

MEMBANGUN KOMUNIKASI (PEMERINTAH) UNTUK KESEJAHTERAAN (WARGA) NEGARA

Oleh : M.T. Hidayat, S.Sos., MCS. *

Pengantar

Pasca Amandemen UUD 1945, konsep Indonesia sebagai rejim sosialis dan konservatif dengan kesepakatan para wakil rakyat, diubah menjadi konsep *welfare state*¹. Pergeseran tersebut merupakan imbas fenomena demokratisasi global yang melanda hampir setiap negara di dunia.

Susetio (2007) menilai penerapan *welfare state* di Indonesia sejalan dengan tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum. Amanat pembukaan UUD 1945 itu dituangkan dalam pasal tentang pendidikan, perekonomian dan sumberdaya alam serta kesejahteraan sosial.

1 konsep *welfare state* (negara kesejahteraan) yang dalam sejarahnya pertama kali muncul di Inggris dengan ditandatanganinya Undang-undang Kemiskinan (*the poor relief act*) pada tahun 1598 (diamandemen beberapa kali) dilanjutkan pada saat dimulainya upaya rekonstruksi sosial dan ekonomi pasca Perang Dunia I dan II (1940an).

* Staf pada Direktorat Jenderal Informasi dan Komunikasi Publik Kementerian Komunikasi dan Informatika. Sejak tahun 2007 menjadi pemateri bidang media dan kehumasan pada Pusdiklat Kementerian Kominfo. Pernah menjadi peneliti media di Pusat Kajian Komunikasi Universitas Airlangga Surabaya tahun 2003 hingga 2006. Lulusan Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya (2001) dan Magister Ilmu Komunikasi pada Program Pascasarjana Universitas Mercu Buana Jakarta (2012). Tulisan ini merupakan bagian dari tesis berjudul POLITIK KOMUNIKASI PUBLIK Analisis Strukturasi Komunikasi Pemerintahan.
e-mail: mthidayat@hotmail.com

Perbincangan mengenai *welfare state* kerap mengabaikan salah satu aspek penting yaitu sistem komunikasi. Fakta menunjukkan bahwa pemerintah di negara demokratis membutuhkan komunikasi untuk melayani kepentingan umum serta mendapatkan dukungan publik dalam bentuk citra dan opini publik yang positif mengenai kebijakan yang diambil.

Di Indonesia, sistem komunikasi nasional sebenarnya telah didekonstruksi melalui reformasi (dengan pembubaran Departemen Penerangan). Namun rekonstruksi untuk membangun sistem komunikasi dan informasi yang berbeda dengan model lama belum dibangun (Dhani, 2004: 178). Konsekuensi yang terjadi kemudian adalah pemerintah telah kehilangan infrastruktur penting dalam penyebaran informasi dan komunikasi.

Menurut pandangan Arifin (2011: 10) sistem komunikasi merupakan bagian tak terpisahkan dari sistem kenegaraan dalam bentuk tatanan hubungan manusia melalui informasi publik yang mencakup kebebasan dan tanggung jawab yang seimbang.

Dalam tataran praktis, sistem komunikasi dan informasi dibutuhkan agar tidak terjadi "pertentangan" pemahaman antara pemerintah dan warga negara. Lebih dari organisasi lain, pemerintah dinilai Barton dan Beck (2010: 95) harus mampu berkomunikasi secara efektif dengan publik. Di tingkat penyelenggara negara komunikasi sangat penting sebagai penopang manajemen pemerintahan untuk memberikan informasi dan penjelasan mengenai kebijakan pemerintah termasuk dalam mengomunikasi kebijakan perekonomian dan kebijakan lain yang berkaitan dengan pemenuhan hak-hak warga negara.

Keniscayaan Komunikasi Pemerintah?

Pemerintahan dalam arti sempit merupakan aktivitas yang dilakukan lembaga eksekutif guna mencapai tujuan

negara. Sementara arti luas pemerintahan dipandang sebagai aktiivitas badan legislatif, yudikatif, dan eksekutif (Hasan, 2005: 2). Pengertian kata pemerintah dan pemerintahan kadang-kadang saling dipertukarkan dalam penggunaan sehari-hari. Pemerintahan sering diartikan lebih luas dari pemerintah, tetapi kadang-kadang bukan soal luas sempitnya yang menjadi persoalan. Ada yang memahami pemerintahan sebagai proses, sementara ada pula yang memahami pemerintah sebagai institusi (Ashiddiqie, 2006: 42-43).

Surbakti (1992: 11) mendefinisikan pemerintah sebagai semua lembaga yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. Tugas utama pemerintah adalah memajukan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat sesuai amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Oleh karena itu, pemerintahan di Indonesia mengembangkan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan (Asshidiqqie, 2005).

Sistem pemerintahan yang demokratis mensyaratkan perhatian terhadap opini dan kepentingan warga negara dalam merumuskan atau menjalankan kebijakan. Suara rakyat yang berbentuk opini publik merupakan fenomena sosial politik dalam negara demokrasi (Arifin, 2008: 3). Tanpa adanya hak untuk berbicara (berkomunikasi) dan hak untuk menyampaikan pendapat, opini publik dapat dipastikan tidak bisa muncul dan berkembang.

Praktik komunikasi publik pasti bersentuhan langsung dengan hajat hidup orang banyak: hak-hak publik atas informasi, hak tiap warga negara untuk mengontrol jalannya pemerintahan (Cutlip, dkk. 2005).

Sistem komunikasi bisa berjalan dengan baik dengan adanya kebijakan komunikasi (Abrar, 2008: 5). Chakravartty dan Sarikakis (2006: 7) menyatakan bahwa kebijakan komunikasi selalu memiliki konteks atau

keterkaitan dengan aspek politik, ekonomi atau khalayak.

**Dinamika Komunikasi
Pemerintah di Indonesia**

Runney (1990, dalam Surbakti, 1992: 20) menyatakan bahwa kebijakan publik, termasuk pemilihan bentuk dan strategi komunikasi, dipengaruhi sistem politik berupa interaksi dalam lembaga

menetapkan kebijakan pelayanan informasi dan komunikasi nasional, pemantauan lembaga pemerintah, dan masyarakat bidang pelayanan informasi dan komunikasi. Tak lama kemudian BIKN berubah menjadi Lembaga Informasi Nasional (LIN) hanya melaksanakan kewenangan secara terbatas sebagai institusi organik di bawah kementerian sehingga persoalan strategis seperti

Tabel 1. Perspektif dan Tujuan Kebijakan Komunikasi

Aspek	Orde Lama	Orde Baru	Reformasi	Kontemporer
Institusi	Departemen Penerangan	Departemen Penerangan	BIKN, LIN, Kementerian Kominfo Departemen Kominfo	Kementerian Komunikasi dan Informatika
Pendekatan	Penerangan	Penerangan	Diseminasi Informasi	Komunikasi Publik
Konsep dan Tujuan	Agitasi	Propaganda	Sosialisasi	Kemitraan

Sumber: Hidayat dan Tanti, 2011

pemerintah maupun antara pemerintah dengan masyarakat dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat bersama.

Semasa Orde Lama dan Orde Baru terdapat Departemen Penerangan yang memiliki jaringan kerja sampai ke daerah meskipun dengan strategi pendekatan yang berbeda (Soekirman, dkk, 1984: 23-30). Selanjutnya terjadi pembubaran Departemen Penerangan lantaran sejumlah problem krusial salah satunya muatan dan metode propaganda monopolitiknya makin tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Sebagai pengganti Departemen Penerangan, dibentuk Badan Informasi dan Komunikasi Nasional yang bertugas

perumusan UU sangat riskan ditangani.

Pascareformasi terdapat lembaga juru bicara kepresidenan (Hidayat dan Tanti, 2011) dan kehumasan di lembaga pemerintah yang menjadi penyedia dan layanan informasi. Tak berapa lama, kemudian didirikan Kementerian Komunikasi dan Informatika. Lembaga baru itu memberikan perhatian lebih terhadap penyediaan infrastruktur komunikasi pemerintahan yang difasilitasi teknologi informasi dan komunikasi.

Selanjutnya status Kementerian Komunikasi dan Informasi diubah menjadi Departemen Komunikasi dan Informatika dengan penambahan fungsi secara esensial hampir sama dengan Departemen Penerangan untuk aspek layanan informasi

dan penyediaan infrastruktur teknologi komunikasi. Terakhir penyebutan nama lembaga itu berganti menjadi Kementerian Komunikasi dan Informatika.

Pergeseran yang terjadi menunjukkan bahwa komunikasi lembaga pemerintah sangat bergantung pada sistem politik pemerintahan yang dianut oleh sebuah negara.

Saat ini pendekatan komunikasi publik diakomodasi sebagai "cara baru" komunikasi pemerintahan kontemporer. Sedikit banyak mengubah dan mendefinisikan relasi pemerintah dengan warga negara. Penelusuran dan kritisi atas konsepsi komunikasi publik pun menjadi menarik karena saat ini istilah tersebut diadopsi dalam struktur kelembagaan pemerintah yang merancang dan melaksanakan kebijakan komunikasi.

Perini (2006: 213) menyatakan komunikasi publik merupakan salah satu perangkat dalam pendekatan *public relations* sebagai bagian tak terpisahkan untuk mengatasi krisis dengan cara menyebarkan informasi dengan akurat dan berkala kepada publik. Sementara, Rowe dan Frewer (2005: 254-255) mendefinisikan komunikasi publik sebagai upaya memberikan informasi yang searah dari pemerintah kepada publik atau warganegara.

Dengan pendekatan komunikasi publik pun, tampaknya nuansa etatisme dan kekuasaan negara jauh lebih dominan. Apalagi pemerintah memang memiliki sumber daya yang hampir tak terbatas untuk membuat kebijakan komunikasi. Realitas menunjukkan bahwa sistem komunikasi dan informasi di Indonesia saat ini masih belum sepenuhnya memenuhi kepentingan warga negara.

Menurut Priyatna (2011: 452) sistem komunikasi seperti itu ditandai dengan ciri: (1) *top down*, bersifat instruktif, (2) *stereotype*, (3) rasionalisasi tanpa fakta, (4) harus selalu menahan pendapat pribadi,

(5) yang utama konsensus, gagasan yang bertentangan jarang dikemukakan, (6) diam itu mengandung makna setuju, (7) pesan kurang direncanakan dengan baik, (8) penggunaan media tidak direncanakan dengan baik, (9) evaluasi atau audit terhadap program komunikasi yang telah dijalankan hampir tidak ada, (10) atmosfer komunikasi tidak dirancang sistematis tapi apa adanya, (11) komunikasi tidak dipandang sebagai hal yang penting tapi dianggap alami dan berjalan apa adanya, serta (12) posisi lembaga komunikasi hanya sebagai pelengkap saja, terutama untuk melayani pers. Kondisi itu membuat aliran informasi pemerintah belum dapat melibatkan seluruh warganegara untuk berpartisipasi dalam setiap proses yang berlangsung dalam pemerintahan.

Menggagas Pendekatan Komunikasi "Kesejahteraan"

Salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk menjalin hubungan dengan warga negara melalui komunikasi publik dengan pendekatan *public relations*¹. Menurut Arifin (2011:14) komunikasi publik tidak bisa dipisahkan dengan informasi publik sebagai bagian dari sistem komunikasi sebuah negara terutama aspek kelembagaan pemerintah.

Dalam tataran ideal, lembaga pemerintah, *public relations* tidak hanya menginformasikan apa yang sedang dan akan dilakukan pemerintah kepada rakyat, namun berupaya mempertemukan kepentingan kedua belah pihak untuk mencapai tujuan bersama (McNamara, 2011: 5 atau Sullivan, 2002: 7).

Melalui komunikasi publik sebagai sebuah pendekatan atau strategi

¹ *Public relations* dikembangkan sebagai kegiatan untuk mempengaruhi publik dan membentuk opini publik. Arifin (2008) menyebut istilah ini menggantikan agitasi dan propaganda yang digunakan negara-negara fasis dalam Perang Dunia Kedua. Di Indonesia, *Public Relations* diterjemahkan menjadi "hubungan masyarakat".

penyesuaian atau adaptasi lembaga pemerintah dengan kebutuhan warganegara akan lebih dimungkinkan. Tentu saja proses tersebut bergantung pada kebijakan pemerintah (publik), khususnya program komunikasi publik yang disusun oleh pemerintah (Moore, 2004: 606; Cutlip, dkk, 2005: 195).

Ciri spesifik komunikasi publik adalah perhatian penting pada konteks *public affairs*. Artinya, setiap rencana dan aktivitas dalam komunikasi publik harus dapat didayagunakan untuk memecahkan masalah sosial - kemasyarakatan. Secara garis besar dapat dipahami bahwa proses komunikasi publik mencakup dua wilayah kegiatan penting, pertama penyediaan informasi yang terpercaya, cepat tersampaikan dan mudah diakses khalayak sasaran. Dan kedua, mengembangkan kolaborasi dan sinergi promosi dan pertukaran informasi antar lembaga yang ada.

Memang penerapan dalam birokrasi pemerintah tentu bukan hal yang mudah, sebab petugas *public relations* harus mengembangkan perencanaan komunikasi dan penyesuaian organisasi pemerintah dengan pengetahuan, opini dan tindakan kelompok yang lebih besar dalam masyarakat termasuk warganegara. Apalagi fungsi komunikasi pemerintah saat ini belum dikelola dengan baik dan benar yang berkesinambungan dan cepat sampai kepada publik (Priyatna, 2011: 499).

Dalam aspek komunikasi, paradoks birokrasi Indonesia muncul akibat pengaruh dominan budaya konteks tinggi yang selalu menyamarkan makna pesan komunikasi (Hasan, 2005: 40). Aparatur pemerintah sebagai komunikator kerap menggunakan kata-kata generik, berabstraksi tinggi dan bersayap (Mulyana, 2004: 47-48; Hasan, 2005: 44). Kondisi itu terjadi akibat karakter *bureaucratic polity* yang enggan mendengarkan aspirasi publik dan pemusatan kekuasaan (*concentration of*

power) di tangan sekelompok orang (*rulling class*) (Hunter, 1953; Mills, 1959).

Penutup

Setiap komunikasi pemerintah dilakukan agar tidak terlalu banyak distorsi, bias, salah pengertian warganegara terhadap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Apapun bentuk dan caranya, secara umum komunikasi yang dilakukan pemerintah ditujukan untuk mendapatkan dukungan publik atau warga negara terhadap kebijakan.

Dengan membawa masalah kebijakan ke akar rumput pemerintah berusaha memengaruhi semua partisipasi publik dalam proses kebijakan. Namun secara eksisting di Indonesia belum terbentuk sistem komunikasi pemerintahan yang bisa memenuhi kehendak publik alih-alih menuju cita kesejahteraan bagi warganegara.

Oleh karena itu perlu dikembangkan sistem komunikasi yang dapat mendorong pembentukan nilai-nilai, pemahaman, sikap-sikap, sampai perilaku warganegara. Dalam melakukan komunikasi pemerintah sesungguhnya menggunakan kebijakan komunikasi sebagai acuan aktivitas komunikasi atas dasar pengembangan program komunikasi terhadap publik.

Hal mendasar yang perlu diperhatikan adalah bagaimana membentuk kepercayaan publik terhadap lembaga, yang bisa dimulai dari perumusan kebijakan umum, perubahan paradigma atau *mindset* sumber daya manusia, penataan kelembagaan, perluasan akses publik, pengemasan informasi yang menarik dan dibutuhkan oleh publik, serta pengembangan mekanisme umpan balik untuk publik kepada lembaga pemerintah.

Bagaimanapun sistem komunikasi pemerintahan tak bisa dipisahkan dari konsep negara kesejahteraan yang dianut oleh rezim yang berkuasa pada masing-masing negara (*welfare regims*). Pengaruh

ini terjadi terutama terhadap kemampuan negara tersebut memproduksi dan mendistribusikan kesejahteraan melalui kebijakan sosial. Ke depan tantangan terberat adalah mengembangkan cara-

cara deliberatif dengan mengutamakan pelibatan publik melalui dialog, tukar pengalaman, dan penggalian masalah antara pemerintah dan warga negara.

*

Daftar Pustaka

- Abrar, Ana Nadhya. 2008. *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat, dan Praktek*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media
- Arifin, Anwar. 2008. *Opini Publik*. Jakarta: Pustaka Indonesia.
- Arifin, Anwar. 2011. *Sistem Komunikasi Indonesia*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cetakan Kedua. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Barton, Will dan Andrew Beck. 2010. *Bersiap Mempelajari Kajian Komunikasi*. Terjemahan Oleh Ikramullah Mahyudin dari Will Barton dan Andrew Beck. 2005. *Get Set for Communication Studies*. Yogyakarta: Jalasutra.
- Chakravartty, Paula dan Katharine Sarikakis. 2006. *Media, Policy and Globalization*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Cutlip, Scott M., Allen H. Center, dan Glen M. Broom. 2005. *Effective Public Relations Merancang dan Melaksanakan Kegiatan Kehumasan dengan Sukses*. Terjemahan oleh Pohan, CH Renate VH, dari *Effective Public Relations Eight edition*. 2000. Jakarta: Indeks Kelompok Gramedia.
- Dhani, Rendro. 2004. *Centang Perenang Manajemen Komunikasi Kepresidenan Dari Soekarno sampai Megawati*. Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Hasan, Erliana. 2005. *Komunikasi Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama.
- Hidayat, M.T. dan Tanti, Dewi S. 2011. "Publik yang Terbayangkan: Kritik Atas Pelibatan Publik dalam Kebijakan Komunikasi di Indonesia". Dalam Armando, Ade, Billy K. Sarwono, Pinckey Triputra, Irwansyah (editor). *Prosiding Konferensi Nasional Ilmu Komunikasi. Membicarakan Ilmu Komunikasi di Indonesia*. 9-10 November 2011. Jakarta: FISIP Universitas Indonesia. Halaman 211
- Hunter, F. 1953. *Community Power Structure: A study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Macnamara, Jim. 2011. "Reinventing Public Communication to Reconnect With Publics". Makalah dalam *PR Summit 2011*, Hong Kong Baptist University, Hong Kong, 16 April 2011 and to the National Higher Education Communication Officers' Conference

- 2011, Sydney, 10 May 2011.
- Mills, C. Wright. 1959. *The Sociological Imagination*. New York: Oxford University Press.
- Moore, Frazier. 2004. *Humas, Membangun Citra dengan Komunikasi*. Bandung: Rosda.
- Mulyana, Deddy. 2004. *Komunikasi Populer: Kajian Komunikasi dan Budaya Kontemporer*. Bandung: Pustaka Bani Quraisy.
- Perini, Michael B. 2006. "Public Communications: Vital Link to Maintaining the Public's Trust During Crisis" Disertasi pada Army War College
- Priyatna, Soeganda. 2011. "Membangun Sistem Komunikasi Lembaga Publik". Dalam Bajari, Atwar, Sahat Sahala Tua Saragih, dan Wirabhuaana (Ed.) 2007. *Komunikasi Kontekstual Teori dan Praktik Komunikasi Kontemporer*. Bandung: Remaja Rosdakarya. Halaman 449-462.
- Rowe, Gene dan Lynn J. Frewer. 2005. "A Typology of Public Engagement Mechanisms" Dalam *Journal Science, Technology, and Human Values* Vol. 30 No 2, Spring 2005 251-290. Akses dari <http://sth.sagepub.com/content/30/2/251> September 13, 2010
- Soekirman, Djoko, dkk. (Tim Penulisan). 1984. *Sejarah Departemen Penerangan Republik Indonesia*. Jakarta: Proyek Penelitian dan Pengembangan Penerangan Departemen Penerangan Kerjasama dengan Fakultas Sastra Universitas Gadjah Mada.
- Sullivan, Marguerite H. 2002. *A Responsible Press Office. An Insider's Guide*. US Departemen State. Office of Information Programs.
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia
- Susetio, Wasis. 2007. "Konsep Welfare State dalam Amandemen UUD 1945: Implementasinya dalam Peraturan Perundang-undangan (Beberapa Tinjauan dari Putusan MK RI) Dalam *Lex Jurnalica* Volume 4 Nomor 2 April 2007 Halaman 56-69
- Wisesa, Silih Agung dan Jim Macnamara. 2010. *Strategi Public Relations*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

IV



FESTIVAL DANAU SENTANI

Seorang pemuda Papua berpose di Karnaval Festival Danau Sentani. Festival Danau Sentani diikuti seluruh paguyuban di Kabupaten Jayapura dan Kota Jayapura yang menampilkan budaya tradisional, tari-tarian tradisional yang diiringi lagu daerah. Festival ini diselenggarakan sejak 2007 dan telah menjadi festival tahunan dan masuk dalam kalender pariwisata utama.

FOTO Agus SB/Infopublik