokrasi Pemprov Jateng, berakibat pada dihapuskannya Biro Humas dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Kesenjangan yang muncul dari penataan SOPD Provinsi Jawa Tengah dengan Permendagri tentang Humas pemerintah tersebut di atas, yang menjadi permasalahan

penelitian ini adalah kenyataan bahwa humas yang seharusnya berfungsi strategis untuk mengelola komunikasi birokrasi di Provinsi Jawa Tengah dihapuskan dalam penataan ulang birokrasi. Hal ini bisa diartikan bahwa Humas dianggap tidak terlalu esensial dan tidak memiliki fungsi strategis yang signifikan dalam pemerintah. Maka penelitian ini tertarik untuk menginvestigasi dan menemukan jawaban mengapa Biro Humas dihapuskan dan bagaimana alur/tahapan penghapusan humas ini.

### **1.3 TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui penyebab dihapuskannya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah. Dalam upaya menjawab tujuan penelitian ini, maka penelitian ini akan menelaah tiga fase penting dalam proses penghapusan Biro Humas Jateng, yang akan menjadi tujuan yang lebih spesifik dalam penelitian ini, yaitu :

- a. Menelaah kondisi Humas sebelum proses penghapusan Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah, yang dilakukan dengan menelaah persepsi atas kinerja Humas oleh jajaran birokrasi dan pemangku kepentingan yang berkaitan erat dengan Humas dan urusan-urusan Humas.
- b. Menelaah dinamika dan hal apa yang terjadi selama proses penghapusan Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah
- c. Menelaah kondisi dan fungsi Humas setelah penghapusan Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah.

## 1.4 SIGNIFIKANSI PENELITIAN

Kegunaan diadakannya penelitian ini adalah :

### 1.4.1. Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai kajian tentang kehumasan yang melihat persepsi dan posisi Humas dalam pemerintahan sebagai salah satu studi komunikasi. Hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memperlihatkan eksistensi Humas pemerintah daerah, yang menunjukkan bagaimana Humas Pemerintah dinilai, diperlakukan, dan ditempatkan sehingga dapat memberikan rujukan bagi para pembuat kebijakan terkait keberadaan institusi Humas pemerintah daerah.

### 1.4.2. Teoritis

Penelitian ini diharapkan menjadi salah satu acuan secara akademis dan memperkaya khasanah ilmu pengetahuan utamanya ilmu komunikasi khususnya kajian Humas/*public relations* pemerintah daerah seperti bagaimana Humas Pemerintah dinilai, ditempatkan, dan digambarkan. Selanjutnya peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan masukan pada penerapan formulasi teori *Encroachment* dalam Humas/*public relations* secara aktual untuk melihat praktek dan realita teoritis *Encroachment* dalam Humas/*public relations* pemerintah terhadap kasus-kasus tertentu sehingga menjadi rujukan ilmiah atau referensi penelitian selanjutnya serta pertimbangan strategi



dalam pembelajaran Humas/*public relations* bagi calon Humas/*public relations* yang akan ditempatkan pada Humas Pemerintah.

#### **1.4.3. Sosial**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan masyarakat atau pemangku kepentingan untuk memperlihatkan eksistensi Humas pemerintah daerah, yang menunjukkan bagaimana Humas Pemerintah dinilai, diperlakukan, dan ditempatkan .

### **1.5 KERANGKA TEORI**

#### **1.5.1. State Of The Art**

Penelitian tentang Humas pemerintah sebenarnya sudah banyak dilakukan. Hasil penelusuran pustaka yang telah dilakukan , berikut beberapa penelitian tentang Humas pemerintah yang sudah pernah dilakukan :

1. Penelitian berjudul Audit Komunikasi dan Efektivitas Organisasi (Studi pada Biro Hubungan Masyarakat Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah) oleh Rieka Hapsari Koesmastuti (2015) dengan objek penelitian seluruh karyawan Biro Humas Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah. Menggunakan Teori Interaction Process Analysis: Mengungkap Permasalahan Komunikasi dalam Organisasi. Perspektif Struktural Klasik/Scientific and Classical Management dalam Komunikasi Organisasi. Teori Scientific

Management oleh Frederick Taylor. Teori General Management Henri Fayol. Teori Birokrasi Max Weber: Prinsip Birokrasi dan Efektivitas Organisasi. Metode yang digunakan Kuantitatif eksplanatif, dengan hasil penelitian Budaya organisasi yang mendapat pengaruh dari kultur Jawa (kolektivistik) ternyata berpengaruh signifikan terhadap efektivitas organisasi sehingga budaya ini baik bagi organisasi dan menciptakan sistem komunikasi organisasi yang baik sehingga memunculkan kondusifitas yang mempermudah pencapaian tujuan organisasi (efektivitas). Sistem komunikasi organisasi yang baik didukung budaya organisasi kolektivistik yang kuat akan mempermudah pencapaian tujuan organisasi.

2. Penelitian berjudul *Institutionalizing Government Public Relations In Romania After 1989* oleh Alina Dolea (2011) dengan objek penelitian 15 Kementrian pada struktur Pemerintahan Rumania selama Februari hingga Mei 2011, antara lain komunikasi publik pemerintah (konten situs resmi Pemerintah, jawaban dan pernyataan pakar Humas pemerintah dari kementerian), kerangka legislatif, dokumen, bagan organisasi, keputusan pemerintah untuk pembentukan atau reorganisasi kementerian, peraturan internal organisasi dan fungsi kementerian. Teori yang digunakan : Peran PR Grunig dan Cutlip, dengan metode Deskriptif Eksploratif.

Hasil Penelitian tersebut adalah Penelitian tentang evolusi Departemen Public Relations dalam Kementerian Rumania antara tahun 1990 dan 2011 menawarkan tiga set temuan: (1) Kronologi melembagakan Humas pemerintah setelah tahun 1989, (2) Kesalahpahaman antara "PR" dan "hubungan dengan publik "yang ditandai dokumen periode 1990-an dan yang masih bertahan di beberapa kementerian, dan (3) Pemahaman peran Public Relations dalam Pemerintah Rumania pada tahun 2011, sebagai hasil dari dokumen resmi mereka.

3. Penelitian berjudul *Toward An Historically Informed Asian Model Of Public Relations* oleh Gregor Halffa, dan Anne Gregory (2014), dengan objek penelitian 51 publikasi histrografi PR di Negara-negara Asia-Pasifik dalam Bahasa Inggris. Teori yang digunakan US PR Models, dan Europe PR Models dengan metode deskriptif kualitatif. Hasil penelitiannya adalah Pengembangan model hubungan masyarakat (di Asia-Pasifik atau di tempat lain) akan memerlukan penelitian menyeluruh dari negara masing-masing secara mendetail di wilayah yang relevan, bahkan pandangan universalis intelektual dan epistemologis, menghasilkan data metodologi asli yang menahan dukungan signifikan dengan populasi praktisi tertentu yang terlibat. Para penulis makalah ini telah berusaha untuk meletakkan dasar bagi

diskusi yang berbeda pada public relations Asia-Pasifik: perbandingan dengan model barat tidak mengatur kembali, tapi dimana pemikiran baru dapat diinformasikan dan terinspirasi oleh kesamaan historiografis PR di kawasan Asia-Pasifik yang diuraikan di sini.

4. Penelitian berjudul *Government Public Relations and Social Media: An Analysis of the Perceptions and Trends of Social Media Use at the Local Government Level* oleh Missy Graham, M.A. and Elizabeth Johnson Avery, Ph.D. (2013) dengan objek penelitian 463 Pejabat pemerintah dari kota AS berpartisipasi dalam survei tentang penggunaan media sosial. Teori yang digunakan adalah Konsepsi penggunaan social media dalam PR Pemerintah dengan metode Survey Kuantitatif, hasil penelitian ini adalah dalam dunia perkembangan media sosial, pemerintah daerah harus menemukan cara untuk menggabungkan teknologi ini ke dalam rencana komunikasi mereka dengan cara yang menarik dan bermakna. Popularitas media sosial, biaya rendah, penggunaan relatif mudah, dan kemampuan untuk menjangkau audiens yang besar membuat alat tersebut tidak bisa diabaikan oleh praktisi *public relations* di pemerintah daerah.
5. Penelitian berjudul *A comparative analysis of the perception of public relations in Chinese and South Korean newspapers* oleh

Jae-Woong Yoob, dan Samsup Jo a (2014) dengan objek penelitian 1.337 artikel berita terkait PR di Koran Tiongkok yakni People's Daily dan Guangming Daily, serta Koran Korea Selatan yakni Choson Daily dan Dong-A Daily. Teori yang digunakan adalah *The perception of public relations in the media*. Metode yang digunakan adalah Analisis Isi Kuantitatif. Hasil penelitian ini adalah Secara keseluruhan, mayoritas artikel berita dijelaskan Xuan Chuan dan Hong Bo dengan valensi netral. Namun, surat kabar Cina digambarkan Xuan Chuan dengan valensi lebih netral dan positif dari surat kabar Korea digambarkan Hong-Bo. Penggambaran positif Xuan Chuan tampaknya sangat terkait dengan tujuan persuasi Humas, yang mana sebagian besar dilakukan oleh pemerintah di Cina.

Mengenai tujuan utama Humas di kedua negara, surat kabar di Cina menekankan persuasi, sedangkan surat kabar Korea menekankan distribusi informasi kepada reputasi media dan pencitraan. Menariknya, artikel tentang Xuan Chuan yang lebih terkait dengan individu dari artikel pada Koran Hong-Bo.

Artikel berita Cina mendapatkan nilai tertinggi PR sebagai manajemen hubungan masyarakat menguntungkan, diikuti oleh publikasi media, sedangkan artikel Korea digambarkan nilai PR sebagai kontribusi penjualan, diikuti oleh media publikasi.

Hasil ini menunjukkan bahwa public relations di Korea Selatan sebagian besar dipahami memiliki tujuan pemasaran didorong oleh organisasi perusahaan atau pemerintah, sedangkan di Cina, Humas terutama memungkinkan pemerintah untuk mengelola hubungan antara partai politik dan penduduk.

6. Penelitian berjudul Profil Kompetensi Kehumasan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah oleh Yanuar Luqman (2013) dengan objek penelitian Petugas Humas yang berada dalam lingkup Provinsi Jawa Tengah. Teori yang digunakan PR Excellence (Grunig), PR sebagai fungsi manajemen serta Peran PR (Cutlip, Center & Broom), dengan metode penelitian Deskriptif Kuantitatif. Hasil penelitian bahwa petugas Humas pemeritahan Provinsi Jawa Tengah Semarang pada kategori :

1. Humas Junior, berkompeten dan berintensitas tinggi dalam melakukan pekerjaan.
2. Humas Madya, berkompeten dan berintensitas pada kisaran tinggi dan kurang dalam melakukan pekerjaan.
3. Humas Ahli, berkompeten dan berintensitas pada kisaran tinggi sampai kurang (hampir merata) dalam melakukan pekerjaan.
4. Humas Manajerial memiliki kompetensi yang cukup dan intensitas yang rendah dalam melakukan pekerjaan.

7. Penelitian berjudul *The short life of the Government Public Relations Association in the US, 1949–1958* oleh Mordecai Lee (2008) dengan objek penelitian Arsip the National Municipal League di Perpustakaan Auraria di Denver; The American City; digital database OCLC / WorldCat, JSTOR, NewspaperARCHIVE.com dan ProQuest Sejarah koran; dan wawancara dengan mantan direktur eksekutif (GPRA) Government Public Relations Association. Teori yang digunakan Peran PR Cutlip dengan metode Studi Kasus Kualitatif. Hasil penelitiannya adalah Selama tahun-tahun awal, Association of Municipal Public Relations Officers (AMPRO) / GPRA menampakan perkembangan yang signifikan dalam evolusi profesi di AS. Edisi pertama buku teks public relations yang sangat sukses dengan Cutlip dan Pusat Penciptaan GPRA sebagai salah satu dari beberapa perkembangan penting yang "mahsyur untuk solidaritas dan pertumbuhan profesional." Tahun sebelumnya buku teks pemerintah kota menyarankan bahwa asosiasi baru akan "bersaksi untuk pengakuan yang berkembang" tentang pentingnya Humas dalam pemerintahan kota. Namun, itu tidak terjadi.

Konteks penelitian diatas terhadap penelitian yang telah dilakukan mempunyai persamaan dan perbedaan. Perbedaannya adalah penelitian

yang telah dilakukan menggunakan studi kasus untuk mengetahui penyebab dihapuskannya Biro Humas Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah dengan meneliti pelaksanaan Humas sebelum dihapuskannya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah melalui persepsi atas kinerja Humas oleh pemangku kepentingannya, alasan yang muncul ketika Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dihapuskan, dan fungsi Humas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah setelah Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dihapuskan. Dalam referensi penelitian di atas tidak ada data yang digunakan sebagai dasar dari penelitian yang telah dilaksanakan.

### **1.5.2. Paradigma Penelitian**

Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma post positivistik (*post positivism paradigm*) yang telah digunakan sebagai basis atau dasar berpikir oleh peneliti untuk melihat fenomena penghapusan Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dikarenakan peneliti terlibat pada realitas yang diteliti, berhubungan secara interaktif pada realitas yang diteliti dengan menggunakan bermacam-macam sumber data. Postpositivisme berpendapat manusia tidak mungkin mendapatkan kebenaran dari realitas apabila peneliti membuat jarak dengan realitas atau tidak terlibat secara langsung dengan realitas. Hubungan antara peneliti dengan realitas harus



bersifat interaktif, untuk itu perlu menggunakan prinsip triangulasi yaitu penggunaan bermacam-macam metode, sumber data, data, dan lain-lain. Dalam buku Denzin & Lincoln (1994) menjelaskan karakteristik dari paradigma ini adalah :

Tabel 1.1 Karakteristik Penelitian Post Positivistik

ITEM	POST POSITIVISTIK
<b>Ontologi</b>	Realis kritis – artinya realitas itu memang ada, tetapi tidak akan pernah dapat dipahami sepenuhnya. Realitas diatur oleh hukum-hukum alam yang tidak dipahami secara sempurna.
<b>Epistemologi</b>	Objektivis modifikasi - artinya objektivitas tetap merupakan pengaturan (regulator) yang ideal, namun objektivitas hanya dapat diperkirakan dengan penekanan khusus pada penjaga eksternal, seperti tradisi dan komunitas yang kritis.
<b>Metodologi</b>	Eksperimental/manipulatif yang dimodifikasi, maksudnya menekankan sifat ganda yang kritis. Memperbaiki ketidakseimbangan dengan melakukan penelitian dalam latar yang alamiah, yang lebih banyak menggunakan metode-metode kualitatif, lebih tergantung pada teori-grounded ( <i>grounded-theory</i> ) dan memperlihatkan upaya ( <i>reintroducing</i> ) penemuan dalam proses penelitian.

### 1.5.3. Penghapusan Biro Humas Sebagai Pengalihan Fungsi Humas

Penataan Satuan Organisasi Perangkat Daerah pada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan menganut UU No. 23 Th. 2014 dan PP No. 18 Th. 2016 berakibat pada dihapuskannya Biro Humas secara institusional di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Penelitian ini berfokus pada jawaban penyebab hilangnya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah secara institusional dengan menggunakan *Encroachment Theory Public Relations*.

*Encroachment Theory* membahas mengenai fenomena *Public Relations* yang dilakukan oleh orang-orang yang bukan berlatar belakang pendidikan ilmu *Public Relations* atau ilmu komunikasi. *Encroachment* secara harfiah dapat diartikan mengambilalih kewenangan orang lain. (Kriyantono, 2014:267) Dalam organisasi pengambilalihan (*encroachment*) ini dapat terjadi menurut Lauzen (1992, dikutip di Lee,2005, dalam Kriyantono,2014); Swanger (2008), ketika pimpinan organisasi atau top manajemen mempekerjakan, mempromosikan, dan memindahkan individu dari beberapa departemen dan/atau profesi yang lain di luar departemen *Public Relations* untuk melakukan peran manajerial praktisi *Public Relations*, tak hanya itu, dalam buku Kriyantono juga menjelaskan salah satu jenis pengambilalihan yakni pengambilalihan secara struktural yakni ketika Departemen *Public Relations* di bawah departemen lain, selain itu juga dapat dilakukan pengambilalihan secara fungsi dimana departemen lain yang menjalankan fungsi Humas. Berdasar pada uraian singkat di atas, permasalahan penelitian yakni dihapuskannya Biro Humas dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dapat ditinjau

melalui teori *encroachment* dengan mencaritahu latar belakang dan proses penghapusan dan pengambilalihan fungsi Humasnya.

Sejarah teori *Encroachment* ini terkait dengan teori *excellence*, yaitu pada dasarnya menjelaskan situasi yang akan terjadi jika kondisi yang disyaratkan teori *excellence* tidak dapat diwujudkan. Teori ini juga menjelaskan kelemahan dari teori sistem yang memandang bahwa komunikasi yang dilakukan *public relations* terjadi dalam suatu sistem saling terhubung dan saling berpengaruh. Dengan kata lain, menurut teori sistem, *public relations* memiliki kemampuan memengaruhi yang berfungsi keseluruhan sistem organisasi (Laborde, 2005). Tetapi teori sistem tidak menjelaskan bahwa dalam praktik telah terjadi pengambilalihan dan pelemahan fungsi *public relations* yang dilakukan oleh pemimpin organisasi dan departemen lain dalam organisasi. Ini yang menjadi pembahasan teori *encroachment*. (Kriyantono, 2014:267)

Kriyantono menambahkan fenomena *Encroachment* bukan hal yang baru di Indonesia, banyak organisasi swasta maupun pemerintah menempatkan orang-orang “yang menunggu masa pension” di bagian atau departemen *public relations* (Humas). Padahal tak hanya itu, dalam penelitian ini mengungkap adanya realita fenomena *Encroachment* dalam pemerintah daerah yakni penghapusan Biro

Humas dari segi struktural dan fungsi. Setidaknya ada beberapa faktor penyebab terjadinya *encroachment* di Buku Kriyantono antara lain :

1. Pemahaman yang salah terhadap fungsi *public relations* bagi operasionalisasi organisasi. Para manajemen atau pengambil kebijakan memandang aktivitas *public relations* hanya terkait aktivitas teknis komunikasi, seperti membuat naskah pidato, menulis *press release*, atau konferensi pers. William Swanger (2008; dalam Kriyantono, 2014:268) mengidentifikasi persepsi organisasi terhadap fungsi *public relations* dianggap sebagai aktivitas publisitas yakni pemroduksi media komunikasi untuk produk dan donasi. Pemahaman yang keliru lainnya menurut Swanger (mengutip Lauxen, 1992 dalam Kriyantono, 2014:268) *public relations* yaitu fungsi yang bisa dipergantikan artinya bisa diganti oleh orang atau departemen lain karena menganggap sebagai aktivitas teknis komunikasi.
2. Budaya organisasi yang tertutup. Budaya ini menyebabkan pandangan bahwa informasi bukanlah milik public yang mesti dibagi. Organisasi menganggap berbagai aktivitas, mulai perencanaan hingga evaluasi, berada pada ranah manajemen.
3. Masih sedikitnya praktisi yang berlatar belakang pendidikan *public relations* yang memerlukan multidisiplin ilmu sehingga memungkinkan peluang bagi praktisi dari disiplin ilmu lainnya.

Selain itu aktivitas *public relations* banyak terkait dengan tulis-menulis sehingga menyebabkan 40% praktisi berlatar belakang jurnalistik (Cutlip & Center, 2006). Kurangnya pengetahuan tentang *public relations* ini yang bisa memicu persepsi manajemen bahwa praktisi *public relations* tidak berkompeten sehingga tidak menempatkannya pada posisi yang seharusnya.

4. Pengambilalihan (*encroachment*) juga dapat terjadi jika praktisi *public relations* tidak memiliki akses langsung pada kelompok dominan, yaitu pimpinan yang memiliki wewenang pengambilan kebijakan. Akibatnya, *public relations* hanya berkutat pada pekerjaan teknis komunikasi, bukan manajerial. Jika *public relations* melaksanakan pekerjaan teknis, maka akan membuka peluang dipersepsi sebagai bidang yang tidak mengandung fungsi besar.

Beberapa faktor penyebab terjadinya pengambilalihan fungsi Humas di atas akan digunakan untuk mengetahui latar belakang dihapuskannya Biro Humas Jawa Tengah. Selanjutnya, dalam organisasi, Lee (2005) dalam buku Kriyantono menyebut 3 (tiga) jenis pengambilalihan antara lain :

1. Wewenang (*authority*)

Pengambilalihan wewenang terjadi jika seseorang yang tidak kompeten, tidak memiliki *skill*, dan tidak memiliki pengetahuan dibidang *public relations* ditugasi sebagai manager Departemen *public relations*.

2. Struktural

Pengambilalihan struktural (*structural encroachment*) terjadi jika suatu organisasi menempatkan Departemen *Public Relations* berada di bawah kendali departemen lain.

3. Fungsional

Pengambilalihan fungsional (*functional encroachment*) terjadi jika departemen lain melaksanakan fungsi yang seharusnya dilakukan *public relations*. Artinya, tidak ada departemen khusus *public relations*.

Berdasarkan deskripsi di atas, dapat disimpulkan bahwa *encroachment* berdampak negative bagi praktik *public relations*. *Encroachment* dapat mereduksi fungsi *public relations* dan manajerial hanya peran teknis. *Encroachment* juga dapat menciptakan persepsi bahwa *public relations* bukan aktivitas yang penting sehingga kehadirannya sering terlupakan atau setidaknya ditempatkan di bawah koordinasi bagian yang lain. Oleh sebab itu, peneliti telah berupaya mengungkap praktik

*encroachment* yang terjadi di Pemerintah Daerah Jawa Tengah yang dari segi wewenang, struktural dan fungsional dalam permasalahan penghapusan Biro Humas. Fenomena *encroachment* perlu dikurangi atau dihilangkan dengan dipengaruhi oleh dua faktor manajemen dan praktisi *public relations* antara lain : (Kriyantono, 2014: 270)

1. Manajemen harus memberikan kewenangan kepada praktisi *public relations* untuk dapat melaksanakan fungsinya dengan baik, seperti membuka akses bahkan menjadi anggota kelompok dominan. Akan tetapi situasi ini menimbulkan konsekuensi perlunya sistem promosi yang jelas dengan berdasarkan prinsip kompetensi “*the right person to right place*”.
2. Fungsi *public relations* haruslah diserahkan kepada individu yang berkompentensi dan diberikan otonomi untuk menjadi departemen tersendiri sehingga dapat melaksanakan fungsi tersebut.

Sementara itu, faktor praktisi *public relations* juga sangat menentukan ada tidaknya *encroachment* ini. Lauzen menyimpulkan bahwa bukan hanya orang lain yang salah persepsi tentang *public relations*, tetapi juga praktisinya sendiri (1992, dikutip di Swanger, 2008; dalam Kriyantono, 2014:271). Seharusnya praktisi harus memiliki kemampuan teoritis dan aplikatif terhadap bidang pekerjaannya. Pengetahuan yang mendalam mengenai fungsi *public*

*relations* akan mendorong praktisi untuk mengedukasi organisasinya agar tercipta kesepahaman bersama terhadap pekerjaan *public relations*. Praktisi juga harus dapat membuktikan bahwa keberadaannya sangat vital bagi organisasi dengan membuktikan kemampuannya sebagai fasilitator komunikasi, mengidentifikasi masalah, dan memberikan solusi. Penjelasan mengenai pencegahan terjadinya *encroachment* di atas apabila diakitkan dengan penelitian ini dapat membantu peneliti mengetahui kenyataan atas upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan manajerial dan para praktisi Humas untuk memertahankan Biro Humas saat penataan SOPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

Penggunaan *encroachment theory public relations* dalam penelitian ini sudah dapat membantu peneliti mengungkap penyebab hilangnya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dari Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) Jateng.

#### **1.5.4. Persepsi Kinerja *Public Relations***

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab hilangnya Biro Humas Setda Jateng secara institusional, yang mana salah satu unit penelitiannya pelaksanaan Humas sebelum dihapuskannya Biro



Humas Setda Provinsi Jawa Tengah melalui persepsi atas kinerja Humas oleh pemangku kepentingannya.

Persepsi adalah proses yang digunakan individu mengelola dan menafsirkan kesan indera mereka dalam rangka memberikan makna kepada lingkungan mereka (Robbins 2006). Persepsi seseorang dapat berbeda dari kenyataan obyektif sekalipun tidak selalu berbeda namun sering terdapat ketidaksepakatan. Menurut pendapat Robbins (2015:241) perbedaan individu dalam memandang satu benda yang sama namun mempersepsikannya secara berbeda disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain : 1) pelaku persepsi, yang meliputi : sikap, motif, kepentingan, pengalaman, dan pengharapan, 2) obyek atau target yang dipersepsikan yang meliputi : hal baru, gerakan, bunyi, ukuran, latar belakang, kedekatan, dan 3) situasi dimana persepsi itu dibuat, yang meliputi : waktu, keadaan/tempat kerja, keadaan sosial.

Dengan demikian, persepsi adalah interpretasi seseorang terhadap fakta yang ditangkap oleh inderanya, berdasarkan apa yang diketahui dan dirasakannya, yang dapat dipengaruhi oleh sikap dan perilakunya. Persepsi bersifat individual sehingga masing-masing individu mempunyai persepsi yang berbeda terhadap suatu obyek yang sama. Persepsi dalam penelitian ini didefinisikan sebagai interpretasi pemangku kepentingan terhadap fakta yang ditangkap oleh inderanya,

berdasarkan apa yang diketahui dan dirasakannya mengenai kinerja Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah.

Selanjutnya, Joel E Ross menjelaskan kriteria baldrige merupakan kriteria pengukuran kinerja yang memiliki hubungan dinamis antar kriteria (Ross,1994: 292). Disebut hubungan dinamis karena terdapat hubungan antar kategori dimana setiap kategori diukur melalui variabel-variabel tertentu. Kriteria berfokus pada dimensi yang saling berhubungan secara integral dan berhubungan secara dinamis. Kategori pengujian (hubungan dinamis) menjelaskan bahwa kepemimpinan merupakan titik awal tolok ukur yakni kunci dari program terbaik suatu organisasi. Kepemimpinan (leadership) mendorong sistem secara keseluruhan. Mengenai kepuasan pelanggan (customer satisfaction) ialah tujuan akhir yang akan dicapai organisasi. Jadi kriteria ini merupakan kumpulan yang diintegrasikan atas petunjuk keunggulan dan kontinuitas kinerja total organisasi. Dimensi yang digunakan meliputi finansial, kepemimpinan, perencanaan strategik, fokus pada kepuasan pelanggan, fokus pada kekuatan kerja, analisis dan pengelolaan pengetahuan, manajemen proses dan hasil kerja. Kriteria Baldrige beserta dimensi yang ada akan digunakan sebagai landasan pengukuran kinerja Biro Humas Setda Jateng melalui persepsi khalayaknya.

Kemudian, definisi pemangku kepentingan menurut Freeman dan McVea (2001) adalah setiap kelompok atau individu yang dapat mempengaruhi atau dipengaruhi oleh pencapaian tujuan organisasi. (Littlejohn, 2009:929) Selanjutnya dalam penelitian ini pemangku kepentingan Biro Humas Setda Jateng merupakan kelompok atau individu yang dapat memengaruhi pencapaian tujuan Biro Humas Setda Jateng.

Berdasarkan uraian di atas, persepsi kinerja Biro Humas Setda Jateng dimata pemangku kepentingannya diartikan sebagai interpretasi seseorang terhadap fakta yang ditangkap oleh inderanya, berdasarkan apa yang diketahui dan dirasakannya dari kriteria pengukuran kinerja Baldrige dimata setiap kelompok atau individu yang dapat memengaruhi pencapaian tujuan Biro Humas Setda Provinsi Jateng sebagai organisasi *public relations* pada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

#### **1.5.5. Masa Depan Humas Jawa Tengah : Revitalisasi atau Reduksi**

Pada penelitian ini telah mencari jawaban atas penyebab penghapusan Humas Pemerintah Daerah Jawa Tengah, untuk meninjau eksistensi Humas pemerintah setelah dihapusnya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dilakukan revitalisasi dan reduksi terhadap fungsi humas di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, peneliti

menggunakan konsep revitalisasi Humas pemerintah berdasarkan buku milik Morissan, Millet, dan Betty Wahyu Nila Sari.

Praktisi Humas pada organisasi pemerintah berfungsi untuk membantu menjelaskan kegiatan yang dilakukan organisasi bersangkutan kepada masyarakat dan sebaliknya menerima umpan balik yang diberikan masyarakat dan menyampaikannya kepada pimpinan organisasi. Badan-badan pemerintahan di AS, selain menggunakan unit Humas internal, kerap menggunakan konsultan Humas professional untuk menginformasikan kegiatan atau mengampanyekan program tertentu yang menghabiskan dana yang cukup besar (Morrisan, 2008:90).

Penggunaan konsultan Humas professional untuk membantu menjelaskan kegiatan yang dilakukan pemerintah kepada masyarakat dan menerima umpan balik dari masyarakat lalu menyampaikan kepada pemimpin pemerintahan seperti uraian diatas yang dipraktikkan juga oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah pasca penataan SOPD sebagai bentuk revitalisasi terhadap fungsi humas, peneliti akan mencari tahu melalui penelitian ini.

Mengutip dari penjelasan Morrisan bahwa Humas pemerintah kemungkinan akan diserahkan kepada konsultan Humas professional, Betty Nilla Sari memiliki pandangan berbeda mengenai hal tersebut.

Penjelasan Morrison menyiratkan keputusasaan terhadap Humas pemerintah yang tidak mampu menjalankan tugas dan fungsinya. Ada beberapa kelemahan dari penyerahan Humas pemerintah kepada konsultan Humas professional seperti : (Sari, 2012:92)

1. Penunjukan pihak ketiga harus dilakukan melalui proses lelang yang cukup memakan waktu dan biaya sehingga pihak ketiga tidak mungkin menangani pekerjaan Humas pemerintah sejak bulan pertama tahun anggaran berlaku.
2. Pihak ketiga yang memenangkan proses lelang hanya bekerja untuk satu tahun anggaran.
3. Humas merupakan pusat informasi bagi pemerintah maupun masyarakat. Bukan tidak mungkin, di antara informasi tersebut terdapat informasi yang bersifat rahasia yang apabila diketahui public dapat mengakibatkan keresahan. Penyerahan tanggungjawab kepada pihak ketiga akan membuka peluang bocornya informasi yang seharusnya bersifat rahasia.
4. Tidak ada sorang pun yang dapat menjamin bahwa pihak ketiga akan benar-benar berperan sebagai Humas pemerintah yang professional dan bertanggungjawab.

Selanjutnya, Betty Nila Sari (2012:87) juga menjelaskan ada dua sisi yang melatarbelakangi perkembangan Humas pemerintah,

yaitu sisipentingnya Humas bagi pemerintah dan hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Humas pemerintah. Dua sisi ini mengakibatkan penampilan Humas pemerintah yang tersembunyi di bawah berbagai nama, tugas wewenang, dan dibiayai dari berbagai macam cara yang berbeda. Fungsi Humas pemerintah yang tersembunyi itu pula merupakan bagian dari praktik reduksi terhadap fungsi Humas. Kebanyakan Humas pemerintah diarahkan untuk hubungan dengan media, masalah umum, dokumentasi dan publikasi. Untuk menyikapi stigma mengenai Humas tersebut, diperlukan peningkatan fasilitas pelancaran arus informasi pemerintah kepada masyarakat dan sebaliknya, meningkatkan koordinasi dalam penyebarluasan informasi dan peningkatan profesionalisme Humas pemerintah. Berbagai institusi pemerintahan harus segera melakukan perbaikan saran kerja dan peningkatan pengetahuan, wawasan petugas/pejabat Humas, guna menyingkapi tantangan berat itu.

Kemudian, Betty Nilla Sari (2012:90) mengemukakan Humas adalah juru bicara yang berkewajiban menggali dan mengolah informasi bukan melakukan pengelolaan informasi. Hal ini karena Humas merupakan unsur staf yang tidak menyelenggarakan urusan tertentu. Pengelolaan informasi dan dokumentasi merupakan bagian dari urusan komunikasi dan informatika. Humas memang membuat

dokumentasi kegiatan pemerintah daerah, tetapi pengelolaan hasil dokumentasi tersebut menjadi wewenang lembaga teknis.

Sedangkan besar kecilnya departemen Humas internal pada suatu organisasi atau perusahaan tergantung pada tiga hal (Morrison, 2008:95) yaitu :

1. Ukuran organisasi atau perusahaan itu sendiri. Suatu perusahaan kecil mungkin tidak terlalu membutuhkan unit Humas tersendiri, fungsi itu mungkin bisa dirangkap bagian lain.
2. Nilai atau arti penting Humas bagi manajemen. Besar kecilnya departemen Humas terkadang dipengaruhi oleh pengetahuan atau kebutuhan pimpinan perusahaan terhadap peran Humas bagi kepentingan organisasi perusahaan.
3. Karakteristik organisasi atau perusahaan. Setiap perusahaan pasti memiliki kebutuhan tersendiri yang tidak bisa diseragamkan dengan kebutuhan perusahaan lain.

Dari uraian di atas, peneliti akan menganalisa fungsi Humas Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah pasca penataan SOPD dengan menggunakan konsepsi Morrison yang menjelaskan faktor besar kecilnya departemen Humas internal atau perusahaan tetapi disesuaikan dalam praktik reduksi fungsi Humas pemerintahan.

Selanjutnya, peran *Public Relations* (PR) di era persaingan global sekarang ini semakin strategis baik pada tataran Negara maupun organisasi/institusi. Dinamika global menyadarkan semua Negara dan profesi untuk memenangkan persaingan di semua bidang kehidupan. Hal ini disadari sepenuhnya oleh pejabat tinggi Negara. Sejalan dengan itu di kalangan organisasi/institusi semakin disadari peran strategis Humas bukan saja dalam membangun citra dan reputasi tetapi juga kontribusinya dalam menjalankan tata kelola organisasi/institusi yang baik (*good governance*). Untuk mencapai hal tersebut, Betty menjelaskan beberapa tantangan yang harus dihadapi oleh Humas pemerintah antara lain : (Sari, 2012:89)

1. Tantangan Humas dalam upaya membangun citra pemerintah melalui pemberitaan pemerintah yang mengangkat keberhasilan pemerintah.
2. Sedikit sekali informasi pemerintahan dari lembaga kehumasan yang dapat dipercaya secara langsung menjadi bahan utama penulisan sebuah berita.
3. Masalah kelembagaan atau organisasi menjadi penentu canggih atau tidaknya produk kehumasan yang dihasilkan, hal ini dikarenakan belum ada Humas pemerintah yang bergerak sedinamis organisasi redaksional media massa.



4. Masalah komitmen para pimpinan atau *good will* para pemegang kebijakan. Hal ini menjadi penting karena terkadang lemahnya produk kehumasan juga disebabkan oleh tidak adanya keninginan dari top manajemen pemerintah untuk menjadikan Humas sebagai corong satu-satunya dalam menyampaikan informasi pemerintahan dan pembangunan.

Berdasar uraian Sari di atas yang menjelaskan mengenai tantangan Humas dimasa depan, kelemahan penggunaan konsultan Humas sebagai Humas pemerintah dan reduksi fungsi Humas Pemerintah akan digunakan oleh peneliti sebagai pijakan analisa temuan data tentang fungsi Humas Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Tengah pasca penataan SOPD.

Berbeda dengan Morrisian dan Betty Nilla Sari, John D. Millet menjelaskan tugas Humas pemerintah yang wajib dilakukan, yaitu :

1. Mengamati dan mempelajari tentang hasrat, keinginan-keinginan dan aspirasi yang terdapat dalam masyarakat (*learning about public desires and aspiration*).
2. Kegiatan memberikan nasihat atau sumbang saran untuk menanggapi apa yang sebaiknya dilakukan oleh instansi/

lembaga pemerintah seperti yang di kehendaki oleh pihak publiknya (*advising the public about what is should desire*).

3. Kemampuan untuk mengusahakan terjadinya hubungan memuaskan yang di peroleh antara hubungan publik dengan para aparat pemerintahan (*ensuring statisfactory contact between public and government official*).
4. Memberikan penerangan dan informasi tentang apa yang telahdiupayakan oleh suatu lembaga/ instansi pemerintahan yang bersangkutan (*informing and about what an agency is doing*).

Dari penjelasan Millet, dapat diketahui Humas pemerintah harus melakukan beberapa tugas supaya dapat mencapai fungsi dan tujuannya. Dengan menggunakan penjelasan konseptual Millet tersebut untuk mengetahui tugas Humas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk mencapai fungsinya setelah penataan SOPD entah dalam praktik revitalisasi atau reduksi fungsi Humas.

Fenomena reduksi fungsi Humas, dalam Buku Kriyantono menurut Swanger menjelaskan bisa terjadi karena lemahnya *public relations*. Ketika dua departemen memiliki kemiripan fungsi maka departemen yang kuat akan mendominasi. Di instansi pemerintah sering ditemui Humas berada di bawah biro tertentu, misalnya biro

umum dan biro kepegawaian. Bahkan Swanger (2008) juga menemukan bahwa Humas juga berada di bawah departemen pencarian sumbangan. (Kriyantono, 2014:269) Praktek reduksi fungsi Humas seperti penjelasan dalam buku Kriantono itu akan digunakan sebagai acuan peneliti setelah menemukan data tentang Humas Pemprov Jateng setelah penataan SOPD.

## 1.6 ASUMSI PENELITIAN

Asumsi penelitian ini adalah :

1. Penghapusan Biro Humas Setda Jateng adalah satu bentuk pengambilalihan (*encroachment*) Humas/*Public Relations* yang merupakan pengambilalihan dan pelemahan fungsi Humas/*Public Relations* yang dilakukan oleh pemimpin organisasi dan departemen lain dalam organisasi;
2. Kemungkinan penyebab terjadinya pengambilalihan (*encroachment*) Biro Humas Setda Jateng antara lain:
  - a. Pemahaman yang salah terhadap fungsi Humas/*Public Relations* bagi operasionalisasi organisasi;
  - b. Budaya organisasi yang tertutup, pandangan bahwa informasi bukan milik publik;
  - c. Masih sedikitnya praktisi yang berlatarbelakang pendidikan Humas/*Public Relations*;

- d. *Humas/Public Relations* tidak memiliki akses langsung pada kelompok dominan yaitu pimpinan yang memiliki wewenang pengambilan kebijakan.
3. Kemungkinan bentuk pengambilalihan (*Encroachment*) *Humas/Public Relations* yang terjadi pada Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah yaitu :
    - a. Pengambilalihan (*Encroachment*) struktural yaitu jika suatu organisasi menempatkan departemen *Humas/Public Relations* berada di bawah kendali departemen lain;
    - b. Pengambilalihan (*Encroachment*) fungsional yaitu jika departemen lain yang melaksanakan fungsi yang seharusnya dilakukan oleh *Humas/Public Relations*, tidak ada departemen khusus *Humas/Public Relations*.

## 1.7 OPERASIONALISASI KONSEP

### 1.7.1 Pengambilalihan (*Encroachment*) *Humas/Public Relations*

Adalah pengambilalihan dan pelemahan fungsi *Humas/Public Relations* yang dilakukan oleh pemimpin organisasi dan departemen lain dalam organisasi. Penyebab terjadinya praktik pengambilalihan ini dapat ditinjau dari berbagai aspek seperti pemahaman fungsi *Humas/Public Relations*, budaya organisasi, praktisi hingga akses *Humas/Public Relations* pada kelompok dominan. Operasionalisasi konsep yang telah digunakan oleh peneliti yaitu sebagai berikut :

### **1.7.2 Persepsi Kinerja Biro Humas oleh Pemangku Kepentingan**

Persepsi kinerja Biro Humas Setda Jateng dimata pemangku kepentingannya diartikan sebagai interpretasi seseorang terhadap fakta yang ditangkap oleh inderanya, berdasarkan apa yang diketahui dan dirasakannya dari kriteria pengukuran kinerja Baldrige dimata setiap kelompok atau individu yang dapat memengaruhi pencapaian tujuan Biro Humas Setda Provinsi Jateng sebagai organisasi publik relations pada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melalui pengetahuan atau pandangan pemangku kepentingan/informan mengenai dimensi Kriteria Baldrige diantaranya finansial, kepemimpinan, perencanaan stratejik, fokus pada kepuasan pelanggan, fokus pada kekuatan kerja, analisis dan pengelolaan pengetahuan, manajemen proses dan hasil kerja.

### **1.7.3 Dinamika Penghapusan Biro Humas**

Proses penyebab hilangnya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dari Satuan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) Jateng diartikan sebagai suatu bentuk dinamikan dan proses dalam birokrasi dalam praktik pengambilalihan (*encroachment*) atas sebuah departemen Humas. Latar belakang tersebut diketahui melalui :

1. Penjelasan informan mengenai faktor penyebab terjadinya pengambilalihan Biro Humas Setda Jateng.
2. Penjelasan informan mengenai jenis pengambilalihan Biro Humas Setda Jateng.

3. Penjelasan informan atas fakta tentang upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan manajerial dan para praktisi Humas untuk memertahankan Biro Humas saat penataan SOPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

#### **1.7.4 Fungsi Humas Pasca Penataan SOPD : Revitalisasi atau Reduksi**

Fungsi humas pasca penataan SOPD dalam penelitian ini berarti masa depan fungsi humas yang ada di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah setelah penataan SOPD secara revitalisasi atau menggunakan konsultan Humas professional atau reduksi terhadap fungsi Humas, untuk mengetahui hal tersebut, peneliti akan mencari fakta diantaranya :

1. Penjelasan informan tentang faktor besar kecilnya departemen Humas Jateng setelah penataan SOPD Jateng.
2. Penjelasan informan mengenai tantangan yang harus dihadapi oleh Humas Pemerintah Jawa Tengah setelah penataan SOPD.
3. Penjelasan informan mengenai pengelolaan fungsi humas setelah penataan SOPD.
4. Penjelasan informan tentang tugas Humas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah untuk mencapai fungsinya setelah penataan SOPD.

### **1.8 METODA PENELITIAN**

#### **1.8.1 Desain Penelitian**

Penelitian ini berusaha mengetahui penyebab dihapuskannya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah secara organisasional dengan

menggunakan desain penelitian kualitatif eksploratif yang ditinjau dari tujuan penelitian ingin menggali secara luas tentang sebab-sebab atau hal-hal yang mempengaruhi terjadinya sesuatu (Arikunto, 2014:7), dalam penelitian ini asumsi digunakannya kualitatif eksploratif karena peneliti ingin menggali secara luas tentang sebab-akibat proses dihapusnya Biro Humas dengan menggunakan metoda studi kasus.

Studi kasus seperti yang dirumuskan Robert K. Yin merupakan strategi yang meneliti dengan mengeksplorasi objek penelitian dengan pertanyaan “bagaimana” dan “mengapa” dengan mengarah kepada serangkaian peristiwa kontemporer yang penelitiannya hanya memiliki peluang yang kecil sekali atau tidak mempunyai peluang sama sekali untuk melakukan kontrol terhadap peristiwa tersebut.

Pertimbangan digunakannya metode studi kasus berkaitan dengan masalah yang diselidiki dalam penelitian ini antara lain kajian mengenai *encroachment* (pengambilalihan) dalam *public relations* yakni penyebab dihapusnya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah yang merupakan kasus kontemporer pada satuan organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Itulah mengapa penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus, karena penelitian ini meneliti, mengurai, dan menjelaskan secara komprehensif berbagai aspek individu, kelompok, suatu program, organisasi atau peristiwa secara sistematis mengenai penyebab dihapusnya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah.

Desain kasus tunggal menurut K. Yin merupakan desain penelitian yang rasional untuk kasus tunggal adalah bilamana desain studi kasus tunggal bisa dibenarkan dalam kondisi-kondisi sebagai berikut : kasus tersebut mengetengahkan suatu uji penting tentang teori yang penting, merupakan suatu peristiwa yang langka atau unik dan bertujuan dengan penyingkapan. Desain kasus tunggal berdasarkan unit analisisnya dibagi menjadi dua macam, diantaranya :

1. Desain studi kasus tunggal holistic, yaitu jika hanya dalam satu kasus yang diteliti hanya menganalisis sebuah persoalan pokok dimana tidak bisa diidentifikasi ke dalam sub-sub lainnya.
2. Desain studi kasus tunggal terjalin, yakni menggunakan unit multi analisis.

Berdasarkan deskripsi tersebut di atas, penelitian ini akan menggunakan desain studi kasus tunggal terjalin yangmana dalam satu kasus yang ditelii yakni dihapusnya Biro Humas Setda Provinsi Jateng sebagai persoalan pokok dengan mengidentifikasi 3 (tiga) unit analisis diantaranya adalah persepsi kinerja Biro Humas Setda Prov. Jateng oleh pemangku kepentingannya, latar belakang penentuan eliminasi Biro Humas saat penataan SOPD, dan fungsi Humas pemerintah setelah penataan SOPD di Lingkungan Pemprov Jateng.



### **1.8.2 Situs Penelitian**

Yang dimaksud dengan situs penelitian ini adalah suatu tempat dimana peneliti menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti untuk memperoleh data atau informasi yang diperlukan. Sesuai dengan permasalahan yang dikemukakan dalam bab terdahulu, maka penetapan situs penelitian adalah Kota Semarang tepatnya penelitian ini telah dilaksanakan di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dengan menggali informasi dari tahun 2016-2018.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian yang telah digunakan dalam penelitian ini adalah informan yang terdiri dari :

1. Pemangku kepentingan Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah yakni kelompok atau individu yang turut menunjang terlaksananya tujuan dan fungsi Biro Humas, seperti Kepala Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah periode 2014-2016. Informasi yang akan digali dari pemangku kepentingan adalah persepsi kinerja Biro Humas Setda Provinsi Jateng.
2. Regulator Humas Jawa Tengah yakni Gubernur Jawa Tengah, Pansus (Panitia Khusus) Penyusunan SOPD, Biro Organisasi & Kepegawaian Setda Jateng, Biro Humas Setda Jateng. Informasi yang akan digali dari para informan tersebut yaitu seluk-beluk eliminasi Biro Humas

Setda Provinsi Jateng saat penataan SOPD, dan fungsi Humas Pemerintah Provinsi Jateng setelah penataan SOPD.

#### **1.8.4 Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini sebagai berikut :

##### **1. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya dengan melakukan penelitian langsung di lapangan. Penelitian ini menggunakan data primer yang diperoleh langsung dilapangan dengan menggunakan *indepth interview* dengan informan yakni pemangki kepentingan dan regulator.

##### **2. Data Sekunder (tidak langsung)**

Data sekunder atau data yang tidak langsung merupakan sumber tertulis atau terekam yang berkaitan dengan penelitian ini diantaranya adalah :

- a. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan diturunkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah;
- b. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Tengah;

- c. Perda Provinsi Jawa Tengah No 5 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Tengah dan Peraturan Gubernur Jawa Tengah No 59 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah;
- d. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 70 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, Peraturan Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor 70 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Tengah;
- e. Materi kegiatan Bakohumas Provinsi Jawa Tengah di Surakarta tanggal 20-21 September 2016, berita persiapan, pembahasan dan penetapan Struktur Organisasi Tata Kelola Pemprov Jateng;
- f. Risalah Rapat Paripurna pembahasan penataan Struktur Organisasi Tata Kelola Pemprov Jateng, Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2015;
- g. Naskah Akademik Penataan Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah;
- h. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tentang Pemetaan Kelembagaan Perangkat Daerah hingga Rekomendasi Penetapan Perda Perangkat Daerah terkait dengan permasalahan yang ingin

diungkap dalam penelitian ini yaitu penyebab eliminasi Biro Humas Setda Jateng.

### 1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam studi kasus dapat diambil dari berbagai sumber informasi karena studi kasus melibatkan pengumpulan data yang “kaya” untuk membangun gambaran yang mendalam dari suatu kasus. Yin mengungkapkan bahwa terdapat enam bentuk pengumpulan data dalam studi kasus. Dalam penelitian ini, peneliti memilih menggunakan dua dari enam teknik yang direkomendasikan Yin tersebut yaitu dokumentasi yang terdiri dari surat, memorandum, agenda, laporan-laporan suatu peristiwa, proposal, hasil penelitian, hasil evaluasi, klipng, artikel; dan Wawancara biasanya bertipe *open-ended*.

Kemudian, penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

#### 1. *Indepth Interview*

Penelitian ini menggunakan data primer yang diperoleh langsung dilapangan dengan menggunakan *indepth interview* dengan informan. Hal ini dikarenakan bahwa wawancara dalam penelitian kualitatif bersifat terbuka dengan jumlah sampel yang terbatas dan terfokus secara mendalam (*indepth interview*).

Pemilihan informan dilakukan berdasarkan keterlibatan mereka terkait dengan permasalahan yang menjadi pembahasan dalam

penelitian ini. Lalu informasi yang akan digali dalam penelitian ini meliputi pelaksanaan Humas sebelum dihapuskannya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah melalui persepsi atas kinerja Humas oleh pemangku kepentingannya, alasan yang muncul ketika Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dihapuskan, dan fungsi Humas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah setelah Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dihapuskan. Informan yang akan diwawancarai sebagai berikut :

1. Pemangku kepentingan Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah yakni kelompok atau individu yang turut menunjang terlaksananya tujuan dan fungsi Biro Humas, seperti Kepala Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah periode 2014-2016. Informasi yang telah digali dari pemangku kepentingan adalah persepsi kinerja Biro Humas Setda Provinsi Jateng.
2. Regulator Humas Jateng yakni kalangan yang turut berperan dalam pengesahan dan penyusunan SOPD terkait Biro Humas di Jawa Tengah diantaranya Gubernur Jawa Tengah, Pansus (Panitia Khusus) Penyusunan SOPD, Biro Organisasi & Kepegawaian Setda Jateng, Biro Humas Setda Jateng. Informasi yang telah digali dari para informan tersebut yaitu penyebab dihapuskannya Biro Humas Setda Provinsi Jateng saat penataan SOPD, dan fungsi Humas Pemerintah Provinsi Jateng setelah penataan SOPD.

## 2. Sumber Tertulis Atau Terekam

Sumber tertulis atau terekam yang berkaitan dengan penelitian ini diantaranya sebagai data sekunder atau data yang tidak langsung adalah peraturan seperti undang-undang, peraturan daerah, dan peraturan gubernur; materi kegiatan, berita, kliping, rekaman peristiwa terkait dengan permasalahan yang telah diungkap dalam penelitian ini yaitu penyebab dihapuskannya Biro Humas Setda Jateng.

### **1.8.6 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis dan interpretasi data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kronologis. Yin menjelaskan analisis peristiwa-peristiwa kronologis merupakan suatu teknik yang sering digunakan dalam studi kasus dan bisa dipandang sebagai bentuk khusus dari analisis deret waktu. Yin juga menambahkan pembentangan peristiwa dalam suatu kronologis memungkinkan peneliti untuk menentukan peristiwa-peristiwa kausal lebih dari waktu biasanya, sebab urutan pokok dari suatu sebab akibat terkadang tak dapat dibalik. Sesuai dengan desain penelitian ini yakni kualitatif eksploratif karena peneliti ingin menggali secara luas tentang sebab-akibat atau latar belakang proses dihapuskannya Biro Humas maka penggunaan analisis kronologis studi kasus akan sesuai dengan penelitian ini.

Maksud dari penggunaan analisis kronologis ini, peneliti berupaya membandingkan setiap kronologis peristiwa yang diprediksikan oleh beberapa teori eksplanatoris (Yin, 2014:157). Penelitian ini memfokuskan analisis pada 3 (tiga) waktu yang berbeda yakni :

1. Pelaksanaan fungsi dan kinerja Humas sebelum dihapuskannya Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah, melalui persepsi atas kinerja Humas oleh pemangku kepentingannya.
2. Humas Jawa Tengah saat penataan SOPD, yang ditinjau dari dinamika dan proses yang muncul ketika Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dihapuskan.
3. Fungsi Humas Pemerintah Provinsi Jawa Tengah setelah Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah dihapuskan, yang akan dilihat dari perubahan fungsi Humas Jateng suatu bentuk revitalisasi atau reduksi.

#### **1.8.7 Kualitas Data (*Goodness Criteria*)**

Kualitas dalam penelitian kualitatif oleh Erlandson (1993) dalam Daymon dan Holloway (2008:144-147) dicirikan dengan otentitas (*authenticity*), dan keterpercayaan (*trustworthiness*) yang merupakan konsep sentral bagi keseluruhan proses riset. Berlandaskan deskripsi tersebut, penelitian ini menggunakan kualitas data sebagai berikut :

1. Otentitas, pelaksanaan riset yang dilaksanakan berdasarkan gagasan para partisipan yang “sesungguhnya” (*true reporting*). Peneliti benar-benar melakukan riset dari pengumpulan data hingga penyimpulan penelitian.
2. Keterpercayaan

Kriteria untuk mengevaluasi keterpercayaan adalah :

- a. *Credibility*, dalam studi ini informan yang dipilih selain dapat dianggap mewakili juga berdasarkan kredibilitas informasi. Dasarnya antara lain senioritas/junioritas, kedudukan dan posisi dimana komunikasi informal di pemerintahan. Selain itu pertanyaan-pertanyaan dalam rangka diskripsi disesuaikan dengan konteks dan masalah yang sesuai dengan karakteristik informan yang telah diwawancarai oleh peneliti.
- b. *Transferability*, pertanyaan-pertanyaan dalam deskripsi partisipatif yang dinyatakan pada semua informasi adalah sama dengan kerangka wawancara. Jadi, tidak dibedakan antara informan yang satu dengan informan yang lain dalam mengajukan pertanyaan penelitian.
- c. *Dependability*, dalam penelitian ini faktor *mood of entry* diperhitungkan. Agar mencapai *mood of entry* yang optimal ditempuh dengan cara menggali informasi yang ada dengan cara tidak langsung. Secara operasional ditempuh dengan mengutip



pertanyaan informan yang tergali dari percakapan percakapan yang lebih bersifat informal dan bukan dari pernyataan formal dalam kerangka wawancara baku.

- d. *Confirmability*, setelah deskripsi informasi dilakukan maka disusun deskripsi yang selanjutnya diinterpretasikan. Informasi yang telah disusun kemudian dikonfirmasi kepada informan pada tataran deskripsi maupun pada tataran interpretasi.

## **1.9 KETERBATASAN PENELITIAN**

### **1.9.1 Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya berusaha mengetahui *encroachment* yang terjadi pada Biro Humas Setda Provinsi Jawa Tengah secara kronologis dari persepsi kinerja Biro Humas oleh pemangku kepentingannya, penyebab dihapuskannya Biro Humas saat penataan SOPD, dan fungsi humas setelah penataan SOPD, tanpa meninjau dari segi praktisi Humasnya hal ini dikarenakan banyak penelitian terdahulu yang sudah menjadikan praktisi Biro Humas Setda Jateng sebagai objek penelitiannya.

### **1.9.2 Metodologis**

Sedangkan dari segi metodologis, keterbatasan penelitian ini terletak pada situs penelitian yang akan diambil di Kota Semarang dan waktu penelitian yang terbatas, padahal disisi lain ada beberapa informan seperti para pemangku kepentingan yang berada di luar Kota Semarang

dan situasi penataan SOPD di Pemprov Jateng saat ini telah diterapkan pada tahun 2017, hal ini dikarenakan peneliti menggunakan situs penelitian yang dianggap dapat dijangkau.

### **1.9.3 Praktis**

Disisi lain dilihat dari segi praktis, penelitian ini memberikan pengetahuan dalam studi ilmu komunikasi dalam bidang *public relations/* Humas mengenai eksistensi Humas di Pemerintah Daerah Jawa Tengah yang hanya dapat dipahami oleh kalangan terpelajar di bidang tersebut.