

KOMUNIKASI PEMERINTAHAN: MENGIRIM DAN MENERIMA INFORMASI TUGAS DAN INFORMASI PUBLIK

Ulber Silalahi¹

Abstract

Government communication is one of the important element in public organization, which is become a part of organizational communication. In the context of organizational communication, government communication can be separated by internal communication and external communication. Internal communication have a lot of purposes like sending and receiving task information between administrator and staff External communication intend to sending public information from administrator and staff to public and privat sector, instrument of administrative accountability to the public and also accomodating public opinion. In the Orde Baru era, there were dominated kind of the way which is communication exist, that are downward and upward communication. Government communication in good governance dominating by responsiveness, transparency, participation, and accountability. Blockages in communication could be eliminated by using the 'right' language, eliminating barriers and having knowledge about the audience, the message and the medium.

Kata kunci : *government communication, internal, external communication*

Komunikasi pemerintahan merupakan komunikasi antar manusia (*human communication*) yang terjadi dalam konteks organisasi pemerintahan. Karena itu komunikasi pemerintahan tidak lepas dari kontek komunikasi organisasi dan ia juga merupakan bagian dari komunikasi organisasi. Arus penyampaian dan penerimaan pesan dilakukan melalui jaringan yang sifat hubungannya saling tergantung satu sama lain berdasarkan aturan-aturan formal. Pesan yang disampaikan dan yang diterima bukan saja berupa informasi, melainkan juga penyebaran ide-ide (*sharing ideas*), instruksi (*instruction*), atau perasaan-perasaan (*feelings*) (Malone, 1997: 170) berhubungan dengan tindakan dan kebijakan pemerintah. Melalui komunikasi pemerintahan, birokrat pemerintah berbagi informasi, gagasan atau perasaan, dan sikap dengan partisipan komunikasi lainnya yang disebut komunikan, yaitu aparatur pemerintah untuk internal organisasi dan dunia usaha, masyarakat dan organisasi- organisasi non-pemerintah untuk eksternal organisasi, dan sebaliknya.

¹ Dosen Tetap di Jurusan Ilmu Administrasi Publik, FISIP, Universitas Katolik Parahyangan. E-mail: lalahi@home.unpar.ac.id

Bagaimanapun organisasi pemerintahan tidak akan dapat melaksanakan fungsinya, dan tidak akan dapat mengefisienkan dan mengefektifkan penggunaan sumber-sumbernya, dan pada akhirnya tidak akan dapat mencapai tujuannya tanpa komunikasi (Beach, 1975: 580). Pemahaman tentang peristiwa-peristiwa komunikasi yang terjadi dalam organisasi pemerintah, seperti apakah pesan diterima dan dilaksanakan dengan benar, memungkinkan organisasi pemerintah mencapai tujuannya sesuai dengan harapan. Oleh karena itu komunikasi pemerintahan merupakan salah satu fungsi penting dalam organisasi pemerintahan baik untuk *managing staff* dan *managing people*.

Komunikasi pemerintahan untuk *managing staff* merupakan komunikasi internal organisasi dan bertujuan agar pegawai atau staf mengetahui dan memahami apa yang harus dikerjakan, bagaimana mengerjakannya dan agar eksekutif pemerintah mendapatkan informasi dari pegawai tentang hasil pelaksanaan pekerjaan yang kesemuanya bermanfaat untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi pemerintah secara efektif dan efisien. Komunikasi pemerintahan untuk *managing people* merupakan komunikasi eksternal organisasi untuk memberikan informasi tentang berbagai kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan pemerintah kepada masyarakat, organisasi-organisasi non pemerintah, termasuk komunitas atau institusi bisnis, sekaligus mendapatkan informasi dari mereka untuk membuat kebijakan dan peraturan dan juga informasi tentang dampak dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk menentukan apakah kebijakan atau peraturan tersebut dilanjutkan atau dihentikan, direvisi atau dimodifikasi. Tentang atensi komunikasi internal dan eksternal pemerintahan, Garnet (1989: 546) mengatakan sebagai berikut:

“Internal government communication deserves attention, because most public administrators and staff specialists spend most of their time writing or speaking to internal publics — colleagues, subordinates, superiors, and officials in other agencies or even in other governments. Communicating with government’s external publics deserves attention as the means by which government informs and persuades its citizenry and learns about the opinions and needs of its many publics”.

PROSES KOMUNIKASI PEMERINTAHAN

Seperti komunikasi pada umumnya, maka komunikasi pemerintahan menunjukkan proses pengiriman dan penerimaan pesan (*messages*) dari satu pihak kepada pihak lain melalui cara-

cara dan saluran-saluran tertentu dengan harapan terjadi perubahan perilaku sesuai dengan pesan yang diterima. Jadi tiap komunikasi pemerintahan adalah hasil dari proses rumit yang meliputi baik kognisi (*thinking*) dan perilaku (*doing*). Oleh karena itu setiap aktivitas komunikasi harus didasarkan pada elemen-elemen inti yang meliputi: WHY?, FOR WHOM?, WHAT'S IT ABOUT?, WHEN?, HOW?, WHICH CHANNELS? (<http://www.corporateinterlink.com.au/planning.html>). Dan pemahaman tentang elemen-elemen dalam proses komunikasi adalah satu tahap pertama dalam pengembangan pengetahuan tentang komunikasi pemerintahan atau komunikasi di sektor publik.

Satu model umum tentang proses komunikasi pemerintahan diawali oleh pengirim (administrator atau manajer pemerintah) yang berusaha berkomunikasi dengan aparatur birokrasi, masyarakat dan organisasi lain. Untuk itu dipilih seperangkat informasi sebagai pesan yang ingin dikirimkan (*ideation*). Ketika hendak mengirim informasi, pengirim menterjemahkan informasi tersebut dalam bentuk kata-kata, tanda-tanda, atau lambang-lambang yang tepat yang diharapkan dapat dengan mudah dipahami oleh penerima dan diharapkan memiliki efek terhadap orang lain. Ekspresi gagasan atau ide dalam bentuk verbal (lisan dan tulisan), atau nonverbal (bahasa isyarat, ekspresi wajah, gerakan, atau gambar), disebut pesan (*message*). Pesan yang disampaikan dapat berupa kebijakan-kebijakan, prosedur-prosedur, peraturan-peraturan, keputusan-keputusan.

Pesan yang sudah disandi (*encode*) kemudian disampaikan. Pesan tersebut dapat disampaikan dengan cara verbal (berbicara untuk menyampaikan pesan lisan, menulis untuk menyampaikan pesan tulisan); atau cara nonverbal (menggambar untuk menyampaikan pesan dalam bentuk gambar, atau melalui tindakan untuk menyampaikan pesan bahasa isyarat). Pesan disampaikan melalui saluran (*channel*) yang dianggap lebih efektif. Saluran atau alat melalui mana pesan disampaikan dapat berupa surat, memo, laporan, telegram, faksimili, surat kabar, majalah, buku manual, buletin, poster untuk bentuk tulisan; telepon, interkom, TV, konferensi dan pertemuan, pembicaraan untuk komunikasi oral. Masing-masing saluran komunikasi tersebut memiliki efektivitas dilihat dari: *general available, relatively low cost, high speed, immediate interaction, dan high impact and attention* (Gordon, 1993: 276).

Setelah pesan dikirimkan, maka perhatian dalam proses komunikasi diarahkan ke penerima pesan (*receiver*). Satu respon khusus diharapkan oleh pengirim dari setiap pesan yang disampaikannya. Dalam konteks ini, pertama-tama penerima melakukan pemaknaan atau

interpretasi (*decoding*) atas pesan yang diterima, dan baru kemudian ia memberi respons terhadap pesan. Bagaimana penerima memberi respon terhadap pesan ditentukan oleh pemahaman penerima atas pesan yang diterimanya. Ketika satu pesan mempunyai efek yang dikehendaki, bukan suatu persoalan apakah informasi yang disampaikan tersebut merupakan tindak berbagai informasi atau tidak. Respon apa yang diberikan oleh penerima menjadi umpan balik, atau balikan (*feedback*) bagi pengirim pesan.

Atas dasar balikan tersebut, maka pengirim pesan mungkin mempertimbangkan kembali pesan yang telah disampaikannya kepada penerima, mungkin mempertimbangkan saluran yang digunakan untuk menyampaikan pesan tersebut. Umpanbalik inilah yang dapat dijadikan landasan untuk mengevaluasi derajat efektivitas komunikasi. Umpan balik dari penerima pesan terhadap pesan yang diterimanya dapat disampaikan dalam bentuk verbal atau nonverbal. Dalam konteks umpan balik, maka penerima berposisi menjadi pengirim, dan pengirim berposisi menjadi penerima.

Jadi komunikasi pemerintahan pada hakekatnya merupakan proses penyebaran dan pertukaran informasi di dalam dan dengan luar organisasi. Melalui komunikasi pemerintahan, maka eksekutif pemerintahan bertukar dan membagi informasi dengan yang lain, yaitu dengan legislatif, dengan staf, dengan pelaku bisnis, dan dengan masyarakat. Melalui komunikasi, eksekutif pemerintah atau administrator atau manajer pemerintah bermaksud untuk mempengaruhi sikap (*attitude*), pemahaman (*understanding*), dan perilaku (*behavior*) birokrasi dan masyarakat. Dengan demikian, tiap orang yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan demokratis merupakan bagian dari proses komunikasi pemerintahan, baik sebagai *sender* di satu waktu, dan di waktu lain ia menjadi *receiver*.

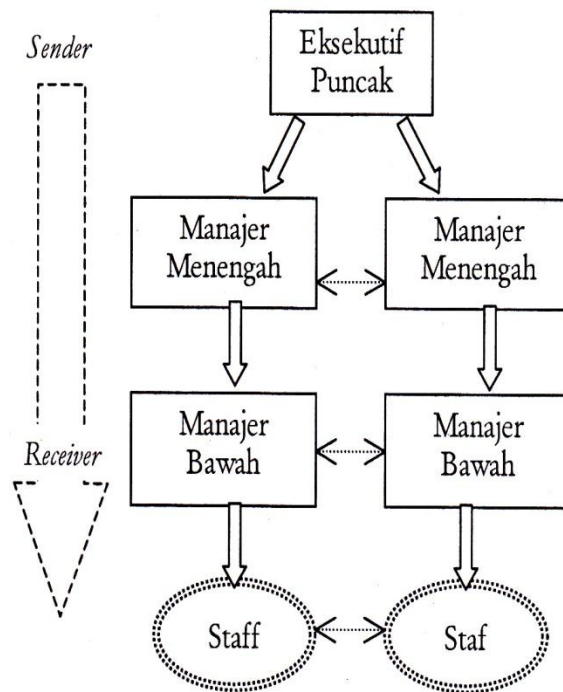
Bahkan, komunikasi pemerintahan tidak saja sebagai sarana atau alat bagi pemerintah untuk menyampaikan dan atau menerima informasi tentang suatu kebijakan publik, misalnya, tetapi juga sebagai sarana memadukan kegiatan-kegiatan secara terorganisasi dalam mewujudkan kerjasama. Juga merupakan sarana penyaluran masukan sosial ke dalam sistem sosial, dan sarana memodifikasi perilaku, mempengaruhi perubahan, memproduktifkan informasi, sarana untuk mencapai tujuan serta membantu pelaksanaan dan memadukan fungsi-fungsi manajemen (Pearce and Robinson, 1989: 550). Adapun fungsi komunikasi dalam suatu organisasi, termasuk organisasi pemerintah sebagai organisasi nonprofit adalah: fungsi informatif, regulatif, persuasif, dan integratif. Fungsi informatif berarti, komunikasi dipandang sebagai suatu sistem pemrosesan

informasi dan kemudian menyebarkannya kepada pihak yang membutuhkan, baik internal maupun eksternal. Fungsi regulatif, berkaitan dengan peraturan-peraturan yang berlaku dalam suatu organisasi. Regulasi dibuat melalui proses komunikasi oleh orang-orang yang berada dalam posisi otoritas pembuat regulasi. Fungsi persuasif dimaksudkan sebagai suatu cara melalui komunikasi dilakukan persuasi kepada orang lain sehingga mereka menerima pesan dan melaksanakannya dengan cara sukarela, tanpa paksaan atau dipaksa.

KOMUNIKASI INTERNAL ORGANISASI: MENGIKIRIM INFORMASI TUGAS

Komunikasi pemerintahan dalam internal organisasi dimaksudkan untuk mengirim dan atau menerima informasi tugas (*task information*) antara administrator dan aparatur. Untuk mengirim dan atau menerima informasi yang berhubungan dengan tugas, proses komunikasi membutuhkan jaringan komunikasi (kadang-kadang disebut jaringan informasi) yaitu satu set saluran di dalam satu organisasi melalui mana komunikasi berjalan atau melalui mana informasi disalurkan, atau proses transmisi dari satu anggota dari satu organisasi kepada yang lain. Dalam organisasi, ada jaringan komunikasi yang relatif longgar (*flexible*) dan ada jaringan yang relatif ketat atau kaku (*rigid*). Jaringan komunikasi longgar umumnya ditemukan dalam organisasi bisnis atau privat, sedangkan jaringan organisasi kaku umumnya terdapat dalam birokrasi pemerintahan.

Jaringan komunikasi yang kaku dalam birokrasi pemerintahan era orde baru ditampilkan dalam jaringan berbentuk U terbalik (*scalar chain*), sebagaimana jaringan rantai komando (*chain of command*) seperti dalam bagan 1. Ini sesuai dengan ciri-ciri organisasi birokratis: pembagian kerja, struktur hirarkhi, aturan formal dan prosedur, impersonalitas, karir didasarkan atas prestasi, dan rasionalitas. Bagaimanapun juga ciri-ciri tersebut berpengaruh besar terhadap kegiatan komunikasi pemerintahan yang secara khas dianggap sebagai organisasi yang “mengadopsi” ciri-ciri birokrasi. Komunikasi bentuk ini sangat menekankan komunikasi vertikal (*vertical communication*) dengan arus komunikasi dari atas ke bawah (*downward communication*) berdasarkan hubungan kekuasaan (*power relationship*) dalam hirarkhi organisasional.



Bagan 1: Jaringan arus komunikasi birokratis era orde baru

Tiap struktur organisasi birokratik seperti organisasi pemerintahan menunjukkan hubungan kekuasaan dan hubungan jabatan. Seorang pejabat puncak membawahi sejumlah pejabat lain dan/atau sejumlah pegawai (*non management*). Hubungan antara atasan dan bawahan adalah hubungan vertikal yang menunjukkan saluran otoritas ke bawah dan akuntabilitas ke atas dan koordinasi, sedangkan hubungan antara pejabat sesama tingkat adalah hubungan horisontal yang menunjukkan kerjasama. Komunikasi horisontal biasanya timbal balik; jawaban atau reaksi dikemukakan pada waktu itu juga sehingga informasi dari seorang pejabat dapat disesuaikan dengan informasi atau pendapat pejabat lain. Reaksi itu disebut umpanbalik. Dalam hal komunikasi vertikal bisa juga terjadi reaksi seketika, tetapi biasanya menyangkut hal-hal biasa, rutin karena diperlukan reaksi seketika. Komunikasi ini banyak dilakukan dalam bentuk komunikasi lisan sehari-hari dalam hubungan jabatan.

Komunikasi pemerintahan internal lebih merupakan komunikasi dalam hubungan kerja. Dalam hubungan kerja tersebut terjadi komunikasi ke bawah, komunikasi ke atas, dan komunikasi ke samping. Masing-masing memiliki perbedaan fungsi yang sangat tegas.

Hubungan kerja dalam komunikasi pemerintahan dikenal adanya komunikasi informasi dan komunikasi penugasan. Yang pertama untuk menyampaikan informasi saja seperti dalam proses komunikasi pada umumnya, sedangkan yang kedua adalah cara memberi tugas supaya diselesaikan dengan efektif dan efisien (Gondokusumo, 1980: 1). Pada komunikasi informasi, info atau ide (buah pikiran) disampaikan oleh administrator pemerintah kepada aparatur birokrasi. Tujuannya utamanya ialah agar aparatur birokrasi yang berada di bawah kewenangannya menangkap informasi dan ide itu dengan pengertian yang sama seperti pengertian pihak administrator. Tujuan komunikasi ialah menyampaikan informasi sehingga ada kesesuaian paham di antara kedua belah pihak

Sebaliknya, tujuan komunikasi dalam organisasi pemerintah tidak sekedar menyampaikan informasi (tugas). Pihak pertama atau administrator pemerintah berkeinginan agar tugas itu dikerjakan sampai selesai menurut norma dan standar yang berlaku. Komunikasi tidak berhasil apabila informasi yang dikomunikasikan oleh pihak pertama tidak dapat ditangkap dan dipahami oleh pihak kedua atau paham yang diperoleh pihak kedua tidak sesuai dengan paham yang disampaikan kepadanya. Dalam hubungan kerja biasanya informasi dikomunikasikan untuk digunakan atau diterapkan dalam bidang kerja pihak kedua. Komunikasi dikatakan berhasil apabila hasil kerja pihak kedua itu mencerminkan penerapan informasi yang diperolehnya. Kesesuaian paham dalam hal ini penting sekali (Gondokusumo 1980: 3). Corson dan Paul mengatakan:

“the program manager’s accomplishment ... depends largely on his ability to communicate with others—in writing and orally—to gather needed facts and views; to instill subordinates with the confidence that he understands the problems they are attempting to resolve and the programs they are engaged in; to persuade these subordinates of the wisdom of following and supporting his leadership; to sell his program to peers, bosses, interest groups, Congress, and his agency’s programs.” (dikutip dari Garnet dalam Perry, 1989: 545).

Ada dua arah komunikasi dalam internal organisasi pemerintah: *downward communication* atau komunikasi ke bawah dan *upward communication* atau komunikasi ke atas. Komunikasi ke bawah merupakan jaringan komunikasi dengan arus bergerak dari pimpinan ke bawahan mengikuti hirarki organisasi. Pesan yang disampaikan umumnya berupa instruksi jabatan atau tugas, cara mengerjakan tugas, penjelasan prosedur dan kebijakan, misi dan tujuan dan umpanbalik kepada pegawai. *Downward communication* berlangsung ketika orang-orang yang

berada pada tataran puncak organisasi mengirim pesan kepada bawahan. Ia berfungsi (Katz and Kahn, 1978: 440; Huseman, 1984: 28):

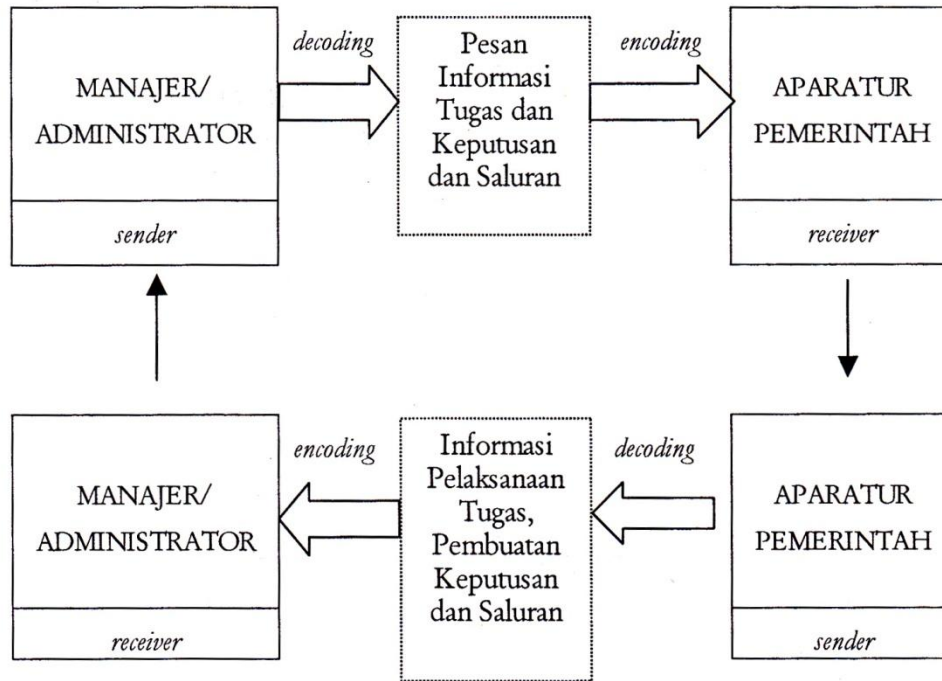
- a. *Job instruction*, pemberian atau penyampaian instruksi kerja
- b. *Job rationale*, penjelasan tentang mengapa suatu tugas perlu untuk dilaksanakan
- c. *Policy and procedures information*, penyampaian informasi mengenai kebijakan- kebijakan dan peraturan-peraturan yang berlaku
- d. *Feedback*, memberi balikan tentang kinerja yang dicapai.
- e. *Motivation*, pemberian motivasi untuk bekerja lebih baik.
- f. *Indoctrination*, memberitahukan tujuan organisasi sebagai sesuatu yang harus dicapai.

Sebaliknya, komunikasi keatas merupakan arus komunikasi mengikuti jaringan dari bawahan ke pimpinan. Pesan yang disampaikan biasanya berupa laporan pelaksanaan pekerjaan, keluhan pegawai, sikap dan perasaan pegawai tentang berbagai hal, pengembangan prosedur dan teknik, informasi tentang produksi dan hasil yang dicapai. *Upward communication* terjadi ketika subordinasi mengirim pesan kepada atasannya. Ia berfungsi sebagai:

- a. penyampaian informasi tentang pekerjaan ataupun tugas yang sudah dilaksanakan.
- b. penyampaian informasi tentang persoalan-persoalan pekerjaan ataupun tugas yang tidak dapat diselesaikan.
- c. penyampaian saran-saran perbaikan.
- d. penyampaian keluhan bawahan tentang dirinya sendiri dan pekerjaannya.

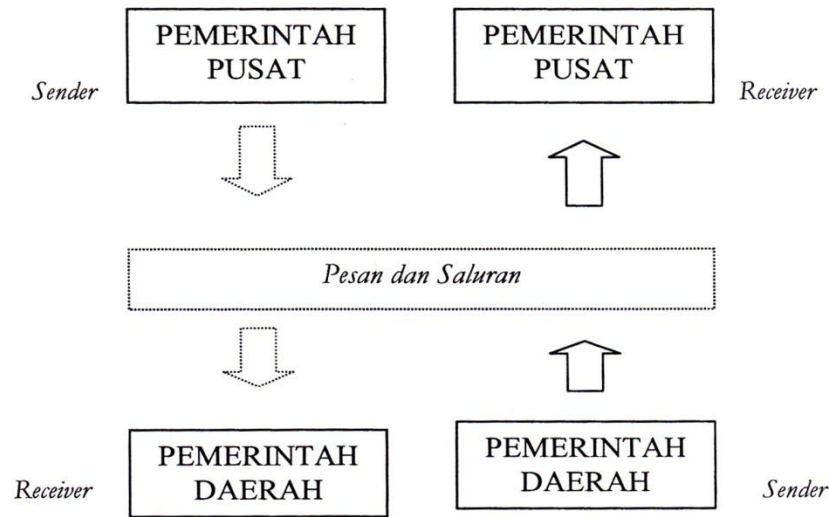
Dalam perspektif *geography of public organization* dari suatu negara, sentralisasi atau desentralisasi, komunikasi pemerintahan dengan arus informasi publik dan informasi tugas yang mengalir secara *downward* sangat dominan dan menjadi ciri khas komunikasi pemerintahan sentralistis. Komunikasi pemerintahan yang menekankan komunikasi *downward*, baik dari atasan kepada bawahan maupun secara regional dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah tampak dalam pemerintahan sentralistis era Orde Baru. Berbagai keputusan kebijakan dan program-program pembangunan telah ditetapkan di pusat dan kemudian di tugaskan (komunikasi tugas) kepada pemerintah daerah untuk melaksanakannya. Pemerintah daerah tidak dapat berbuat banyak, dan bahkan informasi umpanbalik yang diberikan oleh daerah kepada pusat sangatlah terbatas, dan bahkan hanya sekedar “ditampung” oleh pusat. Dominasi komunikasi *downward* yang sangat kental dalam era orde barn mengakibatkan bawahan sangat “loyal” dan “tunduk”

kepada atasan sehingga bawahan lebih sering mengutamakan pelayanan kepada atasannya daripada kepada masyarakat.



Bagan 2: Model komunikasi pemerintahan internal organisasi era pasca orde baru

Demokratisasi dan desentralisasi yang digemakan dalam UU No. 22 Thn 1999 tentang Pemerintah Daerah telah mengubah pola komunikasi *downward* dominan menjadi komunikasi *upward* dominan. Dengan menekankan demokrasi partisipasi membuat bawahan tidak lagi hanya sebagai komunikan atau *receiver* yang sekedar menerima informasi dari atasan melainkan juga berperan sebagai komunikator atau *sender* sehingga arus informasi berasal dari bawah ke atas (bagan 2) dan dari daerah *ke* pusat (bagan 3). Arus komunikasi seperti ini mulai berkembang di era pasca Orde Barn. Pemerintahan desentralistis dengan otonomi daerah merupakan iklim kondusif untuk tumbuh dan berkembangnya komunikasi pemerintahan *upward* dan hal itu akan mempercepat proses pemberdayaan pegawai, daerah dan masyarakat.



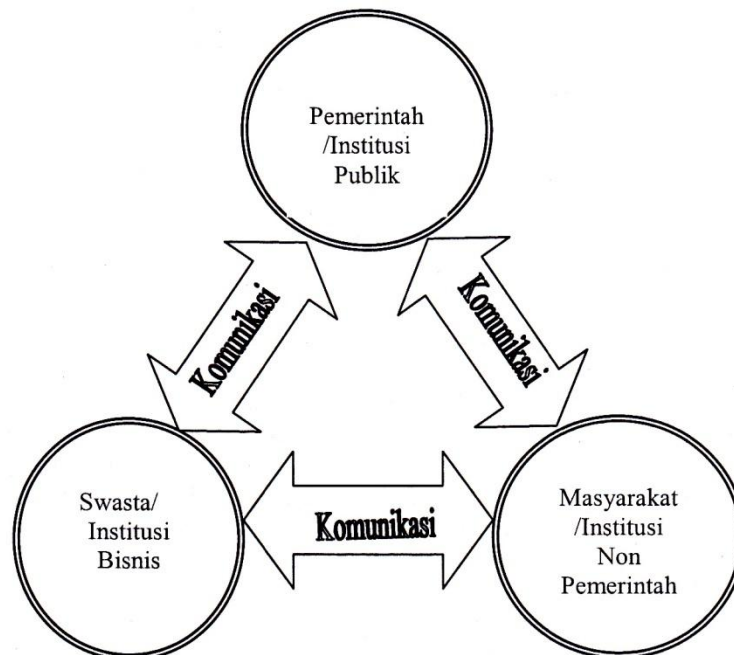
Bagan 3: Model komunikasi antara pusat dan daerah era otonomi

Mengutamakan komunikasi ke atas penting dengan dua alasan. Pertama, manajer pemerintah yang lebih tinggi kedudukannya mendapatkan informasi yang diperlukan atas berbagai hal untuk menilai berbagai kekurangan, dan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan, dan mungkin untuk memperbaiki komunikasi ke bawah, terutama melalui beberapa jenis balikan. Balikan atau umpan balik ini diperlukan untuk menentukan apakah bawahan telah menerima dan memahami “pesan-pesan” yang disampaikan kepada mereka. Artinya, apakah pesan yang disampaikan telah mendapatkan pemaknaan yang sama atukah berbeda antara atasan dan bawahan.

Kedua, tanpa mekanisme arus informasi ke atas melalui mana pegawai atau pemerintah yang berada di tingkat hirarki yang lebih rendah dan juga masyarakat dapat mengajukan pertanyaan, menyatakan pendapat atau usul, menyatakan keluhan, atau mengajukan saran-saran mengenai kebijakan dan prosedur yang akan dan sedang dilaksanakan, maka manajer mungkin tetap tidak menyadari berbagai masalah penting. Hal itu tentu akan menjadi bom waktu yang menjadi ancaman bagi kelangsungan organisasi untuk jangka waktu yang lama, dan bahkan dapat menyebabkan kehancuran organisasi (Miner and Miner, 1985: 621). Singkatnya, dalam kebanyakan organisasi, jika arus informasi ke atas kurang memadai akan mengakibatkan manajemen tingkat atas akan kurang informasi untuk mengetahui dan menyadari secara cepat dan tepat keadaan organisasi pada umumnya dan keadaan bawahan pada khususnya.

KOMUNIKASI EKSTERNAL ORGANISASI: MENGIRIM INFORMASI PUBLIK

Komunikasi pemerintahan eksternal organisasi dimaksudkan untuk mengirim informasi publik (*public information*) oleh administrator/aparatur kepada masyarakat dan sektor swasta (*private sector*) atau sektor bisnis (*business sector*) dan mengakomodasi opini publik (*public opinion*) dari masyarakat dan sektor bisnis. Ini penting dalam era demokratisasi dan desentralisasi atau otonomi daerah dan *good public governance* (kepemerintahan sektor publik yang baik). Oleh karena *good public governance* menekankan ada tiga pilar atau pelaku yaitu: pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dan ketiga pilar tersebut membangun kemitraan (*partnership*), maka masyarakat dan sektor privat juga menempati posisi penting dalam proses komunikasi pemerintahan. Dengan kata lain, *partnership* antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat dapat berjalan efektif jika proses komunikasi di antara ketiganya juga berjalan efektif (bagan 6).



Bagan 4: Model komunikasi dalam perspektif *good governance*

Pemerintah sebagai *sender* ketika secara intensif menyampaikan informasi publik berupa kebijakan sedangkan masyarakat dan sektor swasta menjadi *receiver* ketika ia menerima informasi tersebut. Dunia usaha menjadi *sender* ketika memberi umpanbalik atas informasi yang diterima dan menyampaikan informasi tentang berbagai hal yang berhubungan dengan dunia usaha sedangkan pemerintah dan masyarakat menjadi *receiver* atas informasi tersebut.

Masyarakat menjadi *sender* ketika memberi informasi yang berhubungan dengan kehidupan sosial masyarakat dan memberi umpanbalik atas informasi yang diterima sementara pemerintah dan dunia usaha menjadi *receiver* atas informasi tersebut. Untuk menjadi efektif, proses komunikasi antara bisnis dan pemerintah, misalnya, harus memperlihatkan “*two-way affair*” dengan mengutamakan *timely* dan *accurate*.

Timeliness and accuracy are ensured by continual scrutiny of a wide variety of information resources, published or unpublished, formal or informal (<http://www.corporate-interlink.com.au/planning.html>).

Komunikasi pemerintahan dalam *good governance* menekankan ketanggapan (*responsiveness*), transparansi (*transparency*), partisipasi (*participation*), dan akuntabilitas (*accountability*). Ketanggapan berarti perhatian manajemen publik harus secara konstan, intensif, dan cepat terhadap informasi yang disampaikan secara langsung oleh warga baik kepada birokrasi maupun melalui legislator atau politisi (Denhardt dan Grubbs, 1999: 19; Frederickson, 1984:52); transparansi berarti memberi informasi secara benar, jujur dan adil; partisipasi berarti masyarakat diikutsertakan memberi informasi dalam membuat kebijakan dan berjalannya kontrol sosial; dan akuntabilitas menunjukkan suasana pemerintahan yang bertanggungjawab atas informasi kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan. Informasi-informasi yang penting dalam *good governance* ialah informasi sektor publik berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan, hukum, dan administrasi; informasi sektor dunia usaha yang berhubungan dengan pengembangan potensi ekonomi; dan informasi sektor sosial yang berhubungan dengan kegiatan-kegiatan sosial dan ekonomi yang tidak dijangkau oleh institusi publik dan bisnis.

Jadi komunikasi eksternal menunjukkan adanya komunikasi antar pemerintah, masyarakat dan sektor swasta dalam berbagai tindakan-tindakan pemerintah (seperti: regulasi, kebijakan) yang dibuat dan dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah dalam kaitannya dengan kepentingan publik atau masyarakat dan dunia usaha. Komunikasi eksternal berhubungan dengan penyampaian pesan seperti kebijakan, peraturan perundang-undangan, oleh pemerintah kepada masyarakat. *Feedback-nya* adalah berbagai kritik atas berbagai kebijakan dan peraturan-peraturan yang diberikan oleh masyarakat dan institusi bisnis kepada pemerintah. Hal penting diperhatikan yang mempengaruhi dan atau mengganggu komunikasi antara pemerintah dan masyarakat dan dunia usaha ialah faktor lingkungan, seperti: politik, ekonomi, sosial dan budaya, hukum, dan geografi dari suatu negara.

Komunikasi pemerintahan eksternal pada hakekatnya merupakan proses penyebaran informasi dan penerimaan informasi oleh pemerintah kepada dan dari publik. Informasi yang disebar oleh pemerintah kepada publik disebut informasi publik (*public information*) sedangkan informasi yang diterima pemerintah dari publik disebut *public opinion*. Oleh karena yang disebar adalah informasi publik maka komunikasi pemerintahan kadang-kadang disebut komunikasi publik (*public communication*) dan karena informasi publik yang disebar berupa kebijakan maka komunikasi pemerintahan juga disebut komunikasi kebijakan (Dunn, 1998: 30-31).

Cara pemerintah menyebarkan informasi kepada publik umum dapat terjadi dalam dua bentuk: 1. *a passive obligation to inform, i.e. providing information at the receiver's request*; 2. *an active obligation to inform, i.e. providing information on the sender's initiative*. Dan dalam era demokratisasi, desentralisasi, dan otonomi daerah maka bentuk kedua adalah bentuk yang diinginkan, dimana komunikasi pemerintahan atau komunikasi publik atau komunikasi kebijakan menuntut usaha aktif dan afirmatif dari pemerintah untuk membuka, mendiseminasi, dan mensosialisasi informasi publik maupun aktivitasnya yang relevan. Dengan kata lain informasi publik dibedakan dalam teori dalam dua bentuk berbeda: *reactively* dan *actively*. Dalam kasus bentuk *reactive*, penerima yang mengambil inisiatif dan kewajiban pemerintah memastikan memberi informasi melalui media atau saluran tertentu yang sesuai dan dijawab secara cepat dan secara akurat. Untuk itu beberapa pemerintah memerlukan badan yang khusus informasi publik atau *information centres* atau memiliki telepon khusus dengan saluran bebas. Tipe reaktif dari informasi publik ini juga ditunjuk sebagai "*personal information*". Bentuk aktif dari informasi publik berhubungan dengan pesan-pesan yang diinisiasi oleh pengirim. Dalam kasus sektor publik, bentuk aktif secara umum berhubungan dengan: 1. *information on policy and policy plans*; 2. *communication as a policy instrument*; 3. *communication in the policy-making process (i.e. process communication)* (1997: <http://unfccc.int/cop7/issues/clearing/syllabus.pdf>).

SALURAN/JARINGAN KOMUNIKASI

Administrator dalam organisasi pemerintah secara normal ditekan dari banyak pihak dengan informasional dan sumber data yang mengalir ke dalam jabatan-jabatannya dari atasan mereka, subordinasi, badan-badan lain, kelompok warga, dan publik. Kadang-kadang informasi diterima melalui saluran-saluran formal rutin; pada waktu lain itu menetes ke bawah kepada administrator melalui rute tak diminta.

Apapun sumber, pembuat keputusan publik harus secara selektif memilih informasi ini, dan selanjutnya, menyalurkan satu kuantitas informasi substansial kepada orang di dalam dan di luar struktur organisasi; ini dilakukan melalui memorandum, laporan-laporan, konferensi, pembicaraan telepon, dan pertemuan informal yang menimbulkan satu salutan komunikasi baru dan keputusan melalui yang lain. Dalam konteks ini tampak bahwa perjalanan informasi berlangsung dalam dua cara: pertama, saluran-saluran formal atau direncanakan seperti halnya memorandum, laporan-laporan, dan komunikasi tulisan; dan kedua, cara-cara informal atau tak direncanakan seperti halnya kontak tatap muka, konferensi, atau panggilan telepon kepada teman atau komunikasi lisan.

Satu wahana penting untuk pencapaian koordinasi dan kompromi serta integrasi adalah *communication network* yang didefinisikan oleh Simon, Smithburg, and Thomson sebagai “*the process whereby decisional premises are transmitted from one member of an organization to another*” (dalam Stiltan, 1992: 251). *Communication network* bertindak secara prinsipil sebagai suatu pengintegrasian alat untuk membawa bersama-sama elemen-elemen pertentangan yang sering dari suatu organisasi untuk menjamin usaha-usaha kelompok kooperatif. Tiga tahap yang dilakukan dalam proses komunikasi: pertama, seseorang harus memprakarsai komunikasi; kedua, Komando harus diteruskan atau dikirimkan dari sumbernya ke tujuannya; dan ketiga, komunikasi harus membuat dampak terhadap penerima (*recipient*).

Penjalanan informasi secara kasar jatuh dalam dua kategori atau berlangsung melalui dua cara: saluran komunikasi direncanakan atau formal, dan saluran komunikasi tidak direncanakan atau informal. Saluran direncanakan atau formal seperti halnya buku pedoman, nota, laporan-laporan, dan komunikasi tulisan. Buku pedoman administratif dari suatu organisasi besar, seperti organisasi pemerintah, sering mengkhususkan siapa yang dapat menulis secara resmi kepada siapa; siapa harus melapor kepada siapa dan dalam kejadian apa; siapa yang akan melihat nota tentang subjek tertentu; siapa yang berhak memberikan informasi ke luar tentang subjek tertentu. Usaha ini untuk rencana dan untuk saluran komunikasi dapat menjadi kelihatan dalam kemungkinannya sebagian besar berbentuk elaborasi dalam pelayanan kekuasaan di mana pola-pola komunikasi berbelit-belit secara ekstrim digabung kedalam aturan-aturan formal dan di mana saluran secara kaku dijalankan.

Adapun cara yang tidak direncanakan atau informal, seperti kontak tatap muka, konferensi, atau panggilan telepon kepada teman. Pertumbuhan dari suatu sistem komunikasi informal

melengkapi komunikasi formal ditentukan sistem. Misalnya, unit pimpinan yang ingin atau membutuhkan informasi yang lebih maju tentang suatu hal (misalnya, tentang kebijakan, anggaran) pada tahun yang akan datang mungkin mendapatkan bahwa seseorang teman yang membantu kantor pimpinan dapat memberinya informasi yang diinginkan jauh sebelum suatu buletin, surat kabar, atau majalah formal memberitahukannya melalui saluran tetap. Saluran informal komunikasi banyak menunjuk pada “*the grapevine*”. Observasi dari Simon, Smithburg, and Thomson menunjukkan, bahwa dalam banyak organisasi, tidak terkecuali organisasi pemerintah, bagian terbesar dari informasi yang digunakan dalam pengambilan keputusan ditransmisi secara informal (Stilman, 1992: 252).

MASALAH “BLOCKAGES”

Blockages atau rintangan dalam sistem komunikasi merupakan satu dari banyak masalah serius atau masalah sentral dalam komunikasi pemerintahan. Rintangan tersebut mungkin terjadi dalam tiap satu dari tiga tahap dalam proses komunikasi: *initiation*, *transmission*, atau *reception*. Simon, Smithburg, dan Thomson mengatakan:

“*Those who have information may fail to tell those who need the information as a basis of action; those who should transmit the information may fail to do so; those who receive the information may be unwilling or unable assimilate it*” (dalam Stilman, 1992: 257).

Simon, Smithburg, and Thomson mencatat tujuh tipe rintangan komunikasi (*communication blockages*) atau *barriers to effective communication* yang dianggap krisis dalam organisasi pemerintah (Stilman, 1992: 257-260):

1. *Barrier of language*. Ini berhubungan dengan penggunaan bahasa yang tidak dapat dipahami oleh penerima karena perbedaan kultur, tingkat pendidikan, atau cara penyampaian. Kata-kata sering disalah interpretasi atau dipahami secara aberbeda sebagai pesan melalui dari satu individu ke yang lain dalam organisasi.
2. *Frame of reference*. Ini berhubungan dengan pemberian, penafsiran atau penerima komunikasi memiliki satu “mental set” yang menghalangi persepsi kuat dari masalah, respon tidak sesuai dengan stimuli. *Frames of reference* sehingga persepsi informasi bervariasi di antara individu.
3. *Status distance*. Ini berhubungan dengan perbedaan status sehingga lebih sulit dibandingkan dengan komunikasi antara dua orang dengan status yang sama. Jadi status distance dapat

menjadi hambatan komunikasi karena sebagai informasi bergerak ke atas atau ke bawah melalui berbagai level hirarkis dari suatu organisasi sehingga terjadi filtering dan *distorting*.

4. *Geographical distance*. Ini berhubungan dengan jarak geografis antara pemberi informasi dan penerima. Ini menjadi gangguan terutama dalam suatu pemerintahan sentralistik. Departemen yang memiliki banyak kantor-kantor lapangan yang tersebar dalam suatu negara dan mungkin dunia telah menjadi kesulitan besar dalam mengirim dan menerima dan pertukaran informasi akurat dari unit-unitnya. Informasi tentang keputusan penting dari pusat, misalnya, akan lambat tiba dan diterima oleh daerah. Tetapi dalam hal tertentu hambatan ini telah dapat diatasi oleh perkembangan dalam teknik dan teknologi komunikasi.
5. *Self-protection of the initiator*. Ini berhubungan dengan ketidak sediaan seseorang untuk memberi dan atau menerima informasi, atau *self protection* dari individu yang memainkan satu peranan tindakan laporan dalam jaringan komunikasi.
6. *Pressure of other work*. Ini berhubungan dengan berbagai tekanan-tekanan dari kelompok kerja lain sehingga menjadi kesulitan untuk membuat prioritas informasi yang akan dikirim atau diterima.
7. *Deliberate restrictions upon communication*. Satu masalah dari banyak komunikasi pemerintah adalah untuk melihat bahwa itu menjangkau siapa yang harus memiliki informasi dan kemudian untuk menghalanginya dari jangkauan siapa yang harus menggunakannya dalam suatu cara yang tak diinginkan. Ini selalu pertentangan atau perselisihan pendapat antara individu-individu yang percayabawa publik harus memiliki informasi berhubungan dengan setiap aspek dari kebijakan pemerintah dan formulasi kebijakan dan dalam pelayanan pemerintah yang akan berpendapat bahwa kompromi yang esensial dalam formasi dari kebijakan publik tidak akan menjadi mungkin jika setiap gerakan telah diadakan dalam pandangan tanpa belas kasihan dari publisitas. Ini juga berhubungan dengan *censorship* yang inheren dalam banyak kegiatan pemerintahan seperti intelijen luar negeri atau limit operasi militer yang akurat arus informasi di dalam banyak badan-badan publik.

PENUTUP

Komunikasi merupakan elemen penting dalam organisasi pemerintah. Komunikasi dianggap sebagai jantung dari organisasi sehingga tanpa komunikasi tidak ada aktivitas organisasi dan ini berarti bahwa tanpa komunikasi maka organisasi akan mati (Myers dan Myers,

1982: 8). Agar komunikasi pemerintahan dapat berjalan dengan baik (efektif dan tepat sasaran), maka pemerintah sebagai aktor utama yang menginisiasi komunikasi antara lain perlu melakukan hal-hal berikut. Pertama, memilih secara tepat antara lain bahasa yang digunakan (d disesuaikan dengan komunikan), saluran dan media yang digunakan (dengan pertimbangan *outcome* dan *impact* yang diharapkan). Kedua, berusaha menyingkirkan atau meminimasi rintangan-rintangan komunikasi pemerintahan krisis (Stilman, 1992: 257-260). Ketiga, menguasai pengetahuan tentang praktek berkomunikasi efektif yang dapat membantu administrator pemerintah mengelola secara lebih efektif, seperti pengetahuan tentang audiens (*knowledge about the audience*), pengetahuan tentang pesan (*knowledge about the message*), pengetahuan tentang medium (*knowledge about the medium*) (Garnett, dalam Perry, 1989: 547-555). Keempat, mengubah pendekatan pemerintah terhadap informasi publik dari *traditional press release policy — based on interpersonal exchanges between politicians and journalists —* ke *profesionalized and specialized process of strategic communication controlling the flow of news* (Barbara Pfetsch, 1999: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1999/iii99-101.pdf>).

Praktek praktek komunikasi pemerintahan sangat ditentukan oleh sistem pemerintahan. Komunikasi dalam pemerintahan sentralistik berbeda dengan komunikasi dalam pemerintahan desentralistik. Komunikasi dalam pemerintahan Orde Baru yang sentralistik berbeda dengan komunikasi dalam pemerintahan pasca orde baru yang desentralistik. Komunikasi pemerintahan Orde Baru lebih menekankan *downward communication* dengan arus informasi satu arah. Implikasi dari komunikasi di sektor publik era orde baru yang sentralistik menyebabkan arus informasi cenderung kaku, lamban, *waiting times, waste, red tape*. Dalam berkomunikasi dengan warga, pemerintah cenderung memperlihatkan *unfriendly, coldly, impersonally, without a frown or a smile*. Komunikasi dalam pemerintahan orde baru menjadikan *Chief Executive Officer* (CEO) birokrasi seperti Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota menjadi sentral informasi dan *feedback* kurang dihargai. Semua informasi publik seperti kebijakan dan keputusan lain tergantung pada dan ditetapkan oleh sentral pemerintahan.

Komunikasi pemerintahan pasca orde baru yang desentralistik relatif demokratis karena telah menempatkan bawahan (dalam komunikasi internal) dan warga dan dunia usaha (dalam komunikasi eksternal) sebagai *sender*. Arus informasi terutama informasi untuk pembuatan kebijakan berjalan lancar atau memperlancar aliran informasi secara dua arah. Informasi publik tidak lagi dikuasai oleh pemerintah. Keharusan bagi pemerintah untuk menyebar informasi

publik kepada warga dan memanfaatkan *public opinion* dari masyarakat sehingga mengurangi atau mempersempit kesenjangan informasi (*asymmetric information*) antara pemerintah dan masyarakat, khususnya dalam pra penetapan kebijakan (*ex ante*), pembahasan kebijakan (*interim*), dan pasca penetapan kebijakan (*ex post*) (Nazzmuzzaman, 2004:50-53)

DAFTAR PUSTAKA

- Beach, Dale S. 1975. *Personnel: The Management of People at Work*, third edition. New York: MacMillan Publishing Co, Inc.
- Central Information and Public Relations Department Press and Public Information Division. 1997. *Coursebook Government Communication and Public Information*. Tersedia di <http://unfccc.int/cop/?/issues/clearing/syllabus.pdf>.
- Garnet, James L. "Effective Communications in Government", dalam James L. Perry, editor. 1989. *Handbook of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Gondokusumo, A.A. 1980. *Komunikasi Penugasan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Gordon, Judith R. 1993: *A Diagnostic Approach to Organizational Behavior*, fourth edition. Allyn and Bacon.
- Huseman, Richard C. 1984. *Business Communication*. Rinehart and Winston.
- Katz, Daniel and Robert L. Kahn. 1978. *The Psychology of Organization*. New York: John Wiley & Sons.
- Myers, Michele Tolela and Gail E. Myers. 1982. *Managing by Communication: An Organizational Approach*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Malone, Samuel A. 1997. *Mind Skills for Managers*. England: Gower Publishing Limited.
- Miner, John B. and Mary Green Miner. 1985. *Personnel and Industrial Relations*, fourth edition. New York: MacMillan Publishing Company.
- Nazzmuzzaman, Elpi. 2004. *Kegagalan Demokrasi: Analisis Ekonomi Kelembagaan*. Bandung: Bandung Institute of Governance Studies (BIGS).
- Pearce II, John A. and Richard B. Robinson, Jr. 1989. *Management*. Singapore: McGraw-Hill, Inc.
- Pfetsch, Barbara. 1999. *Government News Management — Strategic Communication in Comparative Perspective*. Tersedia di <http://bibliothek.wzberlin.de/pdf/1999/iii99-101.pdf>

Rogers, Everett M. and Rekha Agarwala Rogers. 1976. *Communication in Organizations*. New York: The Free Press.

Simon, Herbert A., Donald W. Smithburg, and Victor A. Thomson, The Communication Process, dalam Richard J. Stilman II. 1992. *Public Administration: Concepts and Cases*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Verderber, Rudolph F. and Kathleen S. Verderber. 1998. *Inter-Act: Using Interpersonal Communication Skills*. Eight Edition. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.