

Hambatan Komunikasi Pemerintah dalam Implementasi *City Branding* Bireuen Kota Santri

Syeh Khaliluddin¹

¹Sekolah Tinggi Ilmu Syariah (STIS) Ummul Ayman Pidie Jaya, Indonesia

Email Korespondensi: syeikhtengku@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini menganalisis hambatan komunikasi dalam implementasi branding "Bireuen Kota Santri" yang dicanangkan Pemerintah Kabupaten Bireuen. Visi branding ini bertujuan membentuk karakter masyarakat islami dan menjadikan Bireuen sebagai pusat wisata religi dan pendidikan Islam. Namun, temuan di lapangan menunjukkan adanya kesenjangan antara visi dan realita, ditandai oleh perilaku masyarakat yang belum sepenuhnya selaras dengan nilai-nilai yang dicanangkan. Kesenjangan ini mengindikasikan adanya masalah komunikasi yang menghambat sosialisasi dan implementasi program. Menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode field research dan wawancara mendalam melalui purposive sampling, penelitian ini mengidentifikasi dua hambatan utama. Pertama, hambatan internal berupa perbedaan persepsi (*frame of reference*) di antara dinas-dinas pemerintah. Setiap dinas memiliki interpretasi yang berbeda tentang makna "Kota Santri," sehingga menciptakan disonansi dan menghambat perumusan pesan yang terpadu. Kedua, hambatan eksternal berupa ketiadaan landasan yuridis yang kuat, seperti Qanun daerah. Kondisi ini secara tidak langsung menjadi *deliberate restrictions upon communication* yang menghambat legitimasi program, koordinasi, dan transmisi pesan kepada publik. Dengan demikian, penelitian ini menyimpulkan bahwa kegagalan implementasi branding "Kota Santri" di Bireuen disebabkan oleh hambatan komunikasi ganda, baik dari dalam (internal) maupun luar (eksternal), yang saling memengaruhi dan menghambat efektivitas program.

Kata Kunci: Hambatan Komunikasi Pemerintah, Implementasi Branding Bireuen Kota Santri.

Abstract

This study analyzes communication barriers in the implementation of the "Bireuen City of Santri" branding program launched by the Bireuen Regency Government. This branding vision aims to shape the character of the Islamic community and make Bireuen a center for religious tourism and Islamic education. However, findings in the field indicate a gap between the vision and reality, characterized by community behavior that is not fully aligned with the proclaimed values. This gap indicates a communication problem that hinders the program's socialization and implementation. Using a qualitative approach with field research methods and in-depth interviews through purposive sampling, this study identified two main barriers. First, internal barriers in the form of differences in perception (*frame of reference*) among government agencies. Each agency has a different interpretation of the meaning of "City of Santri," thus creating dissonance and hindering the formulation of a unified message. Second, external barriers in the form of the lack of a strong legal basis, such as a regional Qanun. This condition indirectly becomes a *deliberate restriction on communication* that hinders the program's legitimacy, coordination, and message transmission to the public. Thus, this study concludes that the failure of the implementation of the "Santri City" branding in Bireuen was caused by multiple communication barriers, both internal and external, which mutually influenced and hampered the effectiveness of the program.

Keywords: Government Communication Barriers, Implementation of Bireuen Branding as a City of Islamic Students.

PENDAHULUAN

Branding "Kota Santri" bagi Kabupaten Bireuen, yang dideklarasikan pada 22 Oktober 2020 dan diperkuat dengan Keputusan Bupati Bireuen Nomor 553 Tahun 2020, memiliki tujuan mulia. Visi ini tidak hanya bertujuan untuk menjadikan Bireuen sebagai pusat peradaban syariat Islam, tetapi juga untuk membentuk karakter masyarakat yang islami, teratur, dan santun. Pemerintah daerah berharap branding ini dapat meminimalisir angka kemaksiatan, menjaga etika sosial, dan menjadikan Bireuen sebagai tujuan wisata religi serta pusat pendidikan Islam. (Biro Hukum Sekda Aceh, 2023)

Meskipun visi dan tujuannya jelas, kenyataan di lapangan menunjukkan adanya fakta ganda yang kontradiktif. Observasi dan laporan media menunjukkan perilaku masyarakat yang belum sepenuhnya selaras dengan nilai-nilai "Kota Santri." Fenomena seperti perilaku hedonis, anak-anak remaja yang menghabiskan waktu hingga dini hari di warung kopi, dan interaksi yang tidak sesuai syariat antara laki-laki dan perempuan bukan mahram masih sering dijumpai. Selain itu, aktivitas warga saat waktu sholat masih minim, dan gaya berpakaian, meskipun banyak yang berhijab, seringkali tidak memenuhi kriteria busana islami sesuai Qanun Nomor 11 Tahun 2002. (Litza Egeham, 2021)

Kesenjangan antara visi dan realita ini mengindikasikan adanya hambatan signifikan dalam implementasi branding "Kota Santri." Kurangnya penegakan aturan, rendahnya kesadaran masyarakat, serta komunikasi pemerintah yang kurang efektif menjadi faktor utama yang menghambat keberhasilan program ini. Meskipun landasan hukum sudah ada, seperti Qanun Nomor 11 Tahun 2002 tentang Syiar Islam, penerapannya di lapangan masih belum optimal. Hal ini menunjukkan bahwa upaya pemerintah untuk menyosialisasikan dan mengimplementasikan branding ini belum mencapai hasil yang diharapkan. (*Qanun Nomor 11 Tahun 2002.*, n.d.)

Berdasarkan permasalahan di atas, diduga kuat bahwa hambatan komunikasi pemerintah menjadi akar dari tidak efektifnya sosialisasi dan implementasi branding "Kota Santri" kepada masyarakat. Pemerintah perlu membangun komunikasi yang intensif dengan berbagai pemangku kepentingan untuk merumuskan strategi yang lebih efektif, baik secara internal maupun dengan masyarakat. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam apa saja faktor yang menghambat konsistensi komunikasi pemerintah dalam menyosialisasikan dan mengimplementasikan branding "Kota Santri" di Bireuen.

Pengertian Komunikasi Pemerintah

Komunikasi pemerintahan merupakan bagian penting dari komunikasi organisasi. Berdasarkan aturan formal dan saling ketergantungan, komunikasi ini berfungsi untuk menyalurkan pesan seperti informasi, gagasan, instruksi, dan bahkan perasaan terkait dengan kebijakan pemerintah. Tanpa komunikasi yang efektif, sebuah instansi pemerintah tidak dapat menjalankan fungsinya dan tidak akan mampu mencapai tujuannya dengan maksimal. Oleh karena itu, komunikasi organisasi menjadi salah satu fungsi krusial baik dalam mengelola staf maupun masyarakat.

Komunikasi pemerintahan terbagi menjadi dua jenis yaitu, komunikasi internal dan komunikasi eksternal. Komunikasi internal, atau *managing staff*, melibatkan interaksi antara individu di dalam instansi pemerintah itu sendiri. Tujuannya adalah memastikan setiap pegawai memahami tugas dan tanggung jawab mereka, serta memungkinkan para pimpinan mendapatkan umpan balik mengenai hasil pekerjaan. Dengan cara ini, pemerintah dapat mencapai targetnya secara efektif dan efisien.

Sementara itu, komunikasi eksternal, atau *managing people*, adalah penyebaran informasi kebijakan dan regulasi dari pemerintah kepada masyarakat, organisasi non-pemerintah, dan komunitas terkait. Komunikasi ini bertujuan untuk mendapatkan umpan balik dari publik, yang penting untuk mengevaluasi dampak kebijakan. Berdasarkan masukan tersebut, pemerintah dapat memutuskan apakah sebuah kebijakan perlu dilanjutkan, direvisi, atau dihentikan. (Rogers, 2003)

Dimensi Komunikasi Pemerintah.

Komunikasi pemerintahan eksternal, atau *managing people*, adalah proses krusial di era otonomi daerah dan demokratisasi untuk mencapai good public governance. Proses ini tidak hanya bertujuan untuk menyebarkan informasi publik dari aparatur negara kepada masyarakat, tetapi juga untuk mengakomodasi opini publik. Kemitraan yang efektif antara tiga pilar utama – pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat – sangat bergantung pada komunikasi yang lancar. Kemitraan ini memungkinkan masyarakat dan sektor swasta berperan aktif dalam mengawasi dan memberikan masukan, sementara pemerintah dapat menjalankan fungsinya secara efektif dan efisien, serta menciptakan iklim investasi yang kondusif.

Komunikasi Pemerintah Dalam Perspektif *good public governance*.

Sebagai sender awal, pemerintah menyampaikan informasi publik berupa kebijakan kepada masyarakat dan sektor swasta sebagai receiver karena pada posisi penerima pesan. Untuk selanjutnya masyarakat menjadi sender ketika memberi umpan balik atas informasi yang mereka sedangkan pemerintah pada tahap ini menjadi receiver atas informasi tersebut.

Dalam proses komunikasi pemerintahan untuk mewujudkan *good governance* sangat ditekankan pada empat aspek yaitu:

1. Ketanggapan (*responsiveness*): Ketanggapan adalah berupa perhatian manajemen publik harus secara konstan, intensif, dan cepat terhadap informasi yang disampaikan secara langsung oleh masyarakat kepada birokrasi maupun melalui bergabai saluran.
2. Transparansi (*transparency*): Transparansi berarti memberi informasi secara benar, jujur dan adil dan terbuka.
3. Partisipasi (*participation*): Partisipasi adalah kegiatan yang mengikutsertakan masyarakat untuk memberi informasi dalam membuat kebijakan serta dapat berjalannya kontrol sosial.
4. Akuntabilitas (*accountability*): Akuntabilitas adalah menciptakan suasana pemerintahan yang bertanggungjawab atas informasi kebijakan public dan penyelenggaraan pemerintahan. (Denhardt dan Grubbs, 1999)

Komunikasi pemerintahan adalah proses interaktif yang esensial untuk mencapai *good public governance*. Proses ini secara substansial merupakan komunikasi publik atau komunikasi kebijakan, yang bertugas menyebarkan informasi penting dari sektor pemerintah dan sosial kepada publik. Konsepnya berlandaskan pada model komunikasi timbal balik di mana pemerintah menyampaikan kebijakan dan menerima umpan balik dari masyarakat dan sektor swasta. Kemitraan yang efektif ini mengedepankan empat aspek krusial: ketanggapan (*responsiveness*), transparansi (*transparency*), partisipasi (*participation*), dan akuntabilitas (*accountability*).

Teori *Blockage* Dalam Komunikasi Pemerintah.

Teori hambatan komunikasi pemerintah, yang dikenal sebagai *blockage*, merupakan masalah sentral yang dapat terjadi pada semua tahap komunikasi: inisiasi, transmisi, dan penerimaan. Menurut Stilman (1992), mengidentifikasi jenis hambatan ini sangat penting, terutama yang berasal dari pihak eksternal.

Dengan memahami sumber hambatan seperti misinformasi atau resistensi masyarakat, pemerintah dapat merancang strategi yang tepat untuk mencapai tujuan komunikasinya secara optimal.

Secara lebih rinci, Stilman (1992) mengidentifikasi tujuh hambatan utama dalam komunikasi pemerintah, baik dalam mengelola staf (internal) maupun masyarakat (eksternal):

1. Hambatan bahasa (*Barrier of language*): Terjadi ketika bahasa yang digunakan tidak dipahami oleh penerima karena perbedaan budaya, tingkat pendidikan, atau cara penyampaian. Ini sering mengakibatkan salah interpretasi.
2. Kerangka acuan (*Frame of reference*): Perbedaan perspektif atau "mental set" individu menghalangi pemahaman yang sama terhadap suatu pesan.
3. Jarak status (*Status distance*): Perbedaan hierarki dalam organisasi dapat menyebabkan informasi disaring atau diubah saat bergerak naik atau turun.
4. Jarak geografis (*Geographical distance*): Jarak fisik antara pengirim dan penerima, terutama dalam pemerintahan sentralistik, bisa memperlambat arus informasi. Meskipun teknologi telah membantu, hambatan ini masih relevan.
5. Perlindungan diri inisiator (*Self-protection of the initiator*): Seseorang enggan memberikan atau menerima informasi untuk melindungi diri, yang mengganggu aliran komunikasi.
6. Tekanan pekerjaan lain (*Pressure of other work*): Kesulitan menentukan prioritas informasi yang harus dikirim atau diterima akibat banyaknya pekerjaan lain.
7. Pembatasan komunikasi yang disengaja (*Deliberate restrictions*): Adanya sensor atau pembatasan informasi yang disengaja, seperti dalam operasi militer atau intelijen, yang menghalangi publik mengakses informasi.

Secara keseluruhan, hambatan komunikasi pemerintah mencakup berbagai faktor yang menghalangi penyampaian dan penerimaan pesan yang efektif. Hambatan ini tidak hanya bersifat teknis seperti perbedaan bahasa dan jarak, tetapi juga psikologis, struktural, dan politis. Aspek-aspek seperti kerangka berpikir individu, hierarki organisasi, motivasi pribadi, prioritas kerja, dan bahkan kebijakan sensor pemerintah semuanya berperan dalam menentukan keberhasilan komunikasi.

Dengan mengidentifikasi dan memahami ketujuh hambatan ini, pemerintah dapat mengambil langkah proaktif untuk mengatasi tantangan komunikasi. Solusi yang efektif tidak hanya berfokus pada perbaikan teknis, tetapi juga pada pembangunan kepercayaan, transparansi, dan strategi komunikasi yang lebih adaptif. Dengan begitu, tujuan komunikasi dapat tercapai, dan hubungan antara pemerintah dan publik dapat terjalin dengan lebih baik.

METODE

Penelitian ini berjenis *field research* dengan pendekatan kualitatif. Yaitu sebuah metode yang menurut Bog dan Taylor digunakan untuk menemukan data-data deskriptif berupa informasi dalam bentuk informasi lisan, tertulis dari sumber data yang diamati. Metode ini bertujuan untuk mendeskripsikan sebuah fenomena sosial secara mendalam dengan mengumpulkan data dari kondisi alamiah (naturalistik). Riset kualitatif tidak mengandalkan pada jumlah populasi atau sampel akan tetapi penekatanannya pada kualitas dan yang terpenting adalah data yang diperoleh sudah dapat menjelaskan sebuah fenomena secara mendalam.

Peneliti memilih menggunakan metode ini karena sesuai dengan obyek penelitian yaitu tentang kualitas implementasi konsep dasar komunikasi Islam dalam sosialisasi kebijakan pemerintah. Di samping itu juga penelitian kualitatif lebih mudah ketika dihadapkan pada sebuah realita ganda. Alasan lain adalah metode ini dapat menyajikan relasi antara penelitian dengan responden serta mudah beradaptasi dengan penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi (Maleong, 2000).

Dalam penelitian ini, data dikumpulkan melalui metode wawancara dengan teknik *purposive sampling*. Peneliti memilih informan berdasarkan kriteria tertentu yang relevan dengan tujuan penelitian, memastikan mereka memiliki pengetahuan mendalam dan wewenang terkait objek penelitian. Informan yang dipilih termasuk Kepala Dinas Syariat Islam, Kepala Dinas Dayah, Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Kepala WH dan Satpol PP, seorang aktivis perempuan, Ketua Forum Kerukunan Jamaan Masjid, Ketua Pelaksana Kegiatan TKD, dan Wakil Ketua DPRK Bireuen. Pemilihan informan ini bertujuan untuk mendapatkan data primer yang akurat dan komprehensif mengenai fenomena sosial yang diteliti.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi branding "Bireuen Kota Santri" menghadapi tantangan internal yang signifikan. Menurut wawancara dengan Kepala Dinas Dayah Bireuen, setiap dinas memiliki interpretasi yang berbeda-beda terkait konsep ini, mulai dari fokus pada pendidikan pesantren, penguatan syariat Islam, hingga alokasi anggaran infrastruktur. Perbedaan pandangan ini menciptakan dilema dalam proses implementasi dan menunjukkan kurangnya kesamaan persepsi di kalangan aparatur pemerintah. Padahal, keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada kesamaan pemahaman dan motivasi semua pihak yang terlibat.

Kesenjangan persepsi ini menjadi hambatan serius dalam komunikasi internal pemerintah. Ketika setiap dinas memiliki pemahaman yang berbeda, sulit untuk merancang pesan yang sinergis dan terpadu untuk disampaikan kepada masyarakat. Kurangnya kesamaan pandangan di antara para pemangku kebijakan dapat mengancam efektivitas strategi komunikasi pemerintah, baik dalam berinteraksi dengan tokoh masyarakat maupun dengan publik secara umum.

Selain hambatan internal, ada pula faktor hukum yang menjadi kendala. Program branding "Bireuen Kota Santri" belum memiliki landasan yuridis yang kuat, seperti Qanun daerah. Ketiadaan payung hukum ini berpotensi menghambat legitimasi, keberlanjutan, dan implementasi program secara menyeluruh di semua sektor pemerintahan. Tanpa dasar hukum yang jelas, alokasi sumber daya dan koordinasi antar instansi menjadi tidak terstruktur, sehingga mempersulit pelaksanaan program.

Absennya regulasi yang jelas menciptakan ketidakpastian dalam pelaksanaan program dan dapat mengurangi dukungan dari berbagai pihak. Meskipun keterbukaan untuk mendengarkan ide-ide dari berbagai pihak adalah langkah awal yang baik dalam membangun komunikasi efektif, ketiadaan kerangka regulasi justru menjadi kendala serius yang menghalangi komunikasi dan koordinasi lintas sektoral yang diperlukan untuk keberhasilan program branding ini.

Dengan demikian, tantangan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Bireuen dalam mengimplementasikan branding "Kota Santri" tidak hanya terbatas pada masalah koordinasi internal antar dinas akibat perbedaan interpretasi, tetapi juga diperparah oleh ketiadaan dasar hukum yang kuat. Hambatan ganda ini secara signifikan mempengaruhi kemampuan pemerintah

untuk berkomunikasi secara efektif dengan masyarakat dan mencapai tujuan akhir mereka, yaitu membentuk karakter masyarakat yang lebih islami dan menciptakan citra kota yang religius.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, implementasi *branding* "Bireuen Kota Santri" mengalami hambatan komunikasi yang selaras dengan teori *blockage* komunikasi pemerintah. Temuan utama menunjukkan adanya dua jenis hambatan utama.

1. Hambatan Internal

Perbedaan Persepsi

Penelitian mengidentifikasi hambatan kerangka acuan (*frame of reference*) di dalam internal pemerintah Kabupaten Bireuen. Setiap dinas memiliki interpretasi subjektif yang berbeda-beda terkait makna "Kota Santri," mulai dari fokus pada pendidikan, syariat, hingga anggaran. Perbedaan pandangan ini menciptakan disonansi dan menghambat perumusan pesan yang terpadu dan sinergis untuk disampaikan kepada publik. Akibatnya, efektivitas komunikasi internal untuk managing staff terganggu, yang pada akhirnya memengaruhi kemampuan pemerintah dalam mengomunikasikan visi mereka kepada masyarakat (*managing people*).

2. Hambatan Eksternal.

Ketiadaan Landasan Hukum

Selain itu, penelitian juga menemukan adanya hambatan pembatasan yang disengaja (*deliberate restrictions upon communication*) yang tidak disengaja dalam bentuk ketiadaan landasan yuridis yang kuat, seperti Qanun daerah. Ketidadaan payung hukum ini tidak hanya menghambat legitimasi program, tetapi juga menyulitkan alokasi sumber daya dan koordinasi antar instansi. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian dan mengurangi dukungan, yang pada gilirannya menjadi hambatan transmisi pesan dari pemerintah kepada masyarakat. Ketidakjelasan regulasi membuat pemerintah tidak memiliki "otoritas" komunikasi yang kuat untuk mendorong partisipasi publik dan mewujudkan visi "Kota Santri."

Pemerintah Kabupaten Bireuen perlu mengambil langkah strategis untuk mengatasi hambatan internal dalam implementasi branding "Bireuen Kota Santri." Hambatan utama yang ditemukan adalah perbedaan persepsi antar dinas. Untuk menyelaraskan visi, pemerintah harus menyusun pedoman visi

misi yang terpadu yang secara jelas mendefinisikan makna "Kota Santri" dan peran setiap dinas. Selain itu, pembentukan tim komunikasi terpadu yang terdiri dari perwakilan kunci setiap dinas akan memastikan semua kegiatan berjalan sinergis. Terakhir, penyelenggaraan lokakarya dan pelatihan bersama sangat penting untuk menyamakan pemahaman, memperkuat kerja sama, dan membuat setiap individu merasa menjadi bagian dari satu visi besar.

Di sisi hambatan eksternal, yaitu ketiadaan landasan hukum, menuntut langkah perbaikan yang mendesak. Untuk memberikan legitimasi dan kepastian pada program branding ini, pemerintah harus segera menginisiasi penyusunan dan pengesahan Qanun Daerah yang berfungsi sebagai payung hukum dan membatasi definisi, alokasi anggaran, dan pembagian tugas, sehingga program memiliki dasar yang kuat. Dengan adanya landasan hukum, pemerintah dapat membentuk unit komunikasi dengan otoritas resmi untuk memastikan konsistensi pesan. Melibatkan masyarakat, tokoh agama, dan akademisi dalam kampanye komunikasi partisipatif juga akan memperkuat legitimasi dan dukungan publik, membuat program ini lebih berkelanjutan dan efektif.

DAFTAR RUJUKAN

- Biro Hukum Sekda Aceh. (2023). *Keputusan Bupati Bireuen Nomor 553 Tahun 2020 tentang Penetapan Kabupaten Bireuen Sebagai Kota Santri*. <https://jdih.acehprov.go.id/dih/detail/9a58d630-02a2-4980-a823-4657d74975b8>
- Litza Egeham. (2021). *24 Juni 2005: Eksekusi Hukuman Cambuk Pertama di Indonesia*. Liputan6. <https://www.liputan6.com/news/read/4589559/24-juni-2005-eksekusi-hukuman-cambuk-pertama-di-indonesia>
- Maleong, L. J. (2000). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. <https://opac.perpusnas.go.id/DetailOpac.aspx?id=1133305>
- Qanun Nomor 11 Tahun 2002*. (n.d.). Retrieved March 20, 2024, from <https://repository.uinjkt.ac.id/dspace/handle/123456789/44797>
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations*. (5th ed.). New York, NY: Free Press.