BAB II

TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Komunikasi

Komunikasi adalah keterampilan yang sangat penting dalam kehidupan manusia, dimana dapat kita lihat komunikasi dapat terjadi pada setiap gerak langkah manusia. Manusia adalah makhluk sosial yang tergantung satu sama lain dan mandiri serta saling terkait dengan orang lain di lingkungannya. Satu-satunya alat untuk dapat berhubungan dengan orang lain dilingkungannya adalah komunikasi baik secara verbal maupun non verbal (bahasa tubuh dan isyarat yang banyak dimengerti oleh suku bangsa).

Onong Uchjana Effendy dalam bukunya yang berjudul *Ilmu, Teori dan Filsafat Komunikasi* mengemukakan pendapatnya mengenai komunikasi sebagai berikut : "Hakikat komunikasi adalah proses pernyataan antar manusia. Pengertian pernyataan diatas adalah pikiran atau perasaan seseorang kepada orang lain dengan menggunakan bahasa sebagai alat penyalurnya" (Effendy, 2003:28). Pengertian komunikasi yang dikemukakan di tadi, dapat dikatakan bahwa komunikasi adalah suatau pernyataan yang disampaikan antara dua orang atau lebih yang berbentuk atau berwujud suatu pikiran atau perasaan dengan menggunakan media bahasa sebagai alat penyalurnya. Oleh karena itu

komunikasii tidak dapat berdiri sendiri tetapi dipengaruhi oleh orang lain sebagai penerima pesan atau pemberitahuan.

Definisi komunikasi yang dikemukakan oleh Kincaid (1977:7) sebagai berikut : "Komunikasi adalah proses saling berbagi atau menggunakan informasi secara bersamaan dan pertalian antara peserta dalam proses informasi" (Dalam Erliana, 2005:17). Komunikasi merupakan suatu proses saling berbagi atau menggunakan informasi secara bersamaan hal ini dilakukan untuk memudahkan pengguna atau masnyarakat yang membutuhkan pelayanan.

Siporin (1975:165) mendefinisikan komunikasi dengan lebih jelas dan terperinci lagi.

> "Komunikasi adalah proses pertukaran informasi antara dua orang atau lebih, dan dalam proses itu terjadi kegiatan-kegiatan memberi atau mengirim, menerima, dan menanggapi pesan-pesan diantara orang-orang yang berinteraksi." (dalam Erliana, 2005:18).

Proses pertukaran informasi antara dua orang atau lebih, dalam kegiatan tersebut terjadi pertukaran informasi hal tersebut dapat dikatakan sebagai kegiatan komunikasi untuk meningkatkan pelayanan dalam pembuatan kartu identitas yang sesuai.Komunikasi sangat berpengaruh dalam menciptakan pelayanan yang efektif dan efisien dalam meningkatkan kualitas pelayanan.

Komponen-komponen dalam komunikasi adalah komunikator (orang yang menyampaikan pesan), pesan (pernyataan yang didukung oleh lambang), komunikan (orang yang menerima pesan), media (sarana atau saluran yang mendukung pesan bila komunikan jauh tempatnya atau banyak jumlahnya). (Effendy,1993:6)

Laswell memberikan definisi bahwa Komunikasi pada dasarnya merupakan suatu proses yang menjelaskan siapa?, mengatakan apa?, kepada siapa?, dan dengan

akibat atau hasil apa atau *who, say what, in which channel, to whom, and with what effect*. (Laswell dalam Sendjaja, 2004:11)

Carl I. Hovland memberikan definisi bahwa Komunikasi adalah upaya yang sistematis untuk merumuskan secara tegar asas-asas penyampaian informasi serta pembentukan pendapat dan sikap . (Hovland dalam Sendjaja, 2004: 11)

Dalam proses komunikasi yang ditinjau dari jumlah komunikan, apakah satu orang, sekelompok orang atau sejumlah orang yang bertempat tinggal secara tersebar, maka berdasarkan situasi komunikan tersebut.

2.1.2 Pengertian Pemerintah

Ahli Ilmu Pemerintahan mendefinisikan pemerintah sangat variatif, tergantung sudut pandang, keahlian, referensi, serta konsentrasi yang mendefinisikan. Berdasarkan pendapat Ndraha (2008:12) menyatakan bahwa "Pemerintah adalah segenap alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga kenegaraan yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai tujuan negara". Maka pemerintah sangat berperan aktif dalam menjalankan tujuan negara agar terciptanya kesejahteraan pada masyarakat. Sedangkan berkaitan dengan tujuan utama dibentuk pemerintah menurut Rasyid (2009:11) adalah "Demi untuk menjaga suatu sistem ketertiban guna dalam kehidupan masyarakat dapat berlangsung secara aman dan tertib serta wajar". Dari pendapat diatas maka pemerintah harus menjalankan fungsinya dengan baik dan bekerja sama dengan masyarakat guna menciptakan keamanan dan ketertiban secara wajar agar terciptanya kehidupan yang lebih baik pada masyarakat. Lebih lanjut, Rasyid (2009: 21) menjelaskan secara rinci sebagai berikut:

1. Menjamin keadaan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah.
2. Memelihara ketertiban dan mencegah gontok-gontokan diantara warga masyarakat.
3. Menjamin ditetapkannya perlakuan yang adil pada setiap warga Negara tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pekerjaan ilmu pengetahuan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk memulihkan sumber daya alam dan lingkungan hidup.
   (Rasyid, 2009: 21)

Dasar teoritis di atas menegaskan bahwa tugas pemerintah adalah melaksanakan berbagai tugas negara dengan sasaran akhir (*goal*) yaitu kesejahteraan masyarakat yang hidup dalam negara tersebut. Hal ini ditegaskan lebih spesifik oleh Nigro (2009:129) sebagai berikut:

1. Suatu kerjasama kelompok dan lingkungan pemerintah.
2. Meliputi cabang pemerintah eksekutif, legislative, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
3. Mempunyai peranan penting dan perumusan kebijakan umum/Negara dan oleh karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. Dalam beberapa hal berbeda dengan administrasi "*private*"
5. Sangat erat kaitannya dengan berbagai kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
   (Nigro, 2009:129)

Tugas pemerintahan akan dilakukan secara internal dan eksternal yang tercermin dalam struktur serta proses pelaksanaan kerja secara operasional yang didasari sistem kerja, prosedur kerja dan tata kerja. Penekanan aktivitas kerja tersebut adalah pada kegiatan organsiasi yaitu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dan dikerjakan sejumlah unit

kerja serta sumber daya manusia dengan pembagian tugas-tugas tertentu. Pencapaian tujuan organisasi tersebut akan selalu membutuhkan kemampuan dalam mengorganisasikan pekerjaan secara tertib dan teratur. Pembagian pekerjaan harus sesuai dengan bidang keahlian dan spesifikasi pekerjaan dalam bentuk birokrasi.

Tugas dan fungsi pemerintahan pada dasarnya lebih diarahkan kepada upaya untuk memberikan layanan kepada warga masyarakatnya. Tugas dan fungsi birokrasi yang lebih menekankan pada aspek layanan dan harus diberikan pemerintah kepada masyarakatnya sebagaimana (Lepawsky Soedarsono, 2009:303) yang mengatakan bahwa fungsi dan peranan birokrasi dalam penyelenggaraan negara sebagai berikut:

1. Pelayanan diselenggarakan untuk hal-hal yang urgen;
2. Pelayanan pada umumnya bersifat monopoli atau semi monopoli;
3. Kegiatan-kegiatan instansi negara terkait oleh ketentuan hukum;
4. Pelayanan oleh negara tidak terikat pada harga pasar;
5. Perbuatan—perbuatan negara dilakukan di bawah pengaruh masyarakat;
6. Harus melayani.
   (Soedarsono, 2009:303)

Hakekat dari tugas pemerintah di setiap negara yaitu memberikan layanan kepada masyarakat (*pubic service*) dengan tujuan utama mensejahterakan masyarakatnya, sehingga tingkat keberhasilan pemerintah di suatu negara dalam melaksanakan tugasnya dapat dilihat dari segi kesejahteraan masyarakatnya. Berbagai program pemerintah akan selalu diarahkan kepada usaha untuk mencapai kesejahteraan masyakarat. Semakin sejahtera masyarakat dari suatu negara, maka merupakan suatu indikasi bahwa pemerintah telah berhasilan dalam melaksanakan tugas

pokok dan fungsinya secara operasional. Pelayanan yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, merupakan salah satu aspek yang dapat menjembatani kearah usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah dalam penyelenggaraan tugasnya yang meliputi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, maka telah memiliki fungsi sebagai penjabaran dari tugas tersebut. Pelaksanaan fungsi pemerintah secara operasional merupakan kewajiban yang harus dilakukan setiap unit organisasi atau unit kerja yang bertanggung jawab bagi tugas pokok dan fungsi organisasi. ”Penentuan fungsi sangat ditentukan oleh arah tugas pokok, karena fungsi merupakan penjabaran dari tugas pokok”. Handayaningrat (1999:103). Dari pendapat ahli di atas penentuan fungsi dalam sebuah organisasi pemerintah maupun swasta merupakan hal yang sangat penting dalam pencapaian tujuan suatu organisasi karena penentuan fungsi merupakan tugas pokok dari sebuah organisasi pemerintah maupun swasta. Definisi fungsi menurut (Pariata Westra, 2009:135) sebagai berikut:

> Sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya ataupun pelaksanaannya. Untuk melancarkan usaha kerjasama, aktivitas-aktivitas yang sama jenis itu biasanya digabungkan menjadi suatu kesatuan dan diserahkan menjadi tanggung jawab dari seorang pejabat atau satuan organisasi tertentu. (Pariata Westra, 2009:135)

Definisi fungsi di atas menggambarkan fungsi yang bersifat secara umum bahwa berbagai aktivitas yang dilakukan satuan organisasi atau unit organisasi sangat tergantung dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam

satuan organisasi tersebut. Sehingga sistem kerja, tata kerja, dan prosedur kerja akan sangat tergantung pada ketentuan yang telah ditetapkan sebagaimana dikemukakan oleh Newcomb, Turner dan Converse (1985: 432) yaitu ” fungsi-fungsi suatu posisi berhubungan terutama dengan pemeliharaan corak-corak tata hubungan tertentu antara yang menduduki posisi dengan orang-orang lain”. Seperti yang telah di kemukakan oleh ahli di atas bahwa antara fungsi satu dan yang lainnya yang menempati posisi berbeda–beda dalam sebuah organisasi harus memiliki sinergisitas yang baik antara satu dengan yang lain agar terciptanya tujuan.

Adapun definisi fungsi secara khusus mengenai fungsi pemerintah sebagaimana dikemukakan Handayaningrat (1999:92) yaitu ”Fungsi pemerintah adalah berbagai aktivitas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah, sesuai dengan tugas pokok yang telah ditetapkan dalam ketentuan”. Pemerintah harus melaksanakan semua aktifitas kegiatan yang merupakan fungsinya berkaitan dengan tugas sesuai dengan organisasi tempat dia berada yang berlandaskan ketentuan organisasi.

Pemerintah merupakan organisasi besar dengan aktivitas kerja mengelola berbagai permasalahan yang berkaitan dengan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan. Adapun yang dimaksud dengan pemerintah menurut Surbakti (1992:168-169) sebagai berikut:

> Pengertian pemerintah dapat ditinjau dari 3 aspek, juga mengaitkan pemerintah dengan fungsi. Tiga aspek tersebut yakni: segi kegiatan atau dinamika, aspek skruktural fungsional dan tugas dan kewenangan negara. Yang pertama, dari segi kegiatan atau dinamika pemerintah berarti segala sesuatu atau usaha yang

> terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan pada dasar negara, mengenai rakyat dan wilayah negara itu dan tercapainya tujuan negara... dari aspek struktural fungsional, pemerintah berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berkaitan secara fungsional atas dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Lalu ditinjau dari aspek tugas dan kewenangan negara... Pemeritahan merupakan segala kegiatan yang berkaitan dengan tugas kewenangan negara (fungsi negara). Yang melaksanakan tugas dan kewenangan negara adalah pemerintah). Surbakti (1992:168-169)

Fungsi pemerintah merupakan salah satu hal yang terpenting dalam kegiatan kerja pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan dalam penyelenggaraan pemerintah agar sejalan dengan keinginan masyarakat untuk menciptakan kemakmuran dalam kehidupan mayarakat. Fungsi pemerintah yang paling utama menurut Rasyid (2010:37) sebagai berikut:

> Fungsi pemertintah terdiri dari: fungsi pengaturan (regulasi), yakni suatu upaya untuk menciptakan kondisi yang tepat agar segala aktivitas berlangsung secara kondusif dan terciptanya tatanan sosial yang baik dalam tatanan kehidupan masyarakat. Fungsi selanjutnya yaitu fungsi pelayanan, yang bertujuan untuk menciptakan suatu keadilan dalam masyarakat. Selanjutnya yang ketiga yaitu pemberdayaan, di mana bertujuan untuk mendorong masyarakat, sedangkan fungsi yang keempat yaitu fungsi pembangunan, yang bertujuan untuk menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. (Rasyid, 2010:37)

Ungkapan mengenai fungsi pemerintah di atas telah menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan fungsi pemerintah meliputi empat fungsi utama yaitu; Fungsi pengaturan (regulasi) yaitu merupakan aktivitas kerja pemerintah dalam rangka menciptakan ketertiban dan keteraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan agar sejalan dengan harapan dan keinginan

masyarakat secara sosial serta kehidupan masyarakatnya. Fungsi pelayanan merupakan fungsi utama dan yang sangat penting bagi kehidupan masyarkat, sehingga berbagai kebutuhan dan keinginan masyarakat dapat terpenuhi secara menyeluruh. Fungsi pemberdayaan merupakan upaya pemerintah dalam menciptakan masyarakat agar memiliki kreativitas, sehingga pemberdayaan merupakan tindakan pemerintah untuk mendorong masyarakat agar dapat berkreativitas, sehingga berbagai aktivitas masyarakat dapat meningkatkan kehidupannya kearah yang lebih sejahtera.

Fungsi pembangunan merupakan pekerjaan yang harus dilakukan pemeruntah agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, sehingga pelaksanaan kegiatan tersebut dapat berbentuk pengadaan fasilitas untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat secara lengkap dan tepat. Tujuannya adalah agar masyarakat dapat meningkatkan kesejahteranaan dengan memanfaatkan fasilitas yang telah tersedia secara lengkap dan tepat dari hasil kerja pemerintah. Aparatur adalah pegawai negeri sipil yang memberikan pelayanan kepada masyarakat dan seorang aparatur harus memiliki paradigma melayani dan bukan dilayani, senantiasa memberikan kemudahan dalam pelayanan dan bukan mempersulit, memfasilitasi bukan justru menyiasati apalagi mempolitisasi kebutuhan masyarakat selain itu organisasi pemerintah diharapkan dapat membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan.

2.1.3 Komunikasi Pemerintah

Komunikasi pemerintah yang memiliki esensi untuk menjamin berjalannya fungsi-fungsi pemerintahan demi kepentingan masyarakat guna mencapai kebahagian hidup yang sebesar-besarnya dengan tidak merugikan pihak manapun.

Komunikasi pemerintah menurut Erliana Hasan dalam bukunya *Komunikasi Pemerintahan,* adalah:

> "Penyampaian ide, program, dan gagasan pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan negara. Dalam hal ini pemerintah dapat diasumsikan sebagai komunikator dan masyarakat sebagai komunikan, namun dalam suasana tertentu bisa sebaliknya masyarakat berada pada posisi sebagai penyampai ide atau gagasan dan pemerintah berada pada posisi mencermati apa yang diinginkan masyarakat" (Erliana Hasan, 2005:95).

Kondisi tersebut, berarti pemerintah memiliki kewenangan sekaligus bertanggung jawab untuk mempertimbangkan, bahkan untuk merespon keinginan-keinginan tersebut sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku. Ndraha (2001:621) mengemukakan bahwa

> Konsep yang dipelajari sebagai bahan buat konstruksi komunikasi pemerintahan dari definisi komunikasi pemasaran adalah *target audiences* yang dalam komunikasi pemerintahan adalah pemerintah dan yang diperintah dalam berbagai posisi dan peranannya. Ndraha (2001:621)

Peran dan posisi pemerintah adalah selaku pemberi informasi dan pelayanan pemerintah, sedangkan masyarakat adalah sebagai penerima informasi dan pelayanan pemerintah tentang program BKB Kemas. Berdasarkan pengertian di atas komunikasi pemerintah itu adalah penyampaian informasi pemerintahan dari pemerintah kepada yang diperintah, sehingga yang diperintah mengerti dan

memberikan respon sesuai yang di inginkan. Redfield (1958:3) menyatakan bahwa komunikasi antar manusia meliputi lima elemen sebagai berikut:

> *Administrative communication can best regarded as a from social or human communication in which there are these five elements : A communicator (A speaker, sender, issuer), who trasmit communicatee (say, sends, issue), message (orders, reports, suggestion), to a communicatee (addresser, respondent, audience) to influence the behavior of the communicatee asseen in his response (reply, reaction). Redfield (1958:3).*

Pendapat di atas mengemukakan bahwa dalam proses komunikasi terdapat lima dimensi yaitu komunikator (pengirim informasi), pesan atau informasi yang disampaikan, media yang digunakan, penerima informasi dan respon. Seitz (dalam Ndraha 2001:625) menyatakan pula bahwa "Komunikasi pemerintah meliputi unsur-unsur yakni komunikator (actor x), pesan (message), saluran (trasmitter), penerima (actor y), dan respon (respons)". Dari pengertian komunikasi tersebut, maka untuk mengukur tingkat komunikasi pemerintah, digunakan dimensi-dimensi sebagai berikut:

1. Kualitas komunikator
2. Infromasi yang disampaikan
3. Saluran atau media yang digunakan
4. Komunikan atau penerima informasi
5. Respon
   (Seitz, dalam Ndraha 2001:625)

Komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu pelayanan yang baik pula. Faktor atau unsur-unsur dalam komunikasi Pemerintah antara lain: kualitas komunikator saat berkomunikasi sangat diperlukan, karena komunikator harus bisa memahami apa yang akan dia sampaikan agar masyarakat pun mengerti terhadap isi pesan yang di sampaikan komunikator mengenai program BKB Kemas.

Infromasi yang diberikan kepada komunikan atau masyarakat dari komunikator yakni pemerintah UPT KB Kecamatan Pasirjambu antara lain berupa petunjuk, keterangan umum, perintah, pujian, laporan, saran, keluhan, kritikan mengenai program BKB Kemas Di kecamatan pasirjambu.

Komunikasi sangat berkaitan erat dengan media karena media merupakan alat atau saluran komunikasi yang digunakan untuk membantu berkomunikasi. Komunikan yang sebagai penerima pesan harus dalam kondisi baik agar bisa menangkap informasi yang di sampaikan komunikator dan akhirnya dapat menanggapi tentang program BKB Kemas tersebut. Respon atau dampak yang diharapkan dari komunikasi pemerintah antara komunikator pemerintah dan komunikan masyarakat adalah timbulnya perubahan dalam pikiran dan perasaannya sekaligus mau bertindak sesuai yang di kehendaki yaitu untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam program BKB Kemas. Bila hal tersebut dapat dipenuhi maka BKB Kemas akan berjalan dengan baik dan efisien.

Hampir semua aparatur pemerintahan paham tentang komunikasi namun tidak semuanya memahami bagaimana berkomunikasi secara efektif atau apa karakteristik dari komunikasi, khususnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam melakukan fungsi – fungsi pemerintahan “pemberian pelayanan, pemberdayaan, dan bersama-sama masyarakat mencapai kebahagiaan yang sebesar-besarnya tanpa merugikan pihak lain secara ilegal”. Komunikasi yang efektif mensyaratkan adanya pendekatan faktual, dan aktual namun sebelumnya perlu penguasaan dan pemahaman komunikasi yang baik dan benar secara komperehensif yang berlandaskan kejujuran komunikasi dan

berkomunikasi atas dasar hati nurani, antara lain dengan menerapkan apa yang disebut G.Terry (dalam Erliana hasan, 2014:114) "4C" yaitu : *completeness; claryteness; correctness*. Pertanyaan tersebut sangat relevan dengan kondisi penyelenggaraan pemerintahan era reformasi trasparansi dan keterbukaan. Namun dalam prakteknya masih jauh dari yang diharapkan warga masyarakat maupun sesama aparatur sendiri.

2.1.4 Partisipasi Masyarakat

Sebelum menguraikan pengertian partisipasi masyarakat, terlebih dahulu akan peneliti kemukakan pengertian partisipasi dan masyarakat. Partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to participate* yang berarti ikut serta, mengambil bagian atau terkadang diartikan juga sebagai berperan serta. Mubiarto (1984:35) menyatakan bahwa : "Partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan sendiri." Maka dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa partisippasi masyarakat atau pihak lainnya sangat berpengaruh besar dalam keberhasilan sebuah program pemerintah agar tujuan dari organisasi dalam mencapai tujuan bisa diimplementasikan dengan baik.

Pengertian masyarakat menurut Laski dalam Budiardjo (2002:33) mengemukakan bahwa : "Masyarakat adalah sekelompok manusia yang hidup bersama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama." Masyarakat merupakan sekelompok manusia yang sangat penting peranannya dalam suatu partisipasi, untuk mencapai setiap keinginannya masyarakat akan

bekerja sama satu sama lain, oleh karena itu hubungan antara masyarakat satu dan lainnya sangat penting dalam kehidupan.

Partisipasi msyarakat dimana masyarakat terlibat secara langsung dalam suatu kegiatan mau pun secara tidak langsung sesuai program pemerintah dalam melaksanakan pembangunan dengan tujuan meningkatkan taraf kehidupan masyarakat. Sejalan pada arah pembangunan dan kondisi yang ada pada saat ini, sehingga masyarakat melibatkan dirinya dalam kegiatan secara berkesinambungan. Partisipasi masyarakat sudah ada dalam bentuk penyampaian ide dan gagasan melalui musyawarah. Berpengaruh atau tidaknya partisipasi masyarakat dalam merumuskan program peningkatan kesejahteraaan akan bergantung pada kemauan, kemampuan pemimpin dalam mengambil keputusannya

Lukman (1995:208) mengemukakan bahwa : "Partisipasi rakyat (masyarakat) dalam pembangunan adalah kerjasama antara rakyat dan pemerintah dalam merencanakan, melaksanakan dan membiayai pembangunan." Berdasarkan pendapat di atas jelas bahwa partisipasi masyarakat merupakan peran serta atau keikutsertaan masyarakat dalam pelaksanaan suatu kegiatan tertentu. Partisipasi masyarakat ini lebih ditekankan pada berbagai kegiatan masyarakat yang timbul atas kehendak dan keinginan sendiri di tengah masyarakat, untuk berminat dan bergerak dalam pembangunan.

Partisipasi masyarakat merupakan suatu sistem. Maksudnya bahwa partisipasi masyarakat ini sebagai suatu aktivitas di mana semua komponen atau unsur yang mendukungnya saling berinteraksi satu sama lain dalam menghasilkan *output.*

Suatu sistem senantiasa memerlukan sifat, yakni menyeluruh, saling bergantung, berurutan, mengontrol dirinya, seimbang, berubah adaptif dan memiliki tujuan. Untuk lebih memperjelas uraian di atas, maka unsur-unsur partisipasi masyarakat berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh para ahli adalah adanya masyarakat, adanya keinginan serta kehendak sendiri, adanya pemerintah, adanya kerjasama, adanya kegiatan pembangunan. Hal tersebut menjelaskan bahwa dalam partisipasi harus adanya kerjasama semua pihak yang terkait bukan hanya masyarakat tetapi hal-hal yag berkaitan dengan partisipasi.

Slamet (1993:137-143), faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat antara lain :

a. Jenis kelamin
b. Tingkat pendidikan
c. Tingkat penghasilan
d. Mata pencaharian/ pekerjaan
e. Usia
f. Lamanya tinggal

(Slamet, 1993:137-143)

Berdasarkan uraian tersebut di atas jelas bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat sangat ditentukan oleh, jenis kelamin, tingkat pendidikan, tingkat penghasilan, mata pencaharian/pekerjaan, usia, dan lamanya masyarakat tinggal di suatu wilayah atau desa. Tingkat partisipasi masyarakat akan meningkat karena ke enam faktor tersebut jika terpenuhi.

Jenis kelamin mempengaruhi seseorang dalam berpartisipasi. Partisipasi yang dilakukan oleh seseorang laki-laki akan berbeda dengan partisipasi yang dilakukan oleh seorang perempuan. Hal ini disebabkan karena adanya sistem pelampiasan sosial yang terbentuk dalam masyarakat yang membedakan

kedudukan dan derajat laki-laki dan perempuan, sehingga menimbulkan perbedaan-perbedaan hak dan kewajiban. Pada dasarnaya, kaum laki-laki akan lebih sering berpartisipasi dibandingkan dengan perempuan.

Faktor pendidikan mempengaruhi dalam berpartisipasi karena dengan atar belakang pendidikan yang diperoleh, seseorang akan lebih mudah berkomunikasi dengan orang luar dengan cepat tanggap untuk berinovasi dan mempunyai pikiran yang kreatif. Hal ini juga terkait dengan seberapa besar pengetahuan yang dimiliki seseorang dari latar belakang pendidikan yang dimilikinya.

Tingkat penghasilan seseorang di dalam masyarakat biasanya akan mempengaruhi dirinya dalam berpartisipasi. Jika penghasilan seseorang dalam masyarakat itu besar, maka kemungkinan orang tersebut turut aktif berpartisipasi akan semakin besar pula. Tingkat pendapatan ini mempengaruhi kemampuan untuk melakukan investasi, sehingga bila tingkat penghasilan seseorang dalam masyarakat tersebut maka akan turut mempengaruhi peran sertanya dalam suatu kegiatan, atau dengan kata lain tingkat partisipasinya akan cenderung kecil.

Tingkat penghasilan seseorang tentunya berkaitan erat dengan jenis pekerjaan orang tersebut. Jenis pekerjaan seseorang akan berpengaruh terhadap banyaknya waktu luang yang dimilikinya dalam turut serta dalam berbagai kegiatan didalam masyarakat.

Usia juga mempengaruhi seseorang dalam berpartisipasi, hal ini terkait dengan perbedaan kedudukan dan derajat atas dasar senioritas dalam masyarakat , sehingga memunculkan golongan tua dan golongan muda yang berbeda-beda

dalam hal tertentu, misalnya golongan usia yang lebih tua lebih banyak berpartisipasi dibandingkan dengan golongan usia yang lebih muda

Faktor lamanya tinggal juga dianggap mempengaruhi seseorang dalam berpartisipasi, dimana seseorang yang lebih lama tinggal dalam suatu masyarakat akan memiliki perasaan yang lebih besar daripada yang tinggal untuk sementara waktu saja dalam lingkuangan masyarakat.

2.1.5 Pengaruh Komunikasi Pemerintah dengan Partisipasi Masyarakat

Era informasi ini, kemampuan komunikasi menjadi faktor-faktor yang sangat strategis dalam kehidupan sosial budaya, ekonomi, termasuk dalam dunia pemerintahan, karena itu diperlukan pemahaman tentang konsep komunikasi. Menurut Moore (1978:82) istilah komunikasi berasal dari istilah *communis* yang berarti sama, common yang berarti menjadikan sesuatu (dalam hal ini pesan atau informasi) sebagai pengetahuan atau pengertian bersama. Arifin (dalam Ruslan, 1998:87) mengungkapkan

> Komunikasi merupakan suatu konsep yang memiliki makna, dan oleh karenanya komunikasi dapat dibedakan sebagai proses sosial, sebagai suatu gejala/peristiwa, sebagai suatu ilmu pengetahuan dan sebagai kiat-kiat atau keterampilan khusus. Arifin (dalam Ruslan, 1998:87)

Sebagai proses sosial, komunikasi berkaitan dengan perubahan sosial, misalnaya mampu merubah presepsi, sikap dan perilaku masyarakat. Sebagai suatu peristiwa, komunikasi berkaitan dengan ruang dan waktu sebagai suatu ilmu, komunikasi dapat didekati dengan berbagai sudut seperti, sosiologi komunikasi, pisikologi komunikasi dan sebagainya, termasuk komunikasi

pemerintahan. Komunikasi dalam arti kiat atau keterampilan khusus, berkaitan dengan publik relation. Menurut nasution mengungkapkan

> Komunikasi dapat membuat orang lebih condong untuk berpartisipasi dalam pembuatan kaputusan di tengah kehidupan bermasyarakat. Komunikasi memudahkan perencanaan dan implementasi program-program pembangunan yang berkaitan dengan kebutuhan penduduk. Maksudnya inovasi ketengah suatu sistem sosial terutama karena terjadinya komunikasi antar anggota suatu masyarakat dengan masyarakat lain. Dengan demikian komunikasi merupakan faktor penting untuk terjadinya suatu perubahan sosial. (Nasution,1992:56)

Dari sudut pandang ilmu komunikasi yang mempelajari dan meneliti proses penyamapian pesan dari seseorang kepada orang lain yang pada gilirannya akan mempengaruhi pola pikir, sikap dan perilaku seseorang.

Berdasarkan beberapa teori yang dikemukakan sebelumnya menerangkan bahwa adanya hubungan antara komunikasi pemerintah dengan partisipasi masyarakat. Terlihat jelas bahwa komunikasi dapat membuat masyarakat ikut berpartisipasi karena komunikasi merupakan proses sosial.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang menjadi landasan dari penyelidikan suatu masalah dalam penelitian ini, adanya masalah mengenai komunikasi pemerintahan. Komunikasi pemerintah mempunyai peranan yang sangat penting dalam sebuah organisasi guna meningkatkan partisipasi masyarakat. Komunikasi adalah keterampilan yang sangat penting dalam kehidupan manusia, dimana dapat kita lihat komunikasi dapat terjadi pada setiap gerak langkah manusia. Manusia adalah makhluk sosial yang tergantung satu sama lain dan mandiri serta saling terkait dengan orang lain dilingkungannya. Satu-satunya alat untuk dapat

berhubungan dengan orang lain dilingkungannya adalah komunikasi baik secara verbal maupun non verbal (bahasa tubuh dan isyarat yang banyak dimengerti oleh suku bangsa).

Komunikasi antar manusia hanya dapat terjadi apabila ada seseorang yang menyampaikan pesan kepada orang lain dengan tujuan tertentu. Artinya, komunikasi hanya dapat terjadi apabila didukung oleh adanya sumber pesan, media, penerima, dan efek.

Banyak sekali teori yang muncul dan mengemukakan tentang indikator untuk mengukur komunikasi pemerintahan dalam penelitian ini mengambil teori menurut Seitz faktor-faktor yang mempengaruhi komunikasi pemerintah antara lain, kualitas komunikator, pesan yang disampaikan, media atau saluran yang digunakan, komunikan, dan respon.

Komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu pelayanan yang baik pula. Faktor atau unsur-unsur dalam komunikasi Pemerintah antara lain: kualitas komunikator saat berkomunikasi sangat diperlukan, karena komunikator harus bisa memahami apa yang akan dia sampaikan agar masyarakat pun mengerti terhadap isi pesan yang di sampaikan komunikator mengenai program BKB Kemas. Komunikator dalam hal ini harus mempunyai kemampuan dalam menyampaikan pesan kepada masyarakat agar bisa mengerti dan paham pentingnya program BKB kemas itu sendiri.

Infromasi yang diberikan kepada komunikan atau masyarakat dari komunikator yakni pemerintah UPT KB Kecamatan Pasirjambu antara lain berupa

petunjuk, keterangan umum, perintah, pujian, laporan, saran, keluhan, kritikan mengenai program BKB Kemas Di kecamatan pasirjambu.

Alat bantu dalam berkomunikasi ialah media, dalam penelitian ini media yang dipergunakan dalam memberikan pelayanan BKB Kesmas di UPT KB Kecamatan Pasirjambu Kabupaten Bandung, yang meliputi dua hal. Pertama media komunikasi antar pribadi yang meliputi sarana telepon adalah alat komunikasi dua arah yang mempergunakan kabel telepon sebagai alat penghubung dalam berkomunikasi yang ada UPT KB Kecamatan Pasirjambu Kabupaten Bandung. Sarana faximilli adalah peralatan komunikasi yang digunakan untuk mengirimkan dokumen dengan menggunakan suatu perangkat yang mampu beroperasi melalui jaringan telepon dengan hasil yang serupa dengan aslinya yang digunakan oleh pemerintah UPT KB Kecamatan Pasirjambu Kabupaten Bandung. Sarana media surat yang tergolong surat sebagai alat komunikasi, yaitu surat biasa. Kedua, media komunikasi massa yang meliputi internet atau jaringan komunikasi adalah media komunikasi dengan menggunakan jaringan komputer untuk mempermudah pemerintah UPT KB Kecamatan Pasirjambu Kabupaten Bandung dalam memberikan pelayanan. Surat kabar mampu memberi informasi yang lengkap, bisa dibawa kemana-mana, terdokumentasi sehingga mudah diperoleh apabila diperlukan. Sarana-sarana tersebut dipergunakan untuk membantu atau memperlancar pelayanan di UPT KB Kecamatan Pasirjambu Kabupaten Bandung.

Tujuan dari berkomunikasi yaitu pesan yang diberikan bisa sampai kepada penerima pesan, pesan yang disampaikan dalam penelitian pesan berupa informasi yang diberikan aparatur kepada masyarakat.

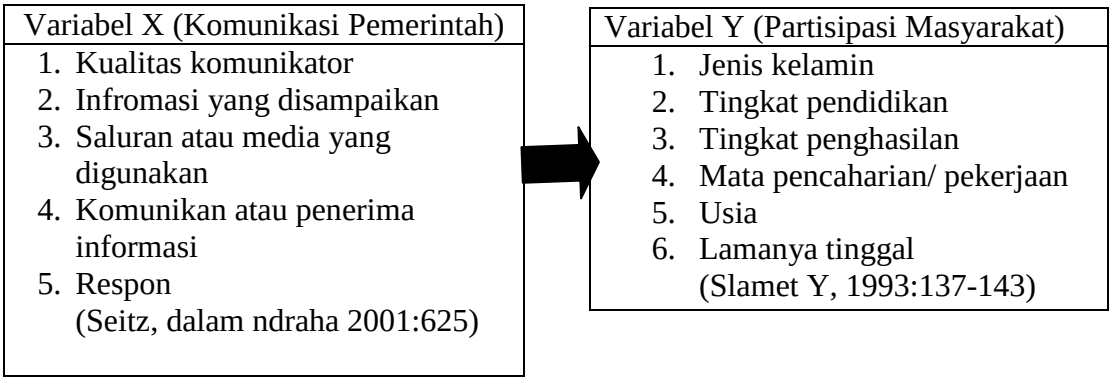
Respon atau dampak yang diharapkan dari komunikasi pemerintah antara komunikator pemerintah dan komunikan masyarakat adalah timbulnya perubahan dalam pikiran dan perasaannya sekaligus mau bertindak sesuai yang di kehendaki yaitu untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam program BKB Kemas. Bila hal tersebut dapat dipenuhi maka BKB Kemas akan berjalan dengan baik dan efisien.

Dari lima indikator inilah dapat diukur mengenai komunikasi pemerintah, jika komunikasi pemerintah tersebut tidak sesuai dengan lima indikator ini maka terdapat masalah dalam perilaku kepemimpinan dan timbullah dampak pada partisipasi masyarakat dalam keikutsertaan program BKB Kemas. Pada dasarnya karena masalah ini banyak teori yang muncul untuk mengukur partisipasi masyarakat tersebut, salah satunya ialah teori dari Slamet y (1993:137-143), faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat partisipasi masyarakat seperti jenis kelamin, tingkat pendidikan, tingkat penghasilan, mata pencaharian/pekerjaan, usia, dan lamanya tinggal.

Masalah pada partisipasi masyarakat ini ditimbulkan karena pemaparan tentang masalah komunikasi pemerintah tersebut. Sedangkan partisipasi merupakan hal yang berkaitan erat dengan komunikasi pemerintah. komunikasi pemerintah merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat karena dalam indikator partisipasi masyarakat dari Slamet yaitu

tingkat pendidikan. Jika dalam hal ini komunikasi pemerintah UPT KB kurang mendorong partisipasi masyarakat maka program BKB Kemas tidak akan berjalan dengan baik. Berdasarkan uraian ini, maka penelitian mengenai komunikasi pemerintah, dan partisipasi masyarakat tidak terlapas dari beberapa konsep, atau pandangan yang tertera pada kerangka pemikira.

Gambar 2.1
Model Kerangka Penelitian
Hubungan Variabel X Dengan Variabel Y



Dalam penyelenggaraan penyuluhan yang dilakukan oleh PLKB terdapat juga pengaruh dari faktor lain seperti dukungan kepala desa. Kepala desa sangat perperan dalam proses pemberian dana penyuluhan program BKB kemas, jika dana dari kepala desa kurang maka program BKB Kemas pun tidak akan berjalan dengan baik dan pada akhirnya tingkat partisipasi masyarakat pun akan terpengaruhi.

2.3 Hipotesis

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat dirumuskan sebuah hipotesis. Hipotesis ini merupakan dugaan yang mungkin benar atau salah, Hipotesis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Ada pengaruh positif antara komunikasi pemerintah terhadap partisipasi masyarakat (studi tentang program BKB Kemas di Kecamatan Pasirjambu Kabupaten Bandung Bandung).