

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **A. Komunikasi Publik**

##### **1. Komunikasi**

Komunikasi, berasal dari kata Latin “*communicatio*” atau “*communicare*” yang berarti “membuat sama”, merujuk pada proses dimana pesan disampaikan dan diterima dengan pemahaman yang saling terbagi. Secara sederhana, komunikasi terjadi ketika pesan disampaikan dan dipahami oleh penerima dengan cara yang serupa. Oleh karena itu, keberhasilan komunikasi bergantung pada kemampuan untuk saling memahami.<sup>14</sup>

Komunikasi adalah alur pengiriman informasi, ide, atau gagasan dari satu individu ke individu lainnya. Secara umum, komunikasi menggunakan kata-kata lisan yang dapat dimengerti oleh kedua belah pihak. Namun, ketika tidak ada bahasa lisan yang dapat dipahami oleh keduanya, komunikasi masih bisa terjadi melalui bahasa tubuh, ekspresi wajah, seperti senyuman, gelengan kepala, atau gerakan tertentu seperti mengangkat bahu. Jenis komunikasi ini dikenal sebagai komunikasi nonverbal.

##### **2. Komunikasi Pemerintah**

Pemerintah dalam konteks tata kelola yang baik menekankan pentingnya responsivitas, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas. Responsivitas berarti bahwa manajemen publik harus memberikan perhatian yang konstan, intensif,

---

<sup>14</sup> Ahmad Riswan Nasution, *Bahan Ajar Teknik Komunikasi Publik*, 2020.

dan cepat terhadap informasi yang disampaikan secara langsung oleh warga, baik kepada birokrasi maupun melalui legislator atau politisi.<sup>15</sup>

### 3. Komunikasi Publik Pemerintah

Komunikasi publik adalah proses di mana seorang individu menyampaikan pesan kepada banyak orang, dengan tujuan utama untuk mempengaruhi atau membujuk mereka. Dalam mengirimkan pesan tersebut, beberapa faktor penting dipertimbangkan, termasuk analisis terhadap audiens yang dituju, memastikan kredibilitas pengirim pesan, dan bahwa cara penyampaian pesan tersebut memiliki sifat persuasif.<sup>16</sup> Komunikasi publik biasanya memiliki sifat yang lebih formal dan kompleks dibandingkan dengan komunikasi antarpribadi. Hal ini terjadi karena dalam konteks komunikasi publik, diperlukan persiapan yang teliti terhadap pesan yang akan disampaikan, serta kemampuan dan keahlian dalam berinteraksi dengan audiens yang lebih luas.<sup>17</sup>

Menurut Dennis Dijkzeul dan Markus Moke, komunikasi publik adalah sebuah proses yang bertujuan untuk menyebarkan informasi kepada kelompok sasaran serta mempengaruhi pandangan dan tindakan mereka. Tujuan dari komunikasi publik adalah untuk menginformasikan dan meningkatkan kesadaran target audiens, serta berusaha mempengaruhi sikap dan perilaku mereka<sup>18</sup>

Judy Pearson dan Paul Nelson mengartikan komunikasi publik atau berbicara di depan umum sebagai suatu proses di mana seorang pembicara

---

<sup>15</sup> Silalahi, 'Komunikasi Pemerintahan'.

<sup>16</sup> Ansar Suherman, *Buku Ajar Teori-Teori Komunikasi* (Yogyakarta: Cv. Budi Utama, 2020).

<sup>17</sup> Ponco Dewi Karyaningsih, *Ilmu Komunikasi* (Yogyakarta: Samudra Biru, 2018).

<sup>18</sup> Subandriyo Budi, 'Bahan Ajar Teknik Komunikasi Publik' (Jakarta, 2020).

menyampaikan pesan untuk mencapai pemahaman bersama dalam suatu situasi dimana pesan tersebut diterima oleh sekelompok orang. Peserta dalam situasi ini memberikan respons baik melalui komunikasi verbal maupun nonverbal, dan terkadang melibatkan sesi tanya jawab. Dalam praktik komunikasi publik, pembicara berupaya menyesuaikan pesannya agar sesuai dengan kebutuhan dan pemahaman para penerima pesan untuk memaksimalkan efektivitas komunikasi. Pada situasi komunikasi virtual, terkadang pesan dapat dipahami dengan jelas oleh penerima, namun ada kalanya pesan tersebut tidak dipahami sama sekali.<sup>19</sup>

Komunikasi publik, khususnya komunikasi pemerintahan, menghadapi tantangan kompleks dalam hal tujuan, kebutuhan, audiens, definisi, dan sumber daya. Keragaman organisasi dan sifat multilapis dalam komunikasi pemerintahan menjadi faktor utama yang membuat memahami tujuan dan kebutuhan sumber daya menjadi rumit. Misalnya, dalam hal tujuan, komunikasi pemerintah sering kali harus menyeimbangkan tujuan-tujuan yang tampak bertentangan yang ditetapkan oleh pemimpin politik.

Pernyataan tersebut menjelaskan tantangan yang dihadapi dalam komunikasi publik, khususnya komunikasi pemerintah. Komunikasi pemerintah berhadapan dengan kompleksitas yang tinggi karena harus menyesuaikan dengan berbagai tujuan, kebutuhan, audiens, serta sumber daya yang tersedia. Keragaman organisasi dan multilapisnya komunikasi pemerintah menjadi faktor kunci dalam memahami kebutuhan, tujuan, dan sumber daya yang diperlukan.

---

<sup>19</sup> Ibid.

Selain itu, salah satu isu yang sering muncul adalah terkait dengan tujuan komunikasi. Komunikasi pemerintah kerap kali harus menangani tujuan-tujuan yang tampak bertentangan, yang biasanya ditetapkan oleh berbagai pemangku kepentingan politik. Hal ini menunjukkan bahwa komunikasi pemerintah tidak hanya berfungsi sebagai penyampaian informasi, tetapi juga sebagai alat untuk mencapai keseimbangan antara berbagai kepentingan yang ada.

#### 4. Tujuan Komunikasi Publik

Komunikasi publik bertujuan untuk menyebarkan informasi dan aktivitas hasil dari produk organisasi kepada khalayak luas. Selain itu, komunikasi publik juga bertujuan untuk membangun dan memperkuat hubungan antara organisasi dengan masyarakat. Selain tujuan umum, organisasi juga perlu merumuskan tujuan khusus yang jelas dan spesifik untuk mencapai tujuan komunikasi publik yang efektif.<sup>20</sup>

Keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan sangat bergantung pada kemampuan untuk melakukan komunikasi yang efektif dan menjalin hubungan antar berbagai bidang dalam struktur organisasi. Komunikasi yang efektif penting untuk membangun kerja sama guna mencapai tujuan organisasi. Efektivitas organisasi yang baik sangat dipengaruhi oleh kemampuan komunikasi yang efektif, yang menjadi prasyarat untuk terbentuknya kerja sama yang baik dalam menjalankan kegiatan organisasi. Meskipun demikian, komunikasi tetap menjadi masalah utama yang harus dihadapi dalam setiap

---

<sup>20</sup> Witri Cahyati dkk., "Penggunaan Media dalam Komunikasi Publik Juru Bicara Pemerintah Republik Indonesia Khusus Covid 19 dalam Penyampaian Pesan kepada Masyarakat Indonesia," *Jurnal Penelitian dan Studi Ilmu Komunikasi* 01, no. 02 (2021): 84.

upaya pengembangan organisasi. Komunikasi seringkali dijadikan alasan untuk setiap masalah yang terjadi di dunia ini.<sup>21</sup>

Berdasarkan pendapat Setiawati<sup>22</sup> tujuan utama membangun komunikasi organisasi publik yang baik dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Perubahan sikap (*attitude change*): Setelah menerima pesan, sikap komunikasi berubah menjadi positif atau negatif.
- b. Perubahan pendapat (*opinion change*): Kemampuan untuk memahami pesan dengan cermat sebagaimana dimaksudkan oleh komunikator. Setelah memahami pesan, audiens penerima akan memiliki pendapat yang berbeda-beda.
- c. Perubahan perilaku (*behavior change*): Mengubah perilaku atau tindakan seseorang dari destruktif menjadi positif, seperti menjalani hidup sehat.
- d. Perubahan sosial (*social change*): Membangun dan memelihara ikatan hubungan dengan orang lain sehingga hubungan menjadi semakin baik.

Selain itu, komunikasi organisasi publik juga memiliki tujuan strategis, yaitu:

- a. Penerus informasi;
- b. Mempercepat pengambilan keputusan;
- c. Memperkenalkan perilaku komunikasi publik;
- d. Pertukaran informasi; dan
- e. Merespons permintaan pelayanan publik dengan cepat.

---

<sup>21</sup> Aras Solong and Asri Yadi, *Kajian Teori Organisasi Dan Birokrasi Dalam Pelayanan Publik* (Yogyakarta: Deepublish, 2021), 77, <https://books.google.co.id/books?id=loU5EAAAQBAJ>.

<sup>22</sup> Zaenal Mukarom and Muhibudin Wijaya Laksana, *Manajemen Pelayanan Publik*, 1st ed. (Bandung: Pustaka Setia, 2015), 221.

Untuk mencapai tujuan komunikasi organisasi publik yang praktis, berikut langkah-langkah yang harus dilakukan:

- a. Meningkatkan pengetahuan tentang teknik berkomunikasi yang baik dan efektif;
- b. Meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam berkomunikasi yang baik dan efektif;
- c. Membentuk sikap dan perilaku berkomunikasi yang baik dan efektif.

Tujuan komunikasi publik mencakup aspek yang lebih luas, yakni tidak hanya sekadar memberikan informasi, tetapi juga bertujuan untuk membangun kepercayaan, meningkatkan partisipasi masyarakat, serta mengedukasi publik mengenai isu-isu penting. Komunikasi publik berupaya melibatkan masyarakat sebagai subjek yang aktif dalam dialog dan partisipasi.

#### 5. Karakteristik Komunikasi Publik

Karakteristik Komunikasi, menurut Effendy<sup>23</sup>, adalah sebagai berikut:

- a. Komunikasikan atau penerima pesan cenderung lebih pasif, karena cenderung satu arah yang berarti tidak ada proses timbal balik dari komunikasikan kepada komunikasikan.
- b. Komunikasikan bersifat heterogen atau umum.
- c. Timbal balik yang didapatkan cenderung lebih sedikit dan terbatas.
- d. Proses komunikasikan dilakukan di tempat umum.
- e. Khalayak penerima cenderung lebih besar.
- f. Komunikasi publik umumnya merupakan kegiatan komunikasikan terencana.

---

<sup>23</sup> Uchana Effendy Onong, *Ilmu Komunikasi Teori Dan Praktek* (Bandung: PT REMAJA ROSDAKARYA, 2009).

- g. Komunikasi publik umumnya bertujuan untuk memberikan sosialisasi, penyuluhan, dan cenderung bertujuan mempersuasi publik.

## **B. Proses Komunikasi Publik**

### 1. Unsur Komunikasi Publik

Dalam proses komunikasi tentu tidak akan terlepas dengan unsur-unsur komunikasi mulai dari komunikator atau pengirim merumuskan ide atau pesan, yang kemudian pesan tersebut diubah menjadi tanda, lalu pesan itu diterima oleh komunikan (penerima pesan). Begitupun sebaliknya, penerima juga melakukan penerjemahan atas pesan yang diterima, dan mencerna pesan, kemudian menimbulkan umpan balik kepada pengirim atau komunikator. Ketika dipahami melalui model komunikasi, aktivitas tersebut terstruktur dalam unsur-unsur proses komunikasi. Unsur tersebut yaitu:

- a. Sumber/Komunikator (*Sender*): Dalam komunikasi publik, pengirim pesan kepada khalayak dengan ide, maksud, cara penyampaian, dan kemampuan menerjemahkan pesan.
- b. *Encoding*: Merumuskan dan mengonversi pesan menjadi simbol diterima oleh khalayak, termasuk pemilihan saluran komunikasi.
- c. Pesan (*Message*): Ide bermakna yang mudah dimengerti oleh penerima setelah disusun dan disampaikan oleh komunikator.
- d. Saluran/Media: Memungkinkan komunikator mentransmisikan pesan kepada penerima melalui berbagai cara, verbal maupun non-verbal.
- e. *Decoding*: Proses interpretasi simbol-simbol pesan oleh penerima.
- f. Penerima (*Receiver*): Menerima pesan, memprosesnya, dan menentukan efektivitas proses komunikasi dengan cara yang mudah dipahami.

- g. Gangguan (*Noise*): Hambatan dalam komunikasi yang dapat menyebabkan kesalahpahaman, bisa berasal dari berbagai faktor penghambat antara komunikator dan komunikan.
- h. Efek dan Umpan Balik (*Feedback*): Respon penerima terhadap pesan, termasuk proses penafsiran informasi dan respons yang diberikan.<sup>24</sup> Umpan balik memainkan peran penting dalam komunikasi karena melalui umpan balik, kita dapat mengevaluasi apakah proses komunikasi berjalan dengan baik atau tidak.<sup>25</sup>

## 2. Proses Komunikasi Publik

### a. Proses Komunikasi Primer

Proses komunikasi primer melibatkan penyampaian pikiran atau perasaan seseorang kepada orang lain melalui penggunaan lambang (simbol) sebagai media. Dalam komunikasi, lambang-lambang ini dapat berupa bahasa, isyarat, gambar, warna, dan lainnya. Schramm menyatakan bahwa komunikasi akan berhasil jika pesan yang disampaikan oleh komunikator sesuai dengan kerangka acuan atau paduan pengalaman dan pemahaman yang dimiliki oleh komunikan. Jika pengalaman komunikator dan komunikan serupa, komunikasi akan berjalan dengan baik. Namun, jika pengalaman komunikan berbeda dengan pengalaman komunikator, akan muncul kesulitan dalam saling memahami.<sup>26</sup>

### b. Proses Komunikasi Sekunder

---

<sup>24</sup> Liliweri Alo, *Komunikasi Antar-Personal* (KENCANA (Prenadamedia Group), 2017).

<sup>25</sup> Zikri Fachrul Nurhadi, *Teori Komunikasi Kontemporer*, 1st ed. (Jakarta: KENCANA (Prenadamedia Group), 2017), 111.

<sup>26</sup> Onong Uchjana Effendy, *Ilmu Komunikasi Teori Dan Praktek* (Kabupaten Bandung: PT REMAJA ROSDAKARYA, 2009), 3.



Proses komunikasi sekunder terjadi ketika pesan disampaikan oleh seseorang kepada orang lain melalui penggunaan alat atau sarana sebagai media kedua, setelah lambang digunakan sebagai media pertama. Komunikasi sekunder melibatkan media yang dapat dibagi menjadi media massa dan media nonmassa atau nirmassa.<sup>27</sup>

### **C. Perencanaan Komunikasi Publik**

#### **1. Pengertian Perencanaan Komunikasi**

Secara etimologi, perencanaan berasal dari kata “rencana”, yang berarti rancangan atau kerangka untuk melakukan sesuatu. Dari definisi ini, kita bisa mengidentifikasi beberapa komponen penting, yaitu: tujuan (apa yang ingin dicapai), kegiatan (langkah-langkah untuk mencapai tujuan), dan waktu (kapan kegiatan akan dilakukan). Perencanaan selalu berhubungan dengan masa depan. Jadi, perencanaan bisa dianggap sebagai respons atau reaksi terhadap apa yang mungkin terjadi di masa depan.

Dalam praktiknya, perencanaan adalah salah satu fungsi manajemen yang digunakan oleh individu, unit, atau organisasi untuk menganalisis dan menyelesaikan masalah. Fungsi-fungsi perencanaan meliputi: pertama, sebagai panduan pelaksanaan; kedua, membuat perkiraan tentang bagaimana pelaksanaan akan berjalan; ketiga, memilih alternatif tindakan; keempat, menyediakan standar untuk pengawasan; dan kelima, memenuhi kebutuhan masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>28</sup> Sejumlah pakar komunikasi banyak memberikan definisi mengenai perencanaan komunikasi, diantaranya:

---

<sup>27</sup> Ibid., 13.

<sup>28</sup> Mukarom and Wijaya Laksana, *Manajemen Pelayanan Publik*, 102.

Menurut Jhon Middleton<sup>29</sup>, Perencanaan komunikasi adalah proses penentuan dan penggunaan sumber daya komunikasi untuk mencapai tujuan organisasi. Sumber daya ini meliputi media massa dan komunikasi antarpribadi, serta berbagai aktivitas yang dirancang untuk mengubah perilaku dan mengembangkan keterampilan tertentu di antara individu dan kelompok dalam menjalankan tugas-tugas yang diberikan oleh organisasi.

Perencanaan komunikasi menurut Robih Mehall<sup>30</sup> adalah sebuah dokumen tertulis yang memberikan gambaran berupa rangkaian-rangkaian yang akan atau harus dilakukan, dengan cara apa dan bagaimana agar tujuan tersebut dapat tercapai, serta kepada siapa komunikasi itu ditujukan dengan instrument apa, berapa lama waktu yang dibutuhkan, dan bagaimana cara melakukan evaluasi atas hasil-hasil yang telah diperoleh dari kegiatan tersebut.

Dari paparan tersebut, dapat dipahami bahwa inti dari perencanaan komunikasi adalah instrumen strategis yang membantu organisasi mencapai tujuan dengan menggunakan berbagai sumber daya dan metode komunikasi secara efektif dan efisien. Perencanaan juga mencakup penyusunan langkah-langkah praktis dalam kegiatan komunikasi, mulai dari perumusan dan pengorganisasian, hingga tahap pelaksanaan dan evaluasi.

## 2. Model Perencanaan Komunikasi

Model komunikasi secara umum dapat dibedakan menjadi dua tipe: model fungsional dan model operasional. Model fungsional bertujuan untuk menjelaskan hubungan spesifik antara elemen-elemen dalam suatu proses dan

---

<sup>29</sup> Kenmada Widjajanto, *Perencanaan Komunikasi Konsep Dan Aplikasi* (Bandung: Penebit Ultimus, 2013), 7.

<sup>30</sup> Ibid.

menggeneralisasi hubungan baru. Sementara itu, model operasional menggambarkan proses dengan menjalankan langkah-langkah pelaksanaan program, menetapkan tugas dan hubungan antar komponen pendukung, serta membuat proyeksi faktor-faktor yang mungkin mempengaruhi pelaksanaan proses.

Tahapan ini biasanya mencakup langkah-langkah berikut: (1) penilaian kebutuhan; (2) penentuan prioritas; (3) analisis biaya dan efisiensi; (4) perancangan sistem; (5) perencanaan operasional yang rinci dan fase implementasi; (6) pemantauan; (7) evaluasi; (8) revisi.

Perencanaan komunikasi umumnya termasuk dalam kategori perencanaan operasional karena berfokus pada pelaksanaan program untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Tujuan ini mencakup pengembangan industri media, pencitraan diri, perusahaan, lembaga, organisasi, pemasaran komersial, jasa, sosial, dan politik, penyebaran ide pembangunan, peningkatan kesadaran masyarakat, penyelesaian krisis dan konflik dalam organisasi dan kelompok masyarakat, serta kerjasama antar lembaga dan negara melalui komunikasi internasional.

Perencanaan komunikasi pada intinya adalah kegiatan yang sistematis. Oleh karena itu, dalam proses penyusunan dan pelaksanaan perencanaannya, diperlukan langkah-langkah yang sesuai dengan jenis perencanaan yang akan dilakukan. Ada berbagai model langkah-langkah perencanaan yang diperkenalkan oleh para ahli, namun tidak ada satu model pun yang dapat

digunakan secara universal. Pemilihan dan pengembangan model perencanaan harus disesuaikan dengan kondisi dan realitas yang ada.<sup>31</sup>

Assifi dan French mengemukakan 8 (delapan) langkah yang harus diikuti dalam upaya menciptakan perencanaan komunikasi yang efektif<sup>32</sup>. Langkah-langkah perencanaan komunikasi ini disusun secara sederhana dan berurutan, sebagai berikut:

a. Analisis masalah

Analisis masalah merupakan hal pertama dari sebuah perencanaan, karena perencanaan itu sendiri bertujuan untuk menjawab atas permasalahan yang dirumuskan. Masalah muncul ketika kita dihadapkan pada tantangan, keraguan, atau kebingungan terkait dengan suatu situasi atau peristiwa, ketidakjelasan makna, hambatan, rintangan, serta kesenjangan antara berbagai aktivitas atau fenomena, baik yang sudah ada maupun yang akan datang.

b. Analisis audiens

Schramm mengemukakan bahwa seorang perancang komunikasi yang kompeten tidak akan memulai dengan pertanyaan tentang “apa yang harus dikatakan”, “saluran yang akan digunakan”, atau “bagaimana cara mengatakannya”, tetapi akan lebih dulu menanyakan “siapa yang menjadi target pesan yang akan disampaikan”.

Dalam konteks komunikasi massa, Schramm menyatakan bahwa sebelum komunikator memengaruhi audiens melalui pesan-pesan yang disampaikannya, komunikator akan berupaya mengumpulkan data dan informasi mengenai karakteristik individu, kelompok, atau audiens yang

---

<sup>31</sup> Budiman Purba, *Model Perencanaan Komunikasi* (Medan: Undhar Press, 2020).

<sup>32</sup> Ibid., 37.

menjadi target. Berdasarkan informasi ini, komunikator baru dapat menentukan apa yang akan disampaikan dan cara penyampaiannya. Audiens yang dimaksud adalah kelompok populasi yang akan dijangkau oleh program komunikasi yang akan dibuat.

c. Penyusunan tujuan

Analisis tentang tujuan adalah upaya untuk mencapai tujuan tertentu melalui suatu program atau kegiatan. Tujuan tersebut berkaitan dengan usaha untuk membawa perubahan, dan ini melibatkan bagaimana mengatasi masalah yang ada sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

d. Pemilihan saluran atau media komunikasi

Dalam analisis media, hal yang paling penting adalah tujuan atau objektif dari program tersebut. Setelah itu, tujuan tersebut harus disesuaikan dengan audiens yang ingin dijangkau. Hasilnya bisa saja berupa pemilihan satu jenis saluran yang khusus, atau mungkin kombinasi dari beberapa saluran sekaligus, tergantung sepenuhnya pada tujuan yang ingin dicapai. Selain itu, penting juga untuk memahami bahwa kesesuaian media untuk kelompok audiens yang sama, namun dengan tujuan yang berbeda (baik itu hanya untuk memberikan informasi, mengajarkan sesuatu, atau meyakinkan), juga bisa berbeda. Hal ini menjadi semakin kompleks ketika berbicara tentang kelompok audiens yang berbeda.

Ada beberapa faktor yang memengaruhi proses pencarian informasi, termasuk faktor-faktor sosiodemografis seperti jenis kelamin, usia, tingkat pendidikan, dan pekerjaan dari audiens. Selain itu, penggunaan media modern dan motivasi di balik penggunaan media massa juga memainkan peran penting. Berdasarkan teori agenda setting, kita memahami bahwa media

biasanya tidak memiliki kekuatan untuk mengubah pendapat audiens, melainkan lebih berfokus pada pengaruh dalam menentukan topik atau isu yang menjadi perhatian masyarakat.

e. Pengembangan pesan

Materi atau bahan yang dipilih oleh sumber (komunikator) untuk menyampaikan maksudnya merupakan bagian utama dari pesan. Pesan tersebut mencakup informasi yang disampaikan, kesimpulan yang diambil, serta pertimbangan yang diajukan.

Dalam proses penyusunan pesan, ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan: (1) Identifikasi kelompok sasaran utama yang harus dijangkau, (2) Pilih isu atau masalah yang konkret, (3) Tekankan pada langkah-langkah tindakan, (4) Sederhana, jelas, dan terarah, (5) Sesuaikan dengan audiens yang dituju, (6) Mudah dipahami, dan (7) Menarik dan memikat perhatian.

f. Rencana produksi media

Perencanaan produksi media adalah proses di mana media dibuat, dimulai dari merancang pesan-pesan inti, merancang naskah, merancang elemen visual, menentukan tata letak, melakukan uji coba, mencetak, dan membuat salinan media.

g. Rencana manajemen program

Perencanaan manajemen program adalah suatu langkah yang penting dalam memastikan pencapaian tujuan komunikasi. Program ini harus secara rutin memantau aktivitas komunikasi yang berlangsung sambil tetap memerhatikan perubahan yang mungkin terjadi.

h. Perencanaan pemantauan dan evaluasi.

Merencanakan pengawasan dan penilaian bertujuan untuk memantau semua tahapan pelaksanaan program yang telah diatur, serta menilai sejauh mana keberhasilan program dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.<sup>33</sup>

#### **D. Partisipasi Publik**

Partisipasi publik adalah sebuah proses di mana kepedulian, kebutuhan, dan nilai-nilai masyarakat diintegrasikan ke dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah dan perusahaan. Ini melibatkan komunikasi serta interaksi dua arah, dengan tujuan akhir menghasilkan keputusan yang lebih baik dan didukung oleh masyarakat.<sup>34</sup>

Menurut Kruks S<sup>35</sup>, ada dua pendekatan utama dalam penggunaan partisipasi: partisipasi sebagai tujuan akhir dan partisipasi sebagai sarana pengembangan diri. Secara logis, kedua pendekatan ini saling terkait dan membentuk satu kesatuan. Kedua pendekatan ini mencerminkan partisipasi yang bersifat transformasional dan instrumental dalam suatu kegiatan atau proyek tertentu, dan dapat terlihat dalam berbagai kombinasi. Sebagai tujuan, partisipasi menghasilkan pemberdayaan, di mana setiap individu memiliki hak untuk menyuarakan pendapat dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi kehidupannya. Oleh karena itu, partisipasi berfungsi sebagai alat untuk memajukan ideologi atau tujuan-tujuan pembangunan normatif seperti keadilan sosial, kesetaraan, dan demokrasi.<sup>36</sup>

##### **1. Bentuk Partisipasi**

---

<sup>33</sup> Purba, *Model Perencanaan Komunikasi*.

<sup>34</sup> Khaerul Umam Noer, *Partisipasi Publik Model, Pendekatan, Dan Praksis*, 1st ed. (Jakarta Selatan: Perwatt, 2022), 7.

<sup>35</sup> 'Partisipasi Publik, Konsep Dan Metode - Neliti', accessed 4 September 2024, <https://www.neliti.com/id/publications/155692/partisipasi-publik-konsep-dan-metode>.

<sup>36</sup> Ibid.

Effendi dalam Dwiningrum,<sup>37</sup> menjelaskan bahwa partisipasi dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu partisipasi vertikal dan horizontal. Partisipasi vertikal terjadi ketika masyarakat terlibat dalam suatu program yang diprakarsai oleh pihak lain, di mana masyarakat berperan sebagai pihak yang lebih rendah, seperti pengikut atau klien. Di sisi lain, partisipasi horizontal terjadi ketika masyarakat secara mandiri menginisiasi dan berpartisipasi dengan sesama anggota atau kelompok masyarakat. Jenis partisipasi ini menunjukkan adanya tanda-tanda awal pertumbuhan masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri.

## 2. Pendekatan Partisipasi Masyarakat

Menurut Club du Sahel dan Mikkelsen yang dikutip oleh Budiardjo<sup>38</sup> terdapat beberapa pendekatan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, yaitu:

- 1) Pendekatan pasif, pelatihan, dan informasi: Pendekatan ini didasarkan pada asumsi bahwa pihak eksternal memiliki pengetahuan yang lebih, sehingga partisipasi lebih bersifat komunikasi satu arah, dari atas ke bawah, dengan hubungan yang bersifat vertikal antara pihak eksternal dan masyarakat.
- 2) Pendekatan partisipasi aktif: Pendekatan ini memberi kesempatan kepada masyarakat untuk berinteraksi lebih intensif dengan para petugas eksternal, seperti melalui pelatihan dan kunjungan.
- 3) Pendekatan partisipasi dengan keterikatan: Dalam pendekatan ini, masyarakat atau individu diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam

---

<sup>37</sup> Sumanjoyo Hutagalung, *Partisipasi Dan Pemeberdayaan Di Sektor Publik* (Kota Malang: Literasi Nusantara Abadi, 2022), 10.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 11–12.



pembangunan, serta diberi pilihan untuk terlibat dalam suatu kegiatan dan bertanggung jawab atas kegiatan tersebut.

- 4) Pendekatan partisipasi setempat: Pendekatan ini mencerminkan kegiatan pembangunan yang didasarkan pada keputusan yang diambil oleh masyarakat setempat.

Menurut Solekhan<sup>39</sup>, terdapat dua hal yang dapat menghambat partisipasi masyarakat.

Pertama, terbatasnya ruang partisipasi masyarakat. Ruang ini seharusnya menjadi arena bagi individu dan kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Namun, ruang partisipasi ini tidak hanya berarti tempat fisik, tetapi juga forum, pertemuan, atau media lain yang memungkinkan masyarakat mengakses proses tersebut secara terbuka dan adil. Sayangnya, forum yang biasa digunakan seperti Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) seringkali hanya menjadi formalitas simbolik, sehingga tidak efektif dalam menampung aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Kedua, melemahnya modal sosial. Berdasarkan Bardhan yang dikutip oleh Solekhan<sup>40</sup>, modal sosial adalah serangkaian norma, jaringan, dan organisasi yang memungkinkan masyarakat mendapatkan akses terhadap kekuasaan dan sumber daya dalam pembuatan keputusan dan kebijakan. Dalam interaksi sosial, modal sosial ini biasanya terwujud dalam bentuk jaringan informal seperti arisan atau jamaah tahlil. Namun, jaringan ini cenderung

---

<sup>39</sup> Ibid., 16–17.

<sup>40</sup> Ibid., 18.

bersifat eksklusif dan hanya fokus pada kegiatan keagamaan atau ekonomi, yang kurang berpengaruh terhadap pemerintahan dan pembangunan desa.

Soetrisno dalam Theresia<sup>41</sup> mengidentifikasi beberapa permasalahan terkait dengan pengembangan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Pertama, masalah utama dalam pengembangan partisipasi masyarakat adalah kurangnya pemahaman mendalam tentang makna partisipasi oleh pihak perencana dan pelaksana pembangunan.

- a. Pada tahap perencanaan pembangunan, partisipasi seringkali hanya dipahami sebagai dukungan masyarakat terhadap rencana yang ditetapkan oleh pemerintah, sehingga masyarakat hanya berperan sebagai pendukung pasif dan bukan sebagai pihak yang terlibat aktif dalam proses perencanaan.
- b. Dalam pelaksanaan pembangunan di lapangan, pembangunan yang dirancang dan ditetapkan oleh pemerintah dianggap sebagai kebutuhan masyarakat, sementara rencana yang diusulkan oleh masyarakat dianggap sebagai keinginan yang kurang prioritas.

Kedua, banyaknya peraturan yang membatasi keinginan masyarakat untuk berpartisipasi juga merupakan masalah yang signifikan.

#### **E. Faktor Pendukung dan Hambatan Komunikasi**

Dalam menjalankan komunikasi, terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi efektivitas proses komunikasi tersebut. Faktor-faktor ini bisa bersifat mendukung atau menghambat. Pemahaman mendalam mengenai faktor-faktor pendukung dan penghambat komunikasi sangat penting bagi organisasi agar

---

<sup>41</sup> Ibid., 16–17.

dapat mengoptimalkan strategi komunikasinya. Berikut adalah faktor pendukung dan hambatan komunikasi:

### 1. Efektivitas

Efektivitas adalah elemen utama yang diperlukan untuk mencapai tujuan atau target yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi. Suatu tindakan dianggap efektif jika tujuan atau target yang telah ditentukan sebelumnya dapat tercapai. Efektivitas umumnya diartikan sebagai keberhasilan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

- a. Pendekatan sasaran Pendekatan ini menekankan bahwa sebuah organisasi atau kegiatan dapat dikatakan efektif apabila berhasil mencapai tujuannya dengan baik. Pendekatan ini mengukur sejauh mana lembaga mampu menyelesaikan sasaran yang ingin dicapai.
- b. Pendekatan sistem Pendekatan ini lebih menitikberatkan pada proses, dan mendefinisikan efektivitas sebagai kemampuan suatu organisasi untuk mempengaruhi input, mengolah input tersebut menjadi output, dan mempertahankan stabilitas.
- c. *Strategic Constituency* Pendekatan ini mengartikan efektivitas organisasi sebagai kemampuan untuk memenuhi berbagai tuntutan dari pihak-pihak yang secara strategis menentukan keberlanjutan organisasi.
- d. *Competing Value* Pendekatan ini menyatakan bahwa setiap organisasi memiliki preferensi tersendiri mengenai prioritas efektivitas. Pendekatan ini mengidentifikasi empat jenis ukuran efektivitas yang dapat disesuaikan dengan organisasi, tergantung pada jenis organisasi serta sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.<sup>42</sup>

### 2. Komunikasi Efektif

Berdasarkan prinsip komunikasi efektif, komunikator dan komunikan harus memiliki pemahaman yang sama mengenai suatu pesan. Dalam konteks

---

<sup>42</sup> Widodo Muktiyo, Edy Prihantoro, and Didin Mukodim, *Komunikasi Publik Masalah-Masalah Strategik*, 1st ed. (Depok: Gunadarma, 2023), 8.

bahasa asing, hal ini sering disebut sebagai “*the communication is in tune*”, yang berarti kedua pihak yang terlibat dalam komunikasi sama-sama memahami pesan yang disampaikan.<sup>43</sup> Menurut Jalaludin rahmat yang dikutip oleh Riani,<sup>44</sup> komunikasi yang efektif ditandai dengan tercapainya pemahaman, mampu menciptakan rasa senang, mempengaruhi sikap, memperkuat hubungan sosial yang harmonis, dan pada akhirnya memicu suatu tindakan.

Keberhasilan atau kegagalan pihak sumber dalam mempengaruhi penerima pesan tidak hanya bergantung pada sumber itu sendiri. Ada faktor lain yang juga berperan, yaitu pesan, komunikan, komunikator, serta media dan simbol atau lambang yang digunakan.<sup>45</sup>

a. Kepercayaan

Kepercayaan atau kredibilitas sangat penting dalam komunikasi. Kredibilitas ini didasarkan pada seberapa dipercaya dan diakui seorang komunikator oleh audiensnya. Tanpa kredibilitas, pesan yang disampaikan bisa dianggap tidak relevan atau bahkan diabaikan sama sekali. Misalnya, seorang dokter yang berbicara tentang kesehatan dianggap memiliki kredibilitas tinggi karena pengetahuannya yang mendalam dan pengalamannya dalam bidang tersebut. Hal ini membuat audiens lebih cenderung mempercayai dan mengikuti saran yang diberikan.

b. Konteks

Konteks mengacu pada situasi dan kondisi di mana komunikasi berlangsung. Konteks ini mencakup faktor-faktor seperti waktu, tempat, dan keadaan sekitar yang mempengaruhi bagaimana pesan diterima dan dipahami

---

<sup>43</sup> Riani, *Komunikasi Efektif* (Sulawesi Selatan: Pustaka Taman Ilmu, 2021), 10.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid., 12.

oleh audiens. Komunikator harus memastikan bahwa konteksnya sesuai dan relevan agar pesan yang disampaikan dapat diterima dengan baik. Sebagai contoh, menyampaikan pesan promosi produk di tengah situasi krisis mungkin tidak akan efektif dan bahkan bisa dianggap tidak sensitif.

c. Isi Pesan

Isi pesan adalah inti dari apa yang ingin disampaikan oleh komunikator kepada audiensnya. Untuk komunikasi yang efektif, isi pesan harus jelas, bermakna, dan relevan dengan kebutuhan dan minat audiens. Pesan yang baik harus mampu menyampaikan informasi penting secara tepat dan mudah dipahami. Sebagai contoh, dalam kampanye kesehatan, isi pesan harus mengandung informasi yang benar dan bermanfaat mengenai pencegahan penyakit agar dapat memberikan dampak positif bagi audiens.

d. Keterangan/Kejelasan (*Clarity*)

Kejelasan adalah kunci dari komunikasi yang sukses. Pesan yang disampaikan harus jelas dan tidak menimbulkan berbagai penafsiran. Kejelasan ini mengurangi risiko kebingungan atau salah paham di pihak audiens. Pesan yang sederhana dan langsung akan lebih mudah dipahami dan diingat oleh audiens. Misalnya, instruksi keselamatan dalam keadaan darurat harus disampaikan dengan jelas agar dapat diikuti dengan benar oleh semua orang.

e. Kelanjutan dan Konsistensi

Pesan atau informasi yang disampaikan secara berkelanjutan dan konsisten akan lebih mudah diterima dan diingat oleh audiens. Konsistensi dalam penyampaian pesan membantu membangun pemahaman dan kepercayaan audiens. Sebagai contoh, kampanye pemerintah tentang pentingnya penggunaan transportasi umum harus disampaikan secara terus-

menerus melalui berbagai media untuk mempengaruhi perilaku masyarakat secara efektif.

f. Kemampuan Audiens

Tingkat pemahaman audiens terhadap pesan yang disampaikan sangat dipengaruhi oleh kemampuan mereka. Faktor-faktor seperti latar belakang pendidikan, usia, dan status sosial dapat mempengaruhi sejauh mana audiens dapat memahami dan merespons pesan. Komunikator perlu mempertimbangkan kemampuan audiens ini dalam merancang dan menyampaikan pesan. Misalnya, informasi teknis yang kompleks mungkin perlu disederhanakan saat disampaikan kepada audiens umum.

g. Media atau Saluran yang digunakan

Selain berkomunikasi langsung, penggunaan media komunikasi juga penting dalam menyampaikan pesan. Pemilihan media yang tepat dapat mempengaruhi efektivitas komunikasi. Media cetak, elektronik, dan digital adalah beberapa contoh media yang dapat digunakan. Penting untuk memilih media yang sesuai dengan karakteristik dan kebiasaan audiens agar pesan dapat diterima dengan baik. Sebagai contoh, kampanye yang ditujukan untuk generasi muda mungkin lebih efektif jika disampaikan melalui media sosial.<sup>46</sup>

Saluran komunikasi dibagi menjadi dua jenis utama:

- 1) Saluran komunikasi personal: Saluran ini bersifat langsung dan individual, sehingga lebih efektif karena memungkinkan interaksi yang personal dan manusiawi. Komunikasi dapat dilakukan dengan lebih rinci dan fleksibel, umpan balik dapat diperoleh dengan cepat,

---

<sup>46</sup> Purba, *Model Perencanaan Komunikasi*.

dan sumber pesan dapat segera memberikan klarifikasi jika terjadi kesalahpahaman atau kesalahan persepsi oleh penerima.

- 2) Saluran Media Massa, Saluran ini memiliki keunggulan dalam jangkauan yang luas dan kecepatan penyebaran pesan. Namun, kelebihan-kelebihan yang ada pada saluran personal, seperti interaksi yang personal, tidak dimiliki oleh media massa. Oleh karena itu, dampak dari pesan yang disampaikan melalui media massa cenderung terbatas pada aspek kognitif penerima pesan.<sup>47</sup>

### 3. Hambatan Komunikasi

Menurut Suranto<sup>48</sup> terdapat beberapa faktor yang dapat menjadi penghambat efektivitas komunikasi yaitu sebagai berikut:

#### a. Kredibilitas Komunikator Rendah

Kurangnya kewibawaan komunikator di hadapan khalayak dapat mengurangi perhatian komunikan terhadap komunikator.

#### b. Kurang Memahami Latar Belakang Sosial Budaya

Komunikator harus memperhatikan nilai-nilai sosial budaya yang berlaku di suatu komunitas atau masyarakat agar pesan dapat disampaikan dengan baik dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut. Pihak-pihak yang berkomunikasi perlu menyesuaikan diri dengan kebiasaan yang ada.

#### c. Kurang Memahami Karakteristik Komunikan

Komunikator perlu memahami latar belakang atau karakteristik komunikan, seperti tingkat pendidikan, usia, dan jenis kelamin. Jika komunikator tidak memahami hal ini, cara berkomunikasi yang dipilih

---

<sup>47</sup> *Komunikasi Efektif*, 17.

<sup>48</sup> Suranto, *Komunikasi Sosial Budaya*, 1st ed. (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), 15–16.

mungkin tidak sesuai dengan karakteristik komunikan, yang dapat menyebabkan kesalahpahaman dan menghambat komunikasi.

d. Prasangka Buruk

Prasangka negatif antara pihak-pihak yang terlibat dalam komunikasi harus dihindari karena dapat mendorong sikap apatis dan penolakan.

e. Verbalistis

Komunikasi yang hanya berupa penjelasan verbal saja dapat membosankan dan menyulitkan komunikan dalam memahami makna pesan.

f. Komunikasi Satu Arah

Komunikasi yang berjalan satu arah, dari komunikator kepada komunikan terus-menerus tanpa adanya kesempatan bagi komunikan untuk meminta penjelasan, dapat menyebabkan hilangnya pemahaman yang jelas.

g. Tidak Menggunakan Media yang Tepat

Penggunaan media yang tidak tepat dapat menyebabkan pesan yang disampaikan sulit dipahami oleh khalayak.

h. Perbedaan Bahasa

Perbedaan bahasa dapat menyebabkan perbedaan penafsiran terhadap simbol-simbol tertentu, sehingga menghambat komunikasi.

Gangguan atau hambatan dalam komunikasi juga dijelaskan oleh Ropingi dan Prima<sup>49</sup>, dapat berasal dari beberapa aspek yang berbeda:

a. Gangguan Sosio-Antro-Psikologis

Gangguan dalam komunikasi dapat berasal dari aspek sosial, antropologis, dan psikologis. Proses komunikasi sangat dipengaruhi oleh ketiga

---

<sup>49</sup> Ropingi El Ishaq, *Kuliah Public Relation*, ed. Prima Ayu Rizqi Maharani (Kota Kediri: STAIN Kediri Press, 2015), 152–54.



aspek ini, sehingga potensi gangguan dari masing-masing cukup besar. Secara sosial, gangguan bisa terjadi karena adanya perbedaan status sosial dalam masyarakat, yang bisa menghambat komunikasi. Secara antropologis, nilai dan norma dalam masyarakat bisa menjadi penghalang komunikasi. Dari sisi psikologis, pandangan seseorang terhadap orang lain mempengaruhi kemudahan berkomunikasi; pandangan positif mendukung komunikasi yang efektif, sementara pandangan negatif menjadi hambatan. Empati sangat penting dalam komunikasi yang efektif karena bisa mengurangi prasangka negatif.

b. Gangguan Semantis

Terjadi ketika masalah dalam penggunaan simbol, bahasa, atau tanda dalam komunikasi menghambat pemahaman. Perbedaan makna dari simbol-simbol ini bisa menjadi penghalang. Misalnya, ketika dua orang berbicara dalam bahasa yang berbeda dan tidak saling mengerti, hal ini bisa menjadi gangguan yang besar.

c. Hambatan Mekanis

Gangguan juga bisa terjadi pada peralatan komunikasi yang digunakan. Misalnya, jika pengeras suara tidak berfungsi dengan baik, pesan dari pembicara mungkin tidak bisa didengar dengan jelas oleh pendengar.

d. Gangguan Ekologis

Hambatan ini muncul karena kondisi alam atau bencana alam, seperti hujan lebat, angin kencang, atau gempa bumi. Kondisi ini dapat menyebabkan gangguan pada media komunikasi, seperti mati listrik atau kerusakan infrastruktur, sehingga komunikasi menjadi terhambat.

e. Gangguan Budaya

Gangguan yang timbul akibat perbedaan budaya. Perbedaan dalam nilai dan norma antara kelompok budaya yang berbeda bisa menghambat pemahaman dan komunikasi yang efektif. Misalnya, seorang yang sangat taat dalam agama Islam mungkin berkomunikasi dengan cara yang berbeda dibandingkan dengan seorang Muslim yang memiliki praktik keagamaan yang berbeda.