

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Humas (Hubungan Masyarakat) merupakan bagian penting dan sangat dibutuhkan keberadaannya dari sebuah organisasi ataupun institusi pemerintahan. Keberadaan Humas berperan sebagai perantara bagi institusi dalam menjalankan komunikasi timbal balik terhadap masyarakat, baik dalam internal instansi maupun kepada eksternalnya. Humas berfungsi dalam membantu organisasi untuk mencapai citra yang positif dan memperoleh kepercayaan. Humas juga memiliki fungsi dalam memberikan pelayanan publik dan melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan komunikasi.

Menurut Cutlip dan Center dalam (Darmastuti, 2012:28) menyatakan bahwa Humas dapat dipahami sebagai profesi yang memiliki peranan untuk mengidentifikasi, memantapkan, serta membina hubungan yang saling menguntungkan antara organisasi dengan publiknya, baik organisasi itu berada dalam kondisi sukses maupun dalam kondisi gagal. Publik dalam konteks ini adalah *stakeholder* dari perusahaan atau organisasi tempat Humas berada.

Fungsi lain dari seorang Humas adalah menyampaikan informasi dan promosi mengenai tujuan-tujuan organisasi yang diwakilinya serta menjadi saluran informasi bagi masyarakat. Pada era keterbukaan di Indonesia yang terjadi pada saat reformasi Tahun 1998, merupakan awal dari tuntutan yang

diinginkan masyarakat akan adanya perbaikan sistem negara dan pemerintahan di Indonesia. Dalam pasal 28 F UUD 1945 disebutkan bahwa:

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”

Dalam konteks regulasi pemerintahan keterbukaan informasi di Indonesia terdapat pada Undang-undang No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) yang disahkan DPR pada tanggal 3 April 2008. Kebijakan ini tentu menjadi semangat bagi masyarakat untuk turut serta berpartisipasi langsung dalam kehidupan bernegara dan mendapatkan haknya akan kebutuhan informasi secara lebih luas. Keterbukaan informasi ini tentu akan berdampak positif bagi negara dengan sistem demokrasi.

Sejalan dengan perkembangan sistem pemerintahan saat ini, Humas pemerintahan dituntut untuk merubah paradigma dalam setiap penyelenggaraan sistem maupun kegiatan pemerintahan. Humas pemerintah berperan penting dalam penyelenggaraan *good governance*. Penyelenggaraan pemerintahan saat ini dituntut untuk mengembangkan prinsip keterbukaan, kemudahan akses, *accountable* dan transparan. Saat ini instansi pemerintahan sudah mulai menyadari untuk membangun sebuah pemerintahan yang bersih, terpercaya dan memiliki wibawa dihadapan masyarakat.

Esensi dari *good governance* adalah peningkatan kinerja organisasi melalui supervisi atau pemantauan kinerja manajemen dan adanya akuntabilitas manajemen terhadap pemangku kepentingan lainnya, berdasarkan kerangka aturan dan peraturan yang berlaku. (Jurnal: [http://puslit2.petra.ac.id/ejournal /index. php /man/article/view/16505](http://puslit2.petra.ac.id/ejournal/index.php/man/article/view/16505) diakses Pukul 09:00 2/1/2015)

Pada era penyelenggaraan *good government* dan *good corporate governance*, profesi Humas dituntut untuk lebih profesional termasuk didalamnya Humas pada instansi pemerintahan. Peran Humas pemerintahan sendiri saat ini belum pada posisi yang dominan dalam pengambilan keputusan dan masih bersifat teknis.

Humas adalah proses membangun relasi, kepercayaan, dan kerja sama antara individu dengan individu dan organisasi dengan publiknya melalui strategi dan program komunikasi yang dialogis dan partisipatif. Agar proses komunikasi berjalan efektif, maka Humas perlu memahami pengetahuan, persepsi, motif dan kebutuhan publik sasaran (Kriyantono, 2012:12). Paparan dari Kriyantono tersebut menjelaskan bahwa humas, termasuk dalam hal ini Humas pemerintahan harus memiliki kompetensi yang baik. Kriyantono juga menjelaskan bahwa Humas adalah "*the man behind the gun.*" Jadi, Humas dan program-programnya diibaratkan sebagai pistol, sedangkan pesan-pesannya diibaratkan sebagai peluru.

Berdasarkan urutan 10 besar kota terbaik di Indonesia, Yogyakarta menempati urutan ketiga. 10 kota tersebut yakni, Kota Tangerang, Madiun, Yogyakarta, Depok, Medan, Cimahi, Surakarta, Mojokerto, Tegal, dan Kota Sawahlunto. Menurut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi penilaian tersebut dilihat dari kinerja pemerintahan, dan tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Daerah yang mendapat predikat terbaik ini, kata Gamawan, akan dijadikan sebagai referensi oleh pemerintah untuk memberikan fasilitas atau sarana dan prasarana untuk kemajuan daerah tersebut. Hal ini juga merupakan acuan sebagai upaya pengembangan ke depan dan harus digunakan untuk memangku kepentingan masyarakat. 10 Kota terbaik tersebut juga akan dijadikan contoh pada daerah-daerah yang kurang baik (Diakses 21/11/2014, Pukul 21:00 <http://www.kemendagri.go.id/news/2013/04/26/inilah-10-kota-terbaik-diindonesia>).

Kota Yogyakarta merupakan ibukota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang memiliki banyak keistimewaan. Hal yang menarik dari Kota Yogyakarta adalah kota ini merupakan tujuan wisata terbesar kedua setelah Bali dan mempunyai banyak sekali predikat dari berbagai potensi yang dimiliki. Seperti sebagai kota pelajar, kota pariwisata hingga kota budaya. Alasan lain karena pemerintah Kota Yogyakarta berhasil meraih berbagai penghargaan dan menjadi salah satu kota dengan kinerja terbaik.

Menurut artikel yang dikutip dari Kementrian Dalam Negeri (KEMENDAGRI) tersebut diterangkan bahwa kota terbaik termasuk salah satunya adalah Kota Yogyakarta juga menjadi percontohan bagi kota-kota lain yang ada di Indonesia. Selain sebagai salah kota dengan kinerja terbaik, Humas Pemerintah Kota Yogyakarta sendiri memiliki beberapa prestasi. Hal ini seperti dipetik dalam kutipan wawancara peneliti kepada salah satu narasumber dalam penelitian ini:

“Beberapa penghargaan lain juga berhasil diraih oleh Bagian Humas dan Informasi Pemerintah kota Yogyakarta yaitu penghargaan sebagai *website* pemerintahan terbaik se-Indonesia pada Tahun 2009. Pada Tahun 2013 Unit Pelayanan Informasi & Keluhan (UPIK) juga berhasil mewakili Indonesia sebagai finalis dalam *United Nations Public Service Award*(UNPSA) di Seoul, Korea Selatan” (Wawancara Kepala Subbag PIK Nur Pireno, 2/2/2015, Pukul 13:20).

Humas Pemerintah Kota Yogyakarta tentu memiliki peran yang sangat penting atas keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai saat ini. Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta diatur oleh Peraturan Daerah (PERDA) Kota Yogyakarta Tahun 2008, BAB III pasal 3, tentang struktur Sekretariat Daerah. Bagian Hubungan Masyarakat dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta berada dibawah Bagian Asisten Adiminstrasi dan sejajar dengan Bagian Protokoler serta Bagian Umum. Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta terdiri dari tiga sub bagian yaitu: Sub Bagian Hubungan Masyarakat, Sub Bagian Promosi dan publikasi serta Sub Pengelolaan Informasi dan Keluhan. Sedangkan Fungsi Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 51 Tahun 2013, bagian kesebelas pasal 35 sampai 38.

Saat ini telah banyak penelitian yang berfokus dalam mengkaji sistem perencanaan dan juga implementasi program kehumasan. Penelitian mengenai evaluasi kinerja oleh bagian Hubungan Masyarakat (Humas) Pemerintah Kota Yogyakarta menjadi sangat menarik, karena masih sangat sedikit jumlah penelitian mengenai evaluasi kinerja khususnya evaluasi pada Humas Pemerintahan. Evaluasi dapat menentukan bagaimana hasil

kerja yang sesuai atau tidaknya dengan sasaran yang diharapkan dan seberapa jauh efisiensi dari tim yang mengerjakan kegiatan tersebut. Berhasil ataupun tidak kegiatan yang dilaksanakan, pada akhirnya akan mengacu pada sasaran utamanya tadi. Seringkali baik bagi instansi maupun perusahaan mengabaikan evaluasi pada setiap kegiatan.

Penekanan pada sisi perencanaan, khususnya perencanaan strategis, dan lebih kurang lagi, penekanan pada aspek evaluasi. Hal ini menimbulkan persepsi bahwa setiap kegiatan Humas hanya mementingkan aspek pelaksanaannya dan cenderung masih mengabaikan evaluasi (Yosal, 2005:72).

Senada dengan Yosol, Menurut Harold Oxley perencanaan proyek menuntut penelitian yang rinci dan banyak waktu, sama seperti yang dibutuhkan dalam evaluasi. Tetapi evaluasi sering kali dilewati pertama, akibatnya akan tidak menyenangkan bila orang mengabaikan tahap perencanaan. Proyek yang tidak matang dalam perencanaan mengakibatkan dampak yang cepat dan jelas mengancam. Di lain pihak, bila orang mengabaikan tahap evaluasi, akibatnya mungkin tidak akan kelihatan selama beberapa tahun. Dampak paling serius adalah berkurangnya kemampuan suatu instansi untuk mengarahkan dirinya sendiri. Instansi itu akan kehilangan ingatannya akan informasi yang dibutuhkan untuk mengarahkannya ke masa depan (Oxley, 1993:169).

Struktur evaluasi terhadap kegiatan kehumasan idealnya bersifat komprehensif, dengan mengukur/memeriksa persiapan, implementasi, dan

dampaknya. Setiap dampak dalam evaluasi program berperan dalam meningkatkan pemahaman dan menambah informasi untuk menilai efektivitas. Tahap persiapan dilakukan untuk menilai kualitas dan kecukupan pengumpulan informasi dan perencanaan strategis. Implementasi akan mencatat kecukupan taktik dan upaya. Evaluasi dampak menyediakan umpan balik tentang konsekuensi dari program. Humas tidak hanya mengukur hasil dari kinerja yang dihasilkan, akan tetapi juga harus mengevaluasi hasil yang telah dicapai dan kekuarangan apa saja yang harus diperbaiki (Cutlip dan Center, 2009:419).

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan, peneliti tertarik untuk mengevaluasi bagaimana kinerja Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta. Penelitian ini akan berdasar pada kompetensi dari Humas Pemerintah yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/12/M.PAN/08/Tahun 2007 dan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 51 Tahun 2013, bagian kesebelas pasal 35 sampai 38 tentang fungsi Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode kualitatif melalui pendekatan studi kasus dengan jenis penelitian evaluatif deskriptif. Penelitian ini mengevaluasi bagaimana kinerja Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka dapat dijabarkan rumusan masalahnya yaitu: “Bagaimana Kinerja Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2013-2014?”

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengetahui pelaksanaan program-program yang dilakukan oleh Humas Pemerintah Kota Yogyakarta.
2. Mengevaluasi kinerja Humas pemerintah Kota Yogyakarta apakah sudah sesuai dengan indikator kompetensi Humas pemerintah.
3. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat dalam kinerja Humas Pemerintah Kota Yogyakarta.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk menambah referensi penelitian Ilmu Komunikasi dan menjadi masukan/bahan pertimbangan akan perkembangan Ilmu Komunikasi di bidang Humas, lebih spesifiknya adalah dalam kajian penelitian evaluasi Humas pemerintahan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi kinerja Humas Pemerintah Kota Yogyakarta dan Humas pemerintahan lainnya.

1.5 Kerangka Teori

1.5.1 Peran dan Tugas Humas Pemerintah

Hubungan masyarakat (Humas) memiliki *scope* dalam semua kegiatan yang menyangkut internal dan eksternal dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi lembaga atau organisasi. Humas erat sekali dengan kegiatan komunikasi, sehingga seorang Humas dituntut untuk mampu menciptakan komunikasi dua arah untuk menciptakan adanya saling pengertian. Dalam Humas pemerintah pelaksanaan kehumasan diatur secara struktural dalam wadah organisasi.

Humas memiliki tujuan untuk mengembangkan hubungan yang harmonis dengan pihak lain yakni publik. Humas juga bertujuan untuk menciptakan, membina dan memelihara sikap budi yang menyenangkan bagi lembaga atau organisasi di satu pihak dan dengan publik dilain pihak dengan komunikasi yang harmonis dan timbal balik (Widjaja, 1993:55).

John D. Millet dalam Siswanto dalam bukunya "*Management in the Public Service The Quest for Effective Performance*", Humas dalam pemerintah meliputi 4 (empat) hal pokok yaitu:

1. *Learning about public desire and aspiration.*
2. *Advising the public about what is shoul desire.*
3. *Ensuring satisfactory contact between public and government officials.*

4. *Informing the public about what an agency is doing.*

Terjemahan:

- 1) Mempelajari tentang pembelajaran aspirasi dan umum.
- 2) Memberi masukan kepada masyarakat tentang apa yang diinginkan.
- 3) Memastikan kepuasan hubungan antara masyarakat dengan pemerintah.
- 4) Menginformasikan kepada masyarakat tentang apa yang dilakukan badan pemerintahan (Siswanto,1992:47).

Hubungan masyarakat yang dilakukan oleh instansi pemerintah, berbeda dengan instansi non pemerintah. Humas pada instansi pemerintah tidak memiliki sesuatu yang diperjual-belikan. Kendati demikian, Humas pada instansi pemerintah juga menggunakan teknik publisitas dan periklanan untuk menyadarkan masyarakat dan khalayak ramai akan hal-hal yang berhubungan dengan kegiatan instansi (Siswanto, 1992:47).

Sama seperti yang telah dijabarkan oleh Siswanto, Ruslan menyebutkan bahwa:

“Perbedaan pokok antara fungsi dan tugas humas pemerintah dengan non pemerintah yaitu tidak ada sesuatu yang diperjualbelikan,walaupun humas pemerintah juga melakukan hal yang sama dengan kegiatan publikasi, promosi dan periklanan, tetapi lebih menekankan pada *public services* atau demi meningkatkan pelayanan umum” (Ruslan, 2002:323).

Tugas dan wewenang Humas pemerintah menjadi lebih terbatas dibandingkan dengan Humas lain dikarenakan statusnya yang dibatasi oleh kedudukan dan struktur organisasi pemerintahan. Apalagi Humas pemerintah memiliki tugas untuk mengamankan kebijakan pemerintah. Karena keterbatasan ini juga yang menyebabkan kinerja Humas pemerintah menjadi kurang optimal dan seringkali hanya berperan secara teknis. Sering juga terjadi kesalahpahaman akan tugas dari Humas yang berfungsi sebagai juru bicara dari instansi pemerintahan dan sebagai tukang kliping surat kabar. Padahal tugas-tugas tersebut hanya sebagian kecil dari tugas-tugas Humas dalam instansi pemerintah. Citra, reputasi dan kepercayaan masyarakat akan pemerintah sangat tergantung dengan kinerja dari Humas.

Peranan strategis Humas pemerintah menjadikannya sebagai garda depan bagi instansi pemerintahan. Humas pemerintah harus mampu menjalin hubungan yang baik secara internal dan eksternal, sehingga dapat menimbulkan opini yang positif dan kepercayaan dari publik. Membuat berbagai program kegiatan komunikasi dan informasi untuk mempengaruhi publik agar memberikan opini yang positif bagi instansi pemerintahan

Pedoman pelaksanaan tugas Kehumasan di lingkungan Kementrian dalam Negeri (KEMENDAGRI) dan pemerintah daerah diatur dalam PERMENDAGRI No. 13 Tahun 2011. Dalam peraturan

KEMENDAGRI ini juga memuat tentang tugas dari lembaga kehumasan, seperti yang diatur pada BAB II pasal 3 (1), yaitu:

- a. Memberikan informasi kepada masyarakat berkaitan dengan kebijakan, program dan kegiatan pemerintah.
- b. Mengelola informasi yang akan dikomunikasikan kepada masyarakat secara cepat, tepat, akurat, proposional, dan menarik, selaras dengan dinamika masyarakat.
- c. Menyampaikan informasi kebijakan, program dan kegiatan pemerintah secara lengkap, utuh, tepat dan benar kepada masyarakat.
- d. Memberikan kesamaan visi, misi dan persepsi antara masyarakat dan pemerintah.
- e. Menampung aspirasi publik sebagai masukan dalam mengevaluasi kebijakan, program dan kegiatan pemerintah.

Humas dalam lingkup internal, berfungsi untuk membangun dan memelihara iklim kerja yang kondusif dalam struktur instansi, mampu mendengarkan dan menyerap aspirasi serta opini internalnya. Sedangkan dalam lingkup eksternal, Humas berfungsi untuk mengupayakan sikap dan opini publik yang positif serta dapat mengangkat reputasi dan citra instansi pemerintahan. Seperti yang dijabarkan oleh Baskin yang menyatakan bahwa:

“Fungsi Humas pemerintah seperti praktisi Humas lainnya, berusaha untuk mencapai saling pengertian antara lembaga dan publik. Humas bertugas mengukur pendapat tentang sebuah rencana masyarakat, mengatur efektivitas hubungan masyarakat, membangun pesan untuk audiens internal dan eksternal, dan

mengukur efektivitas seluruh proses. Hal yang paling dasar dari fungsi Humas di pemerintahan adalah untuk membantu menentukan dan mencapai tujuan program pemerintah, untuk meningkatkan respon dan pelayanan pemerintah, serta untuk menyediakan masyarakat dengan informasi yang cukup untuk menunjang keberhasilan dari pemerintahan itu sendiri” (Baskin, 1997:396).

Menurut Cutlip and Center bahwa Humas memiliki empat peran utama yaitu:

1. Teknisi Komunikasi.

Praktisi yang melakukan peran ini mengerjakan keahlian ilmu komunikasi dari jurnalistik (menulis), mengedit, membuat pesan secara audiovisual yang dibutuhkan untuk melaksanakan program humas. Praktisi yang sesuai peran ini biasanya tidak ikut campur dalam mendefinisikan sebuah masalah dan memilih solusinya. Akan tetapi mereka diberi tugas untuk menjelaskannya kepada karyawan dan pers. Praktisi ini baru bergabung untuk melakukan komunikasi dan mengimplementasi program.

2. *Expert Prescriber* (pakar perumus)

Peran ini sebagai ahli atau pakar perumus. Praktisi humas melakukan riset dan menentukan masalah Humas, membangun program dan tanggung jawab penuh terhadap implementasi program. Praktisi yang beroperasi sebagai praktisi pakar biasanya bertugas mendefinikasikan problem, mengembangkan program, dan bertanggung jawab penuh atas implementasinya. Manajemen

biasanya berpartisipasi secara pasif dan tidak bertanggung jawab atas kesuksesan maupun kegagalan sebuah program.

3. Fasilitator komunikasi

Berdasarkan peran ini, praktisi humas bertindak sebagai pihak perantara (*liaison*), *interpreter*, dan *mediator* antara organisasi dan publiknya. Sebagai fasilitator komunikasi Humas menjaga komunikasi dua arah dan memfasilitasi agar saluran komunikasi terat terbuka. Tujuannya adalah memberikan informasi yang dibutuhkan baik itu oleh manajemen maupun publik untuk membuat keputusan demi kepentingan bersama. Humas dalam peran ini berfungsi sebagai sumber informasi dan kontak resmi dan penghubung antara organisasi dan publik.

4. Fasilitator Pemecahan Masalah

Pada peran ini humas membantu departemen lain dalam organisasi dalam menangani masalah humas yang mereka hadapi. Peran ini melibatkan subsistem lain dalam organisasi dan membantu mereka dalam merencanakan dan melaksanakan program humas itu sendiri. Mereka pada peran ini akan memahami motivasi dan tujuan program, mendukung keputusan taktis dan strategis, dan berkomitmen untuk membuat perubahan serta menyediakan sumber daya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan program. (Cutlip dan Center, 2009:46-48)

1.5.2 Good Governance

Orde reformasi merupakan babak baru bagi bangsa Indonesia yang telah memasuki abad ke-21. Kemunculan Reformasi merupakan kritik terhadap orde-orde sebelumnya, orde lama dianggap telah gagal memperoleh dukungan politik dari masyarakat. Lalu ada orde baru yang menghadapi persoalan ketidakpuasan daerah yang tidak terselesaikan, hal ini karena sistem pemerintahan dan keuangan daerah yang tersentralisasi dan akhirnya mengikis peran politik lokal (Samodra Wibawa, dalam Dwiyanto, 2008:43). Isu tentang penyelenggaraan *good governance* oleh pemerintahan di Indonesia semakin menarik untuk dibahas, tidak hanya dalam lingkup pemerintah pusat tapi juga penerapannya oleh *local government* di Indonesia.

Konsep *good governance* ini semakin populer dikalangan pemerintah, akademisi dan lembaga swadaya masyarakat dan sering diucapkan seperti hanya istilah demokrasi dan otonomi. Setiap kegiatan pemerintahan baik itu formulasi, implementasi hingga evaluasinya harus mengacu pada *code of conduct* dari praktek *good governance*. Namun sebelum jauh membahas tentang implementasi *good governance* di Indonesia, maka akan dibahas tentang konsep dari *good governance* tersebut. Administrasi Publik Indonesia dalam Nugroho mengatakan *good governance* (GG) sebagai:

“Kepemerintahan yang baik dan mendefinisikan *good governance* sebagai penyelenggaraan negara yang solid dan bertanggungjawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara dominan-dominan negara, sektor usaha, dan masyarakat”(Nugroho, 2004:221).

Good governance menurut *WorldBank* adalah sebagai berikut:

“*good governance* adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha“ (<http://ejurnal.esaunggul.ac.id/index.php/formil/article/view/137> diakses pukul 09:10 tanggal 2/1/2015).

Secara ringkas *good governance* pada umumnya diartikan sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata ‘baik’ disini dimaksudkan untuk mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*. Lahirnya *good governance* dimaksudkan untuk melahirkan pengelolaan negara yang lebih baik, sehingga tidak ada lagi pemerintahan yang korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Kata sifat dari *govern* adalah *governance* yang diartikan sebagai *the action manner of governing* atau tindakan (melaksanakan) tata cara pengendalian (Nugroho, 2004:207). Istilah *governance* dibiarkan dalam bentuk aslinya karena memang sulit untuk dicari padanannya yang tepat. Banyak pula yang menerjemahkannya menjadi tata pemerintahan, penyelenggaraan negara, atau cukup diartikan dengan penyelenggaraan ataupun pengelolaan (manajemen). *Governance* menekankan pada

pelaksanaan fungsi *governing* secara bersama-sama oleh pemerintah dan institusi-institusi lain, yaitu Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), perusahaan swasta maupun warga negara (Dwiyanto, 2008:77). Pelaksananya biasanya disebut dengan *government* yang selain mempunyai makna luas sebagai *the action of governing*, namun juga mempunyai arti sempit sebagai *the action of ruling and directing the affairs of a state*, atau pelaksanaan pengaturan dan pengarahan urusan-urusan negara. *Government* dengan demikian identik dengan “pengelola” atau “pengurus” negara. Jadi, *good governance* sebenarnya memiliki makna sebagai kepemimpinan atau pengarahan yang baik bukan pemerintahan yang baik (Nugroho, 2004:207-208).

UNDP atau *United Nation Development Program* mengemukakan, terdapat sembilan komponen dari *good governance* yang meliputi:

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara

langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dimonitor.

4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses kelembagaan harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas

dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini (Nugroho, 2004:219-220).

Salah satu komponen dari *good governance* adalah transparansi yang dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Seperti telah diuraikan pada latar belakang masalah sebelumnya bahwa konteks regulasi pemerintahan keterbukaan informasi di Indonesia terdapat pada Undang-undang No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik atau sering disebut dengan UU KIP. Keterbukaan informasi dan jaminan akses publik terhadap informasi, sistem negara yang demokratis, dan pemerintahan yang baik merupakan konsep yang saling terkait satu sama lain. Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 14 menyatakan bahwa:

“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.”

Pelaksanaan Undang-undang KIP (Keterbukaan Informasi Publik) di Indonesia masih kurang optimal, hal ini mengutip dari hasil wawancara narasumber dari penelitian tesis milik Marroli J. Indarto dari Universitas Indonesia yaitu DR. Subagio, MS selaku Mantan Ketua Pelaksana Bakohumas dan Dir. Komunikasi Pemerintah. Bahwa dalam perjalanannya, kebijakan transparansi informasi melalui implementasi Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik (KIP) di Indonesia belum berjalan sesuai dengan rencana dan harapan yang diinginkan. Masih banyak akan adanya keluhan masyarakat karena keterbukaan

informasi masih belum dilaksanakan disemua lembaga pemerintah, bahkan pada tingkatan pusat.

Informasi dari narasumber lain masih dalam penelitian yang sama yaitu Jamiludin Ritonga selaku Akademisi dan Tenaga Ahli Dit. Kemitraan Komunikasi juga menyatakan jika arah kebijakan transparansi informasi masih belum jelas dan terarah, selain itu juga menjadi indikasi minimnya partisipasi badan publik dalam kebijakan ini. Kemudian sangat disayangkan juga karena rendahnya kepatuhan badan publik dalam merealisasikan UU KIP ini (Indarto, 2012:71).

Tabel 1

Indeks Good Governance dan Good Corporate Governance

Negara	<i>Indeks Good Governance (GG)*</i>	<i>Indeks Good Corporate Governance (GCG) **</i>	<i>World Competitiveness Rank***</i>
Singapura	4	1	2
Hong Kong	14	2	6
Jepang	21	3	26
Taiwan	27	4	18
Korea Selatan	42	5	28
Malaysia	36	6	29
Cina	57	11	33
Thailand	61	8	38
Filipina	65	7	40
India	71	9	41
Indonesia	89	10	49

*GG total ranking 91 (PERC), ** GCG untuk Asia (PWC & FCGI), ***WCR total ranking 49 (WCR). Data diolah dari *Political and Economic Risk Consultant 2001*, *Pricewaterhouse Cooper 2001*, *World Competitiveness Report 2002*, *Forum Governance in Indonesia 2001* (Nugroho, 2004:206).

Berdasarkan pada data tersebut kualitas dari GG (pemerintahan) dan GCG (sektor perusahaan) memiliki pengaruh terhadap daya saing, dan dari hasil dari data tersebut terlihat bahwa Indonesia masih memiliki peringkat terendah dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia. Dilihat dari data tersebut juga mengindikasikan jika penerapan *good governance* (GG) masih belum maksimal di Indonesia.

Sebagai contoh, dahulu pada saat pelayanan pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Masih ada oknum dalam pemerintahan memungut biaya dan ada juga yang tidak memungut biaya. Ada kantor yang melayani masyarakat hingga sore atau malam hari, dan ada juga yang sudah tutup sebelum jam kantor berakhir. Hal tersebut adalah contoh kecil bahwa pegawai pemerintah belum memiliki motivasi untuk melayani masyarakat (*service to public*). Tentu ini sangat mengkhawatirkan jika *good governance* tidak diimplementasikan dengan baik, sebab pemerintahan yang baik merupakan dasar dalam pengelolaan negara.

Pemerintahan, baik itu di Kabupaten ataupun provinsi dahulu belum bisa melakukan relasi yang baik dengan masyarakatnya. Masih juga terdapat kultur dalam pemerintahan bahwa pemerintah merupakan “tuan” bukan “pelayan”. Paradigma seperti ini yang seharusnya diubah oleh pemerintahan. Namun, setelah dilaksanakannya *good governance*

di Indonesia, perlahan-lahan sistem pemerintahan yang baik mulai terwujud terutama pada saat pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Saat ini koordinasi, birokrasi dan pelayanan di pemerintahan sudah mulai membaik di beberapa pemerintahan daerah meskipun masih perlu banyaknya perbaikan disana-sini.

1.5.3 Pengelolaan Program Humas Pemerintah Kota Yogyakarta (*Planning-Executing-Evaluation*)

Humas sebagai alat manajemen modern merupakan bagian strategis dari sebuah organisasi atau institusi. Agar tercipta realitas pemerintahan yang baik (*good governance*) Humas tidak hanya berfungsi sebagai pemasok informasi saja, tapi juga harus mengedepankan fungsi melayani dan memberikan fasilitas kepada masyarakat. Tugas pokok Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta diatur dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 51 Tahun 2013 Pasal 35 sampai 38. Pada pasal-pasal ini juga mengatur mengenai tugas pokok sub bagian yang ada di Bagian Humas dan Informasi, yaitu: Bagian Humas, Bagian Pengelolaan Informasi dan Keluhan, serta Bagian Promosi dan Publikasi. Proses manajemen Humas Pemerintah Kota Yogyakarta dimulai dari tahap pendefinisian situasi (*Fact Finding*), perencanaan dan pemograman (*Planning and Programming*), pelaksanaan aktifitas dan komunikasi (*taking action and communicating*), dan evaluasi program (*Evaluating the Program*).

1.5.3.1 Pendefinisian situasi (*Fact Finding*)

Sebelum membuat perencanaan program dan melaksanakan program, Bagian Humas Pemerintah dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan analisa situasi dan identifikasi permasalahan. Sebuah analisis situasi memuat semua latar belakang informasi yang diperlukan untuk menjelaskan dan mengilustrasikan secara detail makna dari sebuah pernyataan problem. Dalam proses analisis situasi, seseorang bisa mendefinisikan dan memperbaiki pernyataan problem secara jelas dan spesifik (Cutlip dan Center, 2009:328).

Bagian Humas dan informasi Pemkot Yogyakarta dalam mengidentifikasi lebih banyak dilakukan secara pengamatan. Dalam identifikasi permasalahan ini salah satunya dapat dilihat dengan adanya pengelolaan UPIK (Unit Pelayanan Informasi dan Keluhan) yang dimiliki oleh Bagian Humas dan Informasi Pemkot Yogyakarta.

UPIK melakukan berbagai kegiatan untuk menyerap aspirasi masyarakat secara langsung. Seperti melalui pertemuan UPIK dikecamatan di Kota Yogyakarta, melakukan *talkshow* dan dialog interaktif di radio, televisi, surat kabar dan sebagainya. Dalam identifikasi ini juga dapat dilihat dari laporan survei Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) dan juga masukan dari eksternal Pemerintah Kota Yogyakarta seperti anggota dewan, LSM dan masyarakat dan lain-lain. Identifikasi dari analisis situasi ini menjadi penting dalam langkah-

langkah selanjutnya serta menjadi salah satu penentu tepat sasaran atau tidak program-program yang direncanakan.

1.5.3.2 Perencanaan dan Pemrograman

Perencanaan dan Pemrograman merupakan tahap lanjutan setelah identifikasi. Rencana berfungsi untuk membuat sesuatu menjadi terwujud dan mencegah sesuatu terjadi. Dalam perencanaan juga ditentukan publik sasaran dan juga menentukan apa yang harus dicapai. Sesuai dengan pernyataan Cutlip dan Center (2009:368) Sasaran adalah hasil pengetahuan spesifik, opini tertentu dan perilaku spesifik yang hendak dicapai untuk masing-masing publik sasaran yang telah didefinisikan dengan jelas. Dalam praktiknya, sasaran berfungsi sebagai berikut:

- a. Memberi fokus dan arah untuk pengembangan strategi dan taktik program.
- b. Menyediakan pedoman dan motivasi bagi pihak yang mengimplementasikan program tersebut.
- c. Menyebutkan kriteria untuk memonitor kemajuan dan menilai dampaknya.

Dalam aktifitas perencanaan program Bagian Humas dan Informasi Pemkot Yogyakarta terdapat beberapa alur proses dan dilakukan juga oleh semua instansi pemerintahan lain. Hal ini disampaikan oleh salah

satu narasumber penelitian yaitu Bayu Wijayanto, S.T, M.Eng selaku

Analisis Kegiatan, Evaluasi dan Penyusunan Laporan bahwa:

“Program kegiatan yang dibuat oleh Bagian Humas dan Informasi mengacu pada Rencana Strategi (RENSTRA) bagian sekretariat daerah yang dibuat oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Rencana Strategi ini merupakan ketetapan kebijakan lima tahunan. Bagian Humas dan Informasi lalu mengembangkan acuan tersebut menjadi banyak program kegiatan yang disebut dengan rencana kerja. Rencana kerja ini dibuat oleh masing-masing sub bagian yang ada di Bagian Humas dan Informasi yaitu: Sub Bagian Humas, Sub Bagian Informasi dan keluhan serta Sub Bagian promosi dan Publikasi. Setiap rencana kerja yang telah dibuat oleh masing-masing sub bagian tersebut kemudian di olah oleh analis kegiatan dan dikumpulkan ke BAPPEDA. Setelah disetujui maka Bagian Humas dan Informasi akan membuat Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan Program bisa dilaksanakan” (wawancara tanggal 2/2/2015, pukul 13:20 WIB).

Program kegiatan yang direncanakan oleh bagian Humas dan Informasi Pemkot Yogyakarta, kebanyakan masih mengulang dari perencanaan program kegiatan yang pernah dilakukan pada tahun-tahun sebelumnya atau menambah dengan volume kegiatan. Meskipun ada beberapa inovasi program kegiatan yang dilakukan seiring dengan berbagai perkembangan teknologi dan berdasar pada masukan dari masyarakat.

1.5.3.3 Pelaksanaan Kegiatan

Pada tahap ini merupakan implementasi dari perencanaan yang telah dibuat dan dapat terlihat apakah program kegiatan tersebut dilakukan sesuai perencanaan atau tidak. Belbin dalam buku Frank Jefkins mengenai implementasi itu berkaitan dengan siapa, bagaimana

dan apa. Berkenaan dengan sumber daya manusia, tentu ada sebuah tim kerja yang memiliki anggota dengan pembagian tugas yang jelas untuk masing-masing orang. Berkenaan dengan metode kerja, yaitu cara yang paling efektif untuk mencapai tujuan dengan serangkaian tugas dan pekerjaan yang perlu dilaksanakan. Sedangkan bentuk kerja tidak lain adalah program/kegiatan yang dimaksud untuk mencapai tujuan tertentu (Jefkins, 1992:89).

Dalam proses pelaksanaan program kegiatan maka sangat diperlukan adanya *controlling* atau *monitoring*, hal ini sangat penting untuk mengukur pencapaian dan keberhasilan perencanaan terjadi pada tahap ini. Karena tidak semua teknis program kegiatan dilaksanakan oleh bagian Humas Pemerintah Kota, melainkan di beberapa kegiatan tersebut melibatkan pihak internal Pemerintah Kota Yogyakarta seperti SKPD-SKPD hingga pihak ketiga seperti media, *event organizer* dan lain sebagainya.

1.5.3.4 Evaluasi Program

Evaluasi menjadi komponen penting ketika program kegiatan sudah selesai dilaksanakan. Seringkali terjadi pelaksanaan program kegiatan tidak sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan. Tujuan utama dari tahap evaluasi ini adalah untuk mengetahui apakah kegiatan Humas benar-benar dilaksanakan menurut rencana berdasarkan hasil penelitian atau tidak. Tanpa sebuah evaluasi yang baik, tidak akan

diketahui sampai sejauh mana kelancaran sebuah kegiatan Humas yang telah berlangsung (Effendy, 1993:131).

Terdapat beberapa level evaluasi program dan setiap tahap dalam evaluasi program berperan dalam meningkatkan pemahaman dan menambah informasi untuk menilai efektivitas. Evaluasi persiapan dilakukan untuk menilai kualitas dan kecukupan pengumpulan informasi dan perencanaan strategis. Evaluasi implementasi akan mencatat kecukupan taktik dan upaya. Evaluasi dampak menyediakan umpan balik tentang konsekuensi dari program (Cutlip dan Center, 2009:420).

Dalam evaluasi penelitian ini, peneliti menggunakan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No: PER/12/M.PAN/08/TAHUN 2007 tentang pedoman umum Humas di lingkungan instansi pemerintah sebagai indikator kinerja. Adapun beberapa indikator kinerja yang dijadikan acuan pada penelitian berdasarkan peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Indikator Humas sebagai fasilitator pemberi layanan informasi kepada publik.

Dalam fungsi ini memberikan layanan informasi dan data kepada publik tentang pemerintahan, administrasi, keuangan, pembangunan, berita kegiatan, kebijakan dan program pemerintah. Humas juga menggunakan berbagai media seperti media tatap muka,

media massa, media cetak, media luar ruang serta media baru seperti *website* dan media sosial.

2. Indikator Humas sebagai fasilitator dalam menindaklanjuti pengaduan publik.

Humas dalam fungsi ini Humas menampung dan mengolah informasi dan aduan dari masyarakat. Selain itu Humas juga melakukan klarifikasi data dan informasi yang berkembang serta melakukan tindak lanjut akan informasi dan pengaduan tersebut.

3. Indikator Humas dalam memelihara hubungan baik dengan internal dan eksternal pemerintahan.

Hubungan internal dimaksudkan untuk memelihara hubungan baik dengan unit-unit organisasi didalam instansi pemerintah. Prinsipnya dengan mengembangkan kelancaran arus informasi dan komunikasi untuk membangun kualitas kerja yang tinggi. Misalnya dengan menyelenggarakan koordinasi dan pertemuan dalam internal instansi.

Hubungan eksternal dimaksudkan untuk memelihara hubungan baik antara Humas pemerintah dengan Humas instansi lain, dunia usaha, pemangku kementerian (seperti: media, lembaga legislatif dan yudikatif, kelompok swadaya masyarakat dsb) dan masyarakat. Prinsipnya adalah untuk membangun citra dan kesan baik Humas pemerintahan. Misalnya dengan memelihara hubungan saling

pengertian dan berkelanjutan yang didasarkan atas kemitraan kepada media.

Pada penelitian evaluasi ini, peneliti menggunakan model evaluasi PII (*Preparations, Implementing and Impact*) dari Cutlip, Center dan Broom. Level pertama pada model evaluasi ini adalah evaluasi terhadap persiapan yang bertujuan untuk memberikan kontribusi dalam meningkatkan pemahaman dan informasi untuk menilai keefektifan suatu program.

Dasar pertama pada level ini adalah memberikan evaluasi dan nilai mengenai kecukupan pengumpulan informasi dan penelitian yang digunakan untuk menguji apakah latar informasi tersebut memadai untuk membuat perencanaan program yang efektif. Pada evaluasi tahap persiapan ini juga mengkaji tentang organisasi, ketepatan program, taktik dan strategi. Kemudian langkah terakhir dari evaluasi persiapan adalah menilai kualitas pesan dan juga elemen termasuk di dalamnya sumber daya manusia yang profesional.

Level kedua pada model evaluasi PII model adalah evaluasi terhadap pelaksanaan program. Evaluasi pada level ini melihat apakah taktik dan usaha yang dilakukan sudah sesuai dengan perencanaan. Apakah distribusi informasi tersampaikan dan bagaimana partisipasi sasaran terhadap program kegiatan.

Fase awal pada evaluasi pelaksanaan adalah dengan mencatat jumlah output dari program yang sudah dilaksanakan. Misalnya jumlah release dan pesan yang di muat ke media, berapa banyak program kegiatan dan program acara yang terlaksana dan lain sebagainya. Langkah selanjutnya adalah menentukan berapa banyak publik sasaran yang menerima pesan dan melihat jumlah orang atau target sasaran yang memperhatikan pesan.

Level terakhir adalah evaluasi terhadap penilaian dampak. Tahap ini merupakan penilaian terhadap hasil dampak terhadap sasaran dan tujuan program. Apakah program ini berpengaruh terhadap perubahan pada sasaran. Pengukuran dampak ini mencatat dan meneliti apa yang dipelajari orang atau sasaran dari program. Fase pertama adalah dengan melihat berapa jumlah orang yang mengetahui pesan. Karena kebanyakan dari program berusaha mengkomunikasikan informasi untuk menaikkan pengetahuan, kesadaran, dan pemahaman.

Pada fase selanjutnya dari evaluasi penilaian dampak ini melihat berapa jumlah orang yang mengubah sikapnya dan mempertahankan perilaku yang diharapkan. Hal ini merupakan level dampak yang lebih tinggi. Sikap sulit untuk dirubah dalam waktu yang singkat, karena sikap berasal dari pengalaman dan penguatan sepanjang hidup. Kemudian fase terakhir adalah melihat berapa jumlah orang yang bertindak sesuai dengan yang diinginkan.

Penilaian langsung terhadap dampak program terhadap perilaku adalah dengan menggunakan survei perilaku, pengamatan langsung terhadap tindakan orang atau sasaran dan observasi langsung melalui penelitian (Cutlip dan Center, 2009:419-434).

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian evaluatif deskriptif. Terdapat beberapa definisi tentang metodologi kualitatif, salah satunya menurut Bogdan dan Taylor dalam Moleong mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. (Moleong, 2007:4)

Dikemukakan juga pendapat dari Denzin dan Lincoln dalam Moleong yang menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar ilmiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Dalam penelitian kualitatif metode yang biasanya dimanfaatkan adalah wawancara, pengamatan dan pemanfaatan dokumen (Moleong, 2007:5). Dalam penelitian kualitatif peneliti memiliki peranan yang sangat penting. Peneliti ikut aktif dalam

menentukan jenis data dan harus terjun langsung di lapangan untuk mengumpulkan data sedalam-dalamnya.

Penelitian kualitatif bertujuan untuk menjelaskan fenomena dengan sedalam-dalamnya dengan cara mengumpulkan data. Riset ini tidak mengutamakan besarnya populasi, disini yang lebih ditekankan adalah kedalaman kualitas data, bukan kuantitas data. Dari kajian tentang definisi-definisi tersebut dapat dirangkum bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dll (Moleong, 2007:6).

Salah satu pendekatan dalam penelitian kualitatif adalah studi kasus. Alasan yang mendasar tentang penggunaan pendekatan tersebut adalah karena permasalahan yang ada membutuhkan penggalian terhadap fakta dan data. Studi kasus adalah metode riset yang menggunakan berbagai sumber data (sebanyak mungkin data) yang bisa digunakan untuk meneliti, menguraikan, dan menjelaskan secara komperhensif berbagai aspek individu, kelompok, suatu program organisasi atau peristiwa secara sistematis. Periset studi kasus menggunakan wawancara mendalam, observasi partisipan, dokumentasi-dokumentasi kuesioner seperti hasil survei, rekaman, bukti-bukti fisik dan lainnya (Kriyantono, 2010:65).

1.6.2 Waktu dan Lokasi Penelitian

Periodisasi data dalam penelitian ini adalah mengambil pada Tahun 2013-2014. Penelitian ini mengambil tempat di Pemerintah Kota Yogyakarta.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini digunakan beberapa teknik pengumpulan data, masing-masing teknik tersebut saling melengkapi satu sama lain yang mendukung jalannya penelitian ini. Adapun teknik-teknik yang digunakan adalah sebagai berikut:

a) Wawancara

Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data pada riset kualitatif. Wawancara adalah percakapan antara periset (seseorang yang berharap mendapatkan informasi) dan informan (seseorang yang diasumsikan mempunyai informasi penting tentang suatu objek. Wawancara merupakan metode pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya (Kriyantono, 2010:100).

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan terwawancarayang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Seperti yang ditegaskan oleh Lincoln dan Guba dalam Moleong (2007:186) maksud mengadakan

wawancara antara lain mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain. Menurut Kriyantono (2010:100) yang menyatakan bahwa wawancara dalam riset kualitatif, yang disebut sebagai wawancara mendalam (*depth interview*) atau wawancara secara intensif (*intensive-interview*) kebanyakan tidak berstruktur. Tujuannya adalah untuk mendapatkan data kualitatif yang mendalam.

Wawancara dilakukan dengan berdasarkan pertanyaan yang telah dituliskan dalam daftar pertanyaan serta dapat pula ditambahkan pertanyaan yang muncul secara spontan. Peneliti dapat bertanya langsung kepada responden tentang fakta-fakta peristiwa sekaligus opini responden terhadap peristiwa tersebut.

Adapun narasumber yang akan diwawancarai dalam penelitian ini adalah:

- a. Ignatius Trihastono, S.Sos selaku Kepala Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta yang akan menjelaskan gambaran umum, visi misi dan latar belakang dari Pemerintah Kota Yogyakarta. Sudah menjabat posisi sebagai Kepala Bagian Humas dan Informasi sejak Tahun 2013.
- b. Tedi Saparian, SE selaku Kepala Sub. Bagian Hubungan Masyarakat yang mengetahui dengan jelas pelaksanaan program

dan evaluasi Sub Bagian Hubungan Masyarakat. Sudah berada di Bagian Humas dan Informasi lebih dari lima tahun.

- c. Tutiek Susiatun, S.PT selaku Kepala Sub Bagian Promosi dan Publikasi yang mengetahui dengan jelas pelaksanaan program dan evaluasi dari Sub Bagian Promosi dan Publikasi. Di Bagian Humas dan Informasi sejak tahun 1995.
- d. Drs. Nur Pireno Yulianto selaku Kepala Sub Bagian Pengelolaan Informasi dan Keluhan yang mengetahui dengan jelas pelaksanaan program dan evaluasi Sub Bagian Informasi dan keluhan dan UPIK. Sudah lebih dari lima tahun berada di Bagian Humas dan Informasi.
- d. Bayu Wijayanto, S.T, M.Eng, bagian Analis Kegiatan, Evaluasi dan Penyusunan Laporan. Informan ini merupakan penyusun rancangan setiap program yang ada di Bagian Humas dan Informasi. Selain itu, informan ini juga bertugas sebagai penyusun laporan evaluasi dari setiap pelaksanaan program yang sudah berjalan. Sejak Tahun 2005 sudah bekerja di Bagian Humas dan Informasi.

Sedangkan untuk informan eksternal dipilih tiga masyarakat Kota Yogyakarta dari tiga kecamatan yang berbeda, hal ini agar data wawancara yang didapatkan oleh peneliti menjadi lebih valid. Adapun tiga informan yang dipilih tersebut adalah :

- 1) Udi Harsono, S.Si, M.Si (46 Tahun), masyarakat Kecamatan Mantri Jeron.
- 2) Selfrina Scundari, A.md (26 Tahun), masyarakat Kampung Celeban, Kecamatan Umbul Harjo.
- 3) Ngatiyok Hermanto (55 tahun), masyarakat Kecamatan Wirobrajan.

Wawancara menjadi sangat penting dilakukan untuk mendapatkan data yang valid dan reliabel untuk penelitian ini. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan mengarah kepada masalah yang hendak diketahui sehingga kejujuran informasi dapat diketahui dengan pasti.

b) Dokumentasi

Dokumentasi merupakan cara mengumpulkan dan mencari data yang relevan dengan penelitian. Cara ini digunakan sebagai penambah bukti dengan rincian yang spesifik. Dokumentasi menjadi pelengkap dari metode pengumpulan data seperti observasi, kuesioner ataupun wawancara. Dokumentasi ini digunakan sebagai data pelengkap atau data sekunder. Tujuannya adalah untuk mendapatkan informasi yang mendukung analisis dan interpretasi data.

Dokumen bisa berbentuk dokumen publik atau dokumen privat. Dokumen publik misalnya: berita-berita surat kabar,

transkrip acara TV dan lainnya. Dokumen privat misalnya: memo, surat pribadi, laporan-laporan, memorandum, dokumen internal dan lain-lain. Dalam penelitian ini dokumentasi dapat berupa foto-foto ataupun dokumen-dokumen berupa yang berkaitan dengan kegiatan Pemerintah Kota Yogyakarta, khususnya Bagian Humas dan Informasi. Selain itu digunakan juga artikel, berita ataupun dokumen-dokumen lainnya yang relevan dengan penelitian ini (Kriyantono, 2010:120).

c) Studi Pustaka

Studi Pustaka merupakan teknik pengumpulan data dari berbagai pustaka yang berhubungan dengan penelitian seperti buku-buku, surat kabar, majalah, dan sebagainya. Buku-buku, literatur dan sumber pustaka yang digunakan memiliki hubungan dengan tema penelitian dan digunakan sebagai dasar teori dan penguat penelitian. Dokumen dan data dari Pemerintah Kota Yogyakarta juga digunakan dalam penelitian ini.

1.6.4 Teknik Analisis Data

Analisis data kualitatif menurut Bogdan & Biklen adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, menyintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat

diceriterakan kepada orang lain. Data yang yang diperoleh baik itu hasil wawancara, dokumentasi, laporan, arsip-arsip dan sebagainya akan dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif dan mencoba memberikan kesimpulan dari seluruh data yang diperoleh (Moleong, 2007:248). Data yang telah terkumpul baik itu data primer maupun sekunder akan dianalisis, disajikan dan diberikan kesimpulan secara kualitatif dari seluruh data-data yang diperoleh.

Tahap analisis data memegang peranan penting dalam riset kualitatif, yaitu sebagai faktor utama penilaian kualitas tidaknya riset. Artinya, kemampuan periset memberi makna pada data merupakan kunci apakah data yang diperolehnya memenuhi unsur reliabilitas dan validitas atau tidak. Reliabilitas dan validitas data kualitatif terletak pada diri peneliti sebagai instrumen riset (Kriyantono, 2010:196).

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto, dan sebagainya. Setelah dipelajari dan ditelaah, langkah berikutnya adalah mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan cara melakukan abstraksi. Langkah selanjutnya adalah menyusun dalam satuan-satuan. Satuan-satuan tersebut kemudian dikategorisasikan pada langkah berikutnya. Tahap terakhir dalam analisis data adalah mengadakan pemeriksaan keabsahan data. Setelah

selesai tahap ini, mulailah kini tahap penafsiran data (Moleong, 2007:247).

1.6.5 Validitas Data

Dalam menetapkan keabsahan data (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. *Trustworthiness* menguji kebenaran dan kejujuran subjek dalam mengungkap realitas menurut apa yang dialami, dirasakan atau dibayangkan (Kriyantono, 2010:70). Pelaksanaan teknik pemeriksaan didasarkan atas sejumlah kriteria tertentu. Ada empat kriteria yang digunakan, yaitu derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*) dan kepastian (*confrimability*) (Moleong, 2007:324).

Dalam penelitian ini teknik keabsahan yang digunakan adalah triangulasi. Seperti yang diungkapkan oleh Lindolf dan Taylor dalam bukunya *Qualitative Communication Research Methods*:

“Triangulation involves the comparison of two or more forms of evidence with respect to an object of research interest. Underlying most uses of triangulation is the goal of seeking convergence of meaning from more than one direction.”(Lindolf dan Taylor, 2003:240)

Terjemahan: “Triangulasi melibatkan perbandingan dua atau lebih bentuk bukti sehubungan dengan objek penelitian. Hal mendasar sebagian besar menggunakan triangulasi adalah bertujuan untuk mencari konvergensi makna lebih dari satu arah”.

Cara terbaik untuk menghilangkan perbedaan-perbedaan konstruksi kenyataan yang ada dalam konteks suatu studi sewaktu mengumpulkan data tentang berbagai kejadian dan hubungan dari berbagai pandangan. Dengan kata lain bahwa dengan triangulasi, peneliti dapat mengecek kembali temuannya dengan jalan membandingkannya dengan berbagai sumber, metode atau teori (Moleong, 2007:332).

Senada dengan Moleong, Kriyantono menyatakan bahwa analisis triangulasi, yaitu menganalisis jawaban subjek dengan meneliti kebenarannya dengan data empiris (sumber data lainnya) yang tersedia (Kriyantono, 2010:72). Dwidjowinoto dalam Kriyantono menerangkan jika ada beberapa macam triangulasi, yaitu:

a. Triangulasi Sumber

Membandingkan atau mengecek ulang derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh dari sumber yang berbeda. Misalnya, membandingkan hasil pengamatan dengan wawancara; membandingkan apa yang dikatakan umum dengan yang dikatakan pribadi.

b. Triangulasi Waktu

Berkaitan dengan perubahan suatu proses dan perilaku manusia, karena perilaku manusia dapat berubah setiap waktu. Karena itu peneliti perlu mengadakan observasi tidak hanya satu kali.

c. Triangulasi Teori

Memanfaatkan dua atau lebih teori yang diadu atau dipadu. Untuk itu diperlukan rancangan riset, pengumpulan data, dan analisis data yang lengkap supaya hasilnya komperhensif.

d. Triangulasi Periset

Menggunakan lebih dari satu periset dalam mengadakan observasi dan wawancara. Karena masing-masing periset mempunyai gaya, sikap, dan persepsi yang berbeda dalam mengamati fenomena maka hasil pengamatannya bisa berbeda meski fenomenanya sama. Pengamatan dan wawancara dengan menggunakan dua periset akan membuat data lebih absah.

e. Triangulasi Metode

Usaha mengecek keabsahan data atau mengecek keabsahan temuan riset. Triangulasi metode dapat dilakukan dengan menggunakan lebih dari satu teknik pengumpulan data untuk mendapatkan yang sama (Kriyantono, 2010:72).

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan triangulasi sumber untuk menguji validitas data. Hal ini karena dalam teknik triangulasi ini peneliti berusaha untuk membandingkan atau mengecek ulang derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh dari sumber yang sesuai dengan penelitian ini

1.6.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disusun untuk mempermudah penyajian dari hasil analisis data dan memudahkan proses analisis penelitian. Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan adalah kualitatif. Oleh karena itu, penelitian ini akan disusun secara sistematis yang terdiri empat bab, yaitu: Pertama, pada bab I berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan metodologi penelitian. Bab ini disajikan sebagai sebuah pendahuluan dan pengantar isi dari pembahasan penelitian pada bab-bab berikutnya.

Selanjutnya yang kedua adalah bab II yang berisi tentang gambaran umum dan obyek penelitian. Obyek dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kota Yogyakarta khususnya Bagian Humas dan Informasi. Bab ini bertujuan untuk memberikan informasi yang mendukung tentang obyek penelitian seperti profil, visi dan misi, struktur organisasi obyek penelitian dan lain sebagainya. Selanjutnya adalah bab III yang berisi tentang hasil analisis penelitian yang dikaji melalui metodologi yang telah diuraikan sebelumnya, yaitu tentang kinerja Bagian Humas dan Informasi Pemerintah Kota Yogyakarta. Terakhir adalah bab IV, pada bab ini akan berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dan saran untuk obyek yang diteliti serta bagi penelitian yang menggunakan metode sama dimasa mendatang.