

**ANALISIS STRATEGI KAMPANYE PROGRAM GEMPUR
ROKOK ILEGAL PADA KANTOR PENGAWASAN DAN
PELAYANAN BEA DAN CUKAI PAREPARE**

*A STRATEGY ANALYSIS OF THE AGAINST ILLICIT CIGARETTES
CAMPAIGN IN THE CUSTOMS AND EXCISE SERVICE OFFICE OF
PAREPARE*

**MUHAMMAD AFANDY
E022201025**



**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

**ANALISIS STRATEGI KAMPANYE PROGRAM GEMPUR
ROKOK ILEGAL PADA KANTOR PENGAWASAN DAN
PELAYANAN BEA DAN CUKAI PAREPARE**

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi
Ilmu Komunikasi

Disusun dan Diajukan Oleh:

MUHAMMAD AFANDY
E022201025

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

ANALISIS STRATEGI KAMPANYE PROGRAM GEMPUR ROKOK ILEGAL PADA KANTOR PENGAWASAN DAN PELAYANAN BEA DAN CUKAI PAREPARE

Disusun dan diajukan oleh

MUHAMMAD AFANDY

E022201025

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Ilmu Komunikasi Fakultas
Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
pada tanggal **08 Juli 2022**
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

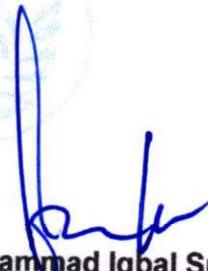
Menyetujui

Komisi Penasehat,



Dr. Muhammad Akbar, M.Si.

Ketua



Dr. Moehammad Iqbal Sultan, M.Si.

Anggota

Ketua Program Studi
Ilmu Komunikasi,



Dr. H. Muhammad Farid, M.Si.

NIP. 19610716 198702 1 001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Armin, M.Si.

NIP. 19651109 199103 1 008

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Afandy

NIM : E022201025

Program Studi : Ilmu Komunikasi

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Juli 2022

Yang Menyatakan,



Muhammad Afandy

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahim,

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah Subhanahuwata'ala, atas rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul "Analisis Strategi Kampanye Program Gempur Rokok Ilegal Pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Parepare".

Penulis mengucapkan terima kasih dan rasa hormat sebesar-besarnya kepada Bapak Dr. Muhammad Akbar, M.Si. selaku ketua komisi penasehat dan Bapak Dr. H. Moehammad Iqbal Sultan, M.Si. selaku anggota komisi penasehat yang telah memberikan waktu, arahan, bantuan dan dukungan kepada penulis selama proses bimbingan sehingga tesis ini dapat kami selesaikan.

Penghargaan, rasa hormat dan terima kasih juga kami haturkan kepada Bapak Dr. Sudirman Karnay, M.Si., Bapak Dr. H. Muhammad Farid, M.Si., dan Bapak Dr. Arianto, M.Si. selaku tim penguji yang senantiasa memberikan arahan, masukan, dan perbaikan dalam penyempurnaan tesis kami. Rasa hormat dan terima kasih sebesar-besarnya kami kepada para dosen yang telah memberikan ilmunya selama proses perkuliahan.

Pada kesempatan ini pula, penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Ibunda tercinta Hj. Sitti Amina, S.Pd. atas dukungan dan doanya selama penulis kuliah, serta ayahanda Alm. Jumadi Allo, yang senantiasa kami

kirirkan doa keselamatan, semoga Allah merahmati, menjaga dan menyayanginya di alam barzakh.

2. Keluarga tercinta, istriku tersayang Syatriani Ulfa, dan para jagoan ayah Imam dan Atira yang selalu mendukung ayah selama kuliah.
3. Teman-teman seperjuangan Magister Ilmu Komunikasi awardee Beasiswa Kominfo, Rasda, Ilham, Rizal, Badrul, Rahadi, Danil, Riri, Wiwik dan Alfiah yang saling memberikan dukungannya, serta teman-teman Magister Ilmu Komunikasi kelas regular.
4. Bapak Nugroho Wigijarto, Bapak Sumito, Bapak Hafidz Rahardiansyah, Bapak Selamat, Bapak Rizky Firmansyah, Bapak Firman serta teman-teman pegawai KPPBC Parepare yang selalu memberikan dukungan dan bantuan kepada kami selama proses penelitian berlangsung.
5. Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia atas bantuan beasiswa pendidikan magister kami.
6. Kepada semua pihak yang tidak dapat kami tuliskan satu per satu, yang telah mendukung dan membantu selama penulis menjalani perkuliahan.

Penulis menyadari bahwa materi dalam tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, sehingga perlu saran dan kritik yang membangun dari semua pihak demi penyempurnaan penelitian selanjutnya. Penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, Juli 2022

Muhammad Afandy

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGANTAR	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	vii
<i>ABSTRACT</i>	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Kajian Konsep	13
1. Prinsip Komunikasi	13
2. Publik, Khalayak dan Massa	19
3. Komunikasi Massa dan Media Massa	24

4. Media Baru (<i>New Media</i>)	30
5. Perencanaan dan Strategi Komunikasi	33
6. Kampanye <i>Public Relations</i>	44
B. Landasan Teori	50
1. Teori Jarum Hipodermik	50
2. Teori Agenda Setting	52
3. Model Berbasis KAP (<i>Knowledge, Attitude, Practice</i>)	55
4. Model Perencanaan AIDDA	57
5. Model Analisis SWOT	60
C. Penelitian Yang Relevan	61
D. Kerangka Pikir	62
BAB III METODE PENELITIAN	64
A. Pendekatan Penelitian	64
B. Jenis Penelitian	65
C. Lokasi dan Waktu Penelitian	65
D. Jenis dan Sumber Data	66
E. Teknik Pengumpulan Data	66
F. Informan Penelitian	68
G. Teknik Analisis Data	69
H. Jadwal Pelaksanaan	70
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	71
A. Hasil Penelitian	71
1. Gambaran Lokasi Penelitian	71

1.1.	Sekilas Tentang Direktorat Jenderal Bea dan Cukai .	71
1.2.	Gambaran Umum KPPBC Parepare	76
1.2.1	Struktur Organisasi	78
1.2.2	Sumber Daya Manusia	85
1.2.3	Sarana dan Prasarana	87
1.3.	Kehumasan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai	88
1.3.1	Humas Tingkat Pusat	88
1.3.2	Humas Tingkat Vertikal	92
2.	Gambaran Program Kampanye	95
2.1.	Profil Program Gempur Rokok Ilegal	95
2.2.	Kebijakan Kampanye	99
3.	Tahapan Kampanye	102
3.1.	Pemetaan Khalayak Target Media Massa	102
3.2.	Menciptakan Konten dan Pesan	105
3.3.	Produksi dan Publikasi Media Massa	110
4.	Metode Kampanye	112
4.1.	Melalui Media Massa	112
4.2.	Edukasi Melalui Komunikasi Interpersonal dan Kelompok	113
5.	Aspek Kekuatan, Kelemahan, Peluang dan Ancaman ..	115
6.	Efek Yang Diharapkan	119
7.	Komparasi Dengan Penelitian Terdahulu	120
B.	Pembahasan	121

1. Relevansi Teori	121
1.1. Teori Agenda Setting	121
1.2. Teori Jarum Hipodermik	122
2. Relevansi Model Perencanaan dan Strategi Kampanye ...	123
2.1. Analisis Model Berbasis KAP	123
2.2. Analisis Model AIDDA	126
2.3. Analisis Model SWOT	129
3. Efek Pasca Kampanye	132
BAB V KESIMPULAN HASIL PENELITIAN	134
A. Kesimpulan	134
B. Saran	135
C. Peluang Pengembangan	136
DAFTAR PUSTAKA	137
LAMPIRAN I Struktur Organisasi DJBC	142
LAMPIRAN II Instrumen Penelitian	143
LAMPIRAN III Dokumentasi Kegiatan Kampanye	146
LAMPIRAN IV Desain Media Format Kecil	162

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Target dan Realisasi Penerimaan Negara di Sektor Cukai Hasil Tembakau Periode 2016 s.d. 2020	2
Tabel 2 Hasil Survei UGM dan DJBC Terkait Peredaran Rokok Ilegal (<i>illicit cigarette</i>) Sejak Tahun 2010	4
Tabel 3 Sepuluh Provinsi Dengan Sebaran Wilayah Peredaran Rokok Ilegal (<i>illicit cigarette</i>) Terbesar	6
Tabel 4 Wilayah Administratif Pengawasan dan Penegakan Hukum Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Parepare	7
Tabel 5 Data Hasil Penindakan Rokok Ilegal KPPBC Parepare Tahun 2018 s.d. 2020	7
Tabel 6 Data Anggaran Kampanye KPPBC Parepare Tahun 2018 s.d. 2021	8
Tabel 7 Media Massa dalam Kampanye “Gempur Rokok Ilegal”	9
Tabel 8 Jadwal Pelaksanaan Riset	70
Tabel 9 Komposisi Pegawai Berdasarkan Golongan	86
Tabel 10 Komposisi Pegawai Berdasarkan Pendidikan	86
Tabel 11 Komposisi Pegawai Berdasarkan Jabatan dan Gender .	86
Tabel 12 Sarana dan Prasarana Strategis Kedinasan	87

Tabel 13	Analisis Aspek Khalayak, Pesan dan Media	112
Tabel 14	Tabel Matriks Komparasi Riset	121
Tabel 15	Tabel Matriks Analisis SWOT	132

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 Unsur-Unsur Komunikasi	16
Gambar 2 Hubungan Kebijakan Komunikasi hingga Operasional .	44
Gambar 3 Model Perencanaan Komunikasi Berbasis KAP	56
Gambar 4 Model Perencanaan AIDDA	59
Gambar 5 Model Analisis SWOT	60
Gambar 6 Kerangka Pikir	63
Gambar 7 Peta Sebaran Kantor Vertikal DJBC	75
Gambar 8 Peta Wilayah Pengawasan KPPBC Parepare	77
Gambar 9 Struktur Organisasi KPPBC Parepare	79
Gambar 10 Logo Kampanye “Gempur Rokok Ilegal”	95
Gambar 11 Kampanye Melalui TV Peduli Parepare	146
Gambar 12 Kampanye Melalui Radio Asadiyah FM Soppeng . . .	146
Gambar 13 Kampanye Melalui Radio GISS FM Parepare	147
Gambar 14. Dialog Interaktif di TV Peduli Parepare	147
Gambar 15. Dialog Interaktif di Radio GISS FM Parepare	148
Gambar 16 Kampanye Bersama Aparat Satpol PP Kab. Pinrang .	148
Gambar 17 Kampanye Bersama Aparat Pemka Enrekang	149
Gambar 18 Kampanye Bersama Aparat Pemkab Barru	149
Gambar 19 Kampanye Bersama Aparat Pemkab Soppeng	150
Gambar 20 Kampanye Bersama Aparat Satpol PP Kab. Sidrap . .	150

Gambar 21 Kampanye Bersama Aparat Pemkot Parepare	151
Gambar 22 Kampanye Bersama Aparat Satpol PP Kab. Wajo . . .	151
Gambar 23 Kegiatan Kampanye Dalam Bentuk Sosialisasi dan Edukasi Rokok Ilegal	152
Gambar 24 Kegiatan Kampanye Dalam Bentuk Sosialisasi dan Edukasi Rokok Ilegal	152
Gambar 25 Kegiatan Kampanye Dalam Bentuk Sosialisasi dan Edukasi Rokok Ilegal	153
Gambar 26 Edukasi Rokok Ilegal Melalui Komunikasi Interpersonal	153
Gambar 27 Edukasi Rokok Ilegal Melalui Komunikasi Interpersonal	154
Gambar 28 Edukasi Rokok Ilegal Melalui Komunikasi Interpersonal	154
Gambar 29 Sosialisasi Rokok Ilegal Melalui Komunikasi Kelompok	155
Gambar 30 Penyebarluasan Informasi Kampanye Melalui Media Format Kecil (stiker)	155
Gambar 31 Penyebarluasan Informasi Kampanye Melalui Media Format Kecil (stiker)	156
Gambar 32 Kegiatan <i>Press Release</i> Barang Bukti Hasil Penindakan Rokok Ilegal	156
Gambar 33 Kegiatan <i>Press Conference</i> Capaian Kegiatan Kampanye	157
Gambar 34 Kegiatan Media <i>Gathering</i> Bersama Dengan Para Awak Media Massa	157
Gambar 35 Tampilan <i>Reels</i> Instagram Kampanye Gempur Rokok	

Illegal dengan 1.485 <i>viewers</i>	158
Gambar 36 Tampilan <i>Reels</i> Instagram Kampanye Gempur Rokok	
Illegal dengan 2.531 <i>viewers</i>	159
Gambar 37 Tampilan <i>Reels</i> Instagram Kampanye Gempur Rokok	
Illegal dengan 1.039 <i>viewers</i>	160
Gambar 38 Tampilan <i>Reels</i> Instagram Kampanye Gempur Rokok	
Illegal dengan 1.531 <i>viewers</i>	161
Gambar 39 Berbagai Model Desain Media Massa Format Kecil	
Dalam Bentuk Sovenir	162
Gambar 40 Desain Spanduk Kampanye	163
Gambar 41 Desain <i>Standing Banner</i> Kampanye	163
Gambar 42 Desain Stiker Kampanye	164
Gambar 43 Desain Brosur Kampanye	165
Gambar 44 Desain Spanduk Sosialisasi	166
Gambar 45 Desain <i>Flyer/Poster</i> Digital Kampanye	166

ABSTRAK

MUHAMMAD AFANDY. *Analisis Strategi Kampanye Program "Gempur Rokok Ilegal" pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Pare-pare* (dibimbing oleh Muhammad Akbar dan Mochammad Iqbal Sultan).

Tingginya perdagangan rokok ilegal di Indonesia mendorong pemerintah mengambil kebijakan lain untuk menekan peredarannya. Pada tahun 2019 pemerintah menempuh kebijakan lain dengan fokus pada upaya komunikasi dan edukasi kepada masyarakat dalam memperkenalkan ciri-ciri rokok ilegal melalui kampanye sebuah program bertajuk "Gempur Rokok Ilegal" dengan tetap melakukan penegakan hukum. Direktorat Jenderal Bea dan Cukai selaku eksekutor kebijakan tersebut, kemudian memberikan kewenangan kepada kantor-kantor vertikalnya yang tersebar di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk melakukan kampanye di wilayah kerja masing-masing, salah satunya adalah Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Parepare (KPPBC Parepare). Penelitian ini bertujuan menganalisis kemampuan perencanaan dan strategi komunikasi kampanye yang telah dibuat oleh tim kehumasan KPPBC Parepare dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. KPPBC Parepare dipilih menjadi sampel lokasi penelitian karena wilayah kerja Kantor Bea Cukai Parepare adalah salah satu wilayah dengan peredaran rokok ilegal tertinggi di Indonesia. Riset ini menganalisis perencanaan dan strategi komunikasi kampanye dengan menggunakan model perencanaan berbasis KAP, model perencanaan AIDDA dan model analisis SWOT. Pengumpulan data primer dan sekunder dilakukan melalui metode wawancara mendalam dan observasi, kemudian dilakukan analisis menggunakan teknik filling sistem dengan mengelompokkan data berdasarkan kategorinya. Kesimpulan menunjukkan bahwa kebijakan dalam menguatkan isu rokok ilegal agar terbentuk menjadi sebuah opini di tengah masyarakat. Proses pemilihan dan analisis media massa yang digunakan dalam kampanye sangat berpengaruh pada efektivitas kampanye terutama pada penggunaan media massa dalam format kecil dan penggunaan media *on line* dalam menyasar kaum milenial. Hal tersebut diperoleh berdasarkan penggunaan model perencanaan dan strategi komunikasi.

Kata kunci: Rokok Ilegal, Bea Cukai, Kampanye Perencanaan dan Strategi Komunikasi,



ABSTRACT

MUHAMMAD AFANDY. A strategy analysis of “fighting illicit cigarettes” campaign programme of Supervision and Service of Customs and Excise Office, Parepare (supervised by Muhammad Akbar and Moehammad Iqbal Sultan).

The massive trade of the illicit cigarettes in Indonesia encourages to take another policy to suppress the circulation. In 2019, the government took another policy by focusing on the communication and education efforts to the people in introducing the illicit cigarette characteristics through a campaign programme entitled “Fighting Illicit Cigarettes” by constantly conducting the law enforcement. The General Directorate of Customs and Excise as the policy executor then gives the authorities to the vertical offices all over the Republic of Indonesia to carry out the campaign in each working area, one of which is the Supervision and Service of Customs and Excise Office, Parepare (KPPBC Parepare). The research aims to analyse the planning skill and campaign communication strategy having been designed by the Public Relation (PR) team of KPPBC Parepare using the qualitative descriptive research method. PPPBC Parepare was selected to become the research sample because the working area of KPPBS Parepare was one of the areas with the highest illicit cigarette distribution in Indonesia. The research attempted to analyse the planning and campaign communication strategy KAP based-planning model, AIDDA planning model, and SWOT analysis model. Primary data and secondary data were collected through the in-depth interview and observation. The data were analysed using the *filling system* technique by grouping the data based on their categories. The research result indicates the policy to strengthen the illicit cigarette issue will become an opinion in the community. The mass media selection analysis processes used in the campaign are very effective primarily by using the mass media in small format and the online media use to aim the millennials. This is obtained based on the uses of the planning models and communication strategies.

Key words: Illicit cigarette, customs and excise, planning and communication strategy, campaign



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu instrumen penerimaan negara terbesar hingga saat ini bersumber dari penerimaan dibidang cukai. Selaras dengan amanah Undang-undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) adalah institusi negara yang diberi kewenangan penuh dalam mengelola segala kebijakan yang terkait dibidang cukai.

Sesuai yang disebutkan dalam Pasal (1) Undang-undang Cukai, pengertian Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang cukai. Sifat dan karakteristik barang-barang tertentu tersebut, antara lain:

- a. Konsumsinya perlu dikendalikan;
- b. Peredarannya perlu diawasi;
- c. Pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; atau
- d. Pemakaiannya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Maka hingga saat ini, barang-barang yang sesuai dengan sifat dan karakteristik di atas dan dikenakan pungutan cukai terdiri dari tiga jenis, yaitu Etil Alkohol (EA), Minuman Mengandung Etil Alkohol (MMEA), dan produk Hasil Tembakau (HT). Dari ketiga jenis barang tersebut, produk

turunan Hasil Tembakau masih mendominasi penerimaan dibidang cukai hingga menembus 97% dari total penerimaan cukai dibanding jenis barang lainnya.

Penerimaan negara disektor cukai memang masih menjadi primadona penerimaan negara. Mengapa tidak, setiap kenaikan tarif cukai yang berimbas pada penurunan daya beli masyarakat, namun target penerimaan yang ditetapkan oleh Pemerintah hampir selalu terpenuhi, terutama pada produk Hasil Tembakau berupa rokok yang mengalami tren kenaikan setiap tahunnya. Kenaikan tarif cukai rokok setiap tahun merupakan imbas atas kebijakan kenaikan target penerimaan negara disektor cukai. Kenaikan tarif tersebut akhirnya memaksa seluruh pengusaha Pabrik Rokok (PR) semua golongan untuk wajib mematuhi kebijakan tarif tersebut.

Berikut data target dan realisasi penerimaan negara disektor cukai Hasil Tembakau (rokok) yang sering melampaui target dari yang ditetapkan dalam kurun waktu lima tahun terakhir.

Tabel 1. Target dan Realisasi Penerimaan Negara di Sektor Cukai Hasil Tembakau Periode 2016 s.d. 2020

No	Tahun	Target <i>(triliun Rp)</i>	Realisasi <i>(triliun Rp)</i>
1	2016	139,8	138,0
2	2017	149,9	147,7
3	2018	148,2	152,9
4	2019	158,8	164,9
5	2020	169,9	170,2

Sumber : KPPBC Parepare

Namun, setiap penerapan kebijakan kenaikan target penerimaan yang berimbang pada kenaikan tarif, diduga kuat meningkatkan peredaran rokok ilegal (*illicit cigarette*) di pasaran. Mulai dari dugaan daya beli masyarakat yang menurunkan (*downgrade*) kualitas rokok ke rokok ilegal yang murah, hingga pengusaha pabrik rokok nakal yang mencoba menangkap peluang memproduksi rokok ilegal demi menghindari tarif dan keuntungan besar. Dugaan yang sama juga dilaporkan terjadi di beberapa negara di benua Amerika dan Eropa berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Luk Joossens dan Martin Raw kemudian dituangkan dalam artikel berjudul “*Strategic Directions and Emerging Issues In Tobacco Control*” (Joossens & Raw, 2012)

Sebagai perbandingan, di beberapa negara lain menerapkan kebijakan kemasan rokok untuk mengontrol konsumsi tembakau masyarakatnya. Sebagai contoh di Inggris, menerapkan aturan standarisasi kemasan yang cukup ketat terutama pada peringatan kesehatan perokok agar supaya mengurangi daya tarik konsumen terhadap rokok. Imbasnya, rokok ilegal menjadi risiko atas kebijakan tersebut (McKenzie, et al. 2018)

Sejak tahun 2010, Lembaga Penelitian dan Pelatihan Ekonomika dan Bisnis (P2EB) Universitas Gadjah Mada berkerja sama dengan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, melakukan survei peredaran rokok ilegal di 429 kabupaten dan kota di 29 Provinsi di Indonesia dengan menggunakan metode sampling *stratified random sampling*. Hingga tahun 2018, survei terus dilakukan setiap interval dua tahunan guna memotret peredaran rokok

ilegal dan menghitung kerugian negara, dengan data hasil survei sebagai berikut:

Tabel 2. Hasil Survei UGM dan DJBC Terkait Peredaran Rokok Ilegal (*illicit cigarette*) Sejak Tahun 2010

No	Tahun	Persentase Peredaran	Kerugian Negara (rupiah)
1	2010	6,19%	307 Miliar
2	2012	8,04%	598 Miliar
3	2014	11,73%	1,7 Triliun
4	2016	12,14%	2,4 Triliun
5	2018	7,04%	909,45 Miliar

Sumber : KPPBC Parepare

Pita cukai yang digunakan sebagai instrumen pembayaran/pelunasan pungutan cukai ke negara digunakan sebagai acuan dalam penentuan jenis rokok ilegal. Pita cukai merupakan tanda pelunasan yang dibuat secara khusus dengan tingkat keamanan tinggi layaknya sebagai uang. Ada empat jenis pelanggaran rokok ilegal yang terjadi hingga saat ini, antara lain:

- a. Rokok yang tidak dilekati pita cukai, disebut dengan rokok polos;
- b. Rokok yang dilekati pita cukai palsu;
- c. Rokok yang dilekati pita cukai bekas;
- d. Rokok yang dilekati pita cukai yang tidak sesuai peruntukan dan tidak sesuai dengan personalisasi pita cukai (identitas perusahaan).

Besarnya potensi penerimaan negara yang hilang dari peredaran rokok ilegal ini, kemudian Direktorat Jenderal Bea dan Cukai pada Bulan Mei 2019 secara resmi memulai Kampanye sebuah program bertajuk “**Gempur Rokok Ilegal**” dengan tujuan utama adalah menekan peredaran rokok

ilegal. Selain menggalakkan kegiatan pengawasan, penindakan serta penegakan hukum, kampanye ini juga dilaksanakan serentak dengan penyebarluasan materi informasi terkait rokok ilegal melalui humas di seluruh kantor unit vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian disebut dengan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai, dengan pendekatan kearifan lokal masing-masing daerah. Melalui kampanye program ini diharapkan mampu menekan peredaran rokok ilegal ke angka 3% pada survei berikutnya (tahun 2020) sesuai dengan target yang diberikan oleh Menteri Keuangan saat itu.

Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Parepare (KPPBC Parepare) adalah salah satu kantor unit vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang berada di Kota Parepare. Sejak kampanye “Gempur Rokok Ilegal” digulirkan, KPPBC Parepare secara cepat dan aktif melakukan kampanye ke berbagai jenis khalayak di wilayah kerjanya yang secara administratif meliputi 12 kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Selatan dan Provinsi Sulawesi Barat. Mengapa demikian? karena dua provinsi tersebut merupakan salah satu wilayah dengan persentase peredaran rokok ilegal terbesar di Indonesia berdasarkan hasil survei di tahun 2018 tersebut. Provinsi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat adalah salah satu dari sepuluh besar provinsi dengan peredaran rokok ilegal terbesar berdasarkan pada data wilayah hasil survei berikut:

Tabel 3. Sepuluh Besar Provinsi Dengan Sebaran Wilayah Peredaran Rokok Ilegal (*illicit cigarette*) Terbesar di Indonesia

No	Provinsi	Persentase (%)
1	Sumatera Barat	17.0
2	Kalimantan Barat	16.8
3	Banten	13.6
4	Sulawesi Barat	12.9
5	Kalimantan Selatan	12.5
6	Sulawesi Selatan	8.7
7	Kalimantan Tengah	6.1
8	Sulawesi Tenggara	5.1
9	Jawa Timur	4.3
10	Jawa Tengah	3.7

Sumber : KPPBC Parepare

Peredaran rokok ilegal di Sulawesi Barat mencapai 12,9% sementara di Sulawesi Selatan mencapai 8,7% sehingga akumulasi penyebaran sampel hasil survei di kedua provinsi tersebut mencapai 21,6% atau seperlima dari peredaran rokok ilegal di seluruh wilayah Indonesia.

Secara geografis, wilayah kewenangan pengawasan KPPBC Parepare tergolong sangat luas meliputi setengah wilayah provinsi Sulawesi Barat dan sepertiga wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, terdiri atas dua belas kabupaten/kota sesuai dengan batas-batas administratif setiap daerah. Pembagian wilayah kewenangan masing-masing KPPBC telah diatur dalam ketentuan Peraturan Menteri Keuangan terkait Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Data rincian wilayah pengawasan KPPBC Parepare dapat dilihat pada Tabel 4 sebagai berikut:

Tabel 4. Wilayah Administratif Pengawasan dan Penegakan Hukum Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Parepare

No	Kabupaten/Kota	Provinsi
1	Kota Parepare	Sulawesi Selatan
2	Kabupaten Barru	Sulawesi Selatan
3	Kabupaten Sidenreng Rappang	Sulawesi Selatan
4	Kabupaten Wajo	Sulawesi Selatan
5	Kabupaten Soppeng	Sulawesi Selatan
6	Kabupaten Enrekang	Sulawesi Selatan
7	Kabupaten Pinrang	Sulawesi Selatan
8	Kabupaten Polewali Mandar	Sulawesi Barat
9	Kabupaten Mamasa	Sulawesi Barat
10	Kabupaten Majene	Sulawesi Barat
11	Kabupaten Mamuju	Sulawesi Barat
12	Kabupaten Mamuju Tengah	Sulawesi Barat

Sumber : KPPBC Parepare

Dari hasil penindakan dan penegakan hukum yang telah dilakukan oleh KPPBC Parepare, masih banyak ditemukan peredaran rokok ilegal berdasarkan data pelanggaran hasil penindakan sejak tahun 2018 sampai dengan 2020. Hal tersebut benar mengindikasikan bahwa wilayah pengawasan KPPBC Parepare merupakan wilayah peredaran rokok ilegal yang subur.

Tabel 5. Data Hasil Penindakan Rokok Ilegal KPPBC Parepare Tahun 2018 s.d. 2020

No	Tahun	Jumlah Penindakan	Jumlah Barang Bukti (batang)	Estimasi Kerugian Negara (rupiah)
1	2018	137 kali	5.396.440	2.039.285.380
2	2019	73 kali	3.320.556	1.230.585.960
3	2020	165 kali	1.105.040	615.740.259

Sumber : KPPBC Parepare

KPPBC Parepare mengoptimalkan berbagai upaya dan strategi dalam mengkampanyekan program “Gempur Rokok Ilegal” kepada berbagai

lapisan masyarakat, dengan target utama adalah para pedagang eceran rokok serta pengusaha pabrik rokok yang banyak beroperasi di Kecamatan Cabenge, Kabupaten Soppeng. Selain target khalayak tersebut, kampanye juga diarahkan kepada khalayak lain khususnya milenial pelajar hingga ke pekerja sektor informal.

Berbagai media massa digunakan dalam kampanye ini, baik berupa media massa konvensional maupun media *online*. Media massa dianggap media yang sangat efektif dalam kampanye kali ini terutama dalam menyampaikan pesan-pesan kampanye kepada khalayak. Didukung dengan anggaran yang memadai (lihat Tabel 6), KPPBC Parepare kemudian memanfaatkan berbagai bentuk media massa (termasuk media *online* dan media format kecil) sebagai saluran komunikasinya (lihat Tabel 7). Walau beberapa media massa konvensional masih bersifat lokal yaitu stasiun TV dan radio, namun hal tersebut coba diimbangi dengan penggunaan media format kecil terhadap wilayah tertentu yang tidak dijangkau oleh media massa tersebut.

Tabel 6. Data Anggaran Kampanye KPPBC Parepare
Tahun 2018 s.d. 2021

No	Tahun Anggaran	Total Anggaran (rupiah)	Anggaran Khusus Kampanye (rupiah)	Persentase
1	2018	4.121.929.000	465.990.000	11,3%
2	2019	5.236.219.000	655.620.000	12,5%
3	2020	6.279.905.000	751.365.000	11,9%
4	2021	6.034.603.000	653.136.000	10,8%

Sumber : KPPBC Parepare

Tabel 7. Media Massa dalam Kampanye “Gempur Rokok Ilegal”

No	Media Massa	Bentuk	Keterangan
1	Konvensional	Penyiaran Televisi	TV Peduli Parepare
2	Konvensional	Penyiaran Radio	GISS FM Parepare
3	Konvensional	Penyiaran Radio	As Sa'diyah FM Soppeng
4	Konvensional	Penyiaran Radio	RRI Pro1 Mamuju
5	Konvensional	Penerbit Koran	Tribun Timur
6	Konvensional	Penerbit Koran	Pare Pos
7	Online	Website	http://bcparepare.beacukai.go.id
8	Online	Youtube	Bea Cukai Parepare
9	Online	Instagram	@beacukaiparepare
10	Online	Facebook	Bea Cukai Parepare
11	Format Kecil	Format Cetak	Spanduk, <i>Banner</i> , Brosur, Stiker
15	Format Kecil	Souvenir	Gelas, Payung, Kaos, Jam, dsb

Sumber : KPPBC Parepare

Akan tetapi, selain melalui media massa, KPPBC Parepare juga melakukan edukasi secara tatap muka langsung kepada target khalayak dalam mengenalkan ciri-ciri rokok ilegal dengan menggunakan metode edukasi sokratif, yaitu metode komunikasi edukasi dua arah yang secara aktif dan interaktif petugas dan khalayak melakukan komunikasi langsung dalam menyampaikan pesan-pesan kampanye, sehingga komunikasi ini menekankan pada komunikasi interpersonal atau komunikasi kelompok. Metode sokratif juga diterapkan dalam penyerbarluasan pesan-pesan kampanye pada kegiatan pameran serta *press release* berkala. Seluruh metode tersebut diharapkan agar pesan-pesan kampanye persuasif dan edukatif dapat tersampaikan kepada target khalayak secara massif.

Upaya dalam melibatkan aparat penegak hukum lainnya juga dilakukan oleh KPPBC Parepare, terutama dari unsur Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) di setiap Kabupaten/Kota di wilayah kerjanya, dengan tujuan

utama yang ingin dicapai dalam kampanye ini adalah khalayak dapat mengenali ciri-ciri rokok ilegal, menolak/tidak mengedarkan serta melaporkan apabila mengetahui keberadaan rokok ilegal.

Kemudian di tahun 2020, hasil survei UGM terhadap peredaran rokok ilegal mengalami penurunan menjadi 4,86%. Kampanye “Gempur Rokok Ilegal” ternyata belum efektif menekan peredaran rokok ilegal, disebabkan target yang diberikan oleh Menteri Keuangan sebesar 3% belum tercapai, sehingga kampanye “Gempur Rokok Ilegal” masih terus dilanjutkan sampai saat ini.

Dalam pengamatan lain, masyarakat tidak begitu memahami tentang bentuk dan karakteristik pita cukai, khususnya juga para pedagang eceran. Pita cukai dianggap sebagai hal yang normatif yang berlaku pada sebuah kemasan rokok, walaupun pada kenyataannya bahwa pita cukai merupakan instrument dalam menilai keabsahan dan legalitas sebuah produk rokok. Secara visualisasi, pita/bandrol atau sejenisnya yang telah melekat pada kemasan rokok sudah dianggap sah oleh masyarakat dan bukan sesuatu perkara penting. Perlu usaha dalam memberikan pemahaman melalui edukasi, baik dalam bentuk sosialisasi maupun melalui media massa agar masyarakat sadar dan memahami tentang karakteristik rokok ilegal.

Dari paparan tersebut di atas, maka penulis melakukan penelitian tentang strategi komunikasi yang telah dan masih digunakan oleh KPPBC Parepare dalam kampanye “Gempur Rokok Ilegal” tersebut, dengan judul:

“Analisis Strategi Kampanye Program Gempur Rokok Ilegal pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Parepare”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, pokok masalah yang kemudian diteliti antara lain:

1. Bagaimana analisis aspek khalayak, pesan dan media yang digunakan dalam kampanye “Gempur Rokok Ilegal”?
2. Bagaimana analisis perencanaan dan strategi kampanye “Gempur Rokok Ilegal”?
3. Bagaimana efek yang terjadi dari kampanye “Gempur Rokok Ilegal”?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Agar mengetahui aspek pesan, media dan efek menjadi unsur utama dalam sebuah strategi komunikasi yang telah digunakan dalam kampanye “Gempur Rokok Ilegal”.
2. Mengevaluasi strategi komunikasi yang digunakan dalam kampanye “Gempur Rokok Ilegal”.

D. Manfaat Penelitian

Pada penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis, yakni penelitian dapat memberi masukan dan menjelaskan fenomena komunikasi dari praktik kampanye kehumasan, sehingga fenomena tersebut masih relevan dengan teori yang telah ada.
2. Manfaat praktis, yakni penelitian dapat memberikan rekomendasi dan membantu KPPBC Parepare dalam mengembangkan dan mempersiapkan strategi komunikasi kampanye serta menjadikan referensi ilmiah sebagai upaya dalam melakukan perbaikan dan evaluasi kegiatan kampanye.
3. Manfaat sosial, yakni penelitian dapat memberikan pengaruh sosial terutama penyebaran informasi pemerintah dalam hal penegakan hukum, dampak buruk peredaran rokok ilegal, hingga fungsi stabilitas ekonomi negara.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kajian Konsep

1. Prinsip Komunikasi

Komunikasi adalah elemen penting dalam hubungan relasi antar manusia. Asal katanya komunikasi dari bahasa Latin *communis* yang berarti membangun kesepahaman antara dua orang atau lebih. Komunikasi juga berasal dari kata *communico*, artinya berbagi.

Menurut Everett M. Rogers, seorang pakar Sosiologi Pedesaan Amerika yang banyak memberikan sumbangsih pemikiran pada riset komunikasi, dijelaskan dalam Cangara (2017:35) membuat definisi komunikasi:

“Komunikasi adalah proses di mana suatu ide dialihkan dari sumber kepada satu penerima atau lebih dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka”.

Kemudian Rogers bersama dengan Kincaid (1987) mengembangkan definisi tersebut sehingga terbentuk definisi baru, dan menjelaskan bahwa “komunikasi adalah 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”. (Cangara 2017:36)

Richard West dan Lynn H. Turner (2010:5) mendefinisikan komunikasi yaitu:

“Communication is a social process in which individuals employ symbols to establish and interpret meaning in their environment”.

(Komunikasi adalah proses sosial di mana individu menggunakan simbol untuk membangun dan menafsirkan makna dalam lingkungan mereka).

Komunikasi dapat terjadi karena ditopang oleh beberapa unsur. Cangara (2017:37) mengemukakan beberapa unsur komunikasi antara lain:

a. Sumber

Sumber sering disebut dengan banyak nama atau istilah, antara lain; komunikator, pengirim, atau dalam bahasa Inggris disebut *source*, *sender*, atau *encoder*.

b. Pesan

Pesan ialah pernyataan yang disampaikan pengirim kepada penerima. Pernyataan bisa dalam bentuk verbal (bahasa tertulis atau lisan) maupun non-verbal (isyarat) yang bisa dimengerti oleh penerima. Dalam bahasa Inggris pesan biasa diartikan dengan kata *message*, *content* atau *information*.

c. Media

Media ialah alat yang digunakan untuk memindahkan pesan dari sumber kepada penerima. Media dalam pengertian di sini bisa berupa media massa yang mencakup surat kabar, radio, film, televisi, dan internet.

Bisa juga berupa saluran misalnya kelompok pengajian atau arisan, kelompok pendengar dan pemirsa, organisasi masyarakat, rumah ibadah, pesta rakyat, panggung kesenian, serta media alternatif lainnya misalnya poster, leaflet, brosur, buku, spanduk, buletin, stiker, dan sebagainya.

d. Penerima

Penerima ialah pihak yang menjadi sasaran pesan yang dikirim dari sumber kepada penerima. Penerima biasa disebut dengan berbagai macam sebutan, antara lain khalayak, sasaran, target, adopter, komunikan. Dalam bahasa Inggris penerima biasa disebut dengan nama *receiver*, *audience*, atau *decoder*.

e. Pengaruh

Pengaruh atau efek ialah perbedaan antara apa yang dipikirkan, dirasakan, dan dilakukan oleh penerima sebelum dan sesudah menerima pesan. Pengaruh bisa terjadi pada pengetahuan, sikap, dan tingkah laku seseorang. Karena itu, pengaruh bisa juga diartikan perubahan atau penguatan keyakinan pada pengetahuan, sikap, dan tindakan seseorang sebagai akibat penerimaan pesan. Pengaruh biasa disebut dengan nama akibat atau dampak.

f. Umpan Balik

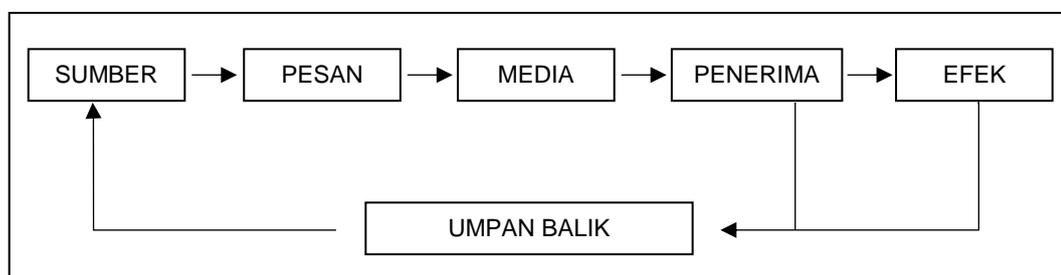
Umpan balik ialah tanggapan yang diberikan oleh penerima sebagai akibat penerimaan pesan dari sumber. Sebenarnya ada juga yang beranggapan bahwa umpan balik sebenarnya adalah efek atau pengaruh.

Dalam bahasa Inggris umpan balik sering disebut dengan istilah *feedback*, *reaction*, *response*, dan sebagainya.

g. Lingkungan

Lingkungan ialah situasi yang memengaruhi jalannya komunikasi. Lingkungan dapat diartikan dalam bentuk fisik, sosial budaya, psikologis, dan dimensi waktu. Sebuah informasi tidak bisa dikirim karena terhambat oleh kendala fisik sehingga informasi itu tidak bisa diterima. Misalnya tempatnya jauh di daerah pegunungan, lingkungan sosial budaya masyarakat, lingkungan psikologis masyarakat yang masih trauma akibat bencana yang baru menimpanya, dan sebagainya.

Unsur-unsur tersebut dapat digambarkan pada diagram berikut:



Gambar 1. Unsur-unsur Komunikasi (Cangara, 2017:36)

Konsep proses komunikasi paling mudah diamati dalam hasil pengamatan Harold Lasswell (1948), bahwa studi komunikasi adalah upaya untuk menjawab pertanyaan “*Who says what to whom, through what channel and with what effect?*” (siapa mengatakan apa kepada siapa, melalui saluran apa dan dengan efek apa?). Konsep ini juga dapat

menjawab semua bentuk dan proses komunikasi termasuk komunikasi massa.

Cangara (2017:38) lanjut menjelaskan beberapa dimensi komunikasi, yakni:

Komunikasi sebagai proses. Jika komunikasi dipandang sebagai proses, maka komunikasi yang dimaksud adalah suatu kegiatan yang berlangsung secara dinamis. Sesuatu yang didefinisikan sebagai proses, berarti ada titik awal di mana suatu kegiatan dimulai dan bergerak ketitik akhir yang menjadi tujuan yang ingin dicapai

Komunikasi sebagai simbolik artinya pesan yang disampaikan pengirim kepada penerima dinyatakan dalam bentuk verbal yang tertulis atau lisan, dan juga dalam bentuk tanda-tanda atau isyarat non-verbal. Proses pemberian makna terhadap simbol-simbol verbal maupun non-verbal dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain budaya dan pengalaman yang tumbuh dan berkembang dalam kelompok masyarakat. Misalnya sebuah pesan yang disampaikan dengan simbol yang sama bisa saja berbeda arti jika individu yang menerima pesan itu berbeda dalam kerangka berpikir dan kerangka pengalamannya.

Komunikasi sebagai interaksional. Komunikasi antarmanusia tidak pernah terjadi tanpa melibatkan orang lain. Karena itu dalam proses komunikasi akan terjadi aksi dan interaksi di antara para pelaku-pelaku komunikasi. Menurut Miller (2005) aksi dan interaksi di sini menuntut reaksi

balik dari penerima informasi kepada pemberi informasi. Demikian pula sebaliknya dari pemberi informasi kepada penerima informasi.

Komunikasi sebagai aktivitas sosial. Sudah menjadi sifat manusia yakni selalu berusaha untuk berhubungan dengan sesamanya. Upaya ini dilakukan untuk menghilangkan keterasingan mereka, juga keinginan untuk mengetahui apa yang terjadi di luar dirinya (*communication is human*). Hubungan antara sesama manusia, apakah itu dilakukan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya atau untuk aktualisasi dirinya, hanya dapat dipenuhi melalui komunikasi. Komunikasi menjadi jembatan dalam menghubungkan antara kepentingan diri manusia sebagai individu dengan masyarakat di sekelilingnya.

Komunikasi sebagai sistem. Sistem sering kali didefinisikan sebagai suatu aktivitas di mana semua komponen atau unsur yang mendukungnya saling berinteraksi satu sama lain dalam menghasilkan luaran (Semprivo, 1982). Sistem senantiasa memerlukan sifat-sifat yakni menyeluruh, saling bergantung, berurutan, mengontrol dirinya, seimbang, terarah, adaptif dan memiliki tujuan. Karena itu sistem bergerak secara aktif, dinamis, dan tidak statis. Jika komunikasi dikaitkan dengan sistem, maka hal itu tercermin dari unsur-unsur atau elemen yang mendukungnya, di mana sumber, pesan, media, penerima, efek dan umpan balik saling mengikat dan berurutan. Artinya pesan ada karena ada sumber, media ada karena adanya pesan, dan penerima ada karena adanya pengirim, dan adanya efek serta umpan balik karena adanya penerima, dan seterusnya. Hubungan yang terjadi di

antara semua komponen atau unsur tersebut menunjukkan suatu keteraturan, dan tidak boleh saling mendahului satu sama lain.

Komunikasi sebagai multi-dimensional, artinya semua elemen yang membangunnya saling pengaruh memengaruhi satu sama lain. Artinya komunikator tidak hanya memengaruhi pesan tapi juga bisa memengaruhi media dan penerima. Sebaliknya media juga bisa memengaruhi bentuk pesan, dan penerima memengaruhi komunikator.

2. Publik, Khalayak dan Massa

Tanpa adanya khalayak, maka komunikasi massa tidak mungkin terjadi, dan khalayak memiliki peran utama dalam membentuk sebuah media dan efek di dalamnya. Komunikasi massa bukan berarti harus semua orang menerimanya, khalayak memilih media yang diinginkan, namun media juga bisa melakukan seleksi terhadap khalayaknya sehingga media dan khalayak saling melakukan seleksi.

Dalam Butterick (2013:28), istilah publik awalnya diperkenalkan oleh John Dewey pada tahun 1927, untuk menjelaskan kelompok orang yang secara sadar memilih bertindak dan bekerja sama untuk menghadapi suatu isu dan masalah yang serupa. Kemudian Dewey merumuskan bahwa publik adalah satuan sosial aktif yang terdiri atas orang-orang yang terpengaruh dan mengenali suatu masalah bersama serta mencari solusi bersama.

Kemudian Arifin (2020:57), dalam bukunya tersebut menjelaskan lebih jauh pemahaman akan perbedaan publik, khalayak dan massa. Sejumlah

ilmuwan komunikasi memahami bahwa publik adalah bagian dari khalayak. Sementara itu, khalayak yang luas dan abstrak disebut massa sehingga media yang menyentuh massa itu, dinamakan media massa (*mass media*), yaitu pers, film, radio, dan televisi. Namun, sebutan khalayak itu tidak mudah dianalisis jika dikaitkan dengan suatu khalayak massa (*mass audience*) yang sangat luas, menyebar, heterogen, anonim, dan tanpa struktur yang nyata, yang biasa juga disebut "khalayak ramai". Selain itu, ada juga khalayak yang agak homogen, karena meskipun mereka menyebar dan terpencar-pencar, namun mereka memiliki kepentingan dan orientasi yang sama, yang disebut "khalayak khusus".

Lanjut Arifin, khalayak pada umumnya dapat dibagi dalam tiga segmen, yaitu: (1) khalayak kurang pendidikan; (2) khalayak berpendidikan menengah; dan (3) khalayak berpendidikan tinggi. Ketiga segmen itu tentu memiliki perilaku dan motivasi masing-masing dalam merespons isu yang dilontarkan oleh media massa. Perilaku dan motivasi individu-individu yang agak relevan untuk menjadi khalayak media massa, didorong antara lain oleh: (1) rasa keingintahuan; (2) keinginan meningkatkan diri; dan (3) rasa kesepian. Perilaku dan motivasi khalayak itu agak mudah diamati dalam individu-individu yang disebut khalayak khusus (*special public*).

Arifin (2020) melanjutkan, khalayak khusus itu dapat disamakan dengan publik khusus dalam sosiologi merupakan individu-individu dalam massa yang sama-sama tertarik kepada suatu masalah yang dilontarkan oleh media massa yang menyangkut kepentingannya dan kepentingan

umum. Mereka mendiskusikan secara informal masalah tersebut dan berusaha mencari solusi dan menentukan sikap dan pendapat (opini) untuk kepentingan bersama. Khalayak khusus itu dapat juga dipahami sama dengan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam humas. Publik juga dapat digambarkan sebagai bagian dari massa, yaitu individu-individu yang secara spontan mempersatukan diri dalam kelompok-kelompok karena adanya kepentingan yang sama. Individu-individu pada setiap kelompok yang bersifat informal, tertarik oleh masalah yang disiarkan oleh media massa dan berusaha mencari solusi dan menentukan sikap dan opini mereka.

Paparan Arifin (2020) tersebut menunjukkan bahwa publik tidak sama dengan massa atau khalayak massa. Namun, publik juga tidak sama dengan kerumunan (*crowd*) dan kerumunan (*crowd*) juga tidak sama dengan massa (*mass*). Mayor Polak (1947), menjelaskan bahwa massa merupakan orang banyak yang menjadi sasaran media massa sehingga individu-individu dalam massa pada umumnya terpecah-pecah. Sementara itu, adalah sekumpulan orang di tempat tertentu karena adanya kepentingan dan tujuan yang sama. Individu-individu dalam kerumunan (*crowd*) seperti pendengar pidato (retorika) dalam suatu tempat, dapat saling terpengaruh satu dengan lainnya.

Meskipun demikian, kerumunan (*crowd*) dapat juga diartikan sama dengan massa yang konkret (massa konkret) karena berada dalam suatu tempat tertentu dan dapat berinteraksi dan saling memengaruhi. Sementara

itu, massa yang abstrak (massa abstrak) adalah sasaran atau khalayak media massa yang jumlahnya sangat besar dan tidak berada dalam satu tempat tertentu sehingga tidak dapat saling memengaruhi. Massa abstrak itu dapat diartikan juga sebagai khalayak massa. Dengan demikian, publik tidak harus selalu bertemu muka atau berhubungan langsung. Publik adalah sejumlah orang yang terpencar dan memberikan reaksi terhadap suatu rangsangan.

Ilmuwan James E. Grunig dan Todd Hunt (1984:21-23) dalam Arifin (2020:63) membagi publik ke dalam empat tipe publik berdasarkan respons yang berbeda-beda terhadap permasalahan organisasi yang terkait dengan kepentingan dirinya, yaitu sebagai berikut:

- 1) Bukan publik (*non-public*) adalah individu-individu yang tidak terlibat dalam masalah atau situasi oleh organisasi yang terkait dengan dirinya, karena mungkin tidak menyadari bahwa ada masalah atau tidak mengakui ada masalah. Bahkan individu-individu itu tidak merasa ada keterkaitan dirinya dengan organisasi sehingga organisasi juga tidak memiliki kepentingan terhadapnya.
- 2) Publik tersembunyi (*latent public*) adalah individu-individu yang menyadari adanya masalah yang dihadapi oleh organisasi, namun mereka tidak merasa ada keterkaitan dirinya situasi dan masalah itu. Mereka juga tidak mengetahui cara memecahkan masalah itu sehingga mereka tidak berbuat apa-apa.

- 3) Publik sadar (*aware public*) adalah individu-individu yang menyadari bahwa dirinya bersama pihak lainnya terkait dengan organisasi yang mengalami masalah. Namun, individu-individu itu belum melakukan kontak atau hubungan satu dengan lainnya, meskipun mereka terpengaruh atau terlibat dengan masalah yang dialami oleh organisasi.
- 4) Publik aktif (*active public*) adalah individu-individu yang menyadari adanya masalah yang timbul dalam organisasi, dan menyadari pula bahwa mereka merupakan bagian dari masalah itu. Individu-individu itu memahami bahwa dirinya memiliki kaitan dengan organisasi yang bermasalah itu sehingga mereka bersama-sama pihak lain yang juga terpengaruh oleh masalah yang timbul dengan melakukan komunikasi dan koordinasi untuk mencari solusi dan menetapkan sikap dan tindakan yang akan dilakukan.

Arifin (2020:59) menyimpulkan bahwa publik merupakan kelompok abstrak yang terdiri atas individu-individu yang berminat kepada suatu isu, masalah, atau memiliki kepentingan yang sama serta terlibat dalam suatu proses pertukaran gagasan secara informal melalui komunikasi tidak langsung untuk mencari solusi atau penyelesaian.

Lanjut dijelaskan bahwa publik, khalayak, dan massa itu terbentuk sebagai hasil proses komunikasi massa. Individu-individu yang tergabung dalam publik pada umumnya mempunyai: (1) keahlian atau spesialisasi tertentu; (2) penalaran yang tinggi; dan (3) daya kritis dan analisis yang tajam. Mereka lebih ahli, lebih cerdas dan lebih rasional daripada massa

dan kerumunan (*crowd*) yang hanya terbentuk karena persamaan minat dan kepentingan saja dengan sifat yang lebih emosional. Publik adalah merupakan inti dari khalayak komunikasi secara umum dalam sebuah proses komunikasi massa.

3. Komunikasi Massa dan Media Massa

Komunikasi massa merujuk pada penyampaian pesan dengan menggunakan media terorganisir tertentu dengan tujuan khalayak luas. Sebuah definisi permulaan oleh Janowitz dalam McQuail (2005:55) yaitu:

“Mass communications comprise the institutions and techniques by which specialized groups employ technological devices (press, radio, films, etc) to disseminate symbolic content to large, heterogeneous and widely dispersed audiences”.

(Komunikasi massa terdiri dari institusi dan teknik di mana kelompok-kelompok khusus menggunakan perangkat teknologi (pers, radio, film, dll) untuk menyebarkan konten simbolis kepada khalayak yang besar, heterogen, dan tersebar luas).

Komunikasi massa identik erat dengan media pengirimnya yang mampu menjangkau dan menyampaikan pesan secara serentak ke banyak penerima. William Rivers, Jay Jensen dan Theodore Peterson (2004:18) mengemukakan bahwa “Komunikasi massa merujuk ke keseluruhan institusinya yang merupakan pembawa pesan (koran, majalah, stasiun pemancar) yang mampu menyampaikan pesan-pesan ke jutaan orang nyaris serentak”.

Komunikasi massa dapat dipahami dalam dua bentuk, yaitu pertama komunikasi oleh media, dan kedua adalah komunikasi untuk massa. Media

condong memilih khalayak sasaran, dan khalayak pun dapat memilih medianya.

William Rivers, Jay Jensen dan Theodore Peterson (2004:19) menjelaskan bahwa komunikasi massa memiliki beberapa karakteristik, antara lain:

Pertama, komunikasi massa adalah sifatnya yang satu arah. Memang ada televisi atau radio yang mengadakan dialog interaktif yang melibatkan khalayak secara langsung, namun itu hanya untuk keperluan terbatas.

Kedua, selalu ada proses seleksi. Contoh koran yang ada di negara AS, koran *New Yorker* untuk kalangan menengah ke atas saja. Koran *Successful Farming* khusus untuk para petani kaya di daerah Midwest. Koran *The New York Times* dan *Daily News* membidik khalayak yang berlainan. Demikian pula dengan televisi dan radio. Di lain pihak, khalayak juga menyeleksi media, baik jenis maupun isi siaran dan berita, serta waktu untuk menikmatinya.

Ketiga, karena media mampu menjangkau khalayak secara luas, jumlah media yang diperlukan sebenarnya tidak terlalu banyak sehingga kompetisinya selalu berlangsung ketat. Untuk menyampaikan berita dari mulut ke mulut ke seluruh negara bagian, tentunya diperlukan jutaan orang. Namun satu stasiun pemancar cukup untuk menyampaikan pesan itu.

Keempat, untuk meraih khalayak sebanyak mungkin, harus berusaha membidik sasaran tertentu. Sebagai contoh, editor koran selalu mengingatkan reporternya untuk mencari berita yang menarik minat orang-

orang yang akan menyampaikannya kepada orang lain. Televisi juga merancang programnya untuk memikat segmen khalayak tertentu yang akan menyebarkan, misalnya acara opera sabun untuk ibu-ibu rumah tangga. Orang lain yang semula tidak tertarik akan terdorong untuk menyaksikan acara yang banyak diperbincangkan.

Kelima, komunikasi dilakukan oleh institusi sosial yang harus peka terhadap kondisi lingkungannya, Ada interaksi tertentu yang berlangsung antara media dan masyarakat. Media tidak hanya memengaruhi tatanan politik, sosial dan ekonomi di mana ia berada, namun juga dipengaruhi olehnya. Oleh sebab itu, untuk memahami media secara baik, kita harus memahami pula lingkungan atau masyarakat di mana media itu berada. Sedangkan untuk memahami sebuah masyarakat, kita harus menelaah latar belakang, asumsi- asumsi dan keyakinan-keyakinan dasarnya. Untuk itu, diperlukan penguasaan atas sejarah, sosiologi, ilmu ekonomi dan filsafat, demi memahami media secara benar.

Komunikasi massa tumbuh selaras dengan kemajuan teknologi, baik itu teknologi digital, penyiaran dan percetakan, sehingga melahirkan surat kabar, majalah, televisi, radio, film, serta segala dampaknya terhadap kehidupan sosial. Kemudian media massa memiliki kekuatan dalam mempengaruhi publik terutama karena jangkauan dan dampaknya. (Arifin, 2020:104)

Kembali ke konsep sederhana komunikasi massa, Bitnerr dalam Arifin (2020:104) mendefinisikan bahwa Komunikasi massa adalah pesan yang dikomunikasikan melalui media massa kepada sejumlah orang.

Kemudian Arifin (2020:104) merumuskan secara singkat pula bahwa “Komunikasi massa adalah penyebaran pesan kepada khalayak melalui media massa”. Dengan demikian, ciri komunikasi massa adalah menggunakan media massa, isi pesannya terbuka secara umum sehingga semua orang dapat membaca, melihat dan mendengarkannya.

Secara harfiah, kata “media” berasal dari bahasa Latin yaitu *medium* yang berarti perantara, tengah atau pengantar. Kata “medium” digunakan dalam pengertian tunggal, kemudian “media” digunakan dalam pengertian jamak. Media merupakan kata serapan yang bermakna alat komunikasi, penghubung, atau perantara.

Menurut Arifin (2020:132), pada hakikatnya media adalah segala sesuatu yang merupakan saluran dengan mana seseorang menyatakan gagasan, isi jiwa atau kesadarannya. Media adalah alat untuk menyalurkan gagasan manusia, dalam kehidupan bermasyarakat.

Media massa tidak hanya sebagai alat menyampaikan pesan semata, tetapi juga menjadi lembaga sosial dan lembaga bisnis. Media massa memiliki sejumlah fungsi sosial yang berkaitan dengan politik, yaitu: (1) fungsi informasi; (2) fungsi mendidik; (3) fungsi hiburan; (4) fungsi menghubungkan; (5) fungsi kontrol sosial; (6) fungsi membentuk opini publik. Sementara itu, fungsi bisnis dari media massa ialah sebagai industri

yang melayani konsumen yang membutuhkan informasi, pendidikan, dan hiburan. (Arifin 2020:107)

Oleh Arifin (2020:132), lanjut membagi media ke dalam tiga bentuk, yaitu:

Pertama, media yang menyalurkan ucapan (*the spoken words*), termasuk juga yang berbentuk bunyi, yang sejak dahulu sudah dikenal dan dimanfaatkan sebagai medium yang utama, dan karena hanya dapat ditangkap oleh telinga, dinamakan juga *the auditif media* (media dengar). Media yang termasuk dalam kategori ini, antara lain gendang, kentongan (*alarm block*), telepon dan radio.

Kedua, media yang menyalurkan tulisan (*the printed writing*), dan karena hanya dapat ditangkap oleh mata maka disebut juga *the visual media* (media pandang). Media yang masuk dalam golongan ini, antara lain prasasti, selebaran, pamflet, poster, brosur, baliho, spanduk, surat kabar, majalah, dan buku.

Ketiga, media yang menyalurkan gambar hidup, dan karena dapat ditangkap oleh mata dan telinga sekaligus, maka disebut *the audio visual media* (media dengar pandang). Media yang termasuk dalam bentuk ini hanya film dan televisi.

Selain itu, oleh McLuhan dalam Arifin (2020:132) memperkenalkan pula istilah media panas dan media dingin. Media yang panas memaksa makna kepada pembaca surat kabar dan pendengar radio. Sementara itu, media yang dingin membebaskan pemirsa televisi dari pola yang dipaksakan.

McLuhan menggolongkan surat kabar dan radio sebagai media panas, karena tidak bersifat audio visual (dengar pandang) sehingga khalayak harus berusaha keras menafsirkan informasi itu. Sebaliknya, televisi sebagai media dingin yang bersifat dengar pandang mendorong pemirsanya tidak hanya menonton, tetapi juga terlibat didalamnya.

McQuail (2011:61) menerangkan secara rinci ciri paling utama dari media massa adalah bahwa mereka dirancang untuk menjangkau banyak orang. Khalayak potensial dipandang sebagai sekumpulan besar dari konsumen yang kurang lebih anonim, dan hubungan antara pengirim dan penerima dipengaruhi olehnya. 'Pengirim' sering kali merupakan lembaga itu sendiri atau seorang komunikator profesional (jurnalis, presenter, produser, penghibur, dan lain-lain) yang dipekerjakan oleh lembaga tersebut. Jika bukan, maka suara masyarakat yang mendapatkan atau membeli akses kepada saluran media (pengiklan, politisi, pengkhotbah, pengacara, dan sebagainya). Hubungan tersebut tidak terhindarkan, bersifat satu arah, satu sisi, dan tidak personal dan terdapat jarak sosial dan fisik antarpengirim dan penerima. Pengirim biasanya memiliki kekuasaan yang lebih besar, kehormatan, atau keahlian daripada penerima. Hubungan ini tidak hanya asimetris, tetapi juga tujuannya sudah diperhitungkan dan manipulatif. Biasanya komunikasi ini tidak ada standar moral, berdasarkan layanan yang dijanjikan atau diminta untuk beberapa kontrak tidak tertulis dengan tanpa kewajiban timbal balik.

4. Media Baru (*New Media*)

Kemunculan internet di tahun 1990 menjadi kebangkitan era komunikasi baru yang menghubungkan jutaan orang di seluruh dunia melalui perangkat komputer. Internet yang merupakan singkatan dari *interconnection networking/international networking* adalah sebuah media yang menghubungkan orang di seluruh dunia tanpa kendala jarak, waktu dan tempat. Hal ini kemudian dikenal oleh para ahli sebagai media baru (*new media*).

Media baru yang dimaksud oleh McQuail (2011:152) adalah berbagai perangkat teknologi komunikasi yang berbagi ciri yang sama yang mana selain baru dimungkinkan dengan digitalisasi dan ketersediaannya yang luas untuk penggunaan pribadi sebagai alat komunikasi.

Cangara (2017:150) mengartikan media baru (internet) adalah hasil rekayasa para pakar teknologi informasi yang berhasil menggabungkan antara komunikasi interpersonal dan komunikasi massa. Disebut komunikasi massa karena bisa menjangkau khalayak secara global, dan dikatakan komunikasi interpersonal karena pesan yang dibuat di arahkan dan dikonsumsi secara pribadi.

Beberapa isu yang ditawarkan Gaudet dalam Nasrullah (2014:158) untuk studi media baru, antara lain: (1) tidak seperti media massa, internet memberikan ruang kepada khalayak untuk mengekspresikan dirinya; (2) ruang virtual di internet memungkinkan khalayak untuk membentuk suatu komunitas tanpa memikirkan perbedaan geografis dan demografis; (3)

identitas baik yang merepresentasikan khalayak maupun anonim bisa terjadi di dunia siber; (4) internet dengan web-nya itu sendiri merupakan bisnis besar dalam dan memberikan aspek serta kesempatan baru dalam bisnis menurut pandangan ekonomi; dan (5) internet mengubah relasi (pelaku) politik hubungan internasional

Kelebihan media internet menurut McQuail (2011:141) dalam Cangara (2017:152) yakni; (1) Digitalisasi dan konvergensi pada semua aspek media, (2) Interaktif dan konektivitas yang tinggi, (3) Mobilitas pengiriman dan penerimaan informasi yang cepat, (4) Adaptasi publikasi dan peran baru khalayak, (5) Menjadi Gateway untuk bisa mengakses informasi di web, (6) Kaburnya institusi media yang selama ini dilembagakan pada media massa.

Cangara (2017:152) pun menjelaskan sejumlah kelebihan dari media internet, antara lain: (1) kemampuan untuk menembus batas wilayah, ruang dan waktu, (2) memperluas akses memperoleh informasi global, (3) meningkatkan kemampuan untuk berserikat secara bebas, (4) mengancam tatanan yang telah mapan, seperti pemerintahan otokrasi, serta (5) memiliki kecepatan perkembangan dan penyebaran yang sulit diatasi.

Perkembangan teknologi internet melahirkan berbagai platform dalam mengakses informasi, yang disebut dengan media sosial. Mengapa disebut media sosial? Karena masalah sosial (interaksi sosial) yang dimediasi oleh media (Cangara, 2017:155). Media sosial yang hingga saat ini kita kenal antara lain *Facebook, Twitter, Instagram, Whatsapp, Line, Telegram, Blog,*

Youtube, Flickr, Path, Pinterest, Skype, LinkedIn, Kaskus, Google+, dan lain sebagainya.

Kelebihan penggunaan media sosial di internet menurut Cangara (2017:156) antara lain:

- a. Interaktif, terbuka, dan demokratis sehingga siapa saja bisa berpartisipasi, memberi komentar dan berbagi informasi dalam waktu yang cepat dan tak terbatas.
- b. Bersifat global tanpa perlu bertemu muka secara langsung (terakhir bisa dengan muka melalui virtual *yahoo messenger*)
- c. Sebagai ruang publik yang terbuka, luwes dan lingkungan informasi yang dinamis.
- d. Pengguna terbawa pada jejaring perkawanan dalam situasi yang erat (*friendly*) sehingga dengan mudah melakukan kontak, mencurahkan perasaan (curhat), mencerca, keluhan, pujian, fitnah yang tidak bisa dilakukan oleh media konvensional (lama).
- e. Menciptakan jejaring sosial (individu, kelompok, dan antarkomunitas) dalam membangun isu dan kekuatan yang bisa melahirkan gerakan massa.
- f. Setiap pengguna bisa memproduksi informasi dan mendistribusikannya ke banyak pihak tanpa batas (*multilevel marketing model*).

5. Perencanaan dan Strategi Komunikasi

Kegagalan dalam melaksanakan sebuah program yang berkaitan dengan kebijakan publik, sering dialami oleh sebuah lembaga pemerintah. Kurangnya pemahaman akan konsep perencanaan dan strategi komunikasi yang baik menjadikannya sebuah akar masalah. Konsep perencanaan erat kaitannya dengan pendekatan manajemen, sehingga secara hakikatnya merupakan bentuk kelangsungan usaha yang kontinuitas berkelanjutan dan dikelola secara profesional dalam rangka mencari jalan terbaik dari pilihan jalan yang ada guna mencapai tujuan yang ditetapkan.

Dalam buku Cangara (2017:24) menjabarkan beberapa definisi Perencanaan dari beberapa pakar.

“Perencanaan merupakan sebuah cara sistematis dalam menetapkan arah sebuah tujuan, dengan mengenali dan mencari perangkat dan syarat yang sesuai untuk mencapai tujuan tersebut dengan seefektif dan seefisien mungkin, atau dengan kata lain bahwa perencanaan adalah alat dalam menuju tujuan beserta dengan caranya (Keuffman, 1972)”.

Perencanaan adalah usaha yang sadar, terorganisasi dan terus-menerus guna memilih alternatif yang terbaik untuk mencapai tujuan tertentu (Waterson, 1965)”.

Cangara (2017:25) menjelaskan fungsi perencanaan antara lain: 1). Mengidentifikasi dan menetapkan permasalahan; 2). Sebagai pedoman pada pencapaian tujuan; 3) Menekan terjadinya inefisiensi; 4). Memprediksi kendala dan hasil yang ingin dicapai; 5). Sebagai alat kontrol kendali agar program tetap berjalan sesuai rencana; 6). Sebagai sarana dalam memilih alternatif cara terbaik; 7). Pemecahan masalah apabila menemui kendala

dan hambatan; 8). Membuat prioritas utama setiap program demi program; 9). Sebagai sarana dalam melakukan monitoring dan evaluasi program.

Perencanaan yang ideal minimal memenuhi beberapa unsur, antara lain realitas, rasional, fleksibel, komitmen dan komprehensif. Perencanaan harus menatap jauh ke depan, sehingga program-program yang telah dibuat akan selalu berjalan dalam koridor yang diharapkan.

Dalam konsep perencanaan komunikasi, prinsip komunikasi digunakan sebagai alat dalam mencapai dan merealisasikan program-program komunikasi. Secara sederhana, perencanaan komunikasi adalah bagaimana menciptakan komunikasi yang efektif.

Menurut John Middleton dalam Cangara (2017:47), Perencanaan Komunikasi merupakan sebuah proses penyiapan kemampuan komunikasi guna meraih cita-cita organisasi. Kemampuan tersebut tidak hanya lingkup media massa dan komunikasi antarpersonal, melainkan juga kegiatan-kegiatan yang dibuat untuk mengubah perilaku dan mewujudkan skill tertentu bagi personal dan kelompok terkait tugas yang diamanahkan oleh organisasinya.

Salah satu hakekat perencanaan komunikasi adalah sebagai proses, kemudian terbagi atas dua pendekatan isu utama, pertama bahwa perencanaan sebagai terapan sebuah teori, dan kedua adalah teori digunakan untuk mencari pilihan dalam manajemen berbagai fungsi perencanaan.

Model perencanaan komunikasi digunakan berdasarkan realitas kondisi dan situasi yang terjadi dilapangan. Tidak ada model yang dapat digunakan secara universal dan terbaik diantara model yang ada. Namun, penggunaan model disesuaikan pada karakter dan jenis program yang akan dilakukan.

Dalam menyampaikan sebuah pesan, perlu beberapa teknik dan strategi yang dapat digunakan. Arifin (2020:203) membagi menjadi dua bagian utama, yaitu menurut cara pelaksanaannya dan menurut bentuk isinya.

Menurut cara pelaksanaannya, terbagi atas dua metode:

a. *Redundancy (repetition)*

Redundancy (repetition) adalah cara mempengaruhi khalayak dengan jalan mengulang-ulang pesan kepada khalayak. Dengan teknik ini sekalian banyak manfaat yang dapat di tarik darinya. Manfaat itu antara lain bahwa khalayak akan lebih memperhatikan pesan itu, karena justru berkontras dengan pesan yang tidak diulang-ulang, sehingga ia akan lebih banyak mengikat perhatian.

b. *Canalizing*

Canalizing adalah memahami dan meneliti pengaruh kelompok terhadap individu atau khalayak. Untuk berhasilnya komunikasi ini, maka haruslah dimulai dari memenuhi nilai-nilai dan standard kelompok dan masyarakat dan secara berangsur-angsur merubahnya ke arah yang dikehendaki. Akan tetapi bila hal ini kemudian ternyata tidak mungkin, maka kelompok tersebut secara perlahan-lahan dipecahkan, sehingga anggota-anggota kelompok

itu sudah tidak memiliki lagi hubungan yang ketat. Dengan demikian pengaruh kelompok akan menipis dan akhirnya akan hilang sama sekali. Dalam keadaan demikian itulah pesan-pesan akan mudah diterima oleh komunikan.

Kemudian lanjut menurut Arifin, berdasarkan bentuk isinya terbagi atas empat metode, yaitu:

a. Metode Informatif (*informative method*)

Metode Informatif yaitu suatu bentuk isi pesan yang bertujuan mempengaruhi khalayak dengan cara (metode) memberikan penerangan atau informasi. Artinya, menyampaikan suatu pesan yang sesuai dengan fakta-fakta, data dan pendapat-pendapat yang benar. Penerangan mempunyai fungsi: (a) memberikan informasi tentang fakta semata-mata, juga fakta yang bersifat kontroversial; atau (b) memberikan informasi atau menuntun khalayak ke arah suatu pendapat. Dengan penerangan (*information*) berarti, pesan-pesan yang dilontarkan, berisi tentang fakta-fakta dan pendapat-pendapat yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya sehingga publik dapat diberi kesempatan untuk menilai, menimbang-nimbang, dan mengambil keputusan atas dasar pemikiran yang sehat. Metode itu lebih ditujukan kepada penggunaan akal pikiran khalayak dan dilakukan dalam bentuk pernyataan berupa keterangan, penerangan, dan berita.

b. Metode Persuasif (*persuasive method*)

Metode Persuasif yaitu memengaruhi khalayak dengan cara membujuk. Khalayak akan diduga jalan pikirannya, dan terutama perasaannya. Metode persuasif merupakan satu cara untuk memengaruhi khalayak dengan jalan tidak memberi kesempatan untuk berpikir kritis, bahkan kalau perlu khalayak itu dapat terpengaruh secara tidak sadar (*suggestive*). Pengguna metode ini menganjurkan humator agar terlebih dahulu menciptakan situasi di mana komunikasi mudah terkena sugesti (*suggestible*). Situasi yang mudah terkena sugesti ditentukan oleh kecakapan untuk menyugestikan atau menyarankan sesuatu kepada khalayak (*suggestivity*), dan mereka itu sendiri diliputi oleh keadaan mudah untuk menerima pengaruh (*suggestibility*). Pihak yang menyugesti khalayak akan menciptakan situasi bagaimana khalayak itu supaya mudah terkena sugesti. Dalam hal ini sugesti dipahami sebagai proses mental dari hasil penerimaan yang tidak kritis dan direalisasikan dalam perbuatan atau kepercayaan atau cita-cita yang dipengaruhi oleh orang lain. Terjadinya sugesti pada individu khalayak akan mudah terjadi dalam suasana psikologis tertentu dan karena adanya rangsangan persuasif. Dengan metode persuasif itu, pesan itu akan selalu berisi, selain fakta dan pendapat juga dapat nonfakta, dan bentuk pernyataannya dapat berupa propaganda, agitasi, iklan, retorika, dan pemasaran yang sering terjadi tidak disadari dalam kegiatan humas. Hal itu sering disebut sebagai "persuasif negatif" yang tidak boleh digunakan dalam kegiatan humas dalam "paradigma

baru". Metode persuasif yang lebih layak diterapkan dalam "humas unggul" yang "berparadigma baru" adalah metode "persuasif positif" atau "persuasif ilmiah" yang berdasarkan ilmu pengetahuan sosial, yang dikenal dengan "model dua arah tak simetris".

Kemudian Dr. G. Edward Pendray, mantan editor *Public Relations Journal* mengemukakan delapan petunjuk untuk berhasilnya persuasi: 1) Publik sasaran sebaiknya mengenal sumber lebih dahulu, 2) Lakukan perubahan pada diri sendiri sebelum mengubah penerima, 3) Lakukan tindakan sesuai dengan ucapan, 4) Jangan putus asa dan beri waktu penerima untuk menilainya, 5) Bersikap jujur dan bekerja untuk kepentingan umum, 6) Penuhi kebutuhan publik, 7) Sampaikan sesuatu dengan dasar kemanusiaan, 8) Kemukakan akibat dari ide yang disampaikan.

Menurut Cangara (2017:142), ada beberapa cara yang dapat digunakan dalam menyusun pesan dengan memakai teknik persuasi, antara lain:

- 1) *Pesan yang menakutkan (fear appeal)* adalah metode penyusunan pesan yang dapat menimbulkan rasa ketakutan kepada khalayak. Dalam konteks politik pesan yang menakutkan banyak dilakukan pada masa pemerintahan Orde Baru, terutama yang ditujukan kepada masyarakat yang tinggal di pedesaan untuk memilih salah satu partai kontestan melalui peranan kepala-kepala desa.
- 2) *Pesan yang penuh dengan emosi (emotional appeal)* adalah cara penyusunan pesan yang berusaha menggugah emosi khalayak,

misalnya dengan mengungkapkan masalah agama, etnis, kesenjangan ekonomi, diskriminasi dan sebagainya. Dari hasil penelitian yang pernah dilakukan Hartmann ditemukan bahwa penyusunan pesan yang membakar emosional sangat berpengaruh dalam pemungutan suara pemilihan presiden di Amerika Serikat. Karena itu emosional appeal biasa digolongkan sebagai bentuk komunikasi propaganda.

- 3) *Pesan yang penuh dengan janji-janji (reward appeal)* adalah cara penyusunan pesan yang berisi janji-janji kepada khalayak. Dalam berbagai studi yang dilakukan dalam hubungannya dengan reward appeal, ditemukan bahwa dengan menjanjikan uang Rp. 1 juta seseorang cenderung mengubah sikap daripada menerima janji Rp. 50 ribu. Di Indonesia metode penyampaian pesan-pesan pembangunan dengan janji-janji telah banyak dilakukan dengan berhasil. Misalnya janji naik haji bagi petani yang sukses atau pemberian beasiswa bagi peserta keluarga berencana yang hanya memiliki dua orang anak. Mengenai penyusunan dan penyampaian pesan dengan metode reward appeal, Heilman dan Gerbner (1975) dalam risetnya menemukan bahwa khalayak cenderung menerima pesan atau ide yang penuh janji-janji daripada pesan yang disertai dengan ancaman.
- 4) *Penyusunan pesan yang penuh dorongan (motivational appeal)* adalah teknik penyusunan pesan yang dibuat bukan karena janji-janji, tetapi disusun untuk menumbuhkan pengaruh internal psikologis khalayak sehingga mereka dapat mengikuti pesan-pesan yang disampaikan itu.

Misalnya menumbuhkan rasa untuk memakai produksi dalam negeri. Di Korea Selatan misalnya, hampir semua peralatan mesin dan otomotif bermerek Hayundai. Sangat jarang ditemui mobil buatan Eropa atau Amerika seperti Mercy, Renault, Fiat, Ford apalagi Toyota, sekalipun Korea Selatan sangat dekat dengan Jepang.

- 5) *Penyusunan pesan yang penuh humor (humorius appeal)* adalah teknik penyusunan pesan yang berusaha membawa khalayak tidak merasa jenuh. Pesan yang disertai humor mudah diterima, enak dan menyegarkan. Hanya saja dalam penyampaian pesan yang disertai humor diusahakan jangan sampai humor yang lebih dominan daripada substansi materi yang ingin disampaikan. Dalam praktik penjualan juga banyak dilakukan dalam bentuk humor. Di kota Semarang konon jamu Sidomuncul pada awalnya kurang diminati pembeli, tetapi ketika ada yang menganjurkan agar menampilkan maskot berupa orang kete (pendek) yang menari-nari di atas mobil, maka calon pembeli berkerumun untuk menonton sekaligus membeli jamu. Demikian juga penjual obat keliling biasa disertai dengan aktraksi permainan sulap, ketangkasan sepeda yang disertai satwa langka seperti ular dan monyet sekadar untuk menarik perhatian calon pembeli. Dalam kampanye politik, untuk manggalang massa sebanyak-banyaknya didatangkan artis atau kalangan selebriti.

c. Metode Edukatif (*educative method*)

Metode Edukatif adalah salah satu cara atau usaha untuk memengaruhi khalayak melalui pesan yang disampaikan berdasarkan pendapat, fakta, dan pengalaman. Metode itu dapat juga disebut metode mendidik, yang memberikan suatu gagasan kepada khalayak berdasarkan fakta, pendapat, dan pengalaman yang kebenarannya dapat dipertanggungjawabkan. Metode edukatif dilakukan secara teratur dan terencana dengan tujuan mengubah pendapat, sikap, dan perilaku individu ke arah yang diinginkan. Metode itu diharapkan akan memberikan pengaruh yang mendalam kepada khalayak, kendatipun hal itu akan memakan waktu yang lebih lama.

d. Metode Koersif (*coersive method*)

Metode Koersif yang berarti memengaruhi khalayak dengan cara instruksi, pengarahan, atau perintah sehingga khalayak tidak perlu berpikir lebih banyak lagi, untuk menerima gagasan yang merangsangnya. Metode koersif itu biasanya didasari peraturan yang didukung oleh suatu kekuatan yang efektif. Menyusun suatu pernyataan umum yang bersifat koersif itu tidaklah seluwes pernyataan umum yang lain. Metode ini tentu tidak tepat digunakan dalam humas yang mengutamakan komunikasi dialogis, dua arah, dan timbal balik. Namun, untuk kepentingan organisasi peraturan diperlukan dengan memperhatikan aspek manusiawi.

Memilih sebuah media dalam menyukseskan program kampanye, hendaknya mempertimbangkan secara matang dari segala aspek. Menurut Cangara (2017:146), memilih media komunikasi harus mempertimbangkan

karakter isi dan tujuan isi pesan yang ingin disampaikan, dan jenis media yang dimiliki oleh khalayak.

Unesco dalam Cangara (2017:146) memberikan pedoman dalam melakukan pemilihan media, perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Sumber daya komunikasi yang tersedia di suatu tempat, dengan cara:
 - 1) kumpulkan data tentang sumber daya komunikasi yang ada, berapa banyak stasiun radio, penerbit surat kabar, stasiun TV dan berapa banyak jumlah dan jenis surat kabar yang beredar dalam masyarakat;
 - 2) analisis status sumber daya komunikasi, apakah stasiun TV dan radio yang ada milik swasta atau pemerintah, siapa penerbit surat kabar harian dan mingguan yang ada;
 - 3) membuat analisis kritis yang dibutuhkan masyarakat terhadap media, informasi apa yang mereka perlukan, dan bagaimana pendapat atau komentar mereka.
- b. Pemilikan media dikalangan masyarakat sasaran, berapa banyak penduduk yang memiliki pesawat televisi, tv kabel, radio dan pelanggan surat kabar
- c. Terjangkau tidaknya pesan yang akan disampaikan, apakah semua siaran televisi dapat diterima oleh pemirsa di suatu provinsi, apakah pelanggan surat kabar hanya terbatas di kota atau ada juga di desa-desa.

Pemilihan media dilakukan secara selektif dan terarah karena perkembangan mediaupun sangat cepat mengikuti teknologi, sehingga lahir yang dikenal dengan media baru (internet, telepon seluler, dll) mencoba menggeser media lama/konvensional (TV, radio, surat kabar, majalah, *outdoor media*, dll).

Lanjut Cangara (2017:148) mencoba menjelaskan sebuah istilah "media format kecil". Menurut Cangara, media format kecil biasanya terdiri atas berbagai macam media, tetapi bentuknya lebih kecil, dan isinya kadang terfokus pada satu macam informasi. Mudah dibawa kemana-mana dan mudah menarik perhatian orang banyak. Bentuk media format kecil ada dalam bentuk cetakan, lukisan dan artefak lainnya, misalnya: buletin, *leaflet*, selebaran, brosur, poster, kelender, stiker, pin lencana, kaos oblong, dasi, *blocknotes*, payung, kantong jinjingan, topi (*pet*), dan sebagainya.

Para perencana komunikasi dalam sebuah program komunikasi, sering mengalami tuntutan persoalan, terutama strategi dalam memanfaatkan daya dan kemampuan komunikasi demi tujuan yang akan diraih. Rogers (1982) dalam Cangara (2017:64) memberi batasan pengertian strategi komunikasi sebagai suatu rancangan yang dibuat untuk mengubah tingkah laku manusia dalam skala yang lebih besar melalui transfer ide-ide baru. Kemudian Middleton (1980) juga membuat definisi dengan menyatakan "strategi komunikasi adalah kombinasi yang terbaik dari semua elemen komunikasi mulai dari komunikator, pesan, saluran (media), penerima

sampai pada pengaruh (efek) yang dirancang untuk mencapai tujuan komunikasi yang optimal”.

Hubungan antara konsep kebijakan komunikasi, perencanaan komunikasi dan strategi komunikasi dapat digambarkan dalam gambar berikut:



Gambar 2. Hubungan Kebijakan Komunikasi hingga Operasional (Cangara, 2017:65)

6. Kampanye *Public Relations*

Definisi humas/*Public Relations* (PR) banyak diungkapkan oleh beberapa pakar, antara lain:

Public Relation adalah fungsi manajemen yang unik yang membantu membangun dan memelihara jalur komunikasi, memunculkan pemahaman, kerja sama antara organisasi dan publiknya; melibatkan

manajemen permasalahan dan isu; membantu manajemen untuk terus menginformasikan dan tanggap terhadap opini publik; mendefinisikan dan menekankan tanggung jawab manajemen untuk melayani kepentingan umum; membantu manajemen untuk tetap mengikuti dan memanfaatkan perubahan secara efektif, melayani sebagai sistem peringatan dini untuk membantu mencegah kecenderungan negatif; dan menggunakan penelitian yang sehat dan etika komunikasi sebagai alat utamanya. Rex F. Harlow (1976: 36) dalam Butterick (2013:7)

Public Relations adalah fungsi manajemen yang membangun dan mempertahankan hubungan yang baik dan bermanfaat antara organisasi dengan publik yang mempengaruhi kesuksesan atau kegagalan organisasi tersebut. (Cutlip, Center, Broom, 2011:6)

Public Relations membantu suatu organisasi dan publiknya untuk beradaptasi satu sama lain. *Public Relations* adalah upaya organisasi untuk meraih kerja sama dengan sekelompok orang. *Public Relations* membantu organisasi berinteraksi dan berkomunikasi secara efektif dengan publik utama mereka. PRSA dalam Butterick (2013:9)

“The management of communication between an organization and its publics” (manajemen komunikasi antara organisasi dan publiknya). Grunig dan Hunt dalam Suwatno (2018:3)

Dalam sebuah sistem pemerintahan, peran sebuah humas/*public relations* dalam organisasi pemerintah sangat dibutuhkan, baik ditingkat pusat maupun tingkat daerah. Fungsi utama humas pemerintah adalah melakukan penyebaran informasi seluas-luasnya atas suatu kebijakan kemudian menerangkan dan mendidik masyarakat. (Effendy, 2002:37)

Menurut Ruslan (2007:341), humas pemerintah tidak jauh berbeda dengan humas pada umumnya, hanya dalam hal ini tidak berorientasi pada keuntungan/komersialisasi, sehingga humas pemerintah konsisten pada

pelayanan publik dan kepentingan sosial. Kemudian menurut Effendy (2002:124-159), secara ringkas terdapat tujuh operasional humas pemerintah yang ideal dilakukan, yaitu:

- a. penyusunan pidato;
- b. penerbitan berkala organisasi;
- c. pembuatan film dokumenter;
- d. penyelenggaraan pameran;
- e. pembuatan poster;
- f. penyebaran surat langsung; dan
- g. pengiriman *press release*.

Peran taktis dan peran strategis humas pemerintah menurut Ruslan (2007:344), dikaitkan dengan hal sebagai berikut:

- a. peran taktis jangka pendek, yaitu humas berusaha menyampaikan pesan dan informasi kepada khalayak umum atau khalayak khusus dengan tujuan memotivasi, mengubah opini khalayak untuk membangun persepsi yang baik terhadap instansi/lembaga organisasinya.
- b. peran strategis jangka panjang, yaitu sebagai pemberi saran terhadap pengambil sebuah keputusan, demi suksesnya sebuah tujuan instansi/lembaga organisasi, demi terciptanya opini yang baik terhadap institusi.

Salah satu metode yang lazim digunakan oleh humas pemerintah dalam menyampaikan pesan dan informasi kebijakan publik kepada

masyarakat, dengan metode kampanye. Menurut Ruslan (2005:22), kampanye merupakan bentuk komunikasi yang terencana dan lebih moderat, terbuka, toleran, waktu terbatas (jangka pendek), program dan narasumber yang jelas, pesan bersifat persuasif dan bermakna positif.

Salah satu definisi yang relevan, diungkapkan oleh Rogers dan Storey (1987) dalam Ruslan (2005:23), yaitu:

Kampanye sebagai serangkaian kegiatan komunikasi yang terorganisasi dengan tujuan untuk menciptakan dampak tertentu terhadap sebagian besar khalayak sasaran secara berkelanjutan dalam periode waktu tertentu.

Kampanye dalam arti luas menurut Ruslan (2005:66) adalah menyampaikan informasi secara terus-menerus serta pemahaman dan memberi motivasi kepada masyarakat terhadap sebuah program kebijakan dengan serangkaian teknik dan proses komunikasi terencana dan berkelanjutan guna terwujudnya citra yang positif.

Kampanye kadang sering disamakan dengan propaganda. Kesamaan keduanya sebagai sebuah kegiatan komunikasi yang terorganisir dengan menggunakan media massa atau non media massa. Hanya bedanya adalah terdapat adanya unsur paksaan/kursif terhadap khalayak, dalam jangka panjang, diinisiasi oleh kekuasaan penguasa yang otoriter serta selalu bermakna konotasi negatif.

Charles U. Larson (1992) dalam Ruslan (2005:25), membagi jenis kampanye menjadi tiga orientasi, antara lain:

a. *Product - Oriented Campaigns*

Yaitu kegiatan kampanye yang berorientasi pada produk dan biasa dilakukan dalam kegiatan komersial kampanye promosi pemasaran suatu peluncuran produk baru.

b. *Candidate - Oriented Campaigns*

Yaitu kegiatan kampanye yang berorientasi bagi calon (kandidat) untuk kepentingan kampanye politik (*political campaign*) untuk jabatan politik.

c. *Ideological or Cause - Oriented Campaigns*

Yaitu kegiatan kampanye yang berorientasi pada tujuan yang bersifat khusus dan menginginkan perubahan sosial (*social change campaign*).

Komunikasi persuasif adalah kunci pokok dalam sebuah kampanye. Komunikasi persuasif menghasilkan perubahan opini, persepsi, sikap atau perilaku. Teknik dan metode komunikasi persuasif ini telah dijabarkan lebih luas pada materi terkait isi pesan sebelumnya, sehingga penggunaan teknik dan metode ini kemudian akan diaplikasikan lebih jauh pada proses kampanye.

Komunikasi persuasif kadang mendekati berubah menjadi komunikasi koersif dalam sebuah kampanye disebabkan sifat dan pentingnya program kebijakan yang dikampanyekan. Walaupun tujuan kedua komunikasi ini menginginkan perubahan opini dan perilaku, namun komunikasi koersif menghasilkan rasa keterpaksaan dan tidak senang oleh khalayak. Mesti

demikian, komunikasi koersif tidak selamanya buruk dan harus dihindari karena dalam kampanye terkait kebijakan hukum dengan tujuan keteraturan dimasyarakat, komunikasi koersif menjadi cara utama.

Menurut Ruslan (2005:80), berhasilnya sebuah persuasi dalam kampanye, perlu beberapa tahapan proses sebagai berikut :

- a. tentukan tujuan yang hendak dicapai;
- b. tentukan sasaran kampanye;
- c. tentukan ruang lingkup kampanye (lokal, regional, atau nasional);
- d. tentukan jangka waktunya;
- e. tentukan publik sasarannya;
- f. tentukan tema, topik, atau isu dari kampanye tersebut;
- g. tentukan efek yang diinginkan dalam suatu kampanye;
- h. tentukan fasilitas, perlengkapan, atau sarana yang akan menunjang kampanye;
- i. pembentukan *team work* yang solid dan profesional.

Dari tataran konsep di atas, humas pemerintah juga termasuk dalam salah satu aktivitas humas menurut yang dikemukakan oleh Cutlip, Center dan Broom (2011:11) sebagai *public affairs*, yaitu membangun dan mempertahankan hubungan pemerintah dan komunitas lokal dalam rangka mempengaruhi kebijakan publik.

B. Landasan Teori

1. Teori Jarum Hipodermik

Teori jarum hipodermik (jarum suntik) atau biasa juga disebut dengan teori peluru, merupakan salah satu teori yang menekankan pada efek media massa terhadap khalayak. Dalam teori ini, media massa dianggap mempunyai dampak dan efek yang sifatnya langsung, cepat dan kuat terhadap khalayak massa. Media massa dianggap memiliki kekuatan dan kemampuan untuk mengubah, membangun dan membujuk opini publik yang telah dibangun, serta mengubah pola dan perilaku individu.

Teori ini muncul sejak tahun 1920 yang digagas pertama kali oleh Harold Lasswell akibat adanya fenomena efek media yang terjadi saat itu. Pada masa itu perkembangan radio, film dan periklanan berkembang sangat pesat, kemudian media komunikasi digunakan sebagai alat propaganda pada perang dunia II.

Dalam teori ini, khalayak dianggap pasif terhadap terpaan gelombang pesan yang disampaikan bertubi-tubi oleh media massa. Khalayak tidak memiliki kontrol atas pesan yang disiarkan oleh media sehingga khalayak bersifat pasif tidak berdaya atas pesan yang diterimanya. (Perse, 2008:24)

Teori jarum suntik diibaratkan sebagai sebagai jarum suntik yang diinjeksi kedalam tubuh individu, secara cepat terarah dan tidak berdaya atas apa yang disuntikkan (pesan) kemudian efeknya langsung dirasakan. Sama halnya dengan analogi teori peluru yang mengibaratkan tembakan peluru secara cepat langsung dan terarah kepada target dan merasakan

dampak dari tembakan tersebut. Maka kemudian analogi ini digunakan dalam teori jarum suntik atau teori peluru dalam studi efek komunikasi media massa.

Ada empat asumsi dasar dalam teori jarum suntik:

- a. Pesan media secara langsung disuntik atau ditembakkan ke dalam pikiran kepala individu.
- b. Pesan dikreasi sedemikian rupa agar dapat dicapai tujuan respon atau tanggapan yang diinginkan.
- c. Efek dari pesan media massa bersifat langsung, segera, dan sangat kuat dalam menyebabkan perubahan perilaku individu.
- d. Khalayak atau publik tidak memiliki kekuatan untuk menghindar dari pengaruh media massa.

Teori ini juga berlaku pada efek yang ditimbulkan oleh media online terutama pada media sosial. Pada era digital, efek media online dirasakan oleh khalayak yang melakukan akses informasi pada media online. Kurangnya kontrol dapat mengakibatkan pengguna menjadi khalayak pasif yang terkena terpaan pesan oleh media online seperti dijelaskan dalam teori.

Teori jarum suntik/teori peluru ini sangat relevan digunakan dalam melakukan sebuah agenda dan tujuan khusus seperti dalam rangka propaganda, agenda setting, serta kampanye-kampanye program pemerintah, dengan tujuan utama yaitu mempengaruhi opini dan perilaku

publik dengan menerpakan pesan secara terus-menerus melalui media massa.

2. Teori Agenda Setting

Maxwell McCombs dan Donald L. Shaw adalah orang yang pertama kali memperkenalkan teori agenda setting ini. Teori ini muncul sekitar tahun 1973 dengan publikasi pertamanya berjudul "*The Agenda Setting Function of The Mass Media*" Public Opinion Quarterly No. 37. Secara singkat teori penyusunan agenda ini mengatakan media (khususnya media berita) tidak selalu berhasil memberitahu apa yang kita pikir, tetapi media tersebut benar-benar berhasil memberitahu kita berpikir tentang apa. Media massa selalu mengarahkan kita pada apa yang harus kita lakukan. Media memberikan agenda-agenda melalui pemberitaannya, sedangkan masyarakat akan mengikutinya.

Menurut Nurudin (2014:196), bahwa asumsi dari teori ini adalah media mempunyai kemampuan untuk menyeleksi dan mengarahkan perhatian masyarakat pada gagasan atau peristiwa tertentu. Media mengatakan pada kita apa yang penting dan apa yang tidak penting. Media pun mengatur apa yang harus kita lihat, tokoh siapa yang harus kita dukung.

Mengikuti pendapat Chaffe dan Berger (1997) dalam Nurudin (2014:197), ada beberapa catatan yang perlu dikemukakan untuk memperjelas teori ini.

- a. Teori itu mempunyai kekuatan penjelas untuk menerangkan mengapa orang sama-sama menganggap penting suatu isu.
- b. Teori itu mempunyai kekuatan memprediksikan sebab memprediksi bahwa jika orang-orang mengekspos pada satu media yang sama, mereka akan merasa isu yang sama tersebut penting.
- c. Teori itu dapat dibuktikan salah jika orang-orang tidak mengekspos media yang sama maka mereka tidak akan mempunyai kesamaan bahwa isu media itu penting.

Sementara itu, Stephen W. Littlejohn (1992) pernah mengatakan, agenda setting ini beroperasi dalam tiga bagian sebagai berikut:

- a. Agenda media itu sendiri harus diformat. Proses ini akan memunculkan masalah bagaimana agenda media itu terjadi pada waktu pertama kali.
- b. Agenda media dalam banyak hal memengaruhi atau berinteraksi dengan agenda publik atau kepentingan tertentu bagi publik. Pernyataan ini memunculkan pertanyaan, seberapa besar kekuatan media mampu mempengaruhi agenda publik dan bagaimana publik itu melakukannya.
- c. Agenda publik memengaruhi atau berinteraksi ke dalam agenda kebijakan. Agenda kebijakan adalah pembuatan kebijakan publik yang dianggap penting bagi individu.

Untuk lebih memperjelas tiga agenda (agenda media, agenda khalayak, dan agenda kebijakan) dalam teori agenda setting ini, ada beberapa

dimensi yang berkaitan seperti yang dikemukakan oleh Mannheim (Severin dan Tankard Jr. 1992) dalam Nurudin (2014:198), sebagai berikut:

a. Agenda media terdiri dari dimensi-dimensi berikut.

- 1) *Visibility* (visibilitas), yakni jumlah dan tingkat menonjolnya berita.
- 2) *Audience salience* (tingkat menonjol bagi khalayak), yakni relevansi isi berita dengan kebutuhan khalayak.
- 3) *Valence* (valensi), yakni menyenangkan atau tidak menyenangkan cara pemberitaan bagi suatu peristiwa.

b. Agenda Khalayak, terdiri dari dimensi-dimensi berikut.

- 1) *Familiarity* (keakraban), yakni derajat kesadaran khalayak akan topik tertentu.
- 2) *Personal salience* (penonjolan pribadi), yakni relevansi kepentingan individu dengan ciri pribadi.
- 3) *Favorability* (kesenangan), yakni pertimbangan senang akan topik berita atau tidak senang

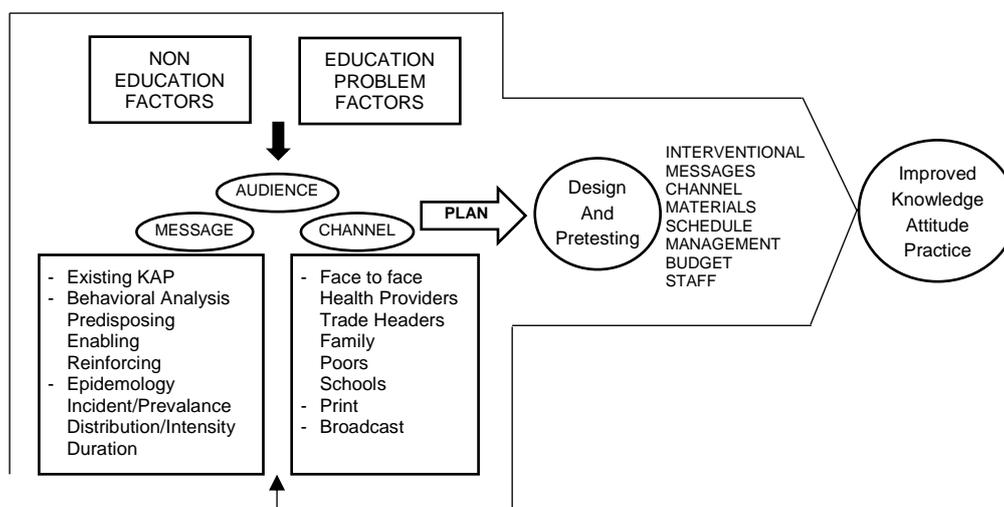
c. Agenda kebijakan terdiri dari dimensi-dimensi berikut.

- 1) *Support* (dukungan), yakni kegiatan menyenangkan bagi posisi suatu berita tertentu.
- 2) *Likelihood of action* (kemungkinan kegiatan), yakni kemungkinan pemerintah melaksanakan apa yang diibaratkan.
- 3) *Freedom of action* (kebebasan bertindak), yakni nilai kegiatan yang mungkin dilakukan pemerintah.

Dengan kata lain, agenda media akan menjadi agenda publik. Jika agenda media adalah memberitakan tentang sebuah isu, maka agenda masyarakat juga sama seperti yang diagendakan media. Dengan demikian, agenda setting ini memprediksikan bahwa agenda media mempengaruhi agenda publik, sementara agenda publik sendiri akhirnya memengaruhi agenda kebijakan.

3. Model Perencanaan Berbasis KAP

Menurut Cangara (2017:91), model perencanaan berbasis *knowledge, attitude, practice* (disingkat KAP) sering digunakan untuk program-program kampanye kesehatan di negara-negara maju dan berkembang, serta bisa diterapkan untuk program-program di bidang pertanian, komersial, dan penyadaran masyarakat. Dalam bidang promosi kesehatan, model ini digunakan untuk program asuransi kesehatan, gerakan kampanye anti rokok, kampanye untuk menurunkan berat badan (diet) atau program memelihara kesehatan dari penyakit jantung, diabetes, dan semacamnya.



Gambar 3. Model Perencanaan Komunikasi Berbasis KAP
(Cangara, 2017:91)

Lanjut Cangara, dalam model ini ada tiga tahapan yang harus dilalui untuk melakukan komunikasi program, yakni:

Tahap 1 : mencakup target sasaran (*audience*), pesan, dan saluran

Tahap 2 : mencakup perencanaan untuk melakukan desain pesan, produksi media (*draft*) dan uji coba (*pre-testing*)

Tahap 3 : peningkatan pengetahuan (*knowledge*), sikap (*attitude*) dan perilaku (*practice*) target sasaran yang diharapkan.

Pada tahap pertama perencana komunikasi harus memperhitungkan faktor-faktor yang bisa memengaruhi khalayak (*audience*) dalam penerimaan informasi. Faktor-faktor tersebut bisa berasal dari luar pendidikan (*non-education*) dan juga dari masalah pendidikan (*education problems*). Faktor yang bersumber dari luar pendidikan antara lain; budaya dan nilai, geografis, pendapatan, lingkungan, ideologi, dan kepercayaan. Sedangkan faktor lainnya adalah masalah-masalah yang berkaitan dengan pendidikan. Kedua faktor ini besar pengaruhnya terhadap tingkat penerimaan dan daya serap khalayak. Selain pengaruhnya terhadap tingkat penerimaan, kedua faktor tersebut juga memengaruhi komponen lain dalam proses komunikasi, yakni pesan yang akan disampaikan, cara penyampaiannya, dalam bahasa apa, dan melalui saluran/media apa. Demikian pula dalam penyusunan pesan, apakah isi atau materi tetap diarahkan pada perubahan pengetahuan, sikap, dan perilaku.

Perencana komunikasi dalam menyusun pesan harus memperhitungkan daya persuasi untuk memengaruhi khalayak, atau kemampuan untuk melakukan penguatan (*reinforce*). Tak kalah pentingnya adalah materi pesan yang akan disampaikan melalui media massa, misalnya program untuk mengatasi virus atau wabah yang menyerang masyarakat. Selain melalui media massa, para perencana komunikasi juga harus memperhitungkan saluran-saluran komunikasi yang ada dalam masyarakat, misalnya komunikasi tatap muka, komunikasi kelompok, para punggawa (*elite*) sebagai pemuka pendapat, sekolah, dan keluarga.

Berdasarkan analisis ketiga komponen ini, yakni khalayak (*audience*), pesan, dan saluran maka dibuat perencanaan tindakan lebih lanjut yakni desain dan produksi media yang relevan dengan target sasaran. Model ini juga memberi tekanan perlunya dilakukan *pre-testing* materi informasi, penetapan anggaran, waktu, dan personil yang akan melaksanakan program tersebut, serta monitoring pelaksanaan dalam upaya peningkatan pengetahuan, sikap, dan perubahan perilaku para khalayak yang menjadi target sasaran program.

4. Model Perencanaan AIDDA

Model perencanaan komunikasi AIDDA sifatnya linear dan banyak digunakan dalam kegiatan penyuluhan dan pemasaran komersial. Model AIDDA adalah kependekan dari: Awareness, Interest, Desire, Decision, dan Action.

Kesadaran (*Awareness*) adalah langkah pertama yang harus dibuat seorang pemasar atau penyuluh kepada khalayak yang menjadi target sasaran. Kesadaran di sini tertuju pada produk, barang, atau ide (gagasan) yang ditawarkan. Sejauh mana target sasaran menyadari manfaat barang yang ditawarkan. Untuk itu seorang pemasar atau petugas penyuluhan harus mampu menunjukkan kegunaan barang yang ditawarkan kepada target sasaran (konsumen).

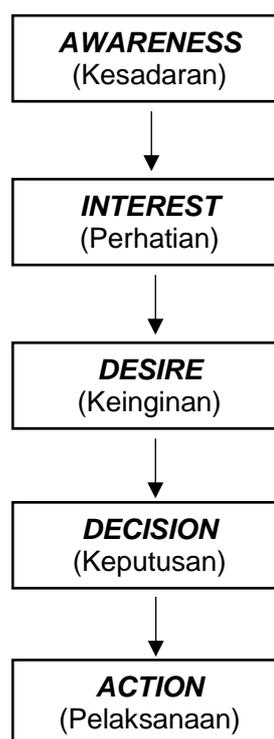
Perhatian (*Interest*) ialah munculnya minat target sasaran (khalayak) untuk memiliki barang yang ditawarkan oleh pemasar. Perhatian bisa saja muncul karena apa yang ditawarkan adalah sesuatu yang baru dan belum pernah dilihat sebelumnya. Selain karena manfaatnya, bisa juga karena barang yang ditawarkan kemasannya menarik, sehingga menimbulkan minat calon pembeli untuk memilikinya.

Keinginan (*Desire*) adalah proses yang terjadi setelah timbul perhatian calon terhadap barang yang ditawarkan. Pada tahap ini pembeli berkeinginan untuk memiliki setelah menimbang manfaat atau kegunaannya. Para pemasar berusaha memberi sentuhan kejiwaan (psiko) calon pembelji dengan cara-cara yang lebih persuasif, sehingga berkeinginan itu makin timbul untuk memilikinya atau mengikuti anjuran jika apa yang ditawarkan itu berupa gagasan dari seorang penyuluh.

Keputusan (*Decision*) ialah tindakan yang dilakukan oleh calon pembeli dalam bentuk eksekusi, yakni memutuskan untuk memiliki barang yang ditawarkan tadi setelah menimbang manfaat serta melihat kemungkinan

dana yang tersedia. Di sini pengambil keputusan secara tunggal dilakukan oleh calon pembeli. Tentu saja hal itu terjadi setelah proses kesadaran akan manfaat, perhatian terhadap kemasan, dan juga mungkin harga yang ditawarkan bisa terjangkau, sehingga ada minat (*desire*) untuk memilikinya.

Tindakan (*Action*) ialah perlakuan yang dibuat oleh pembeli setelah memiliki barang itu dalam bentuk aksi. Misalnya mengonsumsi atau menggunakannya sesuai dengan harapan ketika ia ingin memilikinya. Sudah tentu sebagai barang yang dibeli akan digunakan untuk memenuhi kebutuhan dan untuk menciptakan kepuasan pada dirinya.



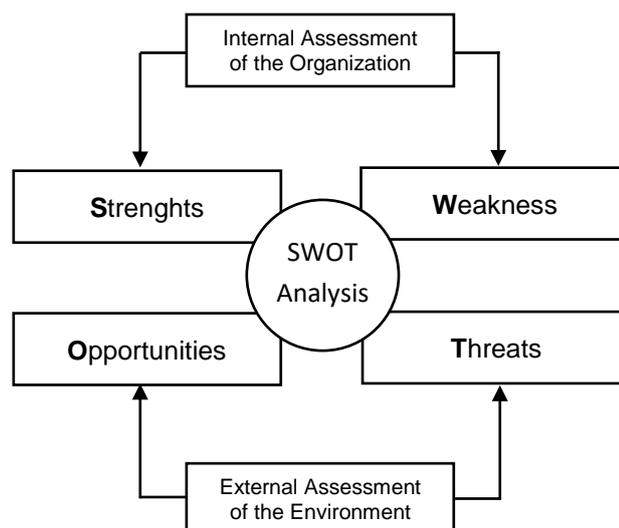
Gambar 4. Model Perencanaan AIDDA
(Cangara, 2017:83)

Model ini sebenarnya sudah lama dan beberapa pakar sudah mencoba melakukan modifikasi, namun model dasarnya tetap digunakan, selain karena sederhana juga lebih mudah diaplikasikan pada hal-hal yang bersifat praktis. Penyederhanaan teori AIDDA juga dikemukakan oleh Wilbur Schramm kemudian disebut *AA Procedure* atau disingkat dengan *from Attention to Action Procedure*.

5. Model Analisis SWOT

Analisis SWOT merupakan *tool* dalam melakukan analisis pada sebuah program kebijakan. Komponen Kekuatan (*Strengths*), Kelemahan (*Weakness*), Peluang (*Opportunities*) dan Ancaman (*Threats*) menjadi elemen pokok analisis.

Kaitan antara elemen analisis tersebut digambarkan dalam model berikut:



Gambar 5. Model Analisis SWOT
(Cangara, 2017:107)

Kekuatan adalah hal yang dimiliki yang kemudian dapat diandalkan dan menjadi keuntungan. Peluang adalah hal yang bisa diperoleh untuk mendukung suatu program. Kelemahan adalah komponen yang harus dianalisis dan memerlukan pembenahan yang bersifat internal organisasi. Ancaman adalah unsur luar yang menentukan hidup matinya sebuah organisasi. Dari empat komponen tersebut, komponen Kekuatan dan Kelemahan berada dalam ranah internal organisasi. Kedua komponen ini erat hubungannya dengan sumber daya dan manajemen organisasi. Sedangkan komponen Peluang dan Ancaman berada dalam ranah eksternal organisasi. Peluang dan ancaman ini terjadi karena hasil dinamika yang terjadi dalam masyarakat. Kedua komponen ini banyak ditentukan oleh kemampuan komunikasi, jaringan dan kerja sama dengan orang lain. (Cangara, 2017:107-109)

Analisis SWOT efektif digunakan dalam memprediksi efektivitas sebuah program dari sisi internal dan eksternal. Dengan model analisa ini, sebuah program dapat memprediksi situasi yang sedang dan akan dihadapi nantinya.

C. Penelitian Yang Relevan

1. *“Analisis Strategi Penyebarluasan Informasi Program Peningkatan Kualitas Hidup Perlindungan Perempuan Dan Anak Oleh Biro Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Pada Kantor Gubernur Provinsi Sulawesi Barat”*

Penelitian yang dilakukan oleh Kamelia Meyie Lestari di tahun 2015 ini bertujuan untuk mengetahui gambaran proses dan strategi penyebarluasan informasi terhadap program peningkatan kualitas hidup perlindungan perempuan dan anak serta hambatan yang ditemui oleh kantor Biro Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dalam pelaksanaan program tersebut.

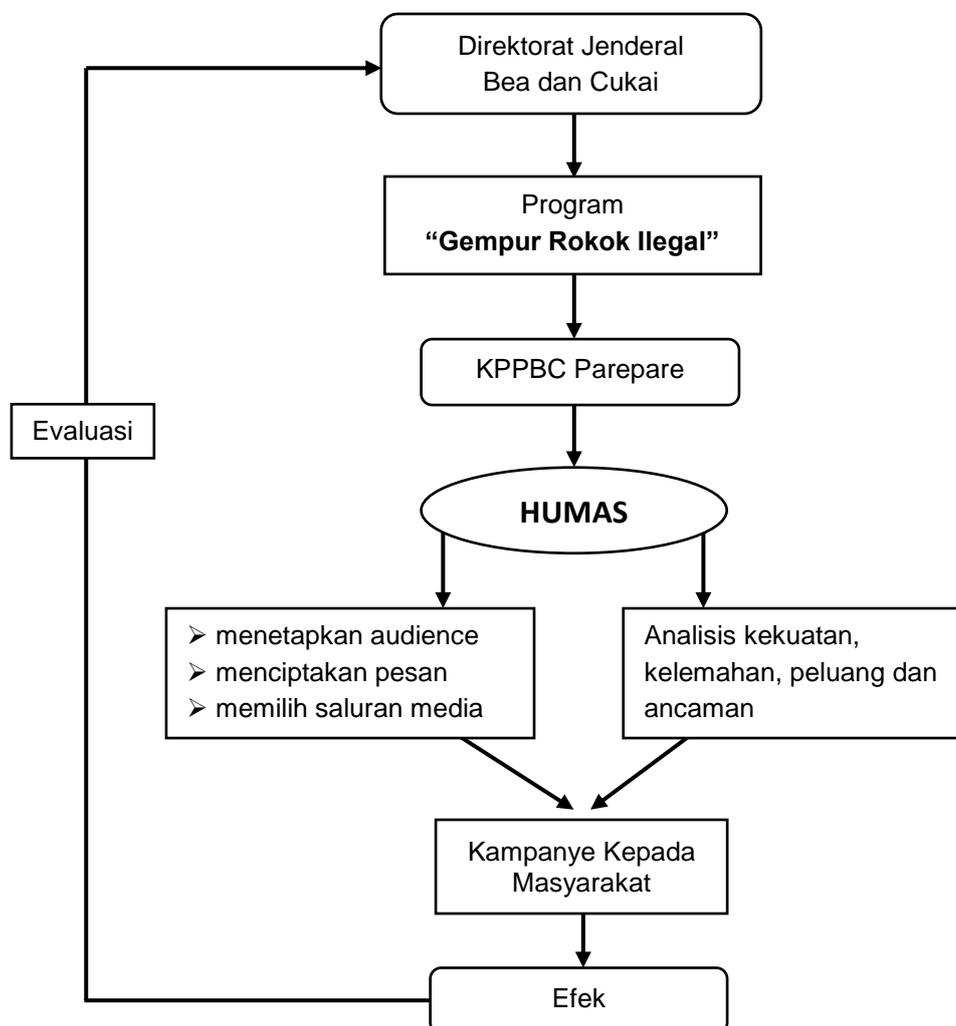
2. *“Analisis Strategi Pemanfaatan Media Dalam Menyosialisasikan Program Bahteramas Oleh Humas Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara”*

Penelitian yang dilakukan oleh Fitriani Anshar di tahun 2013 ini bertujuan untuk mengetahui strategi pemanfaatan media dalam menyosialisasikan program Bahteramas oleh Humas Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara, serta mengetahui bentuk media yang digunakan oleh Humas Pemerintah Provinsi Sulawesi Tenggara.

D. Kerangka Pikir

Kerangka pikir memberikan panduan dan arah peneliti dalam melakukan penelitian/riset. Kerangka pikiran digambarkan dalam bentuk bagan/diagram yang menjadi sebagai alur logika peneliti secara sistematis terhadap tema yang akan ditulis. Kerangka berpikir dibuat berdasarkan pertanyaan pada rumusan masalah penelitian, lalu kemudian rumusan tersebut yang dapat menggambarkan dan mempresentasikan hubungan antara konsep-konsep.

Konsep strategi komunikasi pada kampanye “Gempur Rokok Ilegal” ini mencoba memberikan gambaran proses penyusunan strategi kampanye hingga pemilihan media komunikasi yang dianggap relevan dan efektif, kemudian dilakukan analisa prediktif melalui metode SWOT sehingga tujuan dan sasaran kampanye dapat tercapai. Berikut diagram alur kerangka pikir:



Gambar 6. Kerangka Pikir