BAB II

TINJAUAN TEORITIS

1.1 Tinjauan Umum Komunikasi

1.1.1 Pengertian Komunikasi

Istilah komunikasi berasal dari bahasa latin "*communicatus*" yang artinya "berbagi" atau "menjadi milik bersama". Dengan demikian komunikasi berarti suatu upaya yang bertujuan berbagi untuk mencapai kebersamaan. Pengertian lain komunikasi adalah suatu proses pertukaran informasi di antara individu melalui system lambang-lambang, tanda-tanda atau tingkah laku". (Harun, 2008 :3)

Komunikasi pada dasarnya dapat terjadi dalam berbagai konteks kehidupan. Peristiwa komunikasi dapat berlangsung tidak saja dalam kehidupan manusia, tetapi juga dalam kehidupan binatang, tumbuh-tumbuhan, dan makhluk-makhluk hidup lainnya. Namun demikian, objek pengamatan dalam ilmu komunikasi difokuskan pada peristiwa-peristiwa komunikasi dalam konteks hubungan antarmanusia atau komunikasi antarmanusia (*human communication*). (Harun, 2008 : 1)

Komunikasi juga merupakan salah satu fungsi dari kehidupan manusia. Fungsi komunikasi dalam kehidupan menyangkut banyak

aspek. Melalui komunikasi seseorang menyampaikan apa yang ada dalam benak pikirannya dan/ atau perasaan hati nuraninya kepada orang lain baik secara langsung ataupun tidak langsung, melaui komunikasi seseorang dapat membuat dirinya untuk tidak terasing atau terisolir dari lingkungan sekitarnya, melalui komunikasi seseorang dapat mengajarkan atau memberitahukan apa yang diketahuinya kepada orang lain. Melalui komunikasi seseorang dapat mengetahui dan mempelajari mengenai diri-diri orang lain dan berbagai peristiwa yang terjadi dilingkungannya baik yang dekat ataupun jauh. Melalui komunikasi seseorang juga dapat berusaha membujuk dan/ atau memaksa orang lain agar berpendapat, bersikap, atau berperilaku sebagaimana yang diharapkan. (Hanur, 2008 :2-3)

Ilmu komunikasi, apabila diaplikasikan secara benar akan mampu mencegah dan menghilangkan konflik antarpribadi, antarkelompok, antarsuku, antarbangsa, dan antarras, membina kesatuan dan persatuan umat manusia penghuni bumi.

Hovland 1984 dalam Soemirat dan Ardianto mendefinisikan komunikasi *"the process by which an individual (the communicator) transmits stimuli (ussuly verbal symbols) to modify, the behavior of other individu"*. Komunikasi adalah proses dimana individu mentransmisikan stimuli untuk mengubah perilaku individu yang lain. (Soemirat dan Ardianton 2002).

Pentingnya studi Komunikasi karena permasalahan-permasalahan yang timbul akibat komunikasi. Manusia tidak bisa hidup sendirian. Ia secara kodrati harus hidup bersama manusia lain, baik demi kelangsungan hidupnya, keamanan hidupnya, maupun demi keturunannya. Jelasnya, manusia harus hidup bermasyarakat. Masyarakat dapat berbentuk kecil, sekecil rumah tangga yang hanya terdiri dari dua orang suami istri, dapat berbentuk besar, sebesar kampung, desa, kecamatan, kabupaten atau kota, propinsi, dan negara.

Pengertian komunikasi yang lain menyatakan komunikasi adalah suatu transaksi, proses simbolik yang menghendaki orang-orang mengatur lingkungannya dengan membangun hubungan antar sesama manusia, melalui pertukaran informaasi untuk menguatkan sikap dan tingkah laku orang lain, serta berusaha mengubah sikap dan tingkah laku itu.

Everett M. Rogers dalam Cangara (2003) mendefinisikan komunikasi bahwa, komunikasi adalah proses dimana suatu ide dialihkan dari sumber kepada satu penerima atau lebih, dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka (Cangara, 2003:19).

Definisi ini kemudian dikembangkan oleh Rogers bersama D. Lawrence Kincaid (1981) dalam Cangara (2003) sehingga melahirkan suatu definisi baru yang menyatakan bahwa, komunikasi adalah suatu proses dimana dua orang atau lebih membentuk atau melakukan

pertukaran informasi dengan satu sama lainnya, yang pada gilirannya akan tiba saling pengertian yang mendalam. Definisi-definisi yang dikemukakan diatas tentunya belum mewakili semua definisi komunikasi yang telah dibuat banyak pakar, namun sedikit banyaknya telah dapat memperoleh gambaran seperti apa yang diungkapkan oleh Shannon dan Weaver (1994) dalam Cangara (2003 : 19-20) bahwa komunikasi adalah bentuk interaksi manusia yang saling mempengaruhi satu sama lainnya, sengaja atau tidak sengaja. Tidak terbatas pada bentuk komunikasi menggunakan bahasa verbal, tetapi juga dalam hal ekspresi muka, lukisan, seni, dan teknologi. (Cangara, 2003 :19-20).

1.1.2 Proses Komunikasi

Dari pengertian komunikasi sebagaimana diutarakan diatas, tampak adanya sejumlah komponen atau unsur yang dicakup yang merupakan persyaratan terjadinya komunikasi. Dalam "bahasa komunikasi" komponen-komponen tersebut adalah sebagai berikut:

- Komunikator : orang yang menyampaikan pesan ;
- Pesan : pernyataan yang didukung oleh lambang ;
- Komunikan : sarana atau saluran yang mendukung pesan menurut jumlah dan letak ;
- Efek : dampak sebagai pengaruh dari pesan (Effendy, 1992 :6)

Proses komunikasi terbagi menjadi dua tahap, yakni secara primer dan secara sekunder. Proses komunikasi secara primer adalah proses penyampaian pikiran atau perasaan terhadap orang lain dengan menggunakan lambang (*symbol*) sebagai media. Lambang sebagai media primer dalam proses komunikasi adalah bahasa, isyarat, gambar, warna dan lain sebagainya yang secara langsung mampu menerjemahkan pikiran dan perasaan komunikator kepada komunikan. (Effendy, 1992 :11).

1.1.3 Komunikasi Organisasi

Organisasi merupakan suatu keadaan saling bergantung dan membutuhkan suatu koordinasi. Evert M. Rogers dan Rekha Agarwala Rogers dalam Siagian (1982) dengan bukunya, *Communications in Organizations*, menyebutkan organisasi merupakan *"a stable system of individual who work together to achieve, through a hierarcy of ranks an division of labour, common goals"* yang artinya (suatu system yang mapan dari mereka yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama, melalui suatu jenjang kepangkatan dan pembagaian tugas). Jelas sekali menurut pendapat tersebut dalam bekerjasama dengan organisasi perusahaan dibutuhkan kerjasama antar bagian yang berjenjang. Dalam kehidupan organisasional, pencapaian tujuan dengan segala proses dan membutuhkan komunikasi yang efektif (Siagian 1982:109)

Komunikasi organisasi adalah suatu disiplin studi yang dapat mengambil sejumlah arah yang sah dan bermanfaat. Jadi, komunikasi organisasi sebagai landasan kuat bagi karier dalam manajemen, pengembangan sumberdaya manusia, dan komunikasi perusahaan, dan tugas-tugas lain yang berorientasikan manusia dalam organisasi (Mulyana, 2001:25).

Didalam organisasi (baik itu organisasi bisnis maupun organisasi non bisnis), komunikasi ibarat aliran darah kehidupan, tanpa adanya komunikasi maka organisasi tidak dapat bergerak dan melaksanakan aktivitasnya. Oleh karena itu komunikasi dapat disesuaikan dengan kebutuhan organisasi agar memberikan manfaat optimal bagi organisasi (baik itu organisasi bisnis maupun organisasi non bisnis) (Kusnadi, 1999:436).

2.2 Humas Sebagai Kegiatan Organisasi

2.2.1 Pengertian Humas

Webster’s dalam Moore (2005) mendefinisikan humas sebagai hubungan dengan masyarakat luas, seperti melalui publisitas; khususnya fungsi-fungsi korperasi, organisasi dan sebagainya yang berhubungan dengan usaha untuk menciptakan opini public dan citra yang menyenangkan untuk dirinya sendiri. (Moore, 2005 :6)

Pada dasarnya humas merupakan bidang atau fungsi tertentu yang diperlukan oleh setiap organisasi atau perusahaan, baik itu organisasi yang bersifat komersial maupun non komersial. Perannya sebagai wahana komunikasi ke dalam dan ke luar. Kebutuhan dan kehadirannya tidak dapat dicegah, karena humas merupakan salah satu elemen yang menentukan kelangsungan suatu organisasi secara positif. Humas merupakan bidang baru yang muncul beberapa tahun yang lalu kurang lebih sejak berakhirnya perang dunia kedua atau pada abad dua puluh di Indonesia.

Humas menjalankan tugas dan fungsi penerangan dalam jajarannya masing-masing memiliki peran wahana komunikasi ke dalam maupun ke luar organisasi. Humas terdiri dari semua jenis komunikasi yang dilakukan oleh perusahaan atau organisasi dengan semua pihak. Setiap individu mengalami humas, kecuali individu itu terisolasi dan berada di luar jangkauan manusia. Lebih jelasnya lagi humas itu sendiri ada beberapa definisi.

Menurut Glenn dan Denny Grisworld yang di kutip abdurrachman (1995) bahwa :

> “Humas adalah suatu fungsi manajemen yang menilai sikap publik, menunjukan kebijaksanaan dan prosedur dari individu atau organiisasi atas dasar kepentingan publik dan melaksanakan rencana kerja untuk memperoleh pengertian dan pengakuan dari publik” (Abdurrachman, 1995 : 26).

Suatu perusahaan sangat memerlukan adanyan komunikasi timbal balik untuk mencapai tujuannya, terjalinnya komunikasi timbal balik tersebut dapat dilakukan dengan adanya humas. Artinya hal yang utama bagi humas untuk mampu mengemban fungsi dan tugasnya dalam melaksanakan hubungan komunikasi ke dalam, yaitu upaya untuk membina hubungan yang harmonis antara manajemen perusahaan dengan karyawan.

Kehumasan timbul karena adanya tuntutan kebutuhan. Hal ini dengan tidak disadari telah menjadi profesi yang baru atau disiplin baru. Dalam sebuah perusahaan, humas mempunyai tujuan untuk memberikan kepuasan terhadap semua pihak yang berkepentingan.

Sejalan dengan pengertian yang dikemukakan di atas, humas menurut Yulianita (1999) bahwa ;

> "Humas adalah fungsi manajemen yang menilai sikap public, menyatakan kebijaksanaan dan prosedur dari individu atau organisasi atas dasar kepentingan public dan melaksanakan program kerja untuk memperoleh pengertian dan pengakuan dari publiknya" (Yulianita, 1999 : 25).

Maksud dari aktifitas humas adalah untuk mencegah *"misunderstanding",* untuk memperoleh penghargaan (prestise) dari masyarakat yang mempengaruhi massa. Disamping itu, juga untuk meningkatkan moral para karyawan atas penghargaan dari hasil usahanya. Sehingga jelas, bahwa suatu perusahaan untuk pertumbuhan

usahanya diperlukan dukungan dari masyarakat, dimana humas dapat merupakan alat untuk mencapai tujuan tersebut.

Suatu perusahaan yang menyadari akan pentingnya peran seorang humas, maka akan menempatkan humas sebagai bagian integral dari perusahaan tersebut. Humas didorong membuat perencanaan dan mengadakan akivitas-aktivitas yang mampu membangun citra positif perusahaan. Baik itu diminta atau tidak, humas tetap bekerja secara konsisten.

Humas diberi keleluasaan akses mengikuti setiap perkembangan internal baik yang formal maupun yang bersifat rahasia sekalipun, yang akhirnya menjadikan humas sebagai tulang punggung utama informasi dalam pengambilan keputusan. Menurut Jefkins :

> "Humas adalah suatu seni sekaligus disiplin ilmu sosial yang menganalisis berbagai kecenderungan, memprediksikan setiap kemungkinan konsekuensi dari setiap kegiatannya, memberi masukan dan saran-saran kepada para pemimpin organisasi, dan mengimplementasikan program-program tindakan yang terencana untuk melayani kebutuhan organisasi dan atau kepentingan khalayaknya" (Jefkins, 1996 : 9)

Dari adanya definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kegiatan humas adalah suatu program dimana semuanya harus dilaksanakan sesuai rencana yang dibuat. Humas juga sebagai kegiatan komunikasi yang dilakukan dalam organisasi agar tercipta saling

pengertian, saling percaya dan timbul suatu hubungan yang harmonis antara manajemen dengan publiknya.

Pada prinsipnya humas menekankan kepada fungsi manajemen tersebut, itu menunjukan bahwa humas adalah mempunyai fungsi yang tidak mudah. Ini berarti humas adalah fungsi melekat dan tidak lepas dari manajemen suatu organisasi yang tujuannya adalah membentuk *goodwill* toleransi, kerja sama, saling pengertian, saling percaya, dan saling menghargai, serta untuk memperoleh opini publik dan *image* yang tepat berdasarkan prinsip-prinsip hubungan yang harmonis.

Dari pengertian diatas menitikberatkan bahwa aspek-aspek humas mensejajarkan diri dengan aspek-aspek ilmu sosial dari suatu organisasi, yakni menonjolkan tanggung jawab organisasi kepada kepentingan publik atau kepentingan masyarakat luas. Humas itu jelas berkaitan dengan niat baik dan nama baik perusahaan. Selain itu humas harus mampu mempunyai teknik-teknik komunikasi yang efektif dalam merencanakan suatu progam sehingga dapat menganalisis berbagai kecenderungan yang terjadi agar tidak terjadi kesalahan fatal.

2.2.2 Fungsi Humas

Canfield mengemukakan tiga fungsi kegiatan humas, yaitu :

1. mengabdi kepentingan umum (*it should serie the public's interest*)
2. memelihara komunikasi yang baik (*maintence good communication*)

3. menitikberatkan moral dan tingkah laku yang baik (*and stress good moral and manners*)

Fungsi pertama mengabdi kepentingan umum dimaksudkan tugasnya adalah melayani publik, mengabdi kepada kepentingan umum. Yang dimaksud umum disini ialah publik intern dan ekstern. Hubungan dengan mereka harus dibina sehingga menjadi harmonis untuk kepentingan umum.

Fungsi kedua adalah memelihara komunikasi yang baik yaitu hubungan komunikatif antara humas dengan publik internal dan eksternal. Dilakukan secara timbal balik yang dilandasi empati menimbulkan rasa simpati. Sikap ini dapat dilakukan melalui kegiatan komunikasi secara tatap muka, melalui telepon, atau dengan media komunikasi lainnya.

Fungsi yang ketiga ditekankan kepada moral dan perilaku yang baik. Ini karena humas sebagai wakil organisasi yang berhubungan dengan publik menjadi citra organisasi. Jika humas berperilaku terpuji dengan moral yang tinggi, maka organisasi yang diwakilinya memperoleh pandangan positif dari publik internal maupun eksternal. Sebaliknya bila berperilaku tercela, maka pandangan yang negatif di alamatkan pada perusahaan. Perilaku yang baik harus ditunjukan oleh humas, dilengkapi dengan pelayanan yang ramah disertai senyum dari humas menjadi ciri bahwa perusahaan yang diwakili menyenangkan.

Konsep fungsional humas menurut Cutlip dan Contre (1986) memberikan penjelasan sebagai berikut :

a. *To facilitate and insure and inflow of representative that its policies and operations mays be kept compatible with the diverse, needs and views of these public* (memudahkan dan menjamin arus opini yang bersifat mewakili dari publik-publik suatu organisasi, sehingga kebijaksanaan beserta operasionalisasi organisasi dapat dipelihara keserasiannya dengan ragam kebutuhan dan pandangan-pandangan publik tersebut).
b. *The counsel management on ways and means on shaping and organization policies and operations to gain maximum public acceptance* (menasehati manajemen mengenai jalan dan cara menyusun kebijaksanaan dan operasionalisasi organisasi untuk dapat diterima secara maksimal).
c. *To device and implement programs that will gain and favourable interpretations of an organizations policies and operation* (merencanakan dan melaksanakan program-program yang dapat menimbulkan penafsiran yang menyenangkan terhadap kebijaksanaan dan operasionalisasi organisasi) (Cutlip dan Contre dalam Effendy, 1988 : 34).

Dari fungsi humas yang telah dikemukakan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan tentang fungsi humas secara universal yaitu :

1. Menyampaikan kebijaksanaan pada publik
2. Menyampaikan opini public pada manajemen

Penyampaian kebijaksanaan manajemen pada publik dimaksudkan agar publik-publik dari organisasi dapat mengetahui kebijaksanaan apa yang akan disampaikan oleh aparat yang berwenang oleh publik eksternal. Maka diharapkan tidak akan terjadi kesalahpahaman diantara publiknnya dengan perusahaan.

Seorang humas harus cepat tanggap pada permasalahan-permasalahan yang timbul dalam perusahaan. Seorang humas harus dapat merekam pendapat yang dikemukakan oleh publik yang berkepentingan terhadap perusahaan, baik itu pendapat positif maupun pendapat negatif. Dimana selanjutnya seorang humas dapat mengevaluasi opini public yang diterimanya tersebut, yang kemudian menyampaikan kepada manajemen tentang opini publik.

2.2.3 Humas Pemerintah Kota Bandung

Humas Pemerintah Kota Bandung pun memiliki fungsi sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, salah satunya mengabdi pada kepentingan umum. Humas Dinas Komunikasi dan Informatika Pemerintah Kota Bandung setiap harinya melakukan kegiatan pengaduan publik melalui peliputan yang berkaitan dengan kegiatan Hubungan Masyarakat.

Bentuk pengabdian ini merupakan wujud humas pemerintah kota Bandung dalam mengutamakan kepentingan umum. Humas Dinas Komunikasi dan Informatika Pemerintah Bandung memberikan suatu informasi kepada masyarakat luas mengenai kebijakan-kebijakan pemerintah melalui peliputan tersebut, yang pada akhirnya sampai kepada masyarakat dengan perantara media sebagai jembatan informasi.

Kegiatan pengaduan publik ini merupakan bagian dari kegiatan humas yang bertujuan untuk mengendalikan opini publik yang kurang baik sehingga dapat mempertahankan kepercayaan masyarakat terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.

2.3 Tinjauan Tentang Strategi

2.3.1 Pengertian Strategi Komunikasi

Keberhasilan kegiatan komunikasi secara efektif banyak ditentukan oleh penentuan strategi komunikasi. Di lain pihak jika tidak ada strategi komunikasi yang baik efek dari proses komunikasi (terutama komunikasi media massa) bukan tidak mungkin akan menimbulkan pengaruh negatif. Sedangkan untuk menilai proses komunikasi dapat ditelaah dengan menggunakan model-model komunikasi.

Fokus perhatian ini memang penting untuk ditujukan kepada strategi komunikasi karena berhasil tidaknya kegiatan komunikasi secara efektif ditentukan oleh strategi komunikasi. Dilain pihak, tanpa strategi

komunikasi media massa yang semakin modern yang kini banyak dipergunakan di negara-negara yang sedang berkembang karena mudahnya diperoleh dan relatif mudahnya dioperasionalkan. Bukan tidak mungkin akan menimbulkan pengaruh negatif.

> Strategi pada hakikatnya adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen (*management*) untuk mencapai suatu tujuan. Tetapi untuk mencapai tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukan arah saja, melainkan harus menunjukan bagaimana taktik operasionalnya.(Effendy, 2003 :300)

Demikian juga strategi komunikasi merupakan panduan dari perencanaan komunikasi (*communication planning*) dan manajemen komunikasi (*communication management*) untuk mencapai suatu tujuan. Untuk mencapai tujuan tersebut strategi komunikasi harus dapat menunjukan bagaimana operasionalnya secara taktis harus dilakukan, dalam arti kata bahwa pendekatan (*approach*) bisa berbeda sewaktu-waktu, bergantung pada situasi kondisi.

Untuk keefektifan sebuah strategi komunikasi, maka segala sesuatunya harus dikaitkan dengan komponen-komponen yang merupakan jawaban terhadap pertanyaan dalam rumus laswell :

- Who? (Siapakah komunikatornya?)
- Says What (Pesan apa yang dinyatakannya?)

- In which channel? (Media apa yang digunakannya?)
- To whom? (Siapa komunikannya?)
- With what effect? (Efek apa yang diharapkan?)

Disisi lain strategi adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen (*management*) untuk mencapai tujuan tertentu dalam praktis operasionalnya komunikasi yang efektif adalah sebagai berikut :

- Mengubah sikap (*to change the attitude*)
- Mengubah opini (*to change opinion*)
- Mengubah perilaku (*to change behavior*)

2.3.2 Strategi Humas

Istilah strategi manajemen sering pula disebut rencana strategis atau rencana jangka panjang perusahaan. Suatu rencana strategis perusahaan menetapkan garis-garis besar tindakan yang akan diambil dalam kurun waktu ke depan. Berapa lamanya waktu yang dibutuhkan tentu amat bervariasi.

Rencana jangka panjang inilah yang menjadi pegangan bagi para praktisi humas untuk menyusun berbagai rencana teknisi dan langkah-langkah komunikasi yang akan diambil. Untuk dapat bertindak secara strategis dan untuk memberi konstribusi kepada rencana jangka panjang itu, praktisi humas harus melakukan langkah-langkah sebagai berikut :

a. Menyampaikan fakta dan opini, baik yang beredar maupun di luar perusahaan. Bahan-bahan itu diperoleh dari kliping media massa dalam kurun waktu tertentu. Dengan melakukan penelitian terhadap naskah-naskah pidato pimpinan, bahan yang dipublikasikan perusahaan, serta melakukan wawancara tertentu dengan pihak-pihak yang berkepentingan.
b. Menelusuri dokumen resmi perusahaan dan mempelajari perubahan yang terjadi secara historis. Perubahan umumnya disertai dengan sikap perusahaan terhadap publiknya dan juga sebaliknya.
c. Melakukan analisis SWOT (*Strenghts*/ kekuatan, *Weaknesses*/ kelemahan, *Opportunities*/ peluang, dan *Thearts*/ ancaman). Meski tidak harus menganalisis hal-hal yang berada diluar jangkauannya, seorang praktisi humas perlu melakukan analisis yang berbobot mengenai persepsi dari luar dan dalam perusahaan atau SWOT yang dimilikinya. Misalnya menyangkut masa depan industri yang ditekuninya, citra yang dimiliki perusahaan, kultur yang dimiliki, serta potensi yang dimiliki perusahaan.

Selain berkonotasi “jangka panjang”, strategi manajemen juga menyandang konotasi “strategi”. Kata strategi ini sendiri juga mempunyai pengertian yang terkait dengan hal-hal seperti kemenangan, kehidupan atau daya juang. Maka dari itu strategi membenarkan

perusahaan atau melakukan tindakan pahit seperti pengurangan karyawan. Hal itu dilakukan demi kehidupan perusahaan/ organisasi dalam jangka panjang.

Kedudukan humas pada lapisan terakhir, menjadi sangat serba salah. Ia dituntut menjalani hubungan dengan pihak-pihak yang strategis dan sering dianggap sebagai juru bicara. Tetapi sebenarnya ia tak lebih sekedar pelaksana biasa yang tak tahu apa yang terjadi di lapisan atas, dan bahkan tidak tahu apakah yang dilakukannya sesuai dengan aspirasi mereka.

Oleh karena itu, efektivitas kerja humas sangat bergantung pada persepsi pemimpin perusahaan yang bercermin dari penempatan dan ruang lingkup bekerja yang didelegasikan kepadanya.

2.4 Tinjauan Tentang Pengaduan Publik

2.4.1 Pengertian Publik

Kata “publik” dari istilah “opini publik”, adalah sekelompok orang dengan kepentingan yang sama memiliki suatu pendapat yang sama mengenai suatu persoalan yang menimbulkan pertentangan atau bersifat controversial. Sekelompok pekerja yang berhadapan dengan suatu persoalan yang menimbulkan pertentangan mengenai apakah mereka akan mengadakan pemogokan atau tidak, merupakan suatu publik dengan

kepentingan yang sama tentang pekerjaannya, maka telah terlibat dalam proses pembentukan opini publik. (Moore, 2005 :51-52)

Setiap orang diidentifikasikan sebagai sejumlah publik, yang masing-masing mungkin terlibat dalam proses pembentukan opini tentang satu atau lebih persoalan yang menimbulkan pertentangan. Seorang individu mungkin menjadi anggota dari kelompok-kelompok etnik, keluarga, sosial, politik, keagamaan, pendidikan, profesi, dan kelompok-kelompok lainnya yang berhadapan dengan beberapa persoalan controversial, serta terlibat dalam pembentukan opini publik. (Moore, 2005 :52)

Soerjono Soekamto dalam Sunarjo (1997) mendefinisikan bahwa publik berupa kelompok yang tidak merupakan kesatuan. Interaksi terjadi secara tidak langsung melalui media komunikasi baik media komunikasi secara umum misalnya pembicaraan-pembicaraan secara pribadi, desas-desus, melalui media massa seperti pers, radio, televisi, film dan sebagainya. Setiap aksi dari publik diprakarsai oleh keinginan individual misalnya pemungutan suara dalam pemilihan umum. Dengan demikian tingkah laku pribadi daripada kelakuan publik didasarkan pada tingkah laku atau perilaku individu (Sunarjo, 1997 :20).

Drs. J.B.A.F. Mayor Polak dalam Sunarjo (1997) juga mengatakan bahwa publik atau khalayak ramai adalah sejumlah orang yang mempunyai minat sama terhadap suatu kegemaran atau persoalan

tertentu. Mempunyai minat yang sama tidak perlu harus mempunyai opini atau pendapat yang sama. Sebaliknya publik mengenal diskusi yang pro dan kontra suatu persoalan/ masalah tertentu. Karena suatu masalah terutama masalah sosial itu sangat banyak dan biasanya actual maka dengan demikian jumlah publik juga banyak. Dengan adanya masalah yang baru, menghendaki pemecahan masalah tersebut di mana cara pemecahan/penyelesaiannya belum ada tradisi atau peraturan dan belum ada pengalaman untuk menyelesaikannya (Sunarjo, 1997 :20-21).

Herbert Blumer, yang dikutip oleh Dr. Phil Astrid S. Susanto dalam Sunarjo (1997) menyatakan bahwa perkataan publik melukiskan kelompok manusia yang berkumpul secara spontan dengan syarat-syarat sebagai berikut :

a. Dihadapi oleh suatu persoalan (*issue*)
b. Berbeda pendapatnya mengenai persoalan ini dan berusaha untuk mengatasi persoalannya.
c. Sebagai akibat keinginan mengadakan diskusi dengan mencari jalan keluar (Sunarjo, 1997 :21).

Emory S. Bogardus dalam Sunarjo (1997) mendefinisikan publik sebagai sejumlah orang dengan suatu cara mempunyai pandangan yang sama mengenai suatu masalah atau setidak-tidaknya mempunyai kepentingan bersama dalam sesuatu hal. Sejumlah orang tersebut antara yang satu dan yang lain dapat tidak kenal mengenal satu sama lain, akan

tetapi sebenarnya mempunyai perhatian dan minat yang sama terhadap sesuatu masalah (Sunarjo, 1997 : 21-22).

Dengan demikian publik adalah sejumlah orang yang berminat dan merasa tertarik terhadap sesuatu masalah dan berhasrat mencari suatu jalan keluar dan dengan mewujudkan tindakan yang konkrit. Dalam publik kurang ada sugesti dan mengekor tanpa berpikir tetapi ada sebaliknya ada diskusi sosial secara rasional atau sekurang-kurangnya ada kecenderungan untuk berpikir secara rasional (Sunarjo, 1997 :21).

Dari berbagai pendapat tersebut apabila disimpulkan pengertian publik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

a. Suatu kelompok manusia yang tidak merupakan kesatuan (kelompok tidak teratur).
b. Interksi terjadi secara tidak langsung biasanya melalui media massa;
c. Perilaku publik didasarkan kepada perilaku individu;
d. Tidak saling kenal mengenal satu sama lain (anonim) dan terdiri dari berbagai lapisan masyarakat (heterogin);
e. Mempunyai minat yang sama terhadap sesuatu masalah;
f. Minat yang sama tersebut belum tentu mempunyai opini atau pendapat yang sama terhadap sesuatu masalah;
g. Berusaha untuk mengatasi masalah tersebut;
h. Adanya diskusi sosial karena itu publik ada “kecenderungan untuk berpikir secara rasional” (Sunarjo, 1997 :22).

2.4.2 Pengaduan Publik Sebagai Kegiatan Intern Pemerintahan

Humas sebagai penyelenggara kegiatan internal pemerintahan dapat menggunakan pengaduan publik sebagai alat ukur pertimbangan pemerintah untuk mengetahui beberapa tingkat permasalahan yang ada. Pengaduan publik merupakan salah satu laporan dari masyarakat mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi, dan nepotisme yang dilakukan oleh aparat pemerintah dan atau aparat pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. (Permendagri ,2007 :25)

Tujuan humas adalah pengembangan opini publik yang menyenangkan dari sebuah lembaga sosial, ekonomi, atau politik. Suatu pemahaman tentang proses pembentukan opini publik dan perubahan sikap merupakan dasar dari studi humas. Opini publik bukan merupakan suatu wujud dengan bentuk dan sifat yang nyata, tetapi merupakan sekumpulan keyakinan, ilusi dan pandangan yang rasional maupun tak rasional yang menggambarkan sikap individu-individu yang membentuk publik. (Moore, 2005 :51)

Humas yang memiliki tugas berat sebagai tulang punggung pemerintahan harus memiliki kemampuan mengatasi publik dalam kegiatan pengaduan publiknya. Kemampuan ini didukung dengan maksud dan tujuan diadakannya kegiatan pengaduan publik tersebut,

dimana maksud dan tujuan kegiatan pengaduan publik adalah sebagai berikut :

1. Menampung ide, saran, kritik, dan pendapat dari masyarakat melalui media cetak dan elektronik.
2. Meningkatkan peran serta masyarakat dalam hal kontrol kepada pemerintah.
3. Melancarkan arus informasi/ komunikasi antara pemerintah dan masyarakat.