

**EKSISTENSI *PUBLIC RELATION* PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA
DALAM KOMUNIKASI DAN NEGOSIASI KEBIJAKAN RELOKASI
PEDAGANG KAKI LIMA**

La Mani, Budi Guntoro, Mudiyo, Nunung Prajarto

Program Doktor Program Studi Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan

Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

e-mail : lamani2707@gmail.com

Abstract: The local government as a system, organizationally, has the public relations (PR) board which should ideally have a large capacity in supporting management of policy development. This study is intended to describe the existence of PR to support the successful implementation of relocation policies of street vendors in the Yogyakarta City. This research is a qualitative research with the unit of analysis is the staff of PR and information from the government of the Yogyakarta City. The problem to be questioned is to what extent of the local government PR are performing the function and roles based on the main duties and functions which is set based on, theoretically, the essence of the ideality. The results showed that the success of the relocation of street vendors in the Yogyakarta City performed collaboratively between PR and its stakeholders. Processes and mechanisms impasses through the stages of fact-finding, planning, and negotiation. PR is not involved directly in the process of communication and negotiation to street vendors, but it is become a bridge of information, mediator, and facilitator in the process of relocation. Media of communication which widely used are mass media and interpersonal media. Both kinds of media are used by PR board and its stakeholders in creating the awareness of the street vendors to be relocated.

Keywords: existence; PR; public policy; street vendors relocation.

Abstrak. Pemerintah daerah sebagai suatu sistem, secara organisasional terdapat bagian *public relations* (PR) yang idealnya memiliki eksistensi yang besar dalam menunjang manajemen kebijakan pembangunan. Penelitian ini bertujuan untuk menguraikan eksistensi PR dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan relokasi PKL di Kota Yogyakarta. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Unit analisisnya pada staff PR dan informasi pemerintah Kota Yogyakarta. Eksistensi PR pemerintah daerah, ditunjukkan sejauhmana menjalankan fungsi dan perannya sesuai tugas dan fungsi pokok yang ditetapkan secara baku yang dilandasi dengan esensi dan hakikat yang ideal secara teoritis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan relokasi PKL di Kota Yogyakarta diperankan secara kolaboratif antara PR dan *stakeholders*-nya. Proses dan mekanisme yang dilewati melalui tahapan pencarian fakta, perencanaan, dan pelaksanaan negosiasi. PR tidak terlibat secara langsung dalam proses komunikasi dan negosiasi terhadap PKL, akan tetapi PR hanya sebagai titian informasi, mediator dan fasilitator pada proses relokasi. Media komunikasi yang banyak digunakan adalah media massa dan media interpersonal. Kedua bentuk media tersebut digunakan oleh PR dan *stakeholders*-nya dalam menciptakan kesadaran kepada PKL di Kota Yogyakarta, sehingga bersedia untuk direlokasi.

Kata kunci: eksistensi; PR; kebijakan publik; relokasi PKL

PENDAHULUAN

Masalah perkotaan di negara-negara berkembang pada umumnya, dan di Indonesia pada khususnya sangat kompleks. Dari semua permasalahan perkotaan yang ada, permasalahan Pedagang Kaki Lima (PKL) di antaranya sangat menyita waktu pemerintah daerah untuk mencari pendekatan penyelesaiannya. Pemerintah daerah sebagai suatu sistem, yang di dalamnya terdapat *public relations* (hubungan masyarakat) sebagai bagian dari organisasi pemerintah daerah diharapkan memiliki eksistensi yang besar. Eksistensi *public relations* (PR) yang dimaksud adalah bagaimana PR berfungsi dan berperan dalam lembaga pemerintah dalam menangani publik internal dan eksternal untuk memperoleh dan menumbuhkan *good will* (kemauan baik), *understanding* (saling pengertian), dukungan, kesadaran, kerjasama, simpati dan sebagainya dari berbagai kebijakan pemerintah.

Sam Black (Effendy, 2006) menyebutkan ada empat tujuan utama *public relations* pemerintah daerah, yakni: *to keep citizens informed of the council's policy and its day-by-day activities* (memelihara penduduk agar tahu jelas mengenai kebijaksanaan lembaga beserta kegiatannya sehari-hari); *to give them opportunity of expressing views on important new projects before final decisions are taken by the council* (memberikan kesempatan kepada mereka untuk menyatakan pandangan mengenai proyek baru yang penting sebelum lembaga mengambil keputusan); *to enlighten citizens on the way in which the systems of local government works and to inform them of their rights and responsibilities* (memberi kesempatan kepada penduduk mengenai cara pelaksanaan sistem pemerintahan daerah dan mengenai hak-hak dan tanggung jawab mereka); *and to promote a sense of civic pride* (mengembangkan rasa bangga sebagai warga negara).

Perlu disadari oleh para penentu kesuksesan dan kegagalan pembangunan kegagalan pembangunan di negara-negara dunia ke tiga banyak dipengaruhi oleh komunikasi. Hal yang terjadi karena banyaknya masyarakat yang masih memiliki pendidikan yang rendah, buta huruf, dan kuatnya ikatan tradisi dan budaya masyarakat, sehingga sangat sulit memberikan pemahaman kepada masyarakat. Dalam kondisi masyarakat seperti ini sangat PR diperlukan, untuk melebur semua kebuntuan pemahaman melalui komunikasi yang menjadi hambatan kebijakan pemerintah tentang pembangunan.

Secara operasional eksistensi PR dapat menjadi titian komunikasi dan negosiasi dengan berbagai *stakeholders'* pemerintah daerah. Komunikasi dan negosiasi menjadi bagian dari eksistensi PR karena di dalamnya terjadi proses komunikasi timbal balik yang didasari oleh prinsip mencari kesepakatan bersama. Menurut Case (Purwanto, 2006), negosiasi adalah proses dimana paling sedikit ada dua pihak dengan persepsi, dengan kebutuhan, dan motivasi yang berbeda mencoba untuk bersepakat tentang hal demi kepentingan bersama. Oleh karena itu, pendekatan komunikasi dan negosiasi yang bagi PR terhadap masyarakat merupakan suatu yang ditekankan, demikian halnya dalam hal penyelesaian permasalahan PKL.

Implementasi komunikasi kebijakan penertiban pemukiman liar dan relokasi PKL senantiasa berakhir dengan kekerasan, sebagaimana yang terjadi di Kota Jakarta, Kota Surabaya, Kota Kendari, Kota Medan, Kota Bandung dan daerah-daerah lain di Indonesia. Instrumen pemerintah kota umumnya dalam relokasi dan penertiban senantiasa dilakukan secara paksa. Alasan pemerintah karena keberadaan PKL diperkotaan menjadi penyebab polusi dalam ketertiban, keindahan serta kebersihan lingkungan. PKL dalam aktivitasnya cenderung menggunakan trotoar yang sangat mengganggu lalu lintas, baik bagi pejalan

kaki maupun pengendara motor atau mobil. Belum lagi masalah limbah atau sampah yang bertebaran di sekitar area sebaran PKL.

Penggunaan kekerasan dalam penerapan kebijakan penertiban dan relokasi PKL bukanlah satu-satunya jalan yang harus ditempuh oleh pemerintah. Secara struktural dalam lembaga pemerintah terdapat bagian PR atau humas, dimana idealnya memiliki peran dan fungsi-fungsi manajemen sebagai aktor dalam komunikasi dan negosiasi kebijakan pemerintah.

PR pemerintah seharusnya memiliki fungsi dan peran besar dalam rangka membangkitkan kesadaran, kemauan baik, dukungan, kerjasama dan lain sebagainya terhadap produk kebijakan pemerintah. Akan tetapi sampai saat ini peran dan fungsi manajemen PR dalam pemerintah masih terikat pada tugas dan fungsi pokok yang baku, sehingga PR pemerintah daerah memiliki ruang lingkup fungsi dan tugas yang terbatas. Resistensi PKL terhadap kebijakan yang terjadi di daerah-daerah tertentu di Indonesia karena adanya perbedaan pemahaman dan kurangnya negosiasi antara pemerintah dengan masyarakat, selain kebanyakan dilakoni oleh pihak Polisi Pamong Praja dengan pendekatan represif. Pendekatan seperti ini kurang tepat untuk digunakan, maka untuk mengatasi hal ini pemerintah daerah dapat memberikan peran terhadap PR secara optimal. Idealnya PR diberi eksistensi yang besar, terutama dalam memfasilitasi dan memediasi *stakeholders* yang terkait untuk menyatakan pandangan atau aspirasinya terhadap kebijakan pemerintah.

Pemerintah Kota Yogyakarta merupakan salah satu pemerintah yang kerap kali melakukan penertiban dan bahkan pernah melakukan relokasi PKL. Relokasi tersebut melibatkan banyak instansi dan bekerja secara kolaboratif, termasuk di dalamnya PR pemerintah Kota Yogyakarta.

Relokasi yang telah dilakukan hampir tidak didengar atau disaksikan di dalam media massa tentang adanya konflik yang besar. Demikian halnya dalam penertiban yang dilakukan setiap saatnya berjalan dengan aman. Kondisi seperti ini bukan terjadi secara alami, melainkan melalui pendekatan, perlakuan dan keterlibatan banyak pihak termasuk PR. Oleh karena itu, fenomena ini penting dan menarik untuk dikaji secara ilmiah dalam rangka melengkapi kajian-kajian tentang penanganan PKL dari berbagai macam sudut pandang keilmuan termasuk dalam sisi PR.

KAJIAN TEORI

Teori Sistem. PKL merupakan permasalahan yang seharusnya membutuhkan pendekatan yang tepat dan menyeluruh (*holistic*), mengingat banyak aspek mempengaruhinya. Penanganan PKL bukan hanya menjadi tanggungjawab bagian tertentu dari pemerintah daerah, akan tetapi membutuhkan bagian lain secara kolaboratif. Kaitannya dengan teori sistem terletak pada tindakan kolaboratif ini, dimana proses penanganan PKL butuh kebersamaan dan kerjasama berbagai pihak, baik secara internal maupun secara eksternal dari pemerintah daerah. Teori sistem pertama dikemukakan oleh Ludwig Von Bertalanffy (Littlejohn, 2006) seorang ahli Biologi. Teori sistem adalah suatu pendekatan multidisiplin yang luas, sehingga akhirnya dipakai dalam berbagai disiplin ilmu pengetahuan.

Sistem adalah seperangkat unit yang saling berinteraksi yang bertahan lama dalam batas-batas yang ditentukan berdasarkan respons dan penyesuaian terhadap tekanan perubahan dari lingkungan untuk mencapai tujuan dan mempertahankannya. Menurut Shrode dan Voich, sistem berasal dari bahasa Yunani "*systema*" yang mempunyai pengertian suatu

keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian. Sedangkan menurut Campbell menyatakan bahwa sistem itu merupakan himpunan komponen atau bagian yang saling berkaitan yang bersama-sama berfungsi untuk mencapai sesuatu tujuan (Littlejohn, 2006). Dalam kasus PR, seperangkat unit dalam suatu himpunan yang berinteraksi yang meliputi organisasi dan publiknya. Mereka dipengaruhi dan terlibat dalam interaksi. Tetapi berbeda dengan sistem fisika dan biologi, sistem sosial tidak secara khusus tergantung pada kedekatan fisik dari bagian-bagian komponennya. Spesifikasi interaksi organisasi publik itulah yang mendefinisikan sistem. Dengan kata lain, sistem organisasi-publik terdiri dari organisasi dan orang yang terlibat dengan, dan dipengaruhi oleh organisasi tersebut.

Komponen organisasional dalam sistem relatif lebih mudah didefinisikan, sedangkan publik adalah abstraksi yang didefinisikan oleh manajer PR yang menggunakan pendekatan sistem. Dalam kenyataannya, publik yang berbeda, dan karenanya batas sistem yang berbeda, harus didefinisikan untuk setiap situasi dan problem.

Relevansi teori sistem dengan eksistensi PR dalam menunjang pengelolaan PKL, yaitu PR merupakan bagian struktur dari pemerintah daerah, dimana semua tugas yang dilaksanakan PR senantiasa akan membutuhkan bagian-bagian lain secara kolaboratif dalam menjawab permasalahan-permasalahan daerah. Tindakan kolaboratif sebagai manifestasi dari teori sistem dapat berbentuk kerjasama, koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan saling ketergantungan.

Teori Cybernetic. Kebijakan pemerintah, terkadang kosong dari komunikasi dan negosiasi dengan masyarakat, sehingga masyarakat menganggap kebijakan tersebut lahir secara sepihak dan tanpa mengakomodir kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Kebijakan penertiban dan relokasi PKL, diawali dengan tujuan yang baik dan dianggap benar oleh pemerintah bagi kemaslahatan PKL. Akan tetapi yang kurang adalah komunikasi dan negosiasi yang memungkinkan adanya umpan balik antara pemerintah daerah dan PKL, sehingga tercipta pemahaman bersama dan pengertian bersama.

Teori *cybernetic* konsepnya menekankan pada umpan balik. Terkait dengan relokasi PKL yang cenderung satu arah, maka seharusnya berubah menjadi komunikasi timbal balik. Teori *cybernetic* ini dicetuskan oleh seorang professor matematika yang bernama Nobert Weiner. Teori ini awalnya membahas tentang kelanjutan arus informasi dilihat dari segi *recording, encoding, storage*, dan diseminasi antara satu sistem dengan sistem yang lain (Cangara, 2000). Akan tetapi selanjutnya menjadi berkembang. *Cybernetic* adalah studi tentang peraturan dan kontrol dalam sistem dengan penekanan pada umpan balik atau *input-output*. Dalam pandangan teori *cybernetic* seluruh perilaku memerlukan umpan balik yang kompleks.

Umpan balik dapat diklasifikasikan sebagai positif dan negatif, tergantung pada cara sistem itu meresponnya. Umpan balik negatif adalah suatu pesan menunjukkan penyimpangan, dan menyesuaikan dengan mereduksi atau melawan penyimpangan. Suatu sistem dapat juga merespon dengan cara memperkuat atau mempertahankan penyimpangan, dalam hal ini umpan baliknya positif. Jenis interaksi ini penting dalam morfogenesis atau perubahan sistem.

Cybernetic merupakan unsur penting dalam sistem kelembagaan yang terbuka, dimana sistem terbuka menjadi suatu indikasi kepekaan dan responsif terhadap perubahan lingkungan. Kelangsungan hidup dan perkembangan sistem yang terbuka akan tergantung pada pertukaran dengan lingkungannya. Lembaga atau organisasi yang paling sukses adalah organisasi yang tangkas dalam merespons perubahan lingkungan secara terus menerus.

Sistem terbuka menyesuaikan diri dan beradaptasi untuk menolak atau mengakomodasi lingkungan. Input dari luar bisa berupa reaksi terhadap output sistem itu sendiri, atau akibat dari perubahan yang tidak ada kaitannya dengan output sistem tersebut. Dalam masing-masing kasus, input berdampak terhadap pernyataan tujuan sistem, yakni kondisi-kondisi yang dianggap “ideal” atau “diinginkan.” Input dapat menyebabkan deviasi dari pernyataan tujuan sistem tersebut. Ketika itu terjadi, umpan balik (*feedback*) dalam sebuah sistem menyebabkan penyesuaian baik dalam struktur sistem (apa sebenarnya sistem itu) dan proses (apa yang dilakukan sistem itu).

Penyesuaian ini dimaksudkan untuk mengurangi, mempertahankan, atau meningkatkan deviasi tersebut. Output dari penyesuaian dapat diarahkan secara internal, eksternal, atau keduanya. Output internal mengubah atau mempertahankan keadaan yang dituju. Output eksternal mengubah atau mempertahankan kondisi lingkungan (Centeret *al.*, 2009).

Keterkaitan teori *cybernetic* dengan eksistensi PR dalam relokasi PKL di Kota Yogyakarta terletak pada proses komunikasi yang terjadi antara pihak pemerintah daerah sebagai *decision maker* dan PKL sebagai pelaksana kebijakan. Seharusnya komunikasi yang terjadi di dalamnya terdapat umpan balik, baik negosiasi, diskusi, persuasi, edukasi, sosialisasi dan sebagainya, karena dengan umpan balik, maka kedua belah pihak akan saling memahami maksud dan keinginan dengan bersama, sehingga miskomunikasi tidak terjadi.

Teori Informasi. Fenomena relokasi PKL yang terjadi kekisruhan karena tidak adanya informasi yang memadai yang dibutuhkan oleh PKL untuk menghilangkan ketidakpastian. Salah satu tujuan komunikasi atau informasi adalah untuk menghilangkan ketidakpastian agar prasangka dan kesalahan pemahaman tidak terjadi. Oleh karena itu, proses relokasi PKL pihak pemerintah harus menyediakan sumber informasi, sehingga pihak PKL memiliki pengetahuan dan pemahaman yang memadai.

Teori informasi dicetuskan dari Claude Shannon, seorang insinyur telekomunikasi pada *Bell Telephone Laboratories* bersama rekannya Warren Weaver yang termuat dalam buku mereka “*The Mathematical Theory of Communication*”. Dalam perkembangannya teori ini, sudah digunakan secara luas dalam ilmu-ilmu perilaku dan sosial, termasuk dalam penelitian ilmu komunikasi sebagai bagian dari ilmu sosial.

Teori informasi dapat dipahami dimulai dengan suatu konsep yang berkaitan – *entropy* – suatu istilah yang dipinjam dari termodinamika. *Entropy* adalah keserampangan, atau kurang tersusun dalam suatu situasi tertentu. Suatu situasi yang *entropy* menyeluruh adalah tidak dapat diperkirakan. *Entropy* adalah suatu variabel, dan sebagian besar situasi yang anda dihadapi secara parsial dapat diperkirakan. Jika awan gelap menutupi langit, anda dapat memperkirakan hujan, dan mungkin anda benar, karena cuaca adalah suatu sistem yang tersusun, hubungan kemungkinan tertentu ada (contohnya, awan dan hujan). Pada sisi lain, anda tidak dapat memperkirakan hujan secara meyakinkan. *Entropy* ada dalam situasi yang menyebabkan beberapa ketidakpastian. Pendek kata, makin *entropy* makin kurang susunan dan kemampuan diprediksi.

Apa yang perlu dilakukan dengan informasi yang *entropy*? Makin besar ketidakpastian, makin banyak informasi. Bila suatu situasi dapat diperkirakan seluruhnya, maka tidak ada informasi yang tersaji. Definisi informasi ini membingungkan karena kebanyakan orang mengasosiasikan informasi dengan ketentuan atau pengetahuan. Seperti yang digunakan oleh para ahli teori informasi, bagaimanapun, konsep ini tidak merujuk

pada arti. Ia adalah konsep yang terikat hanya pada kuantifikasi stimuli atau sinyal-sinyal dalam suatu situasi.

Namun ada cara untuk memahami konsep informasi. Informasi dapat diperkirakan sebagai sejumlah pilihan-pilihan, atau alternatif-alternatif yang bisa didapatkan pada seseorang dalam memperkirakan hasil dari suatu situasi. Dalam situasi yang kompleks diduga banyak kemungkinan hasilnya, dibanding dengan situasi yang sederhana yang kemungkinan sedikit hasilnya. Dengan kata lain, seseorang akan membutuhkan lebih banyak fakta untuk memperkirakan hasil dari situasi yang kompleks dibanding memperkirakan hasil dari situasi yang sederhana.

Dalam kasus penanganan PKL yang ada di beberapa kota besar di Indonesia, senantiasa terjadi ketidakpastian informasi atau *entropy* yang tinggi sehingga akibatnya adalah para PKL tidak mengetahui kejelasan nasib mereka dan cenderung kepada prasangka. Penanganan PKL pemerintah daerah seharusnya menyediakan dan menyusun informasi yang mudah diakses oleh PKL, sehingga PKL memiliki referensi kognitif tentang arah kebijakan yang ditujukan kepada mereka. Untuk menghindari *entropy* terkait dengan PKL pihak pemerintah daerah dapat menyediakan media-media informasi, seperti pertemuan terbuka, penyediaan papan informasi, selebaran, pamphlet, booklet, dan sebagainya. Dalam ranah informasi tidak hanya dilakukan melalui media saja, akan tetapi dapat pula dilakukan komunikasi langsung sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

Public Relations. PR secara umum diartikan sebagai fungsi manajemen yang mengevaluasi perilaku publik, mengidentifikasi kebijakan dan prosedur dari individu atau organisasi dengan keinginan publik, dan merencanakan serta menetapkan program aksi agar publik dapat menerima dan memahami. Seorang ilmuwan dan pemimpin profesional yang telah lama berkecimpung dalam PR, Rex F. Harlow (Effendy, 2006), menyatakan bahwa: *“Public relations is a distinctive management function which helps establish and maintain mutual lines of communication, understanding, acceptance and cooperation between an organization and its publics; involves the management of problems or issues; helps management to keep informed on and responsive to public opinion; defines and emphasizes the responsibility of management to serve the public interest; helps management keep abreast of and effectively utilize change, serving as an early warning system to help anticipate trends; and research and sound and ethical communication techniques as its principal tools.”*

Edward L. Bernays (Effendy, 2006), PR mempunyai 3 pengertian: 1) Memberi penerangan kepada masyarakat; 2) Pembujuk langsung terhadap masyarakat guna mengubah sikap dan tindakan; 3) Usaha-usaha mengintegrasikan sikap dan tindakan dari permasalahan dengan masyarakat dan dari masyarakat terhadap permasalahannya. Dari uraian di atas, hal yang pertama melihat eksistensi pada lembaga pemerintah secara sederhana PR atau PR menitikberatkan kegiatannya sebagai berikut: “PR adalah komunikasi dua arah antara organisasi dengan publik secara timbal balik dalam rangka mendukung fungsi dan tujuan manajemen dengan meningkatkan pembinaan kerja sama dan pemenuhan kepentingan bersama.”

Secara operasional eksistensi PR pemerintah daerah dapat dilihat dalam bentuk membantu pihak manajemen dalam membangun komunikasi dua arah dengan masyarakat sesuai konsep ideal PR secara keilmuan (*scientific*). Tujuannya adalah untuk membangun dan membina saling pengertian.

Fungsi, Tugas dan Kewajiban PR Pemerintah. Eksistensi PR pada suatu lembaga tercermin pada fungsi, tugas dan kewajiban yang diembannya. Eksistensi PR pada setiap lembaga akan senantiasa berbeda tergantung dari besar atau kecilnya lembaga tersebut, akan tetapi untuk melihat eksistensi PR cukup pada fungsi dan difungsikan untuk apa PR pada lembaga tersebut.

PR pada prinsipnya, seperti yang telah diuraikan terdahulu bahwa PR sebagai suatu fungsi manajemen, komunikasi dua arah antara organisasi dengan publik secara timbal balik dalam menumbuhkan *good will* (kemauan baik), *understanding* (saling pengertian), simpati, dukungan, dan kerjasama baik internal maupun eksternal dari lembaga. Edwin Emery (Rahmadi, 1994) menyebut fungsi PR sebagai upaya terencana dan terorganisasi dari sebuah lembaga untuk menciptakan hubungan-hubungan yang saling bermanfaat dengan berbagai publiknya. Sedangkan yang menjadi sasaran akhir PR adalah: pertama, untuk memperoleh dan menumbuhkan *good will* (kemauan baik), *understanding* (saling pengertian), simpati dan dukungan terhadap organisasi yang diwakilinya; kedua, menetralkan sikap dan pendapat yang tidak menguntungkan organisasi.

Scott M. Cutlip dan Allen Center (Effendy, 2006) menjelaskan konsep fungsional PR sebagai berikut:

- a. *To facilitate and insure an inflow of representative opinions from an organization's several public so that its policies and operations may be kept compatible with the diverse needs and views of these public;* (Memudahkan dan menjamin arus opini yang bersifat mewakili publik-publik dari suatu organisasi, sehingga kebijaksanaan beserta operasionalisasi organisasi dapat dipelihara keserasiannya dengan ragam kebutuhan dan pandangan publik-publik tersebut);
- b. *To counsel management on way and means on shaping an organization's policies and operations to gain maximum public acceptance;* (menasehati manajemen mengenai jalan dan cara menyusun kebijaksanaan dan operasionalisasi organisasi yang dapat diterima secara maksimal oleh publik);
- c. *To devise and implement programs that will gain wide and favorable interpretations of and organization's policies and operations;* (merencanakan dan melaksanakan program-program yang dapat menimbulkan penafsiran yang menyenangkan terhadap kebijaksanaan dan operasionalisasi organisasi).

Jika disimak konsep fungsional PR di atas, tampak bahwa keberadaan PR pada suatu lembaga berfungsi untuk menumbuhkan kemauan baik (*good will*), saling pengertian (*understanding*), simpati dan dukungan terhadap organisasi yang diwakilinya, menetralkan sikap dan pendapat yang tidak menguntungkan organisasi, menasehati manajemen mengenai jalan dan cara menyusun kebijakan serta operasionalisasinya sehingga bisa diterima oleh publik.

Dozier dan Broom (Ruslan, 2008), menyebutkan empat kategori peran PR, yaitu:

- a. Penasehat ahli (*expert prescriber*). Seorang praktisi PR yang berpengalaman dan memiliki tingkat kemampuan yang tinggi dapat membantu mencari solusi dalam penyelesaian masalah hubungan dengan publiknya (*public relationship*).
- b. Fasilitator komunikasi (*communication facilitator*). Dalam hal ini, praktisi PR bertindak sebagai komunikator atau mediator untuk membantu pihak manajemen dalam hal untuk mendengar apa yang diinginkan dan diharapkan oleh publiknya. Di pihak lain, dia juga dituntut mampu menjelaskan kembali keinginan, kebijakan dan harapan organisasi kepada publiknya, sehingga dengan komunikasi timbal balik

tersebut dapat tercipta saling pengertian, mempercayai, menghargai, mendukung dan toleransi yang baik dari kedua belah pihak.

- c. Fasilitator pemecahan masalah (*problem solving proses fasilitator*). Peranan praktisi PR dalam proses pemecahan persoalan sebagai bagian dari tim manajemen. Hal ini dimaksudkan untuk membantu pimpinan lembaga sebagai penasehat (*adviser*) hingga mengambil tindakan eksekusi (keputusan) dalam mengatasi persoalan atau krisis yang dihadapi secara rasional dan profesional.
- d. Teknisi komunikasi (*communication technician*). Sistem komunikasi dalam organisasi tergantung dari masing-masing bagian atau tingkatan (*level*), yaitu secara teknis komunikasi baik arus maupun media komunikasi yang dipergunakan ditingkat pimpinan dengan bawahan akan berbeda dari bawahan ke tingkat atasan.

Selain dari peran-peran di atas, PR dalam manajemen juga harus memiliki beberapa keterampilan khusus, diantaranya: 1) *Creator*: memiliki kreativitas dalam penciptaan suatu gagasan, ide-ide atau buah pikiran yang cemerlang; 2) *Conceptor*: mempunyai kemampuan (*skill*) sebagai konseptor dalam penyusunan program kerja kehumasan, dan rencana program lainnya; 3) *Mediator*: kemampuan menguasai teknik komunikasi baik melalui media secara lisan maupun tertulis dalam penyampaian pesan atau menyampaikan pesan dari lembaga yang diwakilinya kepada publik; 4) *Problem solver*: mampu mengatasi setiap permasalahan yang dihadapinya, baik secara proaktif, antisipatif, inovatif, dinamis dan solutif.

Selanjutnya PR dalam pemerintahan secara khusus bertugas memberikan informasi dan penjelasan kepada publik mengenai kebijakan dan langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah serta mengusahakan tumbuhnya hubungan yang harmonis antara lembaga dengan publiknya dan memberikan pengertian kepada masyarakat tentang apa dikerjakan oleh instansi pemerintah dimana PR itu berada dan berfungsi.

METODE

Metode dasar yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis deskriptif kualitatif. Tujuannya adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki (Nazir, 1999).

Pemilihan lokasi penelitian ini ditentukan secara *purposive* yaitu pada Kota Yogyakarta, sebagai salah satu kota besar di Indonesia yang memiliki PKL yang banyak didapati dipinggir-pinggir jalan dan kompleks-kompleks pertokoan. Selain itu, Pemerintah Kota Yogyakarta, mampu merelokasi PKL dengan cara baik hampir tidak diwarnai dengan konflik manifest. Data penelitian dikumpulkan melalui observasi, wawancara mendalam dan mengkaji dokumentasi yang berkaitan permasalahan penelitian.

Informan penelitian ini adalah staf PR dan informasi pemerintah Kota Yogyakarta yang bertanggung jawab secara langsung terhadap publik primer dan sekunder. Dalam penelitian kualitatif, informan adalah sumber yang dapat memberi informasi berupa peristiwa, manusia, dan situasi yang diobservasi. Manusia sebagai sumber data disebut sebagai informan, dan posisinya sejajar dengan peneliti karena ia tidak sekedar memberikan tanggapan pada apa yang diminta oleh peneliti, tetapi sebagai informan lebih memilih arah dan selera dalam menyajikan informasi yang dimilikinya (Sutopo, 2006).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perubahan perilaku atau publik terhadap kebijakan pemerintah melalui suatu tahapan-tahapan proses yang berkesinambungan. Tahapan tersebut ditempuh dalam rangka untuk memudahkan dalam pencapaian tujuan, karena suatu perubahan tidak dapat terjadi secara mendadak dan pasti memiliki mekanisme yang nyata serta terukur.

Proses PR sangat tergantung dari informasi. Idealnya keputusan-keputusan PR harus berdasarkan fakta, bukan asumsi. Karena bidang PR adalah suatu studi yang menyangkut sikap manusia, dibutuhkan ketajaman dan kepekaan analisis, serta dapat diandalkan (akurat). Sangat tidak mungkin seorang praktisi PR dapat mengubah sikap manusia atau kelompok manusia secara efektif kecuali kalau seorang praktisi PR harus mengetahui bagaimana sesungguhnya perasaan dan sikap manusia yang terjadi. Maka tampak jelaslah bahwa tugas utama praktisi PR adalah memahami sikap orang-orang yang menjadi bagian dalam publiknya dengan lembaga atau suatu instansi.

PR mempunyai proses sebagaimana pula dalam negosiasi memiliki proses. Baik proses PR maupun negosiasi merupakan bentuk komunikasi yang tujuannya untuk merubah sikap manusia, maka paling tidak memiliki langkah-langkah yang harus ditempuh agar tujuan komunikasi dapat tercapai.

Keberhasilan relokasi yang dilakukan oleh pemerintah Kota Yogyakarta terhadap PKL dari relokasi PKL di Jalan Sriwedani ke Pasar Buah dan Sayur Giwangan, penataan kios Buku Senopati, penataan PKL barang bekas di Jalan Mangkubumi, Jalan Asem Gede dan Alun-Alun Kidul ke Pasar Klithikan Pakuncen, penataan PKL di Taman Parkir Senopati, penataan PKL Ngabean, relokasi Pasar Hewan Ngasem ke PASTHY (Pasar Satwa dan Tanaman Hias Yogyakarta), relokasi Pasar Talok, dan relokasi Pasar Sore diawali dengan suatu negosiasi yang terprogram. Sebagai suatu proses terdapat tahapan sampai kepada kesediaan PKL untuk dipindahkan ke tempat yang baru.

Keterlibatan PR dipengaruhi oleh informasi yang dikumpulkan. Idealnya keputusan-keputusan PR harus berdasarkan fakta, bukan asumsi-asumsi semata, karena tugas dan peran PR perlu didasari atas pemahaman pengetahuan, sikap dan perilaku manusia sebagai publiknya. Untuk keperluan tersebut dibutuhkan ketajaman dan kepekaan analisis, serta data diandalkan (akurat).

PR mempunyai proses sebagaimana pula dalam komunikasi dan negosiasi memiliki proses. Negosiasi sebagai bagian tugas PR merupakan bentuk komunikasi yang tujuannya untuk merubah pengetahuan, sikap dan perilaku manusia, oleh karena itu, paling tidak PR memiliki langkah-langkah yang harus ditempuh agar tujuan komunikasi dapat tercapai. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 3 (tiga) tahapan persiapan untuk melakukan komunikasi dan negosiasi dan PKL, yaitu:

Pertama, Pencarian fakta (*fact finding*). Relokasi PKL dari tempat lama ke tempat yang baru di dahului dengan pencarian fakta. Pencarian fakta tujuannya adalah untuk menjangkau data yang komprehensif berkaitan dengan masalah PKL. Fakta atau data yang harus didapatkan meliputi: faktor penyebab atau penghambat tentang keengganan atau bahkan penolakan PKL untuk direlokasikan; keinginan-keinginan PKL sehingga bersedia untuk direlokasi, jenis dagangannya, sasaran pembelinya, dan lain sebagainya. Demikian halnya pemerintah Kota Yogyakarta sebelum relokasi, melakukan pencarian fakta (*fact finding*), sehingga diharapkan dalam proses relokasi tidak terjadi gejolak atau friksi antara pemerintah dan PKL, sekalipun ada sekelompok yang menolak.

Keberhasilan proses negosiasi perlu didukung dengan data mengenai target (PKL) yang lengkap dan akurat, karena dengan data dan informasi yang lengkap tentang keinginan dan

harapan PKL sebelum dan setelah relokasi maka keputusan yang diambil pemerintah memiliki peluang ketepatan yang besar. Dalam teori informasi dijelaskan bahwa terjadinya prasangka yang kurang tepat disebabkan karena tidak memadainya informasi yang dibutuhkan untuk membangun kesepahaman mengenai fenomena yang dikaji. Demikian pula kesuksesan dalam suatu kebijakan relokasi di Kota Yogyakarta, jika tidak tersedia data atau informasi yang lengkap tentang keadaan dan harapan PKL, maka dapat dipastikan relokasi PKL di Kota Yogyakarta kurang atau tidak akan berhasil.

Dari sisi proses komunikasi pendukung pembangunan (*development support communication*) hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam proses pencarian fakta yang dilakukan oleh pemerintah Kota Yogyakarta dilakukan melalui komunikasi antar personal dan dalam konteks non formal. Dalam proses pencarian fakta tersebut pihak pemerintah Kota Yogyakarta kebanyakan mendengarkan atau menyimak argumen dari PKL, sehingga dari argumen tersebut bagi pemerintah Kota Yogyakarta dapat dijadikan dasar untuk merumuskan dan merencanakan kebijakan yang diambil.

Dalam dunia *public relations* atau PR “mendengar atau menyimak” dijadikan sebagai bagian dari riset sistematis. Cutlipet *al.*, (2009) menjelaskan bahwa: Mendengar bukan tugas mudah, kegagalan untuk mendengar sering kali menimbulkan “komunikasi” tak berujung pangkal mengenai isu-isu yang sebenarnya. Kecuali Anda tahu orientasi, kecenderungan dan bahasa *audience* Anda – yang diperoleh dengan cara mendengarkan secara empatik – Anda tidak mungkin berkomunikasi secara efektif. Riset ilmiah menunjukkan bahwa mendengar sistematis pandangan publik penting bagi organisasi. Tetapi banyak organisasi tidak menggunakan alat PR ini secara sungguh-sungguh.

Hasil telaahan peneliti dari wawancara dan observasi aktivitas PR dan stakeholdersnya, menegaskan bahwa keberhasilan menangani relokasi PKL faktor terpenting adalah membuka ruang komunikasi yang luas dengan seluruh elemen publiknya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Keadaan seperti ini menunjukkan bahwa PR pemerintah Kota Yogyakarta menerapkan sistem terbuka sebagai pendekatan pembangunan masyarakatnya, termasuk dalam program relokasi PKL.

Setelah fakta atau problem diketahui dan didefinisikan, maka seorang praktisi PR dapat menyusun sebuah strategi untuk mengatasi problem. Hal ini adalah perencanaan dan pemrograman dengan membuat keputusan strategis mendasar tentang apa yang akan dilakukan, dan dengan langkah apa, dalam rangka mengatasi problem tersebut.

Kedua, Perencanaan (*planning*). Proses relokasi PKL oleh pemerintah Kota Yogyakarta didukung perencanaan yang tepat terutama dalam menterjemahkan fakta dan keinginan-keinginan PKL dalam bentuk program yang nyata dan terukur. Dan perencanaan ini dibuat dalam bentuk skenario yang meliputi hal-hal, seperti siapa yang akan bertanggungjawab sebelum relokasi, proses relokasi, dan setelah relokasi, kemudian proses komunikasi dan negosiasi yang dilakukan, media komunikasi dan promosi yang digunakan, sampai pada pemegang anggaran yang dibutuhkan dalam relokasi. Koontz dan O’Donnel (Mannulang, 2004) mengatakan bahwa: “*planning in function of a manager which involves the selection from among alternatives of objectives, policies, procedures, and program.* (Perencanaan adalah fungsi seorang manager yang berhubungan dengan pemilihan dari berbagai alternatif dari tujuan, kebijakan, prosedur dan program). Dengan demikian dari hasil penemuan fakta baik PR maupun stakeholders menjabarkan dalam bentuk realisasi kebijakan dan program, misalnya bagi PR menyediakan berbagai media komunikasi dan negosiasi kepada PKL.

Ketiga, komunikasi dan negosiasi. Secara kelembagaan pelaksanaan komunikasi dan negosiasi relokasi PKL di Kota Yogyakarta di bawah kendali oleh Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertanian (Dinas Perindakoptan). Lebih spesifik diperankan oleh Bidang Perdagangan dan Bidang Pengembangan Sumberdaya Usaha Mikro, Kecil dan Menengah karena di bawah lembaga inilah yang diamanahkan oleh pemerintah Kota Yogyakarta untuk menangani PKL. Keberadaan Dinas Perindakoptan sebagai komunikator negosiasi menunjukkan bahwa fungsi PR yang diperankan oleh dinas ini secara baik. Bukan suatu hal yang keliru jika sebagian fungsi dan peran PR dilaksanakan oleh Dinas Perindakoptan dalam negosiasi relokasi PKL. Hanya saja merupakan suatu kejanggalan manakala dalam suatu lembaga atau institusi, dimana dalam struktur keorganisasian memiliki bagian PR, fungsi dan perannya diambil alih oleh dinas lain. Lembaga apapun, besar ataupun kecil di dalamnya pasti terdapat kegiatan PR baik secara sadar ataupun tidak disengaja dilaksanakan. Dalam konteks inilah PR dikatakan sebagai teknik komunikasi (*technique of communication*).

Eksistensi fungsi dan peran PR pemerintah Kota Yogyakarta dalam proses komunikasi dan negosiasi relokasi yaitu PR menyediakan saluran dan memediasi komunikasi PKL dengan pemerintah Kota Yogyakarta dan koordinasi internal antara bagian dan dinas yang berkompeten dalam relokasi PKL. Proses awal sejak munculnya wacana relokasi, pihak pemerintah Kota Yogyakarta memulainya dengan komunikasi dengan wilayah (Kecamatan dan Kelurahan) dimana para PKL yang akan direlokasikan berada. Pihak kecamatan dan kelurahan melakukan identifikasi dalam bentuk pendataan terhadap PKL yang ada, sehingga dapat memudahkan perencanaan dan aksi penanganannya serta pihak mana yang akan bertanggungjawab atau menjadi leading sektor dari fakta yang ditemukan.

Keberhasilan proses komunikasi dan negosiasi relokasi PKL dilakukan secara kolaboratif antara berbagai elemen pemerintah Kota Yogyakarta sebagai sistem, sehingga keberhasilan relokasi tidak terkesan disebabkan oleh keterlibatan elemen pemerintah tertentu saja, tanpa ada campur tangan dari lembaga lain. Karena sebagai sistem, maka dalam menyelesaikan permasalahan PKL dengan mengatasnamakan pemerintah Kota Yogyakarta meskipun secara nyata secara teknis melibatkan secara dominan dari instansi atau lembaga tertentu.

Dipandang dari teori sistem, keberhasilan komunikasi dan negosiasi relokasi PKL di Kota Yogyakarta secara umum merupakan akibat tindakan kolaboratif berbagai pihak. Tindakan kolaboratif ini termanifestasi dalam bentuk kerjasama, koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan saling ketergantungan antara elemen pemerintah Kota Yogyakarta. Sehubungan dengan sistem, Shrode dan Voich (Amirin, 2001) terdapat unsur-unsur penting dalam definisinya, yaitu: himpunan bagian-bagian; bagian-bagian itu saling berkaitan; masing-masing bagian bekerja secara mandiri dan bersama-sama, satu sama lain saling mendukung; semuanya ditujukan pada pencapaian tujuan bersama atau tujuan sistem; dan terjadi dalam lingkungan yang rumit atau kompleks.

Pengelolaan dan relokasi PKL merupakan tanggungjawab lembaga pemerintah sehingga dominasi dari bagian atau dinas tertentu tidak dapat dihindari karena dalam rincian tugas pokok dan fungsi telah dibakukan. Kondisi seperti ini tidaklah keliru, hanya saja dalam operasionalnya akan mengambil alih esensi dari bagian tertentu di dalam pelaksanaan fungsi dan peran kesehariannya terhadap publik atau masyarakat secara umum, baik secara sengaja atau tidak. Fenomena ini terjadi dalam proses relokasi PKL di Kota Yogyakarta, dimana proses komunikasi negosiasi relokasi PKL banyak dilakukan oleh Dinas

Perindakoptan, sehingga PR tidak dilibatkan secara langsung, PR hanya berfungsi sebagai media informasi kepada publik eksternal.

Media dan Bentuk Komunikasi PR. Antara PR dan *stakeholders* memiliki media yang berbeda dalam melakukan pendekatan kepada PKL, karena masing-masing memiliki kerangka pengetahuan dan otoritas serta tugas pokok yang berbeda dalam persoalan PKL. Keberhasilan tujuan komunikasi tidak terlepas dari selektivitas media dan bentuk komunikasi. Keefektifan komunikasi dan negosiasi seorang komunikator banyak pula ditentukan oleh media dan bentuk komunikasi yang digunakan, karena masing media dan bentuk komunikasi yang ada memiliki kekuatan dan kelemahan.

Salah satu tujuan komunikasi dari PR adalah untuk mempererat hubungan dengan berbagai *stakeholders*-nya, baik secara internal maupun eksternal suatu lembaga. Bagi PR pemerintah, media dapat difungsikan sebagai media publisitas, persuasif, edukasi, integrasi, maupun sarana perdebatan dan diskusi. Besarnya manfaat media bagi PR, maka yang harus dipahami dan diketahui oleh praktisi PR kekuatan dan kelemahan masing-masing media, karena kesuksesan praktisi PR dalam mempengaruhi khalayaknya sangat lekat dengan media yang digunakannya.

Secara operasional PR pemerintah Kota Yogyakarta dalam relokasi PKL menggunakan beberapa media. Media-media tersebut, yaitu: **Pertama**, Media massa. Penggunaan media massa dalam proses negosiasi relokasi dimaksudkan untuk menjangkau masyarakat secara cepat dengan informasi yang dibutuhkan oleh para PKL, baik sebelum, proses dan setelah relokasi. Penggunaan media komunikasi massa dalam negosiasi kebanyakan dipelopori oleh bagian PR. Hal ini karena PR bagian dalam lembaga pemerintah Kota Yogyakarta yang memiliki fungsi dan tugas pokok untuk membangun hubungan dengan media-media massa, baik media cetak maupun media elektronik.

Media massa bagi PR pemerintah dapat diperankan sebagai alat pembentuk, penghimpun dan penyalur opini publik. Masyarakat juga dapat menggunakan pers sebagai penyalur aspirasi dan pendapat serta kritik masyarakat terhadap pemerintahnya. Dalam pemerintah Kota Yogyakarta penggunaan media massa sebagai media aspirasi, menyatakan pendapat dan penyampaian kritikan kepada pemerintah. Penggunaan media massa dominan dikemas dalam konteks komunikasi interaktif, sehingga antara pemerintah dan masyarakat, termasuk di dalamnya masyarakat PKL terjalin komunikasi secara langsung (*direct communication*), sehingga *entropy* pesan atau informasi tidak terjadi. Munculnya interpretasi yang salah dan prasangka karena tingginya *entropy*, dimana masing-masing *stakeholders* tidak memiliki kepastian informasi yang dapat dijadikan kerangka berpikir (*frame experience*) dalam merespons fenomena kebijakan yang diterima.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikatakan bahwa salah satu penentu keberhasilan relokasi PKL tidak terlepas dari penggunaan media massa yang dikemas secara dengan komunikasi langsung atau interaktif dan dialogis. Kemudian selain itu pemerintah Kota Yogyakarta melalui PR membuka ruang komunikasi dan dialog terhadap pihak pers dalam rangka publisitas eksternal secara luas melalui media elektronik. Misalnya melalui Surat Kabar Harian Kompas, Kedaulatan Rakyat (KR) dan Info Kota. Komunikasi secara langsung dengan masyarakat melalui program “Walikota Menyapa” dan “Obrolan Balai Kota. Komunikasi interaktif melalui media Televisi Lokal (TVRI-Jogja) meminta masukan, PR sebagai *leading sector*-nya dan pembicaranya atau narasumber dari instansi lain yang terkait, sesuai issue yang diangkat atau dibahas.

Kedua, Media komunikasi antar pribadi. Perkembangan teknologi komunikasi modern saat ini, sudah menafikan batas-batas ruang dan waktu, dimana dalam komunikasi massa dapat

memungkinkan terjadi *direct communication* antara komunikator dan komunikan, sehingga definisi komunikasi massa menjadi bergeser terutama dalam mekanisme umpan balik (*feedback*) yang terjadi. Penyelesaian problem PKL di Kota Yogyakarta apabila dipandang dari segi media komunikasi antar pribadi begitu lazim dalam implementasinya, terutama dalam merespons setiap aspirasi, tanggapan, dan kritikan yang lahir dari masyarakat PKL.

Pemerintah Kota Yogyakarta membuka ruang komunikasi interpersonal atau antar pribadi dengan masyarakat dalam intensitas yang sangat sering, baik melalui PR pada sub bagian pengelolaan informasi dan keluhan dalam bentuk telepon, surat, email, maupun melalui media massa dengan komunikasi interaktif.

Keberhasilan relokasi PKL di Kota Yogyakarta karena pengaruh komunikasi antar pribadi yang dimediasi oleh PR. Pernyataan ini didukung dengan fakta yang terjadi dalam proses negosiasi, dimana pihak pemerintah Kota Yogyakarta berkunjung ke tempat para PKL berjualan, sehingga antara PKL dan pihak pemerintah Kota Yogyakarta terjadi interaksi langsung.

Keberhasilan relokasi PKL di Kota Yogyakarta karena terjadinya relasi dan komunikasi antar pribadi yang intensif dalam situasi non formal, sehingga akibatnya adalah meleburnya jarak sosial dan jarak personal antara pemerintah dengan masyarakat PKL. Dengan sebab inilah PKL dengan rela menerima dan bersedia untuk direlokasikan tanpa konflik.

Menurut para ahli dari semua bentuk komunikasi, komunikasi antar pribadi merupakan tipe komunikasi yang berorientasi pada pengaruh, asumsi filosofisnya manusia suka berkomunikasi dengan manusia yang lain, karena itu tiap-tiap orang selalu berusaha agar lebih dekat satu sama lain. Faktor kedekatan (*proximity*) bisa menyatakan dua pihak mempunyai hubungan yang erat. Kedekatan antar pribadi mengakibatkan seseorang bisa dan mampu menyatakan pendapat-pendapatnya dengan bebas dan terbuka. Menurut Devito (1997), dalam komunikasi antar pribadi kemungkinan untuk terjadinya pengembangan hubungan sangat tinggi, melalui kontak, keterlibatan, dan keakraban. Resistensi diri, pengrusakan dan bahkan pemutusan hubungan antara komunikator dan komunikan atau pemerintah dan masyarakat karena adanya jarak personal tinggi serta hubungan personal yang rendah. Penyingkapan diri akan terjadi manakala hambatan-hambatan psikologis melebur, sehingga kerelaan, minat, kesediaan menerima (*receptivity*), keterlibatan, kehangatan, kesamaan dan kesederajatan. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Burgoon (Tubbs-Moss, 2001) dalam menguatkan pentingnya komunikasi relasional dalam memperbaiki hubungan.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat dikatakan bahwa keberhasilan relokasi PKL karena perpaduan penggunaan media komunikasi massa dan media komunikasi antar pribadi baik diperankan langsung oleh PR maupun *stakeholders*-nya. Perpaduan berbagai media dan bentuk dapat menutupi kelemahan dari masing-masing dalam efektivitas mempengaruhi dan menjangkau khalayak atau publik.

Dengan demikian, eksistensi PR dalam relokasi PKL di Kota Yogyakarta dapat diidentifikasi dalam beberapa sisi, yaitu meliputi pemahaman batasan tentang PR, ruang lingkup kerja PR, kedudukan PR yang ideal, fungsi dan perannya dalam pemerintah Kota Yogyakarta.

Berdasarkan hasil wawancara pegawai Bagian PR dan Informasi pemerintah Kota Yogyakarta, maka ada tiga hal pokok pemahaman staff PR dalam memandang PR dalam lembaga pemerintah Kota Yogyakarta, yaitu: **Pertama**, PR sebagai mediator atau

fasilitator komunikasi. Peranan PR pada suatu organisasi atau lembaga dibagi dalam empat kategori, yaitu: (1) sebagai penasihat ahli (*expert prescriber*). Seorang praktisi PR yang berpengalaman dan memiliki tingkat kemampuan yang tinggi dapat membantu mencari solusi dalam penyelesaian masalah hubungan dengan publiknya (*public relationship*); (2) sebagai fasilitator komunikasi (*communication fasilitator*). Dalam hal ini, praktisi PR bertindak sebagai komunikator atau mediator untuk membantu pihak manajemen dalam hal untuk mendengar apa yang diinginkan dan diharapkan oleh publiknya. Di pihak lain, dia juga dituntut mampu menjelaskan kembali keinginan, kebijakan dan harapan organisasi kepada publiknya, sehingga dengan komunikasi timbal balik tersebut dapat tercipta saling pengertian, mempercayai, menghargai, mendukung dan toleransi yang baik dari kedua belah pihak; (3) sebagai fasilitator pemecahan masalah (*problem solving proses fasilitator*). Peranan praktisi PR dalam proses pemecahan persoalan sebagai bagian dari tim manajemen. Hal ini dimaksudkan untuk membantu pimpinan lembaga sebagai penasihat (*adviser*) hingga mengambil tindakan eksekusi (keputusan) dalam mengatasi persoalan atau krisis yang dihadapi secara rasional dan profesional; (4) teknisi komunikasi (*communication technician*). Sistem komunikasi dalam organisasi tergantung dari masing-masing bagian atau tingkatan (*level*), yaitu secara teknis komunikasi baik arus maupun media komunikasi yang dipergunakan ditingkat pimpinan dengan bawahan akan berbeda dari bawahan ke tingkat atasan (Ruslan, 2008).

John D. Millet (Siswanto, 1992) dalam bukunya "*Management in the Public Service the Quest for Effective Performance*", PR dinas pemerintah meliputi 4 (empat) tugas pokok, yaitu: "pertama, *Learning about public desires and aspiration* (mengamati dan mempelajari hasrat, keinginan-keinginan, dan aspirasi yang terdapat dalam masyarakat; kedua, *Advising the public about what is should desire* (kegiatan memberikan nasehat dan sumbang saran untuk menanggapi apa yang sebaiknya dilakukan oleh instansi pemerintah seperti yang dikehendaki oleh pihak publiknya); ketiga, *Ensuring satisfactory contact between public and government official* (kemampuan untuk mengusahakan terjadinya hubungan memuaskan yang diperoleh antara hubungan publik dengan aparat pemerintahan); dan keempat, *Informing and about what an agency is doing* (memberikan penerangan dan informasi tentang apa yang telah diupayakan oleh suatu lembaga pemerintahan yang bersangkutan);

Menurut Dimock dan Koenig pada umumnya tugas PR pada instansi atau lembaga pemerintahan, yaitu: "pertama, Upaya memberikan penerangan atau informasi kepada masyarakat tentang pelayanan masyarakat, kebijakan serta tujuan yang akan dicapai oleh pemerintah dalam melaksanakan kerja tersebut; kedua, Mampu untuk menanamkan keyakinan dan kepercayaan serta mengajak masyarakat dalam berpartisipasi atau ikut serta dalam pelaksanaan program pembangunan diberbagai bidang, sosial, budaya, ekonomi, politik serta menjaga stabilitas dan keamanan nasional; ketiga, kejujuran dalam pelayanan dan pengabdian aparatur pemerintah yang bersangkutan perlu dipelihara atau dipertahankan dalam melaksanakan tugas serta kewajibannya masing-masing."

Sehubungan dengan fungsi dan peran PR yang disebutkan para ahli di atas, informan dalam wawancara memberikan batasan tentang PR pemerintah Kota Yogyakarta adalah bukan semata-mata sebagai media komunikasi. Sebagai media komunikasi maka keberadaan PR pemerintah Kota Yogyakarta merupakan jembatan informasi bagi lembaga-lembaga lain, jembatan informasi bagi masyarakat untuk mendapatkan informasi dari pemerintah atau PR menjadi saluran informasi, keluhan, saran, kritikan, dan aspirasi dari masyarakat kepada pemerintah. Oleh karena itu, jika dibandingkan antara implementasi

PR dalam pemerintah Kota Yogyakarta dengan peran ideal, masih belum menunjukkan hakikat PR yang sesungguhnya, dimana PR tidak hanya sekedar media atau jembatan informasi dari publiknya.

Selain PR pemerintah Kota Yogyakarta sebagai media komunikasi, juga dijadikan sebagai sarana umpan balik (*feedback*) antara pemerintah dan masyarakat/publik terhadap program-program pemerintah, salah satunya adalah program relokasi PKL. Melalui PR pemerintah mendapatkan masukan, komentar, saran dan kritikan dari publik yang berkaitan dengan program relokasi PKL.

Kedua, PR sebagai cara berkomunikasi. Berdasarkan pernyataan informan bahwa keberadaan PR dalam suatu lembaga adalah sebagai praktisi komunikasi bagi lembaga yang diwakilinya dengan publik secara luas. Kenyataan yang ada pada pemerintah Kota Yogyakarta PR telah menjalankan fungsi sebagai praktisi komunikasi, akan tetapi kebanyakan yang diperankan adalah masih berkisar memediasi komunikasi antara berbagai pemangku kepentingan atau stakeholders pemerintah Kota Yogyakarta. Misalnya PR menjadi inisiasi dalam program "Walikota Menyapa" melalui radio (RRI Program I dan Sonora). PR dalam posisinya sebagai mediator, selain melakukan inisiasi terhadap program "Walikota Menyapa", juga membuka ruang komunikasi dengan pers (*press relations*) melalui kegiatan konferensi pers. Konferensi pers dilakukan PR untuk menjelaskan kepada media tentang kinerja dan program-program pembangunan, kemajuan pembangunan dan hasil pembangunan pemerintah kepada masyarakat, sehingga dapat tersebar secara luas baik itu untuk kepentingan publikasi, informasi, persuasi, maupun integrasi kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta kepada masyarakatnya.

Ketiga, PR sebagai pembentuk opini publik dan citra lembaga pemerintah. Moore (2005), tujuan PR adalah pengembangan opini publik yang menyenangkan dari sebuah lembaga sosial, ekonomi, atau politik. Suatu pemahaman tentang proses pembentukan opini publik dan perubahan sikap merupakan dasar dari studi PR. Opini publik bukan merupakan suatu wujud dengan bentuk dan sifat yang nyata, tetapi merupakan sekumpulan keyakinan, ilusi dan pandangan yang rasional maupun tak rasional yang menggambarkan sikap individu-individu yang membentuk publik.

Semua lembaga menginginkan penilaian yang baik dari semua pihak, demikian halnya dengan lembaga pemerintah. Penilaian yang baik dari berbagai pihak atau publik, bagi pemerintah merupakan suatu kesuksesan dalam menjalankan fungsinya sebagai *public service*. Penilaian publik terhadap pemerintah akhirnya terkristalisasi menjadi opini publik sebagai konsekuensi dari perlakuan baik pemerintah kepada publiknya.

Keempat, ruang lingkup area kerja PR. Eksistensi PR melekat dua aspek yang hakiki padanya dan mutlak harus ada. Apabila kedua aspek tersebut tidak dipraktekkan, maka istilah PR yang disandangnya tidaklah tepat. Dengan kata lain, lembaga beserta kegiatannya bukanlah PR. Aspek :

(1) Sasaran PR adalah publik internal dan publik eksternal. Publik internal adalah orang-orang yang bekerja di dalam lembaga, antara lain para pegawai atau karyawan. Publik internal antara organisasi yang satu dengan yang lainnya dapat berbeda tergantung dari jenis organisasi dan orientasi kerjanya. Sedangkan publik eksternal adalah orang-orang di luar organisasi yang ada kaitannya dengan organisasi.

Terkait dengan relokasi PKL, maka yang menjadi publik internal PR adalah lembaga-lembaga teknis yang secara operasional membidangi persoalan PKL. Lembaga-lembaga teknis yang menjadi publik internal PR adalah BAPPEDA, Dinas Perindakoptan, Dinas Ketertiban, Dinas Pengelolaan Pasar, Dinas Bangunan dan Aset

Daerah, Dinas Kimpraswil, kecamatan dan kelurahan yang terdapat sebaran PKL yang direlokasi. Sedangkan publik eksternal PR dalam relokasi tersebut adalah PKL sebagai publik primer, karena merupakan publik yang menjadi sasaran utama kebijakan. Sehubungan dengan relokasi PKL, fungsi dan peran PR secara internal terjadi dalam bentuk koordinasi dan komunikasi secara langsung kepada publik internal terutama pada hal-hal yang menjadi harapan, keinginan maupun keluhan PKL yang diperoleh melalui informasi yang dihimpun oleh PR baik melalui telepon, SMS, internet, pengaduan langsung, maupun melalui Sub Bagian Informasi dan Keluhan.

- (2) Kegiatan PR adalah komunikasi dua arah timbal balik. Kegiatan PR adalah komunikasi dua arah (*reciprocal two way traffic communication*) berarti bahwa PR dalam rangka penyampaian informasi, kepada publik internal maupun eksternal seharusnya terjadi umpan balik (*feedback*), yang tujuannya adalah untuk mengetahui efek atau akibat komunikasi dan informasi yang disampaikan, baik efeknya positif ataupun negatif. Oleh karena itu, penting bagi PR untuk mengevaluasi setiap umpan balik dari publiknya. Jika ternyata tanggapan atau umpan balik dari publik bersifat positif, maka dapat mengokohkan eksistensi program PR yang ada, dan sebaliknya apabila negatif maka pelaksanaan program selanjutnya perlu dilakukan perbaikan-perbaikan.

Kedua aspek hakiki PR di atas merupakan ukuran awal untuk melihat eksistensi PR dalam suatu organisasi atau lembaga. Demikian pula untuk menggambarkan eksistensi PR pemerintah Kota Yogyakarta maka dapat dilihat dari ruang lingkungannya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pembentukan Susunan, Kedudukan dan Tugas Pokok Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, PR secara struktural berada di bawah Asisten Administrasi Umum. Dalam peraturan tersebut secara tersurat belum nampak mengenai pembagian fungsi PR internal dan eksternal, akan tetapi dalam tugas keseharian dari masing-masing sub PR pemerintah Kota Yogyakarta telah mencakup kepada kedua publik tersebut. Hasil analisis penulis, baik dalam peraturan daerah atau fakta di lapangan menunjukkan bahwa fungsi dan peran PR pemerintah Kota Yogyakarta penekanannya masih pada fungsi sebagai media informasi, publikasi dan koordinasi internal antara berbagai stakeholders internal. Kemudian kecenderungannya masih pada fungsi dan peran PR kepada publik eksternal, dibandingkan pada publik internal.

Bukti dari kecenderungan PR pemerintah Kota Yogyakarta secara eksternal yaitu PR hanya sebagai juru bicara pemerintah, seperti mensosialisasikan kebijakan-kebijakan pemerintah, membuat *press release*, dan menjadi perantara bagi pemerintah untuk mendapatkan masukan dari masyarakat, seperti membuka ruang dialog interaktif melalui media massa dalam program acara “Walikota Menyapa” dan “Obrolan Balaikota”, membuka saluran informasi dan keluhan terkait semua permasalahan yang terjadi di masyarakat termasuk persoalan PKL. Sedangkan kecenderungan PR secara internal pemerintah Kota Yogyakarta hanya berkisar pada koordinasi antar bagian dalam sekretariat daerah, terutama PR menanggapi informasi yang didapatkan melalui saluran informasi dan keluhan, pembuatan transkrip hasil dialog interaktif dengan masyarakat untuk dilaporkan kembali kepada Walikota, atau kepada bagian tertentu dalam lembaga yang terkait dengan permasalahan yang terjadi.

Ulasan di atas memberikan gambaran bahwa eksistensi PR pemerintah Kota Yogyakarta dalam pengkomunikasian kebijakan relokasi PKL dapat sudah cukup besar, terutama dalam menyediakan saluran komunikasi kepada seluruh stakeholders baik pada PKL

sebagai stakeholders primer, pemerintah secara Kota Yogyakarta secara internal maupun kepada stakeholders sekunder yang berada di luar pemerintah.

PENUTUP

Simpulan. Manajemen komunikasi pembangunan perkotaan membutuhkan keterlibatan PR sebagai bagian integral pemerintah daerah. PR pemerintah keberadaannya memiliki cakupan fungsi dan peran secara internal maupun eksternal lembaga. Tujuannya adalah untuk memperoleh dan menumbuhkan *good will* (kemauan baik), *understanding* (saling pengertian), dukungan, kesadaran, kerjasama, simpati dan sebagainya dari berbagai kebijakan pemerintah.

Keberhasilan relokasi PKL di Kota Yogyakarta didukung keterlibatan PR baik dalam proses pencarian fakta, perencanaan, dan pelaksanaan negosiasi. Penggunaan media dan bentuk komunikasi yang tepat dalam negosiasi, dapat menjadi bagian penting dalam menunjang efektivitas pesan untuk mempengaruhi PKL sehingga bersedia untuk direlokasi.

PR tidak terlibat secara langsung dalam proses komunikasi dan negosiasi terhadap PKL, akan tetapi PR hanya sebagai titian informasi, mediator dan fasilitator pada proses relokasi. Media komunikasi yang banyak digunakan adalah media massa dan media interpersonal. Kedua bentuk media tersebut digunakan oleh PR dan stakeholders-nya dalam menciptakan kesadaran kepada PKL di Kota Yogyakarta, sehingga bersedia untuk direlokasi.

DAFTAR RUJUKAN

- Amirin, T. M., (1986) *Pokok-Pokok Teori Sistem*, Jakarta: Rajawali.
- Cangara, H., (2000) *Pengantar Ilmu Komunikasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Cutlip, S. M., A. H. Center, & G. M. Broom, (2009) *Effective Public Relations*, edisi kesembilan, Jakarta: Kencana.
- Devito, (1997) *Komunikasi Antar Manusia*, Jakarta: Professional Books.
- Effendy, O. U., (1986) *Dinamika Komunikasi*, Bandung: PT. Rosada Karya.
- Effendy, O. U., (1993) *Human Relations dan Public Relations*, Bandung: CV. Mandar Maju.
- Effendy, O. U., (2006) *PR Suatu Studi Komunikologis*. Bandung: PT. Ramadja Rosda Kaya.
- Littlejohn, S.W., (2006) *"Theories of Human Communication" terjemahan*.
- Mannulang, M., (2004) *Dasar-Dasar Manajemen*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Natsir, M., (1999) *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Purwanto, D., (2006) *Komunikasi Bisnis*, edisi ketiga. Jakarta: Erlangga.
- Ruslan, R., (1995) *Praktek dan Solusi Public Relations dalam Situasi Pemulihan Citra*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ruslan, R., (2003) *Metode Penelitian Public Relations dan Komunikasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ruslan, R., (2007) *Kampanye Public Relations*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Ruslan, R., 2008. *Manajemen PR dan Manajemen Komunikasi, Konsep dan Aplikasinya*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Siswanto, B., (1992) *Hubungan Masyarakat Teori dan Praktek*. Jakarta: Bumi aksara.
- Sutopo, H.B., (2006) *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Tubbs, S. L., & S. Moss, (2001) *Human Communication, Konteks-Konteks Komunikasi*. Bandung: Rosdakarya.