

Paradigma Komunikasi Pemerintahan

Dr. Dra. Erliana Hasan, M.Si.



PENDAHULUAN

Materi yang disajikan dalam modul I ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang komprehensif tentang paradigma komunikasi pemerintahan. Namun, sebelum sampai pada uraian komunikasi pemerintahan, terlebih dahulu diuraikan beberapa konsep dan pengertian komunikasi dan pengertian pemerintahan secara terpisah, guna memberikan fondasi awal bagi mahasiswa untuk mengenal lebih dalam pemikiran komunikasi pemerintahan. Berbicara kondisi komunikasi pemerintahan di era reformasi dewasa ini dengan segala implikasinya, terkesan tidak menepa kepada substansi tujuan keberadaan pemerintahan secara umum karena telah banyak terkontaminasi dalam pelaksanaannya. Sebagai contoh, ketika berkembang isu bahwa tidak akan ada kenaikan harga bahan bakar minyak, tidak sampai satu bulan setelah pernyataan tersebut diumumkan, ternyata terjadi kenaikan harga di pasaran. Demikian juga pernyataan seperti, “tidak dinaikkan tetapi disesuaikan”. “Bukan dicopot tapi dimutasikan”. Kondisi demikian akan dapat mengurangi kredibilitas pemerintah di mata masyarakatnya.

Dengan perkataan lain, makna komunikasi yang disampaikan komunikator pemerintah tidak di persepsi sama oleh komunikan atau masyarakat. Hal ini karena pemerintah merasa tidak pernah menaikkan harga kecuali melakukan upaya penyesuaian dengan harga pasar yang berlaku, tidak pernah merasa mencopot seseorang dari jabatannya kecuali memindahkan. Di sisi lain masyarakat merasa dibohongi oleh pemerintah yang tidak konsisten dengan pernyataan-pernyataannya sendiri. Persoalannya adalah bagaimana dan mengapa isi materi komunikasi pemerintah di tengah era transparansi informasi, *communication and technology* dewasa ini, belum komunikatif dan terkesan banyak ditutup-tutupi. Pembahasan mengenai masalah tersebut akan diuraikan pada Modul 1 berikut ini.

Setelah mempelajari Modul 1 ini, secara umum kompetensi yang diharapkan adalah mahasiswa dapat menjelaskan paradigma komunikasi pemerintahan. Sedangkan secara khusus, kompetensi yang diharapkan adalah mahasiswa mampu menjelaskan:

1. pengertian komunikasi,
2. pengertian pemerintahan
3. pengertian paradigma komunikasi pemerintahan dan ruang lingkup komunikasi pemerintahan,
4. konsep dasar komunikasi,
5. proses terjadinya komunikasi,
6. komunikasi dalam dunia kerja,
7. tahapan dalam komunikasi, dan
8. kriteria keberhasilan suatu komunikasi.

KEGIATAN BELAJAR 1

Beberapa Konsep dan Pengertian Komunikasi

Ketika membaca berbagai literatur komunikasi, kita akan menemukan beberapa konsep dan pengertian komunikasi dari banyak pakar komunikasi, antara lain dikemukakan oleh **Hovlan** (1973) bahwa ...”*communication is the process by which an individual transmits stimuli usually verbal symbols to modify the behaviour of other individuals..*”. (Komunikasi adalah proses di mana seorang individu memindahkan secara terus menerus simbol verbal untuk mengubah tingkah laku individu lain).

William Albig dalam bukunya yang berjudul “*Publik Opinion*” (1957) mendefinisikan komunikasi sebagai ...”*the process of transmitting meaningful symbols between individuals*”. (Proses pemindahan simbol yang bermakna di antara individu-individu). Pada tahun yang sama, **Wilbur Schramm**, seorang pakar komunikasi dari Stanford University, mendefinisikan komunikasi sebagai ...”*the sharing of an orientation toward a set of information signs ...*”.

Sementara itu, **Kincaid**, mengemukakan bahwa “komunikasi adalah proses saling berbagi atau menggunakan informasi secara bersama dan bertalian antara para peserta dalam proses informasi” (1977:7). Pendapat yang sama dikemukakan oleh **Siporin** (1975:165), bahwa “komunikasi adalah proses pertukaran informasi antara dua orang atau lebih, dan dalam proses itu terjadi kegiatan-kegiatan memberi/mengirim, menerima, dan menanggapi pesan-pesan diantara orang-orang yang berinteraksi”.

Berlo (Berlo, 1960:188) dalam bukunya *Communication Process* mengemukakan komunikasi sebagai “suasana yang penuh keberhasilan jika penerima pesan memiliki makna yang sama dengan apa yang dimaksudkan oleh sumber atau komunikator”. Sedangkan **Myers & Myers**, (1982:XV) mengemukakan pendapatnya tentang komunikasi sebagai “titik pusat kekuatan yang menyatukan di antara yang berbeda sehingga terjadi koordinasi antara orang-orang dan karenanya mereka akan bergerak pada suatu tindakan yang terorganisir”.

Pendapat lain menyatakan komunikasi sebagai pengoperan ide dan gagasan dalam rangka menyatukan kekuatan sehingga terjadi interaksi antara

orang-orang yang berkomunikasi menuju pencapaian tujuan bersama yaitu kesamaan makna.

Pernyataan tersebut di atas mengindikasikan bahwa komunikasi adalah suatu proses penyampaian pernyataan antar manusia mengenai isi pikiran dan perasaannya. Pengungkapan isi pikiran dan perasaan itu apabila diaplikasikan secara benar dengan etika yang tepat, akan mampu mencegah dan menghindari konflik antar pribadi, antar kelompok, antar suku, antar bangsa sehingga dapat memelihara persatuan dan kesatuan antar individu, keluarga maupun bangsa yang berbeda walaupun berbeda dari segi budaya, bahasa dan lingkungan. Bertolak dari berbagai pendapat di atas dapat diambil benang merah tentang konsep dan pengertian komunikasi “sebagai suatu proses penyampaian pikiran dan perasaan dari seseorang kepada orang lain guna menyatukan kekuatan sehingga orang-orang tersebut bergerak pada tindakan yang terorganisir” (Erliana Hasan).

Penyampaian isi pikiran dan atau perasaan oleh seseorang dalam istilah komunikasi disebut sebagai “komunikator” dan isi pikiran atau perasaan yang disampaikan itu disebut sebagai “pesan”, sedangkan yang menerima pesan disebut sebagai “komunikan”. Apabila antara komunikator dan komunikan atau sebaliknya belum memperoleh kesamaan makna dalam berkomunikasi, maka hal tersebut karena salah satunya belum dapat memahami apa makna isi pesan yang disampaikan. Dalam kondisi demikian, dapat dinyatakan bahwa komunikasi antara kedua belah pihak tersebut dinyatakan belum mencapai tujuan yang diinginkan atau dalam istilah komunikasi disebut sebagai kondisi yang belum komunikatif. Dengan perkataan lain komunikasi yang demikian belum mampu menemukan kesamaan makna yang diharapkan. Persoalannya adalah bagaimanakah langkah-langkah yang harus ditempuh untuk dapat mencapai kesamaan makna tersebut?

Langkah-langkah strategi dan kiat dalam berkomunikasi agar pesan yang disampaikan dapat di mengerti, dipahami dan dilaksanakan oleh pihak-pihak yang berkomunikasi persis seperti apa yang dipikirkan, adalah kita harus memahami konsep, tujuan, fungsi proses dan unsur-unsur komunikasi serta hal-hal mendasar dalam berkomunikasi.

Berbicara tentang konsep komunikasi dapat pula ditelusuri melalui asal kata komunikasi yang ditemukan dari berbagai ensiklopedi dan kamus bahasa. Antara lain ditemukan bahwa kata komunikasi berasal dari kata Latin, yaitu *communicatio* yang bersumber dari perkataan *communis* yang berarti “sama”. Dari bahasa Inggris kata komunikasi berasal dari kata

communication yang dapat diterjemahkan dengan kata “berbicara”. Secara etimologis **Gde** (1959:5) mendefinisikan pengertian komunikasi yang tidak jauh berbeda dengan pengertian yang dikemukakan para pakar lainnya yaitu sebagai “*suatu proses yang membuat menjadi sama kepada dua orang atau lebih yang sebelumnya terkesan monopoli satu orang saja*”.

Dari beberapa konsep dan pengertian komunikasi tersebut apabila disimpulkan dapat dijadikan sebagai indikator dalam membentuk unsur-unsur dasar komunikasi antar manusia menuju kondisi “kebersamaan dalam persepsi ataupun kesatuan persepsi antar pihak-pihak yang berkomunikasi”. Sehingga ketika terjadi perbedaan pendapat antara orang-orang yang berkomunikasi sesungguhnya merupakan fenomena sosial dalam hubungan antar manusia.

Solusi yang dapat ditawarkan untuk dapat berkomunikasi secara efektif adalah melakukan koreksi diri melalui penghayatan bahwa aspek makna fundamental dalam berkomunikasi dipahami sebagai upaya mendalami pencarian kesamaan makna secara bersama-sama di antara pihak-pihak yang berkomunikasi. Artinya, tidak harus serba sama atau serba serupa melainkan ditentukan adanya kemauan untuk mencari kesamaan makna dalam konteks yang berbeda di antara berbagai perspektif pemikiran. Perlu diingat pula bahwa perspektif tertentu tidak akan relevan untuk perspektif yang lain. Dalam kehidupan keseharian sering timbul perbedaan persepsi baik ditinjau dari kajian psikologis, sosiologis maupun secara kebahasaan dalam memakai filter konseptual yang diinternalisasikan sebagai hasil pengalaman perorangan pada masa silam, pola peneguhan yang dialami oleh individu. **Upton** (1961) dengan tegas menyatakan bahwa: “*komunikasi terjadi selama makna uraian berhubungan dengan makna yang ditafsirkan, karena keduanya adalah respons yang terkondisikan, keberhasilan komunikasi tergantung pada sejauh mana tingkat kesamaan pengalaman komunikasi yang dilakukan sebelumnya*”.

Pernyataan Upton (1961) tersebut di atas mengindikasikan bahwa filter konseptual perorangan sangat berbeda, oleh sebab itu dibutuhkan upaya saling mencari kesamaan di antara pengalaman yang berbeda agar terjadi suasana komunikasi yang komunikatif.

Wilbur Schramm menyatakan bahwa, *field of experience* atau bidang pengalaman merupakan faktor yang amat penting untuk terjadinya komunikasi. Ketika bidang pengalaman komunikator sama dengan bidang pengalaman komunikan, diprediksi komunikasi akan berlangsung lancar.

Namun, sebaliknya apabila ruang pengalaman komunikan berbeda dengan ruang pengalaman komunikator, akan timbul kesukaran untuk mengerti satu sama lain.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Berlo (1960:184) bahwa "...orang hanya dapat memperoleh makna yang sama, selama mereka memiliki pengalaman yang sama, atau dapat mengantisipasi pengalaman yang sama, untuk mencapai kesamaan makna yang diinginkan".

Pembahasan tentang "*makna yang sama*", juga dikemukakan oleh **Hanneman** (1975:25-26) yang senada dengan makna komunikasi ditinjau dari perspektif psikologis, di mana ia menyatakan bahwa *makna dalam komunikasi didasarkan pada pengalaman dan berkaitan langsung pada derajat pengalaman bersama suatu kultur dan pendidikan yang sama dikalangan komunikator*.

Sosialisasi tentang hakikat "makna" komunikasi, tampaknya memang perlu terus dilakukan karena sosialisasi itu diprediksi akan membantu penyatuan makna dalam memahami tujuan komunikasi yang sebenarnya dan merupakan salah satu alternatif dalam rangka meningkatkan kualitas pemahaman terhadap komunikasi yang komunikatif. Makna sebagai konsep komunikasi mencakup lebih dari pada sekedar penafsiran atau pemahaman seorang individu, karena makna selalu mencakup banyak pemahaman, aspek-aspek pemahaman yang secara bersama dimiliki baik oleh para komunikator maupun para komunikan. Namun demikian aspek kebersamaan itu tidaklah mesti menunjukkan bahwa semua orang yang terlibat dalam proses berkomunikasi harus memiliki pemahaman yang identik tentang lambang atau isi pikiran dan gagasan masing-masing, sehingga terbentuk pemahaman dan persepsi tertentu sebagai milik bersama antara komunikator dan komunikan.

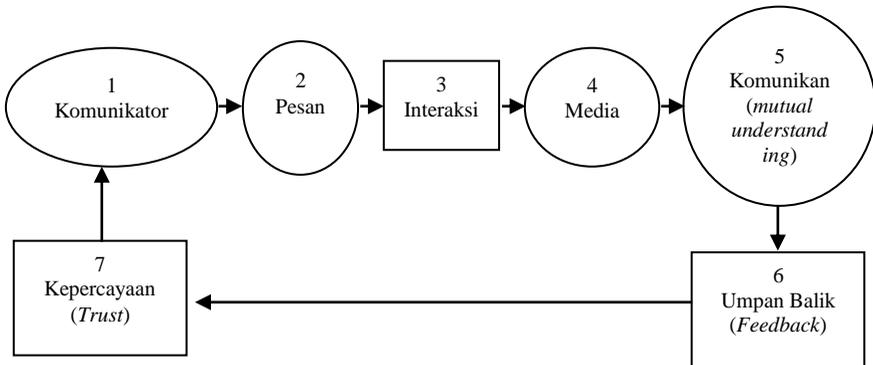
Untuk mencapai kesamaan makna dimaksud, dapat diawali dengan suatu kondisi yang kondusif, sebagaimana dikemukakan oleh **Goyer** (1970:7) yaitu adanya *commonality of meaning* yakni pemilikan pengalaman yang sama. Makna komunikasi tidak akan terjadi, ketika strategi dan taktik berkomunikasi yang dikembangkan oleh komunikator tidak mengarah pada pencarian kesamaan makna dimaksud atau hanya bersifat sepihak, siapa pun orangnya dan apapun jabatan serta kedudukannya. Karena ketika seorang komunikator dengan karakteristik sumber berbicara tanpa menggunakan teknik yang jelas ke arah makna yang diinginkan, tentu akan berdampak pada terhambatnya pencapaian tujuan komunikasi (Uchjana, 1993: 229).

Sebagai suatu proses penyampaian informasi, para individu yang terlibat dalam kegiatan berkomunikasi, khususnya komunikator perlu merancang dan menyajikan informasi yang benar dan tepat sesuai *setting* komunikasi, dan informasi yang akan disajikan dengan menggunakan bahasa yang sesuai dengan situasi komunikasi dan tingkat nalar penerima informasi. Dengan demikian pada gilirannya akan tumbuh saling mempercayai di antara pihak-pihak yang berkomunikasi.

Bertolak dari uraian tersebut di atas dapat dinyatakan bahwa proses komunikasi mengandung unsur-unsur dasar sebagai berikut. (1) Adanya komunikator (*communicator*). (2) Adanya pesan yang sudah dikemas atau esensi komunikasi (*content*). (3) Adanya interaksi langsung maupun tidak langsung (*interaction*). (4) Penggunaan media komunikasi yang benar dan tepat (*the use of media*). (5) Pemahaman bersama akan esensi dan tujuan berkomunikasi (*mutual understanding*) atau adanya komunikasi (*communicant*). (6) Umpan balik (*feed back*) atau (7) Tumbuhnya kepercayaan (*trust*).

Ketujuh komponen dasar komunikasi tersebut di atas, merupakan satu kesatuan utuh yang saling mendukung dan integratif dalam menentukan keberhasilan suatu komunikasi. Oleh sebab itu, diperlukan pemahaman yang lengkap akan rincian dan esensi yang terkandung dalam setiap unsur-unsur dasar komunikasi tersebut.

Berikut ini adalah bagan yang menggambarkan keterkaitan antarunsur-unsur komunikasi yang terjadi selama berlangsungnya proses komunikasi serta pengulangan siklus umpan balik (*feedback*) komunikasi sesuai tahapan yang memaksimalkan pencapaian tujuan berkomunikasi.



Gambar 1.1
Unsur-unsur Komunikasi

Pengirim (sumber) berfungsi sebagai komunikator yang menyandikan pesan-pesan untuk dikirim dalam bentuk interaksi langsung tatap muka (*face to face*) atau melalui media komunikasi. Ketika pesan telah terkirim timbul pemahaman oleh penerima, yang pada gilirannya diharapkan dapat menimbulkan saling pengertian antara penerima pesan dalam bentuk kode-kode komunikasi seperti bahasa lisan, tulisan, gerak, atau melalui media. Pesan yang disandikan tersebut selanjutnya akan memberikan umpan balik (*feedback*) terhadap pesan yang diterima, dan akhirnya secara bertahap diharapkan mampu membentuk siklus kepercayaan yang dapat diamati dan diketahui melalui tumbuhnya kepercayaan komunikasi kepada komunikator.

Dalam proses komunikasi di atas, komunikator memulai kegiatan komunikasi perlu menyandikan informasi sesuai dengan kondisi dan nalar komunikasi. Berbeda halnya dalam konteks penggunaan media komunikasi seperti telepon, faksimile, e-mail, *handphone* dan sejenisnya, terlebih dahulu komunikator perlu memastikan bahwa komunikasi dapat menggunakan media komunikasi tersebut dengan baik agar dapat memaksimalkan pencapaian tujuan komunikasi. Faktor media ini walaupun bersifat *software* namun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan dalam berkomunikasi, (contohnya ketidakmampuan komunikasi mengoperasikan *handphone* dalam aktivitas *short message service* [SMS], dan sejenisnya).

Unsur-unsur komunikasi tersebut di atas menggambarkan bahwa sekurang-kurangnya suatu komunikasi secara umum dapat berlangsung ketika semua unsur tersebut terakumulasi dalam aktivitas berkomunikasi.

Kelengkapan unsur-unsur komunikasi tersebut ditengarai akan berlangsung secara komunikatif ketika individu yang berkomunikasi memiliki karakteristik sebagaimana dikemukakan Hovland, Janis, dan Kelly (1953) yang telah dimodifikasi sebagai berikut.

1. Kredibilitas, yaitu kepercayaan penerima pesan (komunikan) terhadap komunikator yang meliputi unsur-unsur keterampilan dan keahlian yang dimiliki komunikator untuk berkomunikasi (menyajikan isi pesan sesuai keahlian yang dimiliki komunikan).
2. Daya tarik yang dimiliki komunikator dalam penyampaian pesan yang mencakup daya tarik fisik dan daya tarik nonfisik.
3. *Power*, yaitu kewenangan yang dimiliki komunikator dan atau kewenangan komunikan untuk memberikan *reward and punishment* (penghargaan dan hukuman) yang dianggap mampu membangkitkan motivasi di antara pihak-pihak yang berkomunikasi.
4. Eksistensi komunikasi, yaitu kemampuan mengemas dan menafsirkan pesan secara berkualitas, komprehensif, sistematis dan logis, sehingga isi pesan yang disampaikan mampu menggugah dan membangkitkan inspirasi kedua belah pihak yang terlibat dalam berkomunikasi.
5. Seting komunikasi yang kondusif (nyaman, menyenangkan dan menantang)
6. Mekanisme penyampaian pesan berkaitan dengan metode dan media yang sesuai dengan kemampuan dan kapasitas indera penerima pesan serta situasi dan kondisi saat berkomunikasi.

Albert Schefflen (1974:183) menangkap hakikat makna menurut aliran pragmatis pada waktu ia menekankan tentang apa makna perilaku, dalam berkomunikasi dan bukan hanya sekedar bertanya tentang makna apa yang mereka berikan ataupun yang mereka terima. Penelitian secara cermat menunjukkan bahwa makna itu ternyata ada dalam diri perilaku yang dapat dianalogikan sebagai asumsi filosofis, "*bahwa perilaku itu merupakan cerminan perasaan emosi, kepribadian, sikap yang diinternalisasikan*".

Makna komunikasi yang dikemukakan oleh Albert Schefflen tersebut mengingatkan kita pada fokus komunikasi manusia ,yakni berada pada sistem sosialnya, suatu wujud yang sifatnya holistik yang tidak mungkin dijumlahkan dan tidak mungkin diterangkan melalui penelaahan individu. Dan perilaku itu sendiri juga dipengaruhi oleh faktor apakah ada kejujuran, keadilan dan kesengajaan pada kegiatan tertentu.

Akhirnya, dapat dinyatakan bahwa makna hakiki dari komunikasi di titik beratkan pada kebersamaan (*commonality*). Namun demikian, penjelasan tentang bagaimana individu memiliki makna yang sama juga berbeda-beda dari satu perspektif ke perspektif lainnya sehingga makna yang sesungguhnya merupakan produk langsung dari perspektif yang diterapkan pada komunikasi manusia itu sendiri.

Dari himpunan pendapat tentang konsep, pengertian, dan makna komunikasi yang telah diuraikan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa komunikasi terjadi dalam suasana, ketika kesamaan di antara pihak-pihak yang berkomunikasi dapat dioptimalkan dan perbedaan yang ada dapat diminimalkan.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan pengertian komunikasi menurut Hovlan dan apa bedanya dengan definisi komunikasi menurut Siporin?
- 2) Setelah membaca beberapa konsep komunikasi, apa pendapat Anda terkait dengan aktivitas manusia dalam berkomunikasi?
- 3) Dinyatakan bahwa unsur-unsur komunikasi yang lengkap memiliki tujuh komponen dasar. Jelaskan ketujuh komponen dasar tersebut lengkap dengan contohnya!
- 4) Upton mengindikasikan bahwa filter konseptual perorangan sangat berbeda. Dalam kondisi demikian strategi apa yang dapat dilakukan agar terjadi komunikasi yang efektif?
- 5) Hovland, Janis, dan Kelly mengemukakan bahwa keberhasilan komunikasi juga ditentukan oleh karakteristik komunikator, yakni kemampuan seseorang dalam menyampaikan isi pesan komunikasi. Jelaskan karakteristik yang dimaksud!
- 6) Perilaku merupakan cerminan perasaan, emosi, kepribadian serta sikap seseorang. Berikan pendapat Anda tentang pernyataan tersebut terkait dengan kredibilitas komunikator!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Pengertian komunikasi yang dikemukakan oleh Hovlan, adalah *...”communication is the process by which an individual transmits stimuli usually verbal symbols to modify the behaviour of other individuals..”*. (Komunikasi adalah proses di mana seorang individu memindahkan secara terus menerus simbol verbal untuk mengubah tingkah laku individu lain). Sedangkan pendapat yang dikemukakan oleh Siporin, adalah “komunikasi sebagai proses pertukaran informasi antara dua orang atau lebih, dan dalam proses itu terjadi kegiatan-kegiatan memberi/mengirim, menerima, dan menanggapi pesan-pesan di antara orang-orang yang berinteraksi”.
- 2) Komunikasi adalah suatu proses penyampaian pernyataan antar manusia mengenai isi pikiran dan perasaannya. Pengungkapan isi pikiran dan perasaan itu apabila diaplikasikan secara benar dengan etika yang tepat, akan mampu mencegah dan menghindari konflik antar pribadi, antar kelompok, antar suku, antar bangsa sehingga dapat memelihara persatuan dan kesatuan antar individu, keluarga maupun bangsa yang berbeda walaupun berbeda dari segi budaya, bahasa dan lingkungan. Bertolak dari berbagai pendapat di atas dapat diambil benang merah tentang konsep dan pengertian komunikasi “sebagai suatu proses penyampaian pikiran dan perasaan dari seseorang kepada orang lain guna menyatukan kekuatan sehingga orang-orang tersebut bergerak pada tindakan yang terorganisir”
- 3) Tujuh komponen dasar unsur-unsur komunikasi adalah (1) komunikator (*communicator*); (2) pesan yang sudah dikemas atau esensi komunikasi (*content*); (3) interaksi langsung maupun tidak langsung (*interaction*); (4) penggunaan media komunikasi yang benar dan tepat (*the use of media*); (5) pemahaman bersama akan esensi dan tujuan berkomunikasi (*mutual understanding*) atau adanya komunikan (*communicant*); (6) umpan balik (*feedback*) atau (7) tumbuhnya kepercayaan (*trust*).
- 4) Strategi apa yang dapat dilakukan agar terjadi komunikasi yang efektif adalah upaya saling mencari kesamaan di antara pengalaman yang berbeda agar terjadi suasana komunikasi yang komunikatif.
- 5) Menurut Hovland, Janis dan Kelly, keberhasilan komunikasi juga ditentukan oleh karakteristik komunikator, yakni kemampuan seseorang

dalam menyampaikan isi pesan komunikasi. Karakteristik yang dimaksud adalah berikut ini.

- a) Kredibilitas, yaitu kepercayaan penerima pesan (komunikatif) terhadap komunikator yang meliputi unsur-unsur keterampilan dan keahlian yang dimiliki komunikator untuk berkomunikasi (menyajikan isi pesan sesuai keahlian yang dimiliki komunikatif).
 - b) Daya tarik yang dimiliki komunikator dalam penyampaian pesan yang mencakup daya tarik fisik dan daya tarik nonfisik.
 - c) *Power*, yaitu kewenangan yang dimiliki komunikator dan atau kewenangan komunikatif untuk memberikan *reward and punishment* (penghargaan dan hukuman) yang dianggap mampu membangkitkan motivasi di antara pihak-pihak yang berkomunikasi.
 - d) Eksistensi komunikasi, yaitu kemampuan mengemas dan menafsirkan pesan secara berkualitas, komprehensif, sistematis dan logis, sehingga isi pesan yang disampaikan mampu menggugah dan membangkitkan inspirasi kedua belah pihak yang terlibat dalam berkomunikasi.
 - e) *Setting* komunikasi yang kondusif (nyaman, menyenangkan, dan menantang).
 - f) Mekanisme penyampaian pesan berkaitan dengan metode dan media yang sesuai dengan kemampuan dan kapasitas indera penerima pesan serta situasi dan kondisi saat berkomunikasi.
- 6) Jawaban pertanyaan ini tergantung dari pendapat Anda masing-masing. Fokus komunikasi manusia yakni berada pada sistem sosialnya, suatu wujud yang sifatnya holistik yang tidak mungkin dijumlahkan dan tidak mungkin diterangkan melalui penelaahan individu. Dan perilaku itu sendiri juga dipengaruhi oleh faktor apakah ada kejujuran, keadilan dan kesengajaan pada kegiatan tertentu.



RANGKUMAN

Komunikasi secara umum, dimaknai sebagai proses interaksi dalam penyampaian informasi dari seseorang-kelompok-organisasi pemerintah kepada pihak lain dengan menggunakan media dan cara penyampaian yang dipahami oleh pihak-pihak yang berkomunikasi untuk mencapai kesamaan arti lewat transmisi pesan secara simbolik.

Sebagai suatu proses interaksi dan penyampaian informasi dari seseorang, kelompok atau organisasi maupun oleh pemerintah, pada

intinya adalah pengungkapan isi pikiran dan perasaan yang apabila diaplikasikan secara benar melalui pendekatan aspek struktural, prosedural dan aspek kultural dengan situasi dan kondisi yang tepat, diprediksi akan mampu mencegah dan menghindari konflik antar-pribadi, antarkelompok, antarsuku, bahkan mampu mencegah konflik antarbangsa sehingga dapat memelihara persatuan dan kesatuan antar-individu, keluarga maupun bangsa walaupun berbeda dari segi budaya, bahasa, pola pikir, dan lingkungan.

Pertanyaannya adalah, bagaimana cara mencapai semua itu pada tataran penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, dapat diawali dengan suatu kondisi yang kondusif, sebagaimana dikemukakan oleh Goyer (1970:7), yaitu memunculkan apa yang disebut *commonality of meaning*, yakni kepemilikan pengalaman yang sama, yang diupayakan oleh berbagai pihak melalui berbagai cara dengan satu tujuan, yaitu pencarian kesamaan makna. Artinya, ketika pihak-pihak yang sedang berkomunikasi dengan karakteristik tertentu berupaya mendekatkan pengalaman masing-masing yang walaupun berbeda dari aspek kultural, prosedural dan aspek struktural, diprediksi mampu mencapai kesamaan makna yang dikehendaki, yang pada akhirnya akan berdampak pada pencapaian kualitas tujuan komunikasi.



TES FORMATIF 1 _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Komunikasi merupakan operan ide dalam rangka menyatukan kekuatan sehingga terjadi interaksi dalam suatu organisasi. Pernyataan tersebut menjelaskan bahwa pengertian komunikasi adalah suatu
 - A. proses penyampaian isi pikiran dan perasaan antar manusia
 - B. aktivitas dalam mencapai tujuan bersama
 - C. sinergi menuju kesuksesan organisasi
 - D. aktivitas antara pimpinan dan karyawan

- 2) Dalam penyampaian informasi, para individu yang berkomunikasi khususnya komunikator, perlu merancang penyajian informasi yang tepat dan benar dengan menggunakan bahasa yang sesuai dengan situasi dan nalar penerima informasi. Berikut ini adalah beberapa unsur dalam proses komunikasi, *kecuali*
 - A. komunikator, pesan, komunikan, media, *feedback*, dan *trust*
 - B. pesan, bahasa, visi, misi, strategi, dan program

- C. struktur, fungsi, media, informasi, dan komunikasi
 D. pesan, fungsi, visi, misi, informasi, dan program
- 3) Komunikasi dikatakan efektif ketika di dalamnya mengandung unsur-unsur
 A. komunikator
 B. komunikator, pesan, media, komunikasi, dan umpan balik
 C. program kerja, dukungan dan dana
 D. komunikator, dan program kerja
- 4) Kemampuan mengemas dan menafsirkan pesan secara komprehensif, sistematis dan logis adalah salah satu persyaratan dalam berkomunikasi. Pernyataan tersebut merupakan bagian dari
 A. kredibilitas komunikasi
 B. eksistensi komunikasi
 C. *power* komunikasi
 D. arti komunikasi
- 5) *Field of Experience* (pengalaman yang sama) merupakan faktor yang amat penting untuk terjadinya komunikasi yang komunikatif. Pendapat tersebut dikemukakan oleh
 A. Berlo
 B. Wilbur Schramm
 C. Wodrow Wilson
 D. Myers

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
 80 - 89% = baik
 70 - 79% = cukup
 < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Beberapa Konsep dan Pengertian Pemerintahan

Secara etimologis kata pemerintahan diambil dari kata pemerintah. Sedangkan kata pemerintah sendiri menurut Pamudji (1985:22) berasal dari kata "perintah" yang mengandung makna menyuruh, melaksanakan dan melakukan sesuatu pekerjaan. Namun, tinjauan asal kata pemerintah sebenarnya berasal dari kata Inggris, yaitu *Government* yang sudah biasa diterjemahkan sebagai "pemerintah" dan "pemerintahan" di Indonesia. Namun, kata *government* di negaranya sendiri tidak otomatis diterjemahkan dengan kata pemerintahan tapi lebih populer diartikan sebagai *administrator*.

Pengertian yang berkembang di lingkungan akademik tentang kata "Pemerintahan" ini tampaknya mempengaruhi perilaku aparatur pegawai negeri sipil karena makna yang dipahami terkait dengan nomenklatur kata "Pemerintahan" tersebut. Pengalaman selama 34 tahun pengamatan penulis yang berkecimpung dalam karier sebagai "Aparatur Pemerintahan", yang ditunjang oleh suasana kehidupan masa kecil sebagai seorang anak *Pamong Praja*, yakni anak kandung dari seorang Bapak yang memegang jabatan mulai dari Asisten Wedana, menjadi Wedana sampai jabatan terakhir sebagai Patih sebelum beliau dipanggil oleh Yang Maha Kuasa, memberi kesan bahwa pengertian tentang kata pemerintahan belum tersosialisasikan dengan tepat. Oleh sebab itu, perlu ketegasan dan penjelasan intensif kepada semua pihak bahwa "Pemerintahan bukan berasal dari kata "Perintah" semata melainkan mengandung makna *Civil Servant* yaitu pelayanan, yang diadopsi dari kata *Government*. Dengan demikian, makna hakiki dari kata "Pemerintahan" adalah "kemampuan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada berbagai pihak", karena suatu pengertian dari nomenklatur akan berpengaruh terhadap perilaku orang-orang yang memangku jabatan, dalam hal ini adalah "Aparatur Pemerintah".

Banyak tulisan di beberapa buku tidak secara implisit menegaskan pengertian dari kata "Pemerintahan" ke arah pemberian pelayanan. Ada kemungkinan pengertian yang tidak pas akan memberi warna pada perilaku aparatur pemerintah itu sendiri termasuk persepsi masyarakat sebagai kelompok yang diperintah. Berikut ini duduk perkara terkait dengan asal kata

dan pengertian “Pemerintahan”. Ketika kata pemerintahan dinyatakan berasal dari kata “perintah” sebagaimana dikemukakan Pamudji tersebut di atas, disinyalir makna tersebut dipersepsi oleh Aparatur Pemerintah secara kurang tepat karena belum dipahami secara utuh sampai ke fungsi keberadaan pemerintah itu sendiri.

Para Pamong Muda yang baru menyelesaikan pendidikan kepomongan, memersepsikan bahwa tugas-tugas yang akan mereka lakukan nantinya adalah dalam konteks *perintah-memerintah*. Hal ini berarti pada tataran penerapan di lingkungan pemerintahan akan terjadi salah persepsi dan salah perilaku (hasil penelitian mengindikasikan adanya pembentukan perilaku seperti “Tuan Tanah di Zaman Feodal” di mana sikap keras dan memerintah sambil mengacung-ngacungkan tangan kanan dan tunjuk pakai tangan kiri). Perilaku demikian semakin mempertajam perbedaan status antara kelompok yang diperintah (masyarakat dan rakyat) dengan kelompok yang memerintah (aparatur pemerintah), yang dalam perjalanannya dapat membentuk karakteristik dengan temperamen lebih tegas dan kaku. Di satu sisi, *yang diperintah* suka tidak suka harus mematuhi apa yang diperintahkan oleh yang *memerintah*. Dalam koridor negara hukum yang berbentuk negara kesatuan seperti Indonesia, perbedaan yang terlalu tajam antara karakteristik yang memerintah dengan yang diperintah berisiko pada kondisi yang kurang komunikatif dan bahkan dapat menimbulkan antipati antara pemerintah (aparatur) dengan yang diperintah, bahkan tidak jarang kondisi demikian menjadi sumber konflik antara pemerintah dengan warganya.

Belakangan ini sering muncul pertanyaan, *untuk apa adanya pemerintahan?* Jawaban secara yuridis formil tentu harus sesuai dengan substansi makna alinea ke IV Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi:

Untuk melindungi seluruh bangsa Indonesia, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mencerdaskan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan perdamaian abadi.

Dikaitkan dengan pemikiran yang lebih mendasar pada arti kata *Government* yang secara harfiah berarti *Civil Servant* atau pelayanan, maka amanah yang tertuang dalam alinea ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut sangatlah signifikan. Artinya, ada hubungan dan pengaruh yang sangat berarti antara arti kata *government* sebagai “pelayanan” dengan tujuan keberadaan pemerintahan di Republik Indonesia, yakni sama-sama

bertujuan memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat dalam mencapai tingkat kehidupan yang lebih sejahtera, cerdas, tenteram, damai dan berkeadilan.

Terdapat perbedaan substansial dengan pemikiran yang dikemukakan **Samuel Edward Finer** yang menyimpulkan bahwa kata *Government* menunjuk pada berikut ini.

1. Kegiatan atau proses pemerintah melakukan kontrol atas pihak lain (*the activity or the process of governing*).
2. Masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dalam penyelenggaraan pemerintahan.
3. Cara, metode dan sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method or system by which a particular society is governed*) (1974:3-4).

Sejalan dengan pernyataan Samuel tersebut di atas, **Herman C.F. Strong** (1960:6) menyatakan bahwa *Government is, therefore, that organization in which is vested the right to exercise sovereign powers. Government in the broad sense, is something bigger than a special body of ministers a sense in which we colloquially use it today, when...government, in the broader sense is charged with the maintenance of the peace and security of the state within and without.* Pemerintahan sebagai organisasi yang memiliki hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau kekuasaan tertinggi dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar dari pada sesuatu Kementerian yang diberi tanggung jawab memelihara perdamaian dan keamanan negara.

Di sisi lain, ajaran Tripraja menyatakan pemerintahan dalam arti sempit mencakup kewenangan eksekutif saja. Batasan kewenangan eksekutif ini juga ditegaskan dalam pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: *Pemerintah adalah, Presiden, Wakil Presiden dan para Menteri. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.* Selanjutnya ayat (2) memberikan ketegasan bahwa *"Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden dan para menteri memimpin Departemen Pemerintahan"*. Pasal tersebut di atas bersifat normatif dan imperatif, artinya Pemerintah dalam arti sempit adalah seluruh aktivitas pemerintahan bidang eksekutif yang dilaksanakan oleh presiden, wakil presiden dan para menteri serta jajarannya guna mencapai tujuan negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas dipandang

sebagai “*aktivitas pemerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, yudikatif dan eksekutif dalam mencapai tujuan negara*”.

Untuk memperoleh pengertian yang lebih terarah tentang pemerintahan, terlebih dahulu diuraikan rumusan-rumusan ilmu pemerintahan dari Utrecht, yaitu **Rosenthal dan H. A. Brown** sebagai berikut.

Bahwa ilmu pemerintahan itu sebagai ilmu yang secara khusus mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum baik secara eksternal maupun internal (*De Besteurs - Wetenschap iv die weternschap die thich outonom beziq hoult met de studie van de intern en ekstern werking van de structure in pe casen van open baar besteur...openbaar besteur word ge definiched als the general van structur en poecessen, we art biner gendende berlisingen voor en namlus de samen living get often worden*).

H.A. Braasz dalam bukunya menyatakan bahwa ilmu pemerintahan itu sebagai ilmu yang mempelajari cara bagaimana lembaga pemerintahan itu *disesuaikan baik secara internal maupun eksternal terhadap warga negara*, sehingga yang menjadi sasaran studi ilmu pemerintahan menurut Braasz adalah *ilmu yang mempelajari tentang cara-cara bagaimana lembaga dinas pemerintahan umum itu disusun dan difungsikan baik internal maupun eksternal, terhadap para warganya*. Juga dalam kehidupan modern seperti sekarang mencerminkan persoalan yang esensi yaitu pemerintah sebagai fungsi negara, yang di dalam penyelenggaraan fungsi-fungsinya dibagi ke dalam daerah-daerah, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, kelurahan dan desa.

Dari pendapat tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kepemimpinan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam hubungan-hubungan pusat dan daerah, antarnegara, antar-lembaga, dan antar yang memerintah dengan yang diperintah. Pemerintahan itu bekerja, berbuat dan berpikir untuk ketenangan, kenyamanan, dan ketertiban dalam masyarakat. Termasuk wilayah pengairan (*waterschap*), organisasi milik pemerintah daerah dan semua lembaga lain yang berfungsi sebagai lembaga publik (U. Roesenthal, 1986; H.A. Braasz, 1978).

Agar tidak menimbulkan persepsi yang berbeda dalam implementasinya perlu juga diuraikan pengertian eksekutif. Belakangan ini istilah eksekutif berkembang dalam dua konotasi, yaitu konotasi politik dan konotasi

administratif. Pengertian eksekutif dalam konotasi politik adalah salah satu cabang pemerintahan dalam arti sempit. Namun, eksekutif dalam pengertian administratif adalah orang-orang yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan orang lain dan menjadi perantara mengalirnya perintah-perintah dan kebijakan-kebijakan dari para administrator kepada para aparatur di bawahnya.

Seseorang yang menduduki jabatan sebagai pengambil kebijakan dalam suatu unit kerja akan memiliki pusat-pusat informasi dan berinteraksi di dalam sistem komunikasi yang ada dalam organisasi pemerintahan. E.H. Schell, menyatakan dalam organisasi administratif terdapat tiga golongan tingkatan pegawai/pejabat, yaitu para administrator, para eksekutif, dan para pegawai bawahan (*employers*) (Pidato Wisuda IIP, 1980).

Sejalan dengan Schell, H. Finer mengelompokkan dinas sipil (*civil service*) di Inggris dalam kelompok, yakni (1) *administrative class*, yakni pejabat-pejabat yang menduduki jabatan-jabatan non politis tertinggi dalam pemerintahan; (2) *executive class*, yakni pejabat yang menduduki jabatan di bawah kelas administratif, atau tingkat menengah; (3) *clerical, typing minor and manipulative, messenger and porters class*, yakni pegawai yang menduduki jabatan lapisan yang paling bawah dari piramida dinas sipil atau yang dikemukakan Herman Finer tersebut (bandingkan dengan bentuk pemerintahan pasca otonomi daerah).



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan pengertian pemerintahan menurut Pamudji dan bandingkan dengan pendapat yang dikemukakan U. Roesenthal, H.A.Brasz!
- 2) Ada perbedaan mendasar antara pengertian Pemerintah dengan Pemerintahan. Jelaskan pendapat Anda dan beri contoh!
- 3) Dalam prakteknya pengertian suatu kata sangat berpengaruh terhadap persepsi seseorang. Terkait dengan kata Pemerintahan yang berasal dari kata “Perintah”, mungkinkah memberikan makna tersendiri bagi aparatur pemerintah? Jelaskan!

Petunjuk Jawaban Latihan

Agar pertanyaan-pertanyaan dalam latihan ini dapat dijawab secara tepat maka Anda harus mempelajari Kegiatan Belajar 2 dengan tekun dan cermat. Jika ternyata masih mengalami kesukaran, Anda sebaiknya berdiskusi dengan teman Anda.



RANGKUMAN

Pemerintah adalah aktivitas pelayanan yang menjamin bekerjanya lembaga-lembaga pemerintahan umum dan berfungsinya unit-unit pemerintahan baik internal maupun eksternal, terhadap para warganya. yang di dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi tersebut unit kerja pemerintah dibagi ke dalam daerah-daerah besar dan kecil seperti, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, kelurahan dan desa. Sehingga untuk memahami pemerintahan dapat dipelajari melalui Ilmu pemerintahan yakni mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kepemimpinan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam hubungan-hubungan antar daerah dan antara yang memerintah dengan yang diperintah. Artinya, pemerintahan itu bekerja, berbuat dan berpikir untuk ketenangan, kenyamanan, dan ketertiban dalam masyarakat, termasuk wilayah pengairan (*waterschap*), organisasi milik pemerintah daerah dan semua lembaga lain yang berfungsi sebagai lembaga publik.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Kata "Perintah" dalam pengertian Pemerintahan dapat diartikan sebagai kata yang
 - A. mengarah pada memerintahkan untuk melakukan sesuatu
 - B. mengandung unsur menyuruh, melaksanakan, mengharuskan, mengajak dan menghimbau
 - C. mengandung kewajiban dan tidak boleh dibantah
 - D. mengandung hak dan kewajiban dan boleh dibantah

- 2) Landasan yuridis formil dalam penyelenggaraan pemerintahan terdapat dalam UUD 1945, pada alinea
- A. I dan II
 - B. IV
 - C. III dan IV
 - D. II dan III
- 3) Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang secara khusus mempelajari bekerjanya struktur-struktur, komponen-komponen dan proses-proses kelembagaan pemerintahan umum, baik eksternal maupun internal, untuk mencapai kebahagiaan yang sebesar-besarnya. Pendapat itu dikemukakan oleh
- A. Upton dan Brasz
 - B. Utrecht Rosenthal
 - C. Herman Finer
 - D. E.H. Schell
- 4) E.H. Schell, menyatakan dalam organisasi administratif terdapat 3 golongan tingkatan pegawai, yakni
- A. ketua, wakil ketua, bawahan
 - B. administrator, eksekutif, bawahan
 - C. administrator, eksekutif, ketua
 - D. ketua, wakil ketua, eksekutif
- 5) Menurut ajaran Tripraja, pemerintahan dalam arti sempit mencakup kewenangan
- A. eksekutif
 - B. legislatif
 - C. yudikatif
 - D. eksekutif dan legislatif

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3**Pengantar Memasuki Paradigma Komunikasi Pemerintahan**

Tujuan mempelajari komunikasi pemerintahan adalah agar dapat memahami dan mengaplikasikan teori-teori komunikasi dan teori-teori pemerintahan sehingga memberikan kontribusi dan berperan aktif dalam keseluruhan proses penyelenggaraan pemerintahan.

Paradigma adalah nuansa berpikir seseorang atau sekelompok orang dalam memandang dan menyikapi objek dan subjek tertentu. Terkait dengan Kegiatan Belajar 3 ini adalah, cara pandang terhadap komunikasi pemerintah. Ilmu pengetahuan sifatnya nisbi dan kebenaran yang dikemukakannya juga bersifat relatif. Walaupun salah satu persyaratan ilmu pengetahuan adalah harus dapat diterima secara universal, namun dalam kurun waktu tertentu tetap mengalami perubahan, termasuk ilmu-ilmu eksakta, karena pola berpikir manusia cenderung tumbuh dan berkembang.

Secara filosofis ilmu pengetahuan memang sangat terbatas kompetensinya. Keterbatasan tersebut disebabkan antara lain oleh sifat abstrak yang terdapat dalam kebenaran ilmu pengetahuan itu sendiri, namun sangat mutlak diperlukan dalam kehidupan ini. Itulah sebabnya dalam revolusi ilmu pengetahuan muncul peran apa yang disebut dengan paradigma-paradigma. Berikut ini diuraikan beberapa pengantar memasuki paradigma komunikasi pemerintahan.

A. KOMUNIKASI PEMERINTAHAN SEBAGAI CABANG ILMU FILSAFAT

Plato sebagai filosof yang memiliki perhatian besar pada fenomena pemerintahan dan ilmu pengetahuan menyatakan bahwa kebenaran sebagai realitas yang sesungguhnya, seharusnya paralel dan mengikuti kenyataan. Artinya, ketika kita menafsirkan makna komunikasi dan pemerintahan itu secara benar dan tepat sebagai mana pengertian yang telah diuraikan pada penjelasan sebelumnya maka tidak akan terjadi anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan, kecerdasan, dan melindungi seluruh bangsa Indonesia. Demikian juga tidak

akan ada peristiwa perampokan, pembunuhan, peledakan bom, penembakan, dan konflik antarwarga maupun suku.

Bersumber dari pemikiran Plato dan pengalamannya menyaksikan sang guru Socrates dipaksa minum racun, ia lalu berkepastian bahwa pemerintah yang berkuasa adalah buruk karena baginya, gurunya adalah orang yang paling bijak, jujur dan baik. Mencermati kondisi yang berkembang saat itu muncullah pemikiran cemerlang Plato tentang bagaimana mengurus negara dan pemerintahan dengan sebaik-baiknya. Berdasarkan hal tersebut, lalu lahirlah berbagai teori Plato tentang negara dan pemerintah yang ideal.

Paradigma Plato tersebut kemudian bergeser ke arah yang lebih nasionalitas dengan munculnya pertanyaan-pertanyaan kritis sebagai berikut.

1. Apakah ilmu pengetahuan dalam kesemestaan ini berasal dari Tuhan?
2. Mengapa Tuhan memisahkan diri dari kehidupan?
3. Mengapa Tuhan menciptakan keburukan?
4. Mengapa Tuhan tidak menampakkan wujudnya?

Secara implisit, sebenarnya Plato sadar bahwa paradigma berpikirnya itu tidak mungkin untuk dapat diwujudkan dalam kenyataan politik pemerintahan. Dalam perjalanannya yang cukup panjang, hanya sesaat saja suatu masyarakat dapat mempertahankan diri dalam suasana pemerintahan yang berkeadilan, selanjutnya kemerosotanlah yang terjadi, sebelum akhirnya runtuh seperti tembok Berlin. Namun demikian, dengan kecerdasan otaknya, Plato telah berusaha mencoba menunda proses keruntuhan tersebut.

Murid Plato sendiri yang bernama Aristoteles pernah mengatakan bahwa kebenaran itu hanya subjektif sifatnya. Oleh karena itu, benar bagi satu pihak belum tentu benar bagi pihak lain karena penilaian tiap orang dipengaruhi oleh perspektif yang dimiliki dan berbeda pada berbagai dimensi ruang dan waktu. Itulah sebabnya Aristoteles menyetujui perbudakan dan merendahkan arti kaum wanita.

Dalam sistem pemerintahan, Aristoteles mendukung adanya segelintir masyarakat yang dianggap sebagai budak belian, karena dianggap sejalan dengan garis hukum alam, dan dia bahkan percaya kerendahan martabat wanita dibandingkan kaum laki-laki. Ini tentu saja dipengaruhi budaya yang berlaku pada waktu itu. Namun, pada kesempatan lain Aristoteles berpendapat bahwa kemiskinan adalah bapak revolusi dengan menyatakan bahwa barang siapa yang sudah merenungi secara mendalam tentang *arts*

atau seni memerintah manusia, memprediksi bahwa nasib imperium tergantung pada pendidikan generasi penerusnya.

Aristoteles memang berbeda dengan gurunya Plato, karena dia menganut paham sekuler dan berusaha memisahkan perenungan kerohanian yang transendental dengan keduniawian, sehingga berani mengemukakan bahwa Tuhan baginya adalah muncul ketika intelektual manusia telah berkembang. Jika alam semesta bermula dari Tuhan maka awalnya dapat diusut dengan mengetahui Tuhan itu sendiri, tetapi karena kita tidak dapat menjelaskan akar-akar misterius dari rasionalitas manusia maka ahli-ahli agama mengandaikan bahwa mengenal sesuatu yang rasional adalah mengenal Tuhan sehingga rasionalitas alam menjadi serba mistik karena mencampuradukkan alam dengan Tuhan.

Aristoteles sebagai murid dari Plato ternyata juga mempunyai murid yang bernama Alexander Yang Agung, tetapi kemudian walaupun pernah membiayai kehidupan Aristoteles, akhirnya menjadi penentang gurunya ini. Beruntung sang penguasa ini lebih dulu meninggal dunia ketimbang gurunya yang telah melarikan diri.

Uraian tersebut di atas, menggambarkan paradigma ilmu komunikasi pemerintahan dari kajian filsafat, yang dimulai dari pemikiran teokrasi kemudian berkembang ke arah rasionalitas.

B. KOMUNIKASI PEMERINTAHAN SEBAGAI CABANG ILMU POLITIK

Prof. Dr. G.A. Van Poelje dalam bukunya yang berjudul *Algemene Inleiding Tot De Bestuurskunde*, mendefinisikan “*pemerintahan sebagai suatu cara bagaimana dinas umum (openbare dienst) disusun dan dipimpin dengan sebaik-baiknya.*” Sebagai suatu disiplin ilmu yang mulai berdiri sendiri, ilmu pemerintahan telah pula diajarkan pada berbagai perguruan tinggi di berbagai negara Eropa seperti Sekolah Tinggi Ekonomi Belanda di Rotterdam, Universitas Paris di Prancis, Lembaga Pendidikan Kepegawaian di Jerman, dan Lembaga Akademi Internasional di Den Haag. Dengan perkataan lain, pendidikan khusus kepamongprajaan semakin mendapat lebih banyak porsi di dalam pendidikan ilmu pemerintahan.

Pasca Perang Dunia Pertama, muncul pandangan-pandangan di negeri Belanda bahwa studi ilmiah dari ilmu pemerintahan sangat perlu, dan ini akan berpengaruh luas terhadap berbagai disiplin ilmu lain. Setelah Perang

Dunia Kedua, pengakuan pada peran serta ilmu pemerintahan dalam kehidupan masyarakat di negeri Belanda semakin meningkat, dan peminat terhadap sekolah keparamongan semakin banyak. Terdapat sinergis antara pemerintah dengan warganya dan organisasi-organisasi lainnya, dengan bersama-sama menghadapi dan menyelesaikan setiap permasalahan yang muncul dan terbukti dapat diselesaikan dan dipecahkan dengan bantuan pengetahuan ilmu pemerintahan.

Sejak tahun 1976 Universitas Teknik Twente telah berupaya mengusahakan suatu pendidikan tingkat pertama yang mengedepankan pada studi tentang kebijakan pemerintahan. Demikian juga Universitas Leiden Rotterdam menyediakan jurusan terpisah bidang studi ilmu pemerintahan, yang lebih menekankan pada bidang studi kebijaksanaan pemerintahan. Kemudian Institut Eropa untuk Ilmu Pemerintahan di Maastricht, yang didirikan pada tahun 1979 juga menangani tugas yang sama sebagaimana disampaikan di atas dengan rentangan waktu sampai pada perekrutan para petugas untuk lembaga-lembaga Eropa.

Uraian di atas menegaskan bahwa disiplin komunikasi pemerintahan di Eropa bersumber dari ilmu politik, yang diawali dengan adanya anggapan bahwa meningkatnya perhatian berbagai pihak akan isi, bentuk, efek, dan faktor pemerintahan bertolak dari pengambilan kebijaksanaan pemerintah yang berusaha untuk menganalisa masalah komunikasi pemerintahan sebagai bagian dari proses dalam ilmu politik.

Terdapat sinergitas antara membuat kebijakan, kebijaksanaan, menginformasikan dan mengoordinasikan berbagai kegiatan kehidupan antara pemerintah dan masyarakat yang dilayani sebagai proses timbal balik berdasarkan saling pengertian, saling kepercayaan dengan prediksi yang lebih akurat dan cermat. Efek sebagai akibat dari penetapan suatu kebijakan pemerintah akan dapat memberi inspirasi paradigma baru bahwa komunikasi pemerintahan dipandang sebagai pengembangan terapan dari ilmu politik, ilmu pemerintahan, ilmu komunikasi, ilmu administrasi, ilmu manajemen dan ilmu sosial serta psikologi terapan.

Pengalokasian ruang lingkup aktivitas komunikasi pemerintahan dapat dilakukan melalui kajian metodologi yang digunakan untuk membentuk konstruksi yang lain, seperti Komunikasi Antarmanusia (*Human Communication*), Komunikasi Publik, Komunikasi Politik, Komunikasi Organisasi, Komunikasi Manajerial, dan Komunikasi Pemasaran atau metodologi yang digunakan dalam memahami gejala komunikasi menurut

kedudukannya. Dari berbagai bibit komunikasi tersebut dikaji berbagai konsep atau metodologi yang dapat dimanfaatkan sebagai bahasa baku dan paradigma komunikasi pemerintahan seperti (1) adanya sumber (pemerintah); (2) adanya pesan; (3) adanya penerima pesan (masyarakat); adanya media yang digunakan (*software & hardware*); (4) adanya interaksi; dan (5) lingkungan yang mempengaruhi.

Komunikasi antarmanusia dimaksudkan sebagai jalan untuk memahami interaksi yang terjadi sekaligus sebagai kontrol dalam berinteraksi guna menemukan makna tentang perilaku dan nilai aspirasi manusia. Secara metodologis aktivitas tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang lazim digunakan dalam ilmu sosiologi dan antropologi sebagaimana dikemukakan Judistira K. Garna pada Pidato pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam bidang Antropologi dan Sosiologi pada FISIP UNPAD 21 Juni 2001, berjudul "*Pendekatan Etnografi ke Arah Kebijakan Kebudayaan dalam Perkembangan Peradaban Indonesia*". Inilah cikal bakal yang dapat dijadikan paradigma dasar komunikasi antara pemerintah dengan masyarakatnya.

Ketika komunikasi itu dilakukan dengan pihak ketiga maka suasana itu termasuk dalam ranah komunikasi publik sebagaimana dikemukakan Molefi K. Asante dan Jerry K. Frye (1977) yang berpendapat bahwa "*other people are involved in the communicative event, either as message originators or receivers*". Orang-orang berkomunikasi untuk mengoper pesan kepada penerima pesan baik secara individual maupun kelompok.

Ditegaskan kembali oleh Molefi bahwa "komunikasi politik berdasarkan konsekuensi-konsekuensi aktual ataupun potensial yang dapat mengatur perbuatan manusia di dalam kondisi-kondisi konflik". Berbeda halnya dengan argumen Maswadi Rauf yang menyatakan bahwa "komunikasi politik adalah penyampaian pesan yang bercirikan politik oleh aktor-aktor politik kepada pihak lain yang melibatkan struktur infra dan supra sistem politik". Dalam perjalanannya komunikasi politik dijadikan alat oleh individu maupun kelompok untuk menjalankan dan mencapai fungsi-fungsi setiap sistem politik. Apabila dikaitkan dengan ilmu pemerintahan alat yang dipakai oleh aktor-aktor politik itu ternyata adalah simbol-simbol komunikasi berupa bahasa, opini yang kesemuanya dikemas dalam bentuk pesan melalui advokasi, propaganda, iklan, provokasi dan retorika.

Ilmu pengetahuan apa yang bisa ditarik manfaatnya oleh ilmu pemerintahan dalam mengkristalisasikan paradigma komunikasi peme-

rintahan? Adalah kemampuan untuk mengevaluasi pesan, cara, prosedur dan teknik yang efektif untuk menumbuhkan dan memelihara kepercayaan masyarakat. Isi pesan yang disampaikan tersebut adalah bukti yang dapat dijadikan patokan penetapan variasi janji, pemenuhan berbagai kewajiban pemerintah dalam kedudukannya sebagai *public good* dan *good regulation*. Yakni sebagai pemberi pelayanan yang baik dan menghasilkan produk hukum yang arif dan bijaksana.

C. KOMUNIKASI PEMERINTAHAN SEBAGAI CABANG ILMU ADMINISTRASI NEGARA

Mengamati perkembangan Ilmu Pemerintahan di negeri Anglo Saxon, maka dapat diprediksi bahwa komunikasi pemerintahan dianggap sebagai Ilmu Administrasi Negara selama beberapa dasawarsa, karena memang sulit mencari benang merah perbedaan mendasar dari kedua disiplin ilmu pengetahuan tersebut. Walaupun pada pertengahan abad ke dua puluh di Amerika Serikat lahir ilmu pemerintahan sebagai disiplin tersendiri dari ilmu pemerintahan umum, yang terutama mempelajari kinerja internal dari kemampuan berkomunikasi aparat pemerintahan. Pencetusnya adalah seorang guru besar yang kemudian menjadi Presiden Amerika Serikat, yaitu Wodrow Wilson. Beliau adalah Bapak Ilmu Pemerintahan dengan berbagai disiplin ilmu sosial lain, serta menganjurkan perlunya lebih banyak pemikiran tentang pemerintahan negara.

Walaupun pencarian jati diri ilmu pemerintahan tersebut ditinggalkan karena komunikasi pemerintahan hanya dianggap berada dalam (*include*) ilmu administrasi negara, bahkan ilmu pemerintahan sendiri bagaikan hanya sebuah seni dalam memerintah, namun dalam sehari-hari di Amerika Serikat, orang hampir tidak pernah menyebut *Wilson Public Administration*, *Reagan Public Administration*, *Kennedy Public Administration*, *Bush Public Administration*, akan tetapi tetap *Wilson Government*, *Reagan Government*, *Kennedy Government*, *Clinton Government*, dan lain sebagainya.

Ketika ditanyakan kepada masyarakat Amerika Serikat apakah pemerintah di negeri mereka ikut mengurus peternakan, perkebunan, perminyakan dan lain-lain sebagaimana layaknya diurus oleh pemerintah di negara berkembang, maka jawabannya adalah tidak. Karena yang diurus oleh pemerintah di Amerika Serikat adalah terkait dengan koordinasi yang kunci penggerakannya adalah komunikasi sehingga ilmu komunikasi pemerintahan

tampak semakin dekat dengan ilmu administrasi, khususnya administrasi negara, apalagi ketika dipahami bahwa komunikasi pemerintahan erat sekali dengan ilmu kepemimpinan sebagai usaha menggerakkan orang lain untuk tugas-tugas pemerintahan, maka kepemimpinan yang disepakati adalah kepemimpinan yang komunikatif dan memiliki *empativeness* serta *responsiveness* sebagai inti dari ilmu manajemen dan ilmu administrasi sehingga semakin mempererat keterkaitan di antara kedua disiplin ilmu tersebut.

Ilmu pemerintahan lebih mengarah pada pendekatan legalistik, empirik di lapangan dan formalistik. Sedangkan ilmu administrasi negara lebih mengarah pada pendekatan ekologi, organisasional, struktural, fungsional, situasional, normatif dan interdisiplin. Melihat perkembangan itu tidak menutup kemungkinan adanya paradigma baru yang mengedepankan bahwa sebenarnya ilmu pemerintahan lebih luas ruang lingkupnya dari pada ilmu politik dan ilmu administrasi negara itu sendiri. Mengutip pendapat Prof. Dr. Frank G. Goodnow dalam bukunya yang berjudul, *Politics and Administration*, menyatakan bahwa “fungsi pokok pemerintah yang sangat berbeda adalah politik dan administrasi”.

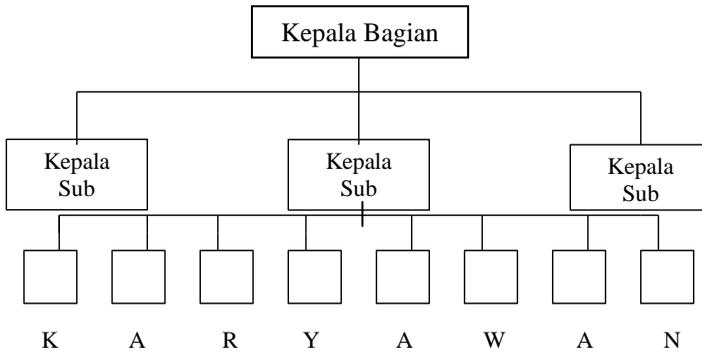
Dari uraian tentang pengantar memasuki paradigma komunikasi pemerintahan, didasari oleh pemikiran aplikatif antara teori-teori komunikasi dengan teori pemerintahan serta dikombinasikan ke dalam pengertian komunikasi pemerintahan yang dikemukakan Taliziduhu Ndraha dalam arti menggabungkan antara makna komunikasi dengan makna pemerintahan lalu diprediksi dengan kenyataan yang berkembang dewasa ini sehingga diasumsikan bahwa; “*Komunikasi Pemerintahan ibarat jiwa dalam proses berjalannya organisasi pemerintah dalam rangka memajukan kesejahteraan, mencerdaskan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial*”.

Dalam hal ini, pemerintah 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. Dalam kondisi demikian, pemerintah memiliki kewenangan sekaligus bertanggung jawab untuk mempertimbangkan, bahkan untuk merespons keinginan-keinginan tersebut sesuai dengan amanah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan ketentuan yang berlaku.

Dalam hubungan kerja pemerintahan dikenal adanya komunikasi informasi dan komunikasi hubungan kerja. Komunikasi informasi biasanya disampaikan oleh pimpinan kepada unit-unit kerja di bawahnya melalui kegiatan apel kerja atau dalam suasana rapat, sedangkan komunikasi hubungan kerja adalah suatu cara dalam menyampaikan kegiatan yang harus dilaksanakan dengan tujuan agar kegiatan tersebut dapat berhasil, secara efisien dan efektif. Walaupun secara tegas antara kedua bentuk komunikasi itu tidak dapat dibedakan, namun ditinjau dari sifat dan syaratnya dapat diuraikan sebagai berikut.

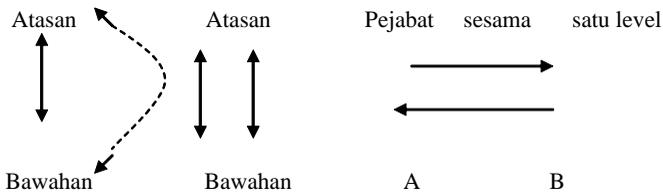
Pada komunikasi informasi ide atau gagasan yang disampaikan oleh pihak pertama bertujuan agar pihak kedua dapat menangkap ide atau gagasan tersebut dengan pengertian yang sama sebagaimana yang dimiliki oleh pihak pertama. Dengan perkataan lain, komunikasi informasi memiliki sifat mencari kesesuaian paham antara ide yang disampaikan oleh pihak pertama dengan pihak kedua sebagai penerima gagasan, sehingga tercipta kesatuan paham sekaligus menghindari kesalahpahaman terhadap ide yang dimunculkan, walaupun kita tahu bahwa tujuan komunikasi adalah lebih jauh dari sekedar menyampaikan ide atau gagasan saja. Namun, untuk kondisi dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi pemerintahan, kecenderungannya adalah agar tugas yang dilaksanakan dapat berjalan sesuai apa yang telah direncanakan. Kenyataan di lapangan memang sering terjadi distorsi atau gangguan bahkan kesalahpahaman ketika berhadapan langsung dengan masyarakat yang dilayani. Namun, karena dalam sistem pemerintahan ada etika yang dipegang teguh oleh aparatur pemerintah maka permasalahan tersebut diselesaikan intern di lingkungan pemerintahan.

Sebagaimana diketahui bahwa setiap struktur organisasi pemerintah menunjukkan adanya hubungan jabatan (disebut hubungan hierarkis), di mana seorang pejabat membawahi sejumlah pegawai lainnya, sehingga hubungan antara pejabat atasan dan bawahan memunculkan hubungan yang vertikal yang mengacu pada saluran kewenangan dan tanggung jawab. Sedangkan hubungan antara pejabat yang sama tingkatnya atau satu level menurut hierarkis struktur organisasi, disebut hubungan horizontal yang menunjukkan kerja sama sebagaimana berikut ini.



Gambar 1.2.
Komunikasi Pemerintahan

Sedangkan komunikasi Pemerintahan di dalam lingkup pemerintahan dapat digambarkan berikut ini:



Sumber: Erliana Hasan, 2005:55

Gambar 1.3.
Komunikasi Pemerintahan

Komunikasi mempunyai sejumlah pengaruh baik terhadap tipe, sasaran, maupun tugas pemerintahan termasuk di dalamnya pemeliharaan hubungan. Tanpa adanya sarana dan fasilitas untuk hubungan komunikasi ke segala arah dalam suatu kegiatan, akan sulit diketahui apa yang sudah dicapai, apa yang akan diraih dan bagaimana kendala dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga sulit bagi organisasi untuk mengevaluasi pekerjaan, karena komunikasi adalah sumber informasi bagi pimpinan atau eksekutif dalam menghasilkan berbagai kebijakan. Ketika informasi yang diperoleh pimpinan tidak lengkap, maka akan berdampak pada tidak cermatnya keputusan yang dikeluarkan

oleh pimpinan tersebut sehingga Henry Clay Lindgren menyatakan (dalam Ulbert Silalahi, 1992:220), bahwa *effective leadership means effective communication* (kepemimpinan yang efektif berarti komunikasi yang efektif).

Komunikasi bagi pimpinan bukan saja sebagai alat untuk menyampaikan informasi tetapi juga sarana memadukan aktivitas kerja sama keorganisasian (*organizational cooperation*). Michele Tolela Myers dan Gail E Myers (dalam Ulbert, 1992:220), menyatakan, "*communication is what permits people to organize,..without communication there is no organized activity*".

Aktivitas komunikasi yang dilancarkan oleh anggota organisasi dalam hubungan kerja, pada umumnya bertujuan untuk:

1. meningkatkan hubungan kerja dan kerja sama yang baik antar individu dan antar unit organisasi atau departemen;
2. mengetahui sedini mungkin masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan pekerjaan dari masing-masing unit organisasi;
3. mengurangi aspek negatif dari timbulnya konflik maupun frustrasi;
4. mendorong semangat kerja (Gondokusumo, 1980 : 2).

Suasana kerja akan terasa lebih intim apabila komunikasi yang dilancarkan dapat berlangsung dua arah (*two way communication*), karena dengan interaksi langsung antara atasan dan bawahan secara tatap muka (*face to face*) diharapkan akan dapat menciptakan suasana keterbukaan, sehingga masing-masing pihak dapat saling menyesuaikan diri secara timbal balik (*mutual adaptation*) dalam tingkat *strong emotion* (adanya keterlibatan emosi).

Apabila komunikasi diartikan sebagai proses interaksi dan penyampaian informasi, maka proses interaksi tersebut berlangsung dalam suatu jaringan kerja komunikasi yang dapat terjadi melalui struktur formal atau proses informal. Hakikat jaringan kerja adalah suatu pola-pola saluran komunikasi dari pesan-pesan ke dan dari suatu kelompok ke kelompok lain atau di antara anggota dalam satu kelompok. Jaringan komunikasi yang muncul dapat secara terpusat, menyebar *sekuensial*, dan resiprokal.

Oleh karena saluran komunikasi formal ditetapkan melalui hierarki organisasi dan wewenang, serta tanggung jawab maka arus informasi dalam proses komunikasi bervariasi antara komunikasi vertikal, komunikasi horizontal, dan komunikasi diagonal. Komunikasi vertikal sebagaimana telah diuraikan pada bab terdahulu, merupakan komunikasi di mana arus informasi

dalam organisasi mengalir dari superior ke supervisor hingga ke subordinasi atau dari orang pada jenjang hierarki paling tinggi ke jenjang hierarki paling bawah. Sedangkan komunikasi horizontal adalah proses komunikasi yang menunjukkan arus informasi di antara orang-orang sejawat (*peers*) pada tingkat hierarki yang sama dalam organisasi, misalnya antara manajer dengan manajer, antara supervisor dengan supervisor, antara karyawan dengan karyawan. Komunikasi horizontal mempunyai tiga tujuan sebagaimana dikemukakan oleh Myers & Myers, 1982, yaitu:

1. *to provide socio emotional support among peers, or to help everybody get along better* (untuk memberikan dukungan emosi sosial di antara teman, atau membantu setiap orang berhubungan dengan lebih baik);
2. *to permit coordination between peers in the work process so they can do a more efficient job* (untuk memberikan koordinasi antara teman dalam proses kerja, sehingga mereka dapat bekerja lebih efektif);
3. *to diffuse the locus of control in the organization or to spread the authority and responsibility* (untuk menghilangkan pemusatan kontrol dalam organisasi atau untuk menyebarkan wewenang dan tanggung jawab).

Komunikasi diagonal, adalah proses komunikasi di mana arus informasi mengalir di antara orang pada tingkat hierarki organisasi yang tidak sama, atau interaksi antar departemen. Komunikasi diagonal banyak terjadi pada departemen lini dan staf, di mana mungkin staf atau salah satu dari departemen ini mempunyai otoritas fungsional.

Bagaimana bentuk sistem dan proses komunikasi yang berlangsung lewat media, baik komunikasi tertulis maupun komunikasi oral atau verbal? Komunikasi tulisan banyak bentuknya, misalnya memo, laporan, poster, buletin, surat kabar dan buku pegangan, sedangkan komunikasi oral berbentuk tatap muka (*face to face*), *verbal order*, telepon, dan pertemuan, yang dilakukan melalui ekspresi wajah, posisi badan, kontak mata dan gerak isyarat lainnya.

Apabila diamati, proses komunikasi yang berkembang dan dikaitkan dengan masalah hubungan manusia secara umum dapat dibedakan dalam pengertian luas dan dalam pengertian sempit. Hubungan manusia dalam arti luas menunjukkan interaksi seseorang dengan orang lain dalam segala situasi dan dalam semua sektor kehidupan. Dalam arti sempit, proses komunikasi merupakan interaksi antara seseorang dengan orang lain, tetapi terbatas pada

situasi kerja dan dalam organisasi (Rogers & Rogers, 1975). Sebagaimana dikatakan oleh Keith Davis, dipandang dari sudut pimpinan yang bertanggung jawab untuk memimpin suatu kelompok, hubungan manusiawi adalah interaksi orang-orang menuju situasi kerja yang memotivasi mereka untuk bekerja secara produktif dengan perasaan puas, baik secara ekonomis, psikologis maupun sosial.

Di samping jenis dan bentuk-bentuk komunikasi yang diuraikan di atas, dalam organisasi dikenal juga komunikasi formal dan komunikasi informal. Yang termasuk komunikasi formal adalah komunikasi yang cenderung memperlihatkan komunikasi tugas, yakni komunikasi antara bawahan dengan atasan, atau sebaliknya. Dengan perkataan lain, saluran komunikasi formal mengikuti jenjang komando yang sudah mapan (*establish*) melalui suatu hierarki otoritas organisasi. Oleh karena saluran komunikasi formal diakui sebagai suatu yang resmi (*official*) dan otoritatif maka cenderung merupakan tipikal dari komunikasi tertulis. Ciri lain dari komunikasi formal adalah digunakan untuk semua pesan-pesan resmi, termasuk pengarahannya, prosedur, kebijakan, keputusan, memorandum, instruksi kerja dan lain-lain.

Komunikasi informal pada umumnya tidak mengikuti jalur hierarki organisasi dan otoritas. Akan tetapi, merupakan saluran komunikasi yang tidak direncanakan oleh superior. Dalam kenyataan di lapangan komunikasi informal sering melangkahi saluran komunikasi formal. Selain dari berbagai saluran komunikasi, permasalahan yang tidak dapat diabaikan dalam berkomunikasi adalah perbedaan latar belakang budaya di antara pengirim dan penerima pesan, karena kultural dapat menimbulkan *error* atau *noise* dalam pengertian pesan yang disampaikan, karena orang yang berbeda latar belakang budaya dapat menafsirkan komunikasi yang sama secara berbeda. Ini dapat menyebabkan perbedaan dalam membuat sandi bagi komunikator dan proses menguraikan sandi bagi komunikan. Jika ada kesamaan pengertian antara sandi yang dibuat dengan sandi yang diuraikan, maka proses komunikasi menjadi efektif dan jika terjadi perbedaan di antara keduanya, tentu proses komunikasi akan terganggu.

Hierarki wewenang dalam struktur organisasi dapat menciptakan hambatan ke arah komunikasi yang efektif. Demikian pula perbedaan status dalam struktur menciptakan hambatan-hambatan khusus di antara superior dan subordinasinya. Oleh sebab itu, perlu dicarikan suatu solusi agar personil yang menduduki jabatan tertentu tidak menjadi angkuh karena jabatannya.

Berdasarkan wewenang dan posisinya dalam struktur organisasi, para manajer cenderung lebih banyak memberi tahu (*telling*) bukan mendengar (*listening*), sebaliknya bawahan mungkin mengatakan kepada atasan mereka apa yang mereka harapkan di dengar oleh atasan. Jadi, perbedaan status antara pengirim (*sender*) dan penerima (*receiver*) dapat menjadi hambatan bagi proses komunikasi yang efektif. Oleh sebab itu, untuk menciptakan komunikasi yang efektif, perlu dilakukan tindakan-tindakan sebagaimana dikemukakan oleh Gibson, (1984:14) sebagai berikut.

1. Mengadakan tindakan langsung (*following up*).
2. Mengatur arus informasi (*regulating information flow*).
3. Memanfaatkan umpan balik (*utilizing feedback*).
4. Penghayatan (*empathy*).
5. Pengulangan (*repetition*).
6. Mendorong saling mempercayai (*encouraging mutual trusts*).
7. Penetapan waktu secara efektif (*effective timing*).
8. Menyederhanakan bahasa.
9. Mendengarkan secara efektif.
10. Memanfaatkan selentingan.

D. PARADIGMA KOMUNIKASI PEMERINTAHAN

Bertolak dari uraian tentang kajian teoritis pemerintahan, apabila diaplikasikan ke dalam pengertian komunikasi pemerintahan, dalam arti menggabungkan kedua makna tersebut lalu di analogi dengan kenyataan yang berkembang dapat diasumsikan bahwa komunikasi pemerintahan adalah “kemampuan aparatur pemerintahan dalam mengemas ide, gagasan, program untuk diinformasikan kepada masyarakat secara tidak melawan hukum dalam mencapai tujuan negara dan tujuan pemerintah secara sah”. Komunikasi pemerintah berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah guna mencapai tujuan negara dan pemerintahan sebagaimana yang diamanahkan oleh UUD 1945 alinea keempat, yakni:

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. memajukan kesejahteraan umum;
3. mencerdaskan kehidupan bangsa;
4. dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Tujuan negara yang sekaligus tujuan penyelenggaraan pemerintahan tersebut merupakan visi dan misi yang harus diemban oleh seluruh aparatur pemerintahan dan masyarakat Indonesia karena tugas umum pemerintahan sering diidentikkan dengan tugas pokok departemen dalam negeri, yakni tugas-tugas yang sejak dahulu dilakukan dan dilaksanakan oleh pemerintahan di mana saja seperti pemeliharaan ketertiban dan keamanan, pendidikan dan lain-lain. Dengan terlibatnya seluruh aparatur pemerintahan maka secara implisit terkandung pengertian adanya kerja sama antara aparatur pemerintah dengan masyarakatnya sehingga fungsi komunikasi pemerintahan dapat disimpulkan sebagai “upaya mewujudkan kesamaan makna antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan yang diamanahkan oleh UUD 1945”. Permasalahan empirik di lapangan adalah bagaimana bentuk kerja sama antara pemerintah dan masyarakat yang lebih dikenal dengan hubungan kemitraan, yakni suatu bentuk kerja sama yang mengandung unsur kesejajaran antara pengatur dan yang diatur. Komunikasi yang dilakukan di dalam suatu organisasi/lembaga adalah untuk menyampaikan kepada si penerima pesan agar dapat dipahami oleh anggota organisasi/lembaga maupun semua pihak.

Berkaitan dengan fungsi komunikasi pemerintahan, Koontz, et.al. (1996:169 – 170) mengemukakan bahwa komunikasi penting artinya karena komunikasi memadukan fungsi-fungsi manajemen. Secara khusus komunikasi diperlukan untuk:

1. menetapkan dan menyebarluaskan tujuan organisasi;
2. menyusun rencana untuk mencapai tujuan;
3. mengorganisasi sumber daya manusia dan sumber daya lainnya dengan cara paling efektif dan efisien;
4. menyeleksi, mengembangkan, dan menilai anggota organisasi;
5. memimpin, mengarahkan, dan memotivasi, serta menciptakan iklim yang menimbulkan orang untuk memberi kontribusi;
6. mengendalikan prestasi.

Pendapat Koontz tersebut di atas mempertegas bahwa dalam organisasi apapun bentuk dan jenisnya, komunikasi adalah suatu hal yang sangat penting, karena kegiatan manajemen tidak akan berjalan apabila faktor komunikasi diabaikan. Terry (1999:147-149) menyatakan bahwa kunci dari komunikasi yang efektif dikenal dengan 4C, yakni kelengkapan

(*completeness*), kejelasan (*clarity*), kepadatan (*conciseness*), dan kebenaran (*correctness*).

Komunikasi yang baik pada umumnya adalah komunikasi yang dilakukan secara *parsimony*, yakni sederhana, mudah dimengerti, dan tidak berbelit-belit. Dalam organisasi yang efektif komunikasi mengalir ke berbagai arah, ke bawah, ke atas, dan ke samping secara bersilang, sebagaimana dikemukakan Wayne dan Faules (1998:184-195) bahwa komunikasi ke bawah dalam sebuah organisasi, berarti bahwa informasi mengalir dari jabatan yang berotoritas lebih tinggi kepada mereka yang berotoritas lebih rendah. Komunikasi ke atas dalam organisasi, berarti bahwa informasi mengalir dari tingkat yang lebih rendah (bawahan) ke tingkat yang lebih tinggi (penyelia). Sedangkan komunikasi horizontal terdiri dari penyampaian informasi di antara rekan-rekan sejawat dalam unit kerja yang sama.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Apa yang Anda ketahui tentang tujuan kita mempelajari komunikasi pemerintahan?
- 2) Paradigma adalah nuansa berpikir seseorang atau kelompok orang dalam memandang dan menyikapi objek dan subyek tertentu. Apa argumentasi Anda dikaitkan dengan paradigma komunikasi pemerintahan Indonesia saat ini?
- 3) Jelaskan perkembangan komunikasi pemerintahan sebagai cabang ilmu filsafat, ilmu komunikasi dan ilmu politik!
- 4) Jelaskan pendapat Michele Tolela Myers dan Gail E. Myers tentang komunikasi bagi pimpinan organisasi/unit kerja!
- 5) Apa fungsi komunikasi dalam hubungan kerja dan gambarkan bagan keterkaitan tersebut!

Petunjuk Jawaban Latihan

Agar pertanyaan-pertanyaan dalam latihan ini dapat dijawab secara tepat, maka Anda harus mempelajari Kegiatan Belajar 3 dengan tekun dan cermat. Jika ternyata masih mengalami kesukaran, Anda sebaiknya berdiskusi dengan teman Anda.



RANGKUMAN

Paradigma komunikasi pemerintahan adalah pemikiran-pemikiran komunikasi pemerintahan ke arah berjalannya fungsi-fungsi manajemen untuk mencapai tujuan organisasi, menyusun rencana, menyeleksi, memimpin, memotivasi, dan menciptakan iklim komunikatif menuju tingkat kesejahteraan bersama antara pemerintah dan masyarakat dengan sebaik-baiknya.



TES FORMATIF 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pernyataan “...agar dapat memahami dan mengaplikasikan teori-teori komunikasi dan teori-teori pemerintahan sehingga memunculkan pemikiran baru tentang komunikasi pemerintahan”, mengarah pada pernyataan untuk memahami pengertian dari
 - A. paradigma komunikasi
 - B. tujuan komunikasi
 - C. fungsi komunikasi
 - D. makna komunikasi

- 2) Pengalokasian ruang lingkup aktivitas komunikasi pemerintahan dapat dilakukan melalui kajian metodologi yang digunakan untuk membentuk konstruksi seperti komunikasi antar manusia dan komunikasi menurut kedudukannya. Lingkup komunikasi lain yang ada, adalah komunikasi
 - A. publik dan politik
 - B. manajerial dan pemasaran
 - C. organisasi dan manajerial
 - D. sosial dan ekonomi

- 3) Komunikasi pemerintah adalah penyampaian ide, program, dan gagasan pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan negara. Pendapat ini dikemukakan oleh
- A. Prof. Dr. Frank. G
 - B. Talizduhu Ndraha
 - C. Wodrow Wilson
 - D. Michele Tolela Myers
- 4) Proses komunikasi di mana arus informasi mengalir di antara orang pada tingkat hierarki organisasi yang tidak sama atau interaksi antar departemen, dan banyak terjadi pada departemen lini dan staf, di mana mungkin staf atau salah satu dari departemen ini mempunyai otoritas fungsional, adalah pengertian komunikasi secara
- A. vertikal
 - B. diagonal
 - C. horizontal
 - D. statis
- 5) Pengantar memasuki paradigma Komunikasi Pemerintahan adalah pemikiran yang menynergiskan antara pengertian komunikasi dengan pengertian pemerintahan baik secara teoritis maupun praktis, sekaligus implementatif
- A. bekerjanya struktur-struktur dan komponen-komponen pemerintahan yang mampu menjembatani tercapainya kesejahteraan yang sebesar-besarnya dengan tidak merugikan pihak manapun secara ilegal
 - B. kombinasi berbagai posisi dan peran antara pemerintah dan yang diperintah. Posisi tersebut ada yang vertikal dan ada juga yang horizontal
 - C. informasi yang disampaikan oleh pemerintah dengan menggunakan berbagai media guna menjembatani berjalannya struktur-struktur organisasi, komponen-komponen pemerintah, swasta dan masyarakat
 - D. penyampaian ide, program, dan gagasan masyarakat kepada pemerintah dalam mencapai tujuan negara

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 4. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 4

Model Pendekatan Paradigma Komunikasi Pemerintahan

Komunikasi pemerintahan adalah proses dinamik, di mana pesan-pesan dikemas, dimunculkan, dan ditafsirkan. Aktivitas komunikasi pemerintahan yang demikian akan berdampak pada efisiensi iklim kerja, penyesuaian dan inovasi dalam tubuh pemerintahan yang dapat diamati dari berbagai sudut pandang berdasarkan perspektif pemikiran personal maupun kelompok.

Paradigma komunikasi pemerintahan ditinjau dari sudut pandang teoritis dan pragmatis dapat diamati dari tiga aspek penyelenggaraan pemerintahan yang mencakup: (1) aspek struktural; (2) aspek prosedural; dan (3) aspek kultural. Ada juga pakar yang mengedepankan dari sisi: (1) pandangan posisional; (2) antar persona, dan (3) berurutan. Berikut ini akan dijelaskan paradigma komunikasi pemerintahan dari aspek struktural, prosedural, dan kultural.

A. STRUKTUR

Model pendekatan dari aspek struktural dapat mencakup bagaimana susunan organisasi unit pemerintahan disusun, apakah mengandung prinsip “miskin struktur kaya fungsi” atau struktur tertutup dan terbuka. Dalam hal ini, sangat dipengaruhi oleh bagaimana visi, misi dan strategi yang dianut oleh organisasi bersangkutan.

Struktur organisasi adalah pola formal tentang bagaimana orang dan pekerjaan dikelompokkan. Struktur sering digambarkan dengan bagan organisasi. Proses berkenaan dengan aktivitas yang memberi kehidupan pada skema organisasi itu. Komunikasi pengambilan keputusan, evaluasi, prestasi kerja, sosialisasi, dan pengembangan karier adalah proses dalam organisasi. Kadang-kadang pemahaman masalah proses seperti gangguan komunikasi, pengambilan keputusan, atau sistem evaluasi prestasi kerja yang disusun secara kurang baik, dapat menghasilkan pengertian yang tidak tepat atas perilaku organisasi dibandingkan hanya mengkaji tatanan struktural.

Untuk dapat bekerja secara efektif dalam organisasi, para manajer harus memiliki pemahaman yang jelas tentang struktur organisasi. Dengan memandang suatu bagan organisasi, seseorang hanya melihat suatu susunan posisi, tugas-tugas pekerjaan dan garis wewenang dari bagian-bagian dalam organisasi. Akan tetapi, struktur organisasi lebih rumit daripada yang digambarkan, sebagaimana dilukiskan dalam laporan berikut:

Dr. John Rice baru-baru ini ditunjuk menjadi Dekan Fakultas Komunikasi Pemerintahan pada sebuah universitas yang besar. Sebelum datang ke kampus, *Rice* memerlukan waktu beberapa minggu mempelajari tentang dana, program, dosen, mahasiswa, dan struktur organisasi fakultas niaga itu. Ia mencoba menyusun suatu daftar prioritas untuk hal-hal yang ia pikir akan memerlukan perhatian segera selama tahun pertamanya menjabat sebagai Dekan. Rektor universitas itu telah meminta agar ia mempunyai suatu daftar prioritas yang siap diajukan bila ia tiba di kampus.

Selama pertemuan pertama dengan rektor ia ajukan program kerja sebagai prioritas utama sekalipun ia tahu bahwa uang selalu menjadi masalah. Namun demikian, Dekan memiliki keyakinan bahwa kebutuhan yang paling mendesak adalah mereorganisasi Fakultas Komunikasi Pemerintahan tersebut, karena saat ini mahasiswa hanya dapat memilih satu dari dua jurusan yang ada, yakni Komunikasi Publik dan Komunikasi Bisnis. Jurusan Komunikasi Publik hanya memiliki 20 staf pengajar. Jurusan Komunikasi Bisnis memiliki 43 tenaga pengajar, yang terdiri dari 15 orang di bidang *Pulic Relation*, 16 di bidang bisnis dan 12 di bidang Komunikasi Politik. Dekan membayangkan jauh ke depan, suatu fakultas dengan 2 jurusan, masing-masing dengan seorang ketua jurusan. Pertama-tama ada keyakinan bahwa struktur seperti ini akan memungkinkan fakultas memenuhi lebih baik kebutuhan mahasiswanya, karena struktur demikian akan memudahkan pengembangan masing-masing program dari keempat bidang fungsional itu, jika mereka akan dipersiapkan secara matang untuk pasaran kerja. Akhirnya Dekan yakin struktur organisasi itu akan memungkinkan lebih mudah merekrut staf pengajar, karena mereka akan mengikuti suatu kelompok dengan minat yang sama.

Uraian di atas, menggambarkan struktur organisasi sebagai sebuah pola formal bagi berjalannya kegiatan dan hubungan di antara berbagai unit dalam organisasi. Dalam hal demikian, model pendekatannya mencakup dua aspek penting dari struktur organisasi yaitu desain pekerjaan dan desain organisasi.

Desain pekerjaan (*job design*) mengacu pada proses yang digunakan para manajer merinci isi, metode, dan hubungan setiap pekerjaan untuk memenuhi tuntutan organisasi dan individu. Seorang Rektor harus mendefinisikan isi

dan tugas dari posisi ketua jurusan yang baru dibentuknya dan hubungan posisi itu dengan kantor dekan dan masing-masing staf pengajar di masing-masing jurusan.

Desain organisasi (*organization design*) menunjukkan keseluruhan struktur organisasi. Rektor merencanakan untuk merombak struktur dasar dari Fakultas Komunikasi Publik itu. Hasil usahanya akan menjadi sebuah struktur baru dari tugas-tugas dan hubungan wewenang yang ia yakin akan menampung perilaku individu dan kelompok menuju tingkat prestasi yang lebih tinggi dari fakultas tersebut.

B. PROSEDUR

Berbeda dengan penjelasan tentang struktur, maka prosedur pada sebuah organisasi dapat diibaratkan sebagai “*jiwa*” bagi struktur organisasi. Jika prosedur ini tidak berfungsi dengan baik, masalah yang tidak diharapkan akan timbul karena prosedur keperilakuan dalam suatu organisasi akan memberikan sumbangan pada prestasi organisasi agar menjadi efektif.

Efektivitas sebagai kontribusi prosedur pada suatu organisasi adalah mencakup tataran: (1) komunikasi; (2) pengambilan keputusan; (3) evaluasi prestasi, serta sosialisasi dan karier. Keterkaitan prosedur komunikasi (*communication process*) dengan kelangsungan hidup organisasi terletak pada kemampuan manajemen untuk menerima, menyampaikan, dan melaksanakan komunikasi. Prosedur komunikasi menghubungkan organisasi dengan lingkungannya termasuk bagian-bagiannya. Di satu sisi, informasi mengintegrasikan kegiatan internal organisasi. Permasalahan yang sering muncul adalah informasi yang datang dari organisasi sering berbeda dengan informasi yang mengalir di dalam organisasi itu sendiri.

Masalah pengambilan keputusan dalam suatu organisasi tergantung pada tujuan yang tepat dan pengidentifikasian sarana untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan penginterogasian faktor-faktor *perilaku* dan *struktur* secara baik, manajemen diprediksi akan dapat meningkatkan kemungkinan pembuatan keputusan yang berkualitas tinggi. Pengalaman empirik melukiskan tidak konsistennya pengambilan keputusan oleh berbagai unit organisasi yang berbeda (personalia dan keuangan) dalam hal penempatan pegawai-pegawai baru. Organisasi mengandalkan keputusan-keputusan individu sebagaimana halnya keputusan kelompok, dan manajemen yang efektif memerlukan adanya pengetahuan tentang kedua corak keputusan itu.

Prosedur Evaluasi Prestasi (*Performance Evaluation Process*). Para manajer harus mengevaluasi prestasi individu dan kelompok di dalam organisasi itu. Sayangnya, ketika dilakukan evaluasi dengan menggunakan kriteria yang berbeda dari kriteria yang diharapkan, saat seorang pegawai menerima pekerjaan itu. Model pada Gambar 1.1, 1.2 menunjukkan bahwa prestasi individu, kelompok dan organisasi adalah suatu hasil atau variabel bergantung dari perilaku organisasi, struktur dan prosedur. Sistem yang diterapkan manajemen untuk mengevaluasi prestasi untuk penentuan insentif atau honorarium (upah, promosi dan alih tugas), identifikasi kebutuhan akan pelatihan (*training*), dan penyediaan balikan bagi para pegawai. Banyak metode yang dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi prestasi kerja pegawai yang merupakan tantangan bagi manajemen untuk memilih yang sesuai.

Seseorang akan bekerja pada organisasi tertentu dengan suatu keyakinan bahwa organisasi itu akan menyediakan suatu kesempatan karier yang besar baginya. Organisasi mempekerjakan individu-individu untuk melaksanakan pekerjaan tertentu sesuai struktur organisasi. Artinya, kepentingan individu dan organisasi serta tujuannya perlu diparalelkan apabila keduanya ingin efektif. Individu bergerak sepanjang waktu dan tugas, meniti jenjang karier yang mungkin kurang atau bahkan lebih ditentukan oleh organisasi bersangkutan. Kesuksesan seseorang dalam suatu karier paling tidak sebagian tergantung pada tingkatan di mana ia mengadaptasikan dirinya pada tuntutan organisasi.

Prosedur penyadaran individu akan harapan organisasi disebut sosialisasi. Sosialisasi dapat dimaknai sebagai suatu pernyataan umum bahwa setiap pegawai harus memahami dan melaksanakan tugasnya. Pengembangan karier dan sosialisasi adalah dua aktivitas yang saling berkaitan, yang memberi dampak pada prestasi, baik secara organisatoris maupun individu.

C. KULTUR

Seorang ahli antropologi mendefinisikan kultur sebagai kompleksitas yang meliputi pengetahuan, kepercayaan, seni, hukum, moral, adat istiadat dan kemampuan serta kebiasaan lain yang dibutuhkan oleh seseorang sebagai anggota masyarakat. Kultur mengandung pola, eksplisit maupun implisit dari dan untuk perilaku yang dibutuhkan dan diwujudkan dalam simbol, menunjukkan hasil kelompok manusia secara berbeda, termasuk benda-benda

hasil ciptaan manusia. Inti utama dari kultur terdiri dari ide tradisional (turun-temurun dan terseleksi dan terutama pada nilai yang menyertai).

Banyak pakar kultur yang menggunakan definisi sebelumnya, sepakat bahwa kultur memiliki karakteristik seperti:

1. mempelajari, kultur diperlukan dan diwujudkan dalam belajar, observasi dan pengalaman;
2. saling berbagi, individu dalam kelompok, keluarga dan masyarakat saling berbagi kultur;
3. transgenerasi, merupakan kumulatif dan melampaui generasi satu ke generasi lain;
4. persepsi pengaruh, membentuk perilaku dan struktur bagaimana seseorang menilai dunia;
5. adaptasi, kultur didasarkan pada kapasitas seseorang berubah atau beradaptasi.

Orientasi kultural dari suatu masyarakat mencerminkan interaksi dari lima karakteristik. Individu dalam suatu masyarakat mengekspresikan kultur dan karakteristik melalui nilai-nilai kehidupan dan dunia di sekeliling mereka. Nilai adalah kepercayaan yang berlaku umum, yang juga menyatakan apa yang benar dan apa yang salah atau menspesifikasikan preferensi umum.

Kultur organisasi yang berorientasi global akan mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kultur nasional di mana organisasi tersebut berada. Bila mengacu pada struktur organisasi, kita artikan segala sesuatunya sama dengan kultur masyarakat. Kultur organisasi mengandung bauran nilai-nilai, kepercayaan, asumsi, persepsi, norma, kekhasan, dan pola perilaku. Menurut pakar perilaku, kultur ditujukan pada suatu organisasi yakni kepribadian seperti apa yang dipunyai oleh individu, yang memberikan arti, arah dan mobilisasi. Kultur dalam suatu organisasi membantu pegawai memberikan tanggapan atas ketidakpastian yang tidak bisa dihindari dalam menyelesaikan suatu pekerjaan.

Kultur organisasi adalah cara melihat dan berpikir mengenai perilaku dari dan dalam organisasi, suatu perspektif untuk memahami apa yang sesungguhnya sedang terjadi. Dalam kaitan ini, kultur organisasi ditujukan pada sekumpulan pokok pikiran yang mencoba menjelaskan dan memperkirakan bagaimana organisasi dan manusia bertindak dalam lingkungan yang berbeda.

Kultur organisasi secara sederhana dapat dikatakan sebagai “*kepribadian*”, “*perasaan*” organisasi. Kultur mempengaruhi cara manusia bertindak di dalam organisasi. Bagaimana mereka bekerja, memandang pekerjaan mereka, bekerja bersama rekan kerja, dan memandang masa depan, sebagian besar ditentukan oleh norma kultural, nilai-nilai, dan kepercayaan.

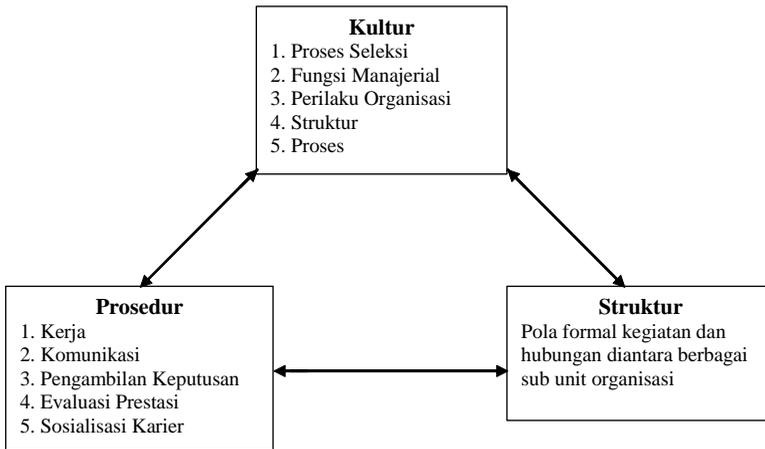
Meskipun menjadi suatu konsep yang penting, kultur organisasi sebagai suatu perspektif dalam mengobservasi dan memahami perilaku organisasi memiliki keterbatasan. Pertama bukan merupakan satu-satunya cara meninjau organisasi. Kedua, karena begitu banyak konsep, kultur organisasi tidak didefinisikan dengan cara yang sama oleh pakar. Berikut ini beberapa definisi kultural yang dikemukakan oleh para pakar, antara lain:

1. simbol, bahasan, ideologi, ritual, dan mitos;
2. garis organisasi yang dihasilkan dari garis individu dari pemilik atau pimpinan yang dominan;
3. suatu produk historis yang didasarkan pada simbol dan merupakan abstraksi dan produk dari perilaku;
4. pola asumsi dasar yang diciptakan, ditemukan atau dikembangkan oleh suatu kelompok karena berhadapan dengan masalah penyesuaian lingkungan eksternal dan integrasi internal yang telah berjalan cukup baik, dianggap valid dan karenanya bisa diajarkan kepada anggota baru sebagai suatu cara yang tepat guna memahami, memikirkan, dan merasakan ketika berhadapan dengan suatu masalah.

Kultur negatif menjadi *counterproductive* terhadap upaya manajemen dalam meningkatkan prestasi. Kultur bank saat ini ditekankan atas nilai dan kepercayaan yang dapat mendorong perilaku, guna bersaing di dalam industri bank yang akhir-akhir ini di deregulasi. Kultur bank mempunyai nilai konservatif. Perilaku *status quo* tentu tidak sesuai dengan tuntutan perilaku yang diperlukan untuk berkompetisi di pasar. Beberapa bank telah mencoba merombak kultur perusahaan mereka agar dinamis. Bank-bank utama telah melakukan berbagai usaha, mengubah kultur mereka.

Realisasi kultur organisasi merupakan sesuatu hal penting dalam memelihara efektivitas organisasi yang menyebar dalam praktek manajemen. Banyak praktisi manajemen dan konsultan melakukan eksperimen dengan alternatif pendekatan perubahan. Kebanyakan hal ini dipelajari oleh manajer yang akan menghadapi Abad 21. Pada posisi ini, dapat disarankan beberapa panduan tentatif untuk mengubah kultur.

Pertama, pahami bahwa kultur organisasi adalah sistem dari nilai bersama. Kepercayaan dan norma-norma adalah produk dari interaksi antara (1) proses seleksi; (2) fungsi manajerial; (3) perilaku organisasi; (4) struktur; (5) proses; (6) lingkungan yang lebih luas di mana organisasi berada; (7) proses pemindahan. Kultur yang ada dalam setiap organisasi merefleksikan perencanaan manajerial sekarang dan masa lalu, pengorganisasian, pengarahan dan aktivitas pengendalian. Sebagai contoh, kultur birokrasi yang tidak efisien.



Sumber : Modifikasi Gibson Ivancevich dan Erliana Hasan, 2007

Gambar 1.4.
Model Pendekatan Paradigma Komunikasi Pemerintahan

Diamati dari arah aliran komunikasi dalam organisasi, model paradigma komunikasi pemerintahan berhubungan dengan apa yang disampaikan kepada siapa dan bagaimana penyampaiannya. Ketika mengikuti arah komunikasi formal, para aparatur pemerintah sering kali menggunakan komunikasi posisional. Berbeda halnya ketika berkomunikasi di antara sesama mereka yang lebih banyak menggunakan jaringan komunikasi pribadi yang dikenal dengan istilah *selentingan*, yaitu penyampaian pesan informal yang tidak mengalir melalui saluran formal.

Dipahami oleh banyak kalangan bahwa informasi selentingan cenderung mengandung unsur kecermatan tetapi sering tidak lengkap. Selentingan ini dapat menimbulkan pengaruh besar pada mereka yang menjadi sasaran dan

merupakan bagian dari sistem. Oleh karena itu, pimpinan unit kerja penting merespons agar selentingan bermanfaat bagi organisasi.

Setiap arah aliran komunikasi pemerintahan berkaitan dengan tujuan-tujuan khusus yang memunculkan isu mengenai model pendekatan komunikasi pemerintahan. Dalam kondisi demikian terdapat tiga jenis yang mempengaruhi aliran komunikasi pemerintahan yaitu: (1) antarpersona, (2) posisional, (3) situasi dan kondisi.

Aliran komunikasi antarpersona berdasarkan pada kepedulian, perhatian, keramahan dan kemampuan merespons. Sedangkan aliran komunikasi posisional berdasarkan pada otoritas, pekerjaan, kewibawaan dan status. Bentuk hubungan posisional yang khas dalam lingkungan pemerintahan adalah hubungan antara atasan dan bawahan. Sedangkan yang dimaksud dengan situasi dan kondisi adalah pemahaman yang cermat terkait isu yang berkembang dan aturan hukum yang berlaku.

Komunikasi yang efektif mensyaratkan adanya pendekatan faktual, namun sebelumnya perlu penguasaan secara komprehensif situasi dan kondisi dengan menerapkan apa yang disebut G Terry dalam ilmu komunikasi sebagai istilah “4C” yakni; *completeness, clarity, correctness, dan conciseness*, sebagai fondasi awal dalam berkomunikasi secara kelembagaan. Pernyataan Terry tersebut mengarah pada pencapaian penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, *akuntabel*, dan sangat relevan dengan kondisi penyelenggaraan pemerintahan pasca otonomi daerah dan pasca reformasi dewasa ini.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan model pendekatan komunikasi pemerintahan!
- 2) Jelaskan secara singkat ketiga aspek model paradigma komunikasi pemerintahan!
- 3) Di dalam komunikasi pemerintahan banyak kalangan aparatur yang menggunakan jaringan komunikasi pribadi atau dikenal dengan istilah “selentingan”. Jelaskan kelebihan dan kekurangan dari selentingan!

- 4) Uraikan secara singkat model pendekatan komunikasi pemerintahan yang dapat diimplementasikan oleh para aparatur pemerintahan!

Petunjuk Jawaban Latihan

Agar pertanyaan-pertanyaan dalam latihan ini dapat dijawab secara tepat, maka Anda harus mempelajari kegiatan belajar 4 dengan tekun dan cermat. Jika ternyata masih mengalami kesukaran, Anda sebaiknya berdiskusi dengan teman Anda.



RANGKUMAN

Model pendekatan komunikasi pemerintahan dapat diamati dari tiga komponen utama, yaitu: (1) struktur, (2) prosedur, dan (3) kultur. Struktur pada sebuah organisasi sering dilambangkan dalam bentuk bagan susunan organisasi. Sedangkan prosedur dapat diibaratkan sebagai “jiwa” bagi struktur organisasi. Jika prosedur ini tidak berfungsi dengan baik, masalah yang tidak diharapkan akan timbul karena prosedur keperilakuan dalam suatu organisasi akan memberikan sumbangan pada prestasi organisasi agar menjadi efektif. Prosedur yang ada dalam suatu organisasi akan dapat menjembatani organisasi dengan lingkungannya termasuk bagian-bagiannya.

Kultur sebagai kompleksitas dalam suatu organisasi, meliputi pengetahuan, kepercayaan, seni, hukum, moral, adat istiadat, dan kemampuan serta kebiasaan lain yang dibutuhkan oleh seseorang sebagai anggota organisasi maupun sebagai anggota masyarakat. Kultur mengandung pola, eksplisit maupun implisit dari dan untuk perilaku yang dibutuhkan dan diwujudkan dalam simbol, termasuk benda-benda hasil ciptaan manusia.

**TES FORMATIF 4**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Model pendekatan paradigma komunikasi pemerintahan mencakup beberapa aspek pendekatan, yaitu aspek
 - A. struktural, kolegal, dan logika
 - B. struktural, prosedural, dan kultural
 - C. kultural, humanistik, dan sukuisme
 - D. kultural, emosional, dan sosiologis

- 2) Model pendekatan yang mencakup berbagai susunan organisasi yang mengandung unsur “miskin struktur kaya fungsi” atau struktur terbuka dan struktur tertutup yang dipengaruhi oleh visi, misi dan strategi, merupakan paradigma komunikasi pemerintahan ditinjau dari sisi pendekatan
 - A. kultural
 - B. struktural
 - C. emosional
 - D. sosiologis

- 3) Pendekatan dalam berkomunikasi yang pada tataran empiris dapat diamati melalui karakteristik, watak dan temperamen seseorang, merupakan pendekatan yang ditinjau dari sisi
 - A. sosiologis
 - B. psikologis
 - C. individualis
 - D. struktural

- 4) Pola eksplisit dan implisit terdapat dalam paradigma komunikasi pemerintahan, sehingga inti utamanya mencakup unsur-unsur tradisional yakni suatu kebiasaan yang dijalankan secara turun-temurun dengan kandungan nilai-nilai yang alamiah yang menyertainya. Pernyataan tersebut adalah komunikasi pemerintahan ditinjau dari pendekatan
 - A. kultural, prosedural, dan kolegalial
 - B. kultural
 - C. prosedural dan matematika
 - D. struktural

- 5) Efektivitas sebagai kontribusi prosedural dalam kegiatan pemerintahan mencakup tataran
- A. mekanisme pengambilan keputusan untuk mencapai sasaran
 - B. komunikasi, pengambilan keputusan, evaluasi dan tindak lanjut
 - C. prosedur, hierarki, aturan dan ketaatan
 - D. antarpersona, posisional, situasi dan kondisi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 4 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 4.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 4, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) B
- 2) B
- 3) B
- 4) B
- 5) B

Tes Formatif 2

- 1) B
- 2) B
- 3) B
- 4) B
- 5) B

Tes Formatif 1

- 1) B
- 2) B
- 3) B
- 4) B
- 5) B

Tes Formatif 4

- 1) B
- 2) B
- 3) B
- 4) B
- 5) B

Daftar Pustaka

- Davis, Keith & John W. Newstrom. (1989). *Organization Behavior. Seventh Edition*. Alih Bahasa: Agus Dharma. Jakarta: Erlangga.
- Don F. Faules and R. Wayne Pace. (2000). *Komunikasi Organisasi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Gibson, Ivancevich Donnelly. (1996). *Perilaku – Struktur – Proses*. Jakarta: Binarupa Aksara.
- _____. (1995). *Organisasi Perilaku – Struktur – Proses*. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Hasan, Erliana. (2005). *Komunikasi Pemerintahan*. Bandung: PT. Refika Adhitama.
- Hovland, Janis and H.H. Keleey. (1953). *Communication and Persuasion*. New Heaven, Com: Yale University Press.
- Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah. (2004). *Pembaruan Pemerintah Daerah*. Bandung
- Mc Quail, Dennis. (1991). *Teori Komunikasi Massa; Satuan Pengantar. Edisi Kedua. Terjemahan: Agus Dharma dan Aminuddin R*. Jakarta: Erlangga.
- Ndraha, Taliziduhu. (2003). *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru 1*. Jakarta: Rineka Cipta.
- _____. (2003). *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru 2*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Rakhmat, Jalalluddin. (1986). *Teori–Teori Komunikasi*. Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Syafe'i, Inu Kencana. (1994). *Etika Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta..