BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1.1 Tinjauan Tentang Komunikasi

Setiap orang yang hidup dalam masyarakat, sejak bangun tidur sampai tidur lagi, secara kodrati senantiasa terlibat dalam komunikasi. Terjadinya komunikasi adalah sebagai konsekuensi hubungan sosial *(social relations).* Masyarakat paling sedikit terdiri dari dua orang yang saling berhubungan satu sama lain yang, karena berhubungan, menimbulkan interaksi sosial *(social interaction).* Terjadinya interaksi sosial disebabkan interkomunikasi *(intercommunication).*

Komunikasi dalam pengertian umum dapat dilihat dari dua segi:

a. Pengertian komunikasi secara etimologis

Secara etimologis atau menurut asal katanya, istilah kata komunikasi atau *communication* dalam bahasa Inggris berasal dari kata Latin *communis* yang berarti "sama", *communico, communicatio, communicare* yang berarti "membuat sama" *(to make common).* Istilah pertama *(communis)* paling sering disebut sebagai asal kata komunikasi, yang merupakan akar dari kata-kata Latin lainnya yang mirip. Komunikasi menyarankan bahwa suatu pikiran, suatu makna, atau suatu pesan dianut secara sama.

Komunikasi berlangsung apabila antara orang-orang yang terlibat terdapat kesamaan makna mengenai suatu hal yang dikomunikasikan. Jelasnya, jika seseorang mengerti tentang sesuatu yang dinyatakan orang lain kepadanya, maka komunikasi berlangsung. Dengan lain perkataan, hubungan antara mereka bersifat komunikatif. Sebaliknya jika ia tidak mengerti, komunikasi tidak berlangsung. Dengan lain perkataan, hubungan antara orang-orang itu tidak komunikatif.

b. Pengertian komunikasi secara terminologis

Secara terminologis komunikasi berarti proses penyampaian suatu pernyataan oleh seseorang kepada orang lain. Dari pengertian itu jelas bahwa komunikasi melibatkan sejumlah orang, dimana seseorang menyatakan sesuatu kepada orang lain. Jadi, yang terlibat dalam komunikasi itu adalah manusia. Karena itu, komunikasi yang dimaksudkan disini adalah komunikasi manusia atau dalam bahasa asing *human communication,* yang sering kali pula disebut komunikasi sosial atau *social communication.* Komunikasi manusia sebagai singkatan dari komunikasi antarmanusia dinamakan komunikasi sosial atau komunikasi kemasyarakatan karena hanya kepada manusia-manusia yang bermasyarakat terjadinya komunikasi. Masyarakat terbentuk dari paling sedikit dua orang yang saling berhubungan dengan komunikasi sebagai penjalinnya. Robinson Crusoe, yang hidup menyendiri di sebuah pulau terpencil, tidak hidup bermasyarakat karena dia hidup sendirian. Oleh sebab itu dia tidak berkomunikasi dengan siapa-siapa.

c. Fungsi komunikasi

Bertolak dari pengertian dan pemaknaan komunikasi yang telah diuraikan pada halaman sebelumnya, dapat dinyatakan bahwa komunikasi merupakan dasar bagi semua interaksi manusia, termasuk di dalamnya interaksi kelompok. Oleh sebab itu komunikasi dikatakan memiliki peran dominan dalam kehidupan manusia, sehingga fungsi komunikasi adalah mencapai tujuan peran tersebut, yaitu antara lain:

1. Mencapai pengertian satu sama lain
2. Membina kepercayaan
3. Mengkordinir tindakan
4. Merencanakan strategi
5. Melakukan pembagian pekerjaan
6. Melakukan aktivitas kelompok
7. Berbagi rasa (Hasan, 2010:22)

Dari beberapa fungsi komunikasi dalam kegiatan berkomunikasi tentu tidak semua fungsi tersebut secara paralel menjadi tujuan, namun akan dilihat berkomunikasi dalam konteks apa dan bagaimana, serta untuk apa. Apabila dikaitkan dengan kepentingan organisasi Pemerintahan, maka setiap organisasi yang secara jelas memiliki hierarkhi wewenang dan garis panduan formal yang harus dipatuhi oleh karyawan, dalam hal ini komunikasi bertujuan untuk mengendalikan perilaku anggota dalam beberapa cara.

Fungsi lain yang dilakukan oleh komunikasi berhubungan dengan perannya dalam mempermudah pengambilan keputusan. Komunikasi memberikan informasi yang diperlukan individu dan kelompok untuk mengambil keputusan dengan memperhatikan data guna mengenali dan menilai pilihan-pilihan alternatif.

Uraian di atas mensyaratkan bahwa komunikasi memiliki empat fungsi utama dalam suatu organisasi atau dalam kelompok tertentu, yaitu:

1. Fungsi pengawasan
2. Fungsi motivasi
3. Fungsi pengungkapan emosional
4. Fungsi informasi. (Robbins, 1996:5)

Fungsi-fungsi komunikasi tersebut di atas merupakan bagian integral dari fungsi organisasi dan apabila masuk pada bidang pemerintahan, fungsi tersebut ditambah dengan pemberdayaan *(empowerment)* oleh sebab itu perlu adanya kemampuan aplikatif dalam pengoperasionalisasikan urusan-urusan pemerintahan.

Dalam proses kerjasama di bidang pemerintahan, seorang pimpinan, wakil pimpinan, bawahan dan siapa saja dalam organisasi itu dapat menjadi sumber informasi atau yang menyampaikan pesan. Pesan-pesan tersebut dapat berupa *knowledge, past experience, feeling, attitudes* atau *emotions.* Komunikator harus membuat kode atau sandi *(encodes)* untuk menterjemahkan ide-ide, pemikiran, dan gagasan yang berupa pesan ke dalam rangkaian tanda-tanda yang sistematis dan dapat dimengerti oleh komunikan.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa suatu komunikasi akan menjadi efektif ketika pesan-pesan yang disampaikan lebih banyak berorientasi kepada kepentingan komunikan. Lain halnya dengan komunikasi yang terstruktur berdasarkan perspektif yang dimiliki komunikator. Fungsi-fungsi komunikasi sebagaimana telah dikemukakan, bersifat integral dengan fungsi organisasi. Demikian juga dalam organisasi kepemerintahan, fungsi demikian harus disertai unsur pemberdayaan *(empowerment)* dan lebih jauh dibutuhkan adanya suatu kemampuan aplikatif dalam upaya pelaksanaannya.

d. Tujuan komunikasi

Apapun yang dilakukan seseorang akan bermuara pada hasil akhir yang hendak dicapai. Jadi karena komunikasi juga dipahami sebagai suatu proses maka sudah barang tentu ada tujuan yang hendak dicapai. Guna memperoleh pemahaman tentang tujuan komunikasi, berikut ini dikutip beberapa pendapat pakar komunikasi tentang tujuan komunikasi.

Berlo (1960:8-9) mengemukakan tujuan komunikasi dapat ditinjau dari dua aspek, yakni aspek yang bersifat umum dan aspek spesifik. Tujuan komunikasi dilihat secara umum meliputi hal-hal berikut: *informative, persuasive, entertaiment.*

Ditinjau dari aspek *informative,* komunikasi berhubungan dengan kemampuan intelektual seseorang untuk bertindak rasional, logis, dan konkrit, bisa saja suatu informasi berkembang namun tidak jelas sumbernya dari mana, faktanya apa serta dalam konteks apa, harus pula dicermati situasi dari kondisi

yang berkembang saat itu dan sebelumnya. Sedangkan komunikasi ditinjau dari aspek *persuasive,* berkaitan erat dengan kejiwaan dan emosional. Artinya berkomunikasi secara *persuasive* adalah, berkomunikasi dalam rangka mempengaruhi orang lain dengan usaha mengubah keyakinan, nilai, atau sikap mereka.

Bettinghous (1974), "...komunikasi manusia secara *persuasive* adalah dalam rangka mempengaruhi orang lain dengan usaha mengubah keyakinan, nilai, atau sikap mereka". Pengungkapan pesan melalui cara-cara verbal dan non verbal untuk memperoleh respons tertentu dari individu atau kelompok lain juga merupakan bentuk komunikasi *persuasive.*

Burke (dalam Larson, 1986), memandang bahwa persuasi sebagai *"The cocreation of a state of identification or alignment between a source and a receiver that results from the use of symbols"* (penciptaan bersama dari suatu pernyataan identifikasi atau kerja sama diantara sumber pesan dengan penerima pesan yang diakibatkan oleh penggunaan simbol-simbol). Sementara itu komunikasi bertujuan untuk menghibur *(to entertaint),* berkaitan dengan hal-hal yang menyenangkan, misalnya berbentuk hiburan, kesenian, lawakan, dan semacam dengan itu. (Hasan, 2010:26)

Sedangkan tujuan komunikasi yang bersifat spesifik dikemukakan oleh Barlo (1960:10) dapat diartikan sebagai:

1. Suatu kondisi yang tidak kontradiktif secara logika atau tidak konsisten dengan komunikasi itu sendiri.

2. Berpusat pada perilaku, yaitu diekspresikan dalam pengertian perilaku manusia.
3. Cukup relevan bagi kita untuk dapat untuk dapat menghubungkannya dengan perilaku komunikasi yang aktual.
4. Konsisten dengan cara orang-orang berkomunikasi. (Hasan, 2010:27)

Dari pengertian komunikasi secara umum dan secara spesifik, dapat disimpulkan bahwa tujuan komunikasi pada hakekatnya adalah mencapai pengertian bersama antara komunikator dan komunikan.

Dalam pengertian paradigmatis, komunikasi mengandung tujuan tertentu; ada yang dilakukan secara lisan, secara tatap muka, atau melalui media, baik media massa surat kabar, radio, televisi, atau film, maupun media nonmassa, misalnya surat, telepon, papan pengumuman, poster, *spandoek*, dan sebagainya.

Jadi komunikasi dalam pengertian paradigmatis bersifat intensional *(intentional)*, mengandung tujuan; karena itu harus dilakukan dengan perencanaan. Sejauh mana kadar perencanaan itu, bergantung kepada pesan yang akan dikomunikasikan dan pada komunikan yang akan dijadikan sasaran.

Mengenai pengertian komunikasi secara paradigmatis ini banyak definisi yang dikemukakan para ahli, tetapi dari sekian definisi itu dapat disimpulkan secara lengkap dengan menampilkan maknanya yang hakiki, yaitu: komunikasi adalah proses penyampaian suatu pesan oleh seseorang kepada orang lain untuk memberi tahu atau untuk mengubah sikap, pendapat, atau perilaku, baik langsung secara lisan, maupun tak langsung melalui media.

Dalam definisi tersebut tersimpul tujuan, yakni memberitahu atau mengubah sikap *(attitude)*, pendapat *(opinion)*, atau perilaku *(behavior)*. Ditinjau

dari segi penyampai pernyataan, komunikasi yang bertujuan bersifat informatif dan persuasif. Komunikasi persuasif *(persuasive communication)* lebih sulit dari pada komunikasi informatif *(informative communication),* karena memang tidak mudah untuk mengubah sikap, pendapat, atau perilaku seseorang atau sejumlah orang.

2.1.2 Tinjauan Komunikasi Organisasi

a. Pengertian Komunikasi Organisasi.

Istilah organisasi berasal dari bahasa Latin *organizare*, yang secara harfiah berarti paduan dari bagian-bagian yang satu sama lainnya saling bergantung. Di antara para ahli ada yang menyebut paduan itu sistem, ada juga yang menamakannya sarana.

Everet M. Rogers dalam bukunya *Communication in Organization*, mendefinisikan organisasi sebagai suatu sistem yang mapan dari mereka yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama, melalui jenjang kepangkatan, dan pembagian tugas. Robert Bonnington dalam buku *Modern Business: A Systems Approach*, mendefinisikan organisasi sebagai sarana dimana manajemen mengkoordinasikan sumber bahan dan sumber daya manusia melalui pola struktur formal dari tugas-tugas dan wewenang.

Korelasi antara ilmu komunikasi dengan organisasi terletak pada peninjauannya yang terfokus kepada manusia-manusia yang terlibat dalam mencapai tujuan organisasi itu. Ilmu komunikasi mempertanyakan bentuk

komunikasi apa yang berlangsung dalam organisasi, metode dan teknik apa yang dipergunakan, media apa yang dipakai, bagaimana prosesnya, faktor-faktor apa yang menjadi penghambat, dan sebagainya. Jawaban-jawaban bagi pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah untuk bahan telaah untuk selanjutnya menyajikan suatu konsepsi komunikasi bagi suatu organisasi tertentu berdasarkan jenis organisasi, sifat organisasi, dan lingkup organisasi dengan memperhitungkan situasi tertentu pada saat komunikasi dilancarkan.

Komunikasi organisasi adalah pengiriman dan penerimaan berbagai pesan organisasi di dalam kelompok formal maupun informal dari suatu organisasi (Wiryanto, 2005). Komunikasi formal adalah komunikasi yang disetujui oleh organisasi itu sendiri dan sifatnya berorientasi kepentingan organisasi. Isinya berupa cara kerja di dalam organisasi, produktivitas, dan berbagai pekerjaan yang harus dilakukan dalam organisasi. Misalnya: memo, kebijakan, pernyataan, jumpa pers, dan surat-surat resmi. Adapun komunikasi informal adalah komunikasi yang disetujui secara sosial. Orientasinya bukan pada organisasi, tetapi lebih kepada anggotanya secara individual.

b. Dimensi-Dimensi Komunikasi dalam Kehidupan Organisasi

1. Komunikasi internal.

Komunikasi internal organisasi adalah proses penyampaian pesan antara anggota-anggota organisasi yang terjadi untuk kepentingan organisasi, seperti komunikasi antara pimpinan dengan bawahan, antara sesama bawahan, dsb.

Proses komunikasi internal ini bisa berwujud komunikasi antarpribadi atau pun komunikasi kelompok. Juga komunikasi bisa merupakan proses komunikasi primer maupun sekunder (menggunakan media nirmassa). Komunikasi internal ini lazim dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Komunikasi vertikal, yaitu komunikasi dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas. Komunikasi dari pimpinan kepada bawahan dan dari bawahan kepada pimpinan. Dalam komunikasi vertikal, pimpinan memberikan instruksi-instruksi, petunjuk-petunjuk, informasi-informasi kepada bawahannya. Sedangkan bawahan memberikan laporan-laporan, saran-saran, pengaduan-pengaduan kepada pimpinan.
b. Komunikasi horizontal atau lateral, yaitu komunikasi antara sesama seperti dari karyawan kepada karyawan, manajer kepada manajer. Pesan dalam komunikasi ini bisa mengalir di bagian yang sama di dalam organisasi atau mengalir antarbagian. Komunikasi lateral ini memperlancar pertukaran pengetahuan, pengalaman, metode, dan masalah. Hal ini membantu organisasi untuk menghindari beberapa masalah dan memecahkan yang lainnya, serta membangun semangat kerja dan kepuasan kerja.

2. Komunikasi eksternal.

Komunikasi eksternal organisasi adalah komunikasi antara pimpinan organisasi dengan khalayak di luar organisasi. Pada organisasi besar, komunikasi

ini lebih banyak dilakukan oleh kepala hubungan masyarakat dari pada pimpinan sendiri. Yang dilakukan sendiri oleh pimpinan hanyalah terbatas pada hal-hal yang dianggap sangat penting saja. Komunikasi eksternal terdiri dari jalur secara timbal balik:

a. Komunikasi dari organisasi kepada khalayak. Komunikasi ini dilaksanakan umumnya bersifat informatif, yang dilakukan sedemikian rupa sehingga khalayak merasa memiliki keterlibatan, setidaknya ada hubungan batin. Komunikasi ini dapat melalui berbagai bentuk, seperti: majalah organisasi, *press release*, artikel surat kabar atau majalah, pidato radio, film dokumenter, brosur, *leaflet*, poster, konferensi pers.
b. Komunikasi dari khalayak kepada organisasi. Komunikasi dari khalayak kepada organisasi merupakan umpan balik sebagai efek dari kegiatan dan komunikasi yang dilakukan oleh organisasi.

2.1.3 Tinjauan tentang Pemerintahan

Secara etimologis kata pemerintahan berasal dari kata "pemerintah", kata pemerintah sendiri berasal dari kata "perintah" yang berarti menyuruh melakukan sesuatu pekerjaan (Pamuji, 1985:22). Namun tinjauan asal kata "pemerintahan" sebenarnya berasal dari kata dalam bahasa Inggris *"Government"* yang diterjemahkan sebagai "pemerintah" dan "pemerintahan" dalam banyak tulisan. Namun ada juga yang berpendapat bahwa *Government* tidak selalu memiliki

makna pemerintahan, karena Samuel Edward Finer mengartikan kata *government* sebagai *Public Servant* yakni "pelayanan". Sehingga Samuel Edward Finer menyimpulkan bahwa kata *"government"* dapat memiliki arti:

1. Menunjuk kepada kegiatan atau proses memerintah, yakni melakukan kontrol atas pihak lain *(the activity or the process of govering).*
2. Menunjuk pada masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dijumpai.
3. Menunjukan cara, metoda atau sistem dengan suatu masyarakat tertentu diperintah *(the manner, method or system by which a particular society is governed).* (Samuel Edward Finer 1974:3-4 dalam Hasan, 2010:1)

Pemerintahan adalah organisasi yang memiliki hak untuk melaksanakan kewenangan berdaulat atau tertinggi. Pemerintah dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar dari pada suatu kementrian yang diberi tanggungjawab memelihara perdamaian dan keamanan negara.

Pemikiran dasar dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga sistem ketertiban agar masyarakat dapat melakukan aktivitas kehidupannya secara wajar. Dalam perkembangan selanjutnya aktivitas masyarakat semakin beragam dan meluas, demikian juga pola hubungan dan interaksi yang berkembang, maka berkembang pulalah aktivitas pemerintah menjadi sebagai pemberi pelayanan terbaik bagi masyarakat.

Hakekat pelayanan kepada masyarakat bermakna menciptakan kondisi yang kondusif sehingga memungkinkan bagi setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi kemajuan bersama. Dengan demikian secara umum tugas pokok pemerintahan dapat mencakup bidang:

1. Keamanan dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Ketertiban, dengan cara mencegah terjadinya tawuran, gontok-gontokan dan konflik antar suku di antara warga masyarakat, dan menjamin berlangsungnya perubahan dan perkembangan dalam masyarakat secara damai.
3. Keadilan, setiap warga masyarakat mempunyai hak untuk diperlakukan secara adil sesuai porsi dari profesionalisasi kemampuan dan aktivitasnya. Secara konkrit keadilan terhadap masyarakat dapat diwujudkan melalui keputusan-keputusan, kebijakan yang dikeluarkan maupun yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Dalam kondisi tersebut pemerintah harus mampu berdiri kokoh secara netral dan tidak berpihak pada golongan manapun.
4. Kesejahteraan sosial, guna meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat pemerintah membantu orang-orang tidak mampu, orang-orang cacat, dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para pencari kerja dan gelandangan kepada sektor-sektor formal, sehingga semua anggota masyarakat dapat merasakan dan menikmati tingkat kesejahteraan sesuai kemampuan dan profesi yang dimiliki.
5. Ekonomi, dalam bidang ekonomi pemerintah harus mampu menelorkan berbagai kebijakan yang menguntungkan masyarakat luas, misalnya memajukan perdagangan dalam dan luar negeri, menciptakan lapangan

kerja baru, mengendalikan laju inflasi, serta mampu menjamin pertumbuhan ekonomi masyarakat dan negara.

6. Pekerjaan umum, dalam bidang ini pemerintah memiliki tugas pokok dalam memberikan pelayanan terhadap bidang-bidang yang tidak mungkin dilakukan lembaga non pemerintah. Kegiatan pekerjaan umum antara lain mencakup penyediaan fasilitas pendidikan pelayanan pos dan pencegahan penyakit menular serta pembangunan jalan dan jembatan.
7. Pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, bidang ini mencakup pemeliharaan air, tanah, dan hutan. Untuk bidang ini tugas pemerintah mencakup pula memajukan kegiatan penelitian dan pengembangan guna pemanfaatan sumber daya alam dengan mengedepankan keseimbangan antara pemakaian dan pengembangan.

Untuk dapat mengemban semua tugas pokok tersebut di atas pemerintah membutuhkan dukungan dari aparatur pemerintah yang tangguh dan proffesional dan mampu berbuat lokal serta bersaing secara global. Seiring dengan tuntutan tersebut peningkatan kualitas aparatur pemerintah harus dilakukan rekruitmen sejak dini agar pada saatnya tiba aparatur telah benar-benar siap dan matang untuk menjalankan peran tugas pokok tersebut di atas.

2.1.4 Tinjauan tentang Humas Pemerintahan

Humas tidak hanya ada di perusahaan-perusahaan. Dalam pemerintahan pun sangat diperlukan karena pemerintah memiliki kepentingan dan tujuan yang lebih kompleks dari sekedar menjaga citra baik pemerintahan.

Rosady Ruslan mengemukakan empat macam tugas pokok humas pemerintah adalah sebagai berikut:

a. Mengamati dan mempelajari tentang hasrat, keinginan-keinginan dan aspirasi yang terdapat dalam masyarakat.
b. Kegiatan memberikan nasihat/sumbang saran untuk menanggapi apa yang sebaiknya dilakukan oleh instansi/lembaga pemerintah seperti yang dikehendaki oleh pihak publiknya.
c. Kemampuan untuk mengusahakan terjadinya hubungan memuaskan yang diperoleh antara hubungan publik dengan para aparat pemerintahan.
d. Memberikan penerangan/informasi tentang apa yang telah diupayakan oleh suatu lembaga/instansi pemerintah yang bersangkutan.

Bertolak dari fungsi humas diatas maka Rosady Ruslan mengemukakan empat macam fungsi pokok humas pemerintah adalah sebagai berikut:

a. Mengamankan kebijaksanaan pemerintah.
b. Memberikan pelayanan dan menyebarluaskan pesan/informasi mengenai kebijaksanaan, hingga program-program kerja secara nasional kepada masyarakat.
c. Menjadi komunikator dan sekaligus sebagai mediator yang proaktif, dalam menjembatani kepentingan instansi pemerintah disatu pihak dan menampung aspirasi serta memperhatikan keinginan-keinginan publiknya dilain pihak.

d. Berperan serta dalam menciptakan iklim yang kondusif dan dinamis demi mengamankan stabilitas dan keamanan politik pembangunan nasional, baik jangka pendek maupun jangka panjang.

Terbatasnya wewenang humas, berkaitan erat dengan status dan kedudukan humas dalam struktur organisasi masih belum memadai. Oleh karena itu kehadirannya di dalam instansi pemerintahan selayaknya berada langsung di bawah pimpinan atau sekurang-kurangnya mempunyai hubungan kerja langsung dengan pimpinan. Sebaliknya, pejabat humas itu sendiri harus juga mempunyai kemampuan untuk menguasai segala permasalahan instansinya.

Kemampuan yang dimaksud dapat digambarkan antara lain:

a. Mengamati dan menganalisis setiap persoalan yang menjadi kepentingan instansi dan *stake holders*-nya.
b. Harus mampu melakukan komunikasi dua arah yang mendukung kedua belah pihak.
c. Mempengaruhi dan menciptakan opini publik yang menguntungkan bagi instansi.
d. Mampu menjalin hubungan yang baik dan kerja sama yang didasari dengan rasa saling percaya dengan semua pihak yang terkait.

Dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi kehumasan, sebagai aparat kehumasan pemerintah, maka berbagai kegiatan yang perlu diperhatikan antara lain:

a. Membina pengertian pada khlayak/publik terhadap kebijaksanaan pemimpin, baik kepada khlayak intern maupun ekstern. Pembinaan pengertian kepada khalayak termasuk pemberian dan pelayanan informasi.
b. Menyelenggarakan dokumentasi kegiatan-kegiatan pokok instansi pemerintah, terutama yang menyangkut publikasi.
c. Memonitor dan mengevaluasi tanggapan dan pendapat masyarakat.
d. Mengumpulkan data dan informasi yang datang dari berbagai sumber.
e. Bentuk produk humas yang dihasilkan seperti majalah, buletin, *press release*, poster, folder, *pamflet*, selebaran dan lain-lain.

2.1.5 Tinjauan tentang Kegiatan Pembinaan dan Pengembangan Sumber daya Komunikasi dan Informasi.

Sesuai dengan tujuan utamanya, humas akan dituntut untuk mengembangkan atau membangun hubungan yang baik, tidak hanya dengan pihak luar atau kalangan yang terkait *(external relations)*, tetapi juga dengan pihak pers agar dapat membentuk *goodwill*, toleransi *(tolerance)*, saling kerja sama *(mutual symbiosis)*, saling mempercayai *(mutual confidence)*, saling pengertian *(mutual understanding)*, dan saling menghargai *(mutual appreciation)*, serta untuk memperoleh opini publik yang *favorable*, serta *image* yang tepat berdasarkan prinsip-prinsip hubungan yang harmonis, baik hubungan ke dalam *(internal relations)* maupun hubungan ke luar *(external relations)*.

Kegiatan humas eksternal dalam memberikan informasi kepada publik atau masyarakat untuk memperoleh dukungan dan kepercayaan publik adalah

kegiatan *media relations* (hubungan media). Istilah lainnya *press relations or media relations* (hubungan pers atau hubungan media), yakni membina hubungan baik dengan kalangan pers yang mengelola media cetak (surat kabar dan majalah), media elektronik (radio dan televisi), dan media massa *online* (*newspaper online, magazine online,* radio digital, televisi digital) (diadaptasi dari Soemirat dan Ardianto.2008).

Bertolak dari pernyataan di atas kegiatan pembinaan dan pengembangan sumber daya komunikasi dan informasi adalah kegiatan Humas dan Protokol Sekretariat Pemerintah Kabupaten Indramayu yang berhubungan dengan Pemerintah yaitu Bupati dan wakil Bupati, Bagian Humas dan Protokol sebagai penyampai informasi, wartawan sebagai kontrol sosial serta masyarakat sebagai penyelenggara pembangunan daerah.

Bagian Humas dan Protokol Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam membangun hubungan pers *(press relations atau media relations)* merupakan barometer atau tolok ukur keberhasilan suatu fungsi atau tugas humas, yakni untuk menilai efektivitas suatu pekerjaan humas pada sebuah instansi. Keberhasilannya bisa dilihat dari sejauhmana publisitas tersebut melalui pemberitaan pers dapat menguntungkan citra Pemerintah sebagai hasil kerja sama yang baik *(mutual symbiosis)* antara humas, masyarakat dan pihak wartawan atau pers sebagai mitra atau rekan kerja.

Wartawan adalah orang yang melakukan pekerjaan kewartawanan atau tugas-tugas jurnalistik secara rutin, atau dalam definisi lain, wartawan dapat

dikatakan sebagai orang yang pekerjaannya mencari dan menyusun berita untuk dimuat di media massa, baik media cetak, media elektronik maupun media *online.* Ada banyak istilah yang digunakan untuk menyebut seseorang bekerja sebagai wartwan, antara lain: pemburu berita, pewarta, jurnalis, reporter, *newsgetter, pressman,* kuli tinta, dan nyamuk pers. (Syarifudin, 2010:38)

2.1.6 Tinjauan tentang Strategi

Menurut Ahmad S.Adnan Putra, pakar manajemen krisis kehumasan, berdasarkan aplikasi dari strategi hubungan masyarakat yang disebut *"The Three C's Option,"* maka setiap lembaga melaksanakan strategi humas berdasarkan pemahamannya atas tiga pilihan dari opsi publik atau sikap masyarakat. *The Three C's Option* adalah sebagai berikut:

a. Apabila publik yang dihadapinya bersikap "anti" terhadap lembaga yang diwakilinya, maka strategi humas melakukan suatu perubahan tertentu *(change)* untuk menarik simpati masyarakat.
b. Jika sikap (opsi) publiknya bersifat netral *(the silent majority),* maka strateginya harus tampak konkret terhadap opini yang pasif menjadi aktif kembali sebagai faktor pendukung utama.
c. Jika sikap publiknya pro (mendukung), maka strategi humasnya adalah berupaya mengukuhkan. Dalam hal ini biasanya pengukuhan tersebut dapat dilakukan melalui seorang tokoh yang dianggap sebagai panutan dan memiliki kharisma pribadi, atau mempunyai pengaruh kuat pada publik.

Oleh karena strategi pokok humas diarahkan untuk meningkatkan mekanisme komunikasi dua arah antara pemerintah dengan sasaran humas agar hasil-hasil yang dicapai oleh pemerintah dapat dikenal oleh sasaran humas yaitu masyarakat, sehingga masyarakat akan berpartisipasi aktif dalam mewujudkan tujuan pemerintah khususnya dan tujuan pembangunan nasional pada umumnya.

Robbins dalam bukunya *"Organization Behavior"* mendefinisikan strategi sebagai penentuan tujuan dari tujuan jangka panjang dan sasaran sebuah perusahaan (1995:134). Pandangan lain menyebutkan bahwa strategi sebagai sebuah mode (model perencanaan), yang secara eksplisit dikembangkan oleh para manajer dengan mengidentifikasikan arah tujuan, kemudian mengembangkan rencana tersebut secara sistematis dan terukur untuk mencapai tujuan.

Bertolak dari pendapat di atas dalam strategi komunikasi peranan komunikator sangatlah penting, dalam hal ini pemerintah sebagai komunikator dan masyarakat sebagai komunikan. Seorang komunikator yang mampu melancarkan komunikasi secara luwes tentu akan dapat dengan mudah melakukan perubahan ketika ada atau tidak ada suatu faktor yang mempengaruhi. Suatu pengaruh yang menghambat komunikasi bisa datang sewaktu-waktu, sehingga efek yang diharapkan sulit untuk dicapai.

Strategi komunikasi adalah panduan antara perencanaan komunikasi *(communication planning)* dengan manajemen komunikasi *(communication management)* untuk mencapai tujuan tersebut strategi komunikasi harus mampu

menunjukan dalam arti kata bahwa pendekatan *(approach)* bisa berbeda-beda sewaktu-waktu tergantung pada situasi dan kondisi. (Effendy, 1993:3)

Jadi dengan demikian strategi komunikasi adalah keseluruhan perencanaan, taktik, cara yang akan dipergunakan guna melancarkan komunikasi dengan memperhatikan keseluruhan aspek yang ada pada proses komunikasi, untuk mencapai tujuan yang diinginkan, yang dalam hal ini adalah membentuk suatu rencana, taktik dan cara yang akan dilakukan bagian Humas dan Protokol Sekertariat Daerah Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam membangun citra yang positif di kalangan masyarakat Kabupaten Indramayu melalui kegiatan pembinaan dan pengembangan sumber daya komunikasi dan informasi.

2.1.7 Tinjauan tentang Citra

Citra adalah bagaimana pihak lain memandang suatu aktivitas. Setiap pemerintahan mempunyai citra sebanyak jumlah orang yang memandangannya. Berbagai citra pemerintahan datang dari masyarakat dan karyawan. Tugas pemerintahan dalam membentuk citranya adalah dengan mengidentifikasikan citra seperti apa yang ingin dibentuk di mata publik atau masyarakatnya.

Seperti halnya produk dan merk, citra pemerintahan perlu dipopulerkan di masyarakat. Terutama dikalanagn segmen sasaran yaitu masyarakat Kabupaten Indramayu. Dalam dunia pemerintahan humas membuat strategi agar masyarakat peduli terhadap nama dan keberadaan Pemerintah Kabupaten Indramayu.

Cara mempopulerkan citra agar sesuai dengan apa yang dikehendaki dapat dilakukan secara bertahap yaitu:

1. Membentuk persepsi sasaran : citra yang ingin dibentuk harus mencerminkan jati diri pemerintahan yang sebenarnya, tidak lebih dan tidak kurang.
2. Memelihara persepsi : upaya mempertahankan citra adalah mempertahankan pelaksanaan program humas sesuai dengan rencana.

2.1.8 Tinjauan tentang Masyarakat

Masyarakat menurut Ralph Linton adalah setiap kelompok manusia yang telah hidup dan bekerjasama cukup lama sehingga mereka dapat mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas. Sedangkan menurut Selo Soemardjan masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama, yang menghasilkan kebudayaan.

Dari definisi-definisi di atas, unsur-unsur masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Manusia yang hidup bersama. Di dalam ilmu sosial tidak ada ukuran mutlak atau pun angka pasti untuk menentukan berapa jumlah manusia yang harus ada. Akan tetapi secara teoritis angka minimnya adalah dua orang yang hidup bersama.
2. Bercampur untuk waktu yang cukup lama. Kumpulan dari manusia tidak lah sama dengan kumpulan benda-benda mati seperti umpanya kursi, meja

dan lain sebagainya. Oleh karena itu dengan berkumpulnya manusia akan timbul manusia-manusia baru. Manusia itu juga dapat bercakap-cakap, merasa dan mengerti, mereka juga mempunyai keinginan untuk menyampaikan kesan-kesan atau perasaan-perasaannya. Sebagai akibat hidup bersama itu, timbulah sistem komunikasi dan timbulah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antara manusia dalam kelompok tersebut.

3. Mereka sadar bahwa mereka merupakan satu-kesatuan.
4. Mereka merupakan suatu sistem hidup bersama. Sistem kehidupan bersama menimbulkan kebudayaan oleh karena setiap anggota kelompok merasa dirinya terikat satu dengan lainnya.

Penduduk Kabupaten Indramayu merupakan campuran antara suku Sunda dan Jawa sehingga budaya yang terdapat dalam masyarakat Indramayu merupakan akulturasi dari kedua suku tersebut. Meskipun Indramayu berada di wilayah Provinsi Jawa Barat yang merupakan tanah Pasundan dan berbahasa Sunda, namun sebagian besar penduduk Indramayu mempunyai bahasa tersendiri yang khas dikenal dengan bahasa *Dermayon*, yakni dialek bahasa Jawa yang hampir serupa dengan dialek Cirebon dan Tegal.

Letak Indramayu yang berada di jalur utama Pantura menyebabkan wilayah ini menjadi persinggahan dan perantauan masyarakat dari daerah Timur Pulau Jawa sehingga Indramayu menjadi salah satu wilayah Jawa Barat yang berbahasa khas dengan akulturasi bahasa jawa dan Sunda. (BAPPEDA, 2011:36)

2.2 Kerangka Pemikiran

2.2.1 Kerangka Teoritis

Kiat mencapai keberhasilan dengan metode penyusunan perencanaan dan penggiatan melalui proses komunikasi hingga pemecahan masalah yang dihadapi, baik organisasi dalam fungsi ilmu manajemen, formula 4P, seperti dikemukakan oleh Knoot dan Terry. Formula ini terdiri dari perencanaan, pengaturan, pelaksanaan, dan pengawasan *(planning, organizing, actuating, controlling).* Seperti juga metode penyampaian pesan dalam tugas dan fungsi humas, yang ditampilkan dalam buku *A Public Relations Primer Thinking and Writing in Contex* oleh Paula Marants Cohen dikemukakan suatu pencapaian khalayak sasaran. Ini berkaiatan erat dengan tugas dan fungsi humas untuk menyampaikan suatu pesan, kemudian diteruskan dan diterima oleh publik internal atau publik eksternal secara positif. (Ruslan, 1999:43)

Teori dan definisi humas lainnya, menurut Scott M. Cutlip dan Allen H. Centre dalam bukunya berjudul *Effective Public Relations* ialah bagaimana berkomunikasi secara efektif dan efisien melalui teknik dan tahapan proses penggiatan dalam manajemen humas, sebagai komponen-komponennya, yaitu *fact finding, planning, communicating, dan evaluating* (pencarian fakta, perencanaan, berkomunikasi dan pengawasan). (Ruslan, 1999:43)

2.2.2 Kerangka Konseptual

Berdasarkan kerangka teoritis yang sudah dijelaskan di atas, peneliti akan mengaplikasikannya ke dalam masalah penelitian ini. Untuk memperoleh citra yang positif tentu saja Bagian Humas dan Protokol Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Indramayu mempunyai suatu strategi komunikasi kepada publik atau pihak eksternal, yaitu melalui kegiatan pembinaan dan pengembangan sumber daya komunikasi dan informasi dengan harapan akan memperoleh citra yang positif di kalangan masyarakat Kabupaten Indramayu melalui kegiatan tersebut. Di bawah ini merupakan proses yang harus dijalankan setiap praktisi humas profesional. Proses tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Pencarian Fakta *(Fact finding)***

Fact finding atau pencarian fakta merupakan tindakan pertama yang harus dilakukan oleh Bagian Humas dan Protokol Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Indramayu sebelum menyusun program kerjanya yaitu dengan memahami situasi atau masalah yang ada. Sebelum praktisi humas merumuskan program kerjanya, maka ia perlu mengetahui di mana titik awalnya. Misalnya, Humas harus mengetahui secara pasti seperti apa citra Pemerintah di mata masyarakat Kabupaten Indramayu. Sehingga praktisi humas dapat menyusun dan menjawab serangkaian pertanyaan seperti:

a. Di mana posisi Pemerintah sekarang?
b. Apa yang diketahui atau tidak diketahui masyarakat mengenai Pemerintahan?

c. Apakah ada kesalahan dalam pandangan mereka?

Upaya untuk menentukan masalah atau situasi yang dihadapi dapat dimulai dengan mendengarkan komentar, penilaian atau keluhan yang dikemukakan pihak eksternal atas pelayanan yang mereka terima dalam hubungan dengan Pemerintah. Komentar dan penilaian pihak eksternal menjadi bahan untuk menilai situasi atau masalah yang tengah dihadapi saat itu. Kegiatan humas yang efektif dimulai dari mendengarkan pandangan pihak lain. Dalam praktiknya, pekerjaan mendengarkan tidak semudah yang diperkirakan. Banyak orang yang ternyata lebih mudah bicara dari pada mendengarkan. Apa yang disebut dengan komunikasi sering dianggap sebagai upaya menyampaikan ide atau pandangan kepada pihak lain dengan menggunakan saluran satu arah *(one way channels).*

2. Perencanaan *(Planning)*

Bentuk konkret dari suatu rencana adalah program kerja. Setiap praktisi humas dituntut untuk dapat menyusun program kerjanya, baik program jangka panjang maupun jangka pendek. Program kerja harus dipersiapkan secara cermat dan hati-hati agar dapat memberikan hasil yang nyata. Tanpa adanya program yang terencana, praktisi humas akan bekerja berdasarkan naluri atau insting saja sehingga mudah kehilangan arah gampang tergoda mengerjakan hal-hal baru, sementara pekerjaan lama belum terselesaikan. Pada akhirnya praktisi humas akan sulit memastikan sejauh mana kemajuan dan hasil-hasil konkret yang telah dicapai. (Frank Jefkins, *Public Relations* dalam Morissan, 2008:149)

Pada tahap merencanakan program kerja, hal pertama yang harus dilaksanakan adalah penetapan tujuan. Tujuan yang ingin dicapai bisa satu, bisa lebih dari satu. Jumlah tujuan yang layak dan menarik untuk dikejar memang nyaris tak terbatas, akan tetapi jumlah tujuan yang hendak dicapai sepenuhnya tergantung pada ukuran kapasitas dan sumber daya (khususnya pendanaan) yang dimiliki oleh Bagian Humas dan Protokol.

3. Berkomunikasi *(Communicating)*

Setelah mengumpulkan fakta dan menetapkan rencana. Beberapa keputusan harus dibuat pada tahapan ini yang mencakup tindakan apa saja yang harus dilakukan atau pesan apa saja yang ingin disampaikan, serta jenis media apa yang akan digunakan untuk menyampaikan pesan yang dimaksud. Media massa adalah saluran komunikasi yang sangat penting bagi praktisi humas dan karenanya praktisi humas harus memiliki pengetahuan yang memadai mengenai berbagai jenis media massa seperti surat kabar, majalah, televisi, radio, dan sebagainya. Praktisi humas juga harus mengetahui kekuatan dan kelemahan masing-masing media massa tersebut.

Dalam hal ini Humas dan Protokol Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Indramayu menggunakan *media relations* atau hubungan media melalui kegiatan pembinaan dan pengembangan sumber daya komunikasi dan informasi yang berhubungan dengan pihak pers sebagai kontrol sosial Pemerintah yaitu Bupati dan Wakil Bupati, Bagian Humas dan Protokol sebagai komunikator serta masyarakat sebagai penyelenggara pembangunan daerah.

4. Pengawasan *(Evaluating)*

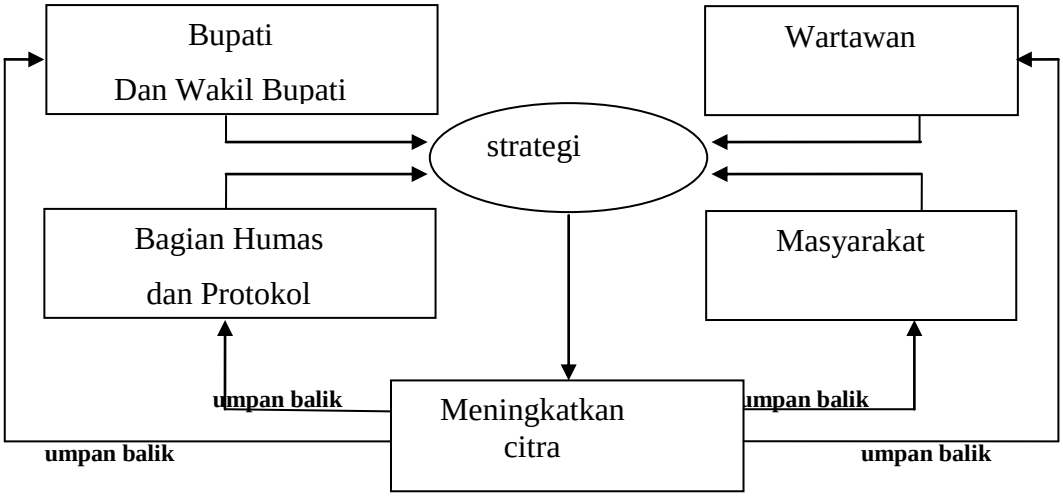
Praktisi humas sering memiliki pengertian yang tidak sama mengenai apa yang disebut dengan evaluasi kehumasan. Evaluasi kehumasan terkait dengan pertanyaan bagaimana menilai suatu program kehumasan apakah sudah berhasil atau belum? Apa kriteria yang digunakan untuk menilai program kehumasan sudah berhasil ataukah masih harus diperbaiki? Masih banyak yang beranggapan bahwa keberhasilan program humas hanya dilihat dari jumlah penghargaan atau pujian yang diterima bagian humas. Misalnya, bagian humas banyak menerima pujian atau penghargaan dari pihak eksternal, maka berarti program yang telah dijalankan dinilai berhasil. Keberhasilan program humas juga dilihat dari pujian yang diberikan atasan. Keberhasilan suatu program juga kerap hanya dilihat dari banyaknya liputan atau ekspos media massa terhadap Pemerintah.

Menentukan keberhasilan suatu program kehumasan tidak bisa dilihat hanya dari jumlah penghargaan, pujian, atau liputan media massa. Evaluasi yang signifikan terhadap suatu program kehumasan haruslah dilakukan berdasarkan pengukuran secara ilmiah mengenai peningkatan kesadaran atau perubahan pendapat, sikap, dan tingkah laku khalayak mengenai Pemerintah. Berikut ini adalah tiga tahapan utama evaluasi, yaitu:

a. Evaluasi tahap persiapan
b. Evaluasi tahap pelaksanaan
c. Evaluasi tahap dampak atau efek. (Scott M. Cutlip, Allen H Center, Glen M. Broom, *Effective Public Relations* dalam Morissan, 2008:226)

Praktisi humas yang menilai keberhasilan program kehumasan berdasarkan jumlah ekspos media massa yang diterima Pemerintah, maka sebenarnya ia baru melakukan evaluasi pada tahap pelaksanaan. Sedangkan praktisi humas yang menilai keberhasilan program kehumasan berdasarkan pada peningkatan kesadaran atau perubahan pendapat, sikap dan tingkah laku khalayak, maka ia telah melakukan evaluasi pada tahap efek atau dampak. Sementara praktisi humas yang menilai keberhasilan program kehumasan berdasarkan pujian yang diterima dari atasan bisa jadi ia baru memberikan evaluasi pada tahap persiapan atau mungkin juga tahap pelaksanaan, namun sama sekali belum menyentuh tahap efek.

Dengan demikian di bawah ini adalah alur berpikir peneliti mengenai strategi Humas pada bagian Humas dan Protokol Sekertariat Daerah Pemerintah Kabupaten Indramayu dalam meningkatkan citra di kalangan masyarakat Kabupaten Indramyu adalah sebagai berikut:



Gambar 2.1

Bagan alur berpikir peneliti

Berdasarkan alur berpikir peneliti di atas, Bupati dan Wakil Bupati sebagai pemegang kebijakan mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 9B tahun 2009 tentang kemitraan wartawan daerah bersama dengan Humas dan Protokol Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Indramayu sebagai komunikator atau penghubung antara Pemerintah, masyarakat dan wartawan mempunyai kegiatan pembinaan dan pengembangan sumber daya komunikasi dan informasi yang merupakan strategi untuk meningkatkan citra di kalangan masyarakat Kabupaten Indramayu yang di dalamnya sudah mencakup beberapa program kerja yang akan dilakukan Bagian Humas dan Protokol melalui empat proses yaitu pencarian fakta, perencanaan, cara berkomunikasi, dan pengawasan yang bertujuan untuk meningkatkan citra dengan harapan mendapatkan umpan balik yang positif dari kegiatan tersebut kepada Pemerintah yaitu Bupati dan Wakil Bupati, Bagian

Humas dan Protokol, Wartawan serta masyarakat Kabupaten Indramayu secara menyeluruh.

Dalam hal ini wartawan dan masyarakat turut serta meningkatkan citra melalui kegiatan pembinaan dan pengembangan sumber daya komunikasi dan informasi dengan program kerja yang dilakukan Humas dan Protokol Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Indramayu. Wartawan merupakan kontrol sosial bagi Pemerintah dan masyarakat yang mendukung setiap kegiatan yang dilakukan pemerintah. Wartawan membantu Pemerintah dalam mensukseskan strategi yang dilakukan Humas dan Protokol dengan pemberitaan yang disiarkan melalui media cetak dan elektronik. Sehingga dampak pencitraan yang positif atau negatif akan dapat dirasakan umpan baliknya kepada Pemerintah yaitu Bupati dan Wakil Bupati, Humas dan Protokol, masyarakat dan wartawan.

Kegiatan pembinaan dan pengembangan sumber daya komunikasi dan informasi dilakukan secara *continue* atau terus menerus oleh Bagian Humas dan Protokol maka perlu dilakukan pencarian fakta secara terus-menerus pula untuk mengatasi atau mengantisipasi permasalahan-permasalahan yang ada sampai ditemukannya solusi terbaik demi tercapainya citra positif yang dapat berpengaruh terhadap perekonomian atau pembangunan daerah di kalangan masyarakat Kabupaten Indramayu. Data dikumpulkan melalui wawancara kepada sejumlah informan yang mempunyai kredibilitas, kritis terhadap Pemerintahan dan berwawasan luas.

Setelah pencarian fakta dilakukan, Humas dan Protokol melakukan perencanaan untuk menyelenggarakan program kerja atau strategi yang telah disusun mulai dari awal, dan selama berlangsung atau mengimplementasikan program kerja hingga ke taraf penyelesaian tugas secara bertahap serta taraf pengawasan atau evaluasi untuk meneliti hasil-hasil dan tujuan yang telah dicapai.

Selain itu perlu ditingkatkan keterampilan berkomunikasi dari praktisi Humas yang ada di Humas dan Protokol baik melalui tulisan maupun lisan untuk dapat menyampaikan pesan, ide dan gagasan atau program kerja, dan sekaligus upaya membentuk opini atau menguasai pendapat umum sesuai dengan apa yang diinginkan oleh komunikator atau Pemerintah.