

# BUKAN PEMOLES CITRA, HUMAS SEBAGAI GARDA PENCEGAHAN MALADMINISTRASI

Selasa, 15 September 2026 - Fuad Mushofa

Cobalah masuk ke satu kantor pelayanan publik mana pun, lalu berdiri sebentar di dekat pintu. Perhatikan papan informasinya. Di beberapa tempat yang saya temui, papan itu penuh tapi isinya foto seremoni, spanduk kunjungan pejabat, dan poster imbauan yang sudah pudar. Yang justru sulit ditemukan adalah hal paling dasar: berapa biayanya, apa saja syaratnya, berapa lama jadinya, dan kalau ada yang meleset harus mengadu ke siapa. Sementara itu, akun media sosial instansinya aktif setiap hari.

Saya melihat ada yang tidak nyambung di situ, menurut saya persoalannya bukan sekadar humas yang kurang kreatif, melainkan salah paham yang cukup mendasar tentang apa sebenarnya pekerjaan humas di sektor publik.

Rumusan klasik dari International Public Relations Association (IPRA) menyebut humas sebagai fungsi manajemen yang terencana dan berkelanjutan untuk memperoleh pengertian, simpati, dan dukungan dari publik yang berkepentingan. Kata yang sering terlewat di kalimat itu adalah "fungsi manajemen". Bukan fungsi dekorasi, bukan fungsi dokumentasi.

Ada satu prinsip lama di literatur kehumasan yang saya anggap paling penting sekaligus paling sering dilanggar: tujuan humas bukan mendapatkan citra yang bagus, bukan iklim opini yang menyenangkan, bukan pula liputan media yang manis. Tujuannya adalah pengertian. Citra dan dukungan itu efek samping, bukan target.

Kalau targetnya digeser jadi citra, semua alat ukurnya ikut bergeser. Yang dihitung jadi jumlah siaran pers, jumlah unggahan, dan jumlah interaksi. Padahal tak satu pun dari angka itu memberi tahu apakah warga benar-benar paham cara mengurus izinnya.

Sebagian besar teori kehumasan yang kita pakai lahir dan besar di dunia korporat. Riset IPRA tahun 1981, misalnya, memuat daftar panjang fungsi humas modern dan di dalamnya terselip satu poin yang menarik untuk diperdebatkan: mengusahakan perolehan laba yang maksimal.

Wajar untuk perusahaan. Tapi begitu dipindahkan ke instansi pemerintah, poin itu kehilangan pijakan. Penyelenggara pelayanan publik tidak mengejar laba. Yang dikejar, atau seharusnya dikejar, adalah kepercayaan.

Saya berpendapat, memindahkan kerangka humas korporat ke ruang birokrasi tanpa penyesuaian itu berisiko. Di perusahaan, komunikasi yang gagal berujung pada penjualan yang turun. Di instansi publik, komunikasi yang gagal berujung pada warga yang tidak tahu haknya, salah alamat waktu mengadu, bolak-balik tanpa kepastian, lalu menyerah. Itu sudah bukan urusan citra. Itu masuk wilayah hukum.

James Grunig dan Todd Hunt membagi praktik kehumasan ke dalam empat model. Press agentry, yang penting ramai dan dikenal. Public information, satu arah tapi setidaknya jujur. Two-way asymmetrical, mendengar publik tapi hanya supaya bujukan lebih mengena. Dan two-way symmetrical, mendengar publik lalu bersedia mengubah organisasinya sendiri. Model terakhir dianggap paling etis, sekaligus paling jarang dipraktikkan.

Saya melihat sebagian besar humas pemerintah masih berhenti di dua model pertama. Siaran pers terbit, foto kegiatan diunggah, jumlah publikasi dicatat sebagai capaian kinerja. Umpan balik masuk, tapi mentok di kolom komentar dan tak pernah naik jadi bahan rapat.

Cutlip, Center, dan Broom menegaskan hal yang sejalan. Humas bekerja dalam empat langkah: mendefinisikan masalah, menyusun rencana, berkomunikasi, lalu mengevaluasi. Perhatikan urutannya. Dimulai dari riset, bukan dari desain grafis. Dan dalam kerangka klasik itu, humas bahkan punya wewenang mengevaluasi program lembaga, termasuk menyarankan sebuah program ditunda atau dihentikan. Wewenang sebesar itu jelas mensyaratkan posisi yang dekat dengan pengambil keputusan.

Di titik inilah saya gelisah. Sebab di banyak instansi, humas justru duduk paling jauh dari ruang rapat pimpinan. Dipanggil belakangan, setelah keputusan jadi, cuma untuk merapikan kalimat.

Yang menarik, secara normatif Indonesia sudah lama memilih model dua arah itu.

Peraturan Menteri PANRB Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Tata Kelola Kehumasan di Lingkungan Instansi Pemerintah menyebut tujuannya secara terang: menciptakan sistem komunikasi terbuka, yaitu organisasi yang mampu menerima umpan balik dan masukan dari publiknya melalui komunikasi dua arah. Aturan itu ditetapkan 10 Mei 2011. Lima belas tahun lalu.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik meletakkan kewajiban badan publik menyediakan dan mengumumkan informasi, lengkap dengan perangkat PPID. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik melangkah lebih teknis. Pasal 21 mewajibkan penyusunan standar pelayanan. Pasal 22 mewajibkan maklumat pelayanan dan mengharuskannya dipublikasikan secara jelas dan luas. Pasal 23 ayat (4) mewajibkan penyelenggara mengelola sistem informasi yang sekurang-kurangnya memuat profil penyelenggara, profil pelaksana, standar pelayanan, maklumat pelayanan, pengelolaan pengaduan, dan penilaian kinerja, lalu ayat (5) menutupnya dengan kewajiban menyediakan semua itu kepada masyarakat secara terbuka dan mudah diakses.

Soal pengaduan diatur lebih rinci lagi. Penyelenggara wajib menyediakan sarana pengaduan, menugaskan pelaksana yang kompeten, menyusun mekanisme penyelesaian yang cepat dan tuntas, serta mengumumkan nama dan alamat penanggung jawab pengelola pengaduan. Rambu itu diperkuat Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Pengaduan Pelayanan Publik dan Peraturan Menteri PANRB Nomor 62 Tahun 2018 yang melahirkan SP4N-LAPOR!, kanal yang dikelola bersama Kementerian PANRB, Kantor Staf Presiden, dan Ombudsman RI. Tambahkan asas keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, dan gambarnya makin jelas.

Saya membaca deretan aturan itu sebagai satu pesan tunggal: keterbukaan bukan nilai tambah. Ia kewajiban.

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mendefinisikan maladministrasi sebagai perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau imateriil.

Perhatikan frasa "pengabaian kewajiban hukum". Kalau standar pelayanan tidak pernah dipajang, kalau biaya tidak diumumkan, kalau jangka waktu penyelesaian tidak pernah disebut, kalau kanal pengaduan ada tapi tidak jelas siapa penanggung jawabnya-menurut saya itu bukan kelalaian administratif yang remeh. Unsurnya sudah terpenuhi. Dan semua contoh tadi, tanpa kecuali, adalah pekerjaan yang lazim dibebankan kepada humas.

Maka kesimpulan saya cukup sederhana, meski mungkin tidak enak didengar. Humas yang buruk bukan cuma membuat instansi terlihat jelek. Humas yang buruk ikut memproduksi maladministrasi.

Ombudsman berfungsi mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana Pasal 6, dan bertugas melakukan pencegahan maladministrasi sebagaimana Pasal 7. Saya melihat fungsi kehumasan seharusnya berdiri di garis yang sama, hanya dari sisi dalam. Pengawas dari luar, penjernih dari dalam.

Hasil Penilaian Kepatuhan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Tahun 2024 menunjukkan 84,16 persen, atau 494 dari 587 entitas kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah, berada di Zona Hijau. Trennya naik. Itu kabar baik dan pantas diapresiasi.

Tapi saya menaruh catatan. Mulai 2025, penilaian itu bertransformasi menjadi Penilaian Maladministrasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik lewat Peraturan Ombudsman Nomor 61 Tahun 2025. Titik beratnya bergeser: kompetensi pelaksana, perencanaan yang transparan dan akuntabel, tata kelola pengaduan, persepsi masyarakat terhadap maladministrasi, sampai kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara layanan.

Dua hal terakhir itu-persepsi dan kepercayaan-adalah wilayah kerja humas. Saya membaca pergeseran ini sebagai peningkatan suatu hal yang serius. Humas tidak lagi bisa diperlakukan sebagai pelengkap. Ia ikut menentukan opini yang diterima instansinya.

Ada bahaya yang berjalan ke arah sebaliknya, dan saya rasa perlu disebut terang-terangan.

Edward L. Bernays, salah satu peletak dasar kehumasan modern, menempatkan persuasi sebagai fungsi utama. Dia pula yang mempopulerkan gagasan rekayasa persetujuan publik. Di ranah pelayanan publik, saya menganggap gagasan itu harus selalu dipakai dengan rem tangan tertarik. Kalau layanannya memang berantakan lalu humas sibuk memproduksi narasi bahwa semuanya baik-baik saja, yang terjadi bukan komunikasi. Itu manipulasi. Dan biasanya umurnya pendek, karena warga punya pengalaman langsung yang tidak bisa dibantah siaran pers.

W. Timothy Coombs, lewat Situational Crisis Communication Theory, mengingatkan bahwa strategi respons harus sepadan dengan tingkat tanggung jawab organisasi. Kalau instansi memang keliru, penyangkalan justru memperbesar kerusakan reputasi, bukan menahannya.

Literatur kehumasan biasanya menyebut empat sikap negatif yang harus diubah: ketidakpedulian, prasangka, sikap melawan, dan apatis. Saya setuju, dengan satu tambahan yang agak pahit. Kadang sikap negatif itu lahir bukan karena warga salah paham, tapi karena layanannya memang buruk. Yang begini tidak selesai dengan komunikasi. Selesaiinya dengan perbaikan.

Supaya tulisan ini tidak berhenti sebagai opini saja, ada beberapa hal konkret yang saya usulkan. Pertama, tarik humas ke ruang rapat pimpinan. Selama humas hanya menjadi operator media sosial, wewenang untuk mengevaluasi program yang disebut dalam teori tidak akan pernah menjadi kenyataan. Kedua, satukan hal-hal yang selama ini terpisah, yaitu humas/PPID dan pengelola pengaduan. Ketiganya berbicara kepada publik yang sama mengenai isu yang sama, tetapi sering kali tidak saling berkomunikasi.

Ketiga, perlakukan pengaduan sebagai bahan riset, bukan sekadar arsip. Data SP4N-LAPOR! dan pengaduan langsung

merupakan peta masalah yang sudah jadi, sehingga sangat disayangkan jika hanya dihitung sebagai jumlah tiket yang ditutup. Keempat, berani menyampaikan kabar buruk lebih dulu. Ketika sistem down, antrean menumpuk, atau layanan tertunda, umumkanlah sebelum ditanya. Kepercayaan lebih sering dibangun lewat kejujuran soal kegagalan ketimbang pengumuman prestasi. Terakhir, ganti alat ukurnya. Bukan lagi jumlah rilis atau angka interaksi, melainkan pertanyaan yang lebih menantang: berapa persen pengguna layanan yang sudah mengetahui syarat, biaya, dan durasi pengurusan sebelum mereka tiba di loket?

Saya kembali ke papan informasi di awal tulisan ini. Papan itu, buat saya, adalah alat ukur kehumasan yang paling jujur di sebuah instansi. Lebih jujur daripada laporan tahunan, lebih jujur daripada dasbor media sosial.

Tujuan humas adalah pengertian, bukan citra. Untuk instansi pemerintah, saya ingin menambahkan satu kata: pengertian yang jujur. Citra bisa dibeli dengan anggaran publikasi. Pengertian tidak bisa. Ia hanya tumbuh kalau yang dikatakan sama dengan yang dikerjakan dan warga, dari pengalaman mereka sendiri di loket, selalu akan tahu bedanya.