BAB II

KAJIAN TEORITIS

A. Kajian Pustaka

1. Komunikasi Pemerintahan

a. Pengertian

Komunikasi adalah proses penyampaian informasi-informasi, pesan-pesan, gagasan-gagasan atau pengertian-pengertian, dengan menggunakan lambang-lambang yang mengandung arti atau makna, baik secara verbal maupun non verbal dari seseorang atau kelompok orang kepada seseorang atau kelompok orang lainnya dengan tujuan untuk mencapai saling pengertian dan/atau kesepakatan bersama.

"*communication is the process of transmitting meaningful symbols between individuals*"

(komunikasi adalah proses penyampaian dan penerimaan lambang-lambang yang mengandung makna di antara indvidu-individu).[1]

Kata atau istilah komunikasi berasal dari Bahas Latin *communicatus* atau *communicatio* atau *communicare* yang berarti berbagi atau menjadi milik bersama. Dengan demikian, kata komunikasi menurut kamu bahasa mengacu pada suatu upaya yang ditujukan untuk mencapai kebersamaan. Menurut *Webster New Collogiate*

[1] T. May Rudy, *Komunikasi &Hubungan Masyarakat International* (Bandung : PT. Refika Aditama, 2005), hlm. 1.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dictionary komunikasi adalah suatu proses pertukaran informasi diantara individu melalui sistem lambang-lambang, tanda-tanda atau tingkah laku.[2]

Hakikat komunikasi adalah proses ekspresi mantarmanusia. Setiap manusia mempunyai kepentingan untuk menyampaikan pikiran atau perasaan yang dipunyai. Tentu saja, ekspresi pikiran dan perasaan itu memakai dan memanfaatkan bahasa sebagai medium komunikasinya. Dalam bahasa komunikasi, setiap orang atau sesuatu yang menyampaikan sesyatu tersebut sebagai komunikator. Sesuatu yang disampaikan atau diekspresikan adalah pesan (*message).* Seseorang atau sesuatu yang menerima pesan adalah (*communicate*).[3]

Dalam bentuk yang paling sederhana, komunikasi adalah transmisi pesan dari suatu sumber kepada penerima. Selama 60 tahun, pandangan tentang komunikasi ini telah diidentifikasi melalui tulisan ilmuwan politik Harold Lasswell.[4]

Secara etimologis kata Pemerintahan berasal dari kata "pemerintah", kata Pemerintah sendiri berasal dari kata "perintah" yang berarti menyuruh melakukan sesuatu pekerjaan. Namun tinjauan asal kata "pemerintahan" sebenarnya berasal dari kata dalam bahasa inggris "*government*" yang diterjemahkan sebagai

[2] Riswandi, *Psikologi Komunikasi,* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 1.
[3] Muhammad Mufid, *Etika dan Filsafat Komunikasi,* (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 98.
[4] Stanley J. Baran, *Pengantar Komunikasi Massa Melek Media dan Budaya,* (Jakarta :Penerbit Erlangga, 2012), hlm 5.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"pemerintah" dan "pemerintahan" dalam banyak tulisan. Namun ada juga yang berpendapat bahwa *government* tidak selalu memiliki makna pemerintahan, karena Samuel Edwaed Finer menyimpulakn bahwa kata "*government*" dapat memiliki arti :

1. Menunjuk kepada kegiatan atau proses memerintah, yakni melakukan kontrol atas pihak lain (*the activity or the process of govering*).
2. Menunjuk pada masalah-masalah negara dalam kegiatan atau proses dijumpai.
3. Menunjukkan cara, metode atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner, method of system by which a particular society is governed*).

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

Pemerintahan dalam arti sempit dapat dipandang sebagai aktivitas memerintah yang dilakukan oleh pemerintah (eksekutif saja) dan jajarannya guna mencapai tujuan negara. Sedangkan Pemerintahan dalam arti luas dapat pula dipandang sebagai aktivitas

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pemerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, yudikatif dan eksekutif dalam mencapai tujuan negara.

Agar tidak menimbulkan persepsi yang berbeda perlu juga dipahami pengertian eksekutif. Karena belakangan ini istilah eksekutif berkembang dalam konotasi politik dan eksekutif dalam konotasi administratif. Eksekutif dalam konotasi politik adalah salah satu cabang Pemerintahan dalam arti luas, yang sering juga disebut eksekutif dalam arti sempit. Namun eksekutif dalam pengertian administratif adalah orang-orang yangn bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan orang lain dan menjadi perantara mengalirnya perintah-perintah dan kebijakan-kebijakan dari para administrator kepada para pegawai.[5]

Komunikasi Pemerintahan adalah penyampaian ide, program, dan gagasan Pemerintah kepada masyarakat dalam rangka mencapai tujuan negara. Dalam hal ini Pemerintah dapat di asumsikan 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 yang demikian pemerintah memiliki kewenangan sekaligus bertanggung jawab untuk

[5] Erliana Hasan, *Komunikasi Pemerintahan,* (Bandung : PT. Refika Aditama, 2010), hlm. 1-2.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mempertimbangkan, bahkan merespon keinginan-keinginan tersebut sesuai dengan aturan dan ketentuan yang berlaku.

Dalam hubungan kerja dikenal adanya komunikasi informasi. Komunikasi informasi biasanya disampaikan oleh pimpinan kepada unit-unit kerja dibawahnya melalui kegiatan apel kerja atau dalam suasana rapat. Pada komunikasi informasi ide atau gagasan yang disampaikan oleh pihak pertama bertujuan agar pihak kedua dapat menangkap ide dan gagasan tersebut dengan pengertian yang sama sebagaimana yang dimiliki oleh pihak pertama. Dengan perkataan lain komunikasi informasi memiliki sifat agar terdapat 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 muncul. Walaupun kita tahu bahwa tujuan komunikasi adalah lebih jauh dari sekedar menyampaikan ide atau gagasan itu saja. Namun untuk kondisi dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan kecenderungannya adalah agar tugas yang dilaksanakan dapat berjalan sesuai apa yang telah direncanakan.

Sebagaimana diketahui bahwa setiap struktur organisasi pemerintah menunjukkan adanya hubungan jabatan (disebut hubungan hierarkhis), seorang pejabat membawahi sebuah pegawai lainnya. Sehingga hubungan antara pejabat atasan dan bawahan memunculkan hubungan vertikal yang mengacu pada saluran kewenangan dan tanggungjawab, sedangkan hubungan antara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

pejabat yang sama tingkatannya atau level menurut hierarkhis struktur organisasi, disebut hubungan horizontal yang menmunjukkan kerjasama.

Komunikasi mempunyai sejumlah pengaruh baik terhadap tipe, sasaran, tugas Pemerintahan termasuk didalamnya 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 menelorkan berbagai kebijakan.[6]

b. Karakteristik Komunikasi Pemerintahan

Hampir semua aparatur Pemerintahan paham tentang komunikasi namun tidak semuanya memahami bagaimana berkomunikasi secara efektif, khususnya dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan, khususnya dalam melakukan fungsi-fungsi utama Pemerintahan yang mencakup "pemberian pelayanan, pemberdayaan, dan bersama-sama masyarakat mencapai kebahagiaan yang sebesar-besarnya tanpa merugikan pihak lain secara ilegal". Kelihatannya pernyataan tersebut sepele namun ketika dilakukan secara empirik di lapangan tidak jarang

[6] Ibid. hlm. 95-97.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menimbulkan masalah bahkan sering memunculkan konflik antara individu, kelompok maupun kelembagaan.[7]

Berdasarkan wewenang dan posisinya dalam struktur organisasi pemerintah cenderung lebih banyak memberitahu (*telling*) bukan mendengarkan (*listening*), sebaliknya bawahan mungkin mengatakan kepada atasan mereka apa yang mereka harapkan didengar oleh atasannya, jadi perbedaan status antara sender dan receiver dapat memnjadi hambatan bagi proses komunikasi yang efektif. Oleh sebab itu untuk menciptakan komunikasi efektif perlu dilakukan tindakan-tindakan sebagaimana dikemukakan oleh Gibson (1984:14) sebagai berikut :

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

[7] Ibid. hlm. 114.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

10. Memanfaatkan selentingan[8]

Komunikasi memegang peranan sangat penting, terutama dalam tiga hal yaitu :

1. Dalam fungsi perintah, komunikasi memperbolehkan bawahan membicarakan, menerima, menafsirkan dan betindak atas suatu perintah, dalam hal ini di dukung oleh pengarahan dan umpan balik yang bertujuan memperngaruhi aparatur lainnya sehingga berperilaku sama dan mencontoh.
2. Dalam hal fungsi relasi, komunikasi memperbolehkan aparatur pemerintah lainnya untuk menciptakan dan mempertahankan kualitas dan prestasi serta hubungan personal dengan pegawai lainnya, hubungan dalam pekerjaan akan berpengaruh pada kinerja lainnya seperti : kepuasan, keterampilan, kesesuaian, dan ketepatan.
3. Dalam fungsi manajemen ambigu, yakni motivasi berganda yang muncul akibat kurang jelasnya tujuan organisasi. Komunikasi merupakan alat untuk mengatasi dan menmgurangi ketidakjelasan (*ambiguity*) yang melekat dalam organisasi. Komunkasi antara pegawai secara tidak langsung memabntu memabngun lingkungan dan memahami situasi baru yang membutuhkan perolehan informasi bersama.

[8] Ibid. hlm. 101.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Dominannya komunikasi pemerintah apalagi dalam konteks kepemerintahan itu sendiri dibuktikan kembali oleh hasil penelitian tentang efektifitas komunkasi antara : atasa-bawahan-bawahan satu dan beda level dnegan memanfaatkan berbagai saluran yang menunjukkan bahwa peringkingan terhadap saluran komunikasi yang digunakan berikut ini :

1. Kombinasi lisan dan tulisan
2. Lisan saja
3. Tulilsan saja
4. Papan pengumuman
5. Selentingan

Hasil penelitian itu mensyaratkan bahwa untuk menyampaikan informasi kepada pegawai dengan tepat, ternyata kombinasi saluran tulisan dan lisan memberikan hasil terbaik. Mengirim pesan yang sama melalui lebih dari satu saluran terasa berlebihan. Hal ini ternyata membantu tidak hanya dalam menyampaikan pesan tetapi juga dalam memastikan bahwa pesan tersebut akan diingat.

Artinya untuk menmyampaikan informasi kepada pegawai dengan tepat, sebaiknya mengguakan kombinasi saluran tullisan dan liasan itu akan memebrikan hasil terbaik. Mengirimkan pesan yang sama melalui lebih dari satu saluran terasa berlebihan. Hal ini

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

ternyata membantu tidak hanya dalam meyampaikan, tetapi juga dalam memastikan pesan itu diingat dan dilaksanakan.

Salah satu paradoks yang terjadi mengenai komunikasi dalam pemerintahan adalah ketidakmampuan memanajemenkan kesibukan membuat para pegawai lupa. Kondisi demikian dapat diatasi dengan mengemas pesan secara berulang-ulang.

Berkaitan dengan faktor-faktor yang paling berpengaruh dalam karakteristik komunikasi pemerintahan, dapat mengidentifikasi sebanyak 5 faktor yang dianggap paling poensial untuk kelancaran dan efektifitas komunikasi, yakni mencakup :

1. Komunikasi atasan dengan bawahan
2. Komunikasi ke bawah
3. Persepspi mengenai komunikasi dengan bawahan
4. Komunikasi ke atas
5. Keandalan informasi.[9]

Komunikasi mempunyai sejumlah pengaruh baik terhadap tipe, sasaran, tugas pemerinthan termasuk pemeliharaan hubungan, tanpa adanya sarana dan fasilitas untuk hubungan komunikasi segala arah dalam suatu kegiatan akan sulit diketahui apa yang sudah dicapai, apa yang akan di [raih dan bagaimana kendala dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga sulit bagi organisasi untuk mengevaluasi pekerjaan. Karena komunikasi adalah sumber

[9] Ibid. hlm. 122-124.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

informasi bagi pimpinan dalam menelorkan berbagai kebijakan, maka apabila informasi yang diperoleh tidak lengkap akan berpengaruh pada pengambilan keputusan. Komunikasi bagi pimpinan bukan saja sebagai alat untuk menyampaikan informasi tetapi juga sarana memadukan aktivitas kerjasama.

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

1. Meningkatkan hubungan kerja dan kerjasama yang baik antar individu dan antar unit organisasi adau departemen.
2. Mengetahui sedini mungkin masalah-maslaah yang timbul dalam pelaksanaan pekerjaan dari masing-masing unit organisasi.
3. Mengurangi aspek negatif dari kemungkinan timbulnya konflik maupun frustasi.
4. Mendorong semangat kerja.[10]

2. Pesan Komunikasi Pemerintahan

a. Pengertian

"pesan" dalam bahasa inggris adalah "*message*", sedangkan "informasi" adalah "*information*". Dalam hal ini pesan merupakan sesuatu yang disampaikan, dan informasi adalah isi dari pesan itu

[10] Ibid. hlm. 125.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

atau bahan yang diramu untuk menjadi suatu pesan yang disampaikan kepada orang lain.[11]

Pesan dalam komunikasi adalah sesuatu yang disampaikan pengirim kepada penerima. Pesan dapat disampaikan dengan cara tatap muka melalui media komunikasi. Isinya bisa berupa ilmu pengetahuan, hiburan, informasi, nasihat atau propaganda. Dalam bahasa inggris pesan biasanya diterjemahkan dengan kata *message*, *content,* atau *information*.[12]

Pesan merupakan titik sentral dalam proses komunikasi. Pesan merupakan perwakilan dari *image* serta tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Pesan merupakan titik temu antara *sender* dan *reciver* . cangara bahkan menegaskan bahwa pesan merupakan sesuatu yang disampaikan pengirim kepada penerima. Penyampaiannya bisa melalui tatap muka maupun melalui media komunikasi.[13]

3. Hambatan dan Dukungan dalam Komunikasi Pemerintahan

Komunikasi atau berkomunikasi itu kelihatannya mudah, tetapi sebenarnya tidak lepas dari berbagai kendala atau hambatan dalam pelaksanaannya. Dengan mengetahui atau menyadari adanya (kemungkinan) hambatan atau faktor yang lazim bisa menjadi kendala dalam aktivitas berkomunikasi ini, bisa kita harapkan bahwa kita bisa

---

[11] T. May Rudy, *Komunikasi &Hubungan Masyarakat International*, ..., hlm. 15.
[12] Apriadi Tamburaka, *Agenda Setting Media Massa,* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2012), hlm. 9.
[13] Rully Nasrullah, *Komunikasi Antar Budaya di Era Budaya Siber,* (Jakarta : Kencana, 2012), hlm. 40.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

menanggulanginya atau menghindarinya. Agar proses penyampaian pesan berlangsung dengan baik serta tercapainya tujuan komunikasi yang kita lakukan (saling pengertian atau kesepakatan bersama).[14]

Menurut Deddy Mulyana komunikasi yang efektif adalah komunikasi yang hasilnya sesuai dengan harapan para pesertanya (orang-orang yang sedang berkomunikasi). Kesamaan dalam hal tertentu misalnya bahasa, tingkat pendidikan ataupun tingkat ekonomi akan mendorong orang-orang untuk saling tertarik, sehingga komunikasi yang dilakukan bisa lebih efektif.[15]

Faktor yang menyebabkan hambatan dalam berkomunikasi :

a. Gangguan

   Ada dua jenis gangguan yang menjadi penghambat jalnannya komunikasi yang dapat diklasifikasikan dengan gangguan semantik dan gangguan mekanik. Gangguan semantik adalah gangguan tentang bahasa terutama yang berkaitan dengan perbedaan dan pemahaman bahasa yang digunakan oleh komunikator maupun komunikan, sehingga menumbulkan ketidakjelasan dan kesalahpahaman. Gangguan mekanik adalah gangguan yang disebabkan saluran komunikasi atau kegaduhan yang bersifat fisik, terutama yang berkaitan dengan alat atau media yang digunakan.

b. Kepentingan

[14] T. May Rudy, *Komunikasi &Hubungan Masyarakat International*, ..., hlm. 22-23.
[15] Eko Harry Susanto, *Komunikasi Manusia Esesnsi dan Aplikasi Dalam Dinamika Sosial Ekonomi Politik,* (Jakarta : Mitra Wacana Media, 2010) hlm. 13.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Komunikator tidak mempehatikan kepentingan komunikan akan menimbulkan ketidakseimbangan antara keduanya, sehingga komunikan hanya akan mau melakukan komunikasi apabila ada kepentingan yang berkaitan dengannya.

c. Motivasi terpendam

Motivasi adalah dorongan seseorang untuk mencapai tujuan, keinginan maupun kebutuhannya, sehingga apabila komunikasi sesuai dengan motivasi seseorang terutama komunikan, maka komunikasi akan dapat berjalan secara efektif. Sebaliknya apabila komunikasi tidak sesuai dengan motivasi yang terpendam dalam diri komunikan, maka komunikasinya mengalami hambatan.

d. Prasangka

Prasangka merupakan salah satu rintangan yang berat dalam berkomunikasi, karena bila ada komunikan yang memiliki prasangka terhadap komunikator maka kecurigaan komunikan kepada komunikator akan menjadi penghambat. Selain itu juga adanya sikap menentang dan berburuk sangka kepada komunikator bisa mempeprburuk keadaan, tetapi apabila komunikator mampu memberi kesan yang baik dan mampu meyakinkan komunikan, maka komunikasi dapat berjalan efektif.[16]

Sedangkan menurut Erliana Hasan ada beberapa faktor yang memengaruhi tercapainya komunikasi yang efektif :

1. Perbedaan latar belakang

[16] Herdiana Maulana, *Psikologi Komunikasi dan Persuasi,* (Jakarta: Akademia, 2013), hlm. 64-65.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Setiap orang ingin diperlakukan sebagai pribadi, dan memang setiap orang berbeda, berkaitan dengan perbedaan itu merupakan tanggung jawab komunikator untuk mengenal perbedaan tersebut dan menyesuaikan isi pesan secara tepat, dan memilih media serta saluran komunikasi yang sesuai agar respon yang diharapkan dapat dicapai. Makin besar persamaan orang-orang yang terlibat dalam pembicaraan makin besar kemungkinan dapat menimbulkan kesalahan dalam berkomunikasi antara lain :

a. Perbedaan persepsi
b. Perbedaan pengalaman dan latar belakang
c. Sikap praduga/stereotip

2. Faktor bahasa

   Bahasa yang digunakan seseorang verbal maupun nonverbal (bahasa tubuh) ikut berpengaruh dalam proses komunikasi, antara lain :

   a. perbedaan arti kata
   b. Penggunaan istilah atau bahasa tertentu
   c. Komunikasi nonverbal

3. Sikap pada waktu berkomunikasi. Hal ini ikut berperan, bahkan sering menjadi faktor utama, sikap-sikap seseorang yang dapat menghambat komunikasi tersebut antara lain :

   a. Mendengar hanya apa yang ingin kita dengar
   b. Sibuk mempersiapkan jawaban
   c. Bukan pendengar yang baik
   d. Pengaruh faktor emosi

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

e. Kurang percaya diri

f. Gaya/cara bicara dan nada suara

4. Faktor lingkungan

Lingkungan dan kondisi tempat kita berkomunikasi juga ikut menentukan proses maupun hasil komunikasi tersebut, hal-hal yang berpengaruh antara lain :

a. Faktor tempat

b. Faktor situasi/waktu[17]

Selain hambatan-hambatan tersebut juga terdapat beberapa faktor penghambat komunikasi yaitu :

1. Hambatan sosio-antro-psikologis

Konteks komunikasi berlangsung dalam konteks situasional. Komunikator harus memperhatikan situasi ketika komunikasi berlangsung, sebab situasi mata berpegaruh terhadap kelancaran komunikasi terutama situasi yang berhubungan dengan faktor-faktor sosiologis-antropologis-psikologis.

a. Hambatan sosiologis

Dalam kehidupan masyarakat terjadi dua jenis pergaulan yaitu *gemeinschaft* (pergaulan hidup yang bersifat pribadi, statis dan tak rasional) dan *gesellschaft* (pergaulan hidup yang bersifat tak pribadi, dinamis dan rasional). Perbedaan jenis pergaulan tersebutlah yang menjadikan perbedaan

[17] Erliana Hasan, *Komunikasi Pemerintahan, ..., hlm.*

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

karakter sehingga kadang-kadang menimbulkan perlakuan yang berbeda dalam berkomunikasi.

b. Hambatan antropologis

Hambatan ini terjadi karena perbedaan pada diri manusia seperti dalam postur, warna kulit, dan kebudayaan yang pada kelanjutannya berbeda dalam gaya hidup (*way of life*), norma kebiasaan dan bahasa.

c. Hambatan psikologis

Umumnya disebabkan komunikator dalam melancarkan komunikasi tidak mengkaji dulu diri dari komunikan. Komunikasi sulit akan berhasil jika komunikan sedang sedih, bingung, marah, merasa kecewa, dan kondisi psikologis lainnya; juga jika komunikasi menaruh prasangka (prejudice) kepada komunikator.

2. Hambatan Semantis

Hambatan ini menyangkut bahasa yang digunakan komunikator sebagai "alat" untuk menyalurkan pikiran dan perasaannya pada komunikan. Demi kelancaran dalam berkomunikasi, komunikator harus benar-benar memperhatikan gangguan semantis, sebab salah ucap atau salah tulis dapat menimbulkan salah pengertian (*misunderstanding*) atau salah tafsir (*misinterpretation*), yang pada gilirannya menimbullkan salah komunkasi (*miscommunication*).

3. Hambatan Mekanis.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hambatan mekanis dijumpai pada media yang dipergunakan dalam melancarkan komunikasi.

4. Hambatan Ekologis.

Hambatan ekologis disebabkan oleh gangguan lingkungan terhadap proses berlangsungnya komunikasi, jadi datangnya dari lingkungan. Seperti gangguan yang diakibatkan oleh proses alam. [18]

hambatan komunikasi secara umum, yang lazim berlangsung dalam masyarakat (interaksi dalam kehidupan sehari-hari) yaitu :

e. Kurang kecakapan berkomunikasi

Kurang cakap berbicara (terutama didepan umum), kurang cakap menulis atau mengarang, kurang cakap membaca atau mendengarkan. Untuk mengattasi hal ini tidak ada jalan lain kecuali belajar dan berlatih (untuk mengatasi atau mengurangi hambatan komunikasi ini)

f. Sikap komunikator yang kurang tepat

Sikap yang kurang tepat dapat menghalangi komunikasi, sehingga dalam hal ini diperlukan sikap simpatik, rendah hati, tetapi cukup tegas dan menunjukkan kredibilitasnya.

g. Kurangnya pengetahuan

Hal kurangnya pengetahuan (baik secara umum maupun mengenai bidang tertentu) ini bisa dilakukan bagi kedua belah pihak, baik bagi pihak komunikator maupun bagi pihak komunikasn. Cara

[18] Wahyu Ilaihi, *Komunikasi Dakwah* (Bandung : PT. Remaja Rosdakarya, 2010), hlm. 115-116.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

mengatasinya adalah apabila satu pihak memiliki pengetahuan lebih tinggi maka ia harus berusaha menyelaraskan cara penyampaian pesan atau sebaliknya menanggapi pesan dengan mempertimbangkan taraf pengetahuan pihak lainnya.

h. Kurang memahami sistem sosial

Bila komunikator kurang memahami sistem sosial atau budaya setempat (misal di pesantren, perdesaan, negara lai, dan sebagainya) maka arah pembicaraannya kurang tepat dan tiak menarik bagi komunikan setempat.

i. Syakwasangka (*prejudice*) yang tidak berdasar

Bagi masyarakat atau orang yang kurang terpelajar, tidak mau membuka diri dan berlapang dada, atau yang sedang saling membenci, akan mudah timbul prasangka yang tidak berdasar pada rasio pikiran yang sehat

j. Jarak fisik

Komunikasi sering menjadi tidak lancar bila jarak antara komunikator dan komunikasn terlalu berjauhan

k. Kesalahan berbahasa

Sering terjadi salah pengertian atau kesalahan penafsiran yang disebabkan perbedaan arti (pemaknaan) dari suatu istilah atau kata-kata. Hal ini sering terjadi dalam menggunakan serta menerjemahkan bahasa asing. Contohnya, perbedaan makna antara kata "*popular* " dengan "*populist*"

l. Penyajian yang verbalitas (hanya kata-kata melulu)

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Komunikasi cenderung menjadi tidak atau kurang lancar jika komunikator terus-terusan hanya membacakan atau berbicara saja tanpa peragaan atau tanpa gerak tubuh yang memperagakan untuk memberikan nuasa kepada pesan yang disampaikan.

m. Indera yang rusak

Komunikasi jadi tidak lancar jika indera rusak atau indera tidak sehat. Oleh karena itu, agar komunikasi bisa berjalan lancar, maka panca indera kita (khususnya pendengaran, pengucapan, dan penglihatan) harus tetap dijaga atau dipelihara agar tetap sehat.

n. Komunikasi yang berlebihan

komunikasi bisa menjadi tidak lancar dan tidak mencapai tujuan karena *over communication* (komunikasi yang berlebihan). Mislanya bila terlalu banyak penjelasan, banyak bumbu, kata-kata bersayap, sehingga maksud yang sebenarnya terkandung dan ingin disampaikan menjadi tidak jelas.

o. Komunikasi satu arah

Komunikasi satu arah acap kali kurang memberikan hasil yang sesuai dengan harapan, karena tidak memberikan kesempatan untuk mengajukan pertanyaan atau saran-sarannya sehingga pesan atau berita yang kurang jelas diterima (kurang dimengerti) oleh komunikan, bahkan bisa menimbulkan penafsiran yang salah atau kurang tepat.[19]

[19] T. May Rudy, *Komunikasi &Hubungan Masyarakat International, ...*, hlm. 26-28.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

Hambatan organisasional (*organizational barriers*) :

a. *Management levels* (tingkatan manajemen)

Berlakunya tingkatan atau peringkat manajemen yang terkotak-kotak (ada batas atau sekat antara peringkat *top, upper, middle,* dan *lower management*) atau yang berlangsung secara kaku dalam suatu kegiatan, dapat membuat penyampaian pesan/informasi ini tidak sepenuhnya berjalan dengan lancar (baik dalam pola atau alur komunikasi *top-down* dari atas ke bawah maupun sebaliknya *bottom-up* dari bawah ke atas).

b. *Number of people supervised* (jumlah staf atau orang-orang yang berada dalam kendali atau di bawh pengawasannya)

Jika orang-orang (staf/karyawan) yang langsung berada di bawah pengawasan seorang pimpinan tidak terlalu banyak (< 12), maka komunikasi mengenai bidang tegas atau pekerjaan biasanya dapat berjalan lebih lancar dan dengan diwarnai suasana keakraban. Sebaliknya, jika staf yang langsug diawasi atau berada di bawah komando yang terlalu banyak (> 12) maka komunikasi bisa terhambat, kurang lancar dan kurang akrab (bahkan bisa lupa nama beberapa orang di antara staf atau bawahannya itu).

c. *The rank of position in the organization* (jenjang kepangkatan, jabatan, dan status atau kedudukan di dalam organisasi)

Bahwa jika jenjang kepangkatan/jabatan/status terlalu berbeda, misalnya antara satpam dengan direktur utama, antara

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

lurah dengan gubernur, anatara camat dengan presiden dan wakil presiden, antara kopral dengan jendral, maka komunikasi biasanya berjalan kaku dan tidak lancar.

d. *Change in managers* (pergantian manajer)

Bahwa pergantian manajer atau perubahan sikap manajer dapat mengakibatkan perubahan pola komunikasi atasan kepada bawahan.

Contoh :

Manajer yang lama lebih senang pada penyampaian laporan secara tertulis, sehingga staf atau karyawan terbiasa dengan hal seperti itu. Sedangkan manajer yang baru lebih senang pada laporan yang disampaikan langsung secara lisan, sehingga staf/karyawan perlu mengubah kebiasaannya yang terdahulu (perlu waktu untuk penyesuaian atau penyelarasaan). Suasana yang sebaliknya atau yang berbeda, seperti contoh di atas, memang biasanya menimbulkan hambatan atau kurang harmonisnya komunikasi yang berlangsung. Sekurang-kurangnya untuk sementara waktu, yang diharapkan tidak sampai berlangsung seterusnya (hanya sementara saja sebelum kedua belah pihak dapat saling menyesuaikan diri).

Demikianlah bahwa dalam hal pergantian manajer (termasuk pula bila ada perubahan struktur atau mekanisme dalam organisasi) memerlukan waktu untuk menyesuaikan diri

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

antara pola kebiasaan yang lama dengan kebiasaan yang baru. Sehingga, dapat mengurangi kelancaran komunikasi selama penyesuaian itu belum dapat dicapai.

e. *Managers interpretation* (penafsiran manajer)

Masing-masing manajer mempunyai pola pikir, cara menafsirkan, dan pola bergaul sendiri-sendiri, sehingga mungkin saja ada manajer atau pimpinan yang senang berkomunikasi dengan karyawannya yang sopan dan bersikap ABS ("Asal Bapak Senang"), walau hasil pekerjaaannya kurang baik. Sebaliknya, ada manajer yang cenderung menghargai karyawan yang sedikit cuek dan urakan, tetapi rajin dan hasil pekerjaannya bagus dan memuaskan.[20]

4. Instagram

a. Pengertian

Instagram adalah photo sharing yang sangat populer karena memiliki nilai tambah dalam hal efek-efek. Instagram menggunakan mekanisme menyerupai twitter, dimana anda bisa mem *follow* orang lain dan para penggemar bisa mem *follow* anda. Selanjutnya anda dapat bertukar komentar. Alasan paling tepat mengapa instagram populer adalah karena memiliki banyak efek instant yang menarik. Sebagian besar efek yang ada dalam aplikasi ini mampu mengubah

[20] Ibid. hlm. 25-26.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

foto apapun menjadi tampak lebih artistik. Selain itu instagram juga mendukung perekaman video yang bisa diberi efek-efek artistik.[21]

Ada beragam fitur dalam instagram, antara lain :

a. *Follower*, fitur ini memungkinkan seseorang dapat berkomunikasi antara sesama pengguna instagram.
b. Kamera, foto yang telah diambil melalui instagram dapat diolah dengan pengaturan yang tersedia. Ada 16 efek foto yang bisa digunakan untuk mempercantik foto.
c. Judul foto, berfungsi untuk memberikan judul, menambah lokasi foto dan memberikan narasi pada foto tersebut.
d. *Arroba* (@), digunakan untuk menautkan pengguna lain. Dengan menambahkan tanda *arroba* (@) dan memasukkan nama akun instagram orang lain.
e. Label foto atau *hashtag* (#), sebuah kode yang memudahkan para pengguna untuk mencari foto dengan "kata kunci" tertentu. Label atau hashtag banyak digunakan untuk melakukan publikasi dan promosi (komersil maupun non-komersil) agar foto tersebut dapat dengan mudah ditemukan dan semakin populer.
f. Tanda suka *(love*), sebagai penanda bahwa pengguna lain menyukai sebuah foto. Bila sebuah foto menjadi terkenal, maka secara langsung foto tersebut akan mamsuk ke halaman populer.

[21] Jubilee Enterprise, *100 Aplikasi Android Plaing Dahsyat*, ..., Hlm. 6

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

g. Populer, halaman populer merupakan tempat kumpulan dari foto-foto populer dari seluruh dunia saat itu.

Dari beberapa fitur yang terdapat pada instagram ini memudahkan pemilik akun instagram dalam mencari apapun dalam akun mereka termasuk ketika mereka ingin mengetahui tentang Surabaya, dapat langsung ditemukan dan mendapatkan informasi yang berupa foto.

b. Instagram Sebagai Media Publikasi Humas Pemerintah Kota Surabaya

Sosial media berkembang begitu pesat dan hampir semua orang menggunakan situs-situs jejaring sosial atau media itu. Pesatnya pertumbuhan ini menjadi suatu optimisme bagi para pelaku pemasar internet, sosial media saat ini bukan hanya situs internes semata namun lebih dari pada itu. Sosial media saat ini sudah menjadi ruang publik. Sosial media telah mejadi salah satu strategi digital merketing yang sangat ampuh. Ratusan juta orang mengaksesnya setiap hari. Industri ini bahkan terus melahirkan inovasi-inovasi platform sosial media baru lainnya seperti salah satunya instagram.

Banyak industri, lembaga maupun pemerintahan saat ini menggunakan sosial media sebagai media publikasi mereka. Menggunakan sosial media sebagai sarana baru sebagai penunjang unutk melakukan promsoi serta publikasi mereka.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

"kita melihat bahwa media sosial saat ini begitu kuat untuk menjual Surabaya, mempromosikan Surabaya, mempublikasikan semua tentang Surabaya itu sekarang lewat media sosial salah satunya yaitu lewat instagram karena melalui instagram foto itu dapat bercerita dan berbicara, kita pingin foto-foto yang sudah kita unggah di instagram itu mempunyai kualitas dan bisa bercerita." (wawancara langsung dengan kepala bagian humas pemerintah kota surabaya)

Pemerintah kota surabaya memiliki beberapa media sosial sebagai media publikasi mereka, seperti facebook, twitter dan intagram. Tetapi untuk saat ini media sosial yang sedang diperkuat oleh humas pemerintah kota surabaya yaitu instagram, seperti yang dijelaskan oleh bapak fikser selaku kepala bagian humas pemerintah kota surabaya mengenai fenomena sosial media saat ini yang saat berpengaruh pada masyarakat khususnya masyarakat surabaya.

Dari sini pemerintah kota surabaya sadar bahwa saat ini media sosial memiliki pengaruh yang besar dalam hal pencitraan, promosi dan publikasi. Oleh karena itu pemerintah kota surabaya menggunakan media sosial salah satunya instagram sebagai salah satu media publikasi mereka selain media-media lain.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

B. Kajian Teoritis

Hubungan yang kuat antara berita yang disampaikan media dengan isu-isu yang dinilai penting oleh publik merupakan salah satu jenis efek media massa yang paling populer yang dinamakan dengan agenda *setting*. Istilah agenda setting diciptakan oleh maxwell mcCombs dan Donald Shaw (1972, 1993), dua peneliti dari Universitas North Carolina, untuk menjelaskan gejala atau fenomena kegiatan kampanye pemilihan umum (pemilu) yang telah lama diamati dan diteliti dua sarjana tersebut.

E.M., Griffin (2003) menyatakan, bahwa McCombs dan Donald Shaw meminjam istilah "agenda-*setting*" dari sarjana ilmu politik Bernard Cohen (1963) melalui laporan penelitiannya mengenai fungsi khusus media massa. Dalam penelitiannya itu Cohen mengemukakan pernyataannya yang terkenal sering disebut sebagai mantra dari agenda-*setting*.

"*the mass may not succesfull in telling us what to think, but they ar stunningly successful in telling us what to think about*." (media massa mungkin tidak berhasil mengatakan kepada kita apa yang harus dipikirkan, tetapi mereka sangat berhasil untuk mengatakan kepada kita hal-hal apa saja yang harus kita pikirkan).

Menurut Lippmann, media bertanggung jawab membentuk persepsi publik terhadap dunia. Ia mengatakan bahwa gambaran realitas yang diciptakan media hanyalah pantulan (*reflection*) dari realitas sebenarnya dan karenanya terkadang mengalami pembelokan atau distorsi. Gambaran yang diberikan media massa mengenai dunia menciptakan apa yang disebutnya

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

dengan "lingkungan palsu" atau *pseudo-environment* yang berbeda dengan realitas "lingkungan sebenarnya". Dengan demikian publik tidak memberikan *respons* pada peristiwa yang sesungguhnya terjadi di lingkungan masyarakat, tetapi pada "gambaran yang ada di kepala mereka."

Agenda *setting* terjadi karena media massa sebagai penjaga gawang informasi (*gatekeeper*) harus selektif dalam menyampaikan berita. Media harus pilihan mengenai apa yang harus dilaporkan dan bagaimana melaporkanya. Apa yang diketahui publik mengenai suatu keadan pada waktu tertentu sebagian besar ditentukan oleh proses penyaringan dan pemilihan berita yang dilakukan media massa. Dalam hal ini agenda-*setting* dapat dibagi ke dalam dua tingkatan (level). Agenda-*setting* level pertama adalah upaya membangun isu umum yang dinilai penting, dan level kedua adalah menentukan bagian-bagian atau aspek-aspek dari isu umum tersebut yang dinilai penting. Level kedua adalah sama pentingnya dengan level pertama. Level kedua penting karena memberitahu kita mengenai bagaimana cara membingkai isu, atau melakukan *framing* terhadap isu, yang menjadi bagian agenda media dan juga agenda publik.

Dalam penelitian ini, Siune dan Borre menemukan tiga jenis pengaruh agenda-*setting* yaitu : 1. Representasi; 2. Presistensi; 3. Persuasi.

Representasi. Pengaruh pertama disebut dengan "representasi" yaitu ukuran atau derajat dalam hal seberapa besar agenda media atau apa yang dinilai penting oleh media dapat menggambarkan apa yang dianggap penting oleh masyarakat (agenda publik). Dalam tahap

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

representasi, kepentingan publik akan memengaruhi apa yang dinilai penting oleh media. Suatu korelasi atau kesamaan antara agenda publik pada periode 1 dan agenda media pada periode 2 menunjukkan terjadinya representasi di mana agenda publik memengaruhi agenda media.

Persistensi. Pengaruh kedua adalah mempertahankan kesamaan agenda antara apa yang menjadi isu media dan apa yang menjadi isu publik, ini disebut dengan "persistensi". Dalam hal ini, media memberikan pengaruhnya yang terbatas. Suatu korelasi antara agenda publik pada periode 1 dan periode 3 menunjukkan persistensi, atau stabilitas agenda publik.

Persuasi. Pengaruh ketiga terjadi ketika agenda media memengaruhi agenda publik yang disebut dengan "persuasi". Suatu korelasi antara agenda media pada periode 2 dan agenda publik pada periode 3 menunjukkan persuasi, atau agenda media memengaruhi agenda publik. Pengaruh jenis ketiga ini media memengaruhi publik merupakan pengaruh yang secara tepat telah dapat diperkirakan teori agenda-*setting* klasik sebagaimana yang ditunjukkan dari hasil penelitian Maxwell McCombs dan Donald Shaw tahun 1972 di Chappel Hill. Ketiga agenda tersebut tidak musti terjadi dalam waktu yang berbeda tetapi dapat terjadi dalam waktu bersamaan.[22]

[22] Morissan. *Teori Komunikasi Individu Hingga Massa* (Jakarta : Kencana, 2013), hlm.494-498.

digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id