

PENDEKATAN KOMUNIKASI PADA PENGGABUNGAN KELURAHAN DI KOTA PAYAKUMBUH

Syafrianto. I ^{1*} Ernita Arif² Azwar²

¹Magister Ilmu Komunikasi Universitas Andalas

²Dosen Ilmu Komunikasi Universitas Andalas

Email : syafri_anto@ymail.com

ABSTRAK

Kebijakan Pemerintah Kota Payakumbuh tentang penggabungan kelurahan tidak hanya menyangkut urusan administrasi pemerintahan saja tetapi juga berdampak pada kehidupan sosial budaya masyarakat, untuk itu perlu pendekatan komunikasi yang efektif antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan pemangku kepentingan di kelurahan. Penelitian ini dilakukan di Kota Payakumbuh dengan menggunakan pendekatan penelitian kualitatif deskriptif. Objek penelitian ini adalah Pemerintah Kota Payakumbuh. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Pendekatan komunikasi pada penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh melalui pendekatan homofili yaitu atas dasar kesamaan nagari dan adat istiadat dan pendekatan empati yaitu dengan melibatkan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Menurut paradigma Lasswell dalam komunikasi penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh yaitu Pemerintah Kota Payakumbuh sebagai komunikator atau sumber pesan. Pesan adalah penggabungan kelurahan. Media yang digunakan adalah media cetak dan kegiatan tatap muka melalui rapat-rapat sosialisasi. Komunikan adalah masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan. Sedangkan efek yang diharapkan adalah masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan bersedia menerima penggabungan kelurahan.

Kata kunci: Pendekatan Komunikasi; Komunikasi; Penggabungan Kelurahan

Submisi : 28 Februari 2019

Pendahuluan

Pembangunan membawa perubahan dalam diri manusia, masyarakat dan lingkungan hidupnya sejalan dengan laju perkembangan dunia, terjadi pula dinamika masyarakat dan perubahan sikap terhadap nilai-nilai budaya yang sudah ada, terjadilah pergeseran sistem nilai budaya yang membawa perubahan pula dalam hubungan interaksi manusia di dalam masyarakatnya. Pembangunan sebagai perubahan menuju pola-pola masyarakat yang lebih baik

dengan nilai-nilai kemanusiaan yang memungkinkan suatu masyarakat mempunyai kontrol yang lebih besar terhadap lingkungan dan tujuan politiknya, juga memungkinkan warganya memperoleh kontrol yang lebih terhadap diri mereka sendiri (Dilla, 2010).

Sebuah perubahan tidak akan ada artinya jika tidak diimbangi dengan penyebaran atau pendistribusian informasi. Dalam melakukan perubahan, komunikasi memegang peranan yang sangat penting. Melalui komunikasi yang efektif dan

efisien, informasi tentang perubahan bisa diterima dan dipahami dengan baik oleh masyarakat sehingga tujuan dilakukan perubahan dapat dilakukan secara optimal.

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa prinsip otonomi daerah yang salah satunya ialah otonomi seluas-luasnya. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah termasuk pemerintahan kelurahan. Penerapan otonomi daerah yang terfokus pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengenai pemerintah daerah, yang lebih menitikberatkan pada pemberian kewenangan kepada daerah. Pemberian kewenangan itu dipakai untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kota Payakumbuh dengan luas $\pm 84,03$ km² yang terbagi ke dalam 76 kelurahan, 5 Kecamatan dan 10 Kanagarian dengan jumlah penduduk 123.376 jiwa (Kota Payakumbuh Dalam Angka Tahun 2017) yang distribusinya tidak berimbang dan proporsional sehingga mempengaruhi kualitas pelayanan secara optimal. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan pada pasal 5 diisyaratkan bahwa jumlah penduduk untuk 1 (satu) Kelurahan di wilayah pulau

Sumatera minimal 2.000 jiwa atau 400 KK dan luas wilayah 1 (satu) kelurahan minimal 5 km², dengan bagian wilayah kerja yang dapat dijangkau, sarana dan prasarana pemerintahan memiliki kantor pemerintahan, memiliki jaringan perhubungan yang lancar, sarana komunikasi yang memadai, dan fasilitas umum yang memadai.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 tersebut maka banyak kelurahan di Kota Payakumbuh tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud oleh regulasi tersebut, hal ini disebabkan karena jumlah penduduknya hanya berkisar antara 500 jiwa sampai dengan 2.000 jiwa per kelurahan sedangkan luas wilayah kelurahan hanya berkisar antara 0,5 km² sampai dengan 4 km². Sementara kelurahan yang ada sekarang sudah terbentuk sejak lama dan telah berlangsung kegiatan pemerintahan, walaupun belum dapat memenuhi ketentuan pasal 5 ayat 1 dan 2 Permendagri Nomor 31 Tahun 2006 yaitu jumlah penduduk dan luas wilayah sebagaimana yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut. Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung.

Penggabungan kelurahan dalam substansinya adalah upaya untuk meningkatkan peran kelurahan untuk melaksanakan kewenangan dan fungsinya dalam urusan pemerintahan, pembangunan dan urusan kemasyarakatan. Kebijakan publik tidaklah semata keputusan yang dibuat atau tidak dibuat oleh penyelenggara negara dan pemangku pemerintahan. Kebijakan publik juga tidak semata mengkaji isi kebijakan, tapi sekaligus juga latar belakang dan proses bagaimana kebijakan itu dibuat dan diimplementasikan.

Kebijakan publik juga terkait dengan tata kelola negara dan peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai pengaturan negara (Ghafur, 2012).

Dalam upaya mewujudkan penggabungan kelurahan tersebut Pemerintah Kota Payakumbuh melahirkan Peraturan Daerah Kota Payakumbuh Nomor 7 Tahun 2013 Tentang Pembentukan, Penghapusan dan Pengabungan Kelurahan dalam Kota Payakumbuh. Peraturan Daerah tersebut mengatur tentang program yang dijalankan oleh pemerintah Kota Payakumbuh yaitu penggabungan kelurahan dari 2 (dua) atau lebih kelurahan yang tidak memenuhi syarat digabungkan menjadi satu kelurahan baru sehingga jumlah kelurahan di Kota Payakumbuh menjadi berkurang yang semula sebanyak 76 kelurahan kini telah dirasionalisasi menjadi 47 kelurahan pada tahun 2018.

Penggabungan kelurahan tersebut akan berhasil apabila tidak ada penolakan dari masyarakat, dimana kondisi masyarakat di kelurahan yang telah terbentuk sejak lama sudah menjadi satu kesatuan yang utuh, disini tidak hanya menyangkut penggabungan pemerintahan kelurahan saja tetapi juga menyangkut penggabungan antara beberapa kelembagaan seperti Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), PKK, Karang Taruna dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) serta lembaga kemasyarakatan lainnya. Penggabungan kelurahan juga berkaitan dengan budaya masyarakat yang telah lama terbentuk, untuk mengatasi persoalan tersebut perlu melakukan komunikasi yang baik antara pemerintah Kota Payakumbuh sebagai komunikator dengan masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan. Dalam mewujudkan hal itu tentu membutuhkan pendekatan komunikasi yang baik antara Pemerintah Kota Payakumbuh sebagai

komunikator dengan masyarakat sebagai komunikan.

Bagaimana penyampaian pesan yang baik tentu sangat diperlukan agar pesan yang disampaikan tersebut dapat diterima oleh masyarakat secara baik dan utuh tanpa adanya penolakan. Bagaimana pendekatan komunikasi pada penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh menjadi hal yang akan dituangkan dalam penelitian ini.

Tinjauan Pustaka

Untuk dapat berkomunikasi dengan baik dan efektif, kita dituntut untuk tidak hanya memahami prosesnya, tetapi juga mampu menerapkan pengetahuan kita secara kreatif. Komunikasi dikatakan efektif apabila komunikasi yang terjadi bersifat dua arah yaitu dimana makna yang distimulasikan sama atau serupa dengan yang dimaksudkan oleh komunikator atau pengirim pesan. Komunikasi merupakan suatu hal yang sangat mendasar dalam kehidupan manusia, bahkan komunikasi telah menjadi suatu fenomena bagi terbentuknya suatu masyarakat atau komunitas yang terintegrasi oleh informasi, dimana masing-masing individu didalam masyarakat itu sendiri saling berbagi informasi untuk mencapai tujuan bersama (Rohim, 2016).

Terdapat banyak sekali definisi tentang komunikasi yang dirumuskan oleh para ahli. Masing-masing memiliki penekanan dan arti yang berbeda satu sama lainnya. Kata komunikasi atau communication dalam bahasa Inggris berasal dari bahasa Latin *communis* yang artinya “sama”, *communico*, *communication*, atau *communicare* yang berarti “membuat sama” (*to make common*). Istilah pertama (*communis*) adalah istilah yang

paling sering sebagai asal usul kata komunikasi, yang merupakan akar dari kata-kata Latin lainnya yang mirip. Komunikasi menyarankan bahwa suatu pikiran, suatu makna, atau suatu pesan dianut secara sama. Akan tetapi defenisi-defenisi kontemporer menyarankan bahwa komunikasi merujuk pada cara berbagai hal-hal tersebut, seperti dalam kalimat kita berbagi pikiran, kita mendiskusikan makna dan kita mengirimkan pesan (Mulyana, 2009).

Komunikasi adalah salah satu dari aktivitas manusia dan suatu topik yang amat sering diperbincangkan sehingga kata komunikasi itu sendiri memiliki arti yang beragam. Stephen W Littlejohn (Morissan, 2009) mengatakan bahwa “*communication is difficult to define. The word is abstract and, like most terms, possesses numerous meanings*” (Komunikasi sulit untuk didefinisikan. Kata komunikasi bersifat abstrak, seperti kebanyakan istilah, memiliki banyak arti). Kata komunikasi menjadi salah satu kata yang paling sering digunakan dalam percakapan, baik dalam bahasa Inggris maupun bahasa Indonesia. Istilah komunikasi berasal dari bahasa latin *communis* yang artinya membangun kebersamaan antara dua orang atau lebih. Komunikasi juga berasal dari kata *communico* yang artinya membagi. Menurut Everett M Rogers dalam (Cangara, 2014) mendefinisikan komunikasi adalah proses dimana suatu ide dialihkan dari sumber kepada satu penerima atau lebih dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka. Kemudian defenisi ini dikembangkan bersama dengan Lawrence D Kincaid (Cangara, 2014) sehingga melahirkan suatu defenisi yang lebih maju dengan menyatakan bahwa komunikasi adalah suatu proses dimana dua orang atau lebih membentuk atau melakukan pertukaran informasi dengan satu sama

lainnya, yang pada gilirannya akan tiba pada saling pengertian yang mendalam.

Menurut Muhammad (2005) komunikasi adalah pertukaran pesan verbal maupun non verbal antara si pengirim dengan si penerima pesan untuk mengubah tingkah laku. Si pengirim pesan dapat berupa seorang individu, kelompok atau organisasi. Begitu juga halnya dengan si penerima pesan dapat berupa seorang anggota organisasi, seorang kepala bagian, pimpinan, kelompok orang dalam organisasi, atau organisasi secara keseluruhan. Istilah proses maksudnya bahwa komunikasi itu berlangsung melalui tahap-tahap tertentu secara terus menerus, berubah ubah dan tidak ada henti-hentinya. Proses komunikasi merupakan proses yang timbal balik karena antara si pengirim dan si penerima saling mempengaruhi satu sama lain. Sedangkan perubahan tingkah laku maksudnya dalam pengertian yang luas yaitu perubahan yang terjadi di dalam diri individu mungkin dalam aspek kognitif, afektif atau psikomotor.

Untuk memahami pengertian komunikasi sehingga dapat dilancarkan secara efektif, para peminat komunikasi seringkali mengutip paradigma yang dikemukakan oleh Harold Lasswell dalam karyanya, *The Structure and Function of Communication in Society*. Lasswell mengatakan bahwa cara yang terbaik untuk menjelaskan komunikasi ialah menjawab pertanyaan sebagai berikut: “*Who Says What In Which Channel To Whom With What Effect?* (siapa mengatakan apa dengan cara apa kepada siapa dengan efek bagaimana)”.

Merujuk pada paradigma Lasswell diatas menunjukkan bahwa komunikasi meliputi 5 (lima) unsur komunikasi sebagai jawaban dari pertanyaan yang diajukan tersebut, yaitu: 1) Komunikator, 2) Pesan, 3)

Media atau saluran, 4) Komunikan, 5) Efek. Berdasarkan paradigma Lasswell tersebut komunikasi adalah proses penyampaian pesan oleh komunikator kepada komunikan melalui media yang menimbulkan efek tertentu (Effendy, 2005). Model yang diutarakan Laswell tersebut, secara jelas mengelompokkan elemen-elemen mendasar dari komunikasi kedalam lima elemen yang tidak bisa dihilangkan salah satunya (Laswell dalam Suryanto, 2015).

Unsur unsur komunikasi dari paradigma Laswell tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) *Who*
Who adalah menunjuk kepada siapa orang yang mengambil inisiatif dalam memulai komunikasi, yang memulai komunikasi ini dapat berupa seseorang dan dapat pula sekelompok orang seperti organisasi atau persatuan.
- b) *Says What*
Says What adalah berhubungan dengan isi komunikasi atau apa pesan yang disampaikan dalam komunikasi tersebut. umumnya kita menanyakan pertanyaan ini dalam pemikiran kita dalam berkomunikasi.
- c) *In Which Channel*
In Which Channel atau media apa, yang dimaksudkan dengan media adalah alat komunikasi, dalam hal ini tidak semua media cocok untuk maksud tertentu. kadang-kadang suatu media lebih efisien untuk maksud tertentu tetapi belum untuk maksud yang lain
- d) *To Whom*
To Whom maksudnya menanyakan siapa yang menjadi audience atau penerima dari komunikasi. atau dengan kata lain kepada siapa

komunikator berbicara atau kepada siapa pesan ingin disampaikan. Penerima pesan cenderung berbeda dalam banyak hal seperti pengalamannya, kebudayaannya, pengetahuannya dan usianya.

- e) *With What Effect*
What Effect atau apa efek dari komunikasi tersebut, pertanyaan mengenai efek komunikasi ini dapat menanyakan dua hal yaitu apa yang ingin dicapai dengan hasil komunikasi tersebut dan apa yang dilakukan orang sebagai hasil dari komunikasi (Muhammad, 2005)

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif, dimana data-data yang diperoleh dari penelitian disajikan dalam bentuk narasi dengan penggalian informasi yang sedemikian rupa sehingga realita dari permasalahan penelitian dapat dipahami secara rinci dan mendalam. Sedangkan pendekatan yang dipakai adalah pendekatan kualitatif. Menurut Moleong (2016), penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dimaksud oleh objek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain. Secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks kusus dan alamiah dan dengan memanfaatkan metode alamiah. Penelitian ini menggambarkan atau mendeskripsikan sebuah fakta dan kenyataan sosial yang terjadi mengenai pendekatan budaya dalam komunikasi penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh.

Informan yang menjadi subjek penelitian ini ditentukan dengan menggunakan mekanisme sampel purposif

yang terdiri dari informan pelaku dan informan pengamat. Pengumpulan data dapat menggunakan sumber data primer dan sumber data sekunder. Sumber data primer diperoleh melalui wawancara dengan informan yang dipilih dalam rangka mendapatkan informasi yang dibutuhkan. Moleong (2016) mengatakan bahwa wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Wawancara dalam penelitian ini adalah proses memperoleh keterangan atau informasi dari informan yang sudah ditetapkan untuk memperoleh keterangan dalam mencapai tujuan penelitian, wawancara mendalam dilakukan secara langsung dengan pihak yang dapat memberikan informasi dan berkompeten sesuai dengan permasalahan penelitian. Sumber data sekunder diperoleh dengan melakukan observasi partisipan dan studi dokumentasi terhadap kegiatan penggabungan kelurahan, peneliti mengumpulkan dokumen-dokumen yang terkait dengan kegiatan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis model Miles dan Huberman. Menurut Miles dan Huberman (Ardianto, 2011) ada tiga jenis kegiatan dalam analisis data yaitu: reduksi data, penyajian data, penarikan atau verifikasi data. Penelitian ini menggunakan teknik triangulasi untuk menguji keabsahan data yang diperoleh di lapangan. Analisis triangulasi menurut Kriyantono (2006) adalah menganalisis jawaban subjek dengan meneliti kebenarannya dengan data empiris (sumber data lainnya) yang tersedia. Untuk itu peneliti dapat melakukan dengan jalan: 1) Mengajukan berbagai macam variasi pertanyaan, 2) Mengecek dengan berbagai sumber data, 3) Memanfaatkan berbagai metode agar pengecekan kepercayaan data

dapat dilakukan. Triangulasi dalam penelitian ini dilakukan dengan membandingkan data yang diperoleh dari berbagai sumber data yaitu membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara, membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan, dan membandingkan hasil wawancara dengan informan satu dengan informan lainnya.

Hasil Penelitian

Keberhasilan komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dalam penggabungan kelurahan sangat ditentukan oleh pendekatan yang dilakukan terhadap publik dan pemangku kepentingan di kelurahan. Dalam melakukan pendekatan terhadap publik tersebut dibutuhkan peran dari seorang komunikator yaitu Pemerintah Kota Payakumbuh untuk menjalin komunikasi dengan pemangku kepentingan di kelurahan. Dalam pendekatan komunikasi penggabungan kelurahan perlu dirancang satu pola komunikasi melalui kegiatan sosialisasi yang dilakukan dengan merancang suatu konsep kegiatan (packaging) pesan yang dibuat dengan menarik dan penuh ajakan. Selain itu pemilihan saluran (media) juga mempengaruhi sejauh mana informasi yang disampaikan mampu mempengaruhi animo masyarakat yang tadinya apatis dengan kebijakan pemerintah daerah menjadi turut peduli untuk keberhasilan program pemerintah.

Melalui pendekatan komunikasi yang baik antara Pemerintah Kota Payakumbuh sebagai komunikator dengan masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan maka pelaksanaan penggabungan kelurahan dapat berjalan dengan baik dan lancar. Untuk menyampaikan pesan kepada

masyarakat akan pentingnya penggabungan kelurahan, maka diperlukan suatu bentuk sosialisasi terhadap masyarakat dengan tetap memperhatikan budaya masyarakat setempat (kearifan lokal). Kebijakan Pemerintah Kota Payakumbuh tentang penggabungan kelurahan tidak hanya menyangkut urusan administrasi pemerintah saja tetapi juga berdampak pada kehidupan sosial budaya masyarakat, karena itu pendekatan komunikasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dengan masyarakat dan pemangku kepentingan di masyarakat serta lembaga terkait lainnya. Karena kalau tidak dikomunikasikan dengan baik dapat menimbulkan ketidakharmonisan dalam masyarakat yang berdampak buruk pada keberhasilan penggabungan kelurahan.

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat dijelaskan bahwa pendekatan komunikasi pada penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh melalui:

Pendekatan Homofili

Dalam menerapkan pendekatan komunikasi homofili Pemerintah Kota Payakumbuh melakukan pendekatan komunikasi atas dasar kesamaan nagari, Pemerintah Kota Payakumbuh dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat menyampaikan bahwa kelurahan yang digabung adalah kelurahan dalam satu nagari yang sama, kelurahan yang digabung adalah kelurahan yang masih dalam wilayah kenagarian yang sama. Interaksi antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan masyarakat dalam sosialisasi melibatkan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) selaku tokoh masyarakat. Dalam berkomunikasi dengan masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) dilibatkan dan menjadi anggota Tim Fasilitasi Penggabungan

Kelurahan dan ikut serta dalam rapat sosialisasi di kelurahan. Dengan dilibatkannya Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam Tim Fasilitasi Penggabungan Kelurahan maka akan membantu Pemerintah Kota Payakumbuh sebagai komunikator.

Herbert W. Simons (Rakhmat: 2012) menerangkan mengapa komunikator yang dipersepsi memiliki kesamaan dengan komunikan cenderung dapat berkomunikasi lebih efektif karena:

1. Kesamaan mempermudah proses penyandian (*decoding*), Dengan melibatkan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam komunikasi penggabungan kelurahan memudahkan Pemerintah Kota Payakumbuh untuk menyampaikan pesan kepada masyarakat karena memudahkan dalam penyandian pesan yang disampaikan. Ketua Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) dapat membantu Pemerintah Kota Payakumbuh dalam berkomunikasi dengan kelompok masyarakat yang menolak terjadinya penggabungan, sehingga masyarakat dapat menerima karena yang berbicara adalah Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai tokoh masyarakat di kelurahan.
2. Kesamaan membantu membangun premis yang sama, premis yang sama mempermudah proses deduktif. Pendekatan persuasif yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dengan memperhatikan kearifan lokal dan adat istiadat setempat. Kesamaan yang dibangun adalah kesamaan adat dalam satu nagari karena kelurahan yang digabung berada dalam satu nagari.

3. Kesamaan menyebabkan komunikator tertarik pada komunikator. Kita cenderung menyukai orang-orang yang memiliki kesamaan disposisional dengan kita, karena tertarik pada komunikator kita cenderung menerima gagasan-gagasannya. Ketertarikan masyarakat terhadap pesan yang disampaikan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh adalah karena Pemerintah Kota Payakumbuh melibatkan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) dalam Tim Fasilitasi Penggabungan Kelurahan yang merupakan representasi dari tokoh masyarakat lembaga adat yang ada di nagari.

Pendekatan Empati

Empati yang dalam bahasa aslinya adalah *emphaty* adalah suatu derajat kemampuan seseorang untuk membayangkan peranan orang lain, semakin tinggi empati seseorang maka semakin mudah membayangkan peranan-peranan orang lain, dan tentu saja sebaliknya semakin rendah empati seseorang maka semakin sulit untuk membayangkan peranan yang dimiliki orang lain. Jadi orang yang empatinya rendah akan semakin kesulitan seandainya dia diminta untuk melakukan peranan-peranan orang lain (Sutaryo, 2005).

Dalam menjalin komunikasi dengan masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan Pemerintah Kota Payakumbuh membangun empati dengan menyerahkan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri keinginan mereka agar bersedia digabung, masyarakat dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Dalam menyampaikan pesan Pemerintah Kota Payakumbuh terkesan seakan-akan mereka tidak memaksakan untuk dilakukan

penggabungan, masyarakat dilibatkan dan diberi kebebasan untuk menentukan sendiri sesuai opsi yang ditawarkan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh antara lain:

1. Masyarakat dilibatkan dalam menentukan dengan kelurahan mana mereka bersedia bergabung.
2. Masyarakat dilibatkan diberi kewenangan untuk menentukan sendiri nama kelurahan baru hasil penggabungan.
3. Masyarakat dilibatkan diberi kewenangan untuk menentukan sendiri dimana kantor kelurahan baru hasil penggabungan.

Daya tarik pesan yang disampaikan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh mampu membuat masyarakat tidak bergejolak dalam menerima perubahan yang dijalankan, masyarakat merasa tertarik dengan perubahan yang dijanjikan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh melalui program penggabungan kelurahan ini tentu tidak terlepas dari peran komunikator yaitu Pemerintah Kota Payakumbuh yang mampu membangun empati dengan melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan. Komunikasi dua arah yang dibangun oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dengan masyarakat dan pemangku kepentingan dapat berjalan dengan baik. Masyarakat menjadi tertarik karena merasa ada harapan yang lebih baik dimasa yang akan datang sesuai dengan pesan-pesan pembangunan yang disampaikan Pemerintah Kota Payakumbuh melalui penggabungan kelurahan adalah dengan digabungkannya kelurahan yang tidak memenuhi syarat untuk berdiri sendiri maka kelurahan tersebut akan memperoleh peningkatan anggaran kelurahan dan pelayanan publik menjadi lebih meningkat.

Lasswell mengatakan bahwa cara yang terbaik untuk menjelaskan komunikasi ialah menjawab pertanyaan sebagai berikut: *“Who Says What In Which Channel To*

Whom With What Effect? (siapa mengatakan apa dengan cara apa kepada siapa dengan efek bagaimana)”. Berdasarkan paradigma Lasswell tersebut komunikasi adalah proses penyampaian pesan oleh komunikator kepada komunikan melalui media yang menimbulkan efek tertentu (Effendy, 2005).

Merujuk pada paradigma Lasswell bahwa komunikasi meliputi 5 (lima) unsur komunikasi sebagai jawaban dari pertanyaan yang diajukan tersebut, yaitu: 1) Komunikator, 2) Pesan, 3) Media atau saluran, 4) Komunikan dan 5) Efek. Berkaitan dengan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh dengan merujuk pada unsur komunikasi menurut Lasswell dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikator

Komunikator dalam hal ini adalah Pemerintah Kota Payakumbuh yang memulai proses komunikasi terhadap masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan dengan melibatkan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) pada masing-masing nagari yang menjadi sasaran penggabungan kelurahan sebagai anggota Tim Fasilitasi Penggabungan Kelurahan untuk membantu menyampaikan pesan-pesan penggabungan kelurahan kepada masyarakat. Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) dilibatkan menjadi anggota Tim Fasilitasi Penggabungan Kelurahan, setelah komunikasi terjalin dengan baik bersama Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) selanjutnya Pemerintah Kota Payakumbuh melakukan rapat-rapat sosialisasi dengan mengundang unsur-unsur dan pemangku kepentingan dalam masyarakat untuk membicarakan penggabungan kelurahan. Pemerintah Kota Payakumbuh melalui sosialisasi menyampaikan bahwa tujuan

penggabungan kelurahan adalah: 1)melaksanakan fungsi pemerintahan, 2)meningkatkan pelayanan, 3)mengembangkan potensi wilayah kelurahan dan 4)meningkatkan pemberdayaan masyarakat.

2. Pesan

Pesan yang disampaikan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh sebagai komunikator dapat dalam bentuk sederhana namun dapat memberikan pengaruh yang efektif terhadap masyarakat. Isi pesan adalah sebagai materi atau bahan dalam pesan yang telah dipilih oleh sumber untuk mengatakan maksudnya. Isi pesan yang disampaikan meliputi informasi, kesimpulan yang ditarik dari pertimbangan yang diusulkan (Effendy, 2011).

Desain pesan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Payakumbuh dalam berkomunikasi dengan masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan adalah pesan-pesan yang dibuat secara persuasif dan bersifat ajakan, tidak adanya unsur paksaan, demokratis dan terbuka serta gagasan tentang penggabungan kelurahan diupayakan sebagai suatu keinginan bersama antara masyarakat dengan pemerintah untuk kemajuan Kota Payakumbuh.

Sebagaimana Suryanto (2015) mengatakan bahwa pesan merupakan seperangkat lambang bermakna yang disampaikan oleh komunikator. Pesan dapat berupa gagasan, pendapat, yang sudah dituangkan dalam suatu bentuk dan melalui lambang komunikasi diteruskan kepada orang lain.

Penyampaian pesan dalam komunikasi penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh tetap memperhatikan kearifan lokal, bahwa dengan

dilakukannya penggabungan kelurahan tidak akan merubah wilayah adat dan budaya setempat karena yang digabungkan hanyalah wilayah administrasi pemerintahan saja, wilayah adat dan budaya tetap menjadi domainnya iniak mamak melalui lembaga Kerapatan Adat Nagari (KAN). Bentuk pesan yang dikemas oleh Pemerintah Kota Payakumbuh yaitu: 1) Informatif, Pemerintah Kota Payakumbuh memberikan informasi tentang kelebihan penggabungan kelurahan yaitu kelurahan penggabungan akan mendapatkan anggaran tambahan dari Pemerintah Kota Payakumbuh dan kelurahan yang melakukan penggabungan diberikan kewenangan untuk mengelola keuangan sendiri. 2) Persuasif, Pemerintah Kota Payakumbuh mengajak dan mengupayakan bahwa penggabungan kelurahan adalah sebagai suatu keinginan bersama antara masyarakat dengan Pemerintah Kota Payakumbuh untuk kepentingan bersama.

3. Media

Media yang digunakan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh adalah melalui media cetak mengadakan acara tatap muka dalam mensosialisasikan penggabungan kelurahan kepada masyarakat, rapat tatap muka tersebut melibatkan pemangku kepentingan di masyarakat. rapat dan sosialisasi dilakukan di tingkat kelurahan, kanagarian, dan kecamatan. Kegiatan sosialisasi dilakukan beberapa kali dengan waktu yang disesuaikan atas kesepakatan bersama antara Pemerintah Kota Payakumbuh dengan masyarakat dan pemangku kepentingan di kelurahan hingga diperoleh kesepakatan yang

dituangkan dalam bentuk berita acara kesepakatan.

4. Komunikan

Komunikan adalah pihak yang menjadi sasaran atau penerima pesan dalam proses komunikasi, komunikan berperan sebagai penerima berita atau pesan. Dalam menentukan komunikan Pemerintah Kota Payakumbuh melibatkan seluruh unsur pemangku kepentingan di kelurahan yang terdiri dari LPM, RT, RW, Bundo Kanduang, Karang Taruna, dan tokoh masyarakat, seluruh pemangku kepentingan diundang dalam rapat-rapat sosialisasi penggabungan kelurahan yang dalam pemilihannya diserahkan kepada Lurah, LPM, RT dan RW dalam menentukan siapa saja yang diundang dalam rapat-rapat sosialisasi penggabungan kelurahan.

5. Efek

Dalam berkomunikasi yang terpenting adalah bagaimana caranya agar suatu pesan yang disampaikan komunikator itu menimbulkan dampak atau efek tertentu pada komunikan. Komunikasi harus mempunyai efek menambah pengetahuan, mengubah sikap, dan menggerakkan perilaku kita. Efek yang terjadi pada komunikan menurut Effendy (2008) dapat diklasifikasikan menurut kadarnya terdapat tiga aspek yaitu: 1) Efek kognitif 2) Efek afektif dan 3) Efek behavioral.

Pemerintah Kota Payakumbuh melakukan pendekatan komunikasi dengan masyarakat atas dasar kesamaan nagari, bahwa kelurahan yang digabung adalah kelurahan dalam satu nagari yang sama, serta Pemerintah Kota Payakumbuh membangun empati dengan

menyerahkan kepada masyarakat untuk menentukan sendiri dengan kelurahan mana mereka bersedia bergabung, menentukan sendiri nama kelurahan baru dan menentukan sendiri dimana kantor lurah baru, menimbulkan dampak bahwa masyarakat merasa dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan.

Disamping itu dengan melibatkan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai tokoh masyarakat dapat membantu Pemerintah Kota Payakumbuh dalam memberi informasi dan pesan kepada masyarakat tentang penggabungan kelurahan. Informasi yang disampaikan dapat dengan mudah dicerna oleh masyarakat. Setelah dilakukan sosialisasi masyarakat menjadi tertarik dan bersedia untuk menerima penggabungan kelurahan.

Kesimpulan

Pendekatan komunikasi pada penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh dilakukan oleh Pemerintah Kota Payakumbuh melalui pendekatan homofili yaitu atas dasar kesamaan nagari dan pendekatan empati yaitu dengan melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, Pemerintah Kota Payakumbuh menggunakan unsur kesamaan adat istiadat dan kesamaan nagari dalam melakukan penggabungan kelurahan. Pemangku kepentingan dikelurahan dilibatkan dalam kegiatan komunikasi dengan Pemerintah Kota Payakumbuh, sehingga terbangun empati antara masyarakat dengan Pemerintah Kota Payakumbuh.

Mengacu pada paradigma Lasswell dalam Pendekatan Komunikasi Penggabungan Kelurahan di Kota Payakumbuh adalah Pemerintah Kota

Payakumbuh dengan melibatkan Ketua Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai komunikator atau sumber pesan, sedangkan pesan yang ingin disampaikan adalah penggabungan kelurahan. Media yang digunakan adalah media cetak dan kegiatan tatap muka melalui rapat-rapat sosialisasi, pesan disampaikan melalui media cetak dan pada saat rapat-rapat sosialisasi dengan masyarakat. Komunikasikan adalah masyarakat selaku pemangku kepentingan yang terdiri dari LPM, RT, RW, Bundo Kanduang, Karang Taruna dan tokoh masyarakat di kelurahan. Efek yang diharapkan adalah Pemerintah Kota Payakumbuh berhasil mengajak masyarakat melalui unsur-unsur tokoh masyarakat atau pemangku kepentingan di kelurahan untuk bersedia melakukan penggabungan kelurahan di Kota Payakumbuh.

Daftar Pustaka

- Ardianto, Elvinaro. 2011. *Metodologi Penelitian Untuk Public Relations: Kuantitatif dan Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Badan Pusat Statistik Kota Payakumbuh. 2017. *Kota Payakumbuh Dalam Angka Tahun 2017*. Diterbitkan oleh: BPS Kota Payakumbuh.
- Cangara, Hafied. 2014. *Pengantar Ilmu Komunikasi. Edisi Kedua*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Dilla, Sumadi. 2010. *Komunikasi Pembangunan: Pendekatan Terpadu*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media.
- Effendy, Onong Uchjana. 2005. *Komunikasi Teori dan Praktek*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Effendy, Onong Uchjana. 2008. *Dinamika Komunikasi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

- Effendy, Onong Uchjana. 2011. *Komunikasi Teori dan Praktek*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Ghafur, Hanief Saha. 2012. *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik*, Vol. 25, No. 4, Oktober–Desember 2012, 263–270.
- Kriyantono, Rachmat. 2006. *Teknik Praktis Riset Komunikasi: disertai contoh praktis Riset Media, Public Relations, Advertising, Komunikasi Organisasi, Komunikasi Pemasaran*. Jakarta: Kencana.
- Moleong, Lexy J. 2016. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Edisi Revisi*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Morissan. 2009. *Teori Komunikasi Organisasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Muhammad, Arni. 2005. *Komunikasi Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mulyana, Deddy, 2009, *Ilmu Komunikasi Suatu Pengantar*, Bandung : PT.Remaja Rosdakarya.
- Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2013 *Tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan dalam Kota Payakumbuh*. Payakumbuh: 22 Mei 2013.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 31 Tahun 2006 *Tentang Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Kelurahan*. Jakarta: 10 Oktober 2006.
- Rakhmat, Jalaluddin. 2012. *Psikologi Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rohim, Syaiful. 2016. *Teori Komunikasi Presfektif, Ragam, Dan Aplikasi*. Jakarta: PT.Rineka Cipta.
- Suryanto. 2015. *Pengantar Ilmu Komunikasi*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Sutaryo. 2005. *Sosiologi Komunikasi*. Yogyakarta: Arti Bumi Intaran.
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 *Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: 30 September 2014.
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 *Tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: 15 Oktober 2004.