

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Penelitian Terdahulu

Penelitian yang mengkaji tentang opini publik telah banyak dilakukan oleh para peneliti sebelumnya. Meskipun penelitian tentang opini publik dalam lingkup kehumasan mengangkat tema yang sama, namun pada setiap penelitian terdapat perbedaan, seperti fokus penelitian, metode penelitian, objek penelitian, tujuan penelitian, pembahasan serta kesimpulan hasil penelitian. Untuk menunjukkan adanya korelasi dan kesinambungan antara penelitian yang akan peneliti lakukan dengan penelitian sebelumnya, maka peneliti mengemukakan beberapa hasil penelitian yang berkaitan.

Penelitian pertama oleh Ike Ardian Oktafasari, Program Studi Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Sebelas Maret Surakarta, tahun 2016, berjudul “*Opini Publik di Media Sosial Twitter (Studi Deskriptif Kualitatif Opini Publik Tentang Kekerasan Pada Anak di Media Sosial Twitter)*”. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji opini publik terhadap kekerasan pada anak yang disampaikan di media sosial *Twitter*. Penelitian ini didasarkan pada teori tiga komponen pembentuk pendapat umum oleh D.W. Rajeki. Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa terdapat tiga komponen dalam pembentukan opini publik di *Twitter* yaitu *Affect* yang terbentuk karena pengaruh emosional manusia, *Behaviour* atau kebiasaan yang menggerakkan seseorang secara aktif untuk melakukan tindakan berdasarkan reaksi yang diterima, dan *cognitif* yang berkaitan dengan penalaran seseorang dalam mengukur atau menilai sesuatu.¹

¹ Ike Ardian Oktafasari, “*Opini Publik di Media Sosial Twitter (Studi Deskriptif Kualitatif Opini Publik Tentang Kekerasan pada Anak di Media Sosial Twitter)*” (Skripsi Sarjana; Program Studi Ilmu Komunikasi: Surakarta, 2016), h. xiv.

Perbedaan penelitian Ike dengan penelitian yang akan peneliti lakukan terletak pada fokus dan tujuan penelitiannya. Penelitian di atas merupakan penelitian yang berfokus pada opini publik tentang kekerasan pada anak yang terdapat di *Twitter*, sedangkan penelitian peneliti berfokus pada opini publik eksternal yakni opini masyarakat kota Parepare tentang citra kota yang merupakan ruang lingkup dari kehumasan. Opini publik dapat memengaruhi tindakan Humas dalam menjalankan perannya terkait proses pembentukan citra kota. Citra yang unik dapat menjadi ciri khas Kota Parepare dan menjadi pembeda dari daerah-daerah lainnya. Selain itu, karena adanya perbedaan fokus kajian, maka teori yang digunakan pada dasarnya berbeda. Ike menggunakan teori tiga komponen pembentuk pendapat umum, sedangkan peneliti sendiri menggunakan tiga teori tentang opini publik dan kaitannya dalam pembentukan citra. Salah satunya yakni teori *excellence* yang menempatkan opini publik sebagai hal penting yang dapat memengaruhi pembentukan citra.

Penelitian kedua oleh Purnama Irawan, Program Studi Jurnalistik, Fakultas Ilmu Dakwah dan Komunikasi, Universitas Islam Negeri Raden Fatah, tahun 2017, berjudul "*Analisis Opini Publik Tentang Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Kota Palembang dalam Rubrik "Lapor Mang Sripo" pada Surat Kabar Sriwijaya Post*". Penelitian ini bertujuan mengkaji opini publik tentang kualitas pelayanan publik pemerintah Kota Palembang yang termuat dalam rubrik "*Lapor Mang Sripo*" pada surat kabar *Sriwijaya Post*. Metode yang digunakan dalam Penelitian ini adalah metode analisis isi kualitatif dengan menganalisis isi teks menggunakan pendekatan deskriptif berdasarkan kategorisasi karakteristik opini publik yaitu isi opini, arah opini, konflik, intensitas, volume, persistensi, dan kekhasan opini. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bahwa opini dalam rubrik "*Lapor Mang Sripo*" cenderung mengandung isi kritik dan harapan, arah sikap

kontra terhadap pelayanan pemerintah Kota Palembang, banyak mengandung konflik dan kontroversi, mengandung volume opini permasalahan yang sangat penting, mengandung intensitas opini pernyataan dan perintah, mengandung persistensi yang berlatar di seluruh wilayah Kota Palembang, dan kekhasan isu yakni pembahasan fasilitas dan jasa umum di Kota Palembang.²

Perbedaan penelitian Ridho dengan penelitian yang akan peneliti lakukan metode dan fokus penelitian. Penelitian Purnama merupakan penelitian yang menggunakan metode analisis isi kualitatif dalam menguraikan opini publik terkait pelayanan publik pemerintah Kota Palembang yang terdapat dalam salah satu rubrik media massa yakni surat kabar *Sriwijaya Post*, sedangkan penelitian peneliti menggunakan metode observasi, wawancara, dan observasi dalam mengumpulkan opini publik eksternal atau opini publik masyarakat kota Parepare tentang pembentukan citra Kota Parepare.

Penelitian ketiga oleh Mutmainnah, Jurusan Ilmu Komunikasi, Fakultas Dakwah dan Komunikasi, UIN Alauddin Makassar pada tahun 2016, berjudul "*Aktivitas Humas pada Bidang Pengaduan Pemkot Makassar dalam Meningkatkan Citra Pemerintahan*". Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji aktivitas Humas pada bidang pengaduan Pemkot Makassar dalam meningkatkan citra pemerintahan, serta faktor pendukung faktor penghambat aktivitas Humas pada bidang tersebut dalam meningkatkan citra pemerintahan Kota Makassar. Metode yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan teori retorika dengan metode deskriptif kualitatif. Menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara observasi, wawancara mendalam, dan riset kepustakaan. Hasil dari penelitian ini menyimpulkan bagian pengaduan masyarakat adalah bagian

² Purnama Irawan, "Analisis Opini Publik Tentang Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Kota Palembang dalam Rubrik "*Lapor Mang Sripo*" pada Surat Kabar *Sriwijaya Post*" (Skripsi Sarjana; Program Studi Jurnalistik: Palembang, 2017), h. 16.

dari Humas. Aktivitas Humas pengaduan setiap hari yaitu menerima pengaduan. Setiap pengaduan masuk, ditindaklanjuti oleh SKPD terkait yang bertanggung jawab atas pengaduan tersebut.³

Perbedaan penelitian Mutmainnah dengan penelitian peneliti, terletak pada fokus dan tujuan penelitiannya. Penelitian Mutmainnah berfokus pada aktivitas humas dalam bidang tertentu yakni Bidang Pengaduan Pemkot Makassar dalam meningkatkan citra pada strategi media *relations* Humas Pemerintah, sedangkan penelitian peneliti berfokus pada opini publik eksternal tentang pembentukan citra Kota Parepare. Selain itu, Mutmainnah menggunakan pendekatan teori retorika dalam penelitiannya. Sementara peneliti sendiri, lebih merujuk pada pendekatan teori *Excellence*.

2.2 Tinjauan Teoritis

Teori adalah sistem konsep abstrak yang mengindikasikan adanya hubungan antara suatu konsep dengan konsep lainnya yang digunakan untuk memahami sebuah fenomena yang terjadi. Jonathan H. Turner mendefinisikan teori sebagai sebuah proses mengembangkan ide-ide yang membantu kita menjelaskan bagaimana dan mengapa suatu peristiwa terjadi.⁴ Terdapat beberapa teori komunikasi yang mengkaji tentang kehumasan. Untuk memahami fenomena terkait “Opini Publik Eksternal Tentang Pembentukan Citra Kota Parepare”, maka peneliti menggunakan teori-teori, sebagai berikut:

³ Mutmainnah, “Aktivitas Humas pada Bidang Pengaduan Pemkot Makassar dalam Meningkatkan Citra Pemerintahan” (Skripsi Sarjana; Jurusan Ilmu Komunikasi: Makassar, 2016).

⁴ Sulvinajayanti, *Riset Public Relation* (Makassar: Aksara Timur, 2019), h. 5.

2.2.1 Teori Excellence (*Four Model Public Relations*)

Kajian tentang aktivitas *public relations* dalam membangun dan menjalin hubungan dengan publiknya diidentifikasi menggunakan teori *Excellence* yang dicetuskan oleh James Grunig dan Hunt pada tahun 1984. Mereka mengidentifikasi dan membagi aktivitas *Public Relations* ke dalam empat model. Model Grunig dan Hunt ini juga dikenal sebagai tipe proses kegiatan *public relations*.⁵ Keempat model tersebut meliputi:

2.2.1.1 Model *Press Agency*

Model *Press Agency* merupakan bentuk paling awal dari proses *public relations*, dalam penerapan model ini, proses komunikasi bersifat satu arah (*one-way communication*) dari organisasi kepada publiknya. PR cenderung melakukan kampanye atau propaganda untuk tujuan publisitas media yang menguntungkan organisasinya. *Press agency* secara mendasar merupakan kegiatan publisitas, yaitu upaya untuk meraih perhatian dan liputan media. Grunig dan Hunt membangun model ini berdasarkan pengalaman dari Phineas Taylor Barnum, pemilik kelompok sirkus “The American Circus”. Kelompok ini memperoleh pemberitaan besar-besaran dari media sebagai “*the greatest show in the earth*” berkat strategi Barnum yang menampilkan perkawinan dua bintang sirkus terkenal dalam suatu pertunjukan.⁶ Kaitannya dengan PR, model ini menggambarkan aktivitas *public relations* dalam melakukan kegiatan (event) agar organisasi/perusahaan atau produk mereka mendapat perhatian dari publik⁷, sehingga *press agency* menurut Paul Brousse dapat disimpulkan sebagai kegiatan

⁵ Rachmat Kriyantono, *Teori-teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik* (Jakarta: Kencana, 2014), h. 91.

⁶ Rachmat Kriyantono, *Teori-teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik*, h. 91-92.

⁷ Elvinaro Ardianto, *Handbook of Public Relations: Pengantar Komprehensif* (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2014), h. 82.

provokatif agar media dan masyarakat luas memperhatikan ide seseorang atau kelompok.⁸

2.2.1.2 Model *Public Information*

Model ini bersifat komunikasi satu arah seperti *Press Agency*. Perbedaannya yakni proses penyebaran informasi yang dilakukan bukan untuk promosi atau publisitas media, melainkan untuk memberikan informasi yang dibutuhkan publik. Informasi yang akan disampaikan kepada publik diseleksi berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang dapat menguntungkan organisasi. PR bertindak sebagai “*in house journalist*”, penyedia informasi yang akurat dan relevan bagi yang membutuhkan. Organisasi menjadi penentu kriteria suatu informasi bersifat akurat dan relevan untuk disampaikan kepada khalayak.⁹

2.2.1.3 Model *Two-Way Asymmetric*

Grunig dan Hunt menganggap model ini menerapkan komunikasi dua arah (*two-way communication*). PR berperan untuk mengumpulkan informasi dan umpan balik dari publik untuk pengambilan keputusan manajemen. Proses dalam model ini mengarahkan strategi komunikasi organisasi untuk memengaruhi publik agar beradaptasi dengan organisasi, bukan sebaliknya. Organisasi dipandang masih menempatkan kepentingan mereka di atas kepentingan publiknya untuk menjaga eksistensinya. *Asymmetric* berarti organisasi tidak mengubah dirinya tetapi berupaya untuk mengubah sikap dan perilaku publik terhadapnya.¹⁰

PR sebagai penghubung bertugas untuk membantu organisasi memersuasi publik agar berpikir dan bertindak berdasarkan kehendak organisasi. Agar persuasi ini berjalan efektif, perlu pemahaman terhadap sikap dan karakteristik

⁸ Rachmat Kriyantono, *Teori-teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik* (Jakarta: Kencana, 2014), h. 94.

⁹ Rachmat Kriyantono, *Teori-teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik*, h. 94.

¹⁰ Rachmat Kriyantono, *Teori-teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik*, h. 95-96.

publik yang diperoleh melalui metode ilmiah, seperti survei, *polling*, wawancara, *focus group discussion*. Hasil kegiatan tersebut digunakan organisasi dalam merancang program yang dapat memperoleh dukungan publik.

2.2.1.4 Model *Two-Way Symmetric*

Berbeda dengan model *Asymmetric*, dalam model *Symmetric*, Grunig menganggap organisasi maupun publik berpeluang untuk mengubah perilaku komunikasinya sebagai akibat program komunikasi. Proses komunikasi berfokus untuk membangun hubungan dan pemahaman bersama melalui dialog dengan publiknya, bukan berupaya memersuasi publik dengan berbagai cara. Dengan kata lain, organisasi memandang peran publik bukan sebatas ‘penerima’ yang pasif, tetapi publik juga dapat berperan sebagai ‘sumber’. Organisasi memberikan informasi kepada publik, kemudian publik memberikan umpan balik kepada organisasi. Model ini memandang komunikasi sebagai proses transaksi antara organisasi dengan publiknya. Umpan balik yang diterima oleh organisasi kemudian direspon secara positif dengan mengupayakan keuntungan bersama. Komunikasi berfungsi sebagai alat negosiasi dan kompromi dalam mewujudkan pemecahan masalah. Model ini menciptakan atmosfer “*give and take*” di mana organisasi dan publik berupaya mencapai konsensus dan kolaborasi.¹¹

2.2.2 Teori Agenda *Setting*

Pembentukan citra erat kaitannya dengan proses seleksi dan penyebaran pesan yang bersifat positif kepada publik. Informasi positif terkait kebijakan, program, dan pencapaian pemerintah merupakan kelebihan dan keunggulan yang dapat mendorong terbentuknya citra positif mengenai pemerintah di mata masyarakat. Proses penyeleksian informasi untuk mencapai tujuan tertentu, dalam kajian komunikasi massa dikenal dengan istilah “*Agenda Setting*”.

¹¹ Rachmat Kriyantono, *Teori-teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik* (Jakarta: Kencana, 2014), h. 97.

Agenda *Setting* adalah istilah yang dicetuskan Maxwell McCombs dan Donald Shaw, dua peneliti dari Universitas North Carolina, untuk menjelaskan gejala atau fenomena kegiatan kampanye pemilihan umum (pemilu) yang telah lama diamati dan diteliti oleh keduanya.¹² Agenda *setting* merupakan teori yang menjelaskan mengenai efek media massa. Penggunaan media massa sebagai sarana komunikasi yang dapat menyebarkan informasi secara luas, cepat, dan serentak, mampu memengaruhi kognitif, afektif, dan tindakan khalayak yang menerimanya. Hasil penelitian Bernard Cohen, mengenai fungsi khusus media massa, mengemukakan pernyataan yang dikenal luas sebagai inti dari agenda *setting*:

“The mass media may not successful in telling us what to think, but they are stunningly successful in telling us what to think about.” (media massa mungkin tidak berhasil mengatakan kepada kita apa yang harus dipikirkan, tetapi mereka sangat berhasil untuk mengatakan kepada kita hal-hal apa saja yang harus kita pikirkan).¹³

Agenda *setting* terjadi karena peran media massa sebagai penyaring informasi, harus selektif dalam menyampaikan berita. Media harus memilih informasi apa yang harus disampaikan dan bagaimana menyampaikannya. Hal-hal yang diketahui publik mengenai suatu keadaan pada waktu tertentu sebagian besar ditentukan oleh proses penyaringan dan pemilihan berita yang dilakukan media massa. Agenda *setting* dibagi menjadi dua level. Level pertama adalah upaya membangun isu umum yang dinilai penting, dan level kedua adalah menentukan bagian-bagian atau aspek-aspek dari isu umum yang dinilai penting.¹⁴ Level agenda *setting* tersebut dapat diterapkan oleh praktisi Humas. Dengan menentukan bagian penting dari suatu kebijakan atau program yang dijalankan pemerintah, Humas dapat menyusun agenda pemberitaan yang akan

¹² Morissan, *Teori Komunikasi: Individu Hingga Massa* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2013), h. 494.

¹³ Morissan, *Teori Komunikasi: Individu Hingga Massa*, h. 495.

¹⁴ Morissan, *Teori Komunikasi: Individu Hingga Massa*, h. 496-497.

disebarluaskan melalui media massa dengan tujuan untuk membentuk citra positif berdasarkan visi-misi pemerintah.

2.2.2.1 Tahap Agenda *Setting*

Agenda *setting* merupakan proses linear yang terdiri atas tiga tahap, yaitu:

- a) Penetapan agenda media (*media agenda*) yaitu penentuan prioritas isu oleh media massa.
- b) Agenda media dalam cara tertentu akan memengaruhi atau berinteraksi dengan apa yang menjadi pikiran publik, maka interaksi tersebut akan menghasilkan “agenda publik”.
- c) Agenda publik akan berinteraksi sedemikian rupa dengan apa yang dinilai penting oleh pengambil kebijakan yaitu pemerintah, dan interaksi tersebut akan menghasilkan “agenda kebijakan”. Agenda media akan memengaruhi agenda publik, kemudian agenda publik akan memengaruhi agenda kebijakan.¹⁵

2.2.2.2 Penentuan Agenda

Secara umum, dalam suatu wilayah terdapat 2 jenis media, yaitu media publik yang dikelola pemerintah, dan media komersil yang dikelola swasta. Setiap media pada dasarnya memiliki agenda masing-masing, hal ini didasarkan pada tujuan yang ingin dicapai oleh media. Kekuatan media dalam membentuk agenda publik sebagian tergantung pada hubungan media tersebut dengan pusat kekuasaan. Jika media memiliki hubungan yang dekat dengan kelompok elit masyarakat termasuk penguasa/pemerintah, maka kelompok tersebut akan memengaruhi agenda media dan pada gilirannya juga akan memengaruhi agenda

¹⁵ Morissan, *Teori Komunikasi: Individu Hingga Massa* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2013), h. 498.

publik.¹⁶ Pengaruh hubungan kekuasaan (*power relations*) antara media dengan kekuasaan dari luarnya terhadap agenda publik, dibedakan sebagai berikut:

Tabel 2.1 Pengaruh Hubungan Kekuasaan (*Power Relations*)

No.	Tipe	Pengaruh Terhadap Agenda Publik
1	Kekuasaan luar kuat, media kuat (<i>High-power source, high-power media</i>)	Pengaruh besar terhadap agenda publik jika keduanya bekerja sama. Namun, jika terjadi pertentangan, maka kedua belah pihak akan saling bersaing untuk memengaruhi agenda publik.
2	Kekuasaan luar kuat, media lemah (<i>High-power source, low-power media</i>)	Kelompok elit/penguasa/pemerintah dapat melakukan kooptasi terhadap media untuk mencapai tujuannya.
3	Kekuasaan luar lemah, media kuat (<i>High-power source, low-power media</i>)	Media dapat menentukan agendanya sendiri sehingga dapat mengabaikan peristiwa tertentu yang mungkin penting bagi masyarakat.
4	Kekuasaan luar lemah, media lemah (<i>High-power source, low-power media</i>)	Agenda publik akan ditentukan oleh peristiwa itu sendiri. Bukan media, maupun para pemegang kekuasaan.

Berdasarkan tabel di atas, Humas memiliki peluang dalam memengaruhi agenda media, terkhusus dalam pembentukan citra positif di mata publik. Hal ini dapat dicapai dengan cara menentukan agenda *setting* berdasarkan tujuan dan kebijakan pemerintah. Agenda *setting* yang disusun dan diterapkan melalui media

¹⁶ Morissan, *Teori Komunikasi: Individu Hingga Massa* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2013), h. 500.

publik dapat menjadi penyeimbang agenda media swasta. Selain itu, Humas dapat mendiskusikan agendanya dengan pers/pemilik media melalui *media relations*, sehingga tercipta keselarasan antara agenda pemerintah dengan agenda media, hal ini dapat memberi pengaruh besar terhadap agenda dan opini publik. Agenda *setting* merupakan hal urgensi bagi humas dalam menjalankan perannya, seperti yang dipaparkan Humas Pemerintah Kota Parepare di *caption Instagram*-nya pada lampiran.

2.2.3 Teori *Image Restoration*

Teori *Image Restoration* (TIR) dicetuskan oleh William Benoit pada tahun 1995. Teori ini membahas respons individu atau organisasi saat citra dan reputasinya terancam. Dalam konteks PR, teori ini berkaitan dengan upaya organisasi untuk mengatasi ancaman yang dapat membuat citra di mata publik menjadi negatif dan dapat menjatuhkan reputasinya. TIR berfokus pada pilihan-pilihan pesan komunikasi untuk memperbaiki citra. Strategi mengatasi krisis yaitu *entry-point* terhadap keberhasilan menjaga citra dan reputasi, atau sebaliknya, gagal, menurunkan citra dan menghancurkan reputasi.¹⁷

Benoit membangun TIR berdasarkan pendekatan retorika. Pendekatan ini dipandang sebagai penggunaan strategi simbolis untuk menjaga dan merestorasi reputasi dan memengaruhi persepsi terhadap organisasi. TIR didasarkan pada dua asumsi: komunikasi, yaitu aktivitas yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu dan tujuan pokok komunikasi untuk mempertahankan citra dan reputasi positif. Kedua, asumsi ini mendasari setiap strategi komunikasi yang digunakan untuk mengatasi krisis, khususnya memperbaiki citra positif organisasi. Untuk

¹⁷ Rachmat Kriyantono, *Teori-teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik* (Jakarta: Kencana, 2014), h. 229.

mencapai tujuan, TIR membagi lima strategi (tipologi) komunikasi restorasi citra berdasarkan pendekatan retorika¹⁸, yaitu:

- 1) Strategi menyangkal (denial), organisasi menyangkal telah melakukan kesalahan atau terlibat sebagai penyebab krisis. Strategi ini terbagi atas: (a) sangkalan sederhana (*simple denial*); dan (b) sangkalan dengan menyalahkan pihak lain (*scape-goating*).
- 2) Strategi menghindari tanggung jawab (*evasion of responsibility*), organisasi berupaya membatasi tanggung jawabnya pada krisis. Strategi ini meliputi: (a) provokasi; (b) menyatakan bahwa krisis terjadi disebabkan kekurangan informasi dan ketidakmampuan organisasi mengontrol situasi; (c) itikad baik; (d) krisis akibat kecelakaan. Strategi ini diharapkan dapat mengurangi pertanggungjawaban organisasi.
- 3) Strategi mengurangi serangan (*reducing the offensiveness*), organisasi berusaha mengurangi dampak negatif dan berusaha memperbaiki turunnya citra positif. Strategi ini meliputi: (a) *bolstering*, mengemukakan kredibilitas pekerjanya di hadapan publik; (b) Minimalisasi, meminimalkan serangan pihak lain dengan menyatakan bahwa krisis hanya berdampak kecil; (c) pembedaan (*differentiation*), membandingkan krisis yang sedang terjadi dengan krisis yang sama dengan skala dan akibatnya jauh lebih besar; (d) Transenden, menempatkan perilaku pada konteks yang berbeda yang lebih menguntungkan; (e) menyerang pihak lain, menantang pihak lain yang menyatakan bahwa peristiwa yang terjadi merupakan krisis; dan (f) pemberian kompensasi.

¹⁸ Rachmat Kriyantono, *Teori-teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik*, h. 230.

- 4) Tindakan korektif (*corrective action*), organisasi berupaya memperbaiki kerusakan dan berjanji untuk mencegah kejadian krisis yang sama di masa mendatang.
- 5) Menanggung akibat krisis (*mortification*), organisasi bersedia bertanggung jawab terhadap akibat krisis dan menyampaikan penyesalan serta permohonan maaf kepada publik.¹⁹

2.3 Tinjauan Konseptual

Tinjauan konseptual merupakan pemaparan mengenai konsep-konsep yang berkaitan dengan judul penelitian. Konsep merupakan landasan dan referensi dalam memahami fokus penelitian yang akan diteliti.

2.3.1 Opini Publik

Opini publik secara sederhana dapat diartikan sebagai pendapat masyarakat yang bertempat di suatu wilayah tertentu. Menurut Cultip dan Center, opini adalah suatu ekspresi tentang sikap mengenai suatu masalah yang bersifat kontroversial. Opini publik merupakan hasil pembicaraan yang bersumber dari opini individu yang berbeda-beda dalam merespon suatu masalah. Opini individu muncul sebagai akibat persepsi-persepsi yang timbul terhadap suatu permasalahan yang terjadi di masyarakat. Perbedaan opini antarindividu dibedakan berdasarkan sikap pro dan kontra individu dalam menanggapi suatu permasalahan. Perbedaan latar belakang dan cara penafsiran, memengaruhi sikap setuju (pro) dan tidak setuju (kontra) individu terhadap suatu masalah. Dengan demikian, dalam suatu wilayah, opini publik merupakan perpaduan dari opini-opini individu yang dibedakan atas sikap pro dan kontra.²⁰ Menurut Nimmo, opini publik merupakan proses yang menggabungkan pikiran, perasaan, dan usul yang diungkapkan oleh

¹⁹ Rachmat Kriyantono, *Teori-teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik* (Jakarta: Kencana, 2014), h. 230-231.

²⁰ Iswandi Syahputra, *Opini Publik* (Bandung: Simbiosis Rekatama Meida, 2018), h. 6-7.

warga negara secara pribadi terhadap pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas dicapainya ketertiban sosial dalam situasi yang mengandung konflik, perbantahan, serta perselihan pendapat tentang apa yang akan dilakukan dan bagaimana melakukannya.²¹

Opini publik ditinjau dari perspektif ilmu komunikasi didefinisikan sebagai proses pertukaran informasi yang membentuk sikap, menentukan isu dalam masyarakat, dan dinyatakan secara terbuka. Opini publik sebagai komunikasi mengenai permasalahan tertentu yang jika disampaikan dalam bentuk atau cara tertentu kepada orang tertentu akan menghasilkan efek tertentu.²²

2.3.1.1 Tahap Pembentukan Opini Publik

Opini publik merupakan hasil pembicaraan masyarakat tentang suatu permasalahan. Opini publik terbentuk melalui beberapa tahapan. Proses pembentukan opini publik dalam setiap kasus dapat berlangsung cepat, lambat, atau tertunda berdasarkan faktor-faktor tertentu yang membatasi dan memengaruhi sejumlah fakta, pengalaman, serta penilaian yang menjadi dasar pembentukan opini.

Opini publik bersifat dinamis. Pandangan individu tentang masalah dapat berubah dan berkembang dari waktu-waktu. Menurut Cutlip dan Center, opini publik terbentuk melalui empat tahapan, yaitu:

- 1) Ada masalah yang perlu dipecahkan sehingga orang mencari solusi alternatif.
- 2) Munculnya beberapa alternatif yang memungkinkan terjadinya diskusi untuk memilih alternatif.
- 3) Pengambilan keputusan dalam diskusi yang melahirkan kesadaran kelompok.

²¹ Iswandi Syahputra, *Opini Publik*, h. 8.

²² Iswandi Syahputra, *Opini Publik* (Bandung: Simbiosis Rekatama Meida, 2018), h. 7.

- 4) Untuk melaksanakan keputusan, disusunlah program yang memerlukan dukungan yang lebih luas.²³

Pendapat Cutlip dan Center menempatkan masalah sebagai stimulus atau rangsangan yang memicu timbulnya diskusi publik dalam menyelesaikan masalah tersebut. Pengambilan keputusan dalam diskusi tersebut menghasilkan opini publik yang diterapkan melalui program yang membutuhkan dukungan yang lebih luas dari masyarakat hingga pemerintah.

Selain Cutlip dan Center, pendapat lain tentang tahapan pembentukan opini publik, dicetuskan oleh Erikson dan Tedin. Mereka mengemukakan bahwa opini publik terbentuk melalui empat tahap, yaitu:

- 1) Muncul isu yang dirasakan sangat relevan bagi kehidupan orang banyak.
- 2) Isu tersebut relatif baru hingga memunculkan kekebalan standar penilaian atau standar ganda.
- 3) Ada *opinion leaders* (tokoh pembentuk opini) yang juga tertarik dengan isu tersebut, seperti politikus atau akademisi.
- 4) Mendapat perhatian pers hingga informasi dan reaksi terhadap isu tersebut diketahui khalayak.²⁴

Berdasarkan dua pendapat di atas, dapat dipahami bahwa opini publik berawal dari isu atau masalah yang memengaruhi kehidupan orang banyak. Hal tersebut kemudian didiskusikan berdasarkan perspektif yang berbeda untuk memilih alternatif penyelesaian masalah. Proses diskusi melibatkan beberapa pihak seperti masyarakat, maupun politikus atau akademisi yang berperan sebagai *opinion leaders*. Setelah pengambilan keputusan, alternatif penyelesaian masalah tersebut kemudian diprogram untuk memperoleh dukungan yang lebih luas melalui

²³ Iswandi Syahputra, *Opini Publik*, h. 53-54.

²⁴ Iswandi Syahputra, *Opini Publik* (Bandung: Simbiosis Rekatama Meida, 2018), h. 54.

pers dan media. Dukungan yang luas dari berbagai pihak dapat menarik perhatian pemerintah dalam menanggapi opini publik yang diputuskan oleh masyarakat. Humas pemerintah sebagai penghubung, bertugas dalam menanggapi opini publik yang menyebar di masyarakat dalam rangka menciptakan kesepahaman antara pemerintah dengan masyarakatnya selaku publik eksternal.

2.3.1.2 *Opinion Leader* (Pemimpin Opini)

Pemimpin opini atau pemuka pendapat (*Opinion Leader*) merupakan individu yang memiliki peran signifikan dalam pembentukan opini di suatu komunitas masyarakat. Mereka terdiri dari orang-orang yang dianggap berpengaruh, sehingga setiap opininya bisa menentukan naik turunnya atau bahkan jatuh banggunya citra suatu organisasi atau perusahaan di mata masyarakat yang mereka wakili. Figurnya bervariasi, mulai dari pemimpin adat, pemuka agama, politisi, atau figur yang sangat dihormati, disegani, dan dianggap mampu memberikan solusi efektif dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi di masyarakat.²⁵ Meski demikian, pendapat yang disampaikan oleh *opinion leader* tidak selamanya bersifat objektif, beberapa *opinion leader* juga memiliki probabilitas dalam menyampaikan pendapat yang bersifat subjektif, penuh prasangka, kecurigaan tak berdasar atau kepentingan-kepentingan yang bersifat sepihak.

Secara umum, *opinion leader* atau orang-orang yang dikenal dan berperan serta berpengaruh dalam masyarakat dibedakan atas dua jenis. *Pertama*, pemimpin resmi (*formal opinion leader*), yaitu orang-orang yang mempunyai fungsi dalam masyarakat berdasarkan pengangkatan secara resmi. *Kedua*, pemimpin tidak resmi (*informal opinion leader*), yaitu orang-orang yang terkemuka dalam masyarakat atau tokoh-tokoh masyarakat yang tidak diangkat

²⁵ Elvinaro Ardianto, *Handbook of Public Relations: Pengantar Komprehensif* (Bandung: Simbiosis Rekatama Media, 2014), h. 120.

secara resmi, tetapi cukup berpengaruh terhadap masyarakat di sekitarnya. Dengan kedudukan itu, mereka secara otomatis memiliki informasi dan pengetahuan yang lebih besar, sehingga mereka lebih banyak tau tentang banyak permasalahan, terutama masalah terkait citra kota.²⁶

Clifford T. Morgan mengajukan enam karakteristik seorang *opinion leader* yakni: (1) giat dan berpartisipasi banyak dalam persoalan masyarakat, khususnya kelompoknya; (2) memperlihatkan ketergantungan dari masyarakatnya; (3) mempunyai ketegasan; (4) fasih berbicara; (5) mempunyai sikap percaya diri; serta (6) populer dalam kelompok/masyarakat. Karakteristik tersebut memungkinkan seorang *opinion leader* memiliki peran dan pengaruh yang besar dalam membentuk dan menentukan arah pendapat masyarakat dalam kelompoknya. Peranan tersebut akan semakin penting jika individu-individu dalam masyarakat dihadapkan pada pengambilan keputusan terhadap masalah-masalah yang sedang dihadapi masyarakatnya.²⁷

Bias identitas yang tercermin dari adanya perubahan terhadap citra Kota Parepare pada masa pemerintahan yang berbeda merupakan masalah yang membutuhkan pendapat dari *opinion leader* yang merepresentasikan pendapat dari kelompok masyarakat sekitarnya. Maka dari itu, peneliti menjadikan *opinion leader* yang ada di Kota Parepare, khususnya *informal opinion leader* yang terdiri dari para tokoh masyarakat yang tersebar di setiap kecamatan sekota Parepare.

2.3.2 Citra

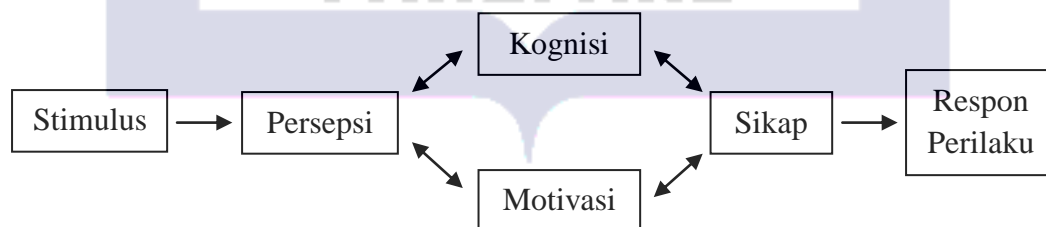
²⁶ Iswandi Syahputra, *Opini Publik* (Bandung: Simbiosis Rekatama Meida, 2018), h. 71.

²⁷ Iswandi Syahputra, *Opini Publik*, h. 71-72.

Peran, fungsi, dan tugas Humas tidak lepas dari membentuk dan mempertahankan citra organisasi. Citra dipahami sebagai suatu kesan, gambaran, dan sesuatu yang dirasakan oleh seseorang terhadap satu objek (benda, orang, organisasi/perusahaan). Baik kesan tersebut muncul secara alami ataupun sengaja dibentuk oleh individu atau organisasi yang bersangkutan.²⁸ Citra merupakan gambaran mengenai individu atau organisasi yang disimbolkan dengan kata atau gambar tertentu. Frank Jefkins, dalam bukunya *Public Relations Technique*, mengartikan citra sebagai kesan seseorang tentang sesuatu yang muncul sebagai hasil dari pengetahuan dan pengalamannya. Dalam buku *Essential of Public Relations*, Jefkins menjelaskan citra adalah kesan yang diperoleh berdasarkan pengetahuan dan pengertian seseorang tentang fakta-fakta atau kenyataan.²⁹ Humas Pemerintah, secara umum memiliki peran dan fungsi yang bertujuan untuk membentuk citra positif tentang pemerintah di mata masyarakat.

2.3.2.1 Proses Pembentukan Citra

Terbentuknya citra positif, mampu mendorong masyarakat untuk mendukung kebijakan dan program yang dicanangkan oleh pemerintah di suatu daerah. Proses pembentukan citra dalam struktur kognitif yang sesuai dengan sistem komunikasi, dijelaskan oleh John S. Nimpoeno, sebagai berikut:



Gambar 2.1 Model Pembentukan Citra

²⁸ Ropingi el Ishaq, *Public Relations: Teori & Praktik* (Malang: Intrans Publishing, 2017), h. 161.

²⁹ Soleh Soemirat dan Elvinaro Ardianto, *Dasar-dasar Public Relations* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2015), h. 114.

Berdasarkan model tersebut, citra dapat terbentuk akibat adanya *input* berupa stimulus (rangsangan) terhadap empat komponen citra, yaitu:

- a) Persepsi, diartikan sebagai hasil pengamatan terhadap unsur lingkungan yang dikaitkan dengan suatu proses pemaknaan. Dengan kata lain, individu akan memberikan makna terhadap rangsang berdasarkan pengalamannya mengenai rangsang. Persepsi individu akan positif apabila informasi yang diberikan oleh rangsang dapat memenuhi kognisi individu.
- b) Kognisi, suatu keyakinan diri dari individu terhadap stimulus. Keyakinan ini akan timbul apabila individu telah mengerti rangsang tersebut, sehingga individu harus diberikan informasi-informasi yang dapat memengaruhi perkembangan kognisinya.
- c) Motivasi, keadaan dalam pribadi individu yang mendorong keinginan untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu guna mencapai suatu tujuan.
- d) Sikap, kecenderungan bertindak, berpersepsi, berpikir, dan merasa dalam menghadapi objek, ide, situasi atau nilai.³⁰

Stimulus yang bersifat positif seperti informasi mengenai kelebihan atau keunggulan pemerintah dapat menciptakan persepsi positif mengenai pemerintah di mata publik. Persepsi mampu memengaruhi kognisi dan motivasi dalam bersikap, sehingga tercipta respon perilaku berupa dukungan dan apresiasi masyarakat terhadap program, kebijakan, dan kinerja pemerintah. Respon perilaku merupakan *output* dari proses pembentukan citra.

³⁰ Soleh Soemirat dan Elvinaro Ardianto, *Dasar-dasar Public Relations* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2015), h. 116.

2.3.2.2 Faktor Pembentukan Citra

Ada beberapa faktor yang dapat membentuk citra, yaitu:

- a) Identitas dibedakan menjadi dua, yakni fisik dan non-fisik. Identitas fisik terdiri dari nama, motto, *tagline*, logo, akronim, jenis huruf, warna, *instrument* atau lagu, *jingle*, dan sebagainya. Sedangkan identitas non-fisik meliputi filosofi, sejarah nilai, budaya, serta kepercayaan yang disematkan dalam identitas fisik.
- b) Manajemen organisasi. Dalam hal ini adalah visi, misi, sistem, pengambilan keputusan, struktur organisasi, sistem pelayanan, *positioning* organisasi, dan sebagainya.
- c) Pola komunikasi. Manajemen organisasi yang diterapkan, turut menentukan pola komunikasi dalam suatu organisasi. Setiap organisasi memiliki pola komunikasi yang berbeda-beda. Pola komunikasi yang khas dapat membentuk citra tertentu bagi organisasi.
- d) Kualitas produk. Kualitas produk dan layanan organisasi atau perusahaan sangat bergantung pada segmentasi organisasi.³¹

Pembentukan citra terhadap suatu organisasi menjadi hal yang terpenting agar suatu organisasi dapat dikenal dan terjalin hubungan yang akrab dengan publiknya. Citra merupakan hal yang abstrak, tidak tampak, dan kadang sulit untuk dirasakan. Meski begitu, secara konseptual, citra memiliki fungsi yang dapat dirasakan.

³¹ Ropingi el Ishaq, *Public Relations: Teori & Praktik* (Malang: Intrans Publishing, 2017), h. 162.

2.3.2.3 Manfaat Citra

Citra positif memiliki beberapa manfaat terhadap organisasi/perusahaan. Muwafik Saleh mengemukakan manfaat citra bagi publik internal adalah untuk membangun rasa bangga, rasa memiliki, memotivasi karyawan sehingga dapat mendorong pertumbuhan produksi dan meningkatkan profitabilitas organisasi atau perusahaan. Sedangkan manfaat citra bagi publik eksternal adalah:

- a) Untuk memudahkan identifikasi konsumen atas suatu produk perusahaan;
- b) Dapat diterima oleh konsumen, serta membangun dan memelihara kepercayaan konsumen dan investor;
- c) Membangun reputasi positif dan meningkatkan daya saing;
- d) Untuk mewujudkan daya tahan (*survive*) perusahaan.³²

Berdasarkan manfaat citra bagi organisasi yang dikemukakan Muwafik Saleh di atas. Maka secara umum, manfaat tersebut juga dapat dirasakan oleh instansi pemerintah melalui proses pencitraan yang dilakukan Humas pemerintah. Manfaat tersebut adalah:

- a) Meningkatkan respon positif masyarakat terhadap pemerintah;
- b) Terciptanya apresiasi karena meningkatnya kepuasan masyarakat terhadap kebijakan dan program yang dijalankan pemerintah;
- c) Mendorong masyarakat untuk berpartisipasi aktif dan mendukung penerapan kebijakan dan program pemerintah;
- d) Menjadi ciri khas suatu daerah yang membedakannya dengan daerah lain;

³² Akh. Muwafik Saleh, *Public Service Communication: Praktik Komunikasi dalam Pelayanan Publik* (Malang: UMM Press, 2010), h. 85.

- e) Meningkatkan popularitas suatu daerah sehingga mampu menarik minat masyarakat atau pemerintah di daerah lain untuk berkunjung ke daerah tersebut untuk mempelajari kebijakannya.

2.3.2.4 Jenis Citra

Frank Jefkins, dalam buku *Public Relations* (1984) dan *Essential of Public Relations* (1998) mengemukakan jenis-jenis citra, antara lain:

- a) *The mirror image* (cerminan citra), yaitu bagaimana dugaan (citra) manajemen terhadap publik eksternal dalam melihat perusahaannya.
- b) *The current image* (citra hangat), yaitu citra yang terdapat pada publik eksternal yang berdasarkan pengalaman atau menyangkut miskinnya informasi dan pemahaman publik eksternal.
- c) *The wish image* (citra yang diinginkan), yaitu manajemen menginginkan pencapaian prestasi tertentu. Citra ini diaplikasikan untuk sesuatu yang baru sebelum publik eksternal memperoleh informasi secara lengkap.
- d) *The multiple image* (citra berlapis), yaitu sejumlah individu, kantor cabang atau perwakilan perusahaan lainnya dapat membentuk citra tertentu yang belum tentu sesuai dengan keseragaman citra seluruh organisasi atau perusahaan.³³

Citra Kota Parepare termasuk *the wish image* citra yang didasarkan pada pencapaian prestasi tertentu. Kota Parepare memiliki visi-misi yang berorientasi kepada sektor pelayanan jasa: kesehatan; pendidikan; dan kepariwisataan. Melalui kebijakan dan pelaksanaan program yang mendukung dan mendorong kemajuan sektor pelayanan jasa, Humas Pemerintah Kota memiliki peran dan fungsi yang bertujuan untuk membentuk citra Kota Parepare.

³³ Soleh Soemirat dan Elvinaro Ardianto, *Dasar-dasar Public Relations* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2015), h. 117.

Berdasarkan konsep-konsep yang diuraikan di atas. Humas dalam instansi pemerintah memiliki peran dan fungsi penting dalam mencapai tujuan organisasi untuk membentuk dan mempertahankan citra positif di mata masyarakat. Tujuan tersebut dapat dicapai dengan cara menjalankan tugas-tugas sesuai dengan ruang lingkup dan tujuan organisasi. Opini publik eksternal merupakan bagian dari ruang lingkup Humas yang dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan pemerintah terkait pembentukan citra kota. Humas sebagai penghubung berperan penting dalam menampung dan menanggapi opini publik di masyarakat, sehingga dapat tercipta kesepahaman antara masyarakat dengan pemerintah terkait proses pembentukan citra kota. Terciptanya komunikasi dua arah yang seimbang dan selaras merupakan tujuan Humas dalam menjalankan perannya sebagai penghubung antara pemerintah dengan masyarakat.

2.3.3 Efek Media Massa

Media massa merupakan alat atau cara terorganisasi untuk berkomunikasi secara terbuka dalam jarak jauh dengan banyak orang (khalayak) dalam waktu yang serentak.³⁴ Media massa memiliki beberapa karakteristik yang dapat menunjang Humas dalam menjalankan perannya sebagai komunikator dan mediator. Karakteristik tersebut antara lain:

- a) Publisitas, media massa memproduksi pesan dan informasi yang disebarluaskan kepada publik, khalayak, atau orang banyak, massa;
- b) Universalitas, penyebarluasan pesan yang bersifat umum, berisi segala aspek kehidupan, dan semua peristiwa di berbagai tempat, serta menyangkut kepentingan umum;
- c) Periodisitas, waktu terbit atau tayangnya bersifat tetap atau berkala;

³⁴ Nurani Soyomukti, *Pengantar Ilmu Komunikasi* (Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2012), h. 198.

- d) Kontinuitas, berkesinambungan sesuai dengan perioditasnya;
- e) Aktualitas, berisi hal-hal baru, seperti informasi atau laporan peristiwa terbaru. Aktualitas juga berkaitan dengan kecepatan penyampaian informasi kepada publik.³⁵

Berdasarkan karakteristik tersebut, media massa sebagai sarana komunikasi massa yang dapat menyebarluaskan pesan, mampu memberikan efek psikologis yang dapat memengaruhi publik. Efek psikologis ini terdiri atas tiga, yaitu:

- a) Efek kognitif, media massa yang berfungsi untuk memberikan informasi, dapat membuat seseorang mengetahui sesuatu.
- b) Efek afektif, pesan yang bersifat emosional seperti senang, sedih, takut, atau marah, mampu memengaruhi perasaan dan sikap publik yang menerimanya.
- c) Efek konatif, pesan mampu memengaruhi publik dalam bertingkah laku dan bertindak.³⁶ Efek ini didasarkan pada perilaku imitasi atau meniru yang dilakukan manusia karena adanya motivasi yang timbul setelah menerima informasi secara berkala. Selain itu, adanya faktor emosional juga dapat mendorong manusia untuk bertingkah laku atau melakukan tindakan tertentu.

Ketiga efek media massa yang dapat memengaruhi kognitif, afektif, dan konatif publik selaras dengan proses pembentukan citra melalui komponen persepsi-kognisi-motivasi-sikap. Berdasarkan hal tersebut, penggunaan media massa tidak bisa dipisahkan dari peran dan fungsi Humas untuk membentuk citra positif pemerintah di mata masyarakat.

³⁵ Nurani Soyomukti, *Pengantar Ilmu Komunikasi*, h. 199.

³⁶ Nurani Soyomukti, *Pengantar Ilmu Komunikasi* (Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2012), h.

2.3.4 Pengertian Humas

Public Relations (PR) atau yang umum dikenal di Indonesia dengan istilah Hubungan Masyarakat (Humas) merupakan praktisi atau fungsi manajemen yang berperan sebagai penghubung antara organisasi dengan publiknya. Humas adalah fungsi manajemen yang mendukung pembinaan, pemeliharaan jalur bersama antara organisasi dengan publiknya, menyangkut aktivitas komunikasi, pengertian penerimaan dan kerja sama; melibatkan manajemen dalam menanggapi opini publik; mendukung manajemen dalam mengikuti dan memanfaatkan perubahan secara efektif; bertindak sebagai sistem peringatan dini dalam mengantisipasi kecenderungan penggunaan penelitian serta teknik komunikasi yang dan etis sebagai sarana utama.³⁷ Dalam definisi yang lebih singkat bernama *The Statement of Mexico*, Humas didefinisikan sebagai seni dan ilmu pengetahuan sosial yang dapat dipergunakan untuk menganalisis kecenderungan, memprediksi konsekuensi-konsekuensinya, menasihati para pemimpin organisasi, dan melaksanakan program yang terencana mengenai kegiatan-kegiatan yang melayani, baik untuk kepentingan organisasi maupun kepentingan publik (umum).³⁸

2.3.5 Humas Pemerintah

Secara umum, Humas yang terdapat di instansi pemerintah memiliki peran dan fungsi yang sama dengan Humas di instansi non-pemerintah (lembaga komersial). Perbedaan pokoknya yakni tidak adanya unsur komersial dalam pemerintahan, walaupun Humas Pemerintah juga melakukan hal yang sama dalam kegiatan publikasi, promosi, dan periklanan. Humas Pemerintah lebih

³⁷ Rosady Ruslan, *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi: Konsepsi dan Aplikasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 16.

³⁸ Rosady Ruslan, *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi: Konsepsi dan Aplikasi*, h. 17.

menekankan pada *public services* atau pelayanan umum.³⁹ Selain itu, keberadaan Humas di pemerintahan berfungsi untuk menyampaikan informasi mengenai program dan kebijakan pemerintah kepada masyarakat.

2.3.6 Peran Humas Pemerintah

Peran Humas Pemerintah jika didasarkan pada peran PR/Humas dalam suatu organisasi menurut Dozier-Broom, dapat dibagi menjadi empat kategori:

- a) Penasihat Ahli (*Expert prescriber*), praktisi Humas yang berpengalaman dan memiliki kemampuan tinggi dapat membantu mencari solusi dalam penyelesaian masalah hubungan antara pemerintah dengan publiknya.
- b) Fasilitator Komunikasi (*Communication fasilitator*), praktisi Humas bertindak sebagai komunikator atau mediator untuk membantu pihak pemerintah dalam mendengarkan keinginan dan harapan publiknya. Selain itu, Humas juga dituntut mampu menjelaskan kembali keinginan, kebijakan, dan harapan pemerintah kepada publiknya.
- c) Fasilitator Proses Pemecahan Masalah (*Problem solving process fasilitator*), Humas berperan dalam proses pemecahan masalah. Humas membantu kepala daerah sebagai penasihat (*adviser*), hingga bertindak sebagai pengambil keputusan (eksekutor) dalam menghadapi persoalan atau krisis secara rasional dan profesional.
- d) Teknisi Komunikasi (*Communication technician*), praktisi bertugas untuk menyediakan layanan teknis komunikasi berupa sistem komunikasi. Sistem ini berdasarkan bagian atau tingkatan dan arus media komunikasi pada setiap tingkatan.⁴⁰

³⁹ Rosady Ruslan, *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi: Konsepsi dan Aplikasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 341.

⁴⁰ Rosady Ruslan, *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi: Konsepsi dan Aplikasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 20-21.

Secara umum, dari keempat peran tersebut, peran fasilitator komunikasi dan teknisi komunikasi merupakan peran yang wajib dijalankan oleh Humas Pemerintah. Fasilitator komunikasi merupakan peran pokok Humas untuk menciptakan kesepahaman serta membangun hubungan yang harmonis antara pemerintah dengan publiknya. Hubungan yang harmonis dapat meningkatkan sikap kooperatif publik dalam mendukung program dan kinerja pemerintah dalam proses pembentukan citra kota. Untuk memudahkan peran fasilitator komunikasi, Humas juga wajib menjalankan peran sebagai teknisi komunikasi. Hal ini bertujuan agar Humas dapat membangun sarana yang memudahkan proses komunikasi antara pemerintah dengan publiknya, baik melalui media massa maupun *platform* media sosial. Sementara itu, peran penasihat ahli dan fasilitator pemecahan masalah dapat diahlikan kepada SKPD yakni Kepala Dinas berdasarkan bidangnya.

2.3.7 Fungsi Humas Pemerintah

Fungsi berasal dari kata "*functio*" dalam Bahasa Latin yang berarti penampilan, pembuatan pelaksanaan atau kegiatan. Ralph Currier Davis dan Allan C. Filley dalam bukunya *Principles of Management* mengatakan bahwa istilah fungsi tersebut menunjukkan suatu tahap pekerjaan yang jelas dan dapat dibedakan dari tahap pekerjaan lain.⁴¹ PR/Humas secara struktural merupakan bagian integral dari suatu kelembagaan/organisasi memiliki fungsi yang dapat menyelenggarakan komunikasi dua arah timbal-balik antara pemerintah dengan publiknya. Faktor utama dalam kegiatan komunikasi yang dapat menentukan kelancaran proses manajemen dalam fungsi kehumasan dari pemerintahan, melalui beberapa tahapan, meliputi:

- a) Perencanaan (*planning*);

⁴¹ Ropongi el Ishaq, *Public Relations: Teori & Praktik* (Malang: Intrans Publishing, 2017), h. 27.

- b) Pengorganisasian (*organizing*);
- c) Pengomunikasian (*communicating*);
- d) Pengawasan (*controlling*); dan
- e) Penilaian (*evaluating*).⁴²

Tahapan tersebut merupakan pedoman bagi Humas dalam menjalankan fungsinya. Terdapat beberapa pendapat para ahli mengenai fungsi Humas. Menurut Edward L. Bernay, dalam bukunya *Public Relations*, PR/Humas memiliki tiga fungsi utama, yaitu:

- 1) Memberikan penerangan kepada masyarakat;
- 2) Memberikan persuasi untuk mengubah sikap dan perbuatan masyarakat secara langsung;
- 3) Berupaya untuk mengintegrasikan sikap dan perbuatan pemerintah sesuai dengan sikap dan perbuatan masyarakat atau sebaliknya.⁴³

Pendapat ahli yang lain mengenai fungsi Humas Pemerintah, jika merujuk pada pendapat Cutlip & Centre and Canfield, para pakar Humas internasional. fungsi PR/Humas dalam pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a) Menunjang aktivitas utama manajemen dalam mencapai tujuan bersama (fungsi melekat pada instansi pemerintahan)
- b) Membina hubungan yang harmonis antara pemerintah dengan publiknya, sebagai khalayak sarannya.
- c) Mengidentifikasi opini, persepsi, dan tanggapan masyarakat terhadap instansi pemerintah yang diwakilinya dan sebaliknya.
- d) Melayani keinginan publiknya dan memberikan sumbang saran kepada kepala instansi untuk tujuan dan manfaat bersama.

⁴² Rosady Ruslan, *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi: Konsepsi dan Aplikasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 24-25.

⁴³ Ropingi el Ishaq, *Public Relations: Teori & Praktik* (Malang: Intrans Publishing, 2017), h. 29.

- e) Menciptakan komunikasi dua arah timbal-balik, mengatur arus informasi publik serta pesan dari pemerintah kepada publiknya atau terjadi sebaliknya demi tercapainya citra positif bagi kedua belah pihak.⁴⁴

Pendapat lain mengenai fungsi Humas, juga dikemukakan oleh ahli dari dalam negeri. Rosady Ruslan dalam buku *Manajemen Public Relations dan Media Komunikasi*, mengemukakan fungsi pokok Humas Pemerintah di Indonesia, antara lain sebagai berikut:

- a) Mengamankan kebijaksanaan pemerintah;
- b) Memberikan pelayanan, dan menyebarluaskan pesan atau informasi mengenai kebijaksanaan dan program-program kepada masyarakat;
- c) Menjadi komunikator, sekaligus mediator yang proaktif dalam menjembatani kepentingan instansi pemerintah di satu pihak, dan menampung aspirasi, serta memperhatikan keinginan-keinginan publiknya.
- d) Berperan serta dalam menciptakan iklim yang kondusif dan dinamis demi mengamankan stabilitas dan keamanan politik, baik jangka panjang maupun jangka pendek.⁴⁵

Fungsi paling dasar Humas Pemerintah adalah membantu menjabarkan dan mencapai tujuan program pemerintahan, meningkatkan sikap responsif pemerintah, serta memberikan informasi kepada publik.⁴⁶ Selain itu, fungsi utama Humas Pemerintah adalah menunjang fungsi manajemen pemerintah dalam mencapai tujuannya melalui aktivitas komunikasi dua arah. Fungsi tersebut

⁴⁴ Onong Ochjana Effendy, *Hubungan Masyarakat* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2006), h. 36.

⁴⁵ Rosady Ruslan, *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi: Konsepsi dan Aplikasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 343-344.

⁴⁶ Evawani Elysa Lubis, "Peran Humas dalam Membentuk Citra Pemerintah" (*Jurnal Ilmu Administrasi Negara* 12, No. 1, Juli 2012), h. 52.

didasarkan pada peran Humas sebagai penghubung atau mediator antara pemerintah dengan publiknya.

2.3.8 Ruang Lingkup dan Tugas Humas Pemerintah

Ruang lingkup dapat didefinisikan sebagai jangkauan atau batasan yang berhubungan dengan suatu kegiatan tertentu. Ruang lingkup Humas dapat diartikan sebagai jangkauan peran PR/Humas dalam menjalankan peran dan fungsi dalam mencapai tujuannya. Secara umum dalam kajian kehumasan, ruang lingkup Humas dibatasi oleh publik atau khalayaknya.

Setiap lembaga, organisasi, atau perusahaan tidak bisa dipisahkan dengan publiknya, demikian halnya dengan pemerintah sebagai organisasi yang memiliki wewenang dalam menjalankan Amanat Undang-undang di suatu wilayah. Publik Humas Pemerintah dibedakan menjadi dua, meliputi: Publik internal (*internal public*), yaitu publik atau orang-orang yang terlibat dalam pekerjaan internal di pemerintahan, seperti Kepala Dinas, Pegawai Negeri Sipil (PNS), staff pemerintahan; serta publik eksternal (*external public*), yaitu khalayak yang berada di luar pemerintahan yakni masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, ruang lingkup tugas PR/Humas dalam pemerintahan antara lain meliputi aktivitas sebagai berikut:

a) Membina hubungan ke dalam (publik internal)

Publik internal adalah publik yang menjadi bagian dari pemerintah. Humas harus mampu mengidentifikasi atau mengenali hal-hal yang menimbulkan gambaran negatif di dalam masyarakat, sebelum pemerintah menjalankan suatu program atau kebijakan.

b) Membina hubungan ke luar (publik eksternal)

Publik eksternal pemerintah adalah masyarakat. Humas bertugas untuk mengusahakan tumbuhnya sikap dan gambaran publik yang positif (citra positif) terhadap pemerintah.⁴⁷

Sasaran Humas Pemerintah yang didasarkan pada pendapat H. Fayol tentang kegiatan dan sasaran PR/Humas, adalah sebagai berikut:

- a) Membangun identitas dan citra pemerintah;
- b) Menghadapi krisis;
- c) Mempromosikan aspek kemasyarakatan.⁴⁸

Untuk mencapai tujuan berdasarkan sasaran. Humas memiliki tugas yang harus dijalankan. Secara, menurut Dimock dan Koenig, pada umumnya tugas Humas yang terdapat di instansi pemerintahan, yaitu sebagai berikut:

- a) Upaya memberikan penerangan atau informasi kepada masyarakat tentang pelayanan masyarakat, kebijaksanaan serta tujuan yang akan dicapai oleh pemerintah dalam melaksanakan program kerja tersebut;
- b) Mampu menanamkan keyakinan dan kepercayaan serta mengajak masyarakat untuk berpartisipasi atau ikut serta dalam pelaksanaan program pembangunan di berbagai bidang, sosial, budaya, ekonomi, politik serta menjaga stabilitas dan keamanan nasional;
- c) Kejujuran dalam pelayanan dan pengabdian dari aparatur pemerintah yang bersangkutan perlu dipelihara atau dipertahankan dalam melaksanakan tugas serta kewajibannya masing-masing.⁴⁹

Ruang lingkup Humas sangat penting dalam menentukan fokus dan tujuan Humas dalam membentuk citra positif terhadap pemerintah di mata masyarakat.

⁴⁷ Rosady Ruslan, *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi: Konsepsi dan Aplikasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), h. 23.

⁴⁸ Rosady Ruslan, *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi: Konsepsi dan Aplikasi*, h. 23-24.

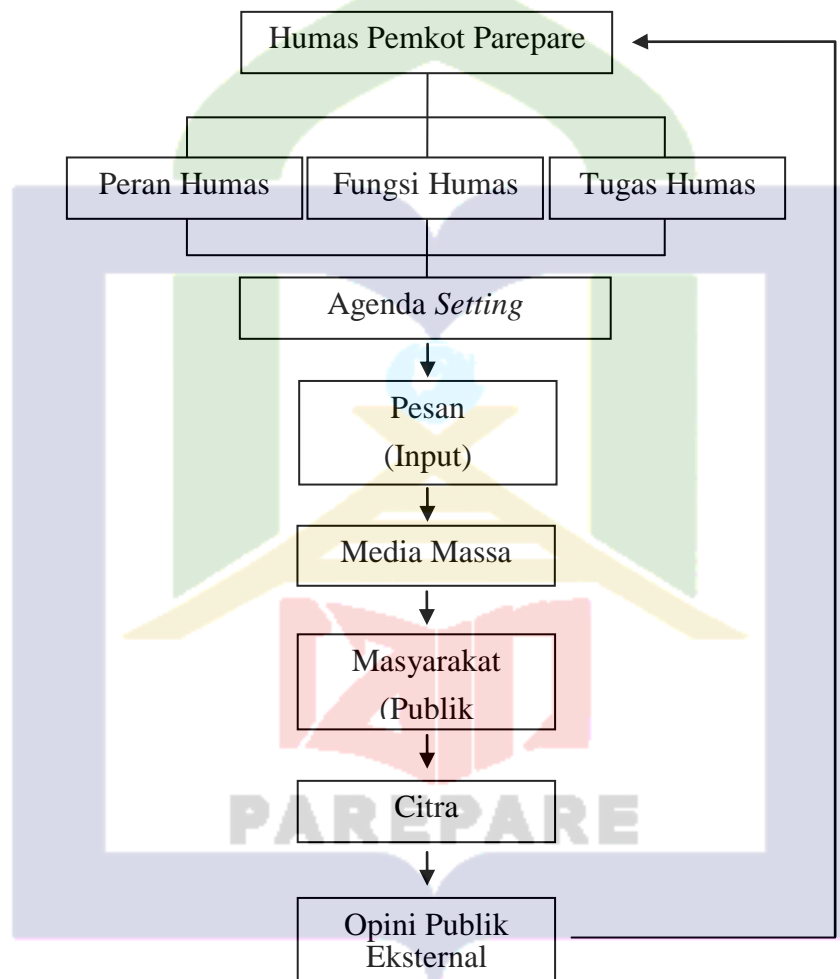
⁴⁹ Rosady Ruslan, *Manajemen Public Relations & Media Komunikasi: Konsepsi dan Aplikasi*, h. 342.

Opini publik dalam ruang lingkup publik eksternal merupakan hal penting yang dapat dipertimbangkan dalam pembentukan citra positif di masyarakat. Citra yang terbentuk dapat mendorong masyarakat untuk mendukung dan berpartisipasi aktif dalam penerapan kebijakan dan program pemerintah di wilayahnya.



2.4 Bagan Kerangka Pikir

Bagan kerangka pikir adalah gambaran mengenai hubungan antara konsep-konsep yang digunakan dengan teori yang menjadi landasan dalam penelitian untuk menjelaskan fokus penelitian dan tujuan yang ingin dicapai dari suatu penelitian berdasarkan objek yang diteliti.



Gambar 2.2 Bagan Kerangka Pikir