



## PROSIDING

# Konferensi Nasional Komunikasi

## Efektifitas Sosialisasi Pembatalan Undang-Undang Sumber Daya Air

**Nia Sarinastiti<sup>1\*</sup>, Dorien Kartikawangi<sup>2</sup>, Yohannes Temaluru<sup>3</sup>**

<sup>1,2,3</sup> Universitas Khatolik Atmajaya, Gedung C Lt. 1, Jl. Jend. Sudirman 51, Jakarta, Indonesia 12930

*nsarinastiti@gmail.com; dorien.kartika@atmajaya.ac.id; yohanes.temaluru@atmajaya.ac.id*

### Abstract

Since the cancellation of Water Resources Law no 7 at the beginning of 2015 - there is no substitute law or Government Regulation (PP) issued. Although Basuki Hadimuljono, Minister of Public Works and Public Housing (PU-Pera) stated that the government is ready to issue a PP to fill the void of UU-SDA, up to now - two years from the cancellation - there is only PP Water Utilities PP prioritized to provide certainty to the private sector which has investments in water management. Basuki said that the Government Regulation Draft (RPP) has been signed by President Joko Widodo, but is still in the DPR for approval. This study aims to determine the effectiveness of government socialization on the cancellation of UU-SDA no 7 and replacement policy, especially to the media, drinking water industry and society in Jakarta. The people of Jakarta are chosen as a sampling because of the heterogeneity of society that can represent the Indonesian people in general and more exposed to news about the management of natural resources. The concepts used in public communications, campaign and socialization, and public opinion (Dye, Edward III, Simons & Jones, Hennessy, Broom and Dance) are the basis of mix-methods research (quantitative descriptive through surveys, and qualitative through interviews and content news analysis). The results show that the public is not a priority of the government in the process of policy change; media and industry are not involved in the process, and information is only delivered to a specific audience. Thus, most respondents considered that the government was not serious in responding to a problem, and did not educate the public to understand the changes.

Keywords: Communication effectiveness, public policy, socialization, campaign

### Abstrak

Sejak pembatalan Undang-undang Sumber Daya Air (UU SDA) no 7 pada awal tahun 2015 – belum terdapat UU pengganti atau Peraturan Pemerintah (PP). Walau Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PU-Pera) Basuki Hadimuljono menyatakan bahwa pemerintah siap menerbitkan PP untuk mengisi kekosongan UU-SDA, hingga kini – dua tahun dari pembatalan – baru terdapat PP Pengusahaan Air saja PP tersebut diutamakan untuk memberi kepastian kepada sektor swasta yang memiliki investasi di bidang pengusahaan air. Basuki mengatakan bahwa Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sudah ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo, namun masih ada di DPR untuk persetujuan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas dari sosialisasi pemerintah terhadap pembatalan UU-SDA no 7 dan kebijakan pengganti, terutama kepada media, industri penyediaan air minum dan masyarakat di Jakarta. Masyarakat Jakarta dipilih sebagai sampling karena heterogenitas masyarakat yang dapat mewakili masyarakat Indonesia pada umumnya dan lebih terpapar berita tentang pengelolaan SDA. Konsep yang dipergunakan terkait komunikasi kebijakan publik, kampanye dan sosialisasi, serta opini publik (Dye, Edward III, Simons & Jones, Hennessy, Broom, dan

Dance) yang menjadi dasar dari penelitian mix-methods (kuantitatif deskriptif melalui survai, dan kualitatif melalui wawancara dan analisi isi berita). Hasil penelitian menunjukkan bahwa publik bukan menjadi prioritas dari pemerintah dalam proses perubahan kebijakan; media dan industri tidak dilibatkan dalam proses, dan hanya disampaikan kepada khalayak tertentu. Dengan demikian sebagian besar responden menganggap bahwa pemerintah tidak serius dalam menanggapi suatu persoalan, dan tidak mengedukasi publik agar memahami perubahan yang terjadi.

Kata kunci: Keefektifan komunikasi, kebijakan publik, sosialisasi, kampanye

*Copyright © 2017 Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia. All rights reserved*

## **Pendahuluan**

Masalah Sumber Daya Air (SDA) merupakan polemik yang selalui dikaitkan dengan prinsip yang terdapat dalam UUD 1945 dan hak pengusahaan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004. PP Muhammadiyah, Perkumpulan Vanaprastha dan beberapa pemohon perseorangan memperkarakan bahwa UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air tersebut bertentangan dengan UUD 1945.

Akhirnya, pada 18 Februari 2015, Ketua Majelis Hakim Konstitusi, Arief Hidayat menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan seluruh isi UU No. 7 Tahun 2004 dan mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya. Mahkamah menilai bahwa UU SDA tidak memenuhi enam prinsip dasar pembatasan pengelolaan sumber daya air sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Mahkamah berpendapat bahwa sumber daya air merupakan bagian dari hak asasi manusia yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia. Terkait dengan konstitusionalitas, UU SDA dalam pelaksanaannya harus menjamin terwujudnya amanat konstitusi tentang hak penguasaan negara atas air.

Terkait dengan proses pembatalan dan dampaknya terhadap industri berbasis SDA, beberapa media telah mengangkat isu ini ke ranah publik terutama sejak tanggal 18 Februari 2015 tersebut. Dari analisa pemberitaan selama 1 bulan semenjak UU SDA tersebut dibatalkan menunjukkan permasalahan pengelolaan sumber daya air dan UU SDA lebih merupakan kepentingan politik daripada kepentingan masyarakat. Siapa yang membuat UU SDA ketika itu, bisa dilihat kepentingannya. Selain itu fokus pemberitaan lebih kepada kurangnya peran pemerintah dalam memberikan solusi terhadap kebijakan yang dikeluarkan. Pemerintah kurang bisa mengelola SDA yang layak konsumsi bagi masyarakat. Bahkan PDAM pun lamban dalam

kinerja di daerah yang sulit air. Hingga saat ini, hanya perusahaan swasta yang bisa memberikan kelayakan air bagi masyarakat. Selain itu, Kompas juga mengulas tentang kekosongan hukum, ketika tidak diberlakukannya sebuah UU, maka perlu untuk mengkaji integrasi dengan UU lainnya.

Bahkan berdasarkan asesmen cepat yang pernah dilakukan peneliti di bulan Maret 2015, mengungkapkan bahwa sebagian besar anggota masyarakat mempertanyakan apakah pemerintah Indonesia siap dalam mengelola air untuk kepentingan masyarakat. Sedangkan secara spesifik terkait pembatalan UU SDA, tidak banyak yang menyadari bahwa terdapat UU SDA karena pada awalnya juga tidak mengetahui adanya UU tersebut. Pada prinsipnya yang penting bagi para stakeholder adalah kebutuhan air bersih terpenuhi. Bilamana pemerintah tidak sanggup, maka disarankan untuk bekerja sama dengan sektor swasta.

Akses terhadap air bersih merupakan isu utama atau agenda masyarakat. Walau memang terdapat perusahaan AMDK yang menambah pilihan untuk penggunaan air bersih, namun yang utama adalah bagaimana sumber daya air dapat dikelola dengan baik – harapannya oleh pemerintah.

Akan tetapi, masalah pengelolaan bukanlah hal yang mudah. Pada bulan September 2016 – 6 bulan setelah pembatalan UU SDA – belum terdapat UU pengganti atau Peraturan Pemerintah. Walau Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PU-Pera) Basuki Hadimuljono menyatakan bahwa pemerintah siap menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk mengisi kekosongan UU-SDA, hingga kini – lebih dari setahun pembatalan – belum terdapat PP.

Basuki mengatakan bahwa Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sudah ditandatangani oleh Presiden Joko Widodo (Jokowi) dan diserahkan kepada DPR untuk pembahasan. Namun hingga kini belum terlihat adanya peraturan

tersebut, atau apakah telah melakukan konsultasi publik dengan DPR.

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dilihat bahwa proses penyampaian informasi kepada kalangan industri, dan bahkan masyarakat tidak memberikan petunjuk yang jelas. Disamping itu, proses pembuatan undang-undang pengganti juga tersampaikan dalam kurun yang terlalu lama. Berkaitan dengan hal tersebut maka penelitian ini dilakukan untuk mencari jawaban atas masalah tentang: efektifitas sosialisasi pemerintah terhadap pembatalan Undang-Undang Sumber Daya Air no 7

### **Kerangka Pemikiran**

Usaha pemerintah untuk merespon kepentingan publik ini adalah yang disebut dengan kebijakan publik. R. Dye (1995) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *what government do, why they do it, and what different it makes*. Harold Laswell dan Abraham Kaplan (1970) mendefinisikan sebagai *'a project program of goals, values, and practices'*. David Easton (1965) mendefinisikan sebagai *'the impact of government activity'* (Nugroho: 2006, 23-24). Berdasarkan definisi dari para pakar tersebut dapat disimpulkan bahwa, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. "dikerjakan" atau "tidak dikerjakan" merupakan keputusan, karena dilakukan atau tidak dilakukan tetap akan memberikan dampak. Undang-Undang Sumber Daya Alam dengan demikian adalah kebijakan publik. Untuk dapat diimplementasikan, kebijakan publik harus disosialisasikan kepada stakeholder.

Dalam kajian implementasi kebijakan, Edwards dalam Winarno (2004:125-126) dimulai dengan mengajukan dua buah pertanyaan, yaitu: prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu implementasi kebijakan berhasil? Kedua, hambatan utama apa yang mengakibatkan suatu implementasi gagal? Menurut Edwards, terdapat empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Faktor variabel tersebut adalah komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan- kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi.

#### **1. Komunikasi**

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Sedangkan yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan

kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran (Subarsono, 2009).

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoaan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administrasi dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Sementara itu, ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan. Beberapa hal yang dimaksud menyangkut transmisi, konsistensi, dan kejelasan.

Faktor pertama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan. Adapun hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi yakni, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan; informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi sehingga mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan; faktor penghambat terakhir adalah prespektif selektif dan ketidakmauan para pelaksana kebijakan untuk mengetahui prasyarat-prasyarat suatu kebijakan.

Faktor kedua yang dikemukakan oleh Edwards III adalah kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi

yang tidak salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun demikian, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi. Pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Sesuatu yang sering dihambat oleh instruksi-instruksi yang sangat spesifik menyangkut implementasi kebijakan.

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Tindakan yang sangat longgar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan (Winarno, 2004:126-129).

## 2. Sumber-sumber

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber-sumber dapat merupakan factor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber-sumber yang penting meliputi i: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan publik.

## 3. Kecenderungan-kecenderungan

Kecenderungan dari para pelaksana kebijakan merupakan factor ketiga yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif, jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan akan semakin sulit.

## 4. Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka pemecahan masalah-masalah social dalam kehidupan modern.

Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu prosedur- prosedur kerja atau sering disebut standard operating procedures (SOP) dan fragmentasi. Pertama, berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari pada pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar. Kedua, berasal terutama dari tekanan-tekanan diluar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah. Di Indonesia sering terjadi inefektivitas implementasi kebijakan karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga negara dan/atau pemerintahan (Winarno, 2004:132-154).

## 5. Kampanye

Kampanye merupakan upaya untuk menyampaikan ide kepada khalayak tertentu sebagai upaya penerimaan. Di Indonesia, kampanye seringkali dianggap sebagai kegiatan politik. Maka di Indonesia, lebih banyak menggunakan istilah sosialisasi sebagai tutur yang lebih halus, dengan mengadopsi istilah para sosiolog dalam memperkenalkan budaya atau kebiasaan dalam masyarakat. Menurut Soerjono Soekarto (2012) sosialisasi adalah suatu proses yang menempatkan anggota masyarakat yang baru mempelajari norma-norma dan nilai-nilai masyarakat di tempat dia menjadi anggota. Dengan demikian konsep pengenalan pada sesuatu dalam kampanye secara umum kurang lebih sama dengan sosialisasi. Dengan konsep kampanye yang tidak terjadi begitu saja, namun melalui tahapan dan komponen (Simons & Jones, 2011) maka bisa dikatakan kurang lebih sama dengan sosialisasi.

Terkait penelitian ini, upaya untuk memperoleh opini publik adalah tahapan yang terkait dengan legitimasi dan promosi. Bukan berarti tahap perencanaan, mobilisasi, dan aktivasi tidak penting, namun sebagai pihak pemerintah sudah jelas bahwa ketiga hal tersebut sudah pasti

dilaksanakan. Namun kedalaman dalam menyampaikan legitimasi dan promosi memberi dampak pada hasil opini publik yang dituju. Legitimasi termasuk unsur: posisi/kedudukan pembawa pesan, dukungan (*endorsement*) pesan, maksud/ upaya dari penyampaian pesan, dan kekuatan pesan itu sendiri. Sedangkan promosi mencakup identitas, kredibilitas dan upaya dalam mengutamakan kasus.

Menurut Smith (2013), strategi komunikasi dalam kampanye biasanya mencakup aksi dan komunikasi. Aksi mencakup kegiatan-kegiatan untuk menunjukkan kemampuan organisasi dalam berinteraksi dengan sasaran khalayak yaitu: kinerja organisasi, engagement dengan khalayak, kegiatan khusus, aliansi dan koalisi, sponsorship, filantropi dan aktivisme. Sedangkan strategi komunikasi mencakup publisitas, informasi bernilai berita, dan transparansi. Untuk menentukan mana yang paling tepat dipergunakan adalah berdasarkan tujuan dan sasaran dan mempertimbangkan opsi-opsi yang ada. Walau terbaik adalah menentukan opsi berdasar pada uji-coba, wawancara, focus group discussion, studi kasus dan penelitian lain, namun pengalaman dari para praktisi dapat menjadi acuan mengingat pembelajaran dan pengetahuan yang telah mereka peroleh. Tentu tanpa ada salah satu diantara keduanya merupakan hal fatal karena akan pasti mengalami ketidakefektifan.

## 6. Opini Publik

Dalam organisasi, opini publik merupakan hal yang harus dikendalikan dengan baik agar tetap menjadi opini yang baik dan terkesan. Menurut Carlson & Gallup (dalam Lesley, 1990), opini publik adalah penilaian sosial mengenai suatu isu/masalah, produk atau organisasi yang penting dan berarti, berdasarkan proses pertukaran-pertukaran yang sadar dan rasional oleh khalayaknya. Hennesy (1990), dalam Simons & Jones (2011), mengemukakan lima faktor opini publik: 1) Adanya isu. Harus terdapat konsensus yang sesungguhnya, opini publik terkumpul di sekitar isu; 2) *Nature of public*. Harus ada kelompok yang dikenal dan berkepentingan dengan persoalan itu; 3) Pilihan yang sulit (*complex of preference*), mengacu pada totalitas opini para anggota masyarakat tentang suatu isu; 4) Suatu pernyataan atau opini (*expression of opinion*). Berbagai pernyataan bertumpuk pada isu; 5) Jumlah orang terlibat (*number of people involved*).

Opini publik adalah besarnya masyarakat yang menaruh perhatian pada isu.

Gambaran tentang sesuatu akan menimbulkan banyak sekali penafsiran bagi para peserta komunikasi. Karena adanya berbagai penafsiran, maka pergeseran citra akan sangat mungkin terjadi. Smith (2012) menjelaskan bahwa dalam fungsi *public relations* kemampuan mempengaruhi publiknya. Lanjutnya, ia mengatakan bahwa istilah opini publik sering digunakan untuk menunjuk ke pendapat-pendapat kolektif sejumlah besar orang. Arti publik sendiri bukan masyarakat secara umum, atau semua masyarakat. Publik berarti sejumlah orang yang mempunyai minat, kepentingan, atau kegemaran yang sama. Opini publik mempunyai kekuatan dalam masyarakat demokratis. Semua organisasi yang tersusun dengan baik dan berusaha maju dan berkembang, harus memperoleh dukungan opini publik atau minimal opini publik tidak menentangnya. Prinsip “pembeli adalah raja” harus dipegang oleh humantor, karena hal tersebut berkaitan erat dengan opini publik. Pentingnya opini publik bagi humas, dibuktikan dengan adanya aktivitas yang beragam seperti publisitas, pressagency, periklanan, informasi publik (pemasaran, penerangan, dan retorika), lobi, manajemen isu, dan public affairs. Hal tersebut dimaksudkan untuk membentuk citra dan opini publik yang positif terhadap organisasi.

Opini publik di negara demokrasi sangat penting dan sulit diciptakan dan dibina, karena opini publik memiliki sifat dinamis dan mudah berubah, terutama opini publik yang masih samar – samar dan abstrak. Opini publik juga tidak selalu logis, dan tidak berbentuk, ambivalen, kontradiktif, dan mudah berubah, sehingga seseorang atau organisasi yang berusaha mempengaruhi opini publik, hanya dapat berharap bangkitnya isu –isu yang masuk akal (Broom: 2010). Opini publik dapat bertahan dan terbentuk lama serta melembaga dan menjadi tradisi dalam masyarakat, sehingga dapat mempengaruhi individu dan masyarakat lainnya. Jika hal tersebut sudah melembaga dan menjadi tradisi yang kuat akan sulit diubah, seperti norma – norma hukum, adat istiadat, agama, dan kepercayaan.

Broom (2010) menyatakan bahwa pandangan Cutlip tentang opini publik pada dasarnya adalah pendapat rata – rata individu dalam masyarakat sebagai hasil diskusi tidak langsung yang dilakukan untuk memecahkan persoalan sosial, terutama yang dioperkan media. Opini publik

akan terbentuk jika hanya ada isu yang dikembangkan oleh media massa dan media sosial berdasarkan pertentangan yang ada di dalam masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut maka dapat disebutkan bahwa opini publik terdapat kurang lebih tiga unsur. Pertama, harus terdapat isu (peristiwa atau kata – kata) yang aktual, penting dan menyangkut kepentingan pribadi kebanyakan orang dalam masyarakat atau kepentingan umum, yang disiarkan melalui media massa. Kedua, harus terdapat sejumlah orang yang mendiskusikan isu tersebut, yang kemudian menghasilkan kata kata sepakat mengenai sikap, pendapat, dan pandangan mereka. Ketiga, pendapat mereka dinyatakan atau diekspresikan dalam bentuk tulisan, lisan, dan gerak – gerak (Smith, 2012).

*The cognitive function*, merupakan opini publik yang berfungsi memberikan pengertian, sehingga dengan adanya pengertian itu seseorang dapat obyektif menanggapi persoalan atau masalah yang merebak dalam masyarakat. Fungsi ini penting karena individu sebagai manusia seringkali diliput dan dikuasai oleh sifat curiga dan sifat langsung memberi vonis sebelum memahami betul tidaknya suatu masalah.

*The identification function*, yakni opini publik yang berfungsi memperkenalkan pendapat – pendapat yang merupakan kesepakatan kelompok atau organisasi kepada individu – individu anggotanya. Hal itu diperlukan karena individu juga cenderung untuk berbuat sama dengan yang dilakukan oleh organisasinya.

*The resolving of the internal function*, opini publik yang berfungsi memecahkan persoalan internal suatu organisasi. Fungsi ini diperlukan untuk membantu memecahkan ketegangan individu – individu yang tergabung dalam suatu organisasi, antara lain melakukan pembagian tugas antar sesama anggota organisasi.

Dalam studi komunikasi opini publik disebutkan bahwa opini publik berfungsi dapat memberikan pengertian kepada individu – individu sehingga dapat bersifat objektif dalam menanggapi suatu persoalan. Fungsi opini publik yang juga penting untuk dipahami karena dapat membantu dalam memecahkan masalah ketegangan atau kebingungan individu – individu yang tergabung dalam suatu kelompok. Harus disadari opini publik yang sehat hanya tumbuh di dalam masyarakat yang mempunyai kebebasan informasi yang mencakup kebebasan informasi yang mencakup kebebasan

berfikir dan kebebasan mengeluarkan pendapat serta kebebasan pers. Selain itu, opini publik juga dapat tumbuh dengan baik jika tersedia media massa (pers, radio, dan televisi) dan media sosial (internet) yang sehat dan objektif.

## 7. Psikologi Komunikasi

Psikologi komunikasi adalah ilmu yang berusaha menguraikan, meramalkan, dan mengendalikan peristiwa mental dan behavioral dalam komunikasi. Menurut Aubrey Fisher peristiwa mental adalah akibat dari berlangsungnya komunikasi, sedangkan peristiwa behavioral adalah apa yang nampak ketika orang berkomunikasi. Dan komunikasi adalah peristiwa yang terjadi ketika manusia berinteraksi dengan manusia yang lainnya.

Dance (1967) mengartikan komunikasi sebagai "usaha menimbulkan respons melalui lambang-lambang verbal" ketika lambang-lambang verbal tersebut bertindak sebagai stimulus jika dilihat dari psikologi behaviorisme.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa psikologi dan komunikasi berkaitan sangat erat. Jika dalam psikologi, komunikasi memiliki makna yang luas, meliputi segala penyampaian energi, gelombang suara, dan tanda di antara tempat dan sistem/organisme, maka komunikasi sendiri dipergunakan sebagai proses, pesan, pengaruh atau secara khusus sebagai pesan penyampaian energi dari alat-alat indra ke otak. Psikologi juga mencoba menganalisis seluruh komponen yang terlibat dalam proses komunikasi, serta faktor-faktor internal maupun eksternal yang mempengaruhi perilaku komunikasinya.

Berbeda dengan Sosiologi yang melihat komunikasi pada interaksi sosial, dan filsafat pada hubungan manusia dengan realitas lainnya, maka psikologi melihat pada perilaku individu komunikasi. Fisher menyebutkan tiga ciri pendekatan psikologi pada komunikasi: (1) penerimaan Stimulus secara indrawi (*Sensory Reception of Stimuli*), (2) prediksi Respons (*Prediction of Response*), dan (3) Peneguhan Respons (*Reinforcement of Responses*).

Psikologi melihat komunikasi dimulai dengan dikenalnya masukan pada organ-organ penginderaan kita yang berupa data. Stimulus berbentuk orang, pesan, suara, warna. Ucapan "hai, apa kabar?" merupakan satuan stimulus yang terdiri dari berbagai stimulus; pemandangan, suara, penciuman, dan sebagainya.

Psikologi komunikasi juga melihat bagaimana respons yang terjadi pada masa lalu dapat meramalkan respons yang akan datang. Dari sinilah timbul perhatian pada gudang memori (*memory storage*) dan set (penghubung masa lalu dan masa sekarang). Salah satu unsur sejarah respons ialah peneguhan. Peneguhan adalah respons lingkungan (atau orang lain pada respons organisme yang asli). Berger dan Lambert menyebutnya *feedback* (umpan balik). Fisher tetap menyebut peneguhan saja (Fisher, 1978: 138-142).

Dalam psikologi komunikasi, sudut pandang psikologi meliputi komunikasi interpersonal dan komunikasi massa. Secara teoritis, aspek-aspek psikologi sangat terkait ketika sebuah peristiwa komunikasi terjadi, baik dalam setting interpersonal, kelompok, organisasi, maupun massa.

Dalam psikologi komunikasi, komunikator bukan saja dilihat dan dinilai dari apa yang dibicarakan saja, akan tetapi siapa yang berbicara. Kadang-kadang “siapa” lebih penting dari “apa”. Misalnya, fatwa keagamaan dari seorang kiai, petunjuk kesehatan dari seorang dokter atau uraian teknik belajar dari seorang psikolog akan lebih didengarkan daripada jika hal tersebut dikemukakan oleh orang lain. Sebaliknya, sulit untuk mempercayai petunjuk bertani dari seorang diplomat atau cara-cara berumah-tangga dari seorang bujangan.

Dimensi-dimensi dalam psikologi komunikator (disebut *ethos*) meliputi kredibilitas, atraksi dan kekuasaan. Sedangkan dalam psikologi pesan lebih menekankan pada aspek linguistik, karena baik komunikasi secara lisan maupun tulis, bahasa menjadi acuannya. Yang menjadi pokok psikologi pesan adalah yang pertama pesan nonverbal yaitu faktor-faktor nonverbal sangat menentukan makna dalam komunikasi interpersonal, perasaan dan emosi lebih cermat disampaikan lewat pesan nonverbal ketimbang pesan verbal. Pesan nonverbal menyampaikan makna dan maksud yang relatif bebas dari penipuan, distorsi, dan kerancuan. Pesan nonverbal mempunyai fungsi metakomunikatif yang sangat diperlukan untuk mencapai komunikasi yang berkualitas tinggi. Pesan nonverbal merupakan cara berkomunikasi yang lebih efisien dibanding dengan pesan verbal, dan pesan nonverbal merupakan sarana sugesti yang paling tepat. Pesan nonverbal meliputi pesan kinestik, pesan proksemik, pesan arti faktual, pesan paralinguistik dan pesan sentuhan dan bau-bauan.

Pokok dari psikologi pesan kedua adalah organisasi, struktur dan imbauan pesan. Organisasi pesan adalah rangkaian penyusunan pesan agar memudahkan pengertian, pengingatan dan tindakan. Struktur pesan adalah bagaimana menentukan argumentasi yang harus didahulukan atau yang kurang penting. Imbauan pesan adalah mengimbau khayalak untuk menerima dan melaksanakan gagasan yang disampaikan komunikator.

Dengan demikian efektivitas sebuah pesan dapat dimaknai secara psikologis sesuai dengan masing-masing dimensi tersebut di atas. Sejauh sebuah pesan atau informasi tersampaikan dari pemberi pesan kepada penerima pesan, maka bisa dipahami mengapa bisa terjadi sebuah pesan gagal tersampaikan dengan baik.

### Metode Penelitian

Objek kajian dalam penelitian ini adalah efektivitas sosialisasi pembatalan UU No. 7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Sedangkan subyek penelitian adalah masyarakat pengguna air di Jakarta; yang dilengkapi dengan pendapat pemerintah selaku pembuat kebijakan, dan perusahaan berbasis sumber daya air yang berdomisili di Jakarta.

Terkait survai, populasi adalah penduduk Jakarta. Sampel ditentukan minimal 30 responden dengan teknik *accidental sampling*, yaitu penduduk Jakarta yang menerima kuesioner melalui survey monkey dan mengisinya. Sedangkan untuk wawancara ditujukan ke Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (PERPAMSI) yang berbasis di Jakarta, dan untuk pemerintah adalah pihak penyusun Undang-Undang dari Direktorat Sumber Daya Air, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Stack (2010) menyarankan bahwa pengumpulan data untuk kegiatan *public relations* sebaiknya seobyektif mungkin dan selengkapnya. Maka dalam penelitian ini data primer dilakukan dengan teknik triangulasi data, yaitu data kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif diperoleh dengan menyebarkan kuesioner pada sampel yang menjadi responden penelitian. Data kualitatif merupakan wawancara kepada Pemerintah dan Perusahaan pengguna sumber daya air; dan ketiga adalah data sekunder dari hasil persepsi masyarakat dari *quick assement* yang dilakukan pada beberapa nara sumber sebelumnya dan analisa isi pada pemahaman media tentang UU-SDA yang telah dilakukan pada tahun 2015.

Untuk validitas dan realibilitas data kuantitatif berdasar pada operasionalisasi penelitian yang menjadi pertanyaan kuesioner. Sedangkan validitas data kualitatif mengacu pada source validity, yaitu mengacu pada jabatan terkait di setiap instansi dan diversitas nara sumber pengguna air. Mengacu pada Byrman (2012), data kuantitatif diolah melalui statistik deskriptif dan selanjutnya dianalisis berdasarkan teori yang telah ditetapkan sebagai landasan. Data kualitatif diolah dan dianalisis berdasarkan kontinum interpretasi

## Hasil dan Diskusi

### 1. Paparan Survei

Analisis ini berpatokan pada data kuantitatif yang diperoleh melalui kuesioner yang disebarkan kepada sejumlah responden penelitian. Responden penelitian yang dibagikan kuesioner ini berjumlah 56 orang. Pengolahan data menggunakan program SPSS versi 22 IBM.

Terhadap pertanyaan, “Apakah anda memiliki kepedulian tentang penggunaan sumber daya air?” repons responden penelitian semuanya mengatakan peduli, sangat peduli dan sangat amat peduli. Jawaban ini menunjukkan bahwa penggunaan sumber daya air dalam masyarakat itu penting, meskipun tidak secara langsung berpengaruh terhadap kesiapan mereka dalam mengikuti perkembangan informasi tentang penggunaan air.

Pertanyaan tentang “Apakah masalah penggunaan sumber daya air oleh industri air kemasan merupakan hal penting?”, dijawab oleh responden dengan mayoritas mengatakan penting, sangat penting dan sangat amat penting. Jawaban ini menunjukkan bahwa penggunaan SDA oleh industri air menjadi hal yang amat penting. Walau terdapat beberapa yang menyatakan sedikit penting dan tidak penting, namun nilai kumulasi hanya 7% dari jumlah responden, sehingga tidak signifikan.

Atas pertanyaan “Sebagai konsumen, apakah anda mengetahui bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) membatalkan seluruh isi UU No. 7 Tahun 2004 tentang pemanfaatan Sumber Daya Air?”, responden menjawab bahwa 66% tidak tahu sama sekali tentang MK yang membatalkan seluruh isi UU No. 7 tahun 2004 tersebut. Sebesar 12,5% mengetahui dari media berita, dan hanya 3,6% mengatakan sangat mengetahui dan mengikuti perkembangan. Hal ini menunjukkan bahwa sebagian responden tidak tahu sama sekali tentang pembatalan UU No. 7 tahun 2004, dan ini berarti

mereka tidak mengetahui dengan perubahan yang terjadi pada UU tersebut.

Terhadap pertanyaan “Apakah menurut anda Pemerintah perlu untuk menyampaikan kepada publik tentang perubahan-perubahan yang menyangkut penggunaan sumber daya air?”, ternyata semua responden menjawab perlu, sangat perlu, dan terbanyak adalah sangat amat perlu bahwa Pemerintah perlu menyampaikan kepada publik tentang perubahan-perubahan yang menyangkut penggunaan sumber daya air. Ini berarti, semua perubahan tentang penggunaan SDA harus disampaikan Pemerintah kepada publik agar publik tahu tentang hal tersebut.

Terhadap pertanyaan “Apakah anda mengetahui adanya peraturan pemerintah tentang Sumber Daya Air?”, ternyata 48,2% mengatakan mengetahui, sedangkan 26,8% mengatakan ragu-ragu, dan 25,0% mengatakan tidak mengetahui. Respons ini menunjukkan bahwa meskipun sebagian besar responden mengatakan “mengetahui”, namun masih cukup besar responden lainnya yang tidak mengetahui atau ragu-ragu.

Terhadap pertanyaan tentang “Menurut anda, unsur informasi apa yang utama bila Pemerintah menyampaikan kebijakan mengenai Sumber Daya Air?”, mayoritas responden sepakat bahwa unsur “dampak bagi masyarakat/konsumen” harusnya menjadi alasan utama Pemerintah untuk menyampaikan kebijakan mengenai SDA kepada publik. Hal ini menunjukkan pula bahwa tingkat kepedulian responden terkait kepentingan konsumen penting.

Terhadap pertanyaan “Menurut anda seberapa lama Undang-Undang pengganti seharusnya dibuat dan disosialisasikan?”, sebaran jawaban responden menunjukkan bahwa mayoritas responden menjawab antara 9 – 12 bulan sebesar 30,36%, antara 3-6 bulan sebesar 17,86%, dan lebih 12 bulan oleh 10,7% responden. Waktu ini menunjukkan bahwa UU pengganti sebaiknya segera dibuat ketika ada perubahan terjadi. Dengan demikian, masyarakat bisa mengikuti perubahan yang terjadi secara cepat.

Terhadap pertanyaan “Menurut anda, bilamana sebuah Undang-Undang dibatalkan, berapa lama Peraturan Pemerintah sebagai pengisi kekosongan perlu dikeluarkan?”, responden mengatakan segera dikeluarkan sebesar hampir 47%, antara 1-3 bulan sebesar 23%, dan 3-6 bulan sebesar 16%. Ini menunjukkan bahwa terlepas dari apakah mereka peduli atau tidak terhadap sebuah

peraturan, publik menginginkan PP sebagai pengganti sebuah UU perlu segera dikeluarkan jika terjadi pembatalan sebuah UU.

Terhadap pertanyaan “Menurut anda, bagaimana sebaiknya pemerintah menyampaikan perubahan kebijakan dalam pengelolaan Sumber Daya Air?”, mayoritas responden memilih menggunakan media konvensional (termasuk press conference, wawancara, liputan, dsb) sebesar 82%. Sedangkan sebagian besar juga memilih media sosial sebagai pelengkap (70%), media organisasi (59%) dan iklan (68%). Hal ini menunjukkan bahwa semua media diharapkan digunakan oleh pemerintah agar penyebaran informasi tentang perubahan kebijakan Pemerintah lebih mudah diterima oleh publik. Masukan lain yang mencakup 25% sebagian besar adalah komunikasi publik, antara lain memanfaatkan kegiatan-kegiatan seminar/loka karya pemerintah, pertemuan pemerintah lokal (desa, RT, RW, Kelurahan dan Kecamatan) dan wakil rakyat.

Terhadap pertanyaan “Dalam pandangan anda, terkait sosialisasi perubahan Undang-Undang Sumber Daya Air upaya pemerintah adalah untuk (bisa memilih lebih dari satu)”, mayoritas responden menjawab “memberi pemahaman persoalan” sebesar 89% dan menyampaikan tindakan (60%) sisanya hanya “sekedar menyampaikan informasi”. Hal ini menunjukkan bahwa publik menilai pemerintah wajib menyampaikan sosialisasi perubahan terhadap UU Sumber daya Air kepada masyarakat, terlepas dari apakah publik memperhatikan UU tersebut atau tidak

## 2. Paparan Wawancara

Wawancara kepada perwakilan Kementerian PU-PR menunjukkan bahwa memang tidak ada tujuan untuk melakukasn sosialisasi terkecuali diminta untuk memberikan informasi yang juga ditentukan pesannya. Ketentuan bilamana ada pertanyaan dari pihak usaha maupun media adalah untuk menggunakan statement “sedang dalam pembahasan.”

Wawancara terhadap anggota asosiasi Persatuan Perusahaan Air Minum Seluruh Indonesia (PERPAMSI) menunjukkan bahwa mereka dapat beroperasi dengan *canvassing* yang diijinkan sesuai kebutuhan masing-masing. Secara ideal memang bukan sesuai keinginan dari proses pemanfaatan sumber daya air.

## Kesimpulan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa publik bukan menjadi prioritas dari pemerintah dalam proses perubahan kebijakan; media dan industri tidak dilibatkan dalam proses, dan hanya disampaikan kepada khalayak tertentu. Dengan demikian sebagian besar responden menganggap bahwa pemerintah tidak serius dalam menanggapi suatu persoalan, dan tidak mengedukasi publik agar memahami perubahan yang terjadi.

## Referensi

- Broom, G. 2010. *Cutlip and Center's Effective Public Relations*. 10th Edition. Pearson Publication.
- Bryman, A. 2012. *Social Research Methods*. 4th edition. Oxford University Press.
- Dye, Thomas R. 2005. *Understanding Public Policy*, Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Lesley, P. 1998. *Handbook of Public Relations and Communications*. 5th edition. Contemporary Books.
- Nugroho, R. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang (Model-model Perumusan Implementasi dan Evaluasi)*. PT.Elex Media Komputindo: Jakarta
- Simons, H & Jones, J.G. 2013. *Persuasion in Society*. 2nd edition. Routledge.
- Smith, R. 2013. *Strategic Planning for Public Relations*. 4th edition. Routledge.
- Soekanto, S. 2012. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Rajawali Press
- Stack, D. 2010. *Primer of Public Relations Research* 2nd edition. The Guilford Press.
- Subarsono 2005. *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Winarno, B. 2002. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo
- <http://perpamsi.or.id/> diakses 1 Juli 2016
- <http://www.alamatkantorperusahaan.com/10/06/na-ma-dan-alamat-kantor-perusahaan-air-minum-mineral-water-di-indonesia-bag-3-dari-8/>
- <http://www.alamatkantorperusahaan.com/10/06/na-ma-dan-alamat-kantor-perusahaan-air-minum-mineral-water-di-indonesia-bag-4-dari-8/> diakses 1 Juli 2016
- <http://www.tirtamandiri.com/pabrik-air-minum-dalam-kemasan-amdk/> diakses 4 Juli 2016