

## Contoh Latar Belakang Masalah

Oleh: **Rachmat "RK" Kriyantono, PhD**

Dosen Public Relations Jurusan Ilmu Komunikasi

Universitas Brawijaya

**(LBM ini diambil dari riset penulis Hibah BOPTN FISIP UB 2016)**

Korupsi merupakan masalah besar di banyak negara, terutama negara-negara sedang berkembang (Charoensukmongkol & Moqbel, 2009; Fursova & Simons, 2014; Ghebrekidan, 2003; Iheriohanma, 2011; Salifu, 2008), bukan hanya masalah ekonomi (Dridi, 2014), tetapi, menimpa semua aspek kehidupan sosial secara fisik dan psikologis (Fursova & Simons, 2014), seperti degradasi nilai-nilai, moral, spiritual, dan integritas; mendistorsi sistem peradilan; perdagangan atau praktik investasi yang tidak adil untuk memperoleh keuntungan; penyalahgunaan dengan memanfaatkan kekuasaan (Ghebrekidan, 2003).

Beberapa riset telah membuktikan dampak korupsi ini. Di Afrika, korupsi berdampak pada masalah kesengsaraan, kemiskinan, kebutuhurufan, dan pengangguran (Iheriohanma, 2011) serta belanja obat-obatan dan sosialisasi kesehatan, termasuk AIDS yang berkurang (Ghebrekidan, 2003). Di Rusia, korupsi meluas di lembaga pendidikan pemerintah dan swasta yang menurunkan kualitas human capital dan level pengetahuan (Fursova & Simons, 2014) dan sebagian besar guru, pelajar, alumni, dan orang tua di lembaga sekolah mengaku melakukan korupsi dengan modus perbaikan dan pembangunan sekolah dan universitas (Frolova, 2014). Korupsi juga menurunkan tingkat partisipasi masyarakat untuk bersekolah (Dridi, 2014).

Sifat *ubiquitous* terjadinya tindakan dan dampak korupsi di atas, membuat banyak variasi definisi tentang korupsi. Korupsi didefinisikan oleh World Bank sebagai “*the abuse of public power for private benefit.*” (Didi, 2014, h. 476; Salifu, 2008, h. 275). Treisman (2000, h. 399): “*the misuse of public office for private gain.*” Fursova & Simmons (2014, h. 26) memberikan beberapa definisi: “*Abuse of authority for material gain, a violation of legally established barriers that exist between public office and private interests, as an abuse of authority for private gain, and the exchange of wealth for power, where the power is rooted in the public position From this definition one can conclude that corruption does not exist within private sector activities.*” Di Indonesia, melalui UU no 31 tahun 1999 jo UU no 20 tahun 2001, korupsi didefinisikan sebagai “perbuatan memperkaya, menguntungkan diri sendiri atau orang

lain atau korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara”.

Terkait pemaknaan korupsi, pernyataan Fursova (2014) dan Salifu (2008) tentang masih adanya perbedaan batasan korupsi di kalangan akademisi dan masyarakat di luar negeri dimungkinkan juga terjadi pada masyarakat Indonesia, meskipun definisi korupsi sudah diatur dalam undang-undang. Hal ini juga diperkuat fakta yang disampaikan Fursova (2014) tentang adanya pemaknaan korupsi menjadi dua: korupsi yang tidak membahayakan negara sehingga masih dapat diatasi oleh proses politik dan korupsi yang berbahaya, yaitu yang terjadi secara sistemik pada sistem atau lembaga politik dan berdampak luas bagi masyarakat.

Dari deskripsi di atas, peneliti merumuskan **asumsi** atau **hipotesis 1**:

“Terdapat variasi pemaknaan di masyarakat tentang korupsi meskipun sudah diatur dalam undang-undang.”

Selain dampak negatif yang merusak di segala aspek sosial seperti disebut di alinea sebelumnya, korupsi saat ini telah meluas di banyak negara. Menurut International Transparency, lembaga pengawas korupsi, terdapat 70% dari 133 negara di dunia memiliki indeks persepsi korupsi (*corruption perception index/CPI*) di bawah rata-rata (Salifu, 2008). Karena itu diperlukan pencegahan yang sistematis, terutama oleh negara-negara berkembang –di Asia, Amerika Latin dan Afrika- karena tingkat korupsinya tinggi (Prasetyo, 2016; Schroth & Sharma, 2003). International Transparency juga menyebut 90% negara berkembang memiliki CPI sangat rendah (Salifu, 2008). Banyaknya korupsi di negara berkembang sudah terbukti dari penelitian bahwa terdapat relasi tingginya CPI dengan rendahnya investasi dan pertumbuhan ekonomi dan makin maju ekonomi makin sedikit korupsi (Treisman, 2000). Semakin tinggi CPI maka makin sedikit terjadi korupsi (Prasetyo, 2016).

Data dari Salifu (2008) dan Schroth & Sharma (2003) memiliki benang merah dengan temuan Transparency International tahun 2015 bahwa CPI Indonesia, salah satu negara berkembang di Asia, berada di urutan 88 dari 168 negara (Prasetyo, 2016). Meski tidak berada di level sangat rendah, Indonesia masih berada di bawah level median. Situasi ini makin perlu diperhatikan karena tren jumlah pelaku korupsi makin bertambah di era reformasi yang membuka pintu demokratisasi yang terjadi Indonesia sejak 1998 (Muhtadi, 2015). Ditambah dengan fakta bahwa pelaku korupsi terbanyak berasal dari lembaga pemerintah (Sulaeman, 2014).

Di sisi lain, Treisman (2000) dan Montinola & Jackman (2002) menemukan bahwa negara demokrasi lebih sedikit terjadi korupsi. Meski menyebut demokrasi membuat terjadinya korupsi menurun, Montinola dan Jackman (2002), memberi catatan bahwa pengaruh demokrasi

terhadap korupsi baru terasa besar pada demokrasi yang sudah terkonsolidasi (tersistem dan terlembaga) dengan baik. Negara demokrasi baru yang demokrasinya belum terkonsolidasi, semi-demokrasi (not fully democratized), berpotensi terjadi korupsi lebih besar daripada negara non-demokrasi (otoriter). Deskripsi ini terkait dengan penjelasan Muhtadi (2015) bahwa di negara semi-demokrasi, kebebasan tidak diimbangi penegakan hukum dan tata kelola pemerintahan yang baik sehingga membuka peluang korupsi sedangkan rezim otoriter mampu mengerem korupsi secara represif sehingga terbatas pada kelompok elit rezim.

Penulis secara umum menerima argumentasi bahwa demokrasi dapat menurunkan tingkat korupsi. Demokrasi menawarkan keterbukaan dan partisipasi public (Montinola & Jackman, 2002). Keterbukaan dan partisipasi ini, mengacu pada Charoensukmongkol & Moqbel (2014) dan Sirowy & Inkeles (1990), terkait dengan arus informasi yang meningkat antara pemerintah dan masyarakat. Pada akhirnya, demokrasi pun menstimuli aktivitas komunikasi dengan publik karena publik yang makin kritis (Kriyantono, 2014; Sriramesh & Vercic, 2009). “*When citizens have more access to information, they have higher chance to monitor the action of government more closely, making corruption become more risky to commit.*” (Charoensukmongkol & Moqbel (2014, h. 51). Aktivitas komunikasi ini sebenarnya merupakan implikasi dari sifat demokrasi, yang menurut Taylor (2000), demokrasi sebagai proses *nation-building* yang mensyaratkan jalinan relasi antara individu dan pemerintah, melalui kampanye komunikasi.

Karena itu berdasarkan pendekatan komunikasi, yakni ketika demokrasi dimaknai sebagai proses relasi komunikasi pemerintah dan publik dalam proses *nation-building* (Taylor, 2000) serta situasi makin terbukanya akses informasi (Sirowy & Inkeles, 1990; Charoensukmongkol & Moqbel, 2014), maka dapat dikatakan demokrasi Indonesia mulai menuju kualitas yang baik. Hal ini dikarenakan munculnya berbagai peraturan yang memungkinkan proses relasi dan akses informasi tersebut makin terbuka, seperti Undang-Undang no 40/1999 tentang kebebasan pers, Undang-Undang no 24/2008 tentang keterbukaan informasi publik, dan Undang-Undang no 25/2009 tentang pelayanan publik. UU no 40/1999 memberikan kebebasan bagi pers mendapatkan akses dan menyebarkan informasi; UU no 14/2008; mengamanatkan lembaga pelayanan publik agar dapat menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik serta alasan pengambilan suatu keputusan publik; UU no 25/2009 mengatur asas-asas pedoman pelayanan: profesionalitas penyelenggara, partisipatif, keterbukaan, dan akuntabilitas proses pelayanan, yang tampak perwujudannya sangat bergantung pada fungsi komunikasi dan informasi yang diterapkan.

Pada titik inilah, proses hubungan masyarakat (Humas) sebagai bagian fungsi manajemen untuk mengelola komunikasi (Grunig & Hunt, 1984; Kriyantono, 2014; Lattimore, dkk, 2010) berada pada posisi strategis. Kegiatan Humas yang jika dilakukan oleh lembaga pemerintah, menurut Lee, Neeley, & Stewart (2012), disebut Humas pemerintah (*government public relations*). Penyebutan ini juga sesuai dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara-Reformasi Birokrasi (Permenpan-RB) no 30 tahun 2011: “Lembaga Humas adalah unit organisasi dalam instansi pemerintah yang melakukan fungsi manajemen bidang informasi dan komunikasi kepada publiknya.” Karena itu, pertumbuhan praktik Humas di dunia semakin meningkat seiring berkembangnya demokratisasi dan teknologi (Kriyantono 2014; Sriramesh & Vercic, 2009; Waymer, 2013). “*Without healthy democracy the ability for public relations to be fully functioning is stifled. Therefore the success of public relations is dependent upon the quality of a democracy.*” Hal ini diperkuat Hopkins (2015, h. 3), mengutip Gelders & Ihlen (2010, h. 61): “*Government public relations can also be considered a part of the democratic process.*” Berdasarkan deskripsi beberapa alinea ini peneliti merumuskan **asumsi** atau **hipotesis 2**:

“Masih tingginya korupsi dan banyaknya pejabat pemerintah yang korupsi dikarenakan fungsi komunikasi Humas pemerintah belum optimal melaksanakan amanat regulasi yang terkait demokratisasi informasi dan komunikasi publik tentang korupsi”

Dapat disimpulkan dari deskripsi di alinea-alinea di atas, Indonesia sudah mulai memasuki era demokrasi yang lebih baik, tetapi, kualitas demokrasi masih dianggap belum terkonsolidasi: penegakan hukum, dan tata pemerintahan yang belum baik, CPI Indonesia masih di bawah level median dan pejabat pemerintah yang masih mendominasi pelaku korupsi. Sebagai wujud fungsi manajemen komunikasi dan bagian dari demokrasi maka Humas pemerintah mesti menaruh perhatian pada masalah yang terkait dengan demokratisasi dan korupsi di Indonesia. Humas pemerintah, karenanya, memiliki tugas menyosialisasikan program pemerintah mengatasi dan mencegah korupsi. Program pemerintah terkait pencegahan korupsi sudah dimuat di Instruksi Presiden no 7 tahun 2015 dan Peraturan Pemerintah no 55 tahun 2012, yang antara lain tentang revolusi mental, akuntabilitas dalam rekrutmen pegawai, meningkatkan kesejahteraan pegawai serta mewujudkan kualitas pelayanan publik yang akuntabel, transparan, partisipatif, dan professional penyelenggaraan.

Fungsi Humas, yakni menjaga menjaga moralitas dan perilaku lembaga (Cutlip, Center, & Broom, 2011) makin penting karena korupsi menyangkut moralitas (Schroth & Sharma, 2003). Perilaku positif dan negatif dari pimpinan maupun staf karyawan di lembaga

pemerintah, bukan hanya saling mempengaruhi individu-individu tersebut, tetapi, juga berdampak pada citra lembaga (Kriyantono, 2016).

Berdasarkan deskripsi ini, peneliti memunculkan **asumsi** atau **hipotesis 3**:

“Sebagai fungsi manajemen komunikasi di lembaga pemerintah, maka dimungkinkan Humas pemerintah sudah mempunyai program menyosialisasikan program antikorupsi sebagai bagian tugas pokok kehumasan.”

Ketiga hipotesis tersebut merupakan anggapan awal peneliti untuk mengeksplorasi lebih mendalam fenomena terkait peran Humas dalam sosialisasi program antikorupsi di Indonesia. Hipotesis tersebut menjadi jalan merumuskan masalah sekaligus melakukan identifikasi dan pemetaan, yang kemudian menjadi pijakan merumuskan suatu rancangan model sosialisasi program kehumasan untuk mendukung program antikorupsi. Karena itu, penelitian pun dilakukan secara konstruktivistik untuk menggali data kualitatif dengan melalui wawancara sehingga mendapatkan deskripsi yang detail dan holistik.

Selain itu, setelah paparan lengkap latar belakang masalah ini maka yang dimaksud dengan konsep “masyarakat” yang tersebut di hipotesis 1 adalah praktisi Humas pemerintah. Meski konstruktivis lebih bersifat kedalaman data (holistik), tetapi, penelitian ini tetap berupaya menggali data dari sebanyak mungkin informan/partisipan sehingga terjadi dialog data yang lengkap. Banyaknya informan sangat tergantung pada aksesibilitas tim peneliti terhadap para informan.

### **Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka perumusan masalah penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pemaknaan praktisi Humas pemerintah tentang korupsi?
2. Bagaimana peran praktisi Humas pemerintah dalam sosialisasi program antikorupsi pemerintah Indonesia?
3. Bagaimana identifikasi dan pemetaan program sosialisasi antikorupsi pada Humas pemerintah?