

**PENERAPAN PRINSIP-PRINSIP HUBUNGAN MASYARAKAT DALAM RELASI
PEMERINTAH DENGAN MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN
(Studi Hubungan Komunikasi Kecamatan dengan Masyarakat di Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota
Malang)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana pada Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya**

Oleh :

MOH. ANUROGO

0310313064-31

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
KONSENTRASI ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH
MALANG**

2009



PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, didalam naskah skripsi ini, tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dalam daftar pustaka.

Apabila ternyata dalam naskah ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 Ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, September 2009

Mahasiswa,

Moh. Anurogo

NIM. 0310313064

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan Rahmat dan Hidayah-Nya, sehingga penulis pada akhirnya dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Penerapan Prinsip-prinsip Hubungan Masyarakat Dalam Relasi Pemerintah Dengan Masyarakat Dalam Pembangunan (Studi Hubungan Komunikasi Kecamatan Dengan Masyarakat di Kecamatan Lowokwaru Malang)”** ini dengan baik.

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang disusun sebagai syarat yang harus ditempuh untuk memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Bapak PROF. DR. Sumartono. MS. selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak DR. Khairul Muluk S.Sos, M.Si selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi.

Bapak Drs. Muhammad Shobaruddin, MA, selaku Ketua Komisi Pembimbing yang telah meluangkan waktu, perhatian, dan mengarahkan kepada penulis dalam menyusun skripsi ini.

Drs. Soekanto, MS. selaku Anggota Komisi Pembimbing, yang telah meluangkan waktu, perhatian, memberikan dorongan dan mengarahkan kepada penulis dalam menyusun skripsi ini, ditengah-tengah kesibukan beliau.

Seluruh Bapak-Ibu Dosen Fakultas Ilmu Administrasi, terutama Jurusan Administrasi Publik yang telah memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis sebagai bekal untuk terjun di lingkungan masyarakat pada masa yang akan datang.

3. Teman-teman seperkuliahan yang telah memotivasi , mendukung serta membantu penulis dalam penyusunan skripsi ini.

Sebagai manusia biasa, penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam skripsi ini. Oleh karena itu, dalam proses pembelajaran yang terus menerus berkelanjutan, maka penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun dari semua pihak. Disamping itu, penulis juga berharap agar skripsi ini berguna bagi pihak lain yang membutuhkan, baik kalangan Akademis maupun Non-akademis. Semoga skripsi ini juga dapat menambah wacana dan referensi dalam ilmu pengetahuan, khususnya Ilmu Administrasi Publik.

Malang, September 2009

Penulis

RINGKASAN

Moh. Anurogo, 2008, **Penerapan Prinsip-prinsip Hubungan Masyarakat Dalam Relasi Pemerintah Dengan Masyarakat Dalam Pembangunan (Studi Hubungan Komunikasi Kecamatan Dengan Masyarakat di Kecamatan Lowokwaru Malang)**, Drs. Muhammad Shobaruddin; Drs. Soekanto._

Laju Otonomi Daerah secara langsung menampakkan perubahan dalam berbagai sendi kehidupan sosial, ekonomi, dan politik saat ini. Dalam proses pembangunan juga mulai menampakkan perubahan yang mendasar, yaitu dari *top-down* menjadi *bottom up* dengan karakteristik pelibatan masyarakat secara aktif. Dalam rangka melibatkan masyarakat secara aktif dalam pembangunan diperlukan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat, sehingga pemerintah mengetahui dengan pasti kebutuhan dan keinginan masyarakat. Selain itu juga masyarakat dapat mengetahui dengan jelas mengenai program-program pemerintah dalam proses pembangunan serta mengetahui arti dan tujuan dari pembangunan yang akan dilaksanakan, dimana pembangunan tersebut bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup mereka ke arah yang lebih baik di masa yang akan datang.

Dalam penelitian ini ada tiga permasalahan yang dibahas, yaitu a) mengenai penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan, b) Media komunikasi yang digunakan pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang dalam menjalin relasi dengan masyarakat dalam pembangunan, dan c) Kendala-kendala yang mempengaruhi pola relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan. Sedangkan mengenai metode yang digunakan dalam penelitian adalah metode penelitian deskriptif kualitatif yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sedangkan jenis penelitian yang dipergunakan adalah eksploratif, yaitu penelitian deskriptif eksploratif merupakan penelitian non hipotesis yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan atau status fenomena (Arikunto, 1998:245).

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa, a) Pemerintah Kecamatan Lowokwaru telah menerapkan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam menjalin relasinya dengan masyarakat dalam pembangunan, baik pembangunan fisik maupun non fisik. Sedangkan metode untuk menumbuhkan partisipasi dalam pembangunan adalah metode partisipasi berbentuk kemitraan (*Partnership*) atau partisipasi interaktif, b) Model komunikasi yang diterapkan adalah model komunikasi simetris dua arah dengan penggunaan media komunikasi yang disesuaikan dengan kebutuhan dan luas cakupan dari isi informasi yang akan disampaikan. Selain ke-dua media komunikasi tersebut, media komunikasi konvensional berupa pertemuan-pertemuan atau rapat juga dipergunakan secara periodik maupun incidental, c) Kendala-kendala dalam pola relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan dipicu adanya 2 (dua) faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor Internal adalah faktor yang lahir dari dalam tubuh aparatus Kecamatan Lowokwaru yang disebabkan oleh minimnya penguasaan, pemahaman dan keterampilan staff mengenai penerapan prinsip-prinsip humas Serta masih tumbuhnya mentalitas Orde baru yang bersifat monolitik, sentralistik, atas bawah (*top down*), *dominus-captivus* (tuan dengan budak), b) Faktor eksternal merupakan faktor yang tumbuh dan berasal dari luar, yaitu masyarakat antara lain adanya

ketidakharmonisan antara pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan sebagian elemen masyarakat, minimnya kesadaran masyarakat serta minimnya swadaya masyarakat baik secara fisik maupun non fisik dalam pembangunan.



RINGKASAN

Moh. Anurogo, 2008, **Penerapan Prinsip-prinsip Hubungan Masyarakat Dalam Relasi Pemerintah Dengan Masyarakat Dalam Pembangunan (Studi Hubungan Komunikasi Kecamatan Dengan Masyarakat di Kecamatan Lowokwaru Malang)**, Drs. Muhammad Shobaruddin ; Drs. Soekanto._

Laju Otonomi Daerah secara langsung menampakkan perubahan dalam berbagai sendi kehidupan sosial, ekonomi, dan politik saat ini. Dalam proses pembangunan juga mulai menampakkan perubahan yang mendasar, yaitu dari *top-down* menjadi *bottom up* dengan karakteristik pelibatan masyarakat secara aktif. Dalam rangka melibatkan masyarakat secara aktif dalam pembangunan diperlukan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat, sehingga pemerintah mengetahui dengan pasti kebutuhan dan keinginan masyarakat. Selain itu juga masyarakat dapat mengetahui dengan jelas mengenai program-program pemerintah dalam proses pembangunan serta mengetahui arti dan tujuan dari pembangunan yang akan dilaksanakan, dimana pembangunan tersebut bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup mereka ke arah yang lebih baik di masa yang akan datang.

Dalam penelitian ini ada tiga permasalahan yang dibahas, yaitu a) mengenai penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan, b) Media komunikasi yang digunakan pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang dalam menjalin relasi dengan masyarakat dalam pembangunan, dan c) Kendala-kendala yang mempengaruhi pola relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan. Sedangkan mengenai metode yang digunakan dalam penelitian adalah metode penelitian deskriptif kualitatif yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sedangkan jenis penelitian yang dipergunakan adalah eksploratif, yaitu penelitian deskriptif eksploratif merupakan penelitian non hipotesis yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan atau status fenomena (Arikunto, 1998:245).

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa, a) Pemerintah Kecamatan Lowokwaru telah menerapkan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam menjalin relasinya dengan masyarakat dalam pembangunan, baik pembangunan fisik maupun non fisik. Sedangkan metode untuk menumbuhkan partisipasi dalam pembangunan adalah metode partisipasi berbentuk kemitraan (*Partnership*) atau partisipasi interaktif, b) Model komunikasi yang diterapkan adalah model komunikasi simetris dua arah dengan penggunaan media komunikasi yang disesuaikan dengan kebutuhan dan luas cakupan dari isi informasi yang akan disampaikan. Selain ke-dua media komunikasi tersebut, media komunikasi konvensional berupa pertemuan-pertemuan atau rapat juga dipergunakan secara periodik maupun incidental, c) Kendala-kendala dalam pola relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan dipicu adanya 2 (dua) faktor, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor Internal adalah faktor yang lahir dari dalam tubuh aparatus Kecamatan Lowokwaru yang disebabkan oleh minimnya penguasaan, pemahaman dan keterampilan staff mengenai penerapan prinsip-prinsip humas Serta masih tumbuhnya mentalitas Orde baru yang bersifat monolitik, sentralistik, atas bawah (*top down*), *dominus-captivus* (tuan dengan budak), b) Faktor eksternal merupakan faktor yang tumbuh dan berasal dari luar, yaitu masyarakat antara lain adanya

ketidakharmonisan antara pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan sebagian elemen masyarakat, minimnya kesadaran masyarakat serta minimnya swadaya masyarakat baik secara fisik maupun non fisik dalam pembangunan.



SUMMARY

Moh. Anurogo, 2008. **The Implementation of Public Relation Principles in Governmental Relation in Development (A Case Study of Sub Districts Communication Relation with Society at Lowokwaru Sub Districts Malang)**. Muhammad Shobaruddin; Drs. Soekanto.

Local autonomy acceleration directly showed change in various social life aspect, economic, and politic today. In the development process also appear basic change that is from top down to bottom up with societal active involvement. In involving society actively in the development, it needs good communication between government and society, so government knows exactly the societal wish and needs. Beside that, society also able to know clearly about the governmental program in the development process and know the mean and goal of development, where the development aimed at improving life level better in the future.

In the research there are three discussed problems, a) about human relation principles implementation in the Lowokwaru sub district Malang relation with society in the development, b) communication media that is used by Lowokwaru sub district government in making relation with society in development, and c) obstacles that influence the Lowokwaru sub district relation pattern in the development. While about the used method is qualitative descriptive, the research produced descriptive data in the form of written words or spoken by persons and observed behavior. The research type is exploratory research, it is exploratory descriptive research that is non hypothetical research that aimed at describing the phenomenon status (Arikunto, 1998: 245)

From the research, it can be known that a) Lowokwaru sub district has implemented the human relation principle in making relation with society in the development, either physical or non physical development. While method to develop participation in the development in the form of partnership or interactive participation, b) the implemented communication model is symmetrical communication model of two ways by using communication media that adjusted toward the needs and coverage of information content that will be delivered. Beside both communication media, conventional communication media in the form of meetings also be used periodically or incidentally, c) obstacles in governmental relation pattern of Lowokwaru sub district with society in development is triggered by two factors, internal and external factors. Internal factors are factors that come from Lowowaru apparatus that caused by the minimum mastering, understanding and staff skill about the human relation principle. And still the growing new order mentality that is monolithic, centralistic, top down, dominus captivus, b) external factors are factors that come from outside, the society, disharmony between Lowokwaru sub district government with part of societal elements, the minimum societal awareness and minimum self supporting of society either physically or non physically in the development.

Tanggungjawab Humas dan Hak Publik 42

E . Partisipasi dan Pola Relasi 43

1. Partisipasi 43

(a) Pengertian Partisipasi 43

Tangga Partisipasi 45

2. Pola Relasi 47

BAB III METODE PENELITIAN 50

A. Jenis Penelitian 50

Fokus Penelitian 51

Lokasi dan Situs Penelitian 51

Sumber Data 52

Teknik Pengumpulan Data 53

Instrumen Penelitian 53

Analisis Data 54

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN 56

A. Hasil Penelitian 56

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian 56

(a) Letak Geografis 56

Visi, Misi Kecamatan 59

Struktur Organisasi dan Tata Cara Kerja 61

Komposisi Pegawai 66

2. Prioritas dan Realisasi Pembangunan di Kec.Lowokwaru 68

B. Pembahasan 71

1. Penerapan Prinsip-prinsip Humas Dalam Relasi

Pemerintah Kecamatan Lowokwaru Dengan Masyarakat

Dalam Pembangunan 71

2. Media Komunikasi Pemerintah Kecamatan Lowokwaru

Dalam Menjalin Relasi Dengan Masyarakat 83

3. Kendala-kendala Yang Mempengaruhi Pola Relasi

Pemerintah Kecamatan Lowokwaru Dengan

Masyarakat 90

4. Temuan peneliti 99

BAB V PENUTUP 102

A. Kesimpulan 102

B. Saran 104

DAFTAR PUSTAKA 106

DAFTAR TABEL

No	Judul	Hal.
1.	Potret Pola Relasi Dari Orde Baru Sampai Orde Reformasi	49
2.	Klasifikasi Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Jumlah Kelurahan, KK, RT dan RW- April 2008	58
3.	Komposisi Pegawai di Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Tingkat Pendidikan, Golongan dan Jabatan- April 2008	67
4.	Rekapitulasi Musrenbang Tahun 2006 (Untuk Anggaran Tahun 2007)	70
5.	Penerapan Prinsip-prinsip Humas Oleh Kecamatan Lowokwaru	72
6.	Penerapan Prinsip-prinsip Humas Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Pendapat dari 12 orang Lurah	73
7.	Penerapan Prinsip-prinsip Humas Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Pendapat dari 12 orang BPD	74
8.	Penerapan Prinsip-prinsip Humas Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Pendapat dari 10 orang Elemen Masyarakat	75
9.	Peningkatan Pembangunan di Kecamatan Lowokwaru Tahun 2006-2007	80
10.	Pola Relasi Pemerintah Kecamatan Lowokwaru Dengan Masyarakat	83
11.	Tingkat Pendidikan Staf Kecamatan Lowokwaru	93
12.	Jumlah Karyawan yang Telah Mengikuti Program Pelatihan Periode Tahun 1997-2001 dan Periode 2001-2005	96

DAFTAR GAMBAR

No.	Judul	Hal.
1.	Batas Wilayah Kecamatan Lowokwaru	57
2.	Lokasi Kecamatan Lowokwaru	58
3.	Struktur Organisasi Kecamatan Lowokwaru	62
4.	Prosedur Pelayanan Seksi Kesejahteraan Sosial	78

DAFTAR LAMPIRAN

No.	Judul	Hal.
1.	Daftar Prioritas Kegiatan Kelurahan se-Kecamatan Lowokwaru Tahun 2007	109
2.	Realisasi Pembangunan Kecamatan Lowokwaru Melalui Dana APBD Tahun 2007	110
3.	Realisasi Pembangunan Kecamatan Lowokwaru Melalui Dana Swadaya Tahun 2007	113
4.	Curriculum Vitae	117
5.	Interview Guide	118
6.	Surat Survey	120
7.	Surat Rekomendasi Survey	121
8.	Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian	122

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Seiring perubahan sistem politik pasca tumbangannya rezim Orde Baru, memunculkan perubahan mendasar dalam relasi negara dan rakyat. Konsep sentralisasi pembangunan Orde Baru lebih mengedepankan sebuah sistem administrasi otoriter, telah membuat pola relasi semu yang bertindak seolah-olah ada relasi yang egaliter antara negara dengan rakyatnya. Akumulasi kekuasaan yang menopang sistem politik Orde Baru, telah membuat kuasa negara yang berlebihan baik terhadap daerah dan masyarakat sekaligus. Melalui mekanisme sentralisasi, semua bentuk tindakan dan aktifitas rakyat mendapat kontrol yang ketat dari negara. Hampir semua lini kemasyarakatan di hegemoni melalui kehendak negara.

Partisipasi kemudian hanya dimaknai sebagai bentuk kepatuhan total rakyat terhadap negara. Sebuah bentuk partisipasi feodal dalam kekuasaan Jawa masa silam dengan konsep *kawulo-gusti*. Partisipasi masyarakat dimaknai secara dangkal untuk patuh dan taat terhadap semua aturan negara dan penyelenggara negara sekaligus. Dalam hal ini ada banyak contoh, misalnya partisipasi untuk membayar pajak, partisipasi mengikuti pemilu dan memilih golkar, partisipasi untuk membayar swadaya pembangunan. Sebaliknya, masyarakat yang tidak taat terhadap kebijakan negara dan aparatusnya dituduh sebagai makar.

Perubahan sistem politik tersebut menggiring pemerintah Indonesia untuk menerapkan strategi desentralisasi untuk menjawab ketimpangan relasi antara negara dan rakyat.. Inisiatif desentralisasi ini telah memberikan perubahan yang dramatis bagi perkembangan kota-kota yang dikelola oleh pemerintahan daerah.

Menurut Hardiman (2004:9), pemerintah daerah merupakan tempat berlatih yang sangat kondusif bagi demokrasi dengan asumsi bahwa di daerah, pemerintah lebih dekat dengan masyarakatnya. Kedekatan pemerintah dengan masyarakatnya diharapkan mampu merumuskan pembangunan yang berbasis partisipasi dan peran masyarakat yang lebih luas.

Partisipasi dan peran masyarakat dalam negara dengan relasi yang egaliter dan bukan sebaliknya, relasi yang menguasai dan menghegemoni sendi-sendi kehidupan rakyat, hanya bisa dilakukan dengan desentralisasi atau akrab disebut Otonomi Daerah. Karena dengan adanya desentralisasi, diharapkan pemerintah bisa mendekati diri dengan masyarakatnya. Adanya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah diharapkan bisa memberikan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat.

Kebijakan Pemerintah dalam memberikan Otonomi Daerah yang ditetapkan dalam Undang-undang No.32 Tahun 2004, menggantikan Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, merupakan salah satu loncatan besar sejarah baru dalam bidang pemerintahan dan pembangunan daerah. Pemberian Otonomi Daerah pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat melaksanakan pembangunan di daerahnya sendiri dan tidak tergantung pada pemerintah pusat. Pembangunan daerah bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat guna mencapai keadilan sosial.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka pemerintah pusat memberikan otonomi kepada pemerintah daerah

seluas luasnya, kecuali urusan pemerintah yang menjadi urusan Pemerintah. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri agar berguna dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah tanpa harus menunggu campur tangan dari pemerintah pusat.

Laju Otonomi Daerah secara langsung menampakkan perubahan dalam berbagai sendi kehidupan sosial, ekonomi, dan politik saat ini. Dalam proses pembangunan juga mulai menampakkan perubahan yang mendasar. Sifat yang semula *top-down* dan merupakan urusan pemerintah semata, baik pusat maupun daerah, berangsur-angsur menjadi kegiatan masyarakat di akar rumput (*grass roots*), dengan motor penggerak elemen masyarakat.

Pengikutsertaan publik dalam proses penentuan kebijakan publik dianggap sebagai salah satu cara yang efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kepentingan yang beragam tadi. Dengan kata lain, upaya pengikutsertaan publik yang terwujud melalui perencanaan partisipatif dapat membawa keuntungan substantif dimana keputusan publik yang diambil akan lebih efektif disamping akan memberi sebuah rasa kepuasan dan dukungan publik yang cukup kuat terhadap suatu proses pembangunan. Hal tersebut sesuai dengan hakekat pembangunan nasional yaitu pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya. Artinya, yang menjadi sasaran dalam pembangunan adalah manusia dan masyarakat baik secara fisik maupun non fisik.

Dengan demikian keterlibatan masyarakat dalam proses penentuan kebijakan publik yang memberikan nilai strategis bagi masyarakat itu sendiri menjadi salah satu syarat penting dalam upaya pembangunan yang dilaksanakan. Terbukanya ruang intervensi publik melahirkan konsekuensi terbukanya peluang masyarakat untuk melakukan tindakan-tindakan dalam mempengaruhi keputusan yang diambil. Sehingga keputusan tidak hanya ditentukan oleh teknokrat dan birokrat semata, tetapi mulai memasuki ranah publik dan masyarakat awam.

Dalam rangka melibatkan masyarakat secara aktif dalam pembangunan diperlukan adanya komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat, sehingga pemerintah mengetahui dengan pasti kebutuhan dan keinginan masyarakat. Selain itu juga masyarakat dapat mengetahui dengan jelas mengenai program-program pemerintah dalam proses pembangunan serta mengetahui arti dan tujuan dari pembangunan yang akan dilaksanakan, dimana pembangunan tersebut bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup mereka ke arah yang lebih baik di masa yang akan datang.

Dalam hal ini, komunikasi sangat menentukan seluruh kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan. Jika komunikasi antara pemerintah dan masyarakat tidak berjalan dengan baik, kemungkinan akan terjadi kesalahpahaman dan disorientasi diantara keduanya yang mengakibatkan tidak berjalannya proses pembangunan yang dicita-citakan.

Peran penting komunikasi dalam pembangunan, seperti yang diungkapkan Shcram adalah :

1. Menyampaikan pada masyarakat, informasi tentang pembangunan nasional, agar mereka memusatkan perhatian pada kebutuhan akan perubahan, kesempatan dan cara mengadakan perubahan-perubahan, sarana-sarana perubahan dalam membangkitkan aspirasi nasional

Memberikan kesempatan pada masyarakat untuk mengambil bagian secara aktif dalam proses pembuatan keputusan, memperluas dialog agar melibatkan semua pihak yang akan membuat keputusan mengenai perubahan, memberi kesempatan kepada para pemimpin masyarakat untuk memimpin dan mendengarkan rakyat kecil dan menciptakan

arus informasi yang berjalan lancar dari bawah ke atas

Mendidik tenaga kerja yang diperlukan dalam membangun, sejak orang dewasa hingga anak-anak, dari pelajaran baca tulis hingga ketrampilan teknis yang mengubah hidup masyarakat (Zulkarimein dalam Shcram, 1992:55).

Menyadari betapa pentingnya komunikasi dalam pembangunan maka pemerintah telah melengkapi struktur organisasi pemerintah dengan suatu bagian tersendiri yaitu Hubungan Masyarakat (Humas). Bagian Humas merupakan wadah pengelolaan komunikasi antara pemerintah dan masyarakat yang bertujuan menyampaikan dan menyalurkan ide-ide dan program-program pembangunan pada masyarakat. Tanpa adanya humas, pemerintah akan sulit menyampaikan program-program pembangunan. Sebaliknya, masyarakat akan kesulitan menyampaikan aspirasi kepada pemerintah. Dengan adanya humas, pemerintah akan mengetahui apa yang dibutuhkan dan diinginkan masyarakat, yang kemudian digunakan sebagai bahan untuk menyempurnakan program-program pembangunan selanjutnya. Pada posisi tersebut, bagian Humas memegang peranan penting dalam menciptakan hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat.

Kecamatan sebagai bagian wilayah kerja dari Pemerintah Kabupaten maupun Pemerintah Kota, memiliki peran penting dalam mewujudkan proses pembangunan yang sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Peran penting kecamatan termaktub dalam pasal 126 ayat (2) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi, "*Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.*" Dari pasal tersebut secara jelas diketahui posisi strategis kecamatan dalam proses keberhasilan Otonomi Daerah disuatu Kabupaten ataupun Kota.

Atas peran penting kecamatan, pemerintah daerah, baik kabupaten maupun kota melalui aparatusnya memiliki tugas untuk terus memaksimalkan kemampuan dan keahlian aparatus kecamatan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dalam masyarakat. Sebagai *corong* dari berbagai kebijakan pemerintah Kabupaten ataupun Kota, aparatus kecamatan khususnya bagian Hubungan Masyarakat dituntut secara profesional dan luwes dalam menginformasikan berbagai kebijakan terhadap masyarakat.

Dari uraian diatas, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti lebih jauh mengenai "**Penerapan Prinsip-prinsip Hubungan Masyarakat Dalam Relasi Pemerintah Dengan Masyarakat Dalam Pembangunan (Studi Hubungan Komunikasi Kecamatan Dengan Masyarakat di Kecamatan Lowokwaru Malang)**".

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka penulis merumuskan permasalahan yang ada sebagai berikut :

1. Bagaimana penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan ?

Media komunikasi apakah yang digunakan dalam penerapan prinsip-prinsip humas dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan ?

Kendala-kendala apakah yang mempengaruhi pola relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan.

Untuk mengetahui media komunikasi yang digunakan dalam menerapkan prinsip-prinsip humas dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan.

Untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang mempengaruhi pola relasi antara Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan.

D. Kontribusi Penelitian

1. Secara Praktis

a. Bagi Penulis

Sebagai wahana bagi peneliti dalam memperluas pengetahuan dan pengalaman sehingga dapat menambah wawasan dalam berfikir praktis mengenai ilmu administrasi publik, khususnya mengenai administrasi pemerintahan daerah.

b. Bagi Instansi Terkait

Sebagai masukan bagi Kecamatan Lowokwaru Malang dalam meningkatkan peranannya dalam pelaksanaan pembangunan.

2. Secara Teoritis

Dapat dijadikan referensi serta acuan bagi ilmu administrasi negara, khususnya mengenai penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam relasi pemerintah dengan masyarakat dalam pembangunan, serta dapat dijadikan sebagai bahan acuan dalam melakukan penelitian yang sejenis.

E. Sistematika Pembahasan

Sebagai upaya untuk mempermudah pembahasan dan pemahaman penulisan skripsi, maka perlu adanya pemilahan-pemilahan bagian dalam penulisan. Pemilahan tersebut terbagi dalam lima bab, yang terdiri dari beberapa uraian dan garis besarnya sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan menguraikan Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan dan Kontribusi Penelitian dan Sistematika Pembahasan.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini, akan menguraikan tentang kepustakaan yang digunakan sebagai acuan untuk memahami permasalahan yang terdiri dari tinjauan umum mengenai Hubungan Masyarakat, Pemerintah Daerah, Masyarakat, Pembangunan, *Good Governance*, serta Partisipasi dan Pola Relasi.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang Jenis Penelitian, Fokus Penelitian, Lokasi dan Situs Penelitian,, Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data, Instrumen Penelitian serta Analisis Data.

BAB IV : PEMBAHASAN

Dalam bab ini menguraikan hasil penelitian yang dimulai dari penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru kepada masyarakat, media komunikasi yang dipergunakan Kecamatan Lowokwaru Malang dalam menjalin relasi dengan masyarakat serta mengenai kendala-kendala yang mempengaruhi pola relasi antara Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini penulis akan mengemukakan tentang kesimpulan dari seluruh hasil pembahasan serta memberikan saran-saran dari pokok permasalahan sehingga tujuan penelitian yang penulis lakukan setidaknya bisa bermanfaat bagi pihak-pihak yang menggunakan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

8

A. Tinjauan Mengenai Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Untuk lebih mengetahui definisi dari Pemerintah Daerah, perlu kiranya menjelaskan arti dari pemerintah dan daerah itu sendiri. Pengertian Pemerintah menurut Marium (dalam Situmorang dan Cormentya, 1994:4) menjelaskan bahwa “istilah pemerintah menunjuk kepada badan, organisasi atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan”.

Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Pasal (1), Pemerintah Pusat selanjutnya disebut pemerintah didefinisikan sebagai Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Pengertian Daerah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Suharto dan Tata Iryanto, 1989:4) menjelaskan bahwa “Lingkungan sesuatu pemerintah (kekuasaan) atau lingkungan pemerintahan, pusat, kawasan dan propinsi”.

Berdasarkan pengertian Pemerintah dan Daerah tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Daerah adalah merupakan badan atau organ yang menjalankan fungsi atau tugas pekerjaan di lingkungan Pemerintah Daerah.

Pengertian Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah adalah :
“Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Dalam membahas mengenai Pemerintah Daerah tidak akan terlepas dari organ atau manusia yang ada didalamnya yaitu aparatur pemerintah daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintah daerah.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (Suharto dan Tata Iryanto, 1989:15), kata aparatur mengandung arti “alat”. Sehingga secara sederhana dapat ditegaskan bahwa pengertian aparatur pemerintah daerah adalah alatnya pemerintah.

Pengertian aparatur pemerintah daerah menurut (Situmorang dan Cormentya, 1994:113) adalah “Keseluruhan dari badan-badan yang di bawah Presiden yang berada di daerah baik yang berada di bawah lembaga departemen maupun yang di bawah non departemen yang melaksanakan roda pemerintahan di daerah”.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan yang dimaksud aparatur pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang meliputi kelembagaan atau organisasi dan dapat pula berupa organ atau manusia yang menduduki jabatan dalam lembaga pemerintah dan mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Situmorang dan Cormentya (1994:113), Bahwa perangkat atau aparatur pemerintah di daerah dapat dibedakan dalam beberapa jenis atau kelompok tergantung dari mana melihatnya, yakni dapat dilihat dari :

- a. Segi Kelembagaan, yakni yang dilihat menurut asas-asas penyelenggaraan pemerintah di daerah, ada aparatur desentralisasi, dan ada aparatur dekonsentrasi.
- b. Segi Model Daerah, yakni ada aparatur DATI I dan aparatur DATI II (propinsi dan kabupaten).

Segi Struktur Kewilayahan, yakni ada aparatur propinsi, aparatur kabupaten dan Kotamadya, Kota administratif serta aparatur kecamatan, aparatur kelurahan atau desa.

- c. Segi Status Kepegawaian, yakni ada pegawai pusat dan pegawai daerah, serta ada yang sifatnya dipekerjakan dan ada yang sifatnya diperbantukan.

Dengan melihat batasan-batasan tersebut, jumlah dan macam aparaturnya pemerintah daerah sangat beraneka ragam, yang dapat dilihat dari segi kelembagaan, segi model daerah, segi struktur kewilayahan maupun dari status kepegawaian.

2. Sejarah Pertumbuhan Pemerintah Daerah

Pertumbuhan pemerintah daerah di Indonesia memiliki sejarah yang cukup panjang. Dimulai dari masa penjajahan Belanda sampai era reformasi dewasa ini. Menurut Muluk (2006:129) mengatakan bahwa :

“Pada masa penjajahan, secara umum dapat dikategorikan dalam tiga fase, yakni masa penjajahan Belanda dengan dua fase dan satu fase sisanya dalam masa penjajahan Jepang. Tujuh fase lainnya berada dalam masa pasca kemerdekaan, yang terbagi dalam empat fase dalam masa orde lama, satu fase masa orde baru, dan dua fase terakhir dalam masa reformasi”.

Fase-fase sejarah dalam pertumbuhan pemerintah daerah yang sekarang ini kita ketahui dimulai dengan dikeluarkannya *Decentralisatie Wet 1930* yang juga disebut sebagai “desentralisasi lama” dalam masa penjajahan Belanda. Faktor pendorong dikeluarkannya Undang-Undang ini adalah semakin beratnya beban Pemerintah Hindia Belanda dalam menjalankan politik etik karena penyelenggaraan pemerintahan secara sentralis atas daerah yang sangat luas dan beraneka ragam kondisinya. Fase kedua dimulai sesudah Perang Dunia I yang ditandai munculnya ketidakpuasan atas penyelenggaraan “desentralisasi lama” karena dianggap terlalu sedikit dan terbatas maka keuangan dan kewenangan diserahkan kepada daerah. Fase ketiga, terjadi dalam masa pendudukan Jepang (1942-1945) setelah terusirnya Belanda dari Hindia Belanda dalam Perang Dunia II. Pada fase ini Jepang menerapkan pemerintahan militer dengan membagi wilayah ini dalam tiga bagian, yakni pemerintah militer angkatan darat yang berkedudukan di Jakarta untuk Jawa dan Madura serta yang berkedudukan di Bukittinggi untuk Sumatera, serta pemerintah militer angkatan laut yang berkedudukan di Makassar untuk Sulawesi, Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian Barat.

Fase keempat sampai fase kesepuluh dimulai pada masa kemerdekaan Republik Indonesia sampai saat ini. Secara ringkas keenam fase ini adalah sebagai berikut :

- a. Fase keempat, terjadi dalam masa kemerdekaan Republik Indonesia dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 sebagai pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945.

Fase kelima, adalah masa berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 yang dianggap sebagai peraturan pelaksana Pasal 18 UUD 1945 yang bisa berlaku efektif. Ada tiga tingkatan daerah otonom pada fase ini, yakni propinsi, kabupaten atau Kota besar, dan desa atau Kota kecil. Ada dua jenis pemerintah daerah yang didasarkan pada hak otonomi dan *medebewind*.

Fase keenam, terjadi setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 yang merupakan pelaksanaan dari

Pasal 131 dan 132 UUDS 1950. Ada tiga tingkatan daerah otonom, yakni Daerah Tingkat I (propinsi, termasuk Kotapraja Jakarta Raya), Daerah Tingkat II (kabupaten/ Kota besar, termasuk Kotapraja), dan Daerah Tingkat III (desa/ Kota kecil). Pemerintah daerah terdiri dari atas DPRD dan DPD. Undang-Undang ini bermaksud untuk mengatur sebaik-baiknya otonomi dan *medebewind*.

Fase ketujuh, adalah diberlakukannya Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 yang dipicu oleh lemahnya posisi Kepala Daerah dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1957, terutama berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 1959. UU 18 tahun 1965 ini kembali merupakan pelaksanaan Pasal 18 UUD 1945, dengan tetap ada tiga tingkatan daerah otonom namun berubah menjadi propinsi/ Kotaraya, kabupaten/ Kotamadya, dan kecamatan/ Kotapraja. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri serta memegang kekuasaan mengenai pengelolaan keuangan daerah.

- b. Fase kedelapan, dilatarbelakangi oleh runtuhnya rezim Orde Lama yang diganti oleh Orde Baru. Pergantian rezim ini terjadi setelah UU No. 18/1965 relatif baru diberlakukan.
- c. Fase kesembilan, pemerintah daerah di Indonesia terjadi dalam era reformasi yang ditandai dengan lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 dan terjadi beberapa perubahan mendasar yang terkandung dalam UU ini. Undang-Undang ini lebih memberdayakan DPRD dengan tiga fungsi, yakni pengaturan, penganggaran, dan pengawasan. Kepala Daerah kini tidak lagi berfungsi ganda sebagai alat pemerintah pusat melainkan hanya sebagai perangkat pemerintah daerah.

Fase kesepuluh, melihat beberapa kelemahan yang terjadi dalam fase kesembilan, untuk itu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 akhirnya disempurnakan menjadi Undang-Undang 32 Tahun 2004. Beberapa perubahan penting yang terkandung dalam kebijakan baru ini menyangkut semangat memasukkan kembali pertimbangan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang partisipatif.

Sepuluh fase pertumbuhan pemerintahan daerah di Indonesia tersebut dapat dibagi ke dalam enam putaran dilihat dari sudut pandang nilai yang hendak diwujudkan. Putaran pertama dari tahun 1903 sampai tahun 1922 menuju nilai efisiensi. Putaran kedua dalam kurun waktu tahun 1922 sampai tahun 1942 menuju nilai efisiensi dan partisipasi. Putaran ketiga dalam masa tahun 1945 – tahun 1959 menuju demokrasi atau kedaulatan rakyat. Putaran keempat berada dalam masa tahun 1959 – tahun 1974 menuju stabilitas dan efisiensi pemerintahan. Putaran kelima yang berada dalam kurun waktu tahun 1974 – tahun 1999 menuju efisiensi dan efektivitas Pelayanan publik dan pembangunan. Putaran keenam terjadi sejak masa reformasi tahun 1999 yang menekankan partisipasi dan demokrasi menuju keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

3. Pemerintah Kecamatan

Menurut pasal 126 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Kecamatan adalah, “Wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota”. Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten atau Kota dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Selain tugas sebagaimana dimaksud pada Pasal 126 ayat (2) Camat juga menyelenggarakan tugas umum

pemerintahan meliputi :

1. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
2. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
3. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan pelayanan umum.

Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

4. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.

Membina penyelenggaraan Pemerintahan Desa atau Kelurahan.

5. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan yang belum dapat dilaksanakan Pemerintahan Desa atau Kelurahan.

Camat sebagaimana dimaksud diatas pada ayat (2) diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis Pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan Perundang-undangan. Camat mempunyai tugas membantu walikota dalam koordinasi penyelenggaraan Pemerintah, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di tingkat Kecamatan serta melaksanakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintahan dari Walikota. Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang dalam melaksanakan tugasnya di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Camat mempunyai fungsi :

1. Pelayanan penyelenggaraan Pemerintahan Kecamatan dan pembinaan Pemerintahan Kelurahan.

Pembinaan ketentraman dan ketertiban, kesejahteraan social dan pelayanan umum serta pemberdayaan masyarakat.

2. Penyusunan rencana dan program pembinaan administrasi, ketatalaksanaan dan rumah tangga.

Mengkoordinasikan pembangunan di wilayah Kecamatan.

Penyelenggaraan dan pengawasan atau tugas-tugas pembantuan sesuai bidang kewenangannya.

3. Penyusunan laporan pelaksanaan tugasnya.

Dengan adanya aparat yang berkualitas maka tugas pekerjaan akan dapat ditangani dengan sebaik-baiknya yang pada akhirnya akan dapat menjamin terciptanya efektifitas pelayanan kepada masyarakat. Serta yang perlu diperhatikan dalam pengembangan strategi pelayanan adalah sendi-sendi keprimaan di dalam menetapkan standar pelayanan. Standar pelayanan tersebut perlu juga menetapkan sasaran yang tepat di dalam pengembangan kebijakan pelayanan. Standar pelayanan publik pada organisasi pemerintah menjadi penting untuk dihayati dalam pelaksanaannya, karena pada dasarnya merupakan fitrah yang melekat dalam tugas pokok dan fungsi daripada aparatur dalam organisasi pemerintah.

B. Pembangunan dan *Good Governance*

1. Pembangunan

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan peraturan perundang-undangan pelaksana lainnya/turunannya, merupakan kebijakan yang bertujuan untuk mempercepat proses,

yang pada akhirnya diharapkan akan berpengaruh terhadap pencapaian hasil pembangunan yang tepat guna dan hasil guna. Artinya, pembangunan yang dilaksanakan dapat memenuhi tuntutan dan kebutuhan masyarakat untuk kelangsungan hidupnya (*sustainable community*) dengan memperhatikan keseimbangan ekosistem. Intervensi pembangunan secara menyeluruh (*holistic/comprehenship*) hendaknya memperhatikan aspek-aspek kebutuhan masyarakat lokal, keseimbangan alam dalam melakukan eksploitasi/eksplorasi nilai-nilai, filosofi hidup dan kehidupan dalam rangka mempertahankan kelangsungan hidup masyarakat.

Manusia sebagai sasaran dan pelaku pembangunan merupakan fokus dan lokus dari pembangunan. Manusia sebagai sasaran diartikan bahwa tujuan pembangunan adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*), sedangkan sebagai pelaku pembangunan adalah terjadi suatu aktivitas yang demokratis-partisipatif dari mulai identifikasi kebutuhan (*need assesment*), perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi/pengendalian, sehingga akuntabilitas dan transparansi terjadi secara simultan, *Good Governance* dan *Clean Government* yang kita cita-citakan secara perlahan tapi pasti dapat kita raih.

Pengertian pembangunan sebagai suatu proses, akan terkait dengan mekanisme sistem atau kinerja suatu sistem. Menurut Easton (dalam Budiardjo, 1985), proses sistemik paling tidak terdiri atas tiga unsur, yaitu: Pertama, adanya input, yaitu bahan masukan konversi; Kedua, adanya proses konversi, yaitu wahana untuk "mengolah" bahan masukan; Ketiga, adanya output, yaitu sebagai hasil dari proses konversi yang dilaksanakan. Proses sistemik dari suatu sistem akan saling terkait dengan subsistem dan sistem-sistem lainnya termasuk lingkungan internasional.

Proses pembangunan sebagai proses sistemik, pada akhirnya akan menghasilkan keluaran (output) pembangunan, kualitas dari output pembangunan tergantung pada bahan masukan (input), kualitas dari proses pembangunan yang dilaksanakan, serta seberapa besar pengaruh lingkungan dan faktor-faktor alam lainnya. Bahan masukan pembangunan, salah satunya adalah sumber daya manusia, yang dalam bentuk konkritnya adalah manusia. Manusia dalam proses pembangunan mengandung beberapa pengertian, yaitu manusia sebagai pelaksana pembangunan, manusia sebagai perencana pembangunan, dan manusia sebagai sasaran dari proses pembangunan (*as object*). Pengertian lain dari pembangunan adalah suatu upaya perubahan yang dilandaskan pada suatu pilihan pandangan tertentu yang tidak bebas dari pengalaman (sejarah), realitas keadaan yang sedang dihadapi, serta kepentingan pihak-pihak yang membuat keputusan pembangunan (Kana, 2007:46).

Kadir HD (dalam *www.pkpin.net*, 1996) menyatakan bahwa "Pembangunan adalah satu proses membuka sesuatu yang "terbungkus", menguraikan apa yang ada di dalam sesuatu "bungkusan". Dalam perkataan yang lain, pembangunan adalah suatu proses membuka dan memperkembangkan roh kemanusiaan dan memposisikan manusia kearah yang lebih baik dalam konteks kemanusiannya.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa faktor manusia memegang peranan yang penting dalam pelaksanaan proses pembangunan. Manusia oleh beberapa ahli disebut sebagai makhluk sosial, sehingga karenanya bersifat dinamis. Manusia sebagai makhluk sosial diartikan sebagai makhluk yang tidak dapat hidup menyendiri, selalu membutuhkan hubungan sosial dengan manusia lainnya, serta karena hubungannya tersebut menghasilkan sistem nilai yang baku.

Sistem nilai adalah budaya, yaitu hasil cipta, rasa, dan karsa manusia sebagai akibat hubungan sosial dan proses adaptasi dengan kondisi alam dan lingkungan disekitarnya. Manusia dalam kumpulan komunitas (masyarakat) akan membentuk kebudayaan komunitas (*cultural community*) yang pada intinya menunjukkan *identitas, ciri, atau kekhasan* dari komunitas.

Ketika mengartikan manusia sebagai subjek dan objek dari proses pembangunan, maka identifikasi dari identitas, ciri, atau kekhasan komunitas menjadi teramat penting. Pelaksanaan pembangunan harus didasarkan pada kondisi faktor sumber daya manusia (termasuk identifikasi dari identitas, ciri, atau kekhasan komunitas) sebagai input pembangunan dan kondisi sumber daya manusia (termasuk identifikasi dari identitas, ciri, atau kekhasan komunitas) sebagai sasaran atau objek pembangunan. Sehingga kekhawatiran pelaksanaan proses pembangunan yang salah sasaran tidak akan terjadi.

Tujuan akhir dari pembangunan adalah kesejahteraan masyarakat dalam arti luas (kesejahteraan lahir maupun batin). Kesejahteraan lahir akan terkait dengan tingkat kehidupan baik yang menyangkut ekonomi maupun strata sosial, sementara kesejahteraan batin akan berkaitan dengan sistem kepercayaan yang ada pada dirinya.

Pada saat ini, indikator keberhasilan pembangunan terdiri atas bagaimana tingkat pengembangan sumber daya manusia (*Indeks Pembangunan Manusia/ human development index/HDI*), tingkat pencapaian ekonomi dan tingkat keseimbangan alam (ekosistem). Ketiga aspek tersebut memiliki keterkaitan dan ketergantungan (interrelasi dan interdependensi). Indeks Pembangunan Manusia merupakan indeks dari angka harapan hidup (AHH), angka Rata-Rata Lama Sekolah (RLS), Angka Melek Hurup (AMH), dan kemampuan daya beli (*Purchasing Power Parity/ PPP*). Sementara tingkat pencapaian ekonomi meliputi Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE), inflasi, dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), dengan sembilan lapangan usahanya (pertanian-peternakan-kehutanan-perikanan, pertambangan-penggalian, industri pengolahan, listrik-gas-air bersih, bangunan, perdagangan-hotel-restran, pengangkutan-komunikasi, keuangan-persewaan-jasa perusahaan-dan jasa-jasa lainnya). Keseimbangan alam dan lingkungan berkaitan dengan Laju Pertumbuhan Penduduk (LPP), pelestarian lingkungan hidup (hewani-hayati), serta tingkat kerusakan dan pencemaran lingkungan (polusi udara, air, tanah) yang secara nyata berpengaruh terhadap derajat kesehatan masyarakat.

2. Good Governance

Pada tahun 2002, *Institute of Development Studies, University of Sussex* di Inggris melakukan penelitian terhadap bentuk-bentuk pemerintahan di negara-negara berkembang di seluruh dunia. Hasil penelitian tersebut memperlihatkan bahwa dalam satu dasawarsa belakangan ini sedikitnya ada 63 negara berkembang yang sedang mengalami gelombang perubahan formasi kekuasaan dari pemerintahan sentralistik menuju pada sistem yang lebih dekat dengan warganya (Thamrin, 2005:6). Indonesia adalah salah satu negara berkembang yang sedang mengalami transformasi kekuasaan seperti itu. Sejak runtuhnya Orde Baru, gelombang reformasi telah mengubah format politik dan sistem pemerintahan di Tanah Air. Kewenangan pemerintahan yang tadinya sangat terpusat di Jakarta kini semakin terdistribusi ke pemerintahan di daerah-daerah melalui proses desentralisasi.

Desentralisasi sesungguhnya membawa angin segar bagi tumbuhnya demokrasi dan partisipasi warga dalam segenap aktivitas pembangunan yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesetaraan antar golongan, memperluas

keadilan sosial dan memperbaiki kualitas kehidupan rakyat banyak. Konsep tentang demokrasi representatif dan partisipatoris, misalnya, lebih mudah diterapkan di tingkat pemerintahan daerah, karena skala kedaerahan dan kedekatannya dengan komunitas lokal.

Namun dalam kenyataannya, suara-suara yang terdengar dari realisasi desentralisasi itu tidak terlalu memuaskan. Umumnya, argumentasi pesimis menyatakan bahwa desentralisasi hanya memperkuat elit-elit lokal, menyuburkan primordialisme, ‘men-daerahkan KKN’ dan ‘meng-KKN-kan daerah’. Bahkan argumentasi yang lebih pesimis lagi menyatakan bahwa desentralisasi menyulut disintegrasi bangsa.

Meskipun pendapat tersebut tidak sepenuhnya benar, beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa desentralisasi seringkali hanya menguntungkan penguasa dan pengusaha setempat, bukan memperhatikan suara dan kepentingan kaum marginal. Sebagaimana dikemukakan Gaventa (2005:12), hambatan-hambatan kekuasaan, pengucilan sosial, kecilnya kemampuan individu dan kapasitas organisasional kolektif menyebabkan rakyat kecil hanya menikmati sangat sedikit dari desentralisasi. Mengutip pengamatan Manor, Gaventa(2005:12) menyatakan “... belum ada bukti tentang elite lokal yang lebih bijak dan baik hati ketimbang orang-orang yang berada di atasnya.”

Sebelum masuk pada pembahasan yang lebih jauh, perlu adanya penjelasan tentang *governance*. Memang, ketika kita bicara tentang *governance*, mungkin banyak yang beranggapan bahwa adanya kesamaan antara pengertian *governance* dan *government*, secara jelas dalam tataran pelaksanaannya sangat berbeda. Dimana dalam *government* pemerintah atau negara menjadi salah satu yang paling dominan dalam pembangunan di berbagai sektor, tanpa melibatkan dan memberi peran kepada berbagai elemen-elemen lainnya, jadi pada prinsipnya pemerintahlah yang paling berperan. Sedangkan *governance* dimana pemerintah tidak selalu menjadi aktor yang paling dominan, yakni dalam *governance* pemerintah tampil sebagai salah satu faktor pendorong pelaksanaan pembangunan dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat baik masyarakat ekonomi/swasta dan masyarakat sipil.

Untuk lebih memperjelas munculnya definisi tentang *governance*, Hatifah (2004:3) memaparkan:

Governance ini pertama kali dipublikasikan oleh Bank Dunia pada tahun 1992, melalui publikasinya yang berjudul *Governance and Development*, kemudian UNDP membuat definisi yang lebih ekspansif tentang *Governance*, dimana dalam *Governance* ada tiga elemen yang saling berinteraksi dan saling mendukung pelaksanaan pembangunan yaitu Pemerintah, sektor swasta serta *civil society*. Selain itu dalam pelaksanaannya konsep *governance* harus dipahami sebagai suatu proses bukan struktur atau institusi, selain itu juga *governance* menunjukkan satu inklusivitas.

Menurut Leach dan Percy-Smith (2001:27) *government* mengandung pengertian seolah hanya politisi dan pemerintahlah yang mengatur, melakukan sesuatu, memberikan pelayanan, sementara masyarakat sebagai penerima yang pasif. Sementara *governance* meleburkan perbedaan antara pemerintah dan yang diperintah karena “kita” semua adalah bagian dari proses *governance*. Untuk itulah dalam pelaksanaan pemerintahan yang mampu mengakomodir semua kepentingan dan kebutuhan masyarakat dan peningkatan pembangunan daerah, pemerintah

daerah harus dapat melibatkan berbagai elemen-elemen yang ada baik sektor swasta maupun civil society. Untuk itulah dalam pelaksanaan pemerintahan yang *good governance* perlu adanya saling mendukung dari ketiga elemen tersebut karena esensi dari terciptanya pemerintahan yang *good governance* adalah adanya hubungan yang sinergitas antara pemerintah, masyarakat swasta (sektor bisnis/ekonomi) dan *civil society* (LSM, OKP, Ormas dll).

Good governance atau tata pemerintahan yang baik, menunjuk pada kompetensi kelembagaan dalam mengelola sumberdaya alam dan manusia secara akuntabel, transparan dan responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan anggotanya. *Good governance* dapat dilihat dari adanya proses, mekanisme dan lembaga-lembaga yang mampu mengartikulasikan kepentingan-kepentingan, hak-hak dasar, tanggungjawab dan perbedaan-perbedaan warga masyarakat (AUSAID, 2006; van der Hoeven, 2006). *Good governance* tidak hanya berkaitan dengan peran negara dan pemerintah saja, melainkan pula dengan peran *civil society* dan dunia usaha.

Yang utama dalam terciptanya *good governance* di daerah adalah peran dan partisipasi masyarakat atau *civil society* dalam melakukan berbagai bentuk pengawasan baik dalam kebijakan publik maupun pembangunan daerah, namun yang terlihat sekarang ini partisipasi masyarakat dalam pengawasan masih sangat lemah, kebanyakan masyarakat hanya berperan sebagai pelaksana atau pengelola dari berbagai kebijakan pemerintah yang ada di daerah. Sedangkan pemerintah daerah sendiri dalam pelaksanaannya belum sepenuhnya memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk sama-sama menentukan arah dan kebijakan pembangunan daerah. Karena yang terlihat sekarang ini pemerintah daerah selalu mengandalkan jaring asmara maupun musrenbangda yang sampai sekarang ini pelaksanaannya belum 100% dikatakan berhasil.

Menurut Robert Putnam dalam artikelnya yang berjudul ; *Bowling Alone : America's Declining Social Capital* (1995), menjelaskan pentingnya *civil society* yang kuat dan aktif agar demokrasi dapat berjalan. Keterlibatan *civil society* sangat penting agar bagaimana peran *civil society* dapat diperkuat terutama dalam tingkat lokal serta juga dapat memperkuat agar dapat membangun relasi baru yang dapat memperkuat sosial kapital ditingkat lokal, karena keterlibatan *civil society* yang kuat merupakan komponen yang menentukan kualitas *governance* itu sendiri. Dari itulah bisa dikatakan implementasi *governance* di daerah belum sepenuhnya berhasil dilaksanakan hal ini dikarenakan faktor pemerintah maupun *civil society* belum mampu memfungsikan peran mereka secara baik. Sedangkan dari sisi sektor swasta atau ekonomi pemerintah daerah belum mampu memberdayakan masyarakat ekonomi lemah terutama pedagang-pedagang kecil sebagai sumber ekonomi yang potensial, karena sejauh ini pemerintah masih melihat masyarakat ekonomi kecil tersebut hanya sebagai sumber retribusi pajak dalam meningkatkan PAD sedangkan dalam meningkatkan kualitas dan produktifitas banyak pemerintah di daerah belum mampu melibatkan investor (masyarakat swasta/ekonomi kelas atas) untuk bekerjasama dalam peningkatan ekonomi masyarakat dan pembangunan daerah. Dari uraian tersebut, ada dua kata kunci dalam *good governance*, yaitu legitimasi dan akuntabilitas. Legitimasi menunjuk pada kapasitas atau kompetensi sebuah institusi (pemerintah, *civil society* maupun dunia usaha) dalam menciptakan lingkungan politik dan kelembagaan untuk melindungi hak azasi manusia, menghargai prinsip-prinsip demokrasi dan aturan hukum, serta menjamin kelompok-kelompok kurang beruntung dalam masyarakat, termasuk anak-anak, wanita, orang miskin dan kelompok rentan lainnya. Sedangkan Akuntabilitas berkaitan dengan kapasitas sebuah institusi dalam mengelola sumberdaya alam dan manusia serta perangkat-perangkat ekonomi dan finansial secara bertanggungjawab, terukur dan responsif terhadap kebutuhan publik. Akuntabilitas juga menyentuh aspek efisiensi dalam menyediakan pelayanan publik.

Merujuk pada kedua kata kunci tersebut, maka untuk meningkatkan kualitas *good governance* diperlukan pendidikan dan pelatihan, investasi manusia, dan penguatan kelembagaan.

C. Tinjauan Umum Tentang Masyarakat

Sebelum menguraikan mengenai tinjauan umum tentang masyarakat, terlebih dahulu kita perlu menguraikan mengenai salah satu cabang ilmu sosial yang mempelajari masyarakat dan pengaruhnya terhadap kehidupan manusia,

yaitu sosiologi. Sebagai cabang ilmu, sosiologi dicetuskan pertama kali oleh ilmuwan Perancis, August Comte yang dikenal sebagai bapak sosiologi. Namun demikian, sejarah mencatat bahwa Émile Durkheim, ilmuwan sosial Perancis yang kemudian berhasil melembagakan Sosiologi sebagai disiplin akademis. Sebagai sebuah ilmu, sosiologi merupakan pengetahuan kemasyarakatan yang tersusun dari hasil-hasil pemikiran ilmiah dan dapat di kontrol secara kritis oleh orang lain atau umum.

Sosiologi merupakan sebuah istilah yang berasal dari kata latin *socius* yang artinya teman, dan *logos* dari kata Yunani yang berarti cerita, diungkapkan pertama kalinya dalam buku yang berjudul “*Cours De Philosophie Positive*” karangan August Comte (1798-1857).

Definisi secara utuh tentang sosiologi yang diberikan oleh para pakar yang dikutip dari buku dan Antropologi jilid 1 karangan Nursal Luth dan Daniel Fernandez (1989) adalah sebagai berikut :

1. Menurut Pitirim Sorokin, Sosiologi adalah ilmu yang mempelajari hubungan dan pengaruh timbal balik antara aneka macam gejala sosial (misalnya gejala ekonomi, gejala keluarga, dan gejala moral) dengan gejala non-sosial. Sosiologi juga dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari ciri-ciri umum semua jenis gejala-gejala sosial lain.
2. Menurut Roucek dan Warren, Sosiologi adalah ilmu yang mempelajari hubungan antara manusia dalam kelompok-kelompok.
3. OgburnNimkopf

Sosiologi menurut Von Dorn dan C.J. Lammers adalah ilmu pengetahuan tentang struktur-struktur dan proses-proses kemasyarakatan yang bersifat stabil.

Selo SumardjanSoelaeman Soemardi

Menurut Soejono Sukamto Sosiologi adalah ilmu yang memusatkan perhatian pada segi-segi kemasyarakatan yang bersifat umum dan berusaha untuk mendapatkan pola-pola umum kehidupan masyarakat.

Menurut Allan Jhonson Sosiologi adalah ilmu yang mempelajari kehidupan dan perilaku, terutama dalam kaitannya dengan suatu sistem sosial dan bagaimana sistem tersebut mempengaruhi orang dan bagaimana pula orang yang terlibat didalamnya mempengaruhi sistem tersebut.

Dari berbagai definisi diatas, maka dapat disimpulkan bahwa s adalah ilmu yang membicarakan apa yang sedang terjadi saat ini, khususnya pola-pola hubungan dalam masyarakat serta berusaha mencari pengertian-pengertian umum, rasional, empiris serta bersifat umum

Sosiologi muncul sejak ratusan, bahkan ribuan tahun yang lalu. Namun sosiologi sebagai ilmu yang mempelajari masyarakat baru lahir kemudian di Eropa. Sejak awal masehi hingga abad 19, Eropa dapat dikatakan menjadi pusat tumbuhnya peradaban dunia, para ilmuwan ketika itu mulai menyadari perlunya secara khusus mempelajari kondisi dan perubahan sosial. Para ilmuwan itu kemudian berupaya membangun suatu teori sosial berdasarkan ciri-ciri hakiki masyarakat pada tiap tahap peradaban manusia. Tiga tahapan itu adalah :

1. Tahap teologis; adalah tingkat pemikiran manusia bahwa semua benda di dunia mempunyai jiwa dan itu disebabkan oleh suatu kekuatan yang berada di atas manusia.

Tahap metafisis; pada tahap ini manusia menganggap bahwa didalam setiap gejala terdapat kekuatan-kekuatan atau inti tertentu yang pada akhirnya akan dapat diungkapkan. Oleh karena adanya kepercayaan bahwa setiap cita-cita terkait pada suatu realitas tertentu dan tidak ada usaha untuk menemukan hukum-hukum alam yang seragam.

Tahap positif; adalah tahap dimana manusia mulai berpikir secara ilmiah (Korotayev dalam Luth dan Fernandez, 1989).

1. Pengertian Masyarakat

Secara etimologi istilah masyarakat berasal dari kata *society* dari bahasa latin *societas*, yang berarti hubungan persahabatan dengan yang lain. *Societas* diturunkan dari kata *socius* yang berarti teman, sehingga arti *society* berhubungan erat dengan kata sosial. Secara implisit, kata *society* mengandung makna bahwa setiap anggotanya mempunyai perhatian. Setiap anggota *society* terbentuk dari kumpulan komunitas manusia yang menempati satu wilayah tertentu dan membutuhkan keamanan dan kesejahteraan secara bersama sehingga dinamakan masyarakat.

Definisi yang lebih terinci mengenai masyarakat menurut para pakar sosiologi maupun antropolog adalah sebagai berikut :

- a. Menurut Sidi Gazalba (dalam <http://www.dikmenum.go.id>) masyarakat dari segi istilah mengutamakan dua perkara. Pertama, interaksi manusia dengan manusia, hidup berkelompok dan dalam masyarakat yang teratur. Kedua, pemelihara interaksi yang teratur dalam kelompok. Masyarakat merupakan pergaulan hidup, pengaulan antara manusia dengan kelompok. Institut masyarakat bertanggungjawab mempertahankan hubungan yang teratur antara individu dengan individu.dalam sekelompok orang yang membentuk sebuah sistem semi tertutup (atau semi terbuka), dimana sebagian besar interaksi adalah antara individu-individu yang berada dalam kelompok tersebut. Lebih abstraknya, sebuah masyarakat adalah suatu jaringan hubungan-hubungan antar entitas-entitas. Masyarakat adalah sebuah komunitas yang *interdependen* (saling tergantung satu sama lain). Umumnya, istilah masyarakat digunakan untuk mengacu sekelompok orang yang hidup bersama dalam satu komunitas yang teratur.
- b. Menurut Gillin dan JP Gilin (dalam Prihantoro, Makalah tentang Masyarakat, Universitas Gunadarma Jakarta, 2006) masyarakat adalah sekelompok orang yang satu sama lain merasa terikat oleh

kebiasaan tertentu, tradisi, perasaan, dan perilaku yang sama.

- c. Menurut Koentjaraningrat (dalam Prihantoro, Makalah Tentang Masyarakat, Universitas Gunadarma Jakarta, 2006) masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi sesuai dengan adat istiadat tertentu yang sifatnya berkesinambungan, dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama.

Lebih lanjut Koentjaraningrat, menyatakan bahwa masyarakat memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Merupakan kesatuan hidup bersama yang saling berinteraksi dan berkesinambungan.

Memiliki kebiasaan-kebiasaan, adat istiadat, norma, hukum, serta aturan yang mengatur semua pola tingkah laku warga dan dipatuhi oleh seluruh anggotanya.

- d. Menurut Syaikh Taqyuddin An-Nabhani dalam situs wikipedia.com, sekelompok manusia dapat dikatakan sebagai sebuah masyarakat apabila memiliki pemikiran, perasaan, serta sistem atau aturan yang sama. Dengan kesamaan-kesamaan tersebut, manusia kemudian berinteraksi sesama mereka berdasarkan kemaslahatan.

Tapah (dalam Prihantoro, Makalah Tentang Masyarakat, Universitas Gunadarma Jakarta, 2006) memberikan definisi masyarakat dalam sudut pandang ideologi.

Dalam definisi ideologi Sosialisme, Tapah (2006) menyatakan masyarakat adalah kumpulan yang terdiri dari berbagai unsur, seperti tanah, alat produksi, alam dan manusia. Semua ini merupakan satu kesatuan yaitu materi. Ideologi sosialisme berpendapat, tatkala alam dan segala sesuatu yang ada didalamnya berkembang, maka berubahlah masyarakat. Sebagai contoh, cara hidup masyarakat ketika tidak menggunakan telepon genggam berbeda dengan cara hidup masyarakat selepas menggunakan telepon genggam. Penemuan telepon genggam akan mengubah masyarakat. Dalam ideologi kapitalisme masyarakat didefinisikan sebagai individu-individu yang tinggal bersama-sama. Apabila urusan individu-individu ini teratur, maka dengan sendirinya urusan masyarakat akan teratur pula. Titik perhatikannya ialah individu. Sedangkan menurut ideologi Islam, Tapah (2006) mendefinisikan masyarakat sebagai satu kesatuan yang padu dari pemikiran, perasaan dan peraturan yang sama-sama dipergunakan. Sedangkan dasarnya ialah Aqidah yang melahirkan ketiga item tersebut. Sebagai contoh setiap muslim mempunyai pemikiran bahwa babi itu haram. Dari segi perasaannya juga mereka sentiasa merasa jijik terhadap babi. Sedangkan peraturan yang mereka pegang, babi itu haram dimakan, haram pula menyentuhnya seperti yang ditetapkan oleh Al Quran dan As Sunnah.

2. Bentuk-bentuk Masyarakat

Masyarakat sering diorganisasikan berdasarkan cara utamanya dalam bermata pencaharian. Pakar ilmu sosial mengidentifikasi bentuk-bentuk masyarakat sebagai masyarakat pemburu, masyarakat *pastoral nomadis*, masyarakat bercocoktanam, dan masyarakat agrikultural intensif, yang juga disebut masyarakat peradaban. Sebagian pakar menganggap masyarakat industri dan pasca-industri sebagai kelompok masyarakat yang terpisah dari masyarakat agrikultural tradisional.

Prihantono dalam Makalahnya berjudul Masyarakat (2006) membagi bentuk-bentuk masyarakat menjadi

tujuh (7) bentuk, yaitu :

- a. Komuniti yaitu kesatuan hidup manusia yang menetap pada satu tempat tertentu dan sifatnya sementara waktu. Contohnya masyarakat terminal, bandara, pelabuhan dan lainnya.
- b. Komunitas adalah kesatuan hidup manusia yang menempati satu wilayah yang nyata, dan berinteraksi secara kontinu sesuai dengan sistem adat istiadat dan terikat oleh suatu rasa identitas bersama. Contohnya masyarakat Jawa, Madura, Dayak, Betawi dan lainnya.
- c. Golongan sosial merupakan satu kesatuan manusia yang memiliki ciri-ciri seperti identitas sosial, sistem norma atau adat istiadat yang kuat. Contohnya golongan Pemuda, FBR, *Jong Java* dan lainnya. Golongan sosial bisa juga terbentuk oleh persamaan profesi, misalnya golongan pegawai negeri, golongan petani, golongan pedagang dan lainnya.
- d. Kategori sosial adalah pengelompokan anggota-anggota masyarakat, baik yang terbentuk dengan sendirinya secara alamiah, maupun yang sengaja dibentuk oleh aturan-aturan tertentu dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Contohnya kelompok bermain anak-anak, Karang taruna kelompok orang dewasa dan lainnya.
- e. Pelapisan sosial atau kelas sosial adalah pengelompokan anggota-anggota masyarakat berdasarkan status sosial, baik itu kekayaan dan pekerjaan.
- f. Kelompok sosial atau organisasi sosial

CH Cooley (Sosiolog dari AS) membagi kelompok sosial menjadi dua kelompok yaitu, pertama primer, yaitu pengelompokan anggota-anggota masyarakat yang terorganisir secara adat, baik berdasarkan ikatan kedaerahan maupun hubungan darah. Kedua, kelompok sekunder, yaitu pengelompokan anggota masyarakat yang terorganisir secara otomatis untuk tujuan tertentu

g. Masyarakat Majemuk

Masyarakat Indonesia merupakan sebuah masyarakat yang majemuk atau plural, karena terdiri dari berbagai macam suku bangsa yang tersebar. Hal ini menimbulkan segmentasi ke dalam bentuk kelompok yang sub kebudayaannya. Ciri masyarakat majemuk adalah :

- 1) Memiliki struktur sosial yang berbeda, misalnya struktur sosial masyarakat di Pulau Sumatera dengan masyarakat di Pulau Jawa berbeda.

Mengembangkan konsensus/ kesepakatan bersama diantara para anggotanya.

Secara relatif sering mengalami konflik antar kelompok.

3. Hubungan Masyarakat dan Negara

Gejolak politik nasional dekade 1950-an ditandai dengan munculnya beberapa pemberontakan daerah yang menuntut kemerdekaan. Di antaranya di Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Aceh. Beberapa pemberontakan kecil juga terjadi di Jawa Barat yang bermaksud mendirikan negara Islam, di Kalimantan Barat di awal 1960-an, serta yang terkait dengan etnik Tionghoa di awal tahun 1992 dan 1998.

Kendatipun tidak terlalu terkait dengan persoalan di atas, yakni masalah hubungan antara negara-masyarakat (daerah), perdebatan mengenai dasar negara juga memicu munculnya pemberontakan di daerah. Ketika PPKI menetapkan Pancasila sebagai dasar negara bagi Republik Indonesia yang akan diproklamkan pada tahun 1945, sejak itu pula muncul gerakan-gerakan penolakan. Pemberontakan Darul Islam adalah salah satu buktinya di awal

kemerdekaan.

Sejak awal tahun 1950-an pertentangan antara para nasionalis di bawah Soekarno yang secara tegas mendukung Pancasila dengan Masyumi yang mendukung Islam sebagai dasar negara semakin tajam. Pertentangan antara nasionalis yang menjadi aktor dominan di pemerintahan pusat ini dengan Masyumi dengan cepat menjadi persetujuan antara pusat (Jawa) dan daerah (luar Jawa) sesuai dengan peta geografis basis sosial mereka (Praktikno, 2007).

Pelajaran awal paling berharga dalam kaitannya dengan relasi antara negara dan **masyarakat**, pemberontakan di daerah-daerah sepanjang dekade 1950-an dan juga teriakan-teriakan di daerah sudah mencerminkan gambaran tersebut. Karena itu, relasi negara dan **masyarakat** atau hubungan pusat dan daerah mencakup isu-isu sangat luas. Ia bisa terkait dengan isu nasionalisme, isu demokrasi nasional, isu demokrasi lokal, dan terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan **masyarakat**. Bahkan dalam tataran praksis, pendefinisian pusat seringkali dijabarkan secara kontekstual yang mencerminkan hubungan kekuasaan yang timpang. Pusat, digambarkan sebagai pemonopolian kekuasaan negara dan pasar, sementara daerah digunakan untuk menggambarkan komunitas yang tertindas.

Pusat dijabarkan tidak semata-mata sebagai pemerintah pusat, tetapi dengan Jakarta, dan bahkan Jawa, yang dianggap sebagai kelompok sosial dan ekonomi yang mampu memanfaatkan kekuasaan negara di tingkat nasional. Sementara itu, daerah semata-mata bukanlah menggambarkan pemerintah daerah akan tetapi juga sebagai **masyarakat** dan wilayah di luar Jakarta dan bahkan luar Jawa.

Dasar hubungan antara negara dan **masyarakat** terletak dalam konsepsi tentang **masyarakat** (sipil) merupakan interaksi antara dua kepentingan (interest) yakni, negara dan **masyarakat** (sipil). Karena itulah dalam hubungan ini tujuan yang hendak dicapai oleh **masyarakat** (sipil) terutama adalah agar negara dan **masyarakat** memiliki posisi tawar (kekuatan) sama dengan negara.

Jadi, dalam hubungan ini tidak diinginkan adanya negara yang menguasai dan mendikte kehendaknya pada **masyarakat**. Maka untuk itu, harus ada ruang khusus untuk **masyarakat** yang sama sekali tidak boleh diintervensi oleh negara. Atau dalam istilah yang dikemukakan oleh Jürgen Habermass perlu adanya ruang publik dan wacana publik. Ruang publik misalnya tersedianya lembaga perwakilan rakyat pada tataran **politik**, media massa, dan forum-forum komunikasi. Sedangkan dalam wacana publik, merujuk kepada kebebasan yang memperbincangkan semua yang menyangkut kepentingan bersama sebagai bangsa. Dalam konteks ini setidaknya-tidaknya ada empat pandangan pokok yang masing-masing mengaitkannya dengan **masyarakat** (sipil) dengan realitas **politik** negara, yaitu :

Pertama, hubungan antara negara dan **masyarakat** (sipil) yang melihat sebagai dua entitas yang berbeda dan terpisah dan saling berhadap-hadapan. Dalam hal ini konsepsi George William Hegel mengenai **masyarakat** (sipil) dianggap sebagai entitas yang inferior. Perspektif ini digugat oleh para penganut aliran pemikiran **politik** lainnya yakni mereka yang lebih menekankan pentingnya otonomi **masyarakat**. Otonomi **masyarakat** (sipil) dalam upaya membebaskan diri dari pengaruh negara. Namun dengan demikian kedua perspektif itu sama-sama menekankan dalam rangka memahami hubungan antara negara dan **masyarakat** (sipil) yakni dengan memisahkannya. Perbedaan tersebut tercermin di dalam "pendekatan negara dan **masyarakat** (sipil)". Di dalam praktiknya, dari perspektif yang pertama ini, melahirkan negara kuat (*strong state*) yang menjauhkan **politik** dari prinsip-prinsip demokrasi. Sedang dalam perspektif yang kedua, memberikan kesempatan yang lebih besar bagi pertumbuhan pluralisasi **politik**. Pendek kata perspektif yang pertama lebih menekankan pada superioritas negara pada saat berhadapan dengan **masyarakat** (sipil). Sedangkan dalam perspektif yang kedua, lebih menekankan

kemandirian **masyarakat** sipil dalam rangka mempertahankan eksistensinya dari intervensi negara. Kedua, perspektif ini memandang keberadaan **masyarakat** (sipil) dan **masyarakat politik** (negara) sebagai dua entitas yang tidak terpisah. Keduanya yang menggambarkan keadaan **politik**, di mana **masyarakat** (sipil) dan negara telah memasuki dan mencapai suatu tatanan demokrasi. Interaksi antara negara dan **masyarakat** (sipil) dipersatukan oleh suatu sistem hukum yang berwatak demokratis yang tidak ada pembatasan, dan pengekangan **politik** yang diberlakukan negara secara semena-semena terhadap ruang tumbuh dan berkembangnya **masyarakat** orientasi gerakan **masyarakat** (sipil) pun tidak berada dalam kondisi dan situasi konfrontatif dengan negara. Maka dengan demikian, perspektif ini sedikit banyak memiliki relevansi dengan realitas **politik** negara yang demokratis. Ketiga, perspektif yang memandang hubungan antara negara-**masyarakat** (sipil) bukan sebagai entitas yang berhadapan secara **politik** terdapat kekuatan-kekuatan **politik** pro-demokrasi dan para pendukung totaliterisme atau otoriterisme, baik dalam entitas **masyarakat** (sipil) maupun dalam negara. Kekuatan-kekuatan dalam domain negara dan domain **masyarakat** (sipil) dapat bekerja sama dalam mewujudkan demokrasi ataupun sebaliknya dapat menghambat demokrasi. Perspektif ini juga dapat dipergunakan untuk menjelaskan realitas **politik** negara-negara berkembang, pendekatan kultural yang lebih memerhatikan perilaku individu aktor dan kelompok **masyarakat** dalam **politik** tingkat negara maupun dalam tingkat **masyarakat** (sipil), serta pendekatan struktural yang memerhatikan struktur dan peran kelas-kelas adalah dua pendekatan yang bisa dipergunakan sebagai pisau analisis. Bagi pendekatan struktural yang melihat aspek kelembagaan serta orientasi kepada kepentingan negara dan **masyarakat** (sipil) sebagai dua domain yang berbeda-beda. Keempat, perspektif yang memisahkan domain negara dan domain **masyarakat** (sipil). **Masyarakat politik** (*political society*). Dalam hubungan ini negara tidak identik dengan **masyarakat** (sipil) maupun dengan **masyarakat politik**. **Masyarakat politik** itu adalah, organisasi-organisasi **politik**, partai atau parlemen. Sedangkan **masyarakat ekonomi** adalah perusahaan, korporasi bisnis, atau organisasi yang bergelut dengan produksi. Kedua kelompok ini akan secara langsung berhubungan dengan kekuasaan negara dan produksi sumber-sumber ekonomi. Dalam hubungan ini negara tidak identik, baik dengan **masyarakat politik** maupun **masyarakat** (sipil). **Masyarakat ekonomi** juga tidak identik dengan **masyarakat politik**. Empat domain tersebut merupakan entitas yang berbeda dan berdiri sendiri secara terpisah. Perspektif ini merupakan kerangka konseptual analitis yang lebih luas ketimbang tiga perspektif terdahulu (Culla dalam Sitepu, 2008).

D. Hubungan Masyarakat

1. Pengertian Humas

Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, suatu organisasi memerlukan jalinan hubungan yang baik dan serasi dengan organisasi lain ataupun dengan masyarakat, serta dengan orang-orang yang ada dalam organisasi yang bersangkutan. Hubungan tersebut sering disebut dengan *Public Relations* atau Hubungan Masyarakat.

Secara sederhana Hubungan Masyarakat dapat diartikan sebagai hubungan antara manusia atau hubungan kemanusiaan yang memandang manusia bukan sekedar sebagai makhluk biologis semata, tetapi lebih mengacu pada aspek psikologis seperti sifat, watak, sikap, tingkah laku dan sebagainya.

Ada beberapa definisi hubungan masyarakat yang diberikan oleh para pakar humas. Westra menyatakan Hubungan Masyarakat merupakan aktivitas penyatupaduan orang kedalam situasi kerja yang dapat memberikan motivasi kepada mereka agar bekerja secara produktif serta memperoleh kepuasan ekonomis maupun kejiwaan (Westra, 1980:1).

Siagian (1990:7) memberikan pengertian sebagai berikut :

“ *Human Relations* adalah keseluruhan rangkaian hubungan, baik yang bersifat formal antara atasan dengan bawahan, atasan dengan atasan serta bawahan dengan bawahan yang lain dibina dan dipelihara sedemikian rupa sehingga tercipta suatu teamwork dan suasana kerja yang intim dan harmonis dalam rangka pencapaian tujuan “.

Adapun pengertian lain hubungan masyarakat yang lain dapat dilihat dari dua pengertian, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit sebagai berikut:

Hubungan Masyarakat dalam arti luas adalah interaksi antara seseorang dengan orang lain atau dengan orang-orang lain dalam segala bidang kehidupan untuk memperoleh kepuasan. Sedangkan *human relations* dalam arti sempit adalah juga merupakan interaksi antar seseorang dengan orang lain akan tetapi interaksi tersebut hanya dilakukan dalam organisasi kerja dengan tujuan untuk bekerja lebih bersemangat agar hati puas dan senang (Effendy, 1988:4).

The International Public Relations Association (IPRA) merumuskan sebagai berikut :

Hubungan Masyarakat adalah fungsi manajemen dari sikap budi yang berencana dan bersinambung, yang dengan itu organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga yang bersifat umum dan pribadi berupaya membina pengertian, simpati dan dukungan dari mereka yang ada kaitannya atau yang mungkin ada hubungannya dengan jalan menilai pendapat umum di antara mereka, untuk mengorelasikan sedapat mungkin kebijaksanaan dan tata cara mereka, yang dengan informasi yang berencana dan tersebar luas, mencapai kerjasama yang lebih produktif dan pemenuhan kepentingan bersama yang lebih efisien” (Onong Uchjana Effendi, 1992:21).

Dari definisi diatas maka dapat dirumuskan bahwa Hubungan Masyarakat pada hakekatnya adalah suatu proses komunikasi antara suatu organisasi dengan publiknya dalam rangka mendukung fungsi manajemen dengan menciptakan hubungan yang harmonis diantara sesama anggota organisasi maupun dengan pihak luar, agar memperoleh pengertian dan dukungan melalui cara-cara tertentu.

2. Tujuan Humas

Banyak para sarjana mengungkapkan tujuan Humas. Menurut Steinberg (2006:19) tujuan Humas adalah untuk menciptakan publik yang *favourabel* tentang kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh organisasi yang bersangkutan. Empat orang ahli yaitu : Di Marck Marshall, Edward, Glagys Odgen Dimcek dan lowis W. Koe Nig dalam *Publik Administration* sebagaimana yang di kutip Djanadi (2006:19) merumuskan tujuan Humas sebagai berikut:

- b. Secara positif, yaitu berusaha mendapatkan dan berusaha untuk mendapatkan dan menambah penilaian yang baik untuk suatu organisasi atau badan.

Secara definitif, yaitu berusaha untuk membela diri terhadap masyarakat yang bernada negatif bilamana diserang dan serangan itu kurang wajar

Tujuan Hubungan Masyarakat secara lebih rinci diungkapkan oleh Wursanto (1994:170) yang

mengemukakan bahwa tujuan utama dilaksanakannya hubungan masyarakat dalam suatu organisasi adalah sebagai berikut :

- b. Mendapatkan kepuasan hati para karyawan

Mendapatkan semangat kerja yang tinggi

- c. Mendapatkan kerjasama yang tinggi antar pegawai

- d. Mendapatkan moral yang tinggi

Mendapatkan disiplin yang tinggi

Mendapatkan produksi yang tinggi

Mendapatkan loyalitas yang tinggi

Sedangkan fungsi Hubungan Masyarakat yang juga sangat penting dan harus dijalankan dalam organisasi maupun instansi pemerintahan karena dengan adanya hubungan masyarakat maka :

- a. Pemimpin dapat membantu memecahkan persoalan yang dihadapi oleh para pegawai

Rintangan-rintangan dalam komunikasi dapat dihindarkan

- b. Salah pengertian dapat dihindarkan

- c. Dapat mengembangkan secara konstruktif sifat dan tabiat manusia

- d. Akan diperoleh kesan hati para pegawai, moral, loyalitas, disiplin, dan produktifitas tinggi

(Wursanto, 1994:171).

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan Humas adalah menciptakan kehidupan yang harmonis dari sebuah organisasi dengan mengusahakan pengertian umum, kepercayaan umum dan kerjasama umum.

3. Peran Humas

Menurut Dozier dan Broom (Ruslan, 2005:20) peran Humas dalam suatu organisasi dapat dibagi dalam empat kategori yaitu:

- a. Penasehat Ahli (*Expert Presciber*)

Dalam hal ini Humas berperan sebagai pihak yang memberikan masukan-masukan pada pimpinan dalam mengambil suatu keputusan, sehingga keputusan yang diambil dirasakan tepat.

- b. Fasilitator Komunikasi (*Communication Fasilitator*)

Dalam hal ini, Humas bertindak sebagai komunikator atau mediator untuk membantu pihak manajemen untuk mendengarkan apa yang diinginkan dan diharapkan oleh masyarakat.

- c. Fasilitator Proses Pemecahan Masalah

Peran Humas dalam poses pemecahan masalah merupakan bagian dari tim manajemen. Hal ini dimaksudkan untuk membantu pimpinan organisasi dalam mengatasi persoalan yang sedang di hadapi oleh organisasi.

- d. Teknis Komunikasi (*Communication Technician*)

Peran humas merupakan peran yang paling mutlak, karena peran humas merupakan mediataor antara pemerintah dan masyarakat, sehingga humas dituntut untuk dapat menjalani komunikasi yang harmonis dengan masyarakat.

4. Fungsi Humas

Berdasarkan ciri khas kegiatan Humas tersebut menurut pakar humas internasional, Cultip & Center and Canfield (dalam Ruslan, 2005:19) fungsi Humas dapat diartikan sebagai berikut :

- a. Menunjang aktifitas utama manajemen dalam mencapai tujuan bersama (fungsi yang melekat pada manajemen atau organisasi).

Membina hubungan yang harmonis antara organisasi atau badan dengan publiknya.

Mengidentifikasi segala sesuatu yang berkaitan dengan opini, persepsi dan tanggapan masyarakat terhadap badan atau organisasi yang diwakilinya, atau sebaliknya.

Melayani kegiatan publiknya dan memberikan saran kepada pimpinan manajemen demi tujuan dan manfaat bersama.

- b. Meciptakan komunikasi dua arah timbal balik (*two ways traffic communication*).

Sedangkan menurut Rachmadi (1992:22) Humas mempunyai fungsi timbal balik, keluar dan kedalam, yaitu :

Fungsi ke luar Humas mengusahakan tumbuhnya sikap dan gambaran (*image*) masyarakat yang positif terhadap segala tindakan dan kebijaksanaan organisasi atau lembaga.

Ke dalam Humas berusaha mengenali dan mengidentifikasi hal-hal yang dapat menimbulkan sikap dan gambaran yang negatif (kurang menguntungkan) dalam masyarakat sebelum sesuatu tindakan atau kebijaksanaan itu dijalankan.

Namun yang menjadi fungsi pokoknya adalah mengatur lalu lintas, sirkulasi informasi internal dan eksternal, dengan memberikan informasi serta penjelasan seluas mungkin kepada publik (masyarakat) mengenai kebijaksanaan, program serta tindakan-tindakan dari lembaga atau organisasinya, agar dapat dipahami sehingga memperoleh *public support* dan *public acceptance*.

5. Tugas Humas

Untuk dapat melaksanakan tugasnya secara sempurna, adalah wajar kalau humas ditempatkan dalam kedudukan sebagai bagian dari mekanisme pengambilan keputusan, dan karena itu bagian humas juga harus dekat dengan pejabat pengambil keputusan.

Adapun tugas Humas sehari-hari adalah :

- a. Menyelenggarakan dan bertanggung jawab atas penyampaian informasi / pesan secara lisan, tertulis dan melalui gambar (visual) kepada publik sehingga publik mempunyai pengertian yang benar tentang hal perusahaan atau lembaga, segenap tujuan serta kegiatan yang dilakukan.

Memonitor, merekam, mengevaluasi tanggapan serta pendapat umum atau masyarakat.

Mempelajari dan melakukan analisis reaksi publik terhadap kebijakan masyarakat atau lembaga maupun segala macam pendapat publik.

- b. Menyelenggarakan hubungan yang baik dengan masyarakat dan media massa untuk memperoleh *public favour*, *public opinion*, dan perubahan sikap (Rachmadi, 1992:23).

6. Ruang Lingkup Humas

Menurut Ruslan (2005:23) ruang lingkup tugas Humas dalam sebuah organisasi atau lembaga meliputi :

(a) Membina hubungan ke dalam (*Public Internal*)

Yang dimaksud *public internal* adalah publik yang menjadi bagian dari unit/badan/perusahaan atau organisasi itu sendiri. Seorang Humas harus mampu mengidentifikasi atau mengenali hal-hal yang menimbulkan gambaran negatif di dalam masyarakat, sebelum kebijaksanaan itu di jalankan oleh organisasi.

(b) Membina hubungan ke luar (*Public External*)

Yang dimaksud *public external* adalah publik umum (masyarakat). Mengusahakan tumbuhnya sikap dan gambaran atau citra (*images*) publik yang positif terhadap lembaga yang diwakilinya.

Menurut Abdurachman (2001:34) untuk membina hubungan ke dalam (*Public Internal*), dapat diwujudkan bila pimpinan memperhatikan kepentingan-kepentingan para pegawai, baik ditinjau dari segi ekonomi, sosial, maupun psikologis. Dalam kaitannya dengan hal ini seorang pemimpin harus menjalin komunikasi yang bersifat dua arah (*two way communications*) dengan bawahannya, karena merupakan *feedback* yang berdasarkan pada “*good human relations*” sesuai dengan prinsip Humas.

Untuk membina hubungan ke luar (*public external*) pegawai Humas harus dapat mengadakan komunikasi yang efektif yang sifatnya informatif dan persuasif, yang ditujukan kepada publik di luar badan atau organisasi tersebut. Perhatian yang besar terhadap kepentingan publik dan bertindak sesuai dengan kepentingan mereka akan membangkitkan simpati dan kepercayaan publik kepada badan atau organisasi tersebut.

7. Prinsip-prinsip Humas

Hubungan Masyarakat dikatakan memiliki prinsip umum yang dapat digunakan di semua negara. Hanya saja, ketika melaksanakan prinsip tersebut, para praktisi Humas harus memiliki aplikasi yang lebih spesifik berdasarkan wilayah di mana mereka melaksanakan suatu program. Itulah sebabnya mengutip pernyataan Dubois “*Think Globally, Act Locally*” (Dalam Sani, dkk.2007:6) menjadi sangat relevan. Praktisi Humas harus memiliki kemampuan untuk bergerak secara global pada level lokal, karena dengan ruang lingkup yang sempit pun tingkat kesulitannya tetap sama. Dengan begitu maka standar kerja akan beragam, terlokalisasi, dan program dibangun secara khusus untuk negara yang berbeda dan bahkan untuk daerah yang berbeda didalam suatu negara.

Prinsip umum humas sangat berkaitan dengan fungsi humas itu sendiri, yaitu mengelola dan menelaah manajemen isu yang berkaitan atau bahkan disebabkan oleh kebijakan yang ada. Menurut Grunig (dalam Sani, dkk. 2007:4), ada empat prinsip umum Humas yang terkait dengan manajemen isu, yaitu :

a) Prinsip Hubungan Baik

Prinsip ini umumnya dilaksanakan sebelum terjadi krisis. Dengan adanya hubungan baik, komunikasi krisis dapat dihindarkan dan walaupun terjadi komunikasi dalam keadaan krisis maka akan lebih mudah dicarikan jalan keluar.

b) Prinsip Akuntabilitas

Apabila komunikasi krisis telah terjadi, maka perusahaan tetap harus mengganti kerugian yang diderita masyarakat sekalipun hal tersebut bukanlah kesalahan perusahaan. Hal tersebut berkaitan dengan prinsip akuntabilitas bahwa perusahaan tetap bertanggung jawab atas apa yang terjadi pada masyarakat tertentu, berkaitan dengan hal tertentu, demi menjaga nama baik dan kredibilitas perusahaan.

c) Prinsip Pengungkapan

Berdasar prinsip ini, perusahaan melalui humas harus terbuka kepada masyarakat. Perusahaan harus menjelaskan yang terjadi apa adanya, tanpa ada yang ditutup-tutupi, demi untuk menghormati hak publik terhadap kebenaran. Karena itulah apabila terjadi suatu masalah yang pada akhirnya akan melibatkan masyarakat (misalnya kasus pencemaran), perusahaan tidak boleh menutup-nutupi keadaan yang sebenarnya karena masyarakat (yang menjadi bagian dari kehidupan sosial perusahaan) berhak mengetahui kebenaran.

d) Prinsip Asimetris (komunikasi berimbang)

Perusahaan melihat kepentingan publik sama pentingnya dengan kepentingan perusahaan. Karena itu perlu diadakan dialog terbuka yang berimbang di mana kepentingan perusahaan dan kepentingan publik dilihat sama penting, tak ada yang lebih baik dari yang lain

Staf humas harus menerapkan keempat prinsip dasar fungsi hubungan masyarakat dan mampu secara objektif menanggapi pendapat dan sikap publik. Dengan demikian ia dapat memberi masukan pada pimpinan untuk menciptakan lingkungan usaha atau pemerintahan yang saling menguntungkan dan berkelanjutan serta mampu bersaing.

Dalam pelaksanaan tugasnya sehari-hari, tiap staf humas harus mempelajari setiap langkah dan sasaran. Memantau keadaannya sejauh mana langkah dan sasaran itu akan mempengaruhi lingkungan. Model-model komunikasi dalam menerapkan prinsip-prinsip humas di lapangan, menjadi sangat penting untuk dikuasai oleh staf humas.

Menurut Grunig (dalam Sani, dkk. 2007:5), model-model komunikasi dalam menerapkan prinsip-prinsip umum humas dikategorikan menjadi empat model komunikasi, yaitu :

a. Publisitas/ Propaganda

Model komunikasi satu arah ini bersifat propaganda dan manipulatif. Tidak terlalu memedulikan kebenaran asal kepentingan kelompoknya terpenuhi.

b. Informasi Publik

Masih model komunikasi satu arah. Model ini mulai menghormati hak masyarakat atas kebenaran. Hanya saja perusahaan/pemerintah tetap akan memilihkan fakta mana yang boleh dan belum boleh diberikan kepada masyarakat.

c. Asimetris Dua arah

Meski dikatakan bersifat dua arah, model komunikasi yang satu ini belum dapat menjadi model komunikasi yang efektif. Hal ini dikarenakan model komunikasi asimetris tidak berimbang. Perusahaan/pemerintah tetap mempercayai bahwa kebenaran terletak pada perusahaan dan kesalahan adalah milik publik. Dialog yang diadakan sangat didominasi oleh kepentingan perusahaan/pemerintah. Apabila harus ada yang berubah, maka itu adalah publik. Maka dari itu, dialog yang diadakan sangat kurang berguna karena tetap saja yang sesungguhnya terjadi adalah komunikasi satu arah.

d. Simetris Dua Arah

Model komunikasi yang satu ini dianggap paling efektif. Juga dianggap satu-satunya model yang etis sekaligus memiliki tanggung jawab sosial. Model ini membangun saling pengertian antara perusahaan/pemerintah dan publik. Kepentingan perusahaan / pemerintah dan kepentingan publik dilihat sama besarnya dan tak ada yang lebih penting dari yang lain. Publik dan perusahaan/pemerintah harus terus

berubah mencari bentuk yang paling pas demi kepentingan keduanya.

8. Humas Dalam Pemerintahan

Secara fungsional Humas melekat pada tugas-tugas manajer pemerintahan, yakni membantu pucuk pimpinan mengendalikan usaha-usaha adaptasi organisasi-organisasi pemerintahan terhadap tuntutan publik yang semakin berkembang agar tetap hidup tumbuh berkembang mengemban misi menuju masa depan.

Peran Humas dalam organisasi pemerintahan mengarah selaku motor penggerak pembaharuan terus menerus tiada henti agar tetap terjaga ketepatan dan kesesuaian irama hubungan dan layanan terhadap dinamika kebutuhan publik. Dengan dukungan teori dan tehnik-tehnik komunikasi yang telah jauh berkembang, Humas menghantar manajemen pemerintahan sebagai sosok yang tanggap, lembut penuh perhatian dan keramahan dalam menyelesaikan berbagai masalah yang berkembang di tengah-tengah publiknya. Pendeknya, Peran organisasi pemerintah dalam lingkungan publik yang senantiasa terus berubah, Humas menyuguhkan alternatif komunikasi efektif yang sinergik sebagai sarana pembiakan inovasi-inovasi menjawab tuntutan baru

a. Humas Sebagai Fungsi Manajemen Pemerintahan

Tegasnya Humas adalah fungsi manajemen karena berkepentingan membangun dan menjaga relasi yang memberikan manfaat timbal-balik antara organisasi pemerintahan dengan publiknya agar terjamin kelangsungan hidup pemerintahan secara berdaya-hasilguna. Di satu pihak, Humas mendorong organisasi pemerintahan melakukan adaptasi untuk merespon tuntutan perubahan dari publik yang melingkungi manajemen agar terjaga dukungan publik dalam menjalankan kebijaksanaan usahanya. Di pihak lain, melalui komunikasi yang efektif, Humas mendorong publik bersedia melakukan penyesuaian dan kerjasama tepat-guna dengan pemerintah dalam rangka terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri secara efektif-efisien. Karena itu, secara fungsional Humas melekat dalam tugas-tugas manajer pemerintahan mengendalikan organisasi publik sehari-hari agar tetap hidup tumbuh berkembang mengemban misi menuju masa depan yang selalu tidak dapat lepas dari usaha-usaha adaptasi terhadap tuntutan kebutuhan publik yang terus berkembang.

Peran Humas dalam organisasi pemerintahan mengarah selaku motor penggerak pembaharuan terus menerus tiada henti dengan pengembangbiakan inovasi agar tetap terjaga ketepatan dan kesesuaian dalam memberikan layanan kepada publik. Humas menghadirkan manajemen pemerintahan sebagai sosok yang pro-aktif, tanggap (responsif), lembut penuh perhatian dan keramahan dalam menyelesaikan berbagai

permasalahan yang muncul di tengah-tengah publiknya. Pendeknya, peran organisasi pemerintah di satu pihak, dan masyarakat publik di lain pihak dalam situasi yang selalu berubah, Humas terus mengembangkan kemampuannya mengembangkan komunikasi intensif dan efektif agar relasi keduanya dapat dipertahankan dalam menjawab tuntutan-tuntutan baru.

b. Peran Humas Dalam Pemerintahan

Bidang pemerintahan sangatlah bersentuhan dengan berbagai aspek kehidupan dalam masyarakat, dan pada kenyataannya setiap bidang pemerintahan sangatlah terikat dan tergantung pada peran Humas. Dalam artian yang sebenarnya tujuan demokrasi sendiri hampir sama dengan tujuan dari Humas. Tumpuan sukses pemerintahan demokratis terletak dalam menjaga hubungan yang responsif dengan warga negaranya yang didasarkan pada perasaan saling memahami dan adanya komunikasi dua arah yang berkelanjutan.

Tanpa adanya pengertian dan partisipasi aktif masyarakat, para pejabat terpilih yang mendapat mandat akan kehilangan kontak dengan kebutuhan dan kepentingan yang sesungguhnya dari masyarakatnya. Program-program yang nilainya milyaran rupiah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat saja tidak diperhitungkan rakyat, sementara masih tersimpan gelora suara kebutuhan yang lebih mendesak. Sehingga para politisi yang memiliki kepentingan tertentu akan terus menyerang kebijakan yang diambil. Kepentingan masyarakat yang sesungguhnya masih tertutup di bawah permukaan, yang kemudian tiba-tiba muncul dan lalu dikobarkan dengan retorika remeh untuk mengaburkan pemahaman atas permasalahan yang lebih mendasar.

Terus meningkatnya permasalahan dan tekanan masyarakat menjadi penggerak mesin pemerintahan. Pemerintahan yang dibentuk memang dimaksudkan untuk menyediakan layanan kepada masyarakat yang tidak dapat atau tidak menguntungkan disediakan oleh swasta, seperti polisi untuk keamanan dan ketertiban, pemadam kebakaran, tentara untuk pertahanan negara, sistem transportasi, sistem peradilan, perlindungan hutan alam, program-program sosial, museum nasional, dan sebagainya. Sekalipun program-program ini dikelola oleh pemerintahan yang resmi, akan tetapi juga merupakan respons untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang semula berasal dari rakyat. Karena kebutuhan masyarakat yang ruang lingkungannya terus berkembang dan semakin kompleks, berkembang pula fungsi pemerintahan dalam berbagai jenjangnya untuk memenuhi tuntutan tersebut.

Sejarah pembangunan di Indonesia memberi gambaran bahwa dalam waktu singkat, kehidupan sederhana masyarakat agraris kita di masa lalu, para warganya berkerjasama bahu-membahu membangun lingkungan desanya dengan proyek-proyek pembangunan di bidang pertanian yang dikenal dengan revolusi hijau telah membuahkan hasil meningkatnya produksi pangan yang spektakuler. Peningkatan produksi pangan dalam waktu yang relatif singkat telah mengantar kepada keadaan sawasembada pangan pada tahun 80-an. Pemerintah dewasa ini tidak lagi dipandang memiliki tugas menangani ketidakadilan dan pemerataan semata, akan tetapi harus mengurus segenap permasalahan masyarakat mulai dari tempat tidur sampai dengan ruang

angkasa.

Jumlah pegawai pemerintah pusat dan daerah terus berkembang pesat yang telah melampaui perkembangan penduduknya sendiri, diiringi pula dengan laju pertumbuhan anggaran pemerintah dalam berbagai sektor. Kenyataan ini tidak saja terjadi di negara-negara yang sedang berkembang, akan tetapi juga dialami oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat, yang telah menimbulkan banyak masalah komunikasi, seperti dikemukakan oleh jurnalis Jonathan Walter (1992:36) sebagai berikut:

Kepelikan yang terus mendalam adalah berkembangnya klasifikasi pekerjaan yang semakin rumit dalam pelayanan publik. Negara Bagian New York mempunyai 7.300 kategori pekerjaan yang berbeda-beda yang dikerjakan oleh 285.000 pegawai negara. Iowa mempunyai 1.254 jenis pekerjaan yang berbeda dengan 44.000 pegawainya, yang diantaranya terdapat 364 jabatan yang diduduki perorangan.. Sementara pelayanan di pemerintahan negara bagian Florida terdapat 23 macam jenis layanan administrasi yang sama sekali berbeda satu dengan yang lain (Walters dalam Public Relations Sektor Publik, Diklat Kuliah Universitas Brawijaya, 2005).

Dalam era desentralisasi dan otonomi daerah, kompleksitas Humas semakin nyata dalam pemerintahan daerah karena kedudukannya yang terdepan di hadapan masyarakat dalam pelayanan publik dan dalam kemudahan akses masyarakat terhadap pejabat yang dipilih dan diangkatnya. Lebih-lebih, dengan semakin berkembangnya pengaruh kelompok-kelompok aktifis LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) telah menambah beban tersendiri terhadap manajemen pemerintahan lokal.

Meskipun asosiasi lokal jarang langsung memulai inisiatif mengusulkan agenda pemerintah baru, mereka melakukan peranan sekunder penting dalam menciptakan suatu lingkungan pembuatan kebijakan yang dapat saja sangat menentang beberapa jenis usulan kebijakan dan tidak kepada yang lain. Mereka bergerak mengubah agenda, memaksa para penggagas untuk memperhitungkan arah kecenderungannya, dan memerankan peran vital dalam proses perencanaan baik pada tingkat lingkungan maupun pemerintah lokal (Berry, Portney dan Thomson, 1993 :113 dalam Public Relations Sektor Publik, Diklat Kuliah Universitas Brawijaya, 2005)

Meningkatnya keterlibatan publik pada tingkat pemerintahan pusat juga terjadi seperti demonstrasi mahasiswa terhadap kenaikan BBM (bahan bakar minyak), tarip dasar listrik dan telepon, demonstrasi kru televisi terhadap Undang-undang pers, demo karyawan-karyawan sejumlah badan usaha milik negara yang menentang kebijakan swastanisasi, yang semuanya terjadi pada tahun 2003.

Sejalan dengan perkembangan organisasi-organisasi pemerintahan, kegiatan-kegiatan humas pemerintah juga menunjukkan kecendrungan meningkat, sekalipun sangat kurang memadai. Pada umumnya kegiatan Humas pemerintah masih sebatas merupakan tanggapan politik dan administratif untuk mencapai berbagai tujuan organisasi, belum menjadi jembatan penghubung yang efektif antara pemerintah dengan masyarakatnya. Humas sebagai unsur pokok dari sistem administrasi pemerintahan, khususnya yang dirancang untuk menjembatani jurang pemisah antara birokrasi pemerintah dengan masyarakat, ditujukan untuk membangun pengertian dan kesepakatan bersama dalam menjalankan pemerintahan daerah yang demokratis.

Untuk keberhasilan komunikasi dalam pemerintahan, James L. Garnett menjelaskan pentingnya komunikasi

langsung dengan rakyat, sebagai berikut:

Apakah tugas pemerintahan yang sifatnya manajerial maupun teknis, pasti membutuhkan dukungan anggaran atau menganalisis kemajuan pendidikan (*educational progress*), atau bersifat rutin atau tidak, komunikasi yang efektif sangatlah penting untuk kekukuhan kinerja (*solid performance*). Sekalipun komunikasi tidaklah penting untuk keperluan itu sendiri, namun dengan perencanaan, penganggaran, evaluasi program, dan peralatan manajerial yang lain, komunikasi sangatlah penting karena mempengaruhi kendali rakyat atas pemerintah. Komunikasi mempengaruhi moral dan produktivitas, serta menelusup ke semua aspek pemerintahan. Karena keputusan dan tindakan pemerintah banyak mempengaruhi lebih banyak rakyat serta pengaruhnya yang lebih luas, maka komunikasi dalam pemerintahan cenderung lebih penting dan seringkali lebih sulit dibandingkan dengan komunikasi di sektor swasta (Garnett, 1992:14 dalam Public Relations Sektor Publik, Diklat Kuliah Universitas Brawijaya, 2005)

Tujuan spesifik dari Humas beraneka ragam dari agen ke agen, tetapi justifikasi dasar untuk Humas organisasi pemerintahan bersandar kepada dua premis yang fundamental yaitu :

- 2) Bahwa pemerintahan yang demokratis harus melaporkan segala bentuk aktivitasnya kepada masyarakat.

Administrasi pemerintahan yang efektif memerlukan partisipasi dan dukungan aktif dari masyarakatnya.

Secara keseluruhan, tujuan dari Humas pemerintahan, dengan tidak memandang tingkatan dimana pemerintahan itu berada, paling tidak memiliki tiga tujuan atau tiga fungsi, yaitu:

- 1) Memberikan informasi kepada masyarakat tentang aktivitas dari instansi pemerintahan.

Memastikan peran aktif masyarakat dalam program yang dibuat oleh pemerintahan, dan memastikan agar program tersebut dapat terlaksana, dan

Memelihara dukungan masyarakat dalam menetapkan dan mengimplementasikan suatu bentuk kebijakan dan program (Public Relations Sektor Publik, Diklat Kuliah Universitas Brawijaya, 2005)

c. Humas Dalam Politik dan Pemerintahan

Sepanjang ada pemimpin di dalam masyarakat, selalu terdapat hubungan yang suka atau tidak suka antara pemerintah dan dengan yang diperintah. Politisi terkadang menghabiskan banyak waktu dalam kariernya yang ditujukan untuk melayani masyarakat yang menjadi pengikutnya agar tidak terdepak dari gedung dewan ketika terjadi perubahan lingkungan politik atau perubahan kebijakan editorial surat kabar lokal. Bersamaan dengan hal tersebut, politisi yang laik kehilangan standar etik yang tinggi atau mungkin melakukan kesalahan melakukan kejahatan yang serius, dan kemudian kembali terpilih kembali memasuki gedung dewan. Keadaan yang mengarah pada konflik yang berkelanjutan ini merupakan suatu permasalahan tersendiri bagi figur atau organisasi politik tertentu. Pengalaman masyarakat Amerika Serikat sebagaimana dikemukakan Mary L. Walsh (1997:1) sebagai berikut:

Saat ini, masyarakat Amerika merasa marah kepada institusi-institusi dan tersingkirkan dari pemerintah dan pembuatan kebijakan publik. Tanda-tanda yang jelas dari hilangnya jalinan hubungan antara masyarakat dengan pemerintahnya adalah : sedikitnya warga masyarakat yang mengikuti pemilihan umum untuk semua tingkatan pemilihan, debat publik yang seringkali tidak sopan, mengabaikan kebenaran dan fakta, bersifat konfrontatif karena mentalitas “kami berhadapan dengan mereka” yang senantiasa menjadi irama dalam setiap rapat dewan perwakilan kota, dalam dengar pendapat publik, dan dalam forum-forum terbuka lainnya, serta polling pendapat publik yang menunjukkan bahwa lebih dari 75 % rakyat Amerika memiliki sedikit atau tidak percaya terhadap pemerintah lokal dalam menyelesaikan masalah, persentase yang lebih besar lagi mereka tidak percaya terhadap pemerintah negara atau federal dalam menyelesaikan masalah-masalah yang mempengaruhi kehidupannya (Walsh dalam Public Relations Sektor Publik, Diklat Kuliah Universitas Brawijaya, 2005)

Pada kenyataannya, politik dan pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Demikian juga, peran dari Humas dalam politik dan pemerintahan harus saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan. Secara praktis, kedewasaan pemerintah dan untuk menjadikan pemerintahan yang professional, bagaimanapun juga, perlu ditunjukkan dengan kemampuannya untuk menjadikan pemerintah lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan memberi perhatian atas usaha-usaha untuk meraih persetujuan rakyat atas program-program yang diperlukan, dan menciptakan suatu bentuk pelayanan yang tersedia secara luas kepada masyarakat yang memerlukannya. Pendeknya, fungsi Humas dalam pemerintahan disadari meningkat sebagai elemen yang penting untuk mewujudkan suatu bentuk pemerintahan yang efektif.

d. Tanggungjawab Humas dan Hak Publik

Tanggungjawab utama dari Humas dalam pemerintahan adalah untuk memberikan informasi kepada seluruh lapisan masyarakat. Banyak sekali peran dan tanggungjawab lain yang ditugaskan kepada praktisi Humas pemerintahan, menyangkut bidang yang luas dan sangat penting, tetapi untuk memastikan berjalannya informasi secara konstan kepada individu yang berada di dalam dan di luar pemerintahan merupakan tugas utama dari Humas dalam pemerintahan.

Contoh dari peran Humas dalam mendukung pemerintahan Amerika Serikat dan bertugas sebagai penyampai informasi pada masyarakat yang ada di seluruh bagian dunia adalah suatu lembaga yang bernama USIA (*United States Information Agency*). Dalam pemerintahan Republik Indonesia dengan program siaran Radio Republik Indonesia (RRI), dan di daerah-daerah terdapat radio-radio siaran yang didirikan oleh masing-masing pemerintah daerah.

E. Partisipasi dan Pola Relasi

1. Partisipasi

(a) Pengertian Partisipasi

Partisipasi, sebagaimana *civil society* dan demokrasi merupakan istilah yang cukup tua. Namun sebagai konsep dan praktek operasional baru dibicarakan sejak tahun 1970-an ketika beberapa lembaga internasional mempromosikan praktek partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Partisipasi sebenarnya adalah merupakan istilah dalam bidang manajemen, namun saat ini telah lebih berkembang luas jadi bukan monopoli ilmu manajemen saja. Dalam artian istilah partisipasi itu sudah umum dan dalam arti yang luas, istilah ini sebenarnya diambil dari bahasa asing *participation* yang artinya mengikutsertakan pihak lain.

Partisipasi secara harafiah berarti keikutsertaan. Di Indonesia saat ini penggunaan kata partisipasi lebih sering

mengacu pada dukungan yang diberikan warga untuk pelaksanaan keputusan yang sudah dibuat oleh para pemimpin politik dan pemerintahan (<http://wikipedia.org/wiki>).

Secara definisi partisipasi adalah proses tumbuhnya kesadaran terhadap kesalinghubungan di antara *stakeholders* yang berbeda dalam masyarakat, yaitu antara kelompok-kelompok sosial dan komunitas dengan pengambil kebijakan dan lembaga-lembaga jasa lain (*Syahyuti dalam http://www.geocities.com*).

Pengertian lain mengenai partisipasi dapat didefinisikan sebagai keterlibatan mental atau pikiran dan emosi atau perasaan seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong untuk memberikan sumbangan kepada kelompok dalam usaha mencapai tujuan serta turut bertanggung jawab terhadap usaha mencapai tujuan (Santoso, 1988:13).

Dari pengertian di atas, terlihat adanya tiga unsur penting dalam partisipasi, yaitu:

- (1) Bahwa partisipasi merupakan suatu keterlibatan mental dan perasaan.

Kesediaan memberikan sumbangan kepada usaha mencapai tujuan kelompok.

Tanggung jawab itu sendiri merupakan segi yang menonjol.

Dengan melihat pengertian dari partisipasi tersebut di atas, maka perlu di tekankan bahwa hal yang pertama-tama dilakukan dalam menumbuhkan partisipasi masyarakat yaitu dengan membina dan mengembangkan suatu mentalitas yang berjiwa pembangunan. Maksudnya bahwa masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, perlu di tumbuhkan semangatnya untuk dapat digunakan sebagai modal pembangunan sehingga nantinya dapat menimbulkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Menurut Suhirman dan Haryadi (dalam Fatah, *Partisipasi Politik Warga Dalam Penyusunan Kebijakan*, 29 Agustus 2007) mencatat ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan praksis pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu: partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga.

(1) Partisipasi Politik

Dalam kerangka demokrasi, konsep partisipasi selalu dikaitkan dengan proses-proses politik yang demokratis. Sedangkan partisipasi politik diartikan sebagai hubungan interaksi perseorangan atau organisasi, biasanya partai politik, dengan negara. Karena itu partisipasi politik seringkali dihubungkan dengan demokrasi politik, perwakilan, dan partisipasi tak langsung. Partisipasi politik diungkapkan dalam tindakan seorang individu atau kelompok terorganisir untuk melakukan pemungutan suara, kampanye, protes, untuk mempengaruhi wakil-wakil pemerintah. Dengan demikian partisipasi politik lebih berorientasi pada 'mempengaruhi' dan 'mendudukan wakil-wakil rakyat' dalam lembaga pemerintahan ketimbang 'partisipasi aktif' dan 'langsung' dalam proses-proses pemerintahan itu sendiri.

(b) Partisipasi Sosial

Model partisipasi ini seringkali dipergunakan selama rezim orde baru berkuasa. Partisipasi sosial seringkali diartikan sebagai terlibatnya masyarakat untuk ikut gotong royong dalam proyek pembangunan negara yang bersifat swadaya masyarakat. Meskipun dalam praksisnya partisipasi selalu diartikan sebagai "kewajiban" masyarakat untuk membantu pemerintah dan bukan sebagai "hak" masyarakat untuk mengetahui dan mendapat bantuan dari pemerintah.

Sebenarnya, meminjam pendapat Suhirman dan Haryadi (2002:25) partisipasi sosial diartikan sebagai upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumber daya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh berbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dalam

fungsi pengawasan.

(c) Partisipasi Warga

Partisipasi Warga merupakan proses keterlibatan langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Konsep partisipasi warga lebih dari sekedar kepedulian terhadap ‘penerima derma’ atau ‘kaum tersisih’ menuju ke suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Sedangkan Hetifah (2003:10) hampir sama mengemukakan bahwa partisipasi dimaknai sebagai keterlibatan orang secara sukarela tanpa tekanan dan jauh dari pemerintah atau kepentingan eksternal. Dengan kata lain, partisipasi dianggap sebagai kemauan rakyat untuk menciptakan pembangunan masyarakat secara mandiri. Maka partisipasi merupakan bentuk praksis dari aspirasi, inisiatif dan keterlibatan warga.

Akan tetapi permasalahannya, konsep partisipasi tidak bisa dilaksanakan secara maksimal oleh pemerintah ataupun warga sendiri. Ada ambiguitas konsep dan aplikasi partisipasi dalam tataran praksis. Selain itu, lokalitas dan dimensi waktu juga menjadi penentu maksimalnya ruang partisipasi masyarakat.

(b) Tangga Partisipasi

Saat ini, konsep partisipasi dalam kondisi multi tafsir. Setiap orang berhak dan bisa menafsirkan partisipasi dengan bentuk apapun. Sehingga seringkali wacana partisipasi yang dipergunakan tidak memberikan keuntungan kepada masyarakat. Maka salah satu cara untuk memahami partisipasi adalah dengan menggunakan tangga partisipasi.

Tangga partisipasi memperlihatkan relasi antara warga dengan pemerintah dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan. *Public. New Economic Foundation* (dalam Fatah, *Partisipasi Politik Warga Dalam Penyusunan Kebijakan*, 29 Agustus 2007) merumuskan tangga partisipasi sebagai berikut:

1. Manipulasi, pemerintah memberikan informasi, dalam banyak hal berupa informasi dan kepercayaan yang keliru (*false assumption*), kepada warga. Dalam beberapa hal pemerintah melakukan mobilisasi warga yang mendukung/dibuat mendukung keputusannya untuk menunjukkan bahwa kebijakannya populer (memperoleh dukungan).
2. Penentruman, pemerintah memberikan informasi dengan tujuan agar warga tidak memberikan perlawanan atas keputusan yang telah ditetapkan. Pemberian informasi seringkali didukung oleh pengerahan kekuatan (baik hukum maupun psikologis).
3. Sosialisasi, pemerintah memberikan informasi mengenai keputusan yang telah dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.

Konsultasi, pemerintah meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan.

4. Kemitraan, masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah.

5. Pendelegasian kekuasaan, pemerintah mendelegasikan keputusan untuk ditetapkan oleh warga.

Pengawasan oleh warga, warga memiliki kekuasaan mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dalam tangga partisipasi, para praktisi umumnya menerima konsep bahwa manipulasi pada dasarnya bukanlah partisipasi.

Menurut Hidayat (dalam Gayatri, 2000:3) tangga partisipasi diklasifikasikan menjadi lima tahap, yaitu

:

1. Pemberitahuan (*Informing*)

Hasil yang diputuskan oleh orang luar (pakar, pejabat, dan lain-lain.) diberitahukan kepada masyarakat. Komunikasi terjadi satu arah dari luar ke masyarakat setempat.

2. Pengumpulan Informasi (*Information Gathering*)

Masyarakat menjawab pertanyaan yang diajukan oleh orang luar. Komunikasi searah dari masyarakat ke luar.

1. Perundingan (*Consultation*)

Pihak luar berkonsultasi dan berunding dengan masyarakat melalui pertemuan atau *public hearing* dan sebagainya. Komunikasi dua arah, tetapi masyarakat tidak ikut serta dalam menganalisis atau mengambil keputusan.

2. Plakasi/Konsiliasi (*Placation/Conciliation*)

Masyarakat ikut dalam proses pengambilan keputusan yang biasanya sudah diputuskan sebelumnya oleh pihak luar, terutama menyangkut hal-hal penting. Mereka mungkin terbujuk oleh insentif berupa uang, barang, dan lainnya.

3. Kemitraan (*Partnership*)

Masyarakat mengikuti seluruh proses pengambilan keputusan bersama dengan pihak luar, seperti studi kelayakan, perencanaan, implementasi, evaluasi, dan lainnya. Partisipasi merupakan hak mereka dan bukan kewajiban untuk mencapai sesuatu. Ini disebut "partisipasi interaktif."

4. Mobilisasi Dengan Kemauan Sendiri (*Self Mobilization*) Masyarakat mengambil inisiatif sendiri, jika perlu dengan bimbingan dan bantuan pihak luar. Mereka memegang kontrol atas keputusan dan pemanfaatan sumber daya; pihak luar memfasilitasi mereka.

Dari tangga atau tahap-tahap partisipasi tersebut, dapat diketahui bahwa partisipasi, secara sederhana melibatkan tiga pelaku dalam tata kelola pemerintahan yaitu negara atau *public sector*, wiraswasta atau *business sector* dan masyarakat atau *civil society*. Ketiga sektor ini merupakan satu kesatuan yang integral, meski secara tanggung jawab dan hak otoritas, negara/pemerintah memainkan peran paling penting dan menentukan. Di era semuanya serba dipilih langsung, keterlibatan publik atau masyarakat tidak hanya sebatas memilih, namun dalam proses menjalankan roda pemerintahan sebaiknya keterlibatan/partisipasi masyarakat haruslah senantiasa dihidupkan.

2. Pola Relasi

Pola relasi yang terjadi di Indonesia dari era Orde Baru sampai Orde Reformasi telah mengalami

beberapa perkembangan yang cukup signifikan. Perubahan pola relasi dipengaruhi oleh beberapa faktor yang terjadi dalam tata kebijakan politik di Indonesia. Kesadaran politik yang muncul dalam masyarakat, kekuasaan otoriter dan hegemoni Orde Baru, merupakan bagian dari adanya perubahan dari pola relasi antara masyarakat dan pemerintah.

Secara sederhana pola relasi merupakan suatu hubungan timbal balik antara satu atau sekelompok orang dengan yang lainnya dalam rangka menyeimbangkan kebutuhan dan kepentingan bersama (Greogorius, 2004:45).

Menurut para ahli, ada tujuh karakteristik tipologi pola relasi yang ideal, yaitu :

1. Relasi Pasif atau Manipulatif

Relasi pasif atau manipulatif merupakan bentuk relasi yang paling lemah. Karakteristiknya adalah masyarakat menerima pemberitahuan apa yang sedang dan telah terjadi. Pengumuman sepihak oleh pelaksana proyek tidak memperhatikan tanggapan masyarakat sebagai sasaran program. Informasi yang dipertukarkan terbatas pada kalangan profesional di luar kelompok sasaran belaka.

2. Relasi Informatif

Masyarakat menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian untuk proyek, namun tidak berkesempatan untuk terlibat dan mempengaruhi proses penelitian. Akurasi hasil penelitian, tidak dibahas bersama masyarakat.

3. Relasi Konsultatif

Masyarakat berpartisipasi dengan cara berkonsultasi, sedangkan orang luar mendengarkan, menganalisa masalah dan pemecahannya. Belum ada peluang untuk pembuatan keputusan bersama. Para profesional tidak berkewajiban untuk mengajukan pandangan masyarakat (sebagai masukan) untuk ditindaklanjuti.

4. Relasi Insentif

Masyarakat memberikan jasa untuk memperoleh imbalan insentif berupa upah, walau tidak dilibatkan dalam proses pembelajaran atau eksperimen-eksperimen yang dilakukan. Masyarakat tidak memiliki andil untuk melanjutkan kegiatan-kegiatan setelah insentif dihentikan.

5. Relasi Fungsional

Masyarakat membentuk kelompok sebagai bagian proyek, setelah ada keputusan-keputusan utama yang disepakati. Pada tahap awal, masyarakat tergantung kepada pihak luar, tetapi secara bertahap menunjukkan kemandiriannya.

6. Relasi Interaktif

Masyarakat berperan dalam analisis untuk perencanaan kegiatan dan pembentukan atau penguatan kelembagaan. Cenderung melibatkan metoda interdisipliner yang mencari keragaman perspektif dalam proses belajar yang terstruktur dan sistematis. Masyarakat memiliki peran untuk mengontrol atas pelaksanaan keputusan-keputusan mereka, sehingga memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan.

5. Mandiri (*Self Mobilization*)

Masyarakat mengambil inisiatif sendiri secara bebas (tidak dipengaruhi oleh pihak luar) untuk merubah sistem atau nilai-nilai yang mereka junjung. Mereka mengembangkan kontak dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan dan dukungan teknis serta sumber daya yang diperlukan. Masyarakat memegang kendali atas pemanfaatan sumberdaya yang ada dan atau digunakan (Pretty, J dalam <http://www.fao.org>, 9 Mei 2005).

Mengenai potret pola relasi yang terjadi dari masa Orde Baru sampai dengan saat ini bisa dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 1

Potret Pola Relasi dari Orde Baru

Sampai Orde Reformasi

Pola Relasi	Orde Baru	Orde Reformasi
Kekuasaan	Monolitik, sentralistik konsentrik	Heterogen, desentralistik, defusional
Sistem Pemerintahan	Sentralistik, sentrifugal dan homogen	Desentralistik, sentripetal, heterogen (masing-masing lembaga politik merepresentasi kekuasaan politik sendiri)
Hubungan antara Pemerintah dengan warga	Atas bawah (<i>top down</i>), <i>dominus-captivus</i> (tuan dengan budak), menindas (perintah, instruksi dan larangan)	Partnership, fasilitasi, rasional, demokratis dan egaliter
Relasi antar struktur kekuasaan	Struktur atas sebagai suprastruktur, tanggungjawab ke atas, dan coming up (menengok ke atas)	Struktur atas sebagai mitra, tanggungjawab ke bawah, apresiatif, responsif, partisipatif dan <i>coming down</i> (menengok ke bawah)
Hasil-hasil	Pemerintahan yang otoriter, sistem yang menindas, hubungan yang tidak harmonis, <i>bad government</i> dan institusi yang disfungsional	Pemerintahan yang demokratis, sistem yang egaliter, hubungan yang harmonis, <i>good government</i> dan fungsional (kekuasaan politik terbagi-bagi di antara kekuatan politik desa yang ada)

Sumber : Greogorius "Perubahan Hubungan BPD dengan Pemerintah Desa" dalam Buletin Jendela Volume III, No.9 Bulan Mei 2004, STPMD "APMD" Yogyakarta.

BAB III METODE PENELITIAN

Metode penelitian berasal dari bahasa latin *methodos* yang berarti strategi, cara taktik, siasat. Sehubungan dengan upaya ilmiah, metode adalah cara kerja untuk memahami obyek yang menjadi sasaran ilmu yang bersangkutan (Koenjaraningrat, 1979:16). Sedangkan yang dimaksud penelitian adalah wahana untuk menemukan kebenaran atau untuk lebih membenarkan kebenaran (Moleong, 2001:30).

Dalam suatu penelitian agar dapat mencapai tujuan yang tepat dan keakuratan suatu penelitian maka diperlukan suatu metode yang berisi cara-cara yang digunakan secara sistematis dengan prosedur yang harus dilalui agar mencapai tujuan yang diinginkan. Penelitian yang baik adalah suatu penelitian yang menghasilkan kesimpulan melalui prosedur yang sistematis dengan menggunakan pembuktian yang cukup meyakinkan (Suparmoko, 1984:1).

Berdasarkan pengertian di atas yang dimaksud dengan metode penelitian adalah suatu strategi, cara taktik, siasat yang digunakan oleh seorang peneliti untuk memahami suatu fenomena dengan cara menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran fenomena yang bersangkutan dengan menggunakan metode-metode ilmiah dalam rangka membuat suatu verifikasi/kesimpulan untuk menemukan solusi.

Secara rinci langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menentukan jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian serta analisis data.

A. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses yang berawal dan berlanjut dari minat untuk mengetahui fenomena tertentu, minat tersebut dapat timbul karena rangsangan bacaan, diskusi, seminar ataupun pengamatan dan perpaduan diantara semuanya. Dalam mencapai tujuan penelitian dan agar mendapatkan hasil yang akurat, maka diperlukan suatu metode penelitian yang sesuai dengan objek studi ilmu yang menjadi fokus penelitian.

Adapun metode yang digunakan dalam tahap awal penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sedangkan jenis penelitian yang dipergunakan adalah eksploratif, yaitu penelitian deskriptif eksploratif merupakan penelitian non hipotesis yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan atau status fenomena (Arikunto, 1998:245).

Bertolak dari uraian di atas, maka dalam penelitian ini peneliti akan berusaha untuk memberikan gambaran tentang suatu fenomena tertentu baik mengenai gejala sosial suatu obyek, suatu kondisi atau mengenai suatu peristiwa yang terjadi yang dilakukan secara sistematis faktual dan akurat mengenai penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan.

B. Fokus Penelitian

Dalam suatu penelitian, penetapan fokus sangat penting karena dengan adanya fokus penelitian, ada dua maksud tertentu yang ingin di capai peneliti, pertama penetapan fokus dapat membatasi studi, kedua penetapan fokus berfungsi memenuhi kriteria memasukkan dan mengeluarkan suatu informasi yang baru diperoleh di lapangan. Dalam penelitian ini fokus penelitiannya adalah :

1. Mengenai pelaksanaan dari prinsip-prinsip humas dalam relasi antara Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan.

Media komunikasi yang digunakan dalam prinsip-prinsip humas Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan.

Kendala-kendala yang mempengaruhi pola relasi antara Kecamatan Lowokwaru Malang dengan masyarakat dalam pembangunan.

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat atau wilayah dimana peneliti melakukan penelitian terhadap objek. Dalam penelitian ini lokasi penelitiannya yaitu Kantor Kecamatan Kota Malang. Adapun yang akan dijadikan Situs penelitian dalam penelitian ini adalah tempat di mana peneliti akan menangkap keadaan sebenarnya dari objek yang akan diteliti guna memperoleh data. Dari penjelasan tersebut, situs penelitian ini adalah Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.

D. Sumber Data

Sumber data merupakan tempat dimana ditemukan data dan informasi penting yang dapat menunjang penelitian. Menurut Lofland (dalam Moleong, 2001:112) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen, dan lain-lain.

Berkaitan dengan hal tersebut, jenis data dalam penelitian ini terbagi menjadi dua macam, yaitu:

1. Data primer adalah data yang dikumpulkan atau diperoleh peneliti secara langsung dari sumbernya melalui wawancara dan observasi langsung di lapangan. Data primer tersebut diperoleh dari :
 - a) Kantor Kecamatan Lowokwaru Malang.
 - b) Elemen dan tokoh masyarakat Kecamatan Lowokwaru Malang.
2. Data sekunder adalah data yang secara tidak langsung dapat memberikan informasi dan pendukung kepada peneliti dimana data tersebut telah terdokumentasi berkaitan dengan permasalahan penelitian yaitu mengenai penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam relasi pemerintah kecamatan

lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan. Data sekunder bisa berupa dokumen resmi, catatan-catatan, laporan, media cetak, penelitian sebelumnya serta sumber pendukung lainnya. Mengenai penjarangan data sekunder dilakukan dengan melakukan penelusuran berbagai data yang terdokumentasi yang berada di kecamatan Lowokwaru serta melakukan pembacaan dan perbandingan-perbandingan melalui berbagai data yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang diperoleh dari berbagai media komunikasi yang ada.

E. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data adalah langkah yang sangat penting dalam metode ilmiah karena data yang dihasilkan ini diusahakan dapat dipergunakan untuk memecahkan masalah, oleh karena itu data tersebut harus valid yaitu dengan menggunakan metode penelitian lapangan. Adapun teknik yang akan digunakan dalam pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu:

1. Observasi/Pengamatan

Suatu teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan secara langsung terhadap obyek yang sedang diteliti agar memperoleh data yang sebenarnya sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan yaitu dengan mendatangi secara langsung serta mengamati berbagai fenomena yang ada di kecamatan Lowokwaru serta fenomena yang ada dan terjadi didalam masyarakat.

2. Wawancara

Dalam penelitian ini digunakan suatu teknik pengumpulan data melalui pendekatan petunjuk umum wawancara, tanya jawab langsung antara peneliti dengan nara sumber yang terdiri dari aparatur pemerintah kecamatan Lowokwaru serta elemen atau tokoh masyarakat di kecamatan Lowokwaru.

3. Dokumentasi

Suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mencatat, menyalin atau menggandakan data yang berkaitan dengan obyek penelitian. Teknik pengumpulan data dengan dokumentasi digunakan untuk memperoleh data dengan melakukan pencatatan secara langsung terhadap data-data yang tersedia pada kantor/instansi yang menjadi obyek penelitian dan mempunyai realisasi terhadap fokus penelitian.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat atau sarana yang digunakan untuk mengumpulkan data-data penelitian, instrumen penelitian ini adalah:

1. Peneliti sendiri, yaitu dengan melakukan pengamatan terhadap kejadian yang sedang berlangsung pada obyek penelitian yang kemudian dicatat dalam catatan pengamatan.

Pedoman wawancara (*interview guide*) digunakan sebagai kerangka dasar dalam melakukan wawancara agar wawancara yang dilakukan peneliti tetap terarah dan tetap menjaga relevansi terhadap masalah dalam penelitian. Perangkat penunjang, meliputi alat bantu berupa alat untuk mencatat, alat perekam gambar dan suara (Arikunto, 1998:315).

G. Analisis Data

Tahap analisa data merupakan suatu tahap yang paling penting dalam penelitian, karena pada tahap analisis inilah peneliti dituntut agar mampu menganalisa dan menelaah seluruh data yang telah dikumpulkan atau diperoleh baik dari data primer maupun data sekunder, dimana analisa data tersebut harus didasarkan pada data yang ada.

Sedangkan langkah-langkah atau proses analisis data secara umum yang akan digunakan oleh peneliti adalah :

Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber yaitu : dari hasil wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto-foto dan sebagainya. Data tersebut banyak sekali kira-kira segudang. Setelah dibaca, dipelajari dan ditelaah maka langkah berikutnya adalah mengadakan reduksi data yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses, dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada didalam. Langkah selanjutnya adalah menyusunnya dalam satuan-satuan. Satuan-satuan kemudian dikategorisasikan pada langkah berikutnya. Kategori-kategori ini dilakukan sambil membuat koding. Tahap akhir dari analisa ini ialah pemeriksaan keabsahan data, setelah selesai tahap ini mulailah tahap penafsiran data dalam mengelolah hasil sementara menjadi teori substantive dengan menggunakan beberapa metode tertentu (Moleong, 2007: 247).

Dengan demikian dalam penelitian ini, peneliti akan berusaha untuk menganalisis terhadap data-data yang diperoleh sehingga calon peneliti dapat menggambarkan atau mendeskripsikan secara jelas mengenai pola relasi masyarakat dan pemerintah melalui pelaksanaan fungsi Humas Kantor Kecamatan Lowokwaru Kota Malang.

Sedangkan analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan menggambarkan masalah-masalah penelitian dengan selengkap-lengkapnyanya dan sebagaimana adanya, dengan jalan mengumpulkan data yang relevan dan valid serta berkaitan dengan focus penelitian. Oleh karena itu analisis data yang akan dilakukan adalah dengan memperhatikan tahap-tahap sebagai berikut :

1. Reduksi Data

Reduksi data merupakan kegiatan merangkum catatan-catatan lapangan dengan memilah hal-hal yang pokok yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, rangkuman catatan-catatan lapangan itu kemudian disusun secara sistematis agar memberikan gambaran yang lebih tajam serta mempermudah pelacakan kembali apabila sewaktu-waktu data diperlukan kembali.

2. Display data

Display data berguna untuk melihat gambaran keseluruhan hasil penelitian, baik yang berbentuk matrik atau pengkodean, dari hasil reduksi data dan display data itulah selanjutnya peneliti dapat menarik kesimpulan data memverifikasikan sehingga menjadi kebermaknaan data.

3. Kesimpulan dan Verifikasi

Untuk menetapkan kesimpulan yang lebih beralasan dan tidak lagi berbentuk kesimpulan yang coba-coba, maka verifikasi dilakukan sepanjang penelitian berlangsung sejalan dengan membercek, triangulasi dan audit trail, sehingga menjamin signifikansi atau kebermaknaan hasil penelitian. Menurut Miles dan Huberman dalam Moleong (2007:308)

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

a. Letak Geografis

Kecamatan Lowokwaru yang berlokasi di Jl. Cengger Ayam I/12 merupakan salah satu dari 5 (lima) Kecamatan yang ada di wilayah kerja Pemerintahan Kota Malang Propinsi Jawa Timur dan membawahi 12 (dua belas) Kelurahan yaitu : Kelurahan Tasikmadu, Kelurahan Tunggulwulung, Kelurahan Tunjungsekar, Kelurahan Tlogomas, Kelurahan Merjosari, Kelurahan Dinoyo, Kelurahan Sumbersari, Kelurahan Ketawanggede, Kelurahan Lowokwaru, Kelurahan Tulusrejo, Kelurahan Jatimulyo, Kelurahan Mojolangu.

Secara geografis Kecamatan Lowokwaru memiliki total luas wilayah 2089.513 Ha. Kantor Kecamatan Lowokwaru terletak di dataran tinggi yaitu sekitar 460 m dari permukaan air laut, dengan batas wilayah sebagai berikut :

1) Sebelah Utara : Kecamatan Karangploso

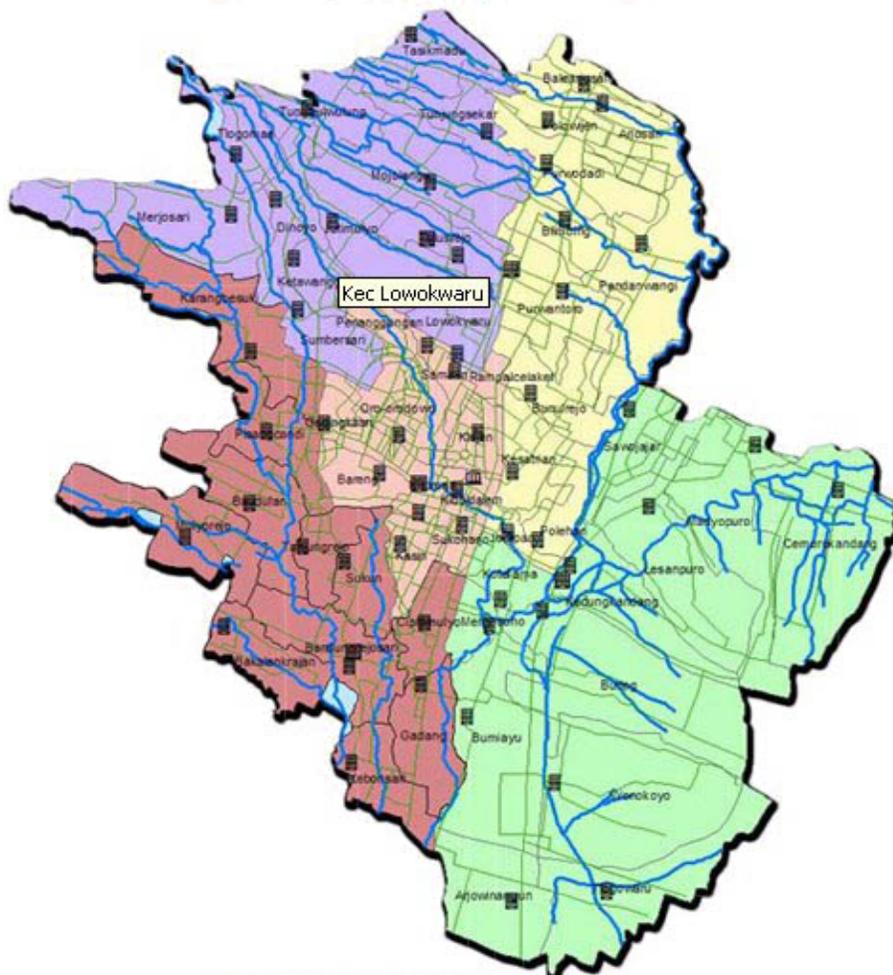
Sebelah Timur : Kecamatan Blimbing

Sebelah Barat : Kecamatan Dau Kabupaten Malang

Sebelah Selatan : Kecamatan Klojen

Untuk lebih jelasnya batas wilayah kerja serta lokasi Kecamatan Lowokwaru terlihat pada gambar dibawah ini :

Gambar 1
Batas Wilayah Kecamatan Lowokwaru



Keterangan:

Kecamatan Klojen

Kecamatan Lowokwaru

Kecamatan Kedungkandang

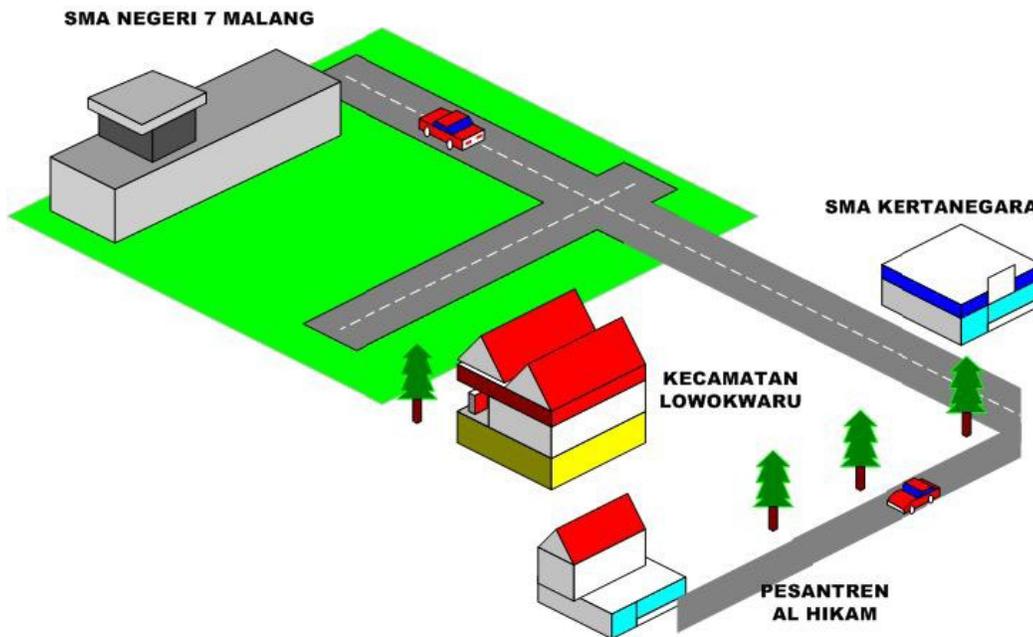
Kecamatan Blimbing

Kecamatan Sukun

————— : Sungai

————— : Jalan Darat

Lokasi Kantor Kecamatan Lowokwaru



Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, 2008

Kecamatan Lowokwaru dipimpin oleh seorang Kepala Kecamatan (Camat) yang membawahi 12 (dua belas) kelurahan, dimana setiap kelurahan memiliki jumlah Kepala Keluarga (KK), Rukun Tetangga (RT), dan Rukun Warga sebagai berikut :

Tabel 2

Klasifikasi Kecamatan Lowokwaru

Berdasarkan Jumlah Kelurahan, KK, RT, dan RW

April Tahun 2008

No	Nama Kelurahan	Jumlah KK	Jumlah RT	Jumlah RW
1.	Tasikmadu	1371	28	6
2.	Tunggulwulung	1100	43	5
3.	Tunjungsekar	2656	70	8
4.	Tlogomas	2741	47	9
5.	Merjosari	3149	67	12
6.	Dinoyo	2225	48	6
7.	Sumbersari	2913	41	7

8.	Ketawanggede	1543	34	4
9.	Lowokwaru	4015	104	15
10.	Tulusrejo	2954	72	16
11.	Jatimulyo	3345	68	9
12.	Mojolangu	4233	107	19
	Jumlah	32245	729	116

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, 2008

b. Visi dan Misi Kecamatan Lowokwaru

Sebagai suatu institusi, Kecamatan Lowokwaru memiliki visi dan misi sebagai landasan kerja aparatusnya dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayan masyarakat, sebagai berikut :

1) Visi

Terwujudnya kepuasan masyarakat melalui pelayanan prima.

2) Misi

Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat melalui pelayanan prima yang berorientasi pada kepuasan masyarakat.

Visi dan misi yang ditetapkan tersebut merupakan pedoman dalam mencapai tujuan pembangunan yang dicanangkan Kecamatan Lowokwaru. Tujuan-tujuan tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Mewujudkan aparat Kecamatan/Kelurahan yang bersih dan berwibawa dengan mengutamakan kepentingan dan pelayanan prima masyarakat di 12 (dua belas) Kelurahan.

Meningkatkan kemampuan kelembagaan Kecamatan serta Kelurahan dalam upaya perencanaan, monitoring dan pengendalian di bidang pemerintahan, ketentraman dan ketertiban, pemberdayaan masyarakat Kelurahan, kesejahteraan sosial dan pelayanan umum di wilayah kecamatan Lowokwaru.

Meningkatkan penyelenggaraan koordinasi, pembinaan, pengembangan sistem informasi tentang kebijaksanaan dan strategi di bidang pemerintahan, pembangunan serta pelayanan masyarakat di wilayah Kecamatan Lowokwaru.

Orientasi tujuan yang dicanangkan oleh Kecamatan Lowokwaru adalah untuk mencapai sasaran-sasaran dalam mengoptimalkan kinerja pembangunan aparatus Kecamatan Lowokwaru. Sasaran yang dituju Kecamatan Lowokwaru adalah sebagai berikut :

- 1) Validasi data dan bahan (monografi) yang meliputi lima bidang: pemerintahan, keamanan, dan ketertiban, pemberdayaan masyarakat Kelurahan, kesejahteraan social, pelayanan umum, sebagai data sekunder di Kelurahan.

Memformulasikan data dan bahan kelima bidang, tugas pokok dan fungsi sebagai *data entry* (data olahan) bagi perangkat daerah dan instansi vertikal.

Pelaksanaan Registrasi Pertahanan sesuai dengan peruntukan dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Perumusan pedoman tata kerja, dengan harapan minimal 75 % setiap aparatur di wilayah Kecamatan lowokwaru mengerti dan memahami tugas dan fungsinya dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Keberadaan Kecamatan Lowokwaru yang membawahi 12 (duabelas) kelurahan memiliki fungsi kebijakan sebagai berikut :

1) Melaksanakan tugas pelayanan Pemerintah Kota di tingkat Kecamatan;

Menyelenggarakan dukungan koordinasi perangkat daerah di tingkat Kecamatan;
Menyelenggarakan dukungan pelayanan perangkat daerah di tingkat Kecamatan;
Menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan umum dan pembinaan keagrariaan dan pembinaan sosial;
Membina pemerintahan Kelurahan;
Menyusun program, pembinaan administrasi, ketatausahaan dan rumah tangga;
Melaksanakan pelimpahan sebagian kewenangan Walikota

Fungsi kebijakan Kecamatan Lowokwaru terhadap masyarakat secara spesifik meliputi beberapa jenis pelayanan, yaitu sebagai berikut :

1) Pelayanan dan Pembuatan Kartu Keluarga (KK).

Pelayanan dan Pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

2) Pelayanan dan Pembuatan Kartu Identitas Penduduk Musiman (KIPEM).

3) Rekomendasi Surat Pindah.

Rekomendasi Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK).

Rekomendasi Ijin Usaha/HO.

Rekomendasi Ijin Mendirikan Bangunan (IMB).

Surat Keterangan Waris.

Surat Keterangan Jual Beli Tanah (Akta Tanah).

Legalisasi Surat-surat.

Rekomendasi Nikah.

c. Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan Lowokwaru

Pemerintah Kecamatan Lowokwaru dalam menyelenggarakan tugas-tugas yang meliputi bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan berpedoman pada Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kecamatan dan Kelurahan di Kota Malang, yang ditetapkan pada tanggal 19 Desember 2000.

Untuk lebih jelasnya mengenai struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Kecamatan Lowokwaru, berikut ini penulis sajikan bagan struktur organisasi Pemerintah Kecamatan Lowokwaru berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 11 Tahun 2000 sebagai berikut :

Gambar 3

Kecamatan Lowokwaru

Struktur Organisasi

CAMAT

Drs. SUBKHAN

SEKRETARIAT

SINARNI, SIP

Kelompok Pelaksana Fungsi Dinas

SEKSI PEMERINTAHAN

BAMBANG SUJOKO, SE

KETERTIBAN

Drs. SUNARWOKO

SEKSI KETENTRAMAN DAN

SEKSI PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

SUCI RAHAYU

PELAYANAN UMUM

LITA IRAWATI, SH, MAP

SEKSI

SEKSI KESEJAHTERAAN SOSIAL

Drs. R P SUWANTORO



Sumber : Lampiran I Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 11 Tahun 2000

Berdasarkan struktur tersebut di atas nampak bahwa organisasi pemerintahan Kecamatan Lowokwaru terdiri dari :

1) Camat

Sekretaris Camat
Kepala Seksi Pemerintahan
Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban
Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat
Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial
Kepala Seksi Pelayanan Umum

Tugas dan fungsi aparatus Kecamatan Lowokwaru tersebut adalah sebagai berikut :

1) Tugas dan fungsi Camat

Sebagaimana diatur pada pasal 3 dan 9 Peraturan Daerah Nomor 11 tahun 2000, dan dalam pasal 3 Keputusan Walikota Malang Nomor 323 Tahun 2001, Camat sebagai perangkat daerah di Kecamatan membantu Wali Kota dalam mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayan masyarakat di tingkat kecamatan, serta melaksanakan pelimpahan sebagai kewenangan pemerintah dari Wali kota antara lain :

a) Pelayanan penyelenggaraan pemerintah Kecamatan dan pembinaan pemerintah Kelurahan.

Pembinaan Ketentraman dan ketertiban kesejahteraan sosial dan pelayanan umum serta pemberdayaan masyarakat.
Penyusunan rencana dan program administrasi, ketatalaksanaan dan rumah tangga.
Pengkoordinasian pembangunan di wilayah Kecamatan.
Penyelenggaraan dan pengawasan tugas-tugas pembantuan sesuai bidang kewenangannya.
Penyusunan laporan pelaksanaan tugas.

Secara spesifik tugas pokok Camat terangkum dalam 3 (tiga) tugas pokok yaitu :

a) Administrator Pemerintah artinya penyelenggara pemerintah dan pembinaan kelurahan serta mengkoordinasikan dengan pemerintah.

Administrator Pembangunan artinya mengkoordinasikan pembangunan di wilayah kecamatan. Pembangunan artinya perubahan dari suatu kondisi menuju suatu kondisi yang lebih baik yang dilakukan secara terus menerus.
Administrator Kemasyarakatan artinya memberikan pelayanan dan pembinaan dalam arti pelayanan yang berisi tentang umum/ pelayanan umum. Pelayanan dalam arti pembinaan yang dilakukan kepada masyarakat antara lain dengan cara pendekatan kesejahteraan meliputi: ekonomi (sandang, pangan, papan), pendidikan, ketrampilan, agama, keamanan dan ketertiban sosial budaya. Adapun dalam arti sempit adalah ketatausahaan.

2) Tugas dan Fungsi Sekretaris Camat

Sekretaris Kecamatan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) keputusan Walikota Malang Nomor 323 Tahun 2001 memiliki tugas untuk menyelenggarakan ketatausahaan kecamatan serta memberikan pelayanan teknis administrative kepada seluruh perangkat kecamatan dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat sesuai bidang tugasnya yaitu :

- a) Penyusunan program kerja kecamatan.

Penyelenggaraan koordinasi administrasi kecamatan dan kelurahan.
Pengelola keuangan, kepegawaian dan perlengkapan kecamatan.
Pengelola, pemeliharaan sarana dan prasarana serta inventaris kantor.
Penyusunan akuntabilitas kantor.
Penyusunan laporan pelaksanaan tugasnya.

- 3) Tugas dan Fungsi Seksi Pemerintahan

Seksi pemerintahan dipimpin oleh seorang kepala seksi yang dalam tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat dan secara administratif melalui Sekretaris Kecamatan, menyelenggarakan kewenangan bidang pemerintah kecamatan dan melaksanakan tugas yang diberikan oleh Camat sesuai dengan bidang tugasnya yaitu :

- a) Pelaksanaan kegiatan pemerintah kecamatan.

Pelaksanaan pembinaan kegiatan pemerintah kelurahan.
Pelaksanaan dan pembinaan administrasi kependudukan.

- b) Pelayanan masyarakat berupa Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Susunan Keluarga (KSK) dan keterangan penduduk lainnya.
- c) Pelaksanaan kerja sama dengan perangkat daerah maupun kelompok masyarakat pada wilayah kerja Camat di wilayah Kota Malang.

Penyusunan pelaksanaan tugasnya.

Tugas Seksi Pemerintahan secara sempit yaitu :

- a) Melayani Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Melayani surat pindah.

- 4) Tugas dan Fungsi Seksi Ketentraman dan Ketertiban

Seksi Ketentraman dan Ketertiban memiliki tugas menyelenggarakan kewenangan dalam bidang ketentraman dan ketertiban, adapun dalam seksi pemerintahan dipimpin oleh seorang Kepala Seksi yang dalam pelaksanaan tugasnya berada dan bertanggung jawab kepada Camat dan secara administratif melalui Sekretaris Kecamatan serta melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat sesuai dengan bidang tugasnya yaitu :

- a) Pelaksanaan pembinaan ketertiban kecamatan dan kelurahan.

Pelaksanaan ketentraman masyarakat.
Pemantauan dan pelaporan atas penyelenggaraan peraturan.
Perundangan yang ada.

Penanganan bencana alam/bencana akibat buatan manusia.

Penyusunan pelaporan tugasnya.

Adapun tugas lain adalah memberikan Surat Keterangan Kelakuan Baik, SKKB dan SKBD, serta izin Keramaian.

5) Tugas dan Fungsi Seksi Pemberdayaan Masyarakat

Seksi pemberdayaan masyarakat menyelenggarakan kewenangan bidang pemberdayaan masyarakat dan melaksanakan tugas lain yang di berikan oleh Camat sesuai dengan bidang dan tugasnya yaitu:

a) Pelaksanaan pembinaan ekonomi masyarakat.

Pengawasan pembangunan pembinaan lingkungan hidup.

Fasilitas pengajuan proyek – proyek pembangunan masyarakat.

Bidang fisik dan non fisik.

Menumbuh dan mengembangkan partisipasi masyarakat dalam.

Pemantauan dan pelaporan terjadinya kerawanan sosial.

Penyusunan pelaporan pelaksanaan tugasnya.

Tugas lain dari seksi Pemberdayaan masyarakat Kecamatan yaitu memberikan izin usaha (*Hinder Ordonansi*), memberikan rekomendasi Izin Mendirikan Usaha (IMB), memberikan rekomendasi Pengajuan Kredit, memberikan pembinaan kesejahteraan keluarga (PKK).

6) Tugas dan Fungsi Seksi Kesejahteraan Sosial

Seksi kesejahteraan sosial memiliki tugas antara lain:

a) Pelaksanaan bantuan sosial, pembinaan olahraga dan peningkatan peranan wanita.

Pelaksanaan pembinaan kehidupan keagamaan, kebudayaan dan kesejahteraan masyarakat.

Penyusunan laporan pelaksanaan tugasnya.

Penyusunan dan pelaporan terjadinya wabah penyakit menular dan kesehatan masyarakat.

7) Tugas dan Fungsi Seksi Pelayanan Umum

Kepala seksi pelayanan umum mempunyai tugas menyelenggarakan kewenangan bidang pelayanan umum dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat sesuai dengan bidang tugasnya yaitu :

a) Pelaksanaan pelayanan umum kepada masyarakat.

Pengawasan sarana dan prasarana pelayanan umum.

d. Komposisi Pegawai

Dalam rangka pelaksanaan tugas di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sudah tentu tidak terlepas dari keadaan pegawai yang tersedia baik secara kualitas maupun kuantitas yang harus memadai. Dari hasil penelitian yang diperoleh di Kecamatan Lowokwaru menunjukkan bahwa keadaan pegawai yang ada secara riil berjumlah 32 (tigapuluh dua) orang.

Untuk lebih jelasnya komposisi pegawai di Kantor Kecamatan Lowokwaru yang mendukung pelaksanaan tugas Camat adalah dapat dilihat pada tabel 3 berikut ini:

Tabel 3

Komposisi Pegawai di Kecamatan Lowokwaru
Berdasarkan Tingkat Pendidikan, Golongan dan Jabatan
April Tahun 2008

No	Nama	Pendidikan	Golongan	Jabatan
1.	Drs. Subkhan	S1	IV/a	Camat
2.	Sinarni,S.IP	S1	III/d	Sekretaris Camat
3.	Dra. Suci Rahayu	S1	III/d	Kasi PMK
4.	Drs. R.P Subiantoro	S1	III/d	Kasi Kesos
5.	Lita Irawati, SH.MAP	S2	III/c	Kasi Yan Um
6.	Bambang Sudjoko,SE	S1	III/d	Kasi Pemerintahan
7.	Drs. Sunarwoko,MM	S2	III/d	Kasi Trantib
8.	Imam Syuhadak,SH	S1	III/c	Staf
9.	Sudarta	SMA	III/b	Staf
10.	Sri Rahayuningsih	SMA	III/b	Staf
11.	A.Aisyah.M.A,S.STP	S1	III/b	Staf
12.	Slamet Rahadjo	SMA	III/b	Staf
13.	Edi Sutarto	SMA	III/a	Staf
14.	Supandri	SMA	III/a	Staf
15.	Sri Wahyuni,SE	S1	III/a	Staf
16.	Samsu Pairs	SMA	II/d	Staf
17.	Rahayu Pujiwati,BA	D3	II/c	Staf
18.	Kolifah,SE	S1	II/c	Staf
19.	Sri Wahyuningsih	SMA	II/b	Staf
20.	Yodik Sumarjiono	SMA	II/b	Staf
21.	Rido Siswantono	SMA	II/b	Staf
22.	Ririn Irianingsih	SMA	II/b	Staf
23.	Manake Bambang Triawan	SMA	II/a	Staf
24.	Saidi	SD	II/a	Staf
25.	Rain	SMA	II/a	Staf
26.	Denok Lusiana	SMA	II/a	Staf
27.	Mokhamad Khuzaini	SMA	II/a	Staf
28.	Abu Arifin	SMP	I/c	Staf
29.	Ponidi	SMP	I/c	Staf
30.	Witarminingsih	SMA	PTT	Staf
31.	Rochmad	SMP	PTT	Staf
32.	Eko Wahyudi	SMA	PTT	Staf

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, 2008

Keadaan pegawai yang disajikan pada tabel 3 di atas dapat diasumsikan secara umum sudah ideal baik ditinjau dari segi kuantitas, tingkat pendidikan maupun golongan kepangkatan. Dari tabel tersebut dapat

dilihat bahwa sebagian dari pegawai mempunyai tingkat pendidikan Sarjana, yaitu sebanyak 11 orang dari 32 pegawai, 1 orang berpendidikan Diploma, 16 orang berpendidikan SMA, 3 orang berpendidikan SMP, dan hanya 1 orang berpendidikan SD. Dilihat dari golongan kepangkatan, sebagian besar pegawai mempunyai golongan kepangkatan III, yaitu sebanyak 14 orang dari 32 pegawai, yang mempunyai golongan kepangkatan IV sebanyak 1 orang, yang mempunyai golongan kepangkatan II sebanyak 12 orang, golongan kepangkatan I sebanyak 2 orang dan sisanya yaitu sebanyak 3 orang mempunyai golongan kepangkatan PTT.

2. Prioritas dan Realisasi Pembangunan di Kecamatan Lowokwaru

Dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, Kecamatan Lowokwaru membuat daftar prioritas pembangunan dengan tujuan masalah-masalah dalam pembangunan yang dinilai memerlukan penanganan segera dapat terealisasi di 12 (dua belas) kelurahan.

Dari hasil data dilapangan, diketahui Kecamatan Lowokwaru memiliki daftar prioritas pembangunan serta realisasi kegiatan pembangunan, baik yang berasal dari dana swadaya masyarakat ataupun dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tahun 2006 untuk tahun anggaran 2007.

Daftar prioritas pembangunan pada tahun 2007 dari Kantor Kecamatan Lowokwaru meliputi 12 kelurahan yang ada dengan prosentase kegiatan 90% merupakan pembangunan bersifat fisik, misalnya perbaikan gorong-gorong, jembatan, jalan, sarana dan prasarana kantor, perbaikan dam dan lainnya. Sedangkan sisanya 10% adalah pembangunan non fisik, misalnya bantuan modal koperasi dan pedagang maupun pelatihan-pelatihan keterampilan pemuda/karangtaruna. Untuk lebih jelasnya mengenai daftar prioritas kegiatan kelurahan se-kecamatan Lowokwaru tahun 2007 terlampir.

Dalam merealisasikan prioritas-prioritas pembangunan di Kecamatan Lowokwaru, pendanaan yang dipergunakan meliputi dana yang berasal dari APBD serta dana swadaya. Kedua sumber pendanaan tersebut sangat berperan signifikan dalam merealisasikan pembangunan di Kecamatan Lowokwaru sehingga berjalan sesuai daftar prioritas pembangunan yang telah ditetapkan. Realisasi pembangunan melalui dana APBD pada tahun 2007 di fokuskan pada pembangunan fisik, baik berupa pengaspalan jalan, rehab perkantoran, pelebaran gorong-gorong, perbaikan saluran/sudetan air, dan diorientasikan pada kelurahan-kelurahan yang pembangunan fisiknya dinilai perlu untuk dibangun kembali atau direnovasi. Sedangkan realisasi pembangunan melalui dana swadaya merupakan kelanjutan atau pelengkap dari hasil-hasil pembangunan yang didanai APBD yang dirasa belum mencakup kebutuhan-kebutuhan masyarakat di 12 kelurahan di Kecamatan Lowokwaru. Prioritas pembangunannya masih berkisar pada pembangunan fisik yang belum terealisasi di beberapa kelurahan yang disebabkan dana APBD merupakan dana yang secara kuantitasnya terbatas serta disesuaikan dengan kebutuhan pembangunan yang dirasa mendesak. Pada posisi inilah dana swadaya yang dikumpulkan dari berbagai elemen masyarakat yang ada di Kecamatan Lowokwaru sangat berperan dalam mendukung pembangunan di kecamatan Lowokwaru secara merata. Lebih lengkapnya mengenai realisasi pembangunan Kecamatan Lowokwaru melalui dana APBD dan dana swadaya tahun 2007 terlampir. Selain prioritas dan realisasi pembangunan Kecamatan Lowokwaru, dari data yang diperoleh kita dapat melihat bagaimana peran dan fungsi antara pemerintahan Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam merealisasikan pembangunan. Pemerintah Kecamatan Lowokwaru fokus pada pembuatan dan pengadaan sarana prasana, sedangkan masyarakat difokuskan dalam memelihara, menjaga dan merenovasi kerusakan-kerusakan yang terjadi dari hasil pembangunan tersebut serta memperluas cakupan pembangunan fisik yang dirasa perlu untuk dibangun dan dibiayai di masing-masing kelurahannya. Kondisi tersebut mencerminkan sinergitas antara masyarakat dan pemerintah Kecamatan Lowokwaru dalam pembangunan yang diorientasikan untuk kemakmuran dan kesejahteraan bersama. Dimana selain adanya kesinambungan kepentingan, kebijakan-kebijakan pembangunan yang diciptakan

pemerintah Kecamatan Lowokwaru berasal dari hasil musyawarah bersama masyarakat. Hal ini terlihat dari daftar prioritas pembangunan tahun 2007 yang merupakan hasil musyawarah rencana pembangunan antara kedua belah pihak. Lebih jelasnya terlihat dari tabel dibawah ini.

Tabel 4
Rekapitulasi Musrenbang Tahun 2006

(Untuk Anggaran Tahun 2007)

No	Kelurahan	Bidang - Pembangunan			Jumlah
		Fisik	Ekonomi	Sosbud	
1	Mojolangu	4 buah usulan	1 buah usulan	10 buah usulan	15 buah usulan
2	Tunjungsakar	4 buah usulan	3 buah usulan	4 buah usulan	11 buah usulan
3	Ketawanggede	4 buah usulan	3 buah usulan	8 buah usulan	15 buah usulan
4	Tlogomas	4 buah usulan	2 buah usulan	4 buah usulan	10 buah usulan
5	Lowokwaru	4 buah usulan	2 buah usulan	11 buah usulan	17 buah usulan
6	Dinoyo	4 buah usulan	2 buah usulan	3 buah usulan	9 buah usulan
7	Sumbersari	4 buah usulan	2 buah usulan	5 buah usulan	11 buah usulan
8	Tunggulwulung	4 buah usulan	2 buah usulan	4 buah usulan	10 buah usulan
9	Jatimulyo	4 buah usulan	2 buah usulan	4 buah usulan	10 buah usulan
10	Tulusrejo	4 buah usulan	4 buah usulan	5 buah usulan	13 buah usulan
11	Tasikmadu	4 buah usulan	3 buah usulan	12 buah usulan	19 buah usulan
12	Merjosari	4 buah usulan	2 buah usulan	7 buah usulan	13 buah usulan
	Jumlah	48 buah usulan	28 buah usulan	77 buah usulan	153 buah usulan

Sumber : Musrenbang Tahun 2006 di Kecamatan Lowokwaru

Selain hal tersebut, dari tabel diatas dapat dilihat bahwa peranan masyarakat dalam pembangunan di Kecamatan Lowokwaru dinilai baik. Hal ini terlihat dari jumlah dana swadaya serta realisasi pembangunan yang secara kuantitas lebih banyak terealisasi dibandingkan dengan realisasi pembangunan dengan mempergunakan dana APBD. Kenyataan tersebut mencerminkan bahwa peranan masyarakat di Kecamatan Lowokwaru dalam pembangunan memiliki peran vital dan signifikan dalam mensukseskan program-program pembangunan pemerintah. Disisi lain, peran Pemerintah Kecamatan pun menjadi bagian integral yang penting dalam mewujudkan peranan masyarakat dalam ikut serta merumuskan, mengelola dan merealisasikan berbagai program pembangunan di Kecamatan Lowokwaru. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah Kecamatan

Lowokwaru, terutama mengenai masalah hajat hidup orang banyak, dilakukan dengan sistem musyawarah (*Bottom Up*) dengan seluruh elemen masyarakat. Berbeda dengan masa-masa Orde Baru yang mempergunakan sistem *Top-Up* dalam pengambilan kebijakan-kebijakan yang ada. Hal ini menyiratkan adanya perubahan secara mendasar dari dalam tubuh pemerintah Kecamatan, baik secara mentalitas, pola kerja serta sistem pengambilan keputusan dalam merumuskan kebijakan-kebijakan dalam masyarakat kearah yang lebih baik dan benar sesuai dengan semangat otonomi daerah.

B. Pembahasan

1. Penerapan Prinsip-Prinsip Humas Dalam Relasi Pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang Dengan Masyarakat

Secara umum, prinsip-prinsip hubungan masyarakat memiliki persamaan karakteristik di semua negara, yaitu mengelola dan menelaah manajemen isu yang berkaitan atau bahkan disebabkan oleh kebijakan yang ada. Prinsip-prinsip humas tersebut adalah, 1) Prinsip Hubungan Baik, 2) Prinsip Akuntabilitas, 3) Prinsip Pengungkapan, dan 4) Prinsip Asimetris (komunikasi berimbang). Ke-empat prinsip-prinsip humas tersebutlah yang menjadi pedoman standar, baik bagi suatu perusahaan ataupun institusi pemerintahan dalam menjalankan fungsi dan tugasnya.

Pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai '*kepanjangan tangan*' dari Pemerintah Kota Malang dalam menyampaikan dan menyalurkan ide-ide dan program-program pembangunan pemerintah pada masyarakat juga mempergunakan keempat prinsip humas tersebut. Hal ini diungkapkan oleh Camat Lowokwaru, Subkhan Jussuf, sebagai berikut :

“Keempat prinsip-prinsip humas, seperti hubungan baik, akuntabilitas, pengungkapan dan komunikasi berimbang telah dianut dan dipakai oleh kecamatan Lowokwaru cukup lama sejak dari camat pertama Bapak Saefuddin sampai kepada Bapak Agus, camat periode kelima. Saya sebagai camat dari tahun 2003 sampai sekarang sekedar melanjutkan sekaligus memperbaiki secara teknis terhadap prinsip-prinsip tersebut. Contohnya mengenai prinsip hubungan baik antara pemerintah kecamatan dengan warga masyarakat. Dulu, pasti secara teknis dilapangan sangat berbeda dalam menerapkan prinsip tersebut dengan sekarang. Perbedaan penerapan ini disebabkan karena begitu cepatnya perubahan yang terjadi, baik perubahan secara sosial, ekonomi, politik dan lainnya.” (Wawancara tanggal 4 Agustus 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

Selain penjelasan di atas, keterangan yang sama juga diberikan oleh Sekretaris Kecamatan Lowokwaru, Sinami, yang menyatakan sebagai berikut:

“...cukup lama prinsip-prinsip humas dijadikan acuan bagi aparat kecamatan Lowokwaru dalam menjalankan tugasnya. Sebelum saya jadi Sekertaris pun seingat saya prinsip-prinsip humas, seperti hubungan baik ataupun mengenai akuntabilitas sudah diterapkan...” (Wawancara tanggal 4 Agustus 2008 di Kantor Kecamatan Lowokwaru).

Hal senada juga diungkapkan oleh salah satu warga Lowokwaru yang tergabung dalam Forum Kerukunan Warga Lowokwaru, Sunarto, yang menyatakan bahwa selama beberapa tahun yang lalu sampai

sekarang pemerintah Kecamatan Lowokwaru telah menerapkan prinsip-prinsip humas dalam melakukan fungsi dan tugasnya (Wawancara tanggal 7 Agustus 2008 di Kantor Forum Kerukunan Warga Lowokwaru).

Mengenai penerapan prinsip-prinsip humas yang dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan Lowokwaru dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tabel 5
Penerapan Prinsip-prinsip Humas

Oleh Kecamatan Lowokwaru Malang

No	Prinsip-prinsip Humas	Penerapan
1.	Hubungan Baik	Dilaksanakannya penyerapan usulan dari seluruh elemen masyarakat secara aktif dalam Musrenbang setiap tahun anggaran.
2.	Akuntabilitas	Diterapkan secara tegas pada setiap aparatus kecamatan dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan adanya sanksi serta memposisikan elemen masyarakat sebagai pengawas independen terhadap kinerja aparatus kecamatan
3.	Pengungkapan	Evaluasi dan pertanggungjawaban pada setiap akhir kegiatan pembangunan, baik mengenai transparansi dana serta hasil pembangunan; melalui metode tatapmuka (rapat) maupun situs internet
4.	Asimetris	Pelibatan secara aktif dan proposional seluruh elemen masyarakat dalam permasalahan-permasalahan yang ada.

Sumber : Data Sekunder diolah, 2008

Dari hasil data melalui wawancara serta penelitian melalui beberapa dokumen atau arsip dikecamatan, dapat diketahui bahwa pemerintah Kecamatan Lowokwaru telah cukup lama memakai dan mengimplementasikan prinsip-prinsip humas dalam melakukan relasinya dengan masyarakat.

Dalam konteks pembangunan di Kecamatan Lowokwaru, penerapan prinsip-prinsip humas yang dilakukan oleh aparatus Kecamatan Lowokwaru dinilai baik oleh aparat kelurahan maupun masyarakat. Untuk mengetahui bagaimana penerapan prinsip-prinsip humas yang dilakukan pemerintah Kecamatan Lowokwaru, dapat dilihat dari tabel hasil wawancara secara acak (*Random Sampling*) dengan 12 orang Lurah, 12 orang BPD (Badan Perwakilan Desa) yang ada diwilayah Kecamatan Lowokwaru serta 10 elemen masyarakat di kecamatan Lowokwaru, baik yang tergabung dalam Lembaga Swadaya Masyarakat maupun forum atau komunitas warga di setiap kelurahan. Hasil wawancara atau jawaban setiap responden yang berjumlah keseluruhan 34 orang oleh peneliti dinilai dengan point/ angka, yaitu Baik 3, Kurang 2 dan Buruk 1 serta nilai rata-rata (Σ) 36-24 Baik, 23-11 kurang dan 11-0 buruk.

Tabel 6
Penerapan Prinsip-prinsip Humas Pemerintah Kecamatan Lowokwaru
Berdasarkan Pendapat dari 12 Orang Lurah

No	Responden	Prinsip-prinsip Humas	

		Hubungan Baik				Ket.
1	Tasikmadu	3	3	3	3	Baik
2	Lowokwaru	3	3	3	3	Baik
3	Tunggulwulung	3	3	3	3	Baik
4	Tunjungsekar	3	3	3	3	Baik
5	Tlogomas	3	3	3	3	Baik
6	Dinoyo	3	3	3	3	Baik
7	Merjosari	3	3	3	3	Baik
8	Ketawanggede	3	3	3	3	Baik
9	Tulusrejo	3	3	3	3	Baik
10	Sumbersari	3	3	3	3	Baik
11	Mojolangu	3	3	3	3	Baik
12	Jatimulyo	3	3	3	3	Baik
Jumlah		36	36	36	36	36

Sumber : Wawancara di 12 Kantor Kelurahan di Kecamatan Lowokwaru, Juli-Agustus, 2008

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa penerapan prinsip-prinsip humas yang terdiri dari hubungan baik, akuntabilitas, pengungkapan dan asimetris yang dilakukan oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru menurut para responden yang terdiri dari para lurah di Kecamatan Lowokwaru dinilai baik dengan nilai rata-rata sebesar 36.

Tabel 7

Penerapan Prinsip-prinsip Humas Pemerintah Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Pendapat dari 12 Orang dari BPD

No	Responden	Prinsip-prinsip Humas				Ket.
		Hubungan Baik	Akuntabilitas	Pengungkapan	Asimetris	
1	Tasikmadu	3	3	3	3	Baik
2	Lowokwaru	3	3	3	3	Baik
3	Tunggulwulung	3	3	3	3	Baik
4	Tunjungsekar	3	3	3	3	Baik
5	Tlogomas	3	2	3	3	Baik
6	Dinoyo	3	2	3	3	Baik
7	Merjosari	3	3	3	3	Baik
8	Ketawanggede	3	3	3	3	Baik
9	Tulusrejo	3	3	3	3	Baik
10	Sumbersari	3	2	3	3	Baik
11	Mojolangu	3	3	3	3	Baik
12	Jatimulyo	3	3	3	3	Baik
Jumlah		36	33	36	36	35,25

Sumber : Wawancara di Kantor BPD di 12 Kelurahan, Juli-Agustus, 2008

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa penerapan prinsip-prinsip humas yang terdiri dari hubungan baik, akuntabilitas, pengungkapan dan asimetris yang dilakukan oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru menurut para responden yang terdiri dari 12 orang BPD di kelurahan masing-masing dinilai baik dengan nilai rata-rata 35,25. Sedangkan tiga orang responden dari Tlogomas, Dinoyo, dan Summersari

menjawabnya kurang dengan nilai point keseluruhan 6. Kurangnya nilai dari penerapan prinsip-prinsip humas menurut ketiga responden tersebut terletak pada point prinsip akuntabilitas. Hal ini diungkapkan oleh Budiono, Ketua BPD Tlogomas, sebagai berikut :

“Menurut saya, aparatus kecamatan Lowokwaru telah cukup baik dalam menerapkan prinsip-prinsip humasnya, tetapi salah satu prinsip humas yaitu akuntabilitas terkadang belum maksimal dilakukan. Kontinuitasnya tidak terjaga. Terkadang sesuai dengan aturan yang ada, kadang-kadang juga tidak.” (Wawancara tanggal 7 Juli 2008 di Kelurahan Tlogomas Kecamatan Lowokwaru).

Pernyataan tersebut senada dengan Yulianto, Anggota BPD Dinoyo, dan Agus Wibowo, Ketua BPD Sumpalsari, yang menyatakan belum terjaganya kontinuitas serta pemberian sanksi yang tegas bagi aparatus kecamatan Lowokwaru yang melanggar peraturan (Wawancara tanggal 4 Agustus 2008 di Kelurahan Dinoyo dan Sumpalsari Kecamatan Lowokwaru).

Tabel 8
Penerapan Prinsip-prinsip Humas Pemerintah Kecamatan Lowokwaru Berdasarkan Pendapat dari 10 Elemen Masyarakat

No	Responden	Prinsip-prinsip Humas				Ket.
		Hubungan Baik	Akuntabilitas	Pengungkapan	Asimetris	
1	Forum Kerukunan Warga Lowokwaru	3	2	3	3	Baik
2	Lingkar Komunikasi Merjosari	2	2	3	2	Baik
3	Tokoh Masyarakat Mojolangu	2	3	3	2	Baik
4	Lsm Madani Ketawanggede	3	3	3	3	Baik
5	Lembaga Perempuan Berdaya Tunjungsekar	3	2	3	3	Baik
6	Lsm Petani Maju Tasikmadu	2	2	2	2	Baik
7	Yayasan Cakrawala Indonesia Tlogomas	3	3	2	2	Baik
8	Forum Rembuk Warga Dinoyo	2	2	3	2	Baik
9	Tokoh Masyarakat Sumpalsari	2	2	2	3	Baik
10	Tokoh Masyarakat Tunggulwulung	3	2	3	2	Baik
11	Tokoh Masyarakat Tulusrejo	3	3	3	3	Baik
12	Tokoh Masyarakat Jatimulyo	2	2	3	2	Baik
Jumlah		30	30	33	29	30,05

Sumber : Wawancara di Kantor masing-masing responden di Kecamatan Lowokwaru, Juli-Agustus, 2008

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa penerapan prinsip-prinsip humas yang terdiri dari hubungan baik, akuntabilitas, pengungkapan dan asimetris yang dilakukan oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru menurut para responden dinilai baik dengan nilai rata-rata 30,05. Meskipun dinilai baik, dari seluruh responden yang diwawancarai, responden dari elemen masyarakat yang nilai rata-rata lebih kecil dibandingkan dengan hasil nilai rata-rata responden lain. Artinya, menurut pendapat dari responden yang terdiri dari elemen masyarakat setempat penerapan prinsip-prinsip humas yang dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan Lowokwaru

meskipun sudah baik penerapannya tetapi masih ada catatan-catatan yang harus diperhatikan secara serius oleh aparaturnya, terutama dari kesiapan untuk menjaga ritme dari prinsip-prinsip humas sehingga tercapai kestabilan, konsistensi serta kontinuitas dalam menerapkan prinsip-prinsip tersebut. Hasil tabel di atas memperlihatkan bahwa grafik nilai dari prinsip-prinsip humas mencerminkan belum konsisten dan kontinuenya aparaturnya Lowokwaru mempertahankan dan mengimplementasikan prinsip-prinsip tersebut.

Hal ini terbukti dengan pernyataan-pernyataan para responden yang menyatakan sebagai berikut :

“Menurut saya, aparaturnya Lowokwaru telah cukup baik dalam menerapkan prinsip-prinsip humasnya, tetapi salah satu prinsip humas yaitu akuntabilitas terkadang belum maksimal dilakukan. Kontinuitasnya tidak terjaga. Terkadang sesuai dengan aturan yang ada, kadang-kadang juga tidak.” (Wawancara dengan Sunarto, Ketua Forum Kerukunan Warga Lowokwaru, tanggal 7 Juli 2008 di Kantor FKWL Kecamatan Lowokwaru).

Hal senada dilontarkan oleh Poerwanto (Ketua Lingkar Komunikasi Merjosari), Kushendra (Tokoh Masyarakat Mojolangu), Indri S (LSM Madani Ketawanggede) serta yang lainnya, yang menyatakan bahwa sebaik apapun kekuasaan harus selalu diawasi oleh setiap elemen masyarakat. Karena tanpa adanya kontrol dari luar, penggunaan kekuasaan terkadang selalu bergerak liar atau korup kearah yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Artinya, sebaik apapun pengelolaan dan penerapan prinsip-prinsip humas yang dilakukan oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru wajib adanya pengawasan secara kontinue dari seluruh elemen masyarakat.

“...kewajiban setiap masyarakat untuk memberikan usulan, masukan terhadap setiap kebijakan pemerintah dalam pembangunan. Karena tanpa itu, kekuasaan akan menjadi korup dan merugikan masyarakat. Dalam hal penerapan prinsip-prinsip humas-pun, kami selalu ikut terus mengawasi, memberikan saran ataupun kritik agar ruh dari prinsip-prinsip humas tersebut terus hidup dan terealisasi dalam kerja pembangunan... bukan sekedar teori atau wacana semata...”(Wawancara dengan Istiqomah, Ketua Lembaga Perempuan Berkarya Tunjungsekar, tanggal 14 Agustus 2008 di Kantor LPB Tunjungsekar Lowokwaru).

“Penerapan prinsip-prinsip humas aparaturnya Lowokwaru bisa dinilai baik selama ini, tetapi ada catatan-catatan kecil dari kami mengenyainya; terutama dalam hal menjaga konsistensi semangat dan perbuatan para aparaturnya tersebut dalam mengimpelentasikan prinsip-prinsip tersebut dilapangan. Faktor-faktor yang membuat mereka terkadang tidak konsisten dalam penerapan prinsip-prinsip humas dipengaruhi oleh kondisi internal dan eksternal. Kondisi internal biasanya dipengaruhi kurangnya pengetahuan dan keleluasaan menterjemahkan prinsip-prinsip humas secara maksimal, sedangkan kondisi eksternal lebih dipengaruhi oleh minimnya dana kecamatan.” (Wawancara dengan Hendarwan, Ketua LSM Petani Maju Tasikmadu, tanggal 15 Juli 2008 di Kantor LSM Petani Maju Tasikmadu Kecamatan Lowokwaru).

Dari uraian tersebut, dapat penulis simpulkan bahwa pemerintah Kecamatan Lowokwaru telah menerapkan prinsip-prinsip humas dalam menjalin relasinya dengan masyarakat dalam pembangunan, baik pembangunan fisik maupun non fisik. Meskipun dalam realitas dilapangan masih ada kekurangan-kekurangan dalam hal penerjemahan dan pengimplementasian dari prinsip-prinsip humas, tetapi secara rata-rata nilai dari

penerapan prinsip-prinsip humas Kecamatan Lowokwaru adalah baik.

Dalam konteks pembangunan, penerapan empat prinsip-prinsip humas dikecamatan Lowokwaru dileburkan menjadi satu item prinsip yaitu transparansi dengan menggunakan teknis pelayanan prima. Artinya, inti dari prinsip-prinsip humas adalah transparansi dalam berbagai bidang, baik keuangan, agenda kerja pembangunan, administrasi, pelayanan dan lainnya dengan menggunakan pelayanan prima, yaitu pelayanan terbaik dengan sepenuh hati. Hal ini diungkapkan dalam wawancara sebagai berikut :

“...Inti dari prinsip-prinsip humas sebenarnya adalah transparansi dengan menggunakan teknis pelayanan prima. Tanpa adanya transparansi dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya dalam pembangunan, maka suatu hubungan atau relasi yang harmonis dan tepat guna tidak akan tercapai. Transparansi sebagai prinsip-pun harus diikuti dengan teknis pelayanan prima, karena ibarat sebuah buku transparansi adalah cover buku, pelayanan prima adalah isinya. Dan prinsip transparansi dengan pelayanan prima sudah diterapkan cukup lama di kecamatan lowokwaru ini.” (Wawancara tanggal 14 Agustus 2008 dengan Camat Lowokwaru, Subkhan Jussuf, di Kecamatan Lowokwaru).

Selain penjelasan di atas, keterangan yang sama juga diberikan oleh Kasi Pemerintahan Kecamatan Lowokwaru, Bambang Sudjoko, yang menyatakan sebagai berikut :

“...dalam menjalankan prinsip-prinsip humas dilapangan, kami mengacu pada pedoman kerja yang terbuka atau transparansi dalam menjalankan tugas apapun yang diperintahkan kepada kami. Pelayanan prima terhadap masyarakat menjadi kewajiban bagi kami untuk melaksanakannya...”(Wawancara tanggal 14 Agustus 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

Wujud dari prinsip transparansi dengan pelayanan prima di Kecamatan Lowokwaru dapat dilihat dari tugas-tugas kecamatan dalam melakukan pelayanan-pelayanan kepada masyarakat, misalnya pada Seksi Kesejahteraan Sosial yang menangani surat-surat Rekomendasi Nikah, Surat Pensiun, Surat Tunjangan Keluarga, Rekomendasi Surat Keterangan Tidak Mampu, Rekomendasi Surat Keterangan Penghasilan, Rekomendasi Surat Keterangan Penghasilan, Rekomendasi Surat Keterangan Permohonan KPRI/Kredit Bank serta Rekomendasi Surat Keterangan Pendaftaran TNI. Pelayanan di seksi Kesejahteraan Sosial dilakukan dengan prinsip transparansi, yaitu dengan membuka akses informasi tentang pembuatan surat-surat tersebut secara luas, baik secara langsung menanyakan kepada petugas, melalui brosur-brosur, maupun lewat internet. Teknik pelayanan prima terlihat dari cukup mudah dan cepatnya pembuatan-pembuatan surat-surat tersebut. Hal ini dinyatakan Kasi Kesejahteraan Sosial Lowokwaru, RP Suwantoro, sebagai berikut :

“...pelayanan prima dan transparansi menjadi keharusan dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat. Dengan transparansi dan pelayanan prima, masyarakat akan dimudahkan, baik waktu dan biaya; begitupula dengan aparat itu sendiri, yaitu terselesaikannya tugas-tugas sesesuai dengan waktu yang telah ditetapkannya. Selain tentunya citra baik bagi aparat tersebut dari masyarakat dan kantor...”(Wawancara tanggal 14 Agustus 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

Untuk lebih jelasnya, peneliti akan menampilkan prosedural tentang transparansi dan pelayanan prima dari Seksi Kesejahteraan Sosial, sebagai berikut :

Gambar 4

Prosedur Layanan Seksi Kesejahteraan Sosial

Sumber : Data Sekunder Diolah, 2008

Keterangan:

1) Prosedur Pengajuan

- a. Pemohon membawa Surat pengantar yang telah dilegalisasi (sesuai point 1 diatas)

Data diregister dibuku register

diserahkan kepada Camat/Sekcam untuk ditandatangani distempel dan siap diserahkan kepada warga

2) Lama waktu penyelesaian antara 5-10 menit

3) Waktu Pelayanan : Senin-Kamis dari pukul 08.15 – 14.00 WIB Jumat dari pukul 09.00 – 11.00 WIB dan 13.00 – 14.00

4) Biaya : -

5) Sarana dan Prasarana : Ruang tunggu, tempat parkir, WC/Kamar Mandi, Komputer

6) Kompetensi Petugas : Registrator Surat 1 orang

Penerapan prinsip-prinsip humas dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan, terlihat dari berbagai data realisasi pembangunan yang ada di kantor Kecamatan. Dimana, menurut Camat Lowokwaru, Subkhan Jussuf, dinyatakan bahwa setiap tahun anggaran jumlah pelaksanaan pembangunan dengan melibatkan masyarakat didalamnya semakin meningkat, baik secara kualitas maupun kuantitasnya (Wawancara tanggal 15 September 2008 di Kantor Kecamatan Lowokwaru).

Untuk melihat lebih jelas pernyataan dari Camat Lowokwaru mengenai penerapan prinsip-prinsip humas dalam pembangunan yang mampu meningkatkan kuantitas dan kualitas pembangunan dari tahun ketahun, dapat dilihat dari tabel dibawah ini:

Tabel 9
Peningkatan Pembangunan di Kecamatan Lowokwaru

Tahun 2006-2007

No	Kegiatan & Kelurahan	Lokasi	
		Tahun 2006	Tahun 2007
1	Perbaikan saluran / gorong-gorong/Plengsengan	9 Kelurahan	12 Kelurahan
2	Perbaikan jembatan (Kelurahan Sumpersari, Tasikmadu dan Kelurahan Tunjungsekar)	-	3 Kelurahan
3	Rehab Dam/Pintu air (Kelurahan Tasikmadu)	-	1 Kelurahan
4	Perbaikan/Pembangunan Jalan	10 Kelurahan	12 Kelurahan
5	Pembangunan, sarana prasarana Kantor Gedung, Balai RW dll.	8Kelurahan	12 Kelurahan
6	Pembangunan/bantuan dana posyandu - Kesehatan lingkungan (Kel. Ketawanggede, Tunjungsekar, Mojolangu dan Kelurahan Dinoyo)	3 Kelurahan	4 Kelurahan
7	Bantuan modal prakoperasi PKK, Pedagang Pasar (Kel.Tg.Wulung, Merjosari,Tlogomas,Dinoyo Mojolangu,Tulusrejo,Lowokwaru dan T.Sekar)	6 Kelurahan	8 Kelurahan
8	Bantuan Sarana prasarana tempat ibadah, PKK, Kesenian, Karangtaruna. (Kel.Merjosari,Tlogomas,Dinoyo,Sumpersari Ket.Gede,Tunjungsekar,Mojolangu,Lowokwaru)	8 Kelurahan	8 Kelurahan
9	Pelatihan ketrampilan Pemuda/Karangtaruna (Kel.Merjosari,Tlogomas,Dinoyo,Sumpersari Ket.Gede,Tunjungsekar,Mojolangu,Lowokwaru)	6 Kelurahan	8 Kelurahan
10	Pembangunan lapangan sepakbola, Posko Karang Taruna. (Kel.Tunjungsekar, Tlogomas dan Ket.Gede	3 Kelurahan	3 Kelurahan

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, Diolah, 2008

Dari uraian tersebut diatasdapat diketahui bahwa penerapan prinsip-prinsip humas meniscayakan peran partisipasi masyarakat dalam merealisasikan dan meningkatkan pembangunan di Kecamatan Lowokwaru. Tetapi seperti telah menjadi rahasia umum, betapa sulitnya pada masa sekarang untuk menumbuhkan partisipasi

masyarakat secara aktif dalam pembangunan. Atas kondisi tersebut cara dalam menumbuhkan partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru adalah dengan membina dan mengembangkan suatu mentalitas yang berjiwa pembangunan. Artinya, bahwa masyarakat, baik secara individu maupun kelompok, perlu di tumbuhkan semangatnya untuk dapat digunakan sebagai modal pembangunan sehingga nantinya dapat menimbulkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Dari hasil wawancara dengan Kasi Pemerintahan, Bambang Sudjoko, yang diperkuat oleh Sekertaris Camat, Sinarni, dapat diketahui bahwa untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat metode atau tangga partisipasi yang dipergunakan oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru adalah sebagai berikut:

1. Sosialisasi, pemerintah kecamatan memberikan informasi mengenai keputusan yang telah dibuat dan mengajak warga untuk melaksanakan keputusan tersebut.

Konsultasi, pemerintah kecamatan meminta saran dan kritik dari masyarakat sebelum suatu keputusan ditetapkan.

2. Kemitraan, masyarakat dilibatkan untuk merancang dan mengambil keputusan bersama dengan pemerintah.
3. Pengawasan oleh warga, warga memiliki kekuasaan mengawasi secara langsung keputusan yang telah diambil dan menolak pelaksanaan keputusan yang bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan. (Wawancara tanggal 11 September 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

Metode untuk menumbuhkan partisipasi yang sering dipergunakan oleh pemerintah dalam pembangunan adalah metode partisipasi berbentuk kemitraan (*Partnership*) atau juga disebut partisipasi interaktif, dimana masyarakat mengikuti seluruh proses pengambilan keputusan bersama dengan kecamatan ataupun pihak luar, seperti studi kelayakan, perencanaan, implementasi, evaluasi, dan lainnya. Hal ini terlihat dari hasil wawancara berikut ini :

“...Teknik partisipasi interaktif atau disebut partisipasi bentuk kemitraan merupakan cara atau metode yang sering kami pergunakan untuk menumbuhkan peran serta masyarakat dalam pembangunan di Lowokwaru ini. Bentuk kemitraan merupakan bentuk yang cukup ideal dalam relasi antara pihak kecamatan dengan masyarakat. Dimana dengan bentuk partisipasi interaktif ini secara langsung, kami telah menerapkan prinsip-prinsip humas sekaligus memposisikan kami sebagai pelayan dan pengabdian masyarakat sesuai dengan fungsi dan tugas kami...” (Wawancara tanggal 25 Agustus 2008 dengan Camat Lowokwaru, Subkhan Jussuf, di Kecamatan Lowokwaru).

“Selama ini yang saya tahu pelibatan atau bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan di Lowokwaru ini dalam bentuk partisipasi kemitraan atau *partnership*. Menurut saya, partisipasi bentuk ini sangat cocok untuk diterapkan dalam kondisi dan zaman sekarang ini dibandingkan dengan bentuk-bentuk partisipasi lainnya seperti partisipasi manipulatif, partisipasi penentruman, ataupun partisipasi plakasi yang dulu sering dipergunakan pada zaman Orde Baru.” (Wawancara dengan Poerwanto, Lingkar Komunikasi Merjosari, tanggal 14 Agustus 2008 di Kantor LKM Lowokwaru).

Dari partisipasi kemitraan atau partisipasi interaktif ini tumbuh pola relasi interaktif antara pemerintah

Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat. Pola relasi interaktif merupakan pola hubungan yang menempatkan masyarakat dalam kondisi aktif berperan dalam menganalisis berbagai kebijakan-kebijakan perencanaan kegiatan pembangunan ataupun pembentukan kelembagaan. Masyarakat memiliki peran untuk mengontrol atas pelaksanaan keputusan-keputusan pemerintahan kecamatan ataupun mereka sendiri, sehingga memiliki andil dalam keseluruhan proses kegiatan pembangunan yang ada. Pola relasi interaktif merupakan tahap menuju terbentuknya masyarakat yang mandiri (*Self Mobilization*), masyarakat mampu mengambil inisiatif sendiri secara bebas (tidak dipengaruhi oleh pihak luar) untuk merubah sistem atau nilai-nilai yang ada. Mereka mampu juga mengembangkan kontak/hubungan dengan lembaga-lembaga lain untuk mendapatkan bantuan dan dukungan teknis serta sumber daya yang diperlukan dalam rangka pembangunan.

Untuk melihat mengenai pola relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tabel 10
Pola Relasi

Pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan Masyarakat

Pola Relasi	
Kekuasaan	Heterogen dan desentralistik
Hubungan antara Pemerintah dengan warga	Partnership, fasilitasi, rasional, demokratis dan egaliter
Relasi antar struktur kekuasaan	Struktur atas sebagai mitra, tanggungjawab ke bawah, apresiatif, responsif, partisipatif dan <i>coming down</i> (menengok ke bawah)
Hasil-hasil	Pemerintahan yang demokratis, sistem yang egaliter, hubungan yang harmonis, <i>good government</i> dan fungsional.

Sumber : Data Sekunder diolah, 2008

2. Media Komunikasi Pemerintah Kecamatan Lowokwaru Malang Dalam Menjalin Relasi Dengan Masyarakat

Dalam menerapkan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam menjalin relasi dengan masyarakat, secara langsung pemerintah Kecamatan Lowokwaru memerlukan media komunikasi untuk menyampaikan atau mensosialisasikan program-program atau agenda-agenda pembangunan yang ada. Media komunikasi yang tepat, efisien dan efektif sangat mempengaruhi keberhasilan dari penyampaian informasi dan berbagai hal lainnya yang berhubungan dengan publik, begitu pula sebaliknya.

Dalam Ilmu Komunikasi ada model-model komunikasi dalam menerapkan prinsip-prinsip humas yang dikategorikan menjadi empat model komunikasi, yaitu publisitas/propaganda, informasi publik, asimetris dua arah dan simetris dua arah.

a. Publisitas/ Propaganda

Publisitas atau propaganda merupakan model komunikasi satu arah yang memiliki sifat manipulatif dan propogandis, dimana model komunikasi ini tidak terlalu memedulikan kebenaran asal kepentingan kelompoknya terpenuhi. Model Komunikasi bersifat publisitas/propaganda merupakan model komunikasi yang sering dipakai pada masa Orde Baru.

Pemerintah Kecamatan Lowokwaru dalam menjalin relasi dengan masyarakat, tidak mempergunakan model komunikasi publisitas/propaganda. Hal ini diungkapkan oleh Camat Lowokwaru, sebagai berikut :

“...ini zaman reformasi dan sudah berjalan hampir 10 tahunan. Zaman yang telah merubah wajah dan kesadaran masyarakat dan bangsa bahwa bukan saatnya lagi mempergunakan model-model komunikasi propaganda/publisitas seperti Orde Baru karena sudah jelas model komunikasi tersebut tidak bisa dipergunakan dan dipakai lagi pada saat ini.” (Wawancara tanggal 25 Agustus 2008 dengan Camat Lowokwaru, Subkhan Jussuf, di Kecamatan Lowokwaru).

Selain penjelasan di atas, keterangan yang sama juga diberikan oleh Sekretaris Kecamatan Lowokwaru, Sinarni, yang menyatakan sebagai berikut:

“Dalam menerapkan prinsip-prinsip humas dalam pembangunan, media komunikasi yang dipergunakan haruslah media komunikasi yang tepat. Model media komunikasi publisitas/propaganda tidaklah tepat untuk dipakai karena sudah nyata-nyata tidak bisa dipergunakan karena lebih banyak ruginya bagi masyarakat.” (Wawancara tanggal 25 Agustus 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

b. Informasi Publik

Model komunikasi informasi publik masih model komunikasi satu arah. Meskipun model ini mulai menghormati hak masyarakat atas kebenaran, tetapi pemerintah tetap akan memilhkan fakta mana yang boleh dan belum boleh diberikan kepada masyarakat. Model komunikasi ini belum jauh berbeda dengan model komunikasi publisitas/propaganda. Model komunikasi ini juga pernah dipakai pada masa Orde Baru maupun masa sekarang Orde Reformasi.

Pemerintah Kecamatan Lowokwaru tidak mempergunakan metode komunikasi informasi publik ini

secara penuh, tetapi terkadang juga memakainya disaat dan kondisi tertentu. Artinya, model komunikasi ini memiliki sifat yang tentatif dalam pemakaiannya dikecamatan Lowokwaru. Hal ini terbaca dari hasil wawancara berikut ini :

“Model komunikasi ini memang terkadang masih dipergunakan dilapangan, terutama dalam masalah-masalah yang sifatnya rahasia pemerintah. Tetapi bukan berarti model komunikasi informasi publik ini dipergunakan terus menerus dan dijadikan acuan bagi komunikasi aparat dikecamatan.” (Wawancara dengan Kasi Pelayanan Umum, Lita Irawati, tanggal 25 Agustus 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

Pernyataan ini diperkuat oleh keterangan dari Camat Lowokwaru, yang menyatakan bahwa :

“Model komunikasi informasi publik sebenarnya masih layak dipergunakan dalam mensosialisasikan program-program atau agenda-agenda kerja pembangunan, tetapi metode komunikasi ini tidak bisa dipergunakan untuk semua masalah ataupun agenda, program kerja pembangunan karena sifatnya yang semi-tertutup. Dalam urusan pemerintahan ada hal-hal yang sifatnya rahasia dan hanya diketahui oleh beberapa orang saja, maka untuk urusan seperti inilah model komunikasi informasi publik bisa dipergunakan” (Wawancara tanggal 25 Agustus 2008 dengan Camat Lowokwaru, Subkhan Jussuf, di Kecamatan Lowokwaru).

c. Asimetris Dua Arah

Model komunikasi asimetris dua arah memiliki sifat komunikasi dua arah, tetapi model komunikasi yang satu ini belum dapat menjadi model komunikasi yang efektif, yang disebabkan model komunikasi asimetris tidak berimbang. Dalam model komunikasi asimetris dua arah, pemerintah tetap mempercayai bahwa kebenaran terletak pada pemerintah dan kesalahan adalah milik publik atau masyarakat, sehingga komunikasi yang diadakan sangat didominasi oleh kepentingan pemerintah. Oleh karena itu, dialog yang diadakan sangat kurang berguna karena tetap saja yang sesungguhnya terjadi adalah komunikasi satu arah.

Di Kecamatan Lowokwaru, model komunikasi asimetris dua arah sangat ditentang oleh elemen atau tokoh-tokoh masyarakat Lowokwaru. Hal ini dapat dibuktikan dari beberapa komentar para elemen/tokoh masyarakat yang diwawancarai peneliti, sebagai berikut :

“Model komunikasi asimetris dua arah bagi saya bukanlah model komunikasi yang tepat, apalagi kalau diterapkan pada masa dan masyarakat sekarang. Saat keterbukaan menjadi acuan atau fondasi yang sedang terus dibangun oleh seluruh lapisan masyarakat dalam rangka menegakkan penyelenggaraan pemerintah dan kehidupan yang baik dan benar, model-model komunikasi seperti ini menjadi tidak relevan untuk diterapkan.”(Wawancara dengan Kushendra, Tokoh Masyarakat Mojolangu, tanggal 14 Agustus 2008 di Kelurahan Mojolangu).

Pernyataan itu diperkuat dan diperjelas oleh Indri S., Ketua LSM Madani di Ketawanggede yang menyatakan :

“Model komunikasi satu arah atau komunikasi yang didominasi oleh salah satu pihak bukanlah model komunikasi yang bisa diharapkan dapat merubah keadaan yang semakin sulit di masa ini. Keterbukaan, dialog yang harmonis, kesinambungan kepentingan tanpa harus mengorbankan salah satu pihak adalah

bagaimana karakter komunikasi yang sedang dibangun oleh kita semua. Dan itu semua tidak didapat oleh model komunikasi satu arah, baik model komunikasi propaganda, informasi publik, maupun asimetris dua arah yang sebenarnya hakikatnya tetap komunikasi satu arah. ... Sayangnya terkadang model-model komunikasi seperti ini masih dipergunakan oleh pemerintahan, meskipun mungkin secara kuantitas tidaklah dominan.” (Wawancara dengan Indri S, LSM Madani Ketawanggede, tanggal 15 Juli 2008 di Kantor LSM Madani Ketawanggede Kecamatan Lowokwaru).

Pernyataan-pernyataan lainnya dari para tokoh atau elemen masyarakat yang berada di Kecamatan Lowokwaru hampir senada menyikapi model komunikasi satu arah ini, yaitu menolak untuk kembali mempergunakan model-model komunikasi satu arah yang cenderung monolitik, represif serta merugikan kepentingan-kepentingan masyarakat.

Menyikapi hal tersebut, Sekretaris Kecamatan Lowokwaru, Sinarni, menyatakan bahwa komunikasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dalam menjalin relasinya dengan masyarakat tidak pernah mempergunakan model-model komunikasi satu arah.

“...memang banyak usulan dari tokoh-tokoh masyarakat Lowokwaru mengenai model komunikasi yang tepat dan banyak juga yang menolak model-model komunikasi yang dirasa tidak tepat, salah satunya mengenai metode komunikasi satu arah. Kami sebagai perangkat kecamatan sangat memaklumi dan saya pikir selama ini pemerintahan kecamatan Lowokwaru dalam menjalin relasinya dengan masyarakat tidak pernah mempergunakan metode-metode komunikasi yang akan merugikan masyarakat. Yang saya tahu Bapak Camat dalam menjalin komunikasinya selalu menekankan kepada seluruh stafnya untuk mempergunakan model komunikasi yang tepat, yaitu komunikasi yang melibatkan dua arah.” (Wawancara tanggal 23 Agustus 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

d. Simetris Dua Arah

Model komunikasi yang satu ini adalah metode komunikasi yang terakhir dan dianggap paling efektif, etis serta memiliki tanggung jawab sosial. Model ini membangun saling pengertian antara pemerintah dan masyarakat. Model komunikasi inilah yang menurut Sinarni, Sekertaris Kecamatan Lowokwaru, dalam wawancaranya sebagai model komunikasi yang sering dipergunakan oleh Camat Lowokwaru dan di instruksikan untuk dipergunakan oleh seluruh stafnya.

Dari beberapa staf yang diwawancarai oleh peneliti, mereka mengungkapkan sebagai berikut :

“...ya mas Bapak sering mengingatkan kami untuk selalu mempergunakan sekaligus untuk terus belajar berkomunikasi yang baik dan benar dalam menjalin relasi dengan masyarakat.” (Wawancara dengan A. Aisyah, staf Kecamatan Lowokwaru, tanggal 23 Agustus 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

“...kami memang ditekankan untuk memahami model-model komunikasi yang baik dan benar. Salah satunya adalah model simetris dua arah...” (Wawancara Sri Wahyuni, Staff Kecamatan Lowokwaru, tanggal 23 Agustus 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

Pernyataan lainnya diungkapkan oleh Rahayu Pujiwati yang menyatakan sebagai berikut :

“Komunikasi yang baik dan benar dalam menjalin relasi dengan masyarakat menjadi bagian yang tidak

bisa dipisahkan dengan tugas dan fungsi saya sebagai salah satu staf Kecamatan. Karena dengan komunikasi yang terarah, seimbang dari kedua belah pihak akan tercapai apa yang jadi maksud dari adanya komunikasi tersebut. Tentunya juga sebagai bagian dari pembentukan citra yang baik dan profesional bagi kami selaku aparatus pemerintahan. Maka model komunikasi dua arah menjadi pilihan yang tidak terbantahkan untuk dipergunakan dan dipelajari terus menerus oleh saya.” (Wawancara dengan Rahayu Pujiwati, Staff Kecamatan Lowokwaru, tanggal 23 Agustus 2008 di Kecamatan Lowokwaru).

Dari uraian tersebut, dapat di simpulkan bahwa model komunikasi yang diterapkan dan dipergunakan dalam menjalin relasi dengan masyarakat oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru adalah model komunikasi simetris dua arah. Sedangkan model komunikasi informasi publik terkadang dipergunakan tetapi dalam masalah-masalah tertentu yang sifatnya rahasia negara atau pemerintahan dan tidak setiap orang harus mengetahuinya.

Setelah mengetahui model komunikasi yang dipergunakan oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru, peneliti akan menguraikan media-media komunikasi yang dipergunakan dalam menjalin relasi dengan masyarakat.

Ada beberapa media komunikasi yang secara umum atau konvensional dipergunakan oleh suatu institusi ataupun lembaga, baik negara ataupun swasta, yaitu media massa baik cetak (surat kabar, majalah, tabloid, buletin, brosur, leaflet) maupun elektronik (televisi, radio) dan internet melalui website. Ke-tiga media komunikasi tersebut memiliki keunggulan dan kelemahannya masing-masing yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat dan institusi atau lembaga yang berkaitan.

Keunggulan media komunikasi berbentuk media massa adalah kemudahan bagi masyarakat dalam mengakses informasi-informasi yang dibuat oleh institusi atau lembaga yang berkepentingan dalam menyampaikan seluruh informasinya yang didasari oleh kompetitifnya dana yang harus dikeluarkan, baik oleh masyarakat yang membutuhkannya maupun bagi institusi atau lembaga yang terkait. Selain hal tersebut, informasi yang tercetak di media massa memiliki waktu yang cukup panjang untuk diakses kembali disetiap saat. Kelemahannya adalah apabila media massa tersebut kurang memiliki nama dan jangkauan distribusinya sedikit, maka informasi yang diharapkan sampai kepada masyarakat tidak dapat terealisasikan. Selain hal tersebut, budaya membaca dikalangan masyarakat juga belum begitu tinggi serta kesadaran masyarakat akan pentingnya informasi-informasi pembangunan belum terbentuk dengan baik. Hal ini, disebabkan karena pola pembangunan masa lalu (Orde Baru) sangat membatasi masyarakat untuk mengetahui dan mengapresiasi segenap informasi yang disebabkan kuatnya sistem sentralistik. Media elektronik-pun tidak terlepas dari kelemahan dan keunggulannya sebagai media komunikasi. Keunggulan media elektronik adalah mudahnya masyarakat mengakses informasi tersebut tanpa perlu mengeluarkan biaya lagi serta budaya menonton televisi ataupun mendengarkan radio di masyarakat sangatlah tinggi. Sedangkan kelemahannya adalah informasi-informasi yang ditayangkan oleh media elektronik dibatasi oleh jam tayang dengan durasi waktu yang sangat singkat. Media Internet-pun memiliki masalahnya sendiri, dimana tidak semua masyarakat mampu mengaksesnya.

Dari data yang diperoleh, baik melalui wawancara maupun penelusuran data-data sekunder yang ada di kecamatan Lowokwaru, media komunikasi yang sering dipergunakan adalah media massa, yaitu berupa pemuatan informasi melalui koran, majalah, brosur, pamflet. Sedangkan untuk media komunikasi berupa media elektronik menggunakan media radio, baik radio pemerintah (RRI) maupun radio swasta. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari hasil wawancara sebagai berikut :

“Dalam penggunaan media komunikasi bagi sosialisasi atau penyebaran informasi dari pemerintah Kecamatan, biasanya dilihat dari efek *value*-informasinya. Apabila dinilai memiliki kepentingan yang sangat luas, misalnya mengenai informasi keuangan ataupun adanya informasi yang sangat penting bagi masyarakat, kami menggunakan media komunikasi koran dan radio dengan pemasangan iklan secara kontinue. Tetapi apabila informasi seputar kelurahan hanya menggunakan media cetak brosur atau pamflet yang kita

sebarikan atau kita tempel dipapan pengumuman, baik di kecamatan maupun di kelurahan. Selain penggunaan media cetak dan elektronik, kami juga mempergunakan media sosialisasi dalam bentuk pertemuan-pertemuan atau rapat secara langsung, baik yang periodik atau berkala maupun yang insidental” (Wawancara tanggal 16 September 2008 dengan Camat Lowokwaru, Subkhan Jussuf, di Kecamatan Lowokwaru).

Pernyataan ini diperkuat oleh para Kasi di Kecamatan Lowokwaru yang memiliki tugas dan fungsi sebagai ‘corong’ informasi kecamatan.

“Kita sering mempergunakan koran maupun radio untuk mensosialisasikan berbagai informasi yang sifatnya memang tertulis, tetapi kita juga masih mempergunakan media tatap muka secara langsung dalam bentuk rapat-rapat apabila membahas hal-hal yang sifatnya masih berupa agenda kerja atau issue-isue yang ada.”(Wawancara dengan Bambang Sujoko, Kasi Pemerintahan, tanggal 16 September 2008, di Kecamatan Lowokwaru).

“...kita lihat informasinya mas...kalau berbentuk laporan pertanggungjawaban seperti keuangan kita mempergunakan koran. Untuk urun rembuk dalam mencari usulan-usulan dalam pembangunan kita pergunakan media rapat atau pertemuan-pertemuan...”(Wawancara dengan Lita Irawati, Kasi Pelayanan Umum, tanggal 16 September 2008, di Kecamatan Lowokwaru).

Pernyataan senada juga diungkapkan oleh Kasi Kesejahteraan Sosial, Kasi Pemberdayaan Masyarakat, Kasi Ketentraman dan Ketertiban yang menyatakan serupa dengan pernyataan-pernyataan diatas.

Dari pernyataan tersebut, dapat disimpulkan bahwa penggunaan media komunikasi di Kecamatan Lowokwaru disesuaikan dengan kebutuhan dan luas cakupan dari isi informasi yang akan disampaikan kepada masyarakat. Apabila kebutuhan dan cakupannya luas, maka pihak Kecamatan Lowokwaru mempergunakan media komunikasi massa berbentuk koran harian (Radar Malang, Malang Pos) dan radio (RRI maupun radio swasta). Apabila kebutuhan dan cakupannya sempit dipergunakan media cetak brosur dan pamflet yang disebarikan maupun ditempel dipapan-papan pengumuman yang ada di Kecamatan maupun di kelurahan. Selain ke-dua media komunikasi tersebut, media komunikasi konvensional berupa pertemuan-pertemuan atau rapat juga dipergunakan secara periodik maupun insidental.

3. Kendala-kendala yang Mempengaruhi Pola Relasi Pemerintah Kecamatan Lowokwaru Dengan Masyarakat

Dari hasil penelitian diatas mengenai kendala atau hambatan dalam penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat, terlihat bahwa aparat Kecamatan Lowokwaru tidak mengalami kendala-kendala yang berarti. Hal ini terbukti dari penilaian-penilaian dari tokoh-tokoh atau elemen masyarakat Lowokwaru dan aparat kelurahan dan Badan Perwakilan Desa, yang menilai relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dalam menerapkan prinsip-prinsip humas dalam masyarakat baik. Tetapi penilaian tersebut di sertai dengan beberapa catatan mengenai penerapan prinsip-prinsip humas yang belum maksimal diterapkan dalam proses menjalin relasi dengan masyarakat dalam pembangunan, yaitu mengenai sikap yang belum konsisten dan kontinue dalam mengoptimalkan prinsip-prinsip humas tersebut. Catatan-catatan tersebut bisa menjadi kendala bagi Kecamatan Lowokwaru dalam menjalin relasi dengan masyarakat, apabila

tidak disikapi secara serius.

Dalam konteks pembangunan, sekecil apapun suatu kendala akan berpengaruh sangat besar apabila tidak secepatnya diantisipasi. Begitu pula dengan kondisi di Pemerintah Kecamatan Lowokwaru yang sedang berusaha mengoptimalkan relasinya dengan masyarakat dalam pembangunan.

Dari data hasil wawancara mengenai kendala-kendala dalam pola relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan dapat diketahui adanya 2 (dua) faktor yang menjadi kendalanya, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Untuk lebih lengkapnya dapat dilihat dari hasil wawancara berikut ini :

“Kendala-kendala yang terjadi dan muncul dalam menjalin relasi antara pemerintah kecamatan dengan masyarakat adalah kendala-kendala internal dan eksternal. Pertama, kendala internal merupakan kendala yang berasal dari dalam institusi pemerintah kecamatan sendiri. Hal ini terjadi karena belum maksimal dan meratanya penguasaan, pemahaman dan keterampilan staff-staff saya dalam menerapkan prinsip-prinsip humas dalam melaksanakan tugasnya. Kedua, kendala eksternal yaitu kendala yang berasal dari luar yaitu dari masyarakat, misalnya mengenai ketidakharmonisan beberapa elemen masyarakat dengan pemerintahan Kecamatan maupun belum adanya kesadaran yang tinggi dari masyarakat tentang partisipasi berkelanjutan.”(Wawancara dengan Subkhan Jusuff, Camat Lowokwaru, tanggal 16 September 2008, di Kecamatan Lowokwaru).

Dari data wawancara tersebut diketahui ada beberapa kendala-kendala dalam menjalin relasi antara pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan. Peneliti akan mencoba menguraikan 2 (dua) faktor yang menyebabkan terjadinya kendala-kendala tersebut secara rinci.

a. Faktor Internal

Seperti yang disebutkan dalam hasil wawancara dengan Subkhan Yusuff, Camat Lowokwaru, faktor internal adalah faktor yang menyebabkan timbulnya kendala yang lahir dan berasal dari dalam tubuh aparatus Kecamatan Lowokwaru sendiri. Faktor-faktor internal yang menjadi kendala tersebut dapat di klasifikasikan sebagai berikut :

- 1) Minimnya penguasaan, pemahaman dan keterampilan terhadap prinsip-prinsip humas

Dalam pelaksanaan tugasnya sehari-hari, tiap staf Kecamatan Lowokwaru harus memiliki, menguasai dan memahami model-model komunikasi sehingga terampil dalam menerapkan prinsip-prinsip humas di lapangan. Hal tersebut menjadi keniscayaan yang tidak lagi bisa ditunda-tunda oleh seluruh staf yang ada yang disebabkan perubahan-perubahan, baik dalam dimensi sosial, ekonomi, politik didalam masyarakat begitu cepat bergulir. Tanpa penguasaan, pemahaman serta ketrampilan mengenai ilmu-ilmu komunikasi, maka bisa dikatakan penyelenggaraan pembangunan akan berjalan tersendat-sendat bahkan bisa tidak berjalan sama sekali.

Di Kecamatan Lowokwaru, dari data-data yang diperoleh oleh peneliti beberapa staf Kecamatan Lowokwaru belum menguasai ilmu-ilmu komunikasi yang berhubungan dengan masyarakat. Ketidakmampuan tersebut dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain tingkat pendidikan, belum maksimal dan kontinuenya program-program pelatihan dan pendidikan serta masih kurangnya budaya belajar. Untuk lebih jelasnya, bisa dilihat dari tabel sebagai berikut :

(a) Pendidikan

Pengertian pendidikan dan pelatihan sampai saat ini masih samar, baik secara definisi maupun fungsi. Hal tersebut terjadi karena masih terdapat perspektif individu yang berbeda dan menyamakan arti pendidikan dan pelatihan. Dalam hal ini pendidikan dan pelatihan sesungguhnya tidak sama walaupun banyak persamaannya. Pendidikan dan pelatihan berhubungan dengan pemberian bantuan kepada karyawan agar mereka berkembang tingkat kecerdasan pengetahuan dan kemampuan yang lebih tinggi, tetapi sifatnya teoritis. Sedangkan pelatihan bersifat penerapan pengetahuan dan keahliannya jadi lebih bersifat praktis.

Pendidikan menurut Sastrohadwiryo (2002:195) adalah segala sesuatu untuk membina kepribadian dan mengembangkan kemampuan manusia, jasmaniah dan rohaniyah yang berlangsung seumur hidup, baik di dalam maupun di luar sekolah untuk pembangunan persatuan dan masyarakat adil dan makmur selalu ada dalam keseimbangan.

Dari definisi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pendidikan bertujuan untuk mengembangkan kemampuan, baik secara jasmaniah dan rohaniyah yang dilaksanakan di dalam maupun diluar sekolah.

Pendidikan sebagai bentuk nyata dalam membentuk manusia yang berwawasan dan berilmu berperan vital dalam mensukseskan pembangunan. Begitu pula sebaliknya, tanpa adanya pendidikan yang tepat dan berkelanjutan maka dapat dipastikan setiap proses pembangunan tidak akan berjalan.

Dari data yang didapatkan dilapangan melalui penelusuran data dan wawancara mengenai pendidikan staf di Kecamatan Lowokwaru adalah sebagai berikut :

Tabel 11
Tingkat Pendidikan

Staf Kecamatan Lowokwaru

No	Nama	Pendidikan	Jabatan
----	------	------------	---------

1.	Imam Syuhadak,SH	S1	Staf
2.	Sudarta	S1	Staf
3.	Sri Rahayuningsih	S1	Staf
4.	A.Aisyah.M.A,S.STP	S1	Staf
5.	Slamet Rahadjo	S2	Staf
6.	Edi Sutarto	S1	Staf
7.	Supandri	S2	Staf
8.	Sri Wahyuni,SE	S1	Staf
9.	Samsu Pairs	SMA	Staf
10.	Rahayu Pujiwati,BA	SMA	Staf
11.	Kolifah,SE	S1	Staf
12.	Sri Wahyuningsih	SMA	Staf
13.	Yodik Sumarjiono	SMA	Staf
14.	Rido Siswantono	SMA	Staf
15.	Ririn Irianingsih	S1	Staf
16.	Manake Bambang Triawan	SMA	Staf
17.	Saidi	D3	Staf
18.	Rain	S1	Staf
19.	Denok Lusiana	SMA	Staf
20.	Mokhamad Khuzaini	SMA	Staf
21.	Abu Arifin	SMA	Staf
22.	Ponidi	SMA	Staf
23.	Witarminingsih	SMA	Staf
24.	Rochmad	SD	Staf
25.	Eko Wahyudi	SMA	Staf

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, 2008

Dari tabel 14 dapat dilihat tingkat pendidikan seluruh staf Kecamatan Lowokwaru yang terdiri dari SD berjumlah 1 orang, SMA berjumlah 12 orang, D3 berjumlah 1 orang, S1 berjumlah 9 orang dan S2 berjumlah 2 orang. Dari komposisi tingkat pendidikan tersebut yang terbanyak adalah SMA dengan jumlah 12 orang. Dengan kondisi tersebut, secara tidak langsung tingkat pendidikan staf Kecamatan Lowokwaru tidak sesuai dan masih tergolong rendah yang berimplikasi kepada kurangnya pemahaman, penguasaan serta keterampilan yang diperlukan dalam menjalankan tugas dan fungsinya dalam menjalin relasi dengan masyarakat yang begitu cepat berubah. Selain hal tersebut, jurusan pendidikan staf yang S1 dan S2-pun belum sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai humas yang *notabene* haruslah lulusan sarjana komunikasi atau sosial-politik. Hal ini juga disepakati oleh Subkhan Jusuff, Camat Lowokwaru, yang menyatakan sebagai berikut :

“Memang komposisi staf yang ada di Kecamatan Lowokwaru belumlah ideal.Dilihat dari tingkat dan jurusan pendidikan memang belum sesuai tetapi hal ini sebenarnya bukanlah faktor utama yang menjadi kendala dalam merealisasikan fungsi dan tugasnya dalam pembangunan. Faktor yang sebenarnya paling dominan menjadi kendala adalah mentalitas...”(Wawancara dengan Subkhan Jusuff, Camat Lowokwaru, tanggal 17 September 2008, di Kecamatan Lowokwaru).

(b) Pelatihan

Sastrohadiwiry (2002:200) menyatakan pelatihan adalah bagian dari pendidikan yang menyangkut proses belajar untuk memperoleh dan meningkatkan keterampilan di luar sistem pendidikan yang berlaku dalam waktu yang relatif singkat dan dengan metode yang lebih mengutamakan praktek daripada teori.

Dari definisi diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa pelatihan merupakan bagian dari pendidikan yang bertujuan untuk membantu para karyawan dalam menguasai keterampilan khusus dengan metode pendidikan yang lebih mengutamakan praktek.

Dalam konteks permasalahan yang ada di Kecamatan Lowokwaru yaitu mengenai minimnya penguasaan, pemahaman dan keterampilan staf dalam menerapkan prinsip-prinsip humas; pelatihan merupakan solusi alternatif selain pendidikan untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Data yang didapatkan dilapangan melalui wawancara dengan Camat Lowokwaru, mengenai usaha-usaha yang ditempuh dalam memberikan program pelatihan kepada karyawan dalam meningkatkan kemampuan kerjanya adalah sebagai berikut :

- a. Kecamatan Lowokwaru mengalokasikan/menganggarkan dana setiap 5 tahun untuk program pelatihan.

Kecamatan Lowokwaru memberikan kesempatan yang sama terhadap karyawan untuk mengikuti program pelatihan. Kecamatan Lowokwaru mendatangkan pelatih maupun pendidik yang berpengalaman saat program pelatihan berlangsung.

Untuk lebih jelasnya adalah sebagai berikut :

“...program pelatihan sudah diadakan di Kecamatan Lowokwaru sampai saat ini. Meskipun memang saya akui durasi waktunya terlalu panjang bagi staf atau karyawan yang sebenarnya sangat memerlukan pelatihan-pelatihan tersebut terutama bagi staf yang tingkat pendidikannya SMA kebawah. Dana tentunya masih menjadi kendala utama dalam melaksanakan pelatihan yang kontinue bagi staf. Oleh karena itu setiap diadakan pelatihan difokuskan terhadap kebutuhan krusial di kecamatan saat itu, jadi belum secara mengglobal.” (Wawancara dengan Subkhan Jusuff, Camat Lowokwaru, tanggal 17 September 2008, di Kecamatan Lowokwaru)

Durasi yang panjang yaitu 5 tahun sekali pelatihan dilaksanakan menjadi kendala yang cukup berat bagi Kecamatan Lowokwaru untuk memaksimalkan kemampuan para stafnya dalam menjalankan fungsi dan tugasnya. Hal ini terlihat dari ungkapan salah staf kecamatan Lowokwaru, sebagai berikut :

“Kami sangat membutuhkan pelatihan, karena dengan pelatihanlah kami bisa meningkatkan kemampuan kami. Kalau harus sekolah lagi kayanya malah repot, selain dana, waktu juga terbuang cukup banyak. Kalau pelatihkan tidak memerlukan waktu panjang, karena yang dilatih dan diajarkan kepada praktek-praktek dilapangan bukan teori-teori seperti disekolahan.” (Wawancara dengan Denok Lusiana, Staf Kecamatan Lowokwaru, tanggal 17 September 2008).

Jumlah karyawan/staff yang telah mengikuti pelatihan dalam rentang waktu antara tahun 2001-2005 adalah sebagai berikut :

Tabel 12
Jumlah Karyawan/Staff yang Telah Mengikuti
Program Pelatihan
Periode Tahun 1997-2001 dan Periode Tahun 2001 – 2005

Tahun	Jumlah Karyawan
1997-2000	5
2001-2005	7
	12

Sumber : Kantor Kecamatan Lowokwaru, 2008

Dari tabel 14 dapat diketahui bahwa selama rentang tahun 1997-2001 dan tahun 2001-2005, jumlah karyawan yang mengikuti pelatihan mengalami peningkatan jumlah, meskipun secara kuantitas sangatlah sedikit dan tidak seimbang dengan jumlah staf yang ada.

2) Masih adanya mental birokrat dalam pelayanan kepada masyarakat

Selain faktor pendidikan dan pelatihan yang kurang, faktor yang sangat juga mendominasi sekaligus yang sangat susah untuk dihilangkan adalah mengenai budaya atau mentalitas yang menyebabkan terjadinya kendala-kendala bagi Kecamatan Lowokwaru dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya.

Mentalitas Orde Baru yang bersifat monolitik, sentralistik, atas bawah (*top down*), *dominus-captivus* (tuan dengan budak) masih saja tumbuh dan hidup di Kecamatan Lowokwaru. Hal ini terlihat dari hasil wawancara dengan warga Lowokwaru yang sedang mengurus surat KTP sebagai berikut :

“...waduh mas, pelayanannya tetap aja sama kaya dulu. masa untuk buat KTP aja harus menunggu beberapa minggu, padahal saya butuh secepatnya untuk syarat bekerja ke Luar Negeri...” (Wawancara dengan Suratmi, Warga Desa Tasikmadu Kecamatan Lowokwaru, tanggal 11 Agustus 2008).

“Katanya cuma 3 atau 4 hari selesai, tapi masih aja molor. Ribet mas...birokrasinya *mbulet*....” (Wawancara dengan Agus, Warga Desa Mojolangu Kecamatan Lowokwaru, tanggal 3 Agustus 2008).

Hasil wawancara tersebut hanya merupakan contoh kecil dari masih tumbuhnya mentalitas orde baru yang bersifat birokrat dalam melakukan fungsi dan tugasnya yaitu melayani masyarakat dengan sepenuhnya.

Saat dikonfirmasi terhadap Camat Lowokwaru mengenai mentalitas staffnya, Subkhan Jusuff, menyatakan sebagai berikut :

“...masa mas ?...enggak juga lha kalau di Kecamatan Lowokwaru ini masih dipelihara mentalitas Orde Baru. Mungkin kasus itu terjadi karena staf saya dalam kondisi yang sangat lelah atau sedang khilaf, sehingga memberikan pelayanan yang kurang berkenan. Atau mungkin data-data surat yang diajukan belum lengkap menurut aturan yang ada sehingga staf saya tidak bisa menerbitkannya...”

Ntar saya cek lagi...”(Wawancara tanggal 17 September 2008, di Kecamatan Lowokwaru).

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kendala-kendala yang menyebabkan jalinan relasi antara Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat yang berasal dari dalam (Faktor Internal) disebabkan oleh minimnya penguasaan, pemahaman dan keterampilan staff di Kecamatan Lowokwaru mengenai penerapan prinsip-prinsip humas dalam relasi dengan masyarakat dalam pembangunan disebabkan oleh tingkat pendidikan yang masih tidak sesuai dengan tuntutan zaman dan keadaan serta minimnya pelatihan bagi staff Kecamatan Lowokwaru sebagai bentuk lain untuk meningkatkan kapasitas kemampuannya. Serta masih tumbuhnya mentalitas Orde baru dari staf Kecamatan Lowokwaru dalam menjalankan fungsi dan tugasnya melayani masyarakat.

b. Faktor Eksternal

Faktor eksternal merupakan faktor yang tumbuh dan berasal dari luar, yaitu masyarakat. Ada beberapa hal yang menyebabkan faktor eksternal tumbuh dan berkembang sehingga menjadi kendala bagi terciptanya relasi yang harmonis antara Pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat, antara lain adalah :

- a) Belum adanya kepercayaan yang penuh dari masyarakat terhadap pemerintahan, yang disebabkan adanya ketidaksenangan atau ketidakcocokan masyarakat dengan sistem, kinerja ataupun personal aparat pemerintah. Faktor ini disebut dengan kendala Subjektif.

Tidak adanya harmonisasi antara pemerintah dengan masyarakat yang disebabkan tidak adanya kesempatan atau akses yang diberikan oleh pemerintahan kepada masyarakat yang akhirnya melahirkan sikap apatis dan tidak peduli terhadap segala hal masalah pembangunan.

Kendala eksternal yang menjadi penghambat pola relasi antara pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat adalah sebagai berikut:

- a) Adanya ketidakharmonisan antara pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan sebagian elemen masyarakat yang disebabkan adanya perbedaan persepsi dan tujuan dalam memformulasikan kepentingan pembangunan.

Minimnya kesadaran masyarakat atas rasa memiliki pembangunan yang ada di wilayah Lowokwaru, sehingga hasil-hasil pembangunan tersebut tidak dijaga dan dipelihara dengan baik.

Minimnya swadaya masyarakat baik secara fisik maupun non fisik dalam pembangunan.

Kendala-kendala bersifat eksternal ini sesuai dengan yang dikatakan Camat Lowokwaru, Subkhan Jusuff, yang menyatakan sebagai berikut :

“...ketidakharmonisan, minimnya kesadaran masyarakat atas hasil-hasil pembangunan serta minimnya swadaya masyarakat adalah faktor eksternal yang menjadi kendala bagi kecamatan Lowokwaru.”(Wawancara tanggal 17 September 2008, di Kecamatan Lowokwaru).

Hasil data ini ditanggapi oleh beberapa elemen masyarakat Lowokwaru sebagai berikut :

“mungkin aja ada tegangan antara masyarakat dan pemerintahan dan itu hal biasa dalam kehidupan bernegara dan berbangsa, yang penting tidak menyalahi aturan yang ada. Dan sebenarnya apabila terjadi tegangan-tegangan yang mengakibatkan kendala bagi pertumbuhan pembangunan, seharusnya yang memiliki inisiatif untuk menetralkan dan menghilangkan tegangan-tegangan tersebut adalah pihak pemerintah. Begitu pula dengan kasus yang terjadi di Kecamatan Lowokwaru.” (Wawancara dengan Poerwanto, Lingkar Komunikasi Merjosari, tanggal 18 September 2008 di Kantor LKM Lowokwaru).

Pernyataan lainnya adalah sebagai berikut :

“...ada sebab-akibat. Kausalistik. Saat masyarakat misalnya minim kesadarannya terhadap pembangunan, pasti ada indikator yang merangsangnya untuk minim kesadaran. Dan disinilah peran pemerintah untuk menyelesaikan hal-hal tersebut dengan bijak, tanpa terjebak untuk saling saling menyalahkan satu sama lain...” (Wawancara dengan Sunarto, Ketua Forum Kerukunan Warga Lowokwaru, tanggal 18 September 2008 di Kantor FKWL Kecamatan Lowokwaru).

Hal senada dilontarkan oleh Poerwanto (Ketua Lingkar Komunikasi Merjosari), Kushendra (Tokoh Masyarakat Mojolangu), Indri S (LSM Madani Ketawanggede) serta yang lainnya, yang menyatakan bahwa timbulnya sifat keengganan atau apatisme masyarakat dalam rangka berpartisipasi dalam pembangunan tidak terlepas dari konsep-konsep pembangunan yang selama ini dilakukan oleh pemerintahan, baik pusat, daerah sampai ke pemerintahan terendah RT/RW.

“...maka, sudah saatnya setiap aparat pemerintah, khususnya aparat Kecamatan Lowokwaru untuk bersikap profesional dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya yang dilandasi dengan kecerdasan, mentalitas yang baik dan benar serta pengabdian yang tulus untuk masyarakat...”(Wawancara dengan Istiqomah, Ketua Lembaga Perempuan Berkarya Tunjungsekar, tanggal 18 September 2008 di Kantor LPB Tunjungsekar Lowokwaru).

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa faktor eksternal sebagai kendala dalam pola relasi pemerintah dengan masyarakat dalam pembangunan tidak begitu saja tumbuh dalam masyarakat, tetapi disebabkan atau dipicu oleh pengalaman-pengalaman masyarakat yang tidak menyenangkan terhadap konsep, proses, kinerja, dan hasil setiap pembangunan yang dilakukan pemerintah yang berimplikasi merugikan masyarakat.

4. Temuan Peneliti

Dari hasil penelitian diatas mengenai penerapan prinsip-prinsip hubungan masyarakat dalam relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat, peneliti menemukan beberapa hal yang dirasa perlu untuk dilaksanakan atau diperbarui oleh pihak Kecamatan Lowokwaru dalam menjalankan fungsi dan tugasnya.

Dari data yang diperoleh peneliti, permasalahan utama yang ada di dalam tubuh aparat Kecamatan Lowokwaru dalam menerapkan prinsip-prinsip kehumasan dalam relasi dengan masyarakat, adalah kemampuan seluruh aparat Kecamatan Lowokwaru yang belum optimal yang disebabkan kompetensi dan tingkat pendidikan yang ada. Seperti diketahui tingkat dan kompetensi pendidikan aparat kecamatan Lowokwaru didominasi oleh lulusan SMA. Jenjang pendidikan yang lebih tinggi pun seperti S-1 dan S-2 tidak memiliki kompetensi secara khusus di bidang kehumasan.

Hal ini berakces pada tingkat pemahaman serta implementasi kehumasan yang tidak memadai, terutama pada era komunikasi seperti sekarang ini. Dimana komunikasi yang baik dan benar menjadi ujung tombak dalam mencapai tujuan-tujuan yang direncanakan.

Ekses secara langsung dari tingkat dan kompetensi pendidikan yang tidak memadai adalah inkonsistensi dan inkontinuitas aparatus kecamatan Lowokwaru dalam menjaga prinsip-prinsip humas yang telah sesuai dan tepat guna yang diterapkan dalam masyarakat. Inkonsistensi tersebut terlihat dalam pengimplementasian dan penerjemahan prinsip-prinsip humas dalam masyarakat yang tidak kontinue, sehingga terjadinya putus komunikasi pembangunan antara pihak kecamatan dan elemen masyarakat.

Selain tingkat dan kompetensi pendidikan aparatus kecamatan Lowokwaru yang belum memadai, tidak adanya badan atau seksi khusus yang membidani kehumasan dalam struktur organisasi kecamatan Lowokwaru, menjadi permasalahan tersendiri bagi terealisasinya penerapan prinsip-prinsip humas yang baik dan benar. Sampai saat ini, fungsi dan tugas kehumasan di kecamatan Lowokwaru ditangani secara langsung oleh camat dan seksi-seksi lain yang ada. Padahal camat dan seksi-seksi lainnya memiliki tugasnya sendiri-sendiri. Hal ini mengakibatkan terjadinya penumpukan tugas serta tidak fokusnya aparatus kecamatan dalam menerapkan prinsip-prinsip humas dalam menjalin relasi dengan masyarakat. Contoh dari ketiadaan badan atau seksi khusus kehumasan dalam struktur kecamatan Lowokwaru adalah tidak adanya kontinuitas aparatus dalam menerapkan prinsip-prinsip humas dalam masyarakat, dimana hal-hal yang telah terealisasi dengan baik tidak terus dipertahankan dan ditingkatkan. Misal, dalam model dan media komunikasi konvensional seperti pertemuan-pertemuan rutin antara aparatus kecamatan dengan seluruh elemen masyarakat Lowokwaru, baik formal maupun informal yang sudah mulai jarang dilaksanakan yang disebabkan penggunaan model dan media komunikasi yang lebih ditonjolkan oleh aparatus Kecamatan Lowokwaru yaitu melalui media cetak maupun elektronik.

Mentalitas aparatus kecamatan Lowokwaru yang masih mencirikan mentalitas orde baru pun menjadi kendala lain dalam penerapan prinsip-prinsip humas dalam masyarakat. Meskipun tidak secara keseluruhan mencerminkan mentalitas Orde Baru, ada beberapa aparatus kecamatan Lowokwaru yang masih mempergunakan pendekatan dan mentalitas tersebut. Hal ini terlihat dari hasil observasi peneliti selama melakukan penelitian di Kecamatan Lowokwaru. Pendekatan dan mentalitas Orde Baru masih terjadi dalam pelayanan yang dilakukan oleh aparatus kecamatan Lowokwaru. Misalnya, mengenai pelayanan data bagi para peneliti yang sedang melakukan penelitian masih sangat birokratik dan bertele-tele serta harus selalu menunggu persetujuan Camat. Hal ini menimbulkan kurangnya inisiatif para aparatus dalam memberikan pelayanannya kepada masyarakat.

BAB V PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan dengan berpedoman pada pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pemerintah Kecamatan Lowokwaru telah menerapkan prinsip-prinsip hubungan masyarakat, yang terdiri dari prinsip hubungan baik, prinsip akuntabilitas, prinsip pengungkapan dan prinsip asimetris; dalam menjalin relasinya dengan masyarakat dalam pembangunan, baik pembangunan fisik maupun non fisik. Meskipun dalam realitas dilapangan masih ada kekurangan-kekurangan dalam hal penerjemahan dan pengimplementasian dari prinsip-prinsip humas, tetapi secara rata-rata nilai dari penerapan prinsip-prinsip humas Kecamatan Lowokwaru adalah baik. Keempat prinsip-prinsip humas tersebut di Kecamatan Lowokwaru disaring lagi menjadi satu prinsip yaitu transparansi dengan menggunakan teknis pelayanan prima. Sedangkan metode untuk menumbuhkan partisipasi yang sering dipergunakan oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru dalam pembangunan adalah metode partisipasi berbentuk kemitraan (*Partnership*) atau juga disebut partisipasi interaktif, dimana masyarakat mengikuti seluruh proses pengambilan keputusan bersama dengan kecamatan ataupun pihak luar, seperti studi kelayakan, perencanaan, implementasi, evaluasi, dan lainnya.

Model komunikasi yang diterapkan dan dipergunakan dalam menjalin relasi dengan masyarakat oleh pemerintah Kecamatan Lowokwaru adalah model komunikasi simetris dua arah. Sedangkan model komunikasi informasi publik terkadang dipergunakan tetapi dalam masalah-masalah tertentu yang sifatnya rahasia negara atau pemerintahan dan tidak setiap orang harus mengetahuinya. Sedangkan mengenai penggunaan media komunikasi di Kecamatan Lowokwaru disesuaikan dengan kebutuhan dan luas cakupan dari isi informasi yang akan disampaikan kepada masyarakat. Apabila kebutuhan dan cakupannya luas, maka pihak Kecamatan Lowokwaru mempergunakan media komunikasi massa berbentuk koran harian (Radar Malang, Malang Pos) dan radio (RRI maupun radio swasta). Apabila kebutuhan dan cakupannya sempit dipergunakan media cetak brosur dan pamflet yang disebarakan maupun ditempel dipapan-papan pengumuman yang ada di Kecamatan maupun di kelurahan. Selain ke-dua media komunikasi tersebut, media komunikasi konvensional berupa pertemuan-pertemuan atau rapat juga dipergunakan secara periodik maupun insidental.

Kendala-kendala dalam pola relasi pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat dalam pembangunan dipicu adanya 2 (dua) faktor yang menjadi kendalanya, yaitu faktor internal dan faktor eksternal.

- a) Faktor Internal adalah faktor yang lahir dan berasal dari dalam tubuh aparatus Kecamatan Lowokwaru sendiri yang disebabkan oleh minimnya penguasaan, pemahaman dan keterampilan staff di Kecamatan Lowokwaru mengenai penerapan prinsip-prinsip humas dalam relasi dengan masyarakat dalam pembangunan disebabkan

oleh tingkat pendidikan yang masih tidak sesuai dengan tuntutan zaman dan keadaan serta minimnya pelatihan bagi staff Kecamatan Lowokwaru sebagai bentuk lain untuk meningkatkan kapasitas kemampuannya. Serta masih tumbuhnya mentalitas Orde baru yang bersifat monolitik, sentralistik, atas bawah (*top down*), *dominus-captivus* (tuan dengan budak) dari staf Kecamatan Lowokwaru dalam menjalankan fungsi dan tugasnya melayani masyarakat.

b) Faktor eksternal merupakan faktor yang tumbuh dan berasal dari luar, yaitu masyarakat. Kendala eksternal yang menjadi penghambat pola relasi antara pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan masyarakat adalah sebagai berikut:

- (1) Adanya ketidakharmonisan antara pemerintah Kecamatan Lowokwaru dengan sebagian elemen masyarakat yang disebabkan adanya perbedaan persepsi dan tujuan dalam memformulasikan kepentingan pembangunan.

Minimnya kesadaran masyarakat atas rasa memiliki pembangunan yang ada di wilayah Lowokwaru, sehingga hasil-hasil pembangunan tersebut tidak dijaga dan dipelihara dengan baik.

- (2) Minimnya swadaya masyarakat baik secara fisik maupun non fisik dalam pembangunan.

B. SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka saran yang dapat diberikan adalah :

1. Dalam menerapkan prinsip-prinsip kehumasan dalam relasi dengan masyarakat dalam pembangunan, seluruh aparat Kecamatan Lowokwaru harus lebih mengoptimalkan lagi kemampuannya, terutama mengenai konsistensi dan kontinuitas dalam menjaga prinsip-prinsip humas yang telah sesuai dan tepat guna yang diterapkan dalam masyarakat; sehingga kekurangan-kekurangan yang masih ada, seperti penerjemaahan dan pengimplementasian dari prinsip-prinsip humas, bisa diminimalisir.

Mengenai model dan media komunikasi yang dipakai sudah tepat yaitu melibatkan media cetak dan elektronik tanpa meninggalkan media sosialisasi konvensional yang telah berurat-akar di Indonesia yaitu pertemuan-pertemuan atau rapat, baik pertemuan atau rapat periodik maupun yang insidental. Untuk lebih mendapatkan respon positif sekaligus penyampaian informasi tepat sasaran (masyarakat) Pemerintah Kecamatan Lowokwaru lebih mengintensifkan pertemuan-pertemuan atau rapat yang bukan sekedar untuk acara formal semata tetapi juga acara-acara informal, misalnya pertemuan mingguan warga untuk membahas segala hal masalah yang ada dilingkungannya.

Mengenai kendala yang berasal dari faktor internal, pemerintah Kecamatan Lowokwaru harus lebih

menginsentifkan waktu dan jumlah peserta pendidikan dan pelatihan dengan fokus materi pendidikan dan pelatihan yang tersegmentasi, misalnya pendidikan dan latihan periode ini mengenai kehumasan, maka yang dikupas, dipelajari adalah kehumasan semata secara detail. Periode pendidikan dan pelatihan berikutnya materi ditingkatkan kepada ilmu yang lain. Sedangkan untuk mentalitas orde baru yang masih melekat, Camat harus secara kontinu memberikan arahan, petunjuk dan sebagainya kepada stafnya tentang mentalitas aparat yang baik dan benar. Sedangkan mengenai kendala yang berasal dari faktor eksternal, pemerintah Kecamatan Lowokwaru beserta elemen-elemen masyarakat Lowokwaru harus mampu menciptakan formula baru dalam melakukan relasi komunikasinya, baik itu dilakukan bersama-sama yaitu duduk bersama dalam satu pertemuan atau dilakukan terpisah satu sama lainnya. Setelah menemukan formula tersebut, kedua belah pihak bisa melakukan pertemuan bersama untuk mencocokkan formula tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Amir, Ismail dan Hadi, Syamsul.2004. *Partisipasi Semu: Keterlibatan Warga dalam Pembangunan Desa*. Bina Swagiri: Tuban
- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. PT. Rineka Cipta: Jakarta.
- Cutlip, Scott M. 2000. *Effective Public Relations*. Prentice Hall : New Jersey.
- Djanaid, Djanaid.1993. *Public Relations Dalam Teori dan Praktek*. Indopurels Training : Malang.
- Effendy, Onong Uchyana.1988.*Human Relations dan Public Relations Dalam Management*.Bandung: Alumni
- , 1992. *Human Relations dan Public Relations Dalam Management*.Cet. ke-2. Bandung:Alumni
- Fisher, Roger and Scott Brown.1988. *Getting Together: Building A Relationship That Gets To Yes*. Houston Mifflin Company : USA.
- Grunig, James E. 2001. *The Role of Public Relations in Management And Its Contribution to Organizational and Societal Effectiveness*. Taiwan Press: Taiwan
- Hardiman, F. Budi. 2004. *Ruang Publik Politis: Komunikasi Politis Dalam Masyarakat Majemuk*. Universitas Pelita Harapan Press: Jakarta
- Hasibuan, Malayu SP.1999.*Organisasi dan Motivasi*.Jakarta : Bina Aksara
- Hetifah, Sj Sumarto. 2003. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. YOI: Jakarta.
- Irine, H. Gayatri, 2000. *Demokrasi Lokal (Desa): Quo Vadis?*. Interseksi:Jakarta
- Ismawan, Indra. 2002. *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*. Pondok Edukasi: Surakarta
- Koentjaraningrat.1979. *Metode Penelitian Kebudayaan*. Penerbit Gramedia: Jakarta
- ,1983. *Bunga Rampai Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*. Penerbit Gramedia: Jakarta
- Lussier, Robert N. 1998. *Human Relations In Organization*. Irwin: USA
- Luth, Nursal.1992. *Kamus Sosiologi dan Antropologi*. PT. Galaxy Puspa Mega : Jakarta.

- Luth, Nursal dan Fernandez, Daniel.1989. *Sosiologi dan Antropologi*. Jilid 1. PT. Galaxy Puspa Mega: Jakarta
- Mulyadi, Dedi. 2007. *Ketidakadilan Dalam Pembangunan*” oleh Nico L. Kana, dalam “*Dimensi Kritis Proses Pembangunan di Indonesia*”. Penerbit Kanisius : Yogyakarta
- Miles dan Huberman, Moleong. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. PT. Remaja Rosdakarya: Bandung
- . 2001. *Metode Penelitian Kualitatif*. Cet. Ke-2. PT. Remaja Rosdakarya : Bandung
- Sastrohadiwiryono, B. Siswanto. 2002. *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia Pendekatan Administratif dan Operasional*. Cetakan Pertama. Bumi Aksara: Jakarta
- Siagian, P Sondang.1990. *Filsafat Administrasi*. CV. Haji Masagung: Jakarta
- Suhirman dan Dedi Haryadi. 2002. *Distorsi Proses Anggaran Dan Penguatan Masyarakat Sipil*. Bigg:Bandung
- Suparmoko, M.1984. *Metode Penelitian Praktis*. BPFE: Yogyakarta
- Suprianto, Jonh. 1990. *Manajemen Personalia*. BPFE-UGM : Yogyakarta.
- Wursanto, IG.1994.*Dasar-dasar Manajemen Personalia*. Pustaka Dian: Jakarta
- Westra, Pariata.1980. *Hubungan Kerja Kemanusiaan (Human Relations)*. UGM Press: Yogyakarta
- Berry, Portney dan Thomson. 2005. Public Relations Sektor Publik. Diklat Kuliah Universitas Brawijaya Malang. 93 :113
- Fatah. 2007. Partisipasi Politik Warga Dalam Penyusunan Kebijakan, Makalah Seminar Sosial Politik di Universitas Indonesia: Jakarta. Tanggal 29 Agustus.
- Garnett. 1992. Public Relations Sektor Publik. Diklat Kuliah Universitas Brawijaya Malang: 9:14
- Greogorius Sahdan. 2004. Perubahan Hubungan BPD dengan Pemerintah Desa dalam Buletin Jendela Volume III, No.9 Bulan Mei. STPMD APMD: Yogyakarta
- Ignas Kleden. Partai Politik dan Politik Partai, dalam Majalah Tempo, Edisi 29 Desember 2003 - 4 Januari 2004: Jakarta
- Prihantoro. 2006. Masyarakat. Makalah Kuliah Universitas Gunadarma : Jakarta
- Walters. 2005. Public Relations Sektor Publik. Diklat Kuliah Universitas Brawijaya:Malang
- Istilah Partisipasi politik. Kamus Besar Indonesia. Diakses pada tanggal 10 Mei 2008 dari <http://id.wikipedia.org/wiki>
- Pretty, J. 1995. “*Regenerative Agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-reliance*”. London, Earthscan. Dalam: R. Ramirez. “Participatory Learning and Communication Approaches for Managing Pluralism.” Diakses pada tanggal 9 Mei 2008 dari <http://www.fao.org>.

Syahyuti.2006. "Partisipasi Politik Dalam Masa Orde Baru dan Reformasi" diakses pada tanggal 9 Mei 2008 dari <http://www.geocities.com>.

UUD No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

