

TANTANGAN *PUBLIC RELATIONS* DALAM SEKTOR PUBLIK:

SEBUAH CATATAN AWAL

I Gusti Ngurah Putra

Abstract

This paper aims at explaining the challenge that public relations faces in public sector organisations. This is an important topic due to the fact that public organisations in Indonesia in recent years have difficulty in gaining people's support. One of the main weaknesses of public relations practice in public sector is that they tend to apply press agency model of public relations; a practice which tends to ignore the important of truth as the essence of information. This paper argues that in order to maintain sustainable support from the people, government has to apply appropriate public relations model. It also shows an example of how local governments in China practice appropriate model of public relations so that people' support can be obtained.

*Because government decisions and actions often affect more people and with greater consequences, communicating in government tends to be more important and often more difficult than communicating in business
(Garnett, 1992:14-15)*

Pendahuluan

Dalam sejarah pemerintahan Indonesia, masa-masa kejatuhan rezim Suharto dan sampai saat ini dukungan masyarakat terhadap pemerintah barangkali yang paling rendah. Ketidakpercayaan terhadap pejabat pemerintah sudah sedemikian luas. Para pejabat negara atau yang dianggap mewakili negara atau pemerintah sering harus menerima kenyataan pahit ketika berhadapan dengan warga masyarakat. Simbol-simbol negara dan pemerintah dengan cepat menjadi sasaran amuk massa. Pemerintah tidak dengan gampang memperoleh dukungan terhadap setiap kebijakan yang

diambilnya. Barangkali inilah sebuah keadaan di mana sektor publik gagal memperoleh simpati dan dukungan yang memadai dari warga masyarakat. Salah satu penyebabnya barangkali pada lemahnya *public relations* pemerintah. Ini barangkali juga sebagai akibat, rendahnya perhatian terhadap aspek *public relation* dalam pengelolaan sektor publik.

Dalam kenyataannya, *public relations* pada sektor publik merupakan salah satu yang cukup menjanjikan. Ini mengingat tantangan yang dihadapi sektor publik tidak kalah berat dibandingkan dengan tantangan yang dihadapi sektor swasta. Jika sektor swasta menghadapi tantangan

kompetisi yang semakin ketat, konsumen yang semakin kritis, masyarakat yang semakin cerewet, sektor publikpun menghadapi masalah yang juga tidak ringan. Warga negara sebagai publik utama yang dihadapi sektor publik punya kecenderungan yang semakin apatis terhadap pemerintah. Banyak program dan kebijakan pemerintah tidak mendapat dukungan yang memadai dari konstituen utamanya. Sebagai akibatnya, pemerintah tidak memperoleh kepercayaan dari warga masyarakat. Krisis yang kita hadapi saat ini antara lain merupakan refleksi adanya hubungan yang tidak harmonis antara lembaga-lembaga pemerintah dengan warga negara.¹⁾

Pada tingkat lokal, berbagai program dan kebijakan pemerintah kurang mendapat dukungan dari anggota masyarakat, karena lemahnya kegiatan *public relations* yang dijalankan oleh berbagai instansi. Sebagai contoh, di sejumlah daerah anggota penduduk yang memiliki KTP sering sangat rendah. Kalaupun berbagai lembaga pemerintah memiliki petugas *public relations*, dalam kenyataannya mereka tidak banyak berfungsi dalam membantu

lembaga-nya, sehingga memperoleh dukungan dari masyarakat.

Tulisan ini akan mencoba melihat tantangan yang dihadapi *public relations* dalam sektor publik. Mengapa sektor publik juga penting menjalankan kegiatan *public relations*? Dalam tulisan ini akan didiskusikan juga praktek-praktek *public relations* yang selama ini dominan dalam sektor publik di Indonesia, mengapa praktek demikian dapat berjalan dan apakah praktek yang demikian cukup membantu organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkannya. Tulisan ini akan diawali dengan pembahasan tentang pengertian *public relations* dan akan diakhiri dengan sebuah contoh praktek *public relations* pada sektor publik di Cina.

Pengertian *Public relations*

Public relations atau yang di Indonesia dikenal dengan istilah humas bisa didefinisikan sebagai 'manajemen komunikasi antara sebuah organisasi dengan berbagai publiknya' (Grunig & Hunt, 1984:6). Karena *public relations* merupakan manajemen komunikasi, istilah *public relations* dalam praktek organisasi, terutama organisasi bisnis sering diganti dengan istilah '*corporate communication*'. Pekerjaan yang dilakukan oleh staf *public relations* adalah pekerjaan mengelola komunikasi dan mengimplementasikan program komunikasi yang berlangsung antara sebuah lembaga dengan berbagai publik atau konstitusinya. Ini memang kemudian menimbulkan masalah, karena pada

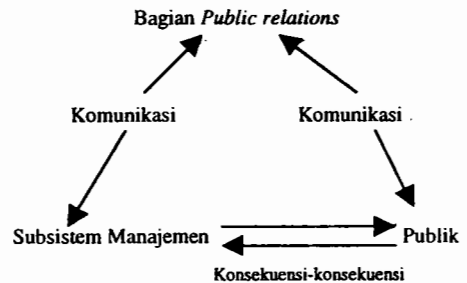
1) Menurut Seib dan Fitzpatrick (1995), tugas utama profesi *public relations* adalah membangun hubungan sosial yang harmonis antara sebuah lembaga dengan berbagai publiknya. Tugas yang harus dijalankan oleh sebuah bagian *public relations* dengan stafnya dalam sebuah instansi adalah membantu organisasi agar ia selalu punya hubungan yang harmonis dengan berbagai publiknya. Karena dengan hubungan yang demikian itulah, publik sebuah organisasi akan mendukung keberadaan organisasi, program-program dan kebijakan organisasi.

dasarnya, ketika orang berorganisasi pada saat itu ia harus melakukan komunikasi. Berorganisasi adalah berkomunikasi. Para pemimpin organisasi dengan sendirinya melakukan komunikasi dalam setiap tindakannya, bahkan kunci sukses seorang pemimpin organisasi terletak antara lain pada kemampuan berkomunikasi yang dimilikinya. Masalahnya, mengapa harus ada pejabat *public relations*, bukankah setiap orang, terutama pemimpin organisasi melakukan kegiatan komunikasi.²⁾

Walaupun demikian, mengingat semakin rumitnya pekerjaan seorang manajer organisasi, sebuah lembaga perlu memiliki bagian khusus yang menangani kegiatan komunikasi yang dilakukan di dalam organisasi maupun antara organisasi dengan lingkungan eksternalnya. *Public relations* merupakan kegiatan komunikasi yang dilakukan oleh sebuah organisasi dengan berbagai konstiusinya. Domien kegiatan *public relations* adalah komunikasi dalam bentuk komunikasi dua arah (*two way communication*). Di satu sisi, organisasi melakukan penyebaran

informasi kepada publik. Di sisi lain organisasi juga melakukan pencarian informasi (*information seeking*), mendengarkan apa yang menjadi keinginan publik atau konstituen organisasi. Sehingga jika dibayangkan, kegiatan bagian *public relations*, seperti yang dikemukakan Grunig dan Hunt (1984) terlihat seperti berikut ini:

Bagan Fungsi *Public relations* dalam Organisasi



Sumber: Grunig & Hunt, 1984:10

Definisi lain tentang *public relations* menyatakan bahwa *public relations* adalah “*the management function that establishes and maintain mutually relationship between an organization and the publics on whom its success or failure depends*” (Cutlip, Center & Broom, 1994:6). Definisi ini mengkonsepsikan *public relations* lebih dari sekadar kegiatan komunikasi. *Public relations* adalah sebuah fungsi manajemen yang berkaitan dengan usaha untuk membangun hubungan yang saling menguntungkan (*mutually beneficial relationship*) antara sebuah organisasi dengan berbagai publiknya. Sehingga, *public relations* sesungguhnya adalah ‘*relations with publics.*’ Ketika

2) . Pandangan ini yang barangkali mempengaruhi sejumlah pejabat, sehingga mereka memandang tak perlu sebuah instansi pemerintah atau sebuah lembaga punya bagian humas. Universitas Gadjah Mada, misalnya, ditetapkan oleh Depdikbud sebagai perguruan tinggi yang tidak perlu punya bagian humas. Sehingga dalam struktur organisasi yang disusun berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No 0132 tahun 1993, sub bagian humas dihapus dan kegiatan humas dijalankan oleh bagian tata laksana. Dalam kenyataannya, kegiatan *public relations* di UGM ternyata cukup banyak (lihat Putra, 1996).

berbicara '*relations with publics*,' maka saat itu harus dipahami bahwa masing-masing pihak yang sedang membangun hubungan memiliki kepentingan (*interest*). Organisasi memiliki kepentingan, begitu juga dengan publik. Hubungan antara kedua belah pihak akan berjalan harmonis, bila masing-masing pihak dapat saling mempertimbangkan kepentingan pihak lain.

Tugas bagian *public relations* dalam sebuah organisasi adalah untuk merekonsiliasi kepentingan kedua belah pihak, sehingga *public relations* dalam organisasi ditempatkan sebagai bagian yang punya fungsi *boundary spanning*, yaitu unit dalam organisasi yang bertugas antara lain membantu organisasi untuk melakukan adaptasi terhadap kendala-kendala dari lingkungan yang tak dapat dikendalikan organisasi (Hodge & Anthony, 1988:128).

Jika kedua konsep *public relations* ini disintesakan, maka dapat dikatakan bahwa kegiatan komunikasi yang dilakukan melalui bagian *public relations* tidak hanya berhenti ketika pesan atau informasi sudah tersebar, tetapi komunikasi yang terjadi antara organisasi dan publiknya harus mampu melahirkan perubahan baik pada publik maupun pada organisasi. Inilah yang oleh Grunig dilihat sebagai model *public relations* simetris dua arah. Namun demikian, berdasarkan perkembangan historisnya, praktek *public relations* tidak selalu merefleksikan kegiatan komunikasi dua arah seperti itu. Grunig & Hunt (1984) dan Baskin, Aronoff & Lattimore (1997) mengemukakan perkembangan model

public relations masing-masing menjadi empat dan tiga.

Model *public relations* yang dikemukakan Grunig dan Hunt (1984) adalah model *press agency* atau propaganda, model informasi publik, model asimetris dua arah dan model simetris dua arah. Sedangkan Baskin, Aronoff dan Lattimore (1997) menyebutkan perkembangan praktek *public relations* menjadi tiga tahap yakni tahap manipulasi, tahap informasi dan tahap saling pengertian atau saling pengaruh.

Model *press agency* dicirikan antara lain dengan adanya penyebaran informasi yang acap kali tidak benar untuk memperoleh publisitas yang dapat mendongkrak citra lembaga. Ini paralel dengan tahap manipulasi. Petugas *public relations* dengan segala cara berusaha untuk menciptakan pendapat umum yang menguntungkan, bahkan dengan memanipulasi informasi yang disampaikan kepada publik. Dalam model informasi publik, petugas *public relations* menyebarkan informasi yang benar dan akurat agar publik memperoleh gambaran yang memadai terhadap kegiatan organisasi. Dalam model ini komunikasi hanya berlangsung satu arah. Model asimetris dua arah dikonsepsikan sebagai model *public relations* yang bertujuan untuk membujuk publik agar mendukung keberadaan organisasi dengan berbagai produk dan programnya. Kegiatan *public relations* ditunjang dengan penelitian-penelitian yang berkaitan dengan pembentukan sikap dan tingkah laku publik. Model simetris dua arah adalah model *public relations* yang

menekankan komunikasi dua arah, di mana kegiatan komunikasi ini dapat berdampak pada terjadinya perubahan tidak hanya pada publik, tetapi juga pada organisasi. Organisasi akan melakukan penyesuaian terhadap tuntutan publik, sehingga akan terjadi hubungan yang harmonis, saling mendukung antara kedua belah pihak.

Public relations di Indonesia

Cikal bakal praktek *public relations* di Indonesia dapat ditemukan pada saat perang kemerdekaan atau di sekitar proklamasi kemerdekaan Indonesia. Sebagai negara yang baru memproklamirkan diri menjadi negara merdeka, Indonesia perlu mendapat dukungan dari dunia internasional akan keberadaannya sebagai negara baru. Dukungan akan dapat diperoleh bila dunia internasional atau negara-negara lain mengetahui apa yang sedang terjadi di Indonesia. Dengan alasan inilah kemudian para perintis kemerdekaan Indonesia (*the founding fathers*) mengadakan sebuah konferensi pers yang dihadiri oleh wartawan dari berbagai negara (Putra, 1996). Berita tentang kemerdekaan Indonesia dengan cepat tersebar ke seluruh belahan bumi. Dukungan pun kemudian mengalir dari sejumlah negara, sehingga perlahan-lahan Indonesia mendapat pengakuan dari dunia internasional sebagai negara yang sudah merdeka. Belanda tidak lagi berkuasa atas Indonesia. Belanda pun akhirnya mengakui kedaulatan Indonesia.

Ini merupakan salah satu tonggak penting praktek *public relations* di Indonesia, di samping

juga kemudian adanya kedatangan perusahaan multi nasional, terutama perusahaan dari Amerika Serikat di Indonesia di tahun-tahun 1950-an. Penggunaan teknik konferensi pers merupakan salah satu cara yang kini diakui sebagai sebuah cara yang sah untuk menyebarkan informasi kepada publik melalui tangan para wartawan. Dalam waktu yang relatif singkat informasi penting yang layak diketahui oleh publik dapat tersebar. Sebagai dampaknya, publik dapat menjadi warga negara yang *well informed* terhadap perkembangan yang terjadi dalam lingkungan sosial politik mereka.

Para pendiri negara ini sangat menyadari arti penting penyebaran informasi ke seluruh pelosok negeri sebagai bagian penting dari pembentukan negara kesatuan Indonesia. Solidaritas lokal sempit yang berupa kerajaan-kerajaan dan suku-suku kecil harus dilebur ke dalam solidaritas nasional. Melalui pemanfaatan berbagai media komunikasi, terutama media cetak, rasa kebangsaan perlahan-lahan terbentuk, sehingga kemudian terbentuk sebuah masyarakat dalam angan-angan, sebuah *imagined communities*, meminjam Ben Anderson (1991). Ini sebenarnya merupakan aspek-aspek *public relations* penting, yang barangkali tidak semua orang menyadarinya.

Untuk memperkuat rasa persatuan, rasa kebangsaan, yang baru terbangun, maka pemerintah memandang perlu terbentuknya sebuah departemen yang berfungsi sebagai penyebar informasi, penerang dan dalam beberapa hal akhirnya

mungkin menjadi bagian propaganda, yakni departemen penerangan.³⁾ Departemen Penerangan merupakan salah satu departemen penting, di samping kementerian lain, dalam sejarah Republik Indonesia, terlepas dari adanya ide belakangan ini untuk membubarkan kementerian ini. Paling tidak ini dapat dipakai sebagai indikasi bahwa sektor publik di Indonesia sudah sejak negara ini berdiri menempatkan pentingnya sebuah bagian dari struktur pemerintah berfungsi sebagai penyebar informasi baik untuk masyarakat dalam negeri maupun masyarakat internasional.

Arti Penting *Public relations* dalam Sektor Publik

Cutlip, Center dan Broom (1994:466) mengemukakan ada dua dasar pertimbangan pentingnya sektor publik mempraktekkan *public relations*. Pertama, sebuah pemerintah yang demokratis harus dapat menjelaskan dan melaporkan kegiatan-kegiatannya kepada para warga negara (publiknya).⁴⁾ Kedua,

manajemen sektor publik yang efektif membutuhkan partisipasi dan dukungan yang aktif dari anggota masyarakat. Setiap program dan kebijakan yang telah ditetapkan harus mendapat dukungan dari anggota masyarakat. Jika tidak, pemerintah yang demikian akan gagal untuk bertahan di kursi kekuasaan. Hal yang hampir sama dikemukakan oleh Garnett. Menurut Garnett (1992:165), sebagai pelayan publik, sektor publik baik pada tingkat nasional maupun pada tingkat lokal punya kewajiban memberitahu publik dan mendengar publiknya. Ini menjadikan proses komunikasi yang bersifat dua arah (*two-way communication*) sangat penting untuk legitimasi dan efektivitas sektor publik.

Kewajiban untuk terbuka kepada publik ini yang menjadikan pemimpin di sektor publik harus memiliki kemampuan komunikasi yang lebih baik dibanding dengan manajer di sektor bisnis. Sektor publik, karena berkaitan dengan kepentingan publik akan mendapat perhatian yang lebih besar atau bahkan '*public scrutiny*' lebih sering dibanding sektor bisnis. Dalam sejumlah aturan perundangan, seperti misalnya dalam *The U.S. Freedom of Information Act* antara lain dinyatakan bahwa informasi pemerintah harus tersedia bagi publik, kecuali yang dinyatakan secara spesifik bersifat rahasia. Ini tentunya sangat berbeda dengan sektor bisnis, yang justru berusaha

3) Menarik untuk membandingkan antara praktek public relations di Indonesia dan negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura. Menurut VanLeuven (1994), public relations di Singapura dan Malaysia pada fase pertama perkembangannya lebih banyak digunakan dalam usaha untuk membantu pembentukan rasa kebangsaan atau identitas nasional. Ini disebut oleh VanLeuven sebagai tahap penggunaan public relations dalam '*nation-building campaigns*'.

4) Garnett mengemukakan dua jenis publik yang dihadapi sektor publik, yakni *constituent publics* dan *client publics*. Yang pertama merupakan kelompok atau individu-individu yang berusaha mempengaruhi pemerintah dan

pemerintah harus menjawab atau merespon. Yang kedua adalah kelompok atau individu yang harus disediakan pelayanan, produk dan program oleh pemerintah (Garnett, 1992:166).

menyimpan informasi, karena bersifat pribadi, kecuali memang dinyatakan harus disediakan untuk publik (Garnett, 1992). Hal ini memang tampaknya kurang mendapat perhatian yang memadai di Indonesia.

Dengan mengacu pada pengertian *public relations* yang sudah dikemukakan dan mengingat adanya kewajiban-kewajiban sektor publik untuk menyediakan informasi dan menerima informasi dari publik, peran *public relations* dalam sektor publik tidak jauh berbeda dengan peran *public relations* dalam sektor bisnis. Walaupun demikian, tugas yang dijalankan *public relations* sektor publik, seperti yang dikatakan dalam kutipan di awal tulisan ini, lebih berat dan menantang. Dozier (1992) mengkonsepsikan dua peran yang dapat dijalankan oleh praktisi *public relations* dalam sebuah lembaga. Pertama, peran manajer. Kedua, peran teknisi. Dalam suatu bagian *public relations* pada sektor publik, praktisi atau pejabat *public relations* harus dibantu oleh para tenaga teknisi, karena kedua peran ini bersifat saling melengkapi. Seorang petugas humas yang menjalankan peran manajer antara lain harus memiliki atau ambil bagian dalam proses perencanaan strategis dalam organisasi. Jadi, *public relations* harus menjadi bagian atau anggota koalisi dominan dalam sebuah organisasi. Hanya dengan ikut dalam perencanaan strategis, *public relations* dapat memberikan input atau masukan dari publik yang mereka telah peroleh. Di samping ikut dalam perencanaan strategis, seorang ma-

najer *public relations* harus mampu mengelola secara mandiri bagian humas yang ia pimpin. Untuk kedua hal ini, kemampuan yang harus dimiliki oleh seorang manajer *public relations* antara lain harus menguasai seluk-beluk bidang pemerintahan atau sektor publik, memiliki kemampuan riset baik untuk memperoleh input dari publik maupun untuk mengevaluasi program *public relations* yang menjadi tanggung jawabnya, memiliki kemampuan perencanaan, memimpin bagian *public relations*.

Bagian *public relations* sebuah lembaga pemerintah juga harus diisi dengan tenaga teknisi *public relations*. Mereka bertugas untuk mengimplementasikan program-program *public relations* yang sudah dirancang oleh manajer *public relations*. Untuk itu, yang penting harus dikuasai oleh tenaga teknisi *public relations* adalah keterampilan teknis menyebarkan informasi dengan beraneka ragam tujuan (*to inform, to persuade dan to affect behavior*) melalui berbagai saluran komunikasi --interpersonal, publik, kelompok dan media massa, baik cetak audio maupun audio-visual).

Bagian *public relations* dalam sektor publik juga bertugas untuk memasarkan layanan, produk dan program yang dihasilkan lembaga. Ini terutama dilakukan untuk apa yang oleh Garnett (1992) digolongkan sebagai *client publics*. Kegiatan pemasaran sosial ini biasanya dilakukan oleh departemen-departemen teknis seperti Departemen Pertanian yang memasarkan program-program dalam bidang pertanian seperti

program bimas, PHT (pemberantasan hama terpadu) dan sebagainya, Departemen Kesehatan dengan berbagai program seperti Pos Yandu, program SIAGA dan sebagainya serta beberapa departemen lain dengan berbagai programnya.

Praktek di Indonesia

Mengacu pada Alwi Dahlan (1978), sejak pertengahan tahun 1970-an hampir setiap instansi pemerintah memiliki bagian humas atau *public relations* dalam struktur organisasinya. Namun demikian, struktur dan fungsi bagian *public relations* di masing-masing departemen sangat beragam. Di sejumlah instansi, *public relations* hanya merupakan sebuah seksi, dengan tugas yang sangat terbatas seperti untuk urusan protokoler dan mungkin dokumentasi kegiatan instansi. Sementara di instansi lain, *public relations* ditempatkan sebagai bagian yang sering merupakan bawahan dari Biro Hukum dan Humas. Tugas-tugas *public relations* di sektor publik masih terlalu menekankan pada kegiatan penerangan, penyebaran informasi, yang dalam beberapa hal belum tergarap dengan baik.

Walaupun *public relations* memiliki kedudukan dan wewenang formal yang cukup memadai, kalau dicermati, peran yang dijalankan oleh para petugas *public relations* pada sektor publik sering kurang optimal. Ini biasanya terjadi karena praktek *public relations* dalam sebuah organisasi antara lain dipengaruhi oleh pemegang kekuasaan dalam lembaga, profesionalisme pejabat

public relations yang ada, gaya manajemen atau budaya organisasi yang ada dan lingkungan yang dihadapi organisasi (Grunig, 1992). Dengan gaya manajemen yang otoritarian, pemimpin cenderung menganggap apa yang dilakukan tidak akan pernah salah. Mereka merasa sebagai orang-orang yang ditakdirkan menjadi sumber kebenaran, sehingga tidak penting bagi mereka untuk menggali masukan dari publik. Para petugas humas dalam manajemen yang demikian hanya perlu menterjemahkan kebijakan pimpinan kemudian disampaikan kepada masyarakat. Ini menjadikan petugas humas semata-mata sebagai corong lembaga, tanpa dapat melakukan komunikasi dua arah.

Lebih lanjut beberapa gambaran berikut dapat dipakai sebagai ilustrasi praktek *public relations* di sektor publik di Indonesia.

- ♦ Bagian *public relations* dalam instansi pemerintah sering menjalankan model publisitas atau propaganda. Penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh bagian humas sering tidak sesuai dengan kenyataan atau paling tidak sebuah instansi sering kali sudah mematok atau membuat kerangka sebuah isu sedemikian rupa, sehingga instansi tersebut kelihatan seperti tidak pernah bersalah. Ini sangat kelihatan pada praktek *public relations* yang dijalankan di berbagai dinas penerangan ABRI. Peristiwa Dili 1991, Peristiwa 27 Juli 1996 dan peristiwa berdarah lainnya merupakan contoh yang sangat baik untuk itu. Informasi tentang

jumlah korban yang sesungguhnya dan penyebab kematian korban selalu jauh dari kenyataan yang biasanya kemudian terungkap melalui penyelidikan independen maupun dalam laporan investigasi media massa. Pada akhirnya ini membuat masyarakat tidak mudah mempercayai informasi pemerintah. Dalam jangka panjang, masyarakat menjadi apatis dan semakin sulit untuk diperoleh dukungannya.

- ◆ Bagian *public relations* atau humas instansi pemerintah cenderung menjadi tameng atau perisai bagi kebijakan yang kurang mendapat dukungan dari masyarakat. Perumusan kebijakan dan program yang tidak sesuai dengan kepentingan publik menyebabkan petugas humas mengalami kesulitan ketika mereka harus menjelaskan program atau kebijakan tersebut kepada masyarakat. Hal ini tentu dapat menimbulkan masalah pelik bagi petugas humas dalam sektor publik. Dalam banyak hal, petugas *public relations* sering berada dalam posisi sulit ketika keterangan atau informasi yang telah mereka sebarkan kemudian dibantah oleh atasannya sendiri. Dalam hal ini, pejabat humas di sektor publik sering harus menutupi kesalahan pejabat, menjadi korban, dan menjadi pembenar apa yang dilakukan pimpinan instansinya.
- ◆ Bagian humas menjadi tempat buangan. Karena ada asumsi

setiap orang dapat menjadi petugas humas, maka wajar kemudian bila siapa saja bisa ditempatkan di bagian humas. Sering terjadi, pegawai yang sudah tidak cocok di banyak bagian, baik karena kemampuan atau kualifikasi yang kurang memadai maupun karena masalah disiplin, pegawai ini kemudian ditempatkan di bagian humas. Hal ini tentunya dapat memperburuk kinerja bagian humas, karena orang-orang yang ditempatkan di bagian ini belum tentu memiliki kemampuan teknis untuk menjalankan program-program komunikasi, yang menjadi tanggung jawab utama bagian *public relations*.

Sebuah Contoh dari Cina

Cina kita kenal sebagai negara dengan sistem pemerintahan yang tertutup, dan cenderung otoriter. Dari segi *public relations*, dalam pemerintahan yang demikian, *public relations* tidak lain merupakan propaganda. Ini memang benar untuk pemerintahan pusat. Sebuah studi yang dilakukan oleh Chen (1992; Chen & Cultbertson, 1992) antara lain di sektor publik menemukan pelajaran menarik untuk dicermati. Chen yang meneliti praktek humas di pemerintah lokal di Propinsi Tianjin menemukan hal-hal berikut:

Pemerintah kota Tianjin mempraktekkan *public relations* yang cenderung bermodel simetris dua arah dengan beberapa gambaran berikut: *Pertama*, pemerintah lokal di Tianjin secara rutin mengadakan

pertemuan dengan publik untuk mengumpulkan masukan yang berupa kebutuhan dan pandangan publik. Penduduk didorong untuk mengemukakan keluhan dan kritik mereka terhadap pemerintah dalam suatu dialog terbuka. Pemerintah merespon tidak saja secara simbolik, tetapi juga melalui rencana baru untuk tindakan perbaikan. Ini menjadikan pejabat pemerintah lebih *accountable* (Chen & Culbertson, 1992:37). Keterbukaan pejabat pemerintah lokal ini menjadikan para pejabat benar-benar sebagai *public servants*. Pada akhirnya, ini menciptakan kepercayaan dan dukungan warga masyarakat terhadap program-program pemerintah.

Kedua, pemerintah Tianjin mendorong komentar-komentar dari publik terhadap kebijakan pemerintah melalui berbagai saluran komunikasi. Sebagian warga negara mengemukakan pandangan dan komentar mereka melalui radio dan media cetak. Namun, bagi warga yang enggan menggunakan media tersebut, pemerintah juga menciptakan media alternatif. Ketiga, pemerintah melakukan survei tahunan untuk mengukur perhatian publik terhadap kebijakan pemerintah.

Menurut Chen & Culbertson, apa yang telah dilakukan oleh pemerintah Tianjin mampu memperbaiki citra pemerintah dengan menanggapi kritik dan komentar publik. Secara internal, ini juga memperbaiki efisiensi dan layanan yang diberikan pemerintah. Pada akhirnya, semua ini meningkatkan dukungan rakyat terhadap pemerintah lokal.

Catatan Penutup

Tulisan ini berusaha untuk menggambarkan betapa pentingnya peran humas dalam sektor publik. Karena begitu penting, tantangan *public relations* untuk sektor publik tidak kalah dibanding dengan tantangan *public relations* untuk sektor bisnis. Dengan mengemukakan sejarah praktek *public relations* di sektor publik pada awal kemerdekaan, tulisan ini menempatkan *public relations* di sektor publik merupakan salah satu penerapan awal *public relations* di Indonesia.

Tantangan ke depan akan semakin berat bagi *public relations* sektor publik mengingat proses demokratisasi yang kini sedang berlangsung di Indonesia. Proses ini akan menjadikan masyarakat semakin kritis terhadap program dan kebijakan sektor publik. Usaha untuk berkomunikasi dengan mereka jelas akan semakin sulit. Model *public relations* yang cenderung manipulatif, searah, yang selama ini cenderung diterapkan pada sektor publik akan mulai mendapat tantangan. Saatnya sektor publik mulai berbenah, terutama dalam bidang *public relations*-nya. Pilihan untuk menerapkan model *public relations* yang lebih cocok dengan masyarakat yang lebih demokratis merupakan sebuah tantangan bagi tidak saja manajer sektor publik, tetapi juga para pejabat *public relations*.

Daftar Pustaka

- Anderson, B. 1991. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nati-*

- onalism*. Edisi revisi. London: Verso.
- Baskin, O. , Aronoff, C. & Lattimore, D. 1997. *Public Relations: the Profession and the Practice*. Edisi keempat. Madison, W. I: Brown & Benchmark.
- Chen, N. 1992. *Public Relations in China: the Introduction and Development of an Occupational Field*. Disertasi PhD tidak diterbitkan, Ohio University, Columbus.
- Chen, N. & Culbertson, H. M. 1992. 'Two Contrasting Approaches of Government Public Relations in Mainland China.' *Public Relations Quarterly*, Fall : 36-41.
- Cutlip, S. M., Center, A. H. & Broom, G. M. 1994. *Effective Public Relations*. Edisi ketujuh. Englewood Cliff,NJ: Prentice-Hall International.
- Dahlan, M. A. 1978. 'The State of Public Relations in Indonesia.' *Warta Perhumas*, May : 7-8.
- Dozier, D. M. 1992. 'The Organizational Roles of Communications and Public Relations Practitioners. Dalam J. E. Grunig (penyunting), *Excellence in Public Relations and Communication Management*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Garnett, J. E. 1992. *Communicating for Results in Government: A Strategic Approach for Public Manager*. San Fransisco: Jossey-Bass Publisher.
- Grunig, J. E. 1992. 'Communication, Public Relations and Effective Organizations: An Overview of the Book.' Dalam J. E. Grunig (penyunting), *Excellence in Public Relations and Communication Management*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Grunig, J. E. & Hunt, T. 1984. *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Hodge, B. J. & Anthony, W. P. 1988. *Organization Theory*. Edisi ketiga. Boston: Allyn & Bacon.
- Putra, I G. N. 1996. *Public Relations Practice in Indonesia: A Case Study of a Commercial Television Station and a State University*. Thesis MA tidak diterbitkan, University of Canberra, Australia.
- Seib, P. & Fitzpatrick, K. (1995). *Public Relations Ethics*. Fort Worth: Harcourt Brace College.
- VanLeuven, J. K. 1994. 'Public Relations in South East Asia: From Nation-Building Campaign to regional Interdependence.' Makalah disajikan pada Konferensi Internasional ICA (*International Communication Association*), Sydney, 14 Juli.