

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG**

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah di Indonesia yang terletak di bagian tengah – selatan Pulau Jawa. Secara administratif daerah ini memiliki 1 kota, 4 kabupaten, 78 kecamatan dan 438 kelurahan atau desa. Selain sebagai pusat pendidikan, kota ini juga dikenal sebagai salah satu pusat kebudayaan. Sebagai salah satu peninggalan kerajaan yang besar, tidak bisa dipungkiri bahwa Yogyakarta merupakan pusat dari kebudayaan Jawa.

Sebagai salah satu pusat kebudayaan khususnya budaya Jawa, hal ini membuat aspek pariwisata Yogyakarta semakin berkembang. Dikenal sebagai kota yang aman dan nyaman, Yogyakarta menjadi salah satu kota tujuan yang diminati oleh wisatawan, baik itu wisatawan lokal maupun mancanegara. Selain memiliki banyak objek wisata yang menjadi daya tarik wisatawan terdapat beberapa penunjang sarana dan prasana wisata seperti, transportasi, akomodasi, telekomunikasi, restoran dan rumah makan, tempat hiburan dan sebagainya.

Salah satu infrastruktur penunjang dalam transportasi adalah bandara. Bandar udara adalah prasarana infrastruktur yang terdiri dari banyak komponen dan sub - sistem yang cukup kompleks. Mulai dari penyediaan sarana umum dan fasilitas bandara untuk penumpang, kru, dan karyawan, daya tampung pesawat,

panjang landasan, sampai ke persoalan teknis seperti navigasi penerbangan, sistem keamanan penerbangan, SDM dan kelembagaan transportasi udara, regulasi, dan sebagainya (<http://pkps.bappenas.go.id>, diakses pada 26/11/2016).

Bandara Adi Sucipto merupakan pintu masuk wisatawan menuju kota Yogyakarta. Sepanjang 2015, tercatat 3.019.951 penumpang pesawat Nasional dan 189.503 penumpang pesawat Internasional di Bandara Adi Sucipto Yogyakarta ([www.visitingjogja.web.id](http://www.visitingjogja.web.id), diakses pada 23/11/2016). Hal ini menunjukkan bahwa bandara Adi Sucipto Yogyakarta merupakan salah satu bandara yang memiliki mobilitas tinggi. Di era yang modern ini bandara bukan hanya dijadikan sebagai tempat saat menunggu penerbangan. Keberadaan bandara seakan – akan menjadi ikon dan identitas dari kota dimana bandara tersebut berada. Bandara juga sebagai salah satu pencitraan muka dari sebuah kota ([www.repository.maranatha.edu](http://www.repository.maranatha.edu), diakses pada 23/11/2016).

Selain menjadi identitas sebuah kota, bandara juga merupakan salah satu penunjang pergerakan ekonomi. Dalam Undang – Undang Republik Indonesia Tahun 2009 tentang Penerbangan Pasal 1 ayat 30 menjelaskan bahwa penyelenggaraan bandar udara tidak lagi hanya sebagai fasilitas transportasi, bandara juga dapat memperlancar pergerakan perekonomian daerah yang akan berdampak bagi Negara.

Bandara Adi Sucipto Yogyakarta merupakan salah satu bandara Internasional yang ada di Indonesia. Luas dari bandara ini sekitar 183 hektare, dan saat ini memiliki 2 terminal dan memiliki 9 apron atau tempat parkir pesawat.

Sebagai salah satu bandara yang memiliki mobilitas yang tinggi, hal ini membuat bandara yang memiliki 2 terminal penerbangan ini sering kali mengalami luapan penumpang dan tidak dapat dikembangkan lagi. Tercatat 5,8 juta penumpang per tahunnya masuk di bandara ini, sedangkan daya tampung bandara ini hanya 1,2 juta pertahunnya (<http://adisutjipto-airport.co.id>, diakses pada 10 November 2016).

Dalam berita yang ditulis pada website Bandara Internasional Adi Sucipto (<http://adisutjipto-airport.co.id>), Menteri Perhubungan RI Ignasius Jonan mengungkapkan bahwa *“tidak banyak yang bisa dilakukan di Bandara Adisutjipto. Penambahan Terminal B yang sekarang, sudah maksimal. Pengembangan lain sudah tidak bisa. Tingkatkan kebersihan saja”*.

Bandara Adi Sucipto Yogyakarta ini juga menjadi pusat pelatihan penerbangan TNI, bukan hanya pusat pelatihan penerbangan angkatan udara. Sehingga frekuensi penerbangan di bandara ini pun sangat tinggi, hal ini menyebabkan pesawat yang akan masuk sering berputar – putar di udara sebelum dapat mendarat di Bandara Internasional Adi Sucipto. Selain itu hal ini juga menyebabkan terganggunya jadwal penerbangan dari maskapai udara.

Dikarenakan kondisi tersebut, perencanaan pembangunan bandara baru pun dilakukan. Pembangunan bandara pengganti berkelas Internasional membutuhkan daerah yang luas, oleh sebab itu dibutuhkan daerah baru untuk membangun bandara pengganti karena bandara Adi Sucipto tidak dapat diperluas lagi akibat keterbatasan lahan.

Kabupaten Kulon Progo adalah daerah yang dipilih untuk pembangunan bandara baru. Bandara pengganti ini nantinya akan dibangun di lahan seluas 637 hektar. Dengan adanya pembangunan bandara pengganti ini menyebabkan pengalihan fungsi lahan yang bermula dari sawah, tambang pasir, tambak udang dan pemukiman penduduk. Pengalihan fungsi lahan ini mengalami banyak hambatan. Salah satu masalah yang timbul adalah penolakan dari penduduk yang menyebabkan sulitnya melakukan pembebasan lahan.

Salah satu yang terkena dampak masalah ini adalah Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Dalam lingkup pemerintahan, humas merupakan mata, mulut dan telinga dari pemerintah. Humas Pemerintah dapat merupakan alat atau saluran (*The PR as tools or channels of government publication*) untuk memperlancar jalannya interaksi dan penyebaran informasi mengenai publikasi pembangunan nasional melalui kerja sama dengan pers, media cetak atau elektronik hingga menggunakan media tradisional lainnya. Humas bertindak sebagai komunikator, membantu mencapai tujuan dan sasaran bagi instansi/lembaga pemerintahan guna membangun hubungan yang baik dengan publiknya yaitu masyarakat. Informasi yang disampaikan oleh Humas Pemerintah kepada masyarakat dapat berupa kebijakan pemerintah guna memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait program – program yang akan atau sedang dilaksanakan oleh pemerintah. (Ruslan:2003: 324-325)

Dalam kasus diatas terjadi kesenjangan informasi antara masyarakat dan pemerintah kabupaten Kulon Progo. Informasi tersebut terkait alasan pemindahan bandara, betapa pentingnya bandara guna memperlancar pergerakan ekonomi,

pembebasan lahan, ganti rugi dan sebagainya. Kesenjangan ini juga terjadi diakibatkan oleh isu – isu yang berkembang di masyarakat.

Kesenjangan informasi ini mulai muncul pada bulan Januari 2011 dimana telah terjadi kesepakatan antara pemerintah Indonesia yang diwakili oleh PT. Angkasa Pura I dengan Investor asal India untuk pembangunan bandara Kulon Progo. Pada bulan Mei 2011 ditetapkanlah Kulon Progo khususnya daerah pesisir sebagai wilayah pembangunan bandara. Pada tahun 2012 isu – isu terkait pembangunan dan pembebasan lahan bandara Kulon Progo pun mulai terdengar oleh masyarakat khususnya di daerah Temon. Pada tanggal 9 bulan September 2012 lahirlah kelompok masyarakat yang menolak pembangunan bandara ini. Kelompok ini diberi nama Wahana Tri Tunggal (WTT). Kelompok ini tidak menyetujui pembebasan lahan yang akan dilakukan oleh pemerintah serta mereka menolak untuk di relokasi ke daerah lain. Sepanjang tahun 2012 sampai dengan tahun 2016 terjadi berbagai penolakan yang dilakukan oleh masyarakat Kulon Progo khususnya yang tergabung dalam kelompok WTT, baik itu dengan cara demonstrasi yang berakhir bentrok dengan aparat, pemblokiran jalan serta pemasangan spanduk – spanduk.

Penolakan yang terjadi juga dilakukan dalam bentuk spanduk, papan yang berisikan penolakan, ancaman serta kritikan – kritikan untuk pemerintah kabupaten Kulon Progo. Hasil wawancara dengan salah satu anggota dari Wahana Tri Tunggal (WTT) disimpulkan bahwa penolakan ini dilakukan karena masyarakat menganggap ini merupakan proyek kapitalis dan mereka akan kehilangan lahan yang biasa digunakan untuk bekerja. Mereka juga menganggap

bahwa proyek ini hanya menguntungkan sebelah pihak saja dan masyarakat adalah golongan yang akan mendapatkan kerugian.

Hal ini membuat berita – berita terkait masalah pembebasan lahan bandara berkembang dan beredar dengan cepat. Dengan adanya penolakan yang terjadi hal ini membuat isu – isu terkait pembebasan lahan bandara beredar di masyarakat. Isu – isu ini beredar dan berkembang secara cepat melalui surat kabar, berita *online*, web dan media lainnya. Sepanjang tahun 2015 sampai tahun 2016 isu terkait pembebasan lahan terus berkembang. Isu –isu tersebut dapat membuat citra Pemerintah Kabupaten Kulon Progo memburuk. Untuk itu, Humas Pemerintah Kulon Progo memiliki fungsi dalam menyampaikan dan mengelola informasi terkait masalah pembebasan lahan bandara ini.

Berdasarkan hal tersebut peneliti ingin mengetahui bagaimana peran Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam manajemen isu terkait pembebasan lahan bandara Kulon Progo selama tahun 2015 – 2016.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan di atas, dapat dijabarkan rumusan masalah yaitu :

- 1) Bagaimana Peran Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam Manajemen isu pembebasan lahan bandara Kulon Progo ?
- 2) Apa faktor pendukung dan penghambat dalam pengelolaan isu pembebasan lahan bandara Kulon Progo?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Untuk mendeskripsikan peran Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam pengelolaan isu pembebasan lahan bandara Kulon Progo.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dialami oleh Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam manajemen isu.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian *Public Relations* khususnya terkait manajemen isu.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan, pengetahuan serta masukan untuk Pemerintah Kabupaten Kulon Progo serta instansi lainnya dalam melakukan pengelolaan isu sehingga kedepannya memiliki strategi yang baik dalam manajemen isu.

#### **E. KAJIAN PUSTAKA**

##### **1. HUMAS PEMERINTAH**

###### **1) Definisi Humas Pemerintah**

Humas Pemerintah merupakan suatu alat atau saluran (*The PR as tools or channels of government publication*) untuk memperlancar jalannya interaksi dan melalui kerja sama dengan pihak pers, media cetak atau elektronik dan hingga menggunakan media tradisional lainnya (wayang kulit atau wayang golek dan lain sebagainya). Humas bertindak sebagai komunikator, membantu (*back up*) mencapai tujuan dan sasaran bagi instansi/lembaga pemerintahan bersangkutan,

membangun hubungan baik dengan berbagai publik dan hingga menciptakan citra serta opini masyarakat yang menguntungkan (Ruslan:2003: 324-325).

Dari definisi di atas dapat diartikan bahwa keberadaan humas di lembaga atau instansi pemerintah adalah sebuah keharusan secara fungsional maupun operasional dalam upaya menyebarluaskan atau untuk mempublikasikan tentang atau suatu kegiatan atau aktivitas instansi bersangkutan.

## 2) Peran dan Fungsi Humas Pemerintah

Menurut Cutlip (2006:45-47), secara garis besar humas memiliki empat peran yaitu :

- a) Teknik Komunikasi merupakan praktisi yang melakukan peran ini menyediakan keahlian komunikasi dari jurnalistik (menulis), mengedit, membuat pesan secara audiovisual yang dibutuhkan untuk melaksanakan program humas.
- b) *Expert Prescriber* (pakar perumus) peran ini sebagai ahli. Praktisi humas melakukan riset dan menentukan masalah, membangun program dan tanggung jawab terhadap pelaksanaan program.
- c) Fasilitator komunikasi, praktisi humas bertindak sebagai pihak yang menyediakan dan menjaga saluran komunikasi yang berkesinambungan dan berkelanjutan bagi organisasi dan publiknya. Praktisi ini sebagai *liaison*, *interpreter*, dan *mediator*.
- d) Fasilitator pemecah masalah. Pada peran ini humas membantu departemen lainnya dalam menangani masalah humas yang sedang dihadapi.

Dalam Ruslan (2003:323) perbedaan pokok antara fungsi dan tugas humas yang terdapat di instansi pemerintah dengan non pemerintah adalah tidak adanya unsur komersial walaupun humas



pemerintah juga melakukan hal yang sama dalam kegiatan publikasi, promosi dan periklanan. Humas pemerintah lebih menekankan dalam pelayanan public (*Public Services*) demi meningkatkan pelayanan umum.

Humas juga berurusan dengan publisitas institusi, serta berurusan dengan segala aspek pekerjaan. Humas akan melakukan komunikasi baik itu secara internal maupun eksternal, merencanakan dan melakukan penelitian dan menyiapkan material untuk distribusi. Humas juga mengurus pekerjaan *advertising* atau promosi untuk mendukung kegiatan sosialisasi kebijakan pemerintah.

Jika dilihat dari perannya tersebut dengan adanya humas, pemerintah dapat menyampaikan atau menjelaskan mengenai kebijaksanaan dan tindakan – tindakan tertentu serta aktivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahannya (Sari:2012:74). Secara garis besar Humas Pemerintah memiliki peran ganda: yaitu fungsi keluar berupaya memberikan informasi atau pesan sesuai dengan tujuan dan kebijaksanaan instansi/lembaga kepada masyarakat sebagai khalayak sasaran, sedangkan fungsi ke dalam wajib menyerap reaksi, aspirasi atau opini khalayak tersebut diserasikan demi kepentingan instansinya atau tujuan bersama.

Sedangkan Fungsi pokok dari humas pemerintah Indonesia yang disebutkah dalam buku Ruslan (2003:299) pada dasarnya, antara lain sebagai berikut:

- a) Mengamankan kebijaksanaan pemerintah.  
Diterima atau tidaknya kebijaksanaan pemerintah oleh masyarakat juga sangat ditentukan oleh bagaimana humas mengkomunikasikan kebijakan itu kepada masyarakat.
- b) Menyampaikan informasi.  
Humas menyampaikan informasi kepada publik, mengenai kebijakan, aktivitas, dan prestasi dari suatu instansi melalui media massa. Tugas tersebut juga berhubungan dengan mengupayakan pihak manajemen supaya tetap sadar terhadap tingkah laku publik dan menaruh perhatian terhadap grup – grup dan organisasi, dengan siapa mereka biasa berhubungan. Humas menyiapkan pers rilis dan menghubungi orang – orang di media, yang sekiranya dapat menerbitkan atau menyiarkan materi dan informasi terkait instansi dimana humas tersebut bernaung.
- c) Menjadi komunikator atau juru bicara dan sekaligus mediator yang proaktif dalam menjembatani kepentingan instansi pemerintah di satu pihak, dan menampung aspirasi serta memperhatikan keinginan – keinginan publiknya di lain pihak.
- d) Berperan serta dalam menciptakan iklim yang kondusif dan dinamis demi mengamankan stabilitas dan keamanan politik pembangunan nasional, baik jangka pendek maupun jangka panjang.
- e) Membuat laporan  
Humas mengatur dan mengumpulkan program – program untuk memelihara dan mempertahankan kontak antara perwakilan organisasi dan publik.

### **3) Tugas Humas Pemerintah**

Selain memiliki peran, Humas Pemerintah juga memiliki beberapa tugas. Menurut Dimock dan Koenig (dalam Ruslan:2003:323) pada umumnya tugas – tugas dari pihak humas instansi atau lembaga 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 untuk menanamkan keyakinan dan kepercayaan serta mengajak masyarakat dalam partisipasinya atau ikut serta pelaksanaan program pembangunan di berbagai bidang, sosial, budaya, ekonomi, politik serta menjaga stabilitas dan keamanan nasional dan;
- c) kejujuran dalam pelayanan dan pengabdian dari aparatur pemerintah yang bersangkutan perlu dipelihara atau dipertahankan dalam melaksanakan tugas serta kewajibannya masing – masing.

Dalam lembaga pemerintahan, humas mempunyai tugas sebagai perantara antara instansi dan publiknya agar tercipta pemahaman terhadap kebijakan atau program yang sedang atau akan dilaksanakan. Menurut John D. Millet dalam bukunya *Management in Public Relation Service the Quest for Effective Performance* (dikutip dalam (Sari:2012:74) humas dalam dinas/instansi/lembaga pemerintahan terdapat beberapa hal untuk melaksanakan tugas utamanya, yaitu sebagai berikut:

- a) mengamati dan mempelajari tentang hasrat, keinginan – keinginan dan aspirasi yang terdapat dalam masyarakat (*learning about public desires and aspiration*);
- b) kegiatan memberikan nasihat atau sumbang saran untuk menanggapi apa sebaiknya dilakukan oleh instansi/lembaga pemerintah seperti yang dikehendaki oleh publiknya (*advising the public about what is should desire*);
- c) kemampuan untuk mengusahakan terjadinya hubungan memuaskan yang diperoleh antara hubungan publik dengan para aparat pemerintahan (*ensuring satisfactory contact between public and government official*); dan
- d) memberikan penerangan dan informasi tentang apa yang telah diupayakan oleh suatu lembaga/instansi pemerintahan yang bersangkutan (*informing and explaining about what an agency is doing*).

## **2. MANAJEMEN ISU**

### **1) Definisi Manajemen Isu**

Menurut Costes, Coates, Jarrat dan Heinz (dikutip dalam Kriyantono:2015:175) manajemen isu adalah aktivitas yang diorganisasi (dalam suatu organisasi) untuk mengidentifikasi munculnya kecenderungan – kecenderungan (situsasi) atau isu – isu yang dimungkinkan (diprediksi) mempengaruhi aktivitas organisasi dalam beberapa tahun ke depan (termasuk dalam jangka pendek) dan membangun strategi organisasi untuk meresponnya. Pada masa lalu, banyak organisasi yang terlambat dalam mengidentifikasi dan merespon isu, bahkan kebanyakan responnya lebih bersifat reaktif. Selain itu, manajemen isu juga didefinisikan sebagai suatu usaha aktif untuk ikut serta memengaruhi dan membentuk persepsi, opini, dan sikap masyarakat yang mempunyai dampak terhadap organisasi ( Wongsonagoro:1995)

Sementara itu menurut the Public Affairs Council of America mendefinisikan manajemen isu sebagai:

“Proses, yaitu organisasi dapat mengidentifikasi dan mengevaluasi isu – isu pemerintahan yang kemungkinan dapat mempengaruhi organisasi secara signifikan. Isu – isu tersebut kemudian dapat dijadikan prioritas bagi organisasi untuk meresponnya dengan baik”.

## 2) Tahapan Isu

Seorang Public Relations harus dapat memahami perkembangan isu yang terjadi pada organisasi/instansinya karena tahapan isu berpengaruh pada jenis respon yang akan dilakukan oleh pemerintah tersebut. Menurut Hainsworth dan Meng (dikutip dalam Kriyantono:2015:164-168) , tahapan – tahapan isu diantaranya adalah :

### a) Tahap Origin (Potensial Stage/Define the Issue)

Pada saat ini seseorang atau kelompok mengekspresikan perhatiannya pada isu dan memberikan opini. Publik merasakan gap/kesenjangan antara harapannya dan performa organisasi. Kondisi ini biasanya dipicu oleh akademisi, pakar atau LSM yang memberikan perhatian pada suatu masalah atau peristiwa yang memiliki dampak sosial dan menuntut respon organisasi. Di tahap ini, dimungkinkan mereka melakukan tindakan yang berkaitan dengan isu. Ini adalah tahap penting yang menentukan apakah isu dapat dimanajemen dengan baik atau tidak.

### b) Tahap Mediation And Amplifications (Imminent Stage/Emerging/Shape the Debates)

Pada tahap ini, isu berkembang karena isu – isu tersebut telah mempunyai dukungan publik, yaitu ada kelompok – kelompok yang saling mendukung dan memberi perhatian pada isu – isu

tersebut. Publik mulai berdebat secara terbuka di ranah publik. Situasi ini sesuai makna mediasi, yaitu orang – orang atau kelompok yang mempunyai pandangan yang sama saling bertukar pikiran sehingga membuat isu semakin meluas. Pada tahap ini, tekanan- tekanan mulai dirasakan oleh organisasi.

**c) Tahap Organization (Current Stage dan Critical Stage/Limit/Contain the Issue)**

Pada saat ini publik sudah mulai mengorganisasikan diri dan membentuk jaringan – jaringan. Pada tahap *Current Stage*, isu berkembang menjadi lebih populer karena media massa memberitakannya berulang kali secara reguler dengan eskalasi yang tinggi dan ditambah interaksi di media sosial dan jaringan. Sedangkan *Critical Stage* terjadi pada saat publik mulai terbagi kedalam dua kelompok, yaitu setuju dan menentang. Menurut Hainsworth, tahap ini data disebut krisis dimana isu tidak dapat ditangani dengan baik. Pada tahap ini sudah ada campur tangan oleh pihak pemerintah.

**d) Tahap Resolution (Dormant/Shape Regulations, Standards & Plans)**

Pemerintah sudah memiliki kebijakan yang diikuti oleh organisasi. Pada tahap ini, isu telah melewati siklus perkembangannya dan organisasi telah melewatinya meski mengeluarkan energi besar, waktu lama, dan biaya besar. Jika

isu sudah sampai pada tahap ini, organisasi mesti menerima tekanan besar untuk menerima kebijakan tanpa syarat. Setidaknya publik merasa puas karena pertanyaan terkait isu tersebut telah dijawab, pemberitaan di media mulai berkurang, ada solusi dari organisasi dan pemerintah telah membuat perubahan regulasi atau menimbulkan regulasi baru sehingga isu diasumsikan berakhir. Namun dimungkinkan isu muncul kembali sampai seseorang memunculkan kembali dengan pemikiran dan persoalan baru atau muncul isu baru yang berkaitan dengan isu sebelumnya.

Secara garis besar jika seorang *Public Relations* memahami tahapan – tahan isu tersebut, mereka akan mampu mendeteksi dan menangani isu dengan baik sehingga tidak berubah menjadi krisis.

### 3) **Penerapan Manajemen Isu.**

Ketika menghadapi isu, organisasi harus menganggap publik mereka sebagai mitra guna terbentuknya komunikasi dua arah yang simetris. Dalam praktiknya, proses manajemen isu pertama kali muncul dibuat oleh Chase & Jones pada tahun 1997 (dikutip dalam Kriyantono:2015:181-187). Kelima tahap ini diantaranya adalah:

#### a) **Mengidentifikasi Isu**

*Public Relations* harus mengenal dahulu isu – isu yang diasumsikan dapat memengaruhi pemerintah. Proses

identifikasi dalam tahap ini dapat dilakukan menggunakan beberapa cara, antara lain:

- a) *Polling* opini, secara berkala PR menyediakan daftar pertanyaan yang disebarakan kepada public, bisa ditempel di majalah internal, *newsletter* atau dikirim via pos.
- b) Menggelar FGD dengan para pemuka pendapat (*opinion leader*).
- c) *Monitoring* berita –berita media, kegiatan mengkliping atau merekam pemberitaan media.
- d) Penyediaan kotak opini untuk menampung opini public internal.
- e) Secara aktif melakukan “*management by walking around*” atau “komunikasi blusukan”, dengan mengunjungi dan mengobrol dengan kelompok publik untuk menampung aspirasi.
- f) Memonitor dan menjalin relasi melalui dunia maya. Dimana memungkinkan publik menyampaikan pendapat secara terbuka dan bebas.

Tujuan utama identifikasi isu adalah untuk menempatkan prioritas awal atas berbagai isu yang mulai muncul. Isu – isu tersebut dapat diklarifikasikan berdasarkan:

- a. Jenis isu: sosial, ekonomis, politis, teknologis
- b. Sumber respon: system bisnis, industri, perusahaan, anak perusahaan, departemen
- c. Cakupan geografis: internasional, nasional, regional, daerah, lokal
- d. Jarak terhadap kontrol: tak terkontrol, agak terkontrol, terkontrol
- e. Tingkat kepentingan: segera, penting, kurang penting
- f. Faktor lain: seperti tingkat dampak serta kemungkinan bahwa isu akan berkembang dalam periode waktu yang dapat diprediksi juga harus dipertimbangkan.  
(Nova:2011:256)



## **b) Melakukan Evaluasi dan Analisis Isu-isu yang ditemukan**

Tahap ini mencakup upaya menganalisis penyebab isu dan akibatnya bagi aktivitas pemerintah. Tujuannya adalah mengetahui isu sebenarnya, penyebabnya, dan dari mana sumbernya. Proses analisis ini diperkuat dengan riset yang bertujuan mengidentifikasi opini – opini para pemuka pendapat atau figur – figur yang berpengaruh di masyarakat terkait isu yang berkembang. *Public Relations* dapat membuat kategori isu berdasarkan pertimbangan – pertimbangan tertentu seperti mengelompokkan berdasarkan kelompok publik yang kemungkinan terpengaruh atau berdasarkan penyebabnya.

Pada tahap menganalisis isu, seorang PR dapat memberi peringkat dampak yang ditimbulkan oleh isu. Peringkat tersebut diberikan berdasarkan sejauh mana dampaknya dapat berpengaruh terhadap perusahaan, diantaranya adalah:

- a) Memengaruhi kelangsungan hidup organisasi (*influence on the organization's survival*).
- b) Keterkaitan hubungan masalah tersebut kepada arah strategis organisasi (*the relationship of the issue to the organization's strategic direction*).
- c) Dukungan stakeholder (*stakeholder and opposition stakeholder positions*).
- d) Nilai – nilai kunci perusahaan dan stakeholder (*key corporate and stakeholder values*).
- e) Kredibilitas, sumber daya, dan kekuasaan yang menyebabkan isu menjadi perhatian publik (*credibility, resources, and power of those bringing the issue to public attention*).

- f) Isu yang menyangkut kepentingan umum (*public interest in the issue*).
- g) Media dan agenda publik (*media and public agenda*).
- h) Kredibilitas organisasi dibawah pengawasan publik (*the credibility of the organization under security public*).  
(Nova:2011:257-258)

**c) Merumuskan Program – program yang Dapat Dilakukan Organisasinya untuk Merespon Isu Tersebut Termasuk Merumuskan Strategi – strategi Alternatif untuk Mengubah Isu.**

Pemerintah merencanakan aksi/tindakan. Pemberian respon diartikan sebagai menyampaikan posisi/sikap organisasi terhadap isu yang berkembang, artinya program – program kegiatan tersebut diaplikasikan untuk mempresentasikan tujuan dan opini organisasi terhadap isu dan untuk mempengaruhi publik. Menurut Harrison dan Regester & Larkin ada tiga strategi dalam tahap ini:

- 1) *Adaptive change strategy* adalah strategi terbuka dan akomodasi untuk perubahan, mengantisipasi perubahan dan menawarkan dialog konstruktif untuk menggapai kompromi dan akomodasi
- 2) *Reactive change strategy* adalah strategi berdasarkan ketidakinginan organisasi untuk berubah dengan tahap menekankan pada perilaku sebelumnya. Menurut strategi ini, kebijakan organisasi selama ini sudah efektif menghadapi isu yang terjadi.
- 3) *Dynamic response strategy* adalah strategi yang mengantisipasi dan berusaha membentuk arah pembuatan kebijakan publik dengan menentukan bagaimana kampanye terhadap isu dilaksanakan.

**d) Pelaksanaan Program (Issue Action Program)**

Pada saat ini pemerintah melaksanakan program – program yang telah disusun untuk merespon isu. Pelaksanaan program ini sebagai upaya meminimalkan *expectation gap* antara publik dan pemerintah. Diharapkan untuk memberi aksi nyata bahwa pemerintah telah mengubah sikap, yaitu dengan merancang program strategis pada kebutuhan publik. Pada strategi ini *Public Relations* melibatkan dan berkonsistensi dengan strategi departemen lainnya, seperti keuangan, *marketing, humas resources* ataupun keuangan. Kegiatan komunikasi ini juga diarahkan untuk memberikan penjelasan kepada publik terkait kekhawatiran publik tentang isu.

**e) Mengukur (Evaluation) Apakah Program – program Tersebut Berjalan Sesuai Tujuan Organisasi.**

Untuk menilai apakah upaya merespons isu berjalan dengan baik, maka diperlukan program – program riset. Metodenya sama seperti riset pada tahapan pertama, karena proses *Public Relations* adalah proses yang saling berkesinambungan. “dimulai dan diakhiri dengan riset”.

Dari aktivitas di atas terlihat bahwa manajemen isu bukan hanya memonitor berita – berita di media tetapi aktivitas yang menyeluruh dan melibatkan seluruh lapisan organisasi.

### 3. PRAKTIK HUBUNGAN MASYARAKAT (HUMAS)

Humas dalam praktik menurut James E. Grunig terdiri dari 4 model yaitu:

- a. *Press Agency*. Model pertama ini menekankan pada praktek humas yang fokus pada upaya promosi, publisitas, dan propaganda publik. Praktisi humas dalam model ini dihalalkan untuk melakukan segala cara demi mendongkrak nama organisasi atau orang yang diwakilinya.
- b. *Public Information*. Sesuai dengan namanya praktisi humas bertujuan untuk memberi informasi kepada publik.
- c. *Two-way Asymmetrical* adalah model komunikasi dua arah. Tujuannya adalah keseimbangannya. Model ini tentang persuasi yang dapat memicu transaksi hingga popularitas dalam pemasaran. Model ini tetap berusaha untuk memposisikan publik sebagai pihak yang harus berubah sesuai dengan keinginan organisasi dan bukan sebaliknya.
- d. *Two-way Symmetrical* menekankan pada adanya kemauan dari dua belah pihak untuk saling menyesuaikan diri. (Butterick:2012:34)

### 4. MEDIA PUBLIKASI HUMAS

Dalam menyebarluaskan informasi dan berita, humas harus perlu memikirkan tentang pemilihan media dan cara – cara menggunakan media tersebut sehingga dapat dimanfaatkan secara efektif dan efisien. Pemilihan media massa yang sesuai dengan sasaran publik sangat penting. Karena setiap media massa memiliki kelompok publiknya sendiri. Selain itu setiap media juga memiliki karakter berita yang berbeda – beda.

Dalam buku Humas Pemerintah oleh (Sari:2012:47) terdapat beberapa media publikasi yang dapat digunakan oleh humas diantaranya adalah:

1) Surat Kabar

Surat kabar merupakan media publikasi utama. Surat kabar dibaca oleh jutaan orang, mendapat kepercayaan dari pembacanya, mempengaruhi opini publik, muncul secara teratur dan secara intensif meliputi berita – berita lokal dan regional.

2) Majalah

Majalah merupakan media penting untuk menghasilkan gagasan feature dan publisitas bergambar. Berita yang terdapat dalam majalah akan dibaca oleh sejumlah orang dan cenderung akan disimpan untuk bahan referensi masa yang akan datang.

Majalah yang menyediakan ruangan untuk membeberkan sebuah kisah secara tuntas.

3) Siaran Radio

Siaran radio mempunyai kemampuan menjangkau pendengar di segenap penjuru tanah air tanpa kesulitan letak geografis maupun jarak siaran radio, sehingga sebagian besar penduduk bisa mengikuti. Beberapa keunggulan siaran radio adalah :

- a. Siaran radio mempunyai kekuatan untuk mengutarakan gagasan atau pendapat secara sederhana dan langsung.
- b. Sangat luwes karena dikoreksi, ditambah atau ditulis kembali sebelum siaran
- c. Radio sudah memiliki publik khusus.

Sedangkan kelemahan siaran radio adalah :

- e. Uraian dialog dan isi materinya kurang bervariasi
- f. Fakta – fakta tidak dapat dibeberkan selengkapnya, karena selain harus sederhana, isi siaran harus disusun singkat

- g. Melelahkan perhatian karena pendengar harus dipusatkan kepada suara atau satu pokok acara selama waktu tertentu.

#### 4) Siaran Televisi

Siaran televisi berfungsi untuk menyebarkan informasi dan berita dimulai sejak tahun 1962. Keunggulan dari siara televisi adalah :

- a. Siaran yang dipancarkan dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat
- b. Mempunyai daya tarik khusus sebagai media audiovisual.

#### 5) Newsletter

Newsletter adalah bentuk publikasi dari perusahaan yang bersangkutan itu sendiri. Beberapa keuntungan newletter adalah sebagai berikut:

- a. Udara kemerdekaan  
Ketika membuat newsletter, humas memiliki kebebasan untuk menuangkan semua ide, terutama hal – hal yang bersifat promosi.
- b. Informasi bersifat khusus  
Newsletter dapat bersifat khusus, yaitu berisi informasi yang tidak dapat ditemukan di buku, media massa umum dan lainnya.
- c. Dibaca sampai selesai  
Masyarakat pembaca newsletter tidaklah sama dengan membaca brosur. Jika brosur dibaca jika dibutuhkan, maka newsletter dapat dibawa kemana – mana dan dibaca umumnya satu bulan.
- d. Persaingan minimal  
Persaingan newsletter satu dengan yang lainnya sangat minimal karena newsletter yang diterbitkan perusahaan lain relatif sedikit.
- e. Menarik dan berpengaruh  
Newsletter bisa menjadi satu acuan bagi pengambil keputusan. Biasanya, newsletter tidak diabaikan dan dibuang begitu saja sebagaimana brosur.
- f. Peningkatan pendapatan  
Newsletter memang disediakan gratis bagi publik. Namunn newsletter juga dapat memberikan pendapatan.

Diantaranya, pembaca yang ingin memesan halaman advertorial atau membayar beberapa isu.

## **5. Penelitian Terdahulu**

Tinjauan pustaka awal dilakukan oleh peneliti dengan meninjau beberapa penelitian terdahulu, diantaranya adalah :

- a) Skripsi Nurul Mahmudah Elfath (2009) yang berjudul Manajemen Krisis Bupati Temanggung "Mukhamad Irfan" dalam Pemulihan Citra Pemerintah Kabupaten Temanggung. Penelitian ini menganalisis manajemen krisis Bupati Temanggung Bapak Mukhamad Irfan dalam Pemulihan Citra Pemerintah Kabupaten Temanggung. Krisis kepemimpinan dan krisis kepercayaan akibat tindakan dari Bupati Totok Ary Prabowo sejak Januari 2005, mengakibatkan Kota Temanggung mendapat tekanan dan menjadi sorotan bagi publik. Hasil penelitian ini menjelaskan bagaimana strategi manajemen krisis yang dilakukan oleh Bupati Temanggung Bapak Mukhamad Irfan dalam mengembalikan krisis kepemimpinan dan citra Pemerintah Kabupaten Temanggung.
- b) Skripsi Yuli Cahyaningrum (2015) yang berjudul Peran Humas (Hubungan Masyarakat) di Pemerintah Kabupaten Bantul. Penelitian ini menganalisis bagaimana peran serta kedudukan humas di tiga instansi pemerintah di kabupaten Bantul yaitu Dinas Kesehatan, Dinas Kebudayaan & Pariwisata, dan Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi. Hasil dari penelitian

ini menjelaskan bagaimana perbedaan peran, kedudukan, fungsi serta humas di tiga instansi pemerintah tersebut .

- c) Literatur jurnal yang ditulis oleh Prayudi yang merupakan staff pengajar Jurusan Ilmu Komunikasi UPN Yogyakarta Vol. 4/No.01/Juni 2007 yang berjudul Manajemen Isu dan Tantangan Masa Depan: Pendekatan Public Relations. Penelitian ini menyimpulkan bahwa manajemen isu menjadi sangat penting bagi sebuah organisasi karena semua organisasi bergantung pada publik dan organisasi lain. Praktisi PR harus memiliki keahlian dalam memanajemen isu dan keahlian tersebut merupakan nilai tambah profesionalisme sebagai seorang PR.
- d) Literatur jurnal yang ditulis oleh alumni UIN Sunan Kalijaga yaitu Ujang Rusli Suherli Vol. 08/No.01/April 2015 yang berjudul Peran Humas dalam Mengelola Konflik. Penelitian ini merupakan studi deskriptif kualitatif perencanaan pembangunan bandara Internasional di Kecamatan Temon Kabupaten Kulon Progo periode April – Oktober 2014. Penelitian ini menganalisis bagaimana peran humas pemerintah dalam menangani konflik yang terjadi dengan adanya rencana pembangunan bandara Internasional di kabupaten Kulon Progo. Hasil penelitian ini menjelaskan bagaimana Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo berperan dalam memanajemen konflik



yang terjadi. Hal ini dilakukan dengan cara melakukan pendekatan dengan sumber konflik, berbicara kepada pimpinan dan *stakholder* guna menciptakan rasa nyaman masyarakat Kabupaten Kulon Progo.

Sedangkan penelitian yang dilakukan peneliti cukup berbeda dari penelitian sebelumnya, dimana peneliti ingin melihat bagaimana Peran Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam Manajemen Isu. Selain itu, dalam penelitian ini akan melihat aspek tahapan manajemen isu yang dilakukan oleh Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

## **F. METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Metode penelitian studi kasus adalah metode riset yang menggunakan berbagai sumber data yang bisa digunakan untuk meneliti, menguraikan dan menjelaskan secara luas berbagai aspek individu, kelompok, suatu program, organisasi atau peristiwa secara sistematis (Yin:2002:1). Pengumpulan data dapat dilakukan dengan cara wawancara, observasi, dokumentasi, rekaman dan bukti fisik lainnya.

Dalam buku Teknis Praktisi Riset Komunikasi oleh (Kriyantono:2008:65) penelitian studi kasus dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan rumusan masalah “*how*” (bagaimana) atau *why* (mengapa), disamping itu penelitian ini dianggap relevan di dalam kehidupan nyata.

## **1. Jenis Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, peneliti menggunakan penelitian deskriptif kualitatif. Metode deskriptif kualitatif adalah suatu penelitian yang bertujuan melukiskan secara sistematis fakta atau karakteristik bidang tertentu secara faktual dan cermat. Yang mana menurut (Rahmat:1998:34) penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

- a) Mengumpulkan informasi aktual secara rinci yang melukiskan secara rinci gejala yang ada.
- b) Mengidentifikasi masalah atau memeriksa kondisi dan praktek yang berlaku
- c) Membantu perbandingan atau evaluasi
- d) Menentukan apa yang dilakukan orang lain dalam menghadapi masalah yang sama dan belajar dari pengalaman mereka untuk menetapkan rencana keputusan pada waktu yang akan datang.

## **2. Waktu dan Tempat Penelitian**

Penelitian ini mulai dilakukan pada bulan Desember 2016 sampai bulan Maret 2017. Penelitian ini dilakukan di Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo.

## **3. Teknik Pengumpulan Data**

### **a. Wawancara**

Menurut Estberg (dikutip dalam Sugiyono:2015:317) wawancara adalah pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu. Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti,

tetap juga apabila peneliti ingin mengetahui hal – hal dari responden yang lebih mendalam.

Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan wawancara mendalam (*in- depth interview*) dimana dalam pelaksanaannya lebih bebas namun berkaitan erat dengan masalah yang diteliti. Tujuan dari wawancara ini adalah menemukan permasalahan secara lebih terbuka, di mana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat, dan ide – idenya.

Dalam wawancara ini digunakan *interview guide* dengan kriteria informan sebagai berikut :

a) Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo

merupakan Ibu Arning Rahayu, S.IP yang menjabat sebagai Humas Pemerintah kabupaten Kulon Progo ikut berperan dalam mengelola informasi terkait pembebasan lahan bandara Kulon Progo. Hal ini membuat informasi yang didapatkan dapat dianalisis.

b) Masyarakat Kabupaten Kulon Progo

Masyarakat di daerah sekitar lahan pembangunan bandara yang terkena dampak dalam pembangunan bandara ini.

**b. Dokumen**

“Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu. Dokumen ini bisa berbentuk gambar, tulisan, atau karya – karya monumental dari seseorang. Dokumen yang berbentuk tulisan seperti catatan harian, peraturan kebijakan. Dokumen yang berbentuk gambar seperti foto, sketsa dan lain – lain” (Sugiyono:2015:317).

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan semua dokumen yang berkaitan dengan Peran Humas Pemerintah kabupaten Kulon Progo dalam pengelolaan isu bandara Kulon Progo, seperti foto kegiatan, rekaman, notulensi dan dokumen lain yang relevan dengan permasalahan peneliti.

#### **4. Teknik Analisis Data**

Menurut (Sugiyono:2015:335) analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit – unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih nama yang penting dan akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Analisis data kualitatif bersifat induktif, yaitu suatu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan pola hubungan tertentu atau menjadi hipotesis berdasarkan hipotesis yang dirumuskan, selanjutnya dicarikan data lagi secara berulang – ulang sehingga selanjutnya dapat disimpulkan apakah hipotesis tersebut diterima atau ditolak berdasarkan data tertentu.

Miles and Huberman (dikutip dalam Sugiyono:2015:336) mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus

sampai tuntas, sehingga data jenuh. Aktivitas dalam analisis data adalah:

a) *Data Reduction* ( Reduksi Data)

Reduksi data merupakan proses berfikir sensitive yang memerlukan kecerdasan dan keluasan kedalaman wawasan yang tinggi. Dalam mereduksi data setiap peneliti dipandu oleh tujuan yang akan dicapai. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal – hal yang pokok, memfokuskan pada hal – hal penting, dicari tema dan pola sesuai dengan permasalahan penelitian.

b) *Data Display* (Penyajian Data)

Dalam penelitian kualitatif penyajian data dapat berupa uraian singkat, bagan, hubungan antara kategori dan sejenisnya. Dengan melihat penyajian kita dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan.

c) *Verification* (Kesimpulan)

Tahap ketiga adalah dengan menarik kesimpulan yang menjadi pokok – pokok di rumusan masalah. Kesimpulan ini digunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang didapatkan dari penyajian data.

## 5. Teknik Uji Keabsahan Data

Teknik keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi data. Triangulasi bertujuan untuk melihat kebenaran data

yang telah dikumpulkan. Dengan menggunakan teknik triangulasi dapat dilihat data yang diperoleh meluas, tidak konsisten atau kontradiksi. Triangulasi data merupakan analisis jawaban subjek dengan meneliti kebenarannya secara data empiris atau lainnya yang tersedia. Jawaban subjek di-*cross check* kan dengan dokumen lain yang ada (Ruslan, 2010:234). Terdapat beberapa macam model triangulasi yaitu sebagai berikut :

1) Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber ini membandingkan atau mengecek ulang derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh dari sumber yang berbeda. Misalnya membandingkan hasil pengamatan dengan wawancara, atau membandingkan apa yang dikatakan oleh masyarakat umum dengan yang dikatakan secara pribadi.

2) Triangulasi Waktu

Perubahan suatu proses dan perilaku manusia setiap waktu sering berubah-ubah. Artinya, periset perlu mengadakan observasi tidak hanya satu kali.

3) Triangulasi Teori

Triangulasi teori memanfaatkan dua atau lebih teori sebagai perbandingan untuk keperluan rancangan riset, pengumpulan data, dan analisis data secara lebih lengkap agar hasilnya lebih komperensif.

4) Triangulasi Metode

Triangulasi metode merupakan usaha pengecekan keabsahan data dan temuan riset, maka triangulasi metode dapat dilakukan dengan menggunakan lebih dari satu teknik pengumpulan data untuk memperoleh hal yang sama.

Peneliti kali ini menggunakan triangulasi sumber sebagai teknik uji keabsahan data. Triangulasi sumber ini membandingkan atau mengecek ulang kepercayaan suatu informasi yang diperoleh dari sumber yang

berbeda. Seperti membandingkan hasil wawancara yang dikatakan oleh sumber utama dengan informasi yang dikatakan oleh masyarakat. Melalui triangulasi akan meningkatkan kekuatan data, karena diperoleh dari sumber – sumber lainnya yang berkaitan dengan subjek penelitian. Dengan ini akan lebih meningkatkan kekuatan data, bila dibandingkan dengan satu pendekatan(Sugioyono:2015:331).

Peneliti menggunakan model triangulasi data sumber karena peneliti mengecek ulang derajat kepercayaan dengan cara :

- a. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.
- b. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada atau orang pemerintahan.

## **G. SISTEMATIKA PENELITIAN**

Untuk menghasilkan tulisan yang sistematis serta mempermudah pemahaman dan melakukan pembahasan skripsi ini dibagi dalam sub bab, berikut penjelasannya.

### **a. BAB I PENDAHULUAN**

Berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian teori, metode penelitian dan sistematika penelitian.

b. BAB II GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

Berisikan penjelasan terkait gambaran umum Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Bab ini juga menjelaskan terkait visi misi, struktur humas di instansi pemerintah tersebut.

c. BAB III SAJIAN DATA

Bab ini berisikan penjelasan analisis dari data yang telah didapatkan oleh peneliti yang dianalisis melalui analisis deskriptif kualitatif terkait peran Humas Pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam mengelola isu pembebasan lahan bandara Kulon Progo.

d. BAB IV SARAN DAN PENUTUP

Bab ini berisikan kesimpulan dan saran sekaligus penutup. Kesimpulan dan saran merupakan rangkuman dari hasil temuan penelitian pada bab tiga.