

Perbedaan Fungsi-Fungsi *Public Relations* dalam Sosialisasi Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) “Kasus di KPUD Yogyakarta dan KPUD Bantul”

Emma Octavia Purwandari ¹

Abstract: *This research attempts to analyze the differences of Public Relations (PR) function in local election (Pilkada). Pilkada is a democratic process in Indonesia. Government needs big participation of society, as one successful point of pilkada is participation of society. Effort to bring public politics participation cannot be separate from politics socialization process. Socialization process is public attitude establishment and politics orientation process. Pilkada socialization carried out by KPUD (Komisi Pemilihan Umum Daerah) as executor. To make an effective socialization to public, KPUD needs to use specific function called Public Relation. Communication activity between organization and its public divided into some part of PR function, including publicity, advertising, press agency, lobbying, issue management, investor relation and public affair. Basically, implementation of PR function in the process of PILKADA may be different in each region. It becomes the reason why author want to compare KPUD Yogyakarta and Bantul. Governance system differences among both regions would affect in government's socialization policy. Those differences depend on population, social classes, demographic condition and personal motivation. It is also effecting in PR function held by government, as in media and in society as target operation*

Key words: *Public Relations functions, Socialization, Participation*

Komunikasi merupakan hal yang tidak terpisahkan dalam kehidupan manusia. Dalam sebuah organisasi, komunikasi dilakukan melalui interaksi antara organisasi dan publiknya. Untuk mewujudkan komunikasi yang efektif dengan publiknya, organisasi memerlukan

¹ Emma Octavia Purwandari adalah alumni Universita Atma Jaya Yogyakarta Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Program Studi Ilmu Komunikasi, konsentrasi studi Public Relations.

fungsi khusus, yaitu *Public Relations* (PR). Organisasi yang peduli dengan publiknya, menganggap bahwa fungsi PR merupakan hal penting yang harus dilaksanakan. Fungsi PR dapat membantu organisasi melakukan penyesuaian dengan publik melalui pertukaran pesan atau informasi. Hal ini sesuai dengan pengertian PR menurut IPRA (*International Public Relations Association*), *Public relations* (PR) adalah komunikasi dua arah dan timbal balik antara organisasi dengan publik secara timbal balik dalam rangka meningkatkan pembinaan kerja sama dan pemenuhan kepentingan bersama (Ruslan, 1995:33).

Aktivitas komunikasi antara organisasi dengan publiknya terbagi menjadi bagian-bagian dari fungsi PR yaitu:

1. *Publisitas*

Publisitas adalah informasi yang disediakan oleh sumber luar yang digunakan oleh media karena informasi itu memiliki nilai berita dengan tidak membayar. Terdapat beberapa jenis publisitas, yaitu: (1) *Press Release*. Ini biasanya dibuat dalam bentuk berita langsung, namun ada kalanya pula dibuat dalam bentuk liputan mendalam, (2) *Press Conference* yaitu kegiatan pertemuan sebuah organisasi dengan mengundang sekelompok media dengan tujuan; memperkenalkan produk baru, pergantian manajemen & identitas korporat baru, sikap organisasi atau temuan tentang suatu hal, dan lain-lain (Hardiman, 2006:97).

2. *Advertising*

Advertisement atau iklan adalah informasi yang ditempatkan di media oleh sponsor tertentu yang jelas identitasnya yang membayar untuk ruang dan waktu penempatan informasi tersebut. Iklan dibagi menjadi dua jenis yakni (1) *Above the Line* yaitu kegiatan periklanan lini atas dengan menggunakan pemasangan iklan di media massa, dan (2) *Below the Line* yaitu kegiatan periklanan lini bawah, dengan menggunakan media promosi non-media massa.

3. *Press agency*

Press agency memang hampir sama dengan publisitas. Namun menurut Cutlip & Center (2005:17), *press agency* lebih bertujuan

untuk mendapatkan pemberitaan media massa daripada membangun pengertian publik. Biasanya *press agency* terdiri dari *event* dan *press conference*. *Event* adalah kegiatan yang bertujuan mempopulerkan suatu hal, sedangkan *Press Conference* adalah kegiatan pertemuan sebuah organisasi dengan mengundang sekelompok media dengan tujuan; memperkenalkan produk baru, pergantian manajemen & identitas korporat baru, sikap organisasi atau temuan tentang suatu hal, dan lain-lain (Hardiman, 2006).

4. *Public affairs*

Bagian khusus dari PR yang membangun dan mempertahankan hubungan pemerintah dan komunitas lokal dalam rangka mempengaruhi kebijakan publik. *Public affairs* melahirkan tiga bidang kekhususan, yaitu: (1) *Community Relations* yang mengkhususkan khalayak mereka pada masyarakat yang tinggal atau berada di sekitar organisasi. (Morissan, 2006:29) dan (2) *Government Relations* yang khusus terfokus dalam hubungannya dengan aparat pemerintahan. (Morissan, 2006:29)

5. *Lobbying*

Bagian khusus dari PR yang berfungsi untuk menjalin dan memelihara hubungan dengan pemerintah terutama dengan tujuan mempengaruhi penyusunan undang-undang dan regulasi. *Lobbying* seringkali banyak dilakukan dalam bentuk advokasi terbuka dan diskusi soal kebijakan publik. Dalam peran utamanya sebagai advokat yang kredibel dan sumber informasi yang dipercaya, *Lobbying* diwujudkan dalam bentuk informasi yang didesain untuk mendidik dan membujuk. Para pelobi membutuhkan pengetahuan yang mendalam tentang pemerintahan, proses legislatif, kebijakan publik, dan opini publik. (Cutlip & Center, 2005:11-27)

6. Manajemen isu

Ada dua esensi manajemen isu: (1) identifikasi dini atas isu yang berpotensi mempengaruhi organisasi, dan (2) respon strategis yang didesain untuk mengurangi atau memperbesar konsekuensi dari isu

tersebut. Dalam PR, langkah yang harus dijalankan antara lain: (1) Menentukan masalah yaitu kegiatan untuk meneliti dan mengawasi pengetahuan pendapat, sikap dan tingkah laku khalayak yaitu pihak-pihak yang berkepentingan atau terpengaruh oleh tindakan dan kebijakan organisasi, (2) Perencanaan dan penyusunan program yaitu mencakup tindakan untuk memasukkan temuan yang diperoleh pada langkah pertama ke dalam kebijakan dan program organisasi, (3) Melakukan tindakan dan berkomunikasi, yang mencakup kegiatan melaksanakan tindakan dan melakukan komunikasi yang sejak awal dirancang untuk mencapai tujuan tertentu, dan (4) Evaluasi program, mencakup penilaian atau evaluasi atas persiapan, pelaksanaan dan hasil-hasil program. (Morissan, 2006:96-97)

7. Hubungan investor

Bagian dari PR dalam perusahaan korporat yang membangun dan menjaga hubungan yang bermanfaat dan saling menguntungkan dengan *shareholder* dan pihak lain di dalam komunitas keuangan dalam rangka memaksimalkan nilai pasar.

Perlu diketahui bahwa organisasi bukan hanya dipandang sebagai organisasi profit semata, namun ada juga organisasi non-profit seperti halnya pemerintah. Fungsi dan tugas PR yang terdapat di instansi pemerintah dengan non-pemerintah sangat berbeda. Meskipun dalam instansi pemerintah tidak ada sesuatu yang diperjual-belikan, namun PR pemerintah juga melakukan hal yang sama dalam kegiatan publikasi, promosi dan periklanan, tetapi lebih menekankan pada *public service* atau demi meningkatkan pelayanan umum.

Menurut Edward L. Bernay, dalam bukunya Ruslan (1998:19), menjelaskan beberapa fungsi humas dalam pemerintah, diantaranya; memberikan penerangan kepada masyarakat dan melakukan persuasi untuk mengubah sikap dan perbuatan masyarakat secara langsung. Hal ini berhubungan dengan pembuatan kebijakan oleh pemerintah dan disosialisasikan dengan harapan data mengubah sikap dan perilaku masyarakat ke arah yang lebih baik.

Tujuan PR pemerintah itu sendiri terkait erat dengan tujuan demokrasi seperti yang diungkapkan oleh Cutlip & Center (2005: 389). Tujuan PR dalam pemerintahan adalah memastikan kerja sama aktif dalam program pemerintah, seperti halnya pemberian suara. Karena itulah dibutuhkan partisipasi dari masyarakat untuk mewujudkan tujuan demokrasi.

Suatu bentuk partisipasi yang mudah diukur intensitasnya adalah perilaku warga negara dalam pemilihan umum (pemilu), antara lain melalui perhitungan presentase orang yang menggunakan hak pilihnya dibanding dengan jumlah warga negara yang berhak memilih.

Pemilu di Indonesia sebenarnya sudah berlangsung lama, namun keterlibatan rakyat hanya pada pemilihan partai politik, sedangkan pemilihan presiden maupun kepala daerah dilakukan oleh DPR dan DPRD. Pada tahun 2004 barulah terjadi perubahan sistem dalam pemilu. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dan kemudian sistem ini juga digunakan dalam pemilihan kepala daerah (Pilkada).

Pemerintah membentuk lembaga khusus untuk mengurus masalah pemilihan umum, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU pada dasarnya mengurus pemilihan umum secara nasional, sedangkan untuk mengurus pemilu tingkat daerah, ditangani oleh KPU-daerah (KPUD) yang terdiri dari KPUD Propinsi dan KPUD Kabupaten.

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah daerah yang sudah melaksanakan pemilu di tingkat daerah (Pilkada). Selain untuk memilih gubernur, pilkada tersebut diadakan untuk memilih walikota dan bupati. Tulisan ini merupakan hasil penelitian tentang pilkada yang dilaksanakan oleh KPUD Kodya Yogyakarta dan KPUD Kabupaten Bantul. Pembagian wilayah ini berdasarkan unit politik, seperti bangsa-negara, propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa. Konkretnya ada keputusan politik yang menyangkut dan mempengaruhi seluruh bangsa dan negara, yakni keputusan oleh pemerintah nasional. Ada pula keputusan yang menyangkut dan mempengaruhi hanya suatu propinsi, yakni keputusan yang dibuat pemerintah daerah/propinsi. Demikian seterusnya sampai dengan keputusan desa. (Surbakti, 1999:14-15)

Dalam menghimpun partisipasi warga untuk ikut serta dalam pilkada, harus ada komunikasi yang terencana dari pihak KPUD.

Komunikasi untuk mewujudkan adanya partisipasi politik dari masyarakat tidak bisa lepas dari proses sosialisasi politik. Sosialisasi pemilu merupakan tahapan penting dan mendesak yang harus dilakukan KPU. Segala proses pemilu, dari pendaftaran pemilih, informasi pemilu, sampai teknik pencoblosan, harus diketahui dan dipahami warga. Tak kalah penting adalah informasi sistem pemilihan langsung yang berbeda dari pemilu sebelumnya.

Pada dasarnya sosialisasi pemilu berbeda antara di desa dan di kota. Perbedaan tersebut dipengaruhi oleh faktor-faktor sebagai berikut:

a. Kelas sosial

Banyak cara menentukan seseorang untuk dikategorikan ke dalam kelas sosial mana; tetapi pada umumnya, kelas itu merupakan fungsi dari pekerjaan, pendapatan dan pendidikan orang. Mengenai partisipasi dalam pemilu, angka pemberi suara pada umumnya lebih tinggi jika tingkat sosialnya semakin tinggi.

b. Perbedaan demografi

Terdapat juga perbedaan dalam sosialisasi di antara mereka yang terdapat dalam berbagai kategori demografis, yaitu kategori usia, jenis kelamin, suku, tempat tinggal, agama dan sebagainya. Pada umumnya perbedaan regional juga terdapat dalam partisipasi. Penduduk daerah pedalaman, boleh dikatakan dalam segala hal kurang aktif secara politis dibandingkan mereka yang tinggal di kota dan pinggiran kota.

c. Motivasi personal

Ilmuwan politik Roberta Sigel (Nimmo, 2000:144) mengemukakan cara untuk merangkumkan banyak di antara motivasi personal yang mendasari pilihan apakah seseorang akan berpartisipasi atau tidak dalam politik dan, jika akan berpartisipasi, bagaimana caranya.

METODE PENELITIAN

Pada penelitian mengenai fungsi-fungsi humas dalam sosialisasi pilkada ini digunakan metode studi kasus. Metode studi kasus adalah suatu penelitian dengan pendekatan spesifik untuk meneliti masalah

secara lebih mendalam dalam segala tingkatan. Tujuan penelitian adalah mengungkapkan fakta dalam hubungan sebab akibat, bersifat eksploratif untuk mencari keterangan-keterangan apa penyebab terjadinya masalah dan bagaimana memecahkannya, tetapi sifatnya hanya mendalam pada satu unit peristiwa. (Subyantoro, 2006:17). Data didapat dari sumbernya melalui penelitian langsung di lapangan. Dalam mengumpulkan data-data primer, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dengan wawancara. Wawancara dilakukan dalam bentuk bebas, meskipun kadang-kadang diperlukan juga wawancara yang terpimpin.

Wawancara dilakukan dengan sumber-sumber yang memiliki kaitan dengan persoalan yang diangkat. Narasumber terdiri dari pihak-pihak yang andil dalam penyusunan Sosialisasi Politik Pelaksanaan Pilkada Bantul Kodya Yogyakarta, yaitu: ketua KPUD Bantul Budi Wiryawan dan ketua KPUD Kodya Yogyakarta Nasrullah yang diwakili oleh Rahmat Muhajir (Anggota KPUD Yogyakarta) mengenai hal-hal yang terkait dengan sosialisasi pilkada.

HASIL PENELITIAN

Sebenarnya pilkada atau pemilu merupakan suatu tuntutan proses demokratisasi di negara kita. Proses pemilihan pemimpin-pemimpin secara langsung baik di tingkat nasional maupun lokal dimaksudkan untuk mengembalikan demokrasi. Jadi kalau dulu kepala daerah dipilih melalui lembaga legislatif, sekarang dikembalikan kepada rakyat secara langsung untuk memilih pemimpin mereka. Pilkada secara langsung merupakan model demokrasi pertama yang berkembang di Bantul dan Yogyakarta. Sebelumnya Walikota/Bupati dipilih oleh DPRD, seperti dikatakan oleh Rahmat Muhajir (Anggota KPU divisi Sosialisasi) sebagai berikut:

“Jadi kalo dulu dipilih melalui lembaga legislatif, sekarang dikembalikan kepada rakyat secara langsung untuk memilih pemimpin mereka. Untuk pemilihan kepala daerah secara langsung kalo ditingkat daerah diatur dalam UUD 45. Kalau berbicara peraturan yuridisnya ada di pasal 18 yang mengatakan tentang pemilihan gubernur dan walikota. Kemudian makna demokrasi itu diterjemahkan dalam pasal 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Di situ disebutkan bahwa pemimpin dipilih

langsung oleh rakyat kecuali di daerah tertentu menggunakan aturan tersendiri, misalnya DIY, DKI, DI Aceh dan Papua. Itu diatur dalam UU yang mengatur tentang daerah itu. Kecuali 4 daerah itu, semuanya menggunakan pemilihan secara langsung". (Rahmat Mujahir, wawancara 20 Februari 2009).

Partisipasi masyarakat dalam pilkada berbeda antara di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul. Menurut Budi Wiryawan, partisipasi masyarakat memang cukup tinggi, sekitar 85% warga masyarakat menggunakan hak pilihnya, dan hanya terjadi satu putaran dengan perolehan suara mutlak diperoleh pasangan Idham Samawi & Soemarno. Barangkali menjadi fenomena menarik karena kali pertama bupati dipilih oleh masyarakat secara langsung. (Wawancara, 11 Maret 2009). Di sisi lain Rahmat Muhajir menyebutkan bahwa tingkat partisipasi di Kodya Yogyakarta sangat rendah, hanya 52%. Hal ini disebabkan oleh akurasi pendataan penduduk yang kurang baik. Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat partisipasi rendah adalah mobilitas penduduk yang tinggi, sehingga banyak yang memiliki alamat KTP di kota tapi tinggalnya di luar kota (luar Jogja). Hal ini mempengaruhi jumlah pemilih yang dicatat dan itu tidak faktual. (Wawancara, 20 Februari 2009).

Perbedaan persentase partisipasi antara Bantul dan Yogyakarta ini dipengaruhi oleh faktor kelas sosial, perbedaan demografis dan motivasi personal. Hubungan antara faktor-faktor tersebut dengan perbedaan partisipasi itu dapat dilihat dari Tabel 1.

Tabel 1. Perbandingan Desa dan Kota (berdasarkan jumlah terbanyak)

Elemen		Kota	Desa
1. Kelas Sosial	Pendidikan	SD (177,327)	SD (266,701)
	Pekerjaan	Karyawan	Petani & buruh
	Penghasilan	> 1 juta	< 1 juta
2. Perbedaan Demografis	Usia	20-24 thn (72,977)	40-44 thn (73,835)
	Jenis Kelamin	Laki-laki (216,222) & perempuan (217,317)	Laki-laki (435,655) & perempuan (424,313)
	Suku	Multikultur	Satu budaya (Jawa)
	Perb. Regional	Padat penduduk	Jarang penduduk (tempat tinggal saling berjauhan)
	3. Motivasi Personal	Internal	Eksternal

(Sumber: data diolah 2009)

1) Kelas sosial

Perbandingan tersebut berdasarkan data statistik masing-masing daerah, yaitu Yogyakarta dan Bantul. Kelas sosial bisa dilihat dari tingkat pendidikan, pekerjaan, dan penghasilan. Untuk pendidikan jumlah tertinggi kedua daerah adalah SD. Namun jika dilihat persentasenya masih jauh lebih tinggi di Bantul yaitu 32,59%, sedangkan Yogyakarta hanya 18,88%. Selain itu, pendidikan paling tinggi (universitas) jumlah terbanyak masih dipegang oleh Yogyakarta. Melihat persentase partisipasi memilih dengan tingkat pendidikan, pekerjaan dan penghasilan, menunjukkan bahwa kelas sosial yang lebih tinggi tidak berarti partisipasi memilih juga lebih tinggi.

2) Perbedaan demografi

Perbedaan demografi banyak dipengaruhi oleh budaya dari daerah itu. Hal ini terbukti dari besarnya partisipasi masyarakat Bantul dibanding dengan masyarakat Yogyakarta yang menggunakan hak

pilihnya. Menurut Budi Wiryawan hal ini disebabkan karena: “masih adanya pandangan dari masyarakat Bantul bahwa suara mereka itu diperlukan untuk menemukan sosok pemimpin yang mengayomi. Ini berhubungan juga dengan rasa memiliki dan menginginkan kesejahteraan untuk daerah mereka, karena umumnya penduduk Bantul adalah *masyarakat asli*.”

Kejadian ini juga membuktikan bahwa masyarakat desa juga aktif berpartisipasi dalam politik, tidak kalah dengan masyarakat kota.

3) Motivasi personal

Partisipasi masyarakat dalam pilkada ini juga dipengaruhi oleh motivasi personal. Seperti halnya yang terjadi di Bantul. Selain keinginan untuk membangun daerahnya, besarnya angka partisipasi juga dipengaruhi oleh munculnya pasangan calon Idham Samawi dan Soemarno. Pasangan calon ini secara tidak langsung memunculkan motivasi personal dari masyarakat Bantul untuk aktif berpartisipasi dalam pilkada. Hal ini dikarenakan Idham Samawi adalah *tokoh lama* yang terbukti bisa memajukan daerah Bantul.

Perbedaan faktor-faktor partisipasi antara Yogyakarta dan Bantul tersebut wajar terjadi karena perbedaan karakteristik antara kota dan desa memang ada. Namun jika berdasarkan karakteristik desa dan kota, terjadi hasil yang tak terduga dari jumlah partisipasi. Jika menurut teori, pendidikan tinggi berpengaruh terhadap tingginya partisipasi dari masyarakat, ternyata teori tersebut berbeda dengan hasil di lapangan. Masyarakat Yogyakarta yang memiliki tingkat pendidikan tinggi jumlah persentasenya lebih besar daripada Bantul, tetapi ternyata partisipasinya lebih rendah. Hal ini dipengaruhi oleh faktor demografi berupa rasa memiliki daerahnya.

Dalam mengelola hubungan dengan publik dalam rangka sosialisasi, diperlukan fungsi khusus dalam organisasi, yaitu *Public Relations* (PR). PR suatu organisasi memiliki fungsi utama menumbuhkan dan mengembangkan hubungan yang baik antara organisasi dengan publiknya, baik internal maupun eksternal. Ini dilakukan dalam upaya menanamkan pengertian, motivasi dan partisipasi untuk menciptakan iklim yang mendukung tercapainya tujuan organisasi. Untuk mendukung

kegiatan tersebut maka kegiatan PR lebih menekankan pada bagaimana koresponsifan organisasi kepada publik dengan menjadi jembatan komunikasi antara organisasi dengan publik.

KPU memang tidak mempunyai Departemen PR sendiri. Namun fungsi-fungsi PR itu dilaksanakan sejalan dengan sosialisasi, seperti pernyataan berikut:

“Kalau Departemen PR itu tidak ada. Di KPU sendiri ada yang namanya Media Center tapi itu di KPU Pusat. Media Center sebenarnya mempunyai fungsi seperti PR yang memberikan penerangan kepada masyarakat. Namun karena tidak ada, akhirnya KPU itu menjadi PR walaupun tidak secara khusus. Waktu itu ada 1 orang yang fungsinya seperti PR. Jadi dia menjadi jubah atau juru penerang. Jika masyarakat ada yang bertanya, dia yang pertama akan menemui kemudian memberikan informasi. Jika dia tidak bisa menjawab baru dilimpahkan kepada saya atau anggota KPU.” (Rahmat Muhajir, wawancara 20 Februari 2009).

Menurut Cutlip & Center (2005:11-27), ada beberapa bagian dalam fungsi PR, antara lain: *Publisitas, Press Agency, Advertising, Public Affairs, Manajemen Isu, Lobbying, dan Hubungan Investor*. Pada konteks sosialisasi Pemilihan Kepala Daerah, fungsi-fungsi ini pun dilakukan, sekali pun tidak semua dijalankan. Berikut ini adalah penjelasan tentang fungsi-fungsi PR yang digunakan dalam proses sosialisasi Pilkada di Bantul dan Kodya Yogyakarta.

1. Publisitas, jenis-jenis publisitas yang dilakukan adalah *press release, Press Conference* dan *Teleconference*.
 - a. *Press Release*. Merujuk pada pernyataan Wiryawan, *Press Release* dikirim oleh Panitia Pilkada Bantul ke hampir semua media cetak di Yogya. Sedangkan untuk melayani permintaan data atau informasi oleh wartawan, panitia membentuk tim khusus dari sekretariat yang bertugas untuk menyediakan bahan-bahan yang diperlukan (Budi Wiryawan, wawancara 11 Maret 2009). Sedangkan di Kota Yogyakarta, publisitas dilaksanakan dalam dua bentuk yakni jumpa pers dan *press release*. *Press Release* biasa dikirimkan ke Gardu Pawarta, media yang ada di KPU. Namun demikian, ada beberapa wartawan yang lebih suka mencari

informasi melalui kontak telepon. (Rahmat Muhajir, wawancara 20 Februari 2009)

- b. *Press Conference*. Di Bantul, *press conference* diadakan sebulan 2 kali, atau sesuai dengan kebutuhan. Sedangkan di Yogyakarta, jumpa pers diadakan tergantung pada kebutuhan saat itu. Panitia di Kodya Yogyakarta akan menyampaikan opini kepada masyarakat kalau ada informasi penting dengan mengundang wartawan.
- c. *Teleconference*. Saat ini ada model media baru yang digunakan, yaitu *teleconference*. Jadi pihak media dan KPU tidak perlu bertemu langsung karena informasi bisa dilakukan melalui telepon oleh kedua belah pihak. Positifnya, keduanya dapat menghemat waktu sedangkan negatifnya pihak media tidak dapat menyaksikan secara langsung proses sosialisasi itu sehingga kadang ada kesalahan persepsi. *Teleconference* ini digunakan oleh KPU Bantul. Ini merupakan cara praktis yang dilakukan KPU Bantul dengan media massa untuk berkomunikasi. Melalui cara ini, media massa bisa mendapatkan informasi dari KPU Bantul tanpa harus bertemu langsung dengan pihak yang bersangkutan.

Pada dasarnya publisitas yang dijalankan oleh KPU Bantul dan KPU Yogyakarta cenderung sama karena menganut aturan dari KPU Pusat. Perbedaannya hanyalah pada isi pesan dan pelaksanaan.

- 2. **Advertising**. *Advertising* terbagi menjadi dua jenis, yaitu: (1) *above the line*, dan (2) *below the line*. Iklan yang dikategorikan dalam *Above the Line* (ATL) adalah kegiatan periklanan lini atas dengan menggunakan pemasangan iklan di media massa. Sedangkan, iklan *below the line* (BTL) adalah kegiatan periklanan lini bawah, dengan menggunakan media promosi non media massa. KPU Bantul menggunakan iklan ATL dalam bentuk *adlips* sebagai sarana beriklan di radio. Jadi pihak KPU Bantul menyerahkan konsep iklan yang dibuat oleh sekretariat KPU, kemudian diolah menjadi iklan *adlips* oleh pihak radio. KPU ini juga beriklan melalui koran, biasanya dalam bentuk iklan layanan masyarakat. Iklan ini dibuat oleh sekretariat KPU. Untuk iklan BTL, KPU Bantul

menggunakan spanduk, *leaflet* dan kertas surat suara. Tidak jauh berbeda dengan Bantul, KPU Kodya Yogyakarta menggunakan ATL dalam bentuk *spot* iklan di radio dan televisi. Publikasi semacam ini adalah publikasi dengan membayar *spot* di radio dan televisi. Isi dari iklan di media massa ini adalah ajakan untuk menggunakan hak pilih dan menciptakan kampanye yang elegan serta menjadi pemilih yang rasional. *Spot* iklan di radio dilakukan selama 10 hari dengan intensitas 5 kali sehari, sedangkan untuk *spot* iklan televisi dilakukan lebih intensif yaitu 3 kali sehari dalam 30 hari menjelang pelaksanaan pilkada. Tujuannya adalah mengingatkan masyarakat tentang pilkada yang segera akan diadakan. Media massa yang digunakan adalah stasiun televisi lokal yaitu Jogja TV dan stasiun radio lokal yang sesuai dengan sasaran dari sosialisasi yaitu RRI dan Radio Unisi. Sedangkan BTL digunakan KPU Kodya Yogyakarta dengan memanfaatkan media *indoor outdoor*.

Merujuk pada pemanfaatan iklan, KPU Bantul dan KPU Yogyakarta sama-sama menggunakan media elektronik untuk pemasangan iklan. Penggunaan media elektronik sebagai instrumen sosialisasi dan penyebaran informasi merupakan sarana yang cukup strategis. Sifat media elektronik yang praktis, mudah dan memiliki jangkauan yang luas menjadi alat efektif untuk menyebarkan informasi tahapan dan kegiatan Pilkada. Namun keduanya mempunyai perbedaan dalam menjalankan sosialisasi melalui iklan ini. KPU Yogyakarta mengefektifkan iklan di radio dan televisi, sedangkan KPU Bantul lebih mengefektifkan pemasangan iklan di radio dan koran. Walaupun sama-sama memasang iklan di radio, namun bentuk iklannya berbeda. KPU Bantul hanya menggunakan *adlips* sedangkan KPU Yogyakarta menggunakan iklan layanan masyarakat.

3. **Press agency.** Biasanya *press agency* bertujuan untuk mempopulerkan institusi melalui pemberitaan atas *event-event* yang diadakannya. Hal ini seperti ini pun digunakan oleh KPU Bantul, sekali pun mereka tidak mengenal istilah *press agency*. Hal ini seiring dengan pernyataan Wiryawan berikut ini:

“Kita sering membawa wartawan itu ke lapangan. Biar mereka juga bisa merasakan atmosfernya, yang hadir berapa orang. Itu semua bisa membantu menguatkan berita mereka. Mereka juga bisa memilih dari *angle* mana yang bisa diangkat.” (Wawancara tanggal 11 Maret 2009 pukul 11.00-12.30)

Event-event yang diadakan oleh KPU Bantul dalam rangka sosialisasi, antara lain (1) debat antarcalon yang disiarkan langsung di TVRI. Acara ini mengundang akademi UGM Prof. Moh. Maksun, dari LSM perempuan ibu Budi Wahyuni, dan dari KPU Propinsi, dengan dimoderatori oleh Wijayanto. Debat ini menarik karena semua persoalan yang berkaitan dengan penugasan ditanyakan kepada mereka, mulai dari pemerintahan sampai dengan penanganan masalah pengentasan kemiskinan, meningkatkan APBD, dan lain-lain.; (2) debat interaktif di radio: Debat ini sama dengan debat di televisi, namun disini masyarakat dapat berpartisipasi secara langsung. Dengan begitu, masyarakat bisa memiliki rasa kedekatan dengan calon pasangan yang ada. Debat interaktif ini ditayangkan oleh stasiun radio lokal Bantul. (3) *event* tradisional seperti layar tancap, wayang kulit, dalang menjadi sumber penyampai informasi-informasi dari KPU kepada masyarakat; (4) pawai yang bertujuan agar masyarakat tahu dan mengenal figur pasangan calon secara lebih dekat; (5) Deklarasi damai. Deklarasi damai ini dilakukan sehari sebelum pelaksanaan pilkada dengan menghadirkan kedua belah pihak pasangan calon. KPU Yogyakarta juga menggunakan *event* sebagai sarana sosialisasi Pemilu termasuk untuk memperkenalkan institusi KPU di mata publik. *Event* tersebut adalah (1) dialog interaktif di televisi dan (2) dialog interaktif di radio.

Merujuk pada penjelasan di kedua KPUD ini, tampak ada perbedaan pilihan *events*. KPUD Bantul memilih debat antarpasangan calon di radio dan televisi, sedangkan KPUD Yogyakarta memilih dialog interaktif melalui radio dan televisi. Perbedaan cara sosialisasi dari masing-masing daerah tersebut memperlihatkan tujuan dari sosialisasi melalui *events* ini. KPUD Bantul ingin memperkenalkan lebih jauh mengenai setiap pasangan calon kepada masyarakat melalui debat interaktif. Berbeda dengan KPUD Yogyakarta yang

lebih memilih melakukan dialog dengan masyarakat mengenai proses pilkada dari persiapan hingga pelaksanaannya. Tujuannya adalah agar masyarakat mendapat informasi dan pendidikan yang lebih banyak tentang pilkada.

4. **Public affairs.** *Public Affairs* terbagi menjadi 2, yaitu *community relations* dan *government relations*. Komunitas di sini bisa diartikan sebagai seluruh masyarakat Bantul dan Yogyakarta yang menjadi sasaran sosialisasi. Seluruh masyarakat ini menjadi bagian dari komunitas karena selain tinggal di daerah organisasi (KPUD) berada, juga merupakan sasaran dari semua program yang dijalankan organisasi. Namun demikian, komunitas Bantul yang menjadi target publik berbeda dengan komunitas Kodya Yogyakarta. Komunitas Bantul adalah elemen masyarakat, unsur-unsur pemerintah (pamong, lurah, dll), kelompok ormas, organisasi profesi (guru, tani, dll), pemilih pemula, dan partai politik, sedangkan komunitas Kodya Yogyakarta adalah masyarakat umum, tokoh masyarakat, tokoh pemuda, perempuan, aparatur pemerintah, penyandang cacat/difabel, pemilih pemula/SLTA, penghuni lembaga pemasyarakatan, saksi pasangan calon, partai politik, pelaksana pemilihan (PPK, PPS, KPPS), lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi masyarakat. Jadi kegiatan *community relations* adalah seluruh usaha dalam rangka membangun relasi yang baik dengan kelompok-kelompok komunitas yang dimaksud di atas. Sedangkan *government relations* berfokus dalam hubungannya dengan aparat pemerintahan. Di Bantul, KPU melibatkan aparat Pemda Bantul, seperti yang dijelaskan Wiryawan berikut ini:

“Selama pemilu dan pilkada kita selalu melibatkan orang-orang ditingkat teknis di Pemda Bantul. Misalnya kita membuat teknis regulasi ini mengundang bagian hukum Pemda, ketika verifikasi kita undang orang yang dari Dinas P&K. jadi ketika kami bekerja, kami sudah mendapat rambu-rambu dari dinas yang terkait.” (Wawancara tanggal 11 Maret 2009)

Di KPUD Kodya Yogyakarta, pemerintah daerah juga dilibatkan dalam proses sosialisasi ini. Peran utama agen pemerintah ini adalah

pengadaan anggaran, seperti dijelaskan oleh Muhajir berikut:

“Pemerintah daerah berperan dalam pengadaan anggaran. Sumber anggaran itu berasal dari APBD. Jadi sumbernya dari daerah, tidak bersumber dari APBN seperti halnya pemilu. Jadi pemerintah daerah menyediakan anggaran dan fasilitas.” (Rahmat Muhajir, wawancara 20 Februari 2009)

Komunitas yang menjadi sasaran dari sosialisasi pilkada sebagian adalah sama, baik dari KPUD Bantul dan KPUD Kodya Yogyakarta. Perbedaan terletak pada hubungan KPUD Bantul dan KPUD Kodya Yogyakarta dengan pemerintah. Hal ini terlihat dari cara masing-masing daerah memandang hubungan tersebut. KPUD Bantul menekankan hubungan dengan pemerintah melalui peraturan-peraturan. Jadi setiap peraturan yang berlaku di KPUD Bantul berasal dari pemerintah atau melibatkan pemerintah daerah dalam pembuatan teknis regulasi. Sedangkan KPUD Kodya Yogyakarta lebih menekankan pada hubungan dengan pemerintah sebagai penyandang dana pilkada.

5. **Manajemen isu.** Ada dua esensi manajemen isu: (1) identifikasi dini atas isu yang berpotensi mempengaruhi organisasi, dan (2) respon strategis yang didesain untuk mengurangi atau memperbesar konsekuensi dari isu tersebut. Misalnya dalam konteks opini publik, manajemen isu dilakukan dalam upaya untuk menjelaskan trend dalam opini publik sehingga organisasi itu bisa merespon trend tersebut sebelum berkembang menjadi konflik serius. Di Bantul, KPUD Bantul mengadopsi esensi manajemen isu yang pertama karena saat pilkada itu belum sempat ada isu yang berkembang. Namun sebelum ada isu yang berkembang, KPUD Bantul berusaha untuk melakukan identifikasi dini terhadap isu yang berkembang melalui beberapa tahap, yakni: (1) menentukan masalah. Pada tahap ini ditemukan adanya provokasi agar *golput* atau munculnya *money politic*, (2) merencanakan dan penyusunan program. Tahap ini KPUD Bantul membuat perencanaan pendidikan kepada masyarakat untuk tidak mudah dibujuk dengan uang atau *money politics*. Selain itu, usaha mengedukasi tidak hanya dilakukan dengan

masyarakat tapi juga kepada partai politik; (3) melakukan tindakan dan berkomunikasi. Pada tahap ini, KPU melakukan upaya persuasi dalam rangka mengendalikan isu tentang *money politic*. Upaya ini dilakukan melalui sarana silaturahmi dengan tokoh-tokoh politik. Secara rinci Wiryawan menyebutkan demikian:

“Pengalaman pemilu legislative, kita menggunakan cara-cara persuasif. Kebetulan saya dan teman-teman di KPU kenal dengan tokoh-tokoh politik. Artinya kemudian kita mengadakan acara silaturahmi ke partai lalu memberikan pelayanan terbaik ke partai. Misalnya ada persoalan-persoalan kita bantu. Ternyata dengan adanya kearifan local seperti ini juga membantu proses berikutnya. Ketika kita sudah saling akrab dan percaya, itu tampaknya membantu dengan cara mengintensifkan komunikasi.” (Budi Wiryawan, wawancara 11 Maret 2009)

Tahap selanjutnya adalah melakukan evaluasi. Tahapan ini menghasilkan data yang menyebutkan bahwa hanya sedikit masyarakat Bantul yang *golput*. Ini terbukti dengan partisipasi masyarakat yang mencapai 85%.

Di sisi lain, KPUD Kodya Yogyakarta mengadopsi esensi manajemen isu yang kedua, yaitu respon strategis yang didesain untuk mengurangi dan memperbesar konsekuensi dari isu. Hal ini dilakukannya dengan proses berikut: (1) menentukan masalah. Dari proses ini ditemukan fakta di lapangan bahwa banyak pendapat dari masyarakat pilkada seharusnya dihentikan karena situasinya tidak kondusif. Ada juga yang mengatakan sebaiknya pilkada ditunda sampai 1 tahun, atau harus segera ada pemimpin yang nantinya akan *me-recovery* gempa. Sehingga di antara dua kutub pendapat yang beragam ini itu, KPUD harus menentukan sikap. Muhajir dalam wawancara menjelaskan bagaimana wacana yang muncul sebagai akibat dari gempa yang terjadi di DIY.

“Awalnya pemungutan suara itu akan diadakan 16 Juli, tapi karena ada gempa diundur menjadi 13 Agustus. Ketika kita tunda, itu tidak bisa terlaksana lagi karena hanya ada 1 calon yang mendaftarkan diri. Jadi penundaan itu terjadi 2 kali. Sebenarnya sebelum terjadi gempa, keadaan sudah sangat kondusif. Namun begitu ada gempa,

muncul berbagai kepentingan politik yang akhirnya mengacaukan proses pilkada.” (Rahmat Muhajir, wawancara 20 Februari 2009)

Tahap berikutnya adalah membuat perencanaan dan penyusunan program. Dalam tahap ini KPUD Kodya Yogyakarta memberikan rancangan alternatif kepada kedua belah pasangan calon mengenai pelaksanaan pilkada susulan. Selanjutnya dilakukan tindakan dan komunikasi tentang sikap KPUD Kodya Yogyakarta terhadap isu-isu yang berkembang tentang pelaksanaan Pilkada. Komunikasi dilakukan dengan mengadakan dialog dengan tokoh-tokoh partai dan para calon, untuk membuat keputusan bersama yang memiliki resiko politik yang paling kecil. Tahap terakhir adalah melakukan evaluasi. Hasil evaluasi menyebutkan bahwa komunikasi yang dijalankan berhasil, ditunjukkan dengan penentuan waktu Pilkada yang disepakati bersama dan tidak melampaui tahun 2006.

Merujuk pada penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen isu yang dilakukan oleh KPUD Bantul dan KPUD Kodya Yogyakarta saling bertolak belakang. Hal ini disebabkan karena perbedaan isu yang muncul di antara keduanya. Di KPU Bantul isu belum sempat berkembang, sehingga mereka memakai cara identifikasi dini atas isu yang berpotensi mempengaruhi organisasi. Berbeda dengan KPUD Kodya Yogyakarta di mana isu mengenai penundaan jadwal pilkada selama satu tahun, sempat berkembang di masyarakat. Oleh karena itu, KPUD Kodya Yogyakarta bukan lagi hanya melakukan identifikasi dini, melainkan sudah mendesain respon strategis untuk mengurangi konsekuensi dari isu tersebut.

6. **Hubungan investor.** Di sini komunitas keuangan dari KPUD Bantul dan Yogyakarta adalah pihak pemerintah yang menyediakan anggaran dari APBD. Hubungan KPUD dengan pemerintah mengenai masalah keuangan sebatas pemberian laporan terhadap keuangan yang digunakan untuk sosialisasi dan pelaksanaan pilkada. KPUD tidak berhubungan dengan pihak lain di luar pemerintah daerah karena KPUD hanya pelaksana dari pilkada.

Fungsi-fungsi PR di atas dijalankan oleh KPUD Bantul dan KPUD

Kodya Yogyakarta sebagai bentuk-bentuk sosialisasi Pemilihan Kepala Daerah. Namun ada satu fungsi yang tidak dijalankan, yaitu *lobbying*. *Lobbying* diartikan sebagai fungsi yang menjaga dan memelihara hubungan dengan pemerintah dengan tujuan mempengaruhi penyusunan undang-undang. Sedangkan pada prakteknya, undang-undang tersebut dibuat oleh pemerintah dan KPU yang merupakan organisasi otonomi pemerintah hanya bertugas melaksanakan undang-undang yang sudah berlaku. Semua hal yang dilakukan oleh KPU bertumpu pada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam sosialisasi pilkada, masing-masing KPUD menjalankan fungsi PR, walaupun tidak ada departemen PR atau Bagian Kehumasan pada struktur organisasinya. Hampir semua fungsi PR yang disebutkan oleh Cutlip dan Center, dijalankan oleh KPUD baik Bantul maupun Kodya Yogyakarta, kecuali aktivitas *lobbying*. *Lobbying* diartikan sebagai fungsi yang menjaga dan memelihara hubungan dengan pemerintah dengan tujuan mempengaruhi penyusunan undang-undang. Hal ini disebabkan pada kasus pemilihan kepala daerah ini undang-undang tersebut dibuat oleh pemerintah dan KPU yang merupakan organisasi otonomi pemerintah hanya bertugas melaksanakan undang-undang yang sudah berlaku.

Sekalipun fungsi-fungsi PR dalam sosialisasi pilkada yang dijalankan di KPUD Bantul dan KPUD Kodya Yogyakarta relatif tidak berbeda namun hal-hal yang melatarbelakangi pemfungsian tersebut ternyata berbeda. Sebagai contoh adalah manajemen isu, KPUD Kodya Yogyakarta menggunakan respon strategis karena isu sudah terlanjur berkembang, sedangkan KPUD Bantul lebih memilih menggunakan identifikasi dini karena belum ada isu yang berkembang dan mencegah supaya isu itu tidak berkembang. Pilihan penggunaan media sosialisasi juga berbeda. KPUD Bantul memilih mengoptimalkan penggunaan media radio dan surat kabar, sedangkan KPU Kodya lebih banyak menggunakan media televisi. Format *event* pun berbeda antara KPUD Bantul dengan KPUD Kodya Yogyakarta.

Bantul memilih debat antarkandidat yang cenderung bersifat linier yang menempatkan masyarakat sebagai penonton, sedangkan KPUD Kodya Yogyakarta memilih format dialog interaktif yang memberi peluang masyarakat untuk turut terlibat dalam menyampaikan opininya. Pilihan-pilihan yang berbeda ini dapat dikaitkan dengan karakteristik penduduk di kedua daerah tersebut yang relatif berbeda. Masyarakat Bantul memiliki karakter yang diasosiasikan sebagai karakter penduduk pedesaan (*rural*) sedangkan masyarakat Kodya Yogyakarta dihubungkan dengan karakter masyarakat kota (*urban*). Di pedesaan, masyarakat dihubungkan dengan hal-hal yang masih bersifat tradisional, konvensional dan sulit untuk mengakomodasi atau beradaptasi dengan perubahan teknologi, termasuk teknologi komunikasi. Sedangkan masyarakat perkotaan dihubungkan dengan karakter yang adaptif terhadap inovasi, dinamis dan terbuka. Karakter yang berbeda dari desa dan kota adalah budaya kolektif. Masyarakat pedesaan cenderung lebih suka menjadi bagian dari sekelompok besar masyarakat, sedangkan masyarakat perkotaan cenderung lebih individualis. Populasi yang besar dan padat pada masyarakat kota juga menjadi pembeda yang khas dibandingkan dengan populasi pedesaan. Berdasarkan perbedaan karakteristik ini, secara teoritik dapat diasumsikan akan berimplikasi pada pilihan-pilihan atas fungsi *Public Relations*.

Persamaan yang terdapat pada KPUD Bantul dan KPU Kodya Yogyakarta hanyalah pada peraturan dan cara sosialisasi karena pada dasarnya peraturan mengenai pilkada beserta sosialisasinya diatur oleh pemerintah dan KPU Pusat. Namun fungsi-fungsi PR dalam sosialisasi berbeda satu sama lain karena perbedaan karakteristik masing-masing daerah yang menyebabkan fungsi-fungsi PR harus dilaksanakan berdasarkan karakteristik masing-masing daerah. Misalnya ada persamaan fungsi-fungsi PR dalam sosialisasi pilkada di Bantul dan Yogyakarta, disebabkan karena mengadopsi dari KPU Pusat.

Merujuk pada penjelasan sebelumnya dapat diambil kesimpulan bahwa pilihan fungsi-fungsi *Public Relations* oleh KPUD Bantul dan KPUD Kodya Yogyakarta disesuaikan dengan karakteristik daerah dan masyarakatnya masing-masing. Perbedaan fungsi-fungsi PR dalam

sosialisasi dapat dikaitkan dengan perbedaan karakteristik target program sosialisasi.

Namun di sisi lain ditemukan fakta bahwa sekalipun pilihan fungsi-fungsi PR dalam sosialisasi tersebut telah disesuaikan karakter target program, efektivitas fungsi-fungsi PR itu ternyata berbeda. Partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan kepada daerah di Bantul ternyata jauh lebih tinggi dibanding Kodya Yogyakarta. Masyarakat Bantul yang berpartisipasi dalam Pilkada adalah sebanyak 85% dari total pemilih terdaftar, sedangkan di Kodya Yogyakarta hanya 52%. Padahal salah satu ukuran utama keberhasilan sosialisasi pilkada adalah besarnya partisipasi dari masyarakat.

Perbedaan tingkat partisipasi ini oleh karena itu tidak dapat dikaitkan secara langsung dengan pilihan-pilihan aktivitas *Public Relations* (PR) yang dilakukan KPUD Bantul dan KPUD Kodya Yogyakarta. Hal ini berarti PR bukan hal yang menentukan secara langsung pada peningkatan partisipasi politik. Faktor utama yang mendorong tingkat partisipasi politik adalah karakteristik penduduk atau pemilih itu sendiri. Perilaku pemilih di kota cenderung apatis pada pemilihan umum sebagai salah satu aktivitas politik. Apatisme ini muncul dikaitkan dengan rasionalitas masyarakat kota yang melihat pemilu sebagai sesuatu yang korup dan manipulatif. Sebaliknya, masyarakat desa yang diasumsikan partisipasinya lebih kecil karena kelas sosial yang rendah dan keadaan demografis yang tidak mendukung, ternyata justru memiliki derajat partisipasi yang tinggi. Motivasi pribadi dan kebersamaan ternyata lebih dapat mempengaruhi derajat berpartisipasi dalam aktivitas politik. Namun demikian, merujuk pada hasil penelitian ini tidak kemudian berarti bahwa sosialisasi politik dengan menjalankan beberapa fungsi *Public Relations* itu tidak penting atau tidak ada gunanya. Untuk masyarakat dengan apatisisme dan rasionalitas yang tinggi, fungsi PR seharusnya bukan ditujukan untuk meningkatkan partisipasi memilih atau memberikan suara dalam pemilihan umum, tetapi lebih tepat untuk meningkatkan pemahaman yang lebih baik tentang manfaat positif berpartisipasi dalam pemilu. Oleh karena itu, pilihan-pilihan fungsi PR dan strategi pesan serta pilihan media harus disesuaikan dengan tujuan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Cutlip, Center, Broom. 2005. *Effective Public Relations (8th edition)*. Jakarta: Indeks.
- _____, 2006. *Effective Public Relations (9th edition)*. Jakarta: Indeks.
- Hardiman, Ima. 2006. *400 Istilah Public Relations Media & Periklanan*. Jakarta: Gagas Ulung.
- Morissan. 2006. *Pengantar Public Relations (Strategi menjadi Humas Profesional)*. Jakarta: Ramdina Prakasa.
- Ruslan, Rosady. 1995. *Praktik dan Solusi Public Relations dalam Situasi Krisis dan Pemulihan Citra*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____, Rosady. 1998. *Manajemen Humas dan Manajemen Komunikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Subyantoro, Arief. 2006. *Metode dan Teknik Penelitian Sosial*. Yogyakarta: CV. Andi Offset.
- Sunarto, Kamanto. 2004. *Pengantar Sosiologi*. Jakarta: LPFE-UI.
- Surbakti, Ramlan. 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia.