

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN**

#### **2.1. Kajian Pustaka (Penelitian Terdahulu)**

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan kajian pustaka yang berfokus pada penelitian terdahulu yang sudah dilakukan sebelumnya oleh peneliti lain. Kajian pustaka yang disajikan terdiri dari penelitian terdahulu yang memiliki fokus penelitian yang serupa terkait dengan aktivitas *Public Relations*. Adanya kajian pustaka dimaksudkan untuk menunjukkan originalitas dari penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti.

##### **2.1.1. Tinjauan Hasil Penelitian Terdahulu**

###### **2.1.1.1. Penelitian Dalam Perspektif Deskriptif Kualitatif**

**Efid Laksana Putra, 2015, Aktivitas *Public Relations* Untuk Meningkatkan Daya Tarik Wisata di Museum Benteng Vredeburg Daerah Istimewa Yogyakarta. Skripsi, Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta.**

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya penurunan pengunjung atau wisatawan yang berkunjung ke Museum Vradeberg Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan observasi tanggal 23 April 2014 diperoleh informasi pengunjung Museum Benteng Vredeburg Yogyakarta. Data pengunjung terhitung mulai tahun 2006 dengan jumlah kunjungan 103.662 orang, tahun 2007 turun dengan jumlah 52.571 orang, tahun 2008 naik dengan jumlah 83.550 orang, tahun 2009 turun dengan jumlah 56.461, tahun 2010 naik dengan jumlah 187.435 orang, tahun 2011 turun dengan jumlah 68.972, tahun 2012 naik dengan jumlah 240.264, tahun 2013

turun dengan jumlah 163.231. Data tersebut disimpulkan bahwa jumlah pengunjung di Museum Benteng Vredeburg Yogyakarta tidak stabil setiap tahun. Hal tersebut berkaitan dengan aktivitas humas terutama promosi untuk menarik pengunjung ke museum. Kegiatan promosi yang dilakukan humas kurang maksimal, sehingga masyarakat awam banyak yang kurang berminat untuk mengunjungi museum.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif bertujuan untuk menggali fakta tentang aktivitas public relations untuk meningkatkan daya tarik wisata, pendidikan dan budaya di Museum Benteng Vredeburg DIY Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia. Data atau informasi yang diperoleh dideskripsikan sesuai dengan kenyataan yang ada di lapangan dan disajikan dalam bentuk kata-kata atau kalimat kemudian ditarik kesimpulan. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengadakan observasi dan wawancara.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa aktivitas kehumasan memegang peran penting dalam rangka meningkatkan daya tarik wisata Museum Vredeburg Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan pengamatan diperoleh data bahwa pegawai humas diberikan pelatihan atau bimbingan teknis terkait kehumasan mengingat rendahnya kompetensi dan pengetahuan praktik kehumasan di lapangan. Di samping itu, Museum Benteng Vredeburg DIY perlu memperbanyak publikasi berbentuk spanduk. Hal ini tentunya diperlukan supaya keberadaan tentang museum ini bisa diketahui oleh khalayak ramai. Museum Benteng Vredeburg DIY perlu menambah pemandu dan staff humas yang memiliki kecakapan bahasa asing mengingat museum ini sering dikunjungi oleh wisatawan asing.

#### **2.1.1.2. Penelitian Dalam Perspektif Deskriptif Kualitatif**

**Diana Setyawati, 2017, Strategi *Public Relations* Dalam Mempertahankan Citra *Halal Tourism* di Syariah Hotel Solo. Skripsi, Institut Agama Islam Negeri Surakarta, Surakarta.**

Penelitian ini berawal dari Syariah Hotel Solo yang mendapatkan Nominator Anugrah Pariwisata Halal pada tahun 2016. Nominator atau penghargaan yang didapat berupa penghargaan jenis usaha yang menerapkan prinsip – prinsip Islam. Banyaknya hotel yang ada di Solo, menimbulkan persaingan di bidang perhotelan. Hal ini membuat Syariah Hotel Solo dengan hotel yang lain berlomba untuk mendapatkan kepercayaan publik. Dengan banyaknya Hotel yang ada di Solo membuat pihak Hotel selalu melakukan inovasi dan meningkatkan mutu sumber daya manusia untuk mempertahankan citra perusahaan khususnya citra halal tourism di syariah hotel solo. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk meneliti bagaimana strategi public relations yang digunakan. Judul penelitian ini adalah “Strategi Public Relations Dalam Mempertahankan Citra Halal Tourism Di Syariah Hotel Solo”.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode deskriptif yaitu dengan melakukan penelitian langsung, melakukan observasi secara mendalam, serta menggambarkan dan menyajikan fakta yang ada di lapangan. Dalam penelitian ini, peneliti dalam mengumpulkan data menggunakan teknik wawancara, observasi dan dokumentasi.

Hasil dari penelitian ini adalah Citra Halal Tourism di Syariah Hotel Solo yang sudah positif dapat tetap dipertahankan. Public relations syariah hotel solo

semakin gencar melakukan kegiatan yang digunakan dalam mempertahankan citra. Strategi yang dilakukan oleh *public relations* adalah dengan human relations, community relations, serta media relations. Public relations menjalin hubungan dengan berbagai kalangan. Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan citra, disamping itu hubungan yang baik disemua kalangan akan membawa citra positif perusahaan. Kegiatan tersebut berupa kegiatan eksternal dan internal. Kegiatan eksternal berupa hubungan dengan masyarakat sekitar hotel, hubungan dengan media dan komunitas yang ada di solo. Kegiatan internalnya berupa menjaga hubungan sesama karyawan, meningkatkan tentang ilmu keagamaan yang setiap satu bulan sekali diadakan pengajian dan qataman al-quran, hal ini bertujuan untuk meningkatkan keilmuan di bidang keagamaan pada setiap karyawan guna mempertahankan citra halal tourism di syariah hotel Solo.

#### **2.1.1.3. Penelitian Dalam Perspektif Deskriptif Kualitatif**

**Siti Arfianti Khatijah, 2017, Aktivitas *Public Relations* untuk Meningkatkan Daya Tarik Wisata dan Pendidikan di Museum H.M Soeharto, Skripsi, Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta.**

Penelitian ini dilatari dengan adanya ketidakstabilan tren jumlah wisatawan yang berkunjung ke Museum H.M Soeharto. Berdasarkan observasi bulan Februari 2016 diperoleh informasi pengunjung Museum H. M. Soeharto. Pengunjung Museum H. M. Soeharto pada tahun 2013 sebanyak 167543, kemudian mengalami pada tahun 2014 menjadi 255840, akan tetapi pada tahun 2015 mengalami menjadi 250050. Penurunan jumlah pengunjung terjadi karena belum dikenalnya Museum H. M. Soeharto oleh masyarakat. Menurut Wakil Kepala

Museum H. M. Soeharto, pengunjung Museum H. M. Soeharto 79 persen adalah Pelajar dari semua jenjang, sedangkan masyarakat umum sebesar 29 persen. Hal tersebut karena masyarakat belum tahu keberadaan Museum H. M. Soeharto. Museum H. M. Soeharto menggunakan media website, dan facebook dalam memperkenalkan Museum kepada masyarakat luas, akan tetapi media tersebut tidak di-*update* sehingga Museum H. M. Soeharto belum dikenal oleh masyarakat luas.

Sumber daya manusia merupakan unsur utama dalam melaksanakan aktivitas *Public Relations* dan melayani pengunjung Museum. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2015 Tentang Museum. Sumber daya/ketenagaan merupakan salah satu syarat dalam merencanakan berdirinya sebuah Museum. Berdasarkan observasi yang dilakukan, pegawai yang bekerja di bagian humas Museum H. M. Soeharto memiliki latar belakang pendidikan bukan dari bidang kehumasan seperti komunikasi dan public relations. Salah satu penyebab belum optimalnya public relations adalah adanya keterbatasan kemampuan, pengetahuan, dan jumlah pegawai humas. Tugas kehumasan sering dikerjakan oleh pegawai yang bukan menjabat sebagai humas, hal ini dikarenakan minimnya pegawai humas yang memiliki kemampuan, pengetahuan tentang kehumasan.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini ialah pendekatan kualitatif. Dalam penelitian kualitatif besaran populasi atau sampling tidak menjadi tolak ukur, bahkan populasi atau samplingnya sangat terbatas. Peneliti berupaya mendapatkan data deskriptif yang didapatkan dengan mengamati, berbicara dan

memahami perilaku orang yang diobservasi. Penelitian ini menggunakan beberapa teknik pengumpulan data, yaitu observasi, wawancara dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan sebagai berikut: (1) Pencarian fakta/masalah (*fact finding*) melalui komunikasi publik secara langsung maupun tidak langsung. Komunikasi secara langsung melalui interaksi langsung dengan pengunjung saat berada di Museum. Komunikasi secara tidak langsung dengan menggunakan media sosialisasi antara lain: website, facebook, dan leaflet. Hambatan yang dialami dalam upaya menjalin komunikasi dengan publiknya adalah hambatan pada komunikasi tidak langsung melalui media website, dan *facebook*, karena tidak bisa selalu update informasi mengenai Museum. (2) Perencanaan (*planning*) yaitu: menentukan sasaran antara lain: instansi pendidikan, dan masyarakat umum, kemudian menentukan media sosialisasi yang digunakan antara lain: website, facebook, dan leaflet, tahap selanjutnya menjalin kerjasama dengan dunia pendidikan, biro perjalanan, serta komunitas-komunitas, dan yang terakhir merencanakan sosialisasi. (3) Pelaksanaan aktivitas public relations di Museum yaitu melaksanakan apa yang sudah direncanakan pada tahap perencanaan melalui kegiatan-kegiatan yang diadakan Museum. Kegiatan yang diadakan oleh Museum antara lain: perayaan hari ulang tahun Museum, bedah buku apabila ada buku baru mengenai Pak Harto, mengikuti pameran dan seminar yang diadakan BARAMUS dan Dinas Kebudayaan. (4) Evaluasi (*evaluating*) antara lain: evaluasi kegiatan yaitu evaluasi setelah kegiatan berakhir, evaluasi bulanan yaitu evaluasi kegiatan yang dilakukan dalam satu bulan dan evaluasi kinerja pegawai dan pelayanan

Museum, dan evaluasi selanjutnya melalui buku kritik dan saran dari pengunjung Museum.

**Tabel 2.1**

**Matriks Penelitian Terdahulu dalam Perspektif Deskriptif Kualitatif**

| <b>No</b> | <b>Item</b>                                                          | <b>Penelitian 1</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1         | Nama, Tahun, Judul, dan Nama Kota                                    | Putra (2014) Aktivitas <i>Public Relations</i> untuk Meningkatkan Daya Tarik Wisata, Pendidikan dan Budaya di Museum Vredeburg Daerah Istimewa Yogyakarta                                                                                                                                                                                                      |
| 2         | Tujuan Penelitian                                                    | Tujuan penelitian ini untuk mengetahui aktivitas <i>Public Relations</i> pada Museum Benteng Vredeburg DIY dalam meningkatkan daya tarik wisata, pendidikan dan budaya.                                                                                                                                                                                        |
| 3         | Pendekatan Penelitian                                                | Deskriptif Kualitatif                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 4         | Teori                                                                | Teori yang menjadi landasan utama penelitian ini adalah kajian tentang <i>public relations</i> .                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 5         | Hasil                                                                | Hasil penelitian aktivitas <i>public relations</i> di Museum Benteng Vredeburg DIY untuk meningkatkan daya tarik wisata pendidikan dan budaya sebagai berikut: (1) Meningkatkan kerjasama; (2) Mengoptimalkan media sosial; (3) Seminar dan pameran museum; (4) Memperbaiki sarana prasarana dan fasilitas; (5) Membangun citra museum sebagai sumber belajar. |
| 6         | Perbedaan dan Persamaan Dengan Penelitian yang Akan Peneliti Lakukan | Perbedaan dari penelitian ini terletak pada permasalahan yang diteliti dan objek penelitian. Persamaan penelitian ini dengan yang akan dilakukan peneliti adalah sama-sama melakukan penelitian deskriptif kualitatif                                                                                                                                          |
| 7         | Kritik                                                               | Penelitian ini kurang memperdalam aspek sosio kultural masyarakat dari para subjek penelitian (para pengunjung). Pendekatan deskriptif memberikan kesempatan seluas-luasnya untuk mengkaji permasalahan dari berbagai aspek.                                                                                                                                   |

**Tabel 2.2**

**Matriks Penelitian Terdahulu dalam Perspektif Deskriptif Kualitatif**

| <b>No</b> | <b>Item</b>                                                          | <b>Penelitian 2</b>                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1         | Nama, Tahun, Judul, dan Nama Kota                                    | Setyawati (2017) strategi <i>public relations</i> dalam mempertahankan Citra <i>Halal Tourism</i> di Syariah Hotel Solo                                                                                                                                 |
| 2         | Tujuan Penelitian                                                    | Tujuan penelitian ini untuk menggambarkan strategi <i>public relations</i> dalam mempertahankan Citra <i>Halal Tourism</i> di Syariah Hotel Solo                                                                                                        |
| 3         | Pendekatan Penelitian                                                | Deskriptif Kualitatif                                                                                                                                                                                                                                   |
| 4         | Teori                                                                | Teori yang menjadi landasan utama penelitian ini adalah kajian tentang Strategi <i>public relations</i> .                                                                                                                                               |
| 5         | Hasil                                                                | Hasil dari penelitian ini adalah Citra <i>Halal Tourism</i> di Syariah Hotel Solo yang sudah positif dapat tetap dipertahankan. <i>Public relations</i> syariah hotel solo semakin gencar melakukan kegiatan yang digunakan dalam mempertahankan citra. |
| 6         | Perbedaan dan Persamaan Dengan Penelitian yang Akan Peneliti Lakukan | Perbedaan dari penelitian ini terletak pada permasalahan yang diteliti dan target hasil penelitian. Persamaan penelitian ini dengan yang akan dilakukan peneliti adalah sama-sama melakukan penelitian deskriptif kualitatif                            |
| 7         | Kritik                                                               | -.                                                                                                                                                                                                                                                      |

**Tabel 2.3**

**Matriks Penelitian Terdahulu dalam Perspektif Deskriptif Kualitatif**

| No | Item                                                                 | Penelitian 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Nama, Tahun, Judul, dan Nama Kota                                    | Khatijah (2017) strategi <i>public relations</i> Aktivitas <i>Public Relations</i> untuk Meningkatkan Daya Tarik Wisata dan Pendidikan di Museum H.M. Soeharto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 2  | Tujuan Penelitian                                                    | Tujuan penelitian ini untuk mengetahui aktivitas <i>public relations</i> untuk meningkatkan daya tarik wisata dan pendidikan di museum H. M. Soeharto.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 3  | Pendekatan Penelitian                                                | Kualitatif                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 4  | Teori                                                                | Teori yang menjadi landasan utama penelitian ini adalah kajian tentang Strategi <i>public relations</i> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 5  | Hasil                                                                | Hasil dari penelitian ini adalah (3) Pelaksanaan aktivitas public relations di Museum yaitu melaksanakan apa yang sudah direncanakan pada tahap perencanaan melalui kegiatan-kegiatan yang diadakan Museum. Kegiatan yang diadakan oleh Museum antara lain: perayaan hari ulang tahun Museum, bedah buku apabila ada buku baru mengenai Pak Harto, mengikuti pameran dan seminar yang diadakan BARAMUS dan Dinas Kebudayaan. (4) Evaluasi (evaluating) antara lain: evaluasi kegiatan yaitu evaluasi setelah kegiatan berakhir, evaluasi bulanan yaitu evaluasi kegiatan yang dilakukan dalam satu bulan dan evaluasi kinerja pegawai dan pelayanan Museum, dan evaluasi selanjutnya melalui buku kritik dan saran dari pengunjung Museum |
| 6  | Perbedaan dan Persamaan Dengan Penelitian yang Akan Peneliti Lakukan | Perbedaan dari penelitian ini terletak pada permasalahan yang diteliti dan target hasil penelitian yang diharapkan. Persamaan penelitian ini dengan yang akan dilakukan peneliti adalah sama-sama melakukan penelitian deskriptif kualitatif                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

## **2.2.Kerangka Pemikiran**

### **2.2.1. Kerangka Teoritis**

Dalam melaksanakan penelitian, seorang peneliti harus menyusun suatu kerangka teori terlebih dahulu. Kerangka teori digunakan sebagai arahan dan landasan dalam penelitian untuk menyoroti suatu masalah yang akan diteliti. Dengan adanya kerangka teori dapat mempermudah peneliti dalam menganalisa masalah penelitian.

#### **2.2.1.1. Komunikasi**

##### **2.2.1.1.1 Pengertian Komunikasi**

Istilah komunikasi atau dalam bahasa inggris *communicatio* berasal dari bahasa latin *communicatio*, dan bersumber dari kata *communis* yang berarti sama. Sama disini maksudnya adalah adanya kesamaan makna. Dua orang yang terlibat dalam proses komunikasi, seperti dalam bentuk percakapan, maka komunikasi akan berlangsung manakala ada kesamaan makna tentang apa yang dibicarakan. Kesamaan bahasa yang dipakai dalam percakapan atau perbincangan itu belum tentu menimbulkan kesamaan pemahaman. Dengan kata lain, memahami bahasanya saja tidak menjamin memahami makna yang dibawakan oleh bahasa itu. Jadi, jelas bahwa bahwa percakapan kedua orang tadi dapat dikatakan komunikatif manakala kedua belah pihak dapat mengerti bahasa yang digunakan, dan mengerti makna dari bahan yang diperbincangkan (Effendy, 2013, hal. 9).

3. Menurut Everett M. Ronger (1985) dalam Cangara seorang pakar Sosiologi Pedesaan Amerika yang kemudian lebih banyak memberi perhatian pada studi

riset komunikasi khususnya dalam hal penyebaran inovasi membuat definisi komunikasi yakni:

4. “*Komunikasi adalah proses dimana suatu ide dialihkan dari sumber kepada satu penerima atau lebih dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka*” (Cangara, 2014, hal. 35).
5. Komunikasi dilakukan dalam berbagai tingkat kesengajaan, dari komunikasi yang tidak sengaja sama sekali hingga komunikasi yang benar-benar direncanakan dan didasari. Diperlukan kemahiran berkomunikasi sehingga pesan yang disampaikan dapat dipahami. Menurut Sumarto (2016) apabila komunikator kurang mahir dalam menyampaikan pesan, maka komunikasi akan gagal menangkap pesan yang disampaikan dan dampaknya dapat terjadi *miss communication*. Dengan kata lain, apabila komunikator dalam menyampaikan pesan tidak memperhatikan kesantunan dalam berbahasa, maka bisa terjadi komunikasi akan memberikan reaksi atau tanggapan negatif karena komunikator tidak menggunakan etika dalam berkomunikasi.
6. Dari beberapa definisi diatas, peneliti menyimpulkan bahwa komunikasi adalah penyampaian pesan atau informasi dari komunikator kepada komunikan baik komunikasi yang tidak sengaja atau komunikasi yang benar-benar direncanakan dengan tujuan untuk mendapatkan umpan balik (*feedback*) sesuai dengan yang diharapkan oleh komunikator.

#### **2.2.1.1.2. Sifat-Sifat Komunikasi**

Jika kita sudah tahu sifat-sifat komunikasi, dan tahu pula efek apa yang kita kehendaki dari mereka, memilih cara mana yang kita ambil untuk berkomunikasi sangatlah penting, karena ini ada kaitannya dengan media yang harus kita gunakan.

Cara bagaimana kita berkomunikasi (*how to communicate*), kita bisa mengambil salah satu dari dua jenis komunikasi berdasarkan sifatnya:

- Komunikasi tatap muka (*face-to-face communication*)
- Komunikasi bermedia (*mediated communication*)

Komunikasi tatap muka dipergunakan apabila kita mengharapkan efek perubahan tingkah laku dari komunikan. Mengapa demikian, karena kita sewaktu berkomunikasi memerlukan umpan balik langsung. Jika umpan baliknya positif, kita akan mempertahankan cara komunikasi yang kita pergunakan dan memeliharanya supaya umpan balik tetap menyenangkan kita. Bila sebaliknya, kita akan mengubah teknik komunikasi kita sehingga komunikasi kita berhasil (Effendy, 2004, hal. 31-32). Berdasarkan jumlah yang dihadapi komunikator, komunikasi tatap muka diklasifikasikan menjadi dua jenis. Komunikasi antarpersona dan komunikasi kelompok.

#### 1. Komunikasi antarpersona

Komunikasi antarpersona (*Interpesonal communication*) adalah komunikasi antara komunikator dengan seorang komunikan. Komunikasi jenis ini dianggap paling efektif dalam hal upaya mengubah sikap, pendapat, atau perilaku seseorang, karena sifatnya dialogis, berupa percakapan. Arus balik bersifat langsung. Komunikator mengetahui pasti apakah komunikasinya itu positif atau negatif, berhasil atau tidak. Jika tidak, ia dapat meyakinkan komunikan ketika itu juga karena ia dapat memberi kesempatan kepada komunikan untuk berbicara seluas-luasnya (Effendy, 2004, hal. 8).

#### 2. Komunikasi kelompok

Komunikasi kelompok (*group communication*) termasuk komunikasi tatap muka karena komunikator dan komunikan berada dalam situasi saling berhadapan dan saling melihat. Sama dengan komunikasi antarpersona, komunikasi kelompok pun menimbulkan arus balik langsung. Komunikator mengetahui tanggapan komunikan pada saat sedang berkomunikasi sehingga, apabila didasari komunikasinya kurang atau tidak berhasil, ia dapat segera mengubah gayanya. Komunikasi kelompok adalah komunikasi dengan sejumlah komunikan (Effendy, 2004, hal. 8).

Komunikasi bermedia (*public media dan mass media*) pada umumnya banyak digunakan untuk komunikasi informatif, karena tidak begitu ampuh untuk mengubah tingkah laku, lebih-lebih media massa. Berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa media massa kurang sekali keampuhannya dalam mengubah tingkah laku komunikan. Walaupun demikian, tetap ada untung-ruginya. Kelemahan komunikasi bermedia ialah tidak persuasif, sebaliknya kekuatannya dapat mencapai komunikan dalam jumlah yang besar. Komunikasi tatap muka kekuatannya ialah dalam hal keampuhan mengubah tingkah laku komunikan, tetapi kelemahannya ialah bahwa komunikan yang dapat diubah tingkah lakunya itu relatif hanya sedikit saja, sejauh bisa berdialog dengannya (Effendy, 2004, hal. 32).

Komunikasi persuasif memang penting. tetapi komunikasi informatif pun tidak berarti tidak penting atau kurang penting. Bahkan pada suatu ketika sangat penting dengan tidak memerlukan efek dalam bentuk perubahan tingkah laku karena itu diambil media massa. Media mana yang diambil, apakah surat kabar, majalah, radio, televisi, film, pameran, poster, pamflet, surat. telepon, dan jenis-

jenis lain bergantung kepada berbagai faktor: sasaran yang dituju, efek yang diharapkan, isi yang dikomunikasikan, dan sebagainya (Effendy, 2004, hal. 32).

Dalam mengalihkan ide atau informasi kepada komunikan, peneliti menyimpulkan bahwa komunikator dapat menyesuaikan sifat komunikasi yang dipakai sesuai dengan tujuan atau feedback yang diharapkan dari komunikan. Komunikasi tatap muka digunakan apabila komunikator menginginkan umpan balik secara langsung sehingga diharapkan adanya perubahan perilaku, pendapat dan sikap pada komunikan. Komunikasi tatap muka dapat dilakukan dengan komunikasi antarpersona atau komunikasi kelompok. Sedangkan komunikasi bermedia digunakan apabila komunikator ingin menyampaikan informasi kepada jumlah komunikan yang besar atau masyarakat luas.

#### **2.2.1.2. Pengertian Aktivitas**

Aktivitas adalah suatu kegiatan, peristiwa atau kejadian yang pada umumnya tidak dilakukan secara terus menerus. Penyelenggara kegiatan itu sendiri bisa merupakan badan, instansi pemerintah, organisasi, orang pribadi, lembaga, dll. Biasanya kegiatan dilaksanakan dengan berbagai alasan tertentu, mulai dari sebuah organisasi, kampanye sebuah partai politik, atau bahkan sosialisasi sebuah kebijakan pemerintah. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,” Aktivitas adalah kegiatan, usaha, pekerjaan atau kekuatan dan ketangkasan serta kegairahan”. Undang-undang RI NO 15 TH 2006 menyebutkan bahwa:

Aktivitas adalah sekumpulan tindakan pengerahan sumber daya baik yang berupa personel (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumber daya

tersebut sebagai masukan (input) untuk menghasilkan keluaran (output) dalam bentuk barang/jasa.

Menurut Soeganda Poerbakawatja dalam bukunya Ensiklopedia pendidikan menyatakan bahwa “aktifitas” adalah keaktifan yang berasal dari kata aktif yang berarti giat bekerja atau berusaha. Jadi aktifitas adalah suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan seseorang dalam mengerjakan suatu pekerjaan. Sedangkan humas menurut Scott M. Cutlip dan Allen H. Center dalam bukunya “*Effective Public Relations*” menyatakan *Public Relations* merupakan fungsi manajemen yang menilai sikap publik, mengidentifikasi kebijaksanaan dan tata cara seseorang atau organisasi demi kepentingan publik, serta merencanakan dan melakukan suatu program kegiatan untuk meraih pengertian, pemahaman dan dukungan dari publiknya.

Komunikasi merupakan aktivitas dasar manusia yang dengannya manusia dapat saling berhubungan satu sama lain dalam kehidupan sehari-hari. Dengan komunikasi kita dapat membentuk saling pengertian, menumbuhkan persahabatan, membentuk saling pengertian dan menyebarkan pengetahuan. Komunikasi merupakan interaksi antara satu sama lain atau dengan kata lain terjadinya interaksi antara sumber. Dalam dunia kerja, komunikasi merupakan hal sangat penting baik dalam organisasi, perusahaan maupun instansi pemerintah. Khususnya untuk meningkatkan produktivitas sumber daya manusia.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut disimpulkan bahwa aktivitas merupakan suatu perilaku yang dikerjakan secara sungguh sungguh dan terencana untuk mencapai suatu tujuan. Aktivitas tersebut dilaksanakan dengan berbagai

alasan tertentu, mulai dari sebuah organisasi, kampanye sebuah partai politik, atau bahkan sosialisasi sebuah kebijakan pemerintah.

#### **2.2.1.3. Pengertian *Public Relations***

Komunikasi dalam realisasinya dapat terpapar dalam kegiatan *public relations*. Sumarto (2016) menyatakan bahwa *Public relations* sangat membutuhkan komunikasi untuk merealisasikan kegiatannya. Hubungan timbal balik antara organisasi dengan publiknya merupakan prinsip yang harus dijalankan. *Public relations* adalah fungsi manajemen yang berusaha membangun dan mempertahankan hubungan yang saling menguntungkan antara organisasi dengan publik yang menjadi penentu kesuksesan dan kegagalannya. Rosady Ruslan (2013: 6) menyatakan:

*Public relations merupakan seni (art) dan gabungan dari disiplin ilmu manajemen, komunikasi, psikologi, sosial dan marketing untuk membentuk agar perusahaan atau lembaga, gagasan atau ide yang ditawarkan, nama dan produknya menjadi disukai dan dapat dipercaya oleh publik.*

Keith Butterick (2012: 7) berpendapat bahwa *public relations* adalah:

*Fungsi manajemen 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 penelitian yang sehat dan etika komunikasi sebagai alat utamanya.*

Sebagai acuan, salah satu definisi *Public Relations*, yang diambil dari *The British Institute of Public Relations* dikutip Ruslan dalam bukunya *Manajemen Public Relations dan Media Komunikasi* mengatakan :

*Aktivitas Public Relations adalah mengelola komunikasi antar organisasi dan publiknya, dan praktek Public Relations adalah memikirkan, merencanakan dan*

*mencurahkan daya untuk membangun dan menjaga saling pengertian antara organisasi dan publiknya.*(2010:16).

Definisi menurut kamus terbitan *Institute of Public Relations* (IPR), yakni sebuah lembaga humas terkemuka di Inggris dan Eropa, dalam Anggoro dan bukunya yang berjudul *Teori & Profesi Kehumasan dan Aplikasinya di Indonesia* bahwa:

*Public Relations adalah keseluruhan upaya yang dilangsungkan secara terencana dan berkesinambungan dalam rangka menciptakan dan memelihara niat baik dan saling pengertian antara suatu organisasi dengan segenap khalayaknya* (2008:2)

Artis (2011) menyatakan bahwa ruang lingkup *public relations* sangat luas mencakup seluruh bentuk kegiatan komunikasi. Ruang lingkup *public relations* tidak tergantung pada *public* eksternal dan *public* internal tetapi juga karakteristik organisasi dalam menjalankan visi dan misi untuk mencapai tujuan.

Dari beberapa definisi di atas *Public Relations* adalah salah satu rangkaian kegiatan yang diorganisasikan sedemikian rupa sebagai suatu rangkaian – rangkaian kampanye atau program terpadu dan semuanya itu berlangsung secara berkesinambungan dan teratur. Kegiatan humas sama sekali tidak bisa dilakukan secara sembarang atau dadakan. Tujuan humas itu sendiri adalah untuk memastikan bahwa niat baik dari organisasi atau instansi yang bersangkutan dapat dimengerti oleh pihak pihak lain yang berkepentingan.

Berdasarkan pendapat tersebut disimpulkan bahwa seorang *public relations* memiliki tugas untuk membangun hubungan yang baik dengan masyarakat, dan semua bentuk komunikasi yang dibangun merupakan komunikasi yang terencana. Seorang *public relations* harus benar-benar mengerti bagaimana cara membangun hubungan yang baik dengan masyarakat, baik dalam kelompok publik atau perseorangan. Sebagaimana para PKB/ PLKB yang harus mampu berhubungan

baik dengan seluruh elemen masyarakat karena sasaran utama mereka adalah keluarga. Seperti diketahui bahwa para ASN DPPKBPPPA yang berstatus PKB/PLKB ini harus bisa melaksanakan komunikasi, informasi dan edukasi (KIE) tentang program pengendalian penduduk dan keluarga berencana supaya masyarakat bisa mengetahui, memahami dan ikut serta menjadi peserta program KB.

#### **2.2.1.3.1 Peranan *Public Relations***

Peranan merupakan aspek dinamis dari suatu status (kedudukan). Apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban sesuai dengan status yang dimiliki, maka ia telah menjalankan perannya. Humas sebenarnya sebagai alat manajemen modern secara struktural merupakan bagian internal dari suatu kelembagaan atau organisasi. Artinya humas bukanlah merupakan fungsi terpisah dari fungsi kelembagaan perusahaan. Hal tersebut menjadikan humas dapat menyelenggarakan komunikasi dua arah timbal balik antara organisasi atau lembaga yang diwakili dengan publiknya. Peranan ini turut menentukan sukses atau tidaknya misi, visi dan tujuan bersama dari organisasi atau lembaga tersebut.

Menurut Ruslan (2008: 23) Peranan humas dalam manajemen suatu organisasi itu terlihat dengan adanya beberapa aktivitas pokok kehumasan yaitu:

- a. Mengevaluasi sikap atau opini publik;
- b. Mengidentifikasi kebijakan dan prosedur organisasi atau perusahaan dengan kepentingan publiknya;
- c. Merencanakan dan melaksanakan penggiatan aktivitas humas.

Adapun ruang lingkup tugas humas dalam sebuah organisasi atau lembaga dalam berbagai aktivitas adalah sebagai berikut :

a. Membina hubungan kedalam (*public internal*)

Publik internal adalah publik yang menjadi bagian dari unit, badan, perusahaan dan organisasi itu sendiri. Menurut Ruslan (2008: 23) Seorang humas harus mampu mengidentifikasi atau mengenali hal-hal yang menimbulkan gambaran negatif di dalam masyarakat, sebelum kebijakan itu dijalankan oleh organisasi.

b. Membina hubungan keluar (*public eksternal*)

Publik eksternal adalah publik umum (masyarakat). Mengusahakan tumbuhnya sikap dan gambaran publik yang positif terhadap lembaga yang diwakilinya.

Menurut *H.Fayol* dalam Ruslan (2008: 23) beberapa kegiatan dan sasaran humas adalah sebagai berikut:

1) Membangun identitas dan citra perusahaan, yaitu :

- a. Menciptakan identitas dan citra perusahaan yang positif;
- b. Mendukung kegiatan komunikasi timbal balik dua arah dengan berbagai pihak.

2) Menghadapi krisis, dalam menangani keluhan dan menghadapi krisis yang terjadi dengan membentuk manajemen krisis dan memulihkan krisis tersebut.

3) Mempromosikan aspek kemasyarakatan;

- a. Mempromosikan kebijakan atau program yang menyangkut kepentingan publik; dan

b. Mendukung kegiatan kampanye sosial

Menurut *Dimock dan Koenig* dalam Ruslan (2008: 342) pada umumnya tugas-tugas dari pihak humas, baik lembaga Pemerintah/instansi swasta, antara lain:

- a. Mampu menanamkan keyakinan dan kepercayaan serta mengajak masyarakat dalam partisipasinya atau ikut serta melaksanakan program pembangunan di berbagai bidang, sosial, budaya, ekonomi, politik serta menjaga stabilitas dan keamanan nasional;
- b. Kejujuran dan pelayanan dan pengabdian dari aparatur pemerintah yang bersangkutan perlu dipelihara atau dipertahankan dalam melaksanakan tugas serta kewajiban masing-masing;
- c. Upaya memberikan penerangan atau informasi kepada masyarakat tentang pelayanan masyarakat, kebijakan serta tujuan yang akan dicapai oleh pemerintah dalam pelaksanaan program kerja tersebut.

**2.2.1.3.2. Aktivitas *Public Relations***

Menurut Ruslan (2008: 28) Aktivitas *Public Relations* adalah komunikasi dua arah dengan public (perusahaan/organisasi), yang bertujuan untuk menumbuhkan saling pengertian, saling percaya, dan saling membantu/kerjasama. Peranan humas atau *Public Relations* dalam manajemen suatu organisasi itu terlihat dengan adanya beberapa aktivitas pokok kehumasan yaitu:

- a. Mengevaluasi sikap atau opini publik;
- b. Mengidentifikasi kebijakan dan prosedur organisasi atau perusahaan dengan kepentingan publiknya;
- c. Merencanakan dan melaksanakan penggiatan aktivitas humas.

Adapun ruang lingkup tugas humas dalam sebuah organisasi atau lembaga dalam berbagai aktivitas adalah sebagai berikut :

- a. Membina hubungan kedalam (*public internal*)

Ruslan (2008: 26) menyatakan bahwa Publik internal merupakan publik yang menjadi bagian dari unit, badan, perusahaan dan organisasi itu sendiri. Oleh karena itu, seorang humas harus mampu mengidentifikasi atau mengenali hal-hal yang menimbulkan gambaran negatif di dalam masyarakat, sebelum kebijakan itu dijalankan oleh organisasi.

Adapun definisi *Public Relations* yang diambil dari “*The British Institute Relations*” adalah :

- a. Aktivitas *Public Relations* adalah mengelola komunikasi antara organisasi dan publiknya.
- b. Praktik *public relations* adalah memikirkan, merencanakan dan mencurahkan daya untuk membangun dan menjaga saling pengertian antara organisasi dan publiknya.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa humas atau *public relations* memiliki peranan sebagai komunikator atau penghubung antara organisasi/lembaga yang diwakili dengan publiknya dan sebagai pendukung dalam fungsi manajemen organisasi/lembaga serta sebagai upaya untuk menciptakan citra yang baik bagi organisasi atau lembaganya.

Kemudian Edward L. Bernays mengatakan bahwa Humas atau *Public Relations* memiliki tiga fungsi yaitu:

- a. Memberikan penerangan kepada masyarakat.

- b. Melakukan persuasi untuk mengubah sikap dan perbuatan masyarakat secara langsung.
- c. Usaha-usaha untuk pengintegrasian sikap dan tindakan dari perusahaan/lembaga.

Tujuan kegiatan *Public Relations* adalah usaha agar masyarakat sadar, sengaja, terencana dan terus menerus mengerti dan mengetahui kegiatan yang dilakukan oleh organisasi/lembaga. Selain itu humas merupakan mediator yang berada antara pimpinan organisasi dengan publiknya, baik dalam upaya membina hubungan masyarakat internal maupun eksternal sebagai publik mengetahui rencana kebijaksanaan, aktivitas program kerja dan rencana-rencana usaha suatu organisasi/lembaga berdasarkan keadaan, harapan-harapan dan sesuai dengan keinginan publik sasaran.

Kegiatan utama dari humas dalam mewakili top manajemen suatu lembaga atau organisasi merupakan bentuk kegiatan *Two Ways Communications* adalah ciri khas dari fungsi dan peranan humas. Hal tersebut dikarenakan salah satu tugas humas bertindak sebagai narasumber informasi (*source of information*) dan merupakan saluran informasi (*Channel of information*). Afkarina (2018) mengungkapkan bahwa humas perlu memahami dengan jelas tentang bagaimana kinerja dan tugas dari humas suatu organisasi yang sedang dijalankan setidaknya punya pegangan untuk bagaimana dan mau dibawa kemana organisasi yang sedang diemban. Dengan demikian humas dalam pemerintahan pun memiliki fungsi dan tugas pokok sebagai penyebar informasi dan corong dari pemerintah guna meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan sebagaimana yang diemban oleh para PKB/ PLKB yang mengkomunikasikan program Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana.

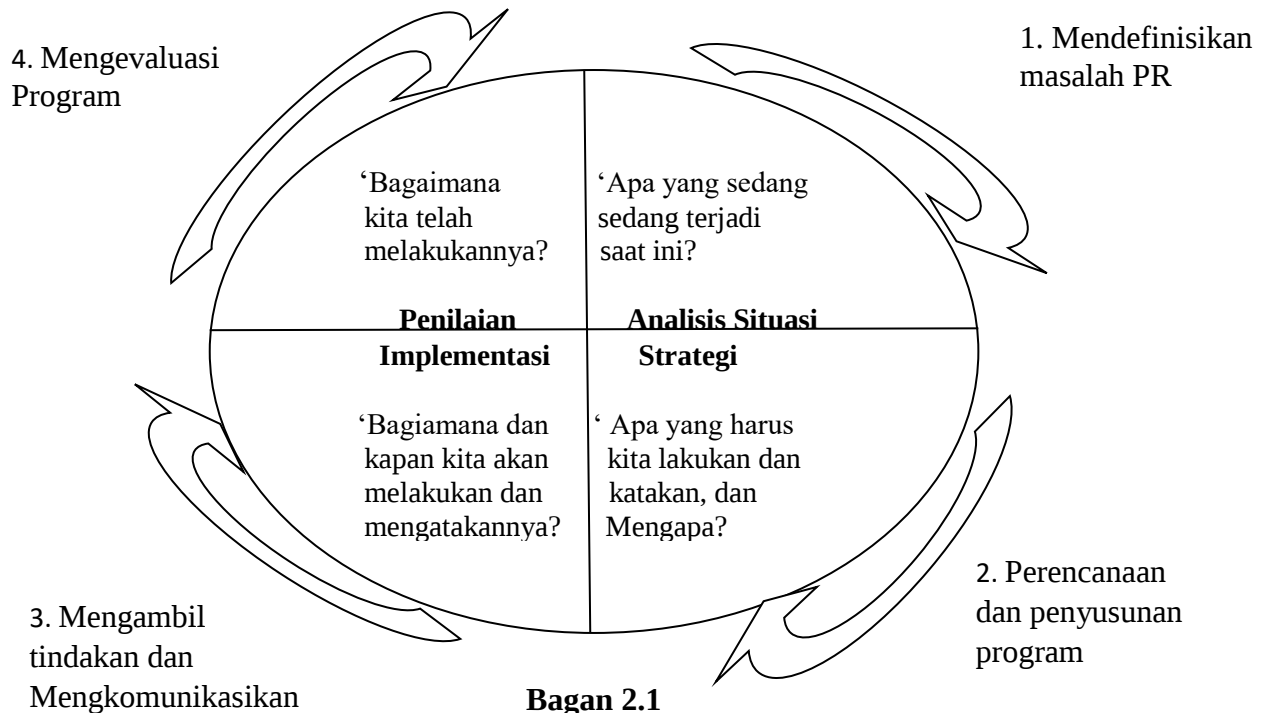
#### **2.2.1.4. Model Proses Manajemen PR Cutlip, Center dan Broom**

##### **2.2.1.4.1. Model Manajemen *Public Relations***

Manajemen berasal dari kata dalam Bahasa Inggris “*management*” dengan kata kerja “*to manage*” yang secara umum berarti mengurus, mengemudikan, mengelola, menjalankan, membina, atau memimpin. Menurut Aldag dan Stearns, manajemen adalah suatu proses perencanaan, pengorganisasian, pengelolaan staf, kepemimpinan, dan pengawasan dalam organisasi yang dilakukan secara sistematis guna mencapai tujuan tertentu. Sedangkan menurut Ruslan (2008: 31) manajemen *Public Relations* berarti penelitian, perencanaan, pelaksanaan dan pengevaluasian suatu kegiatan komunikasi yang disponsori oleh organisasi; mulai dari pertemuan kelompok kecil hingga berkaitan dengan konferensi pers internasional via satelit, dari pembuatan brosur hingga kampanye nasional melalui multimedia, dari menyelenggarakan *open house* hingga kampanye politik, dari pengumuman publik hingga menangani manajemen krisis

#### **2.2.1.4.2. Proses Manajemen PR**

Semua model perencanaan, baik itu untuk manajemen strategik suatu organisasi ataupun untuk program, akan mengikuti suatu pola dasar. Akademisi dari Amerika, Scott Cutlip, Alan Center dan Glen Broom menggambarkan proses manajemen program PR seperti terlihat dibawah ini.



**Bagan 2.1**  
**Proses Manajemen PR Cutlip, Center dan Broom**  
 Sumber: Cutlip, Center dan Broom (2011, hal. 321)

## 1. Mendefinisikan masalah Public Relations

Tahap pertama ini terdiri atas penyelidikan dan memantau pengetahuan, opini, sikap dan perilaku pihak-pihak yang terkait dengan, dan yang dipengaruhi oleh, tindakan dan kebijakan organisasi. Bisa dikatakan bahwa tahap ini adalah fungsi elementer organisasi. Fungsi ini menyediakan dasar untuk semua langkah dalam proses pemecahan masalah dengan menentukan “apa yang sedang terjadi saat ini” (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 320). Tahap pertama ini untuk melakukan kegiatan program komunikasi yang telah direncanakan, yakni dimulai dengan penemuan masalah. Tanpa menemukan masalah yang tepat maka kegiatan yang dikerjakan bisa menjadi sesuatu yang sia-sia, karena tidak jelas keluaran atau hasil dari pekerjaan tersebut. Masalah adalah selisih antara harapan dan kenyataan, atau selisih antara aspirasi dan realistis. (Cangara, 2014, hal. 105)

Definisi masalah dimulai dengan melakukan penilaian tentang adanya sesuatu yang salah, atau sesuatu yang seharusnya berjalan dengan lebih baik. Pernyataan masalah merupakan deskripsi ringkas tentang suatu situasi. Sebuah analisis situasi berisi semua latar belakang informasi yang diperlukan untuk mendeskripsikan dan mengilustrasikan secara rinci atas makna dari sebuah pernyataan masalah. Riset yang dilakukan oleh PR biasanya mencakup pengumpulan informasi tentang stakeholder: apa yang mereka tahu, bagaimana perasaan atau pandangan mereka, dan apa yang mereka lakukan berkenaan dengan *problem* (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 327-329).

Analisis dan riset dapat dilakukan sebagai fase awal untuk mendeteksi atau mengetahui permasalahan yang tengah dihadapi, kemudian perumusan kebijakan yang memuat strategi yang akan digunakan (Cangara, 2014, hal. 75). Analisis detail terhadap faktor internal dan eksternal dalam situasi masalah dapat memberi informasi praktis yang dibutuhkan untuk menilai kekuatan (*strength*) organisasi (S), dan kelemahan (*weakness*) organisasi (W), dan mengidentifikasi peluang (*opportunity*-O) dan ancaman (*threat*-T) dalam lingkungan eksternal (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 331).

Berdasarkan pemaparan diatas, peneliti menyimpulkan bahwa perlunya penemuan masalah terlebih dahulu sebelum menetapkan suatu program. Masalah adalah adanya selisih antara harapan dengan kenyataan dan adanya sesuatu yang salah atau sesuatu yang harusnya berjalan lebih baik. Masalah juga dapat dicari dengan melakukan analisis situasi secara internal dan eksternal termasuk dengan

melakukan riset terhadap pengetahuan atau opini orang yang terkait atas program yang akan ditawarkan.

## **2. Perencanaan dan penyusunan program**

Keseluruhan informasi yang tercakup dalam tahap pertama menjadi sumber primer untuk membuat keputusan tentang program publik, strategi, tujuan, tindakan dan komunikasi, taktik dan sasaran. Fase ini mempertimbangkan apa-apa saja yang menjadi temuan dalam tahap atau fase pertama sebelum melangkah ke dalam pembuatan kebijakan dan program organisasi. Fase kedua ini akan menjawab pertanyaan “berdasarkan apa yang kita ketahui tentang situasi, dan apa yang harus kita lakukan atau apa yang harus kita ubah, dan apa yang harus kita katakan?” (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 320).

Dikatakan President Dwight D. Eisenhower saat dia memimpin pasukan AS selama Perang Dunia: “Rencana itu bukan apa-apa. Rencana merupakan segalanya!” ketika merencanakan sebuah program organisasi, keputusan untuk esok hari itu ditetapkan hari ini (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 352). Perencanaan (*planning*) adalah keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari hal-hal yang akan dikerjakan pada masa yang akan datang dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan (Cangara, 2014, hal. 24).

### ***Management by Objective***

MBO kini beroperasi pada dua level hasil: tujuan dan sasaran. Tujuan (*goal*) adalah pernyataan ringkas yang menyebutkan keseluruhan hasil dari suatu program. Program tersebut mungkin melibatkan banyak bagian yang berbeda dari suatu organisasi dan juga menggunakan strategi yang berbeda-beda. Tujuan menentukan

apa yang akan dicapai apabila sasaran untuk masing-masing publik tercapai (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 359). Dalam menetapkan tujuan, seorang perencana komunikasi harus bisa menjawab; mengapa anda perlu melakukan kegiatan komunikasi dan apa yang ingin dicapai dengan kegiatan tersebut? (Cangara, 2014, hal. 105). Sasaran (*objective*) adalah hasil pengetahuan spesifik, opini tertentu, dan perilaku spesifik yang hendak dicapai untuk masing-masing publik sasaran yang telah didefinisikan dengan jelas, yang oleh beberapa pihak dinamakan “hasil utama” (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 360).

### **Strategi dan Taktik**

Strategi biasanya mengacu kepada konsep, pendekatan atau rencana umum untuk program yang didesain guna mencapai tujuan. Taktik mengacu kepada level operasional; kejadian aktual, media dan metode yang dipakai untuk mengimplementasikan strategi (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 360).

### **Mendefinisikan Publik Sasaran**

Perencana program harus meneliti publik dalam rangka menyusun sasaran, strategi dan taktik yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu program. Definisi yang berguna harus mendeskripsikan publik program berdasarkan bagaimana orang terlibat dalam, atau dipengaruhi oleh, situasi problem atau isu, siapa mereka itu, dimana mereka tinggal, masuk anggota organisasi mana mereka itu, apa tindakan mereka yang relevan dengan situasi dan sebagainya (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 366-367).

Dalam memahami publik sasaran program komunikasi merupakan hal yang sangat penting, sebab semua aktivitas komunikasi diarahkan kepada mereka.

Mereka lah yang menentukan berhasil tidaknya suatu program, sebab bagaimanapun besarnya biaya, waktu dan tenaga dikeluarkan untuk memengaruhi mereka, namun jika mereka tidak tertarik pada program yang ditawarkan, maka kegiatan komunikasi yang dilakukan akan sia-sia (Cangara, 2014, hal. 136).

Dalam menetapkan target sasaran, ada kelompok-kelompok yang menentukan besarnya pengaruh suatu program. Kelompok tersebut adalah:

- a. Kelompok yang memberi izin, yaitu suatu lembaga atau badan yang membuat peraturan dan memberi izin sebelum suatu program disebarluaskan.
- b. Kelompok pendukung, yaitu kelompok yang mendukung dan setuju pada program yang akan dilaksanakan. Misalnya dokter untuk mendukung program keluarga berencana.
- c. kelompok oposisi, ialah mereka yang menentang atau bertentangan dengan ide perubahan yang ingin dilakukan.
- d. kelompok evaluasi, ialah mereka yang terdiri dari orang-orang yang mengkritisi dan memonitor jalannya suatu program. Misalnya unsur legislatif maupun lembaga swadaya masyarakat yang terus memantau pelaksanaan program, sejauhmana manfaat dan efeknya terhadap masyarakat atau sasaran program (Cangara, 2014, hal. 137).

## **Pesan**

Pesan harus sesuai dengan kapasitas pemahaman penerima dan relevan dengan kepentingan atau kebutuhan penerima. Pesan harus memotivasi

kepentingan penerima dan menimbulkan respons (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 407).. Dalam proses komunikasi pesan menjadi suatu yang penting, ada tiga jenis pesan yaitu:

a. Pesan yang bersifat informatif

Pesan ini merupakan sesuatu yang diperoleh sebagai pengetahuan bagi seseorang. Jadi sesuatu yang merupakan pengetahuan yang sebelumnya tidak diketahui oleh penerima (Cangara, 2014, hal. 142).

b. Pesan yang bersifat persuasif

Semua kegiatan komunikasi yang dilakukan dalam hubungan antar manusia memiliki tujuan. Komunikasi persuasif berusaha mengubah pengetahuan, sikap, tingkah laku seseorang atau publik terhadap program yang akan dilaksanakan. Ada beberapa cara yang dapat digunakan dalam penyusunan pesan yang memakai teknik persuasi, antara lain:

- Pesan yang menakutkan (*fear appeal*) ialah metode pesan yang dapat menimbulkan rasa ketakutan kepada khalayak.
- Pesan yang penuh dengan emosi (*emotional appeal*) ialah penyusunan pesan yang berusaha menggugah emosi khalayak.
- Pesan yang penuh dengan janji-janji (*reward appeal*)
- Penyusunan pesan yang penuh dengan dorongan ialah teknik penyusunan untuk menumbuhkan pengaruh internal psikologis khalayak sehingga mereka dapat mengikuti pesan-pesan yang disampaikan itu.

- Penyusunan pesan yang penuh humor ialah teknik penyusunan pesan yang berusaha membawa khalayak tidak merasa jenuh (Cangara, 2014, hal. 142-144).

c. Pesan yang bersifat mendidik

Jika pesan informatif tekanannya pada unsur kognitif, maka pesan yang mendidik punya tekanan pada unsur kognitif, afektif, dan psikomotorik. Pesan mendidik harus memiliki tendensi kearah perubahan bukan hanya tidak tahu menjadi tahu, tapi juga bisa melaksanakan apa yang diketahuinya (Cangara, 2014, hal. 145).

### **Penganggaran**

Penganggaran jarang merupakan tugas satu orang. Setiap spesialis di minta untuk memperkirakan biaya variabel untuk mengimplementasikan rencana PR selama tahun anggaran depan. Berikut ini tiga pedoman yang bisa membantu:

1. Ketahui biaya dari suatu yang akan anda butuhkan.
2. Komunikasikan anggaran dari segi berapa biaya yang dibutuhkan untuk mencapai hasil tertentu.
3. Gunakan kemampuan komputer anda untuk mengelola program (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 379-380).

Anggaran seringkali memainkan peran penting dalam membentuk dan memelihara hubungan antara staf PR dengan klien dan pimpinan manajemen. Dalam analisis terakhir, praktisi harus mempunyai anggaran yang realistis, harus menggunakan untuk mengarahkan staf, harus sering me-review-nya bersama klien

dan pimpinan manajemen, dan harus mampu menghubungkan biaya dengan kinerja dan hasil (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 382).

Berdasarkan pemaparan diatas, peneliti menyimpulkan bahwa pada langkah tahap kedua ini merencanakan dan menyusun program komunikasi berdasarkan permasalahan yang telah ditemukan dilangkah pertama. Program komunikasi tersebut menguraikan tujuan yang ingin dicapai, publik sasaran yang ingin tuju, pesan yang ingin disampaikan, strategi dan taktik untuk mencapai tujuan yang diinginkan serta anggaran yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan tersebut.

### **3. Mengambilan Tindakan dan Mengkomunikasikan**

Langkah ketiga adalah mengimplementasikan program aksi dan komunikasi yang didesain untuk mencapai tujuan spesifik untuk masing-masing publik dalam rangka mencapai tujuan program. Pertanyaan pada langkah ini adalah "Siapa yang harus melakukan dan menyampaikannya dan kapan, dimana, dan bagaimana caranya?" (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 320).

Strategi komunikasi mendukung program aksi:

- Memberikan informasi kepada publik internal dan eksternal tentang tindakan tersebut.
  - Membujuk publik untuk mendukung dan menerima tindakan tersebut.
  - Memberi petunjuk kepada publik cara menerjemahkan niat ke dalam aksi
- (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 389).

Tiga elemen yang ada untuk semua upaya komunikasi adalah sumber pengirim, pesan dan tujuan atau penerima. Kegagalan komunikasi dapat melibatkan satu atau lebih dari ketiga elemen ini. Komunikator harus punya informasi yang

memadai. Komunikator harus punya kredibilitas dimata penerima. Komunikator harus mampu menyampaikan informasi dengan cara yang dapat dipahami penerima. Komunikator harus menggunakan saluran yang akan menyampaikan pesan kepada penerima. Pesan harus sesuai dengan kapasitas pemahaman penerima dengan kepentingan atau kebutuhan penerima. Terakhir, pesan harus memotivasi kepentingan penerima dan menimbulkan respons. Komunikator yang bijak memandang penerima bukan sebagai subjek pasif tetapi sebagai pengguna selektif atas informasi demi tujuan mereka sendiri (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 407).

Dari pemaparan diatas, peneliti menyimpulkan bahwa pada tahap ketiga ini mengimplementasikan program komunikasi yang sudah direncanakan. Implementasi ini dengan memilih komunikator sebagai penyampai pesan, menetapkan waktu dan tempat untuk pelaksanaan program komunikasi serta memilih bagaimana cara berkomunikasi untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

#### **4. Mengevaluasi program**

Langkah terakhir dalam proses ini adalah melakukan penilaian atas persiapan, implementasi dan hasil dari program. Penyesuaian akan dilakukan pada saat program diimplementasikan, dan didasarkan pada evaluasi atas umpan balik tentang bagaimana program itu berhasil atau tidak. Program akan dilanjutkan atau dihentikan setelah menjawab pertanyaan “bagaimana keadaan kita sekarang atau seberapa baik langkah yang telah kita lakukan?” (Cutlip, Center, & Broom, 2011, hal. 320).

Evaluasi dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu evaluasi program dan evaluasi manajemen. Evaluasi program biasa disebut evaluasi sumatif (*summative evaluation*). Evaluasi ini memiliki fokus untuk melihat:

- Seauhmana tujuan akhir yang ingin dicapai (*goal*) dari suatu kegiatan, apakah terpenuhi atau tidak.
- Untuk melakukan modifikasi tujuan program dan strategi.

Evaluasi manajemen biasa disebut evaluasi formatif (*formative evaluation*).

Evaluasi ini memiliki fokus terhadap pencapaian operasional kegiatan:

- Apakah hal-hal yang dilakukan masih dalam tataran rencana yang telah ditetapkan semula.
- Apakah pelaksanaan kegiatan berjalan lancar atau tidak.
- Apakah usaha yang dilakukan itu mengalami kemajuan atau tidak.
- Apakah ada hambatan atau kemacetan yang ditemui dalam operasional atau tidak.
- Bagaimana cara mengatasi hambatan tersebut, apakah dengan cara memodifikasi langkah-langkah yang akan diambil, apakah mengurangi atau menambah komponen yang bisa memperlancar jalannya kegiatan (Cangara, 2014, hal. 174-175).

Berdasarkan pemaparan diatas, peneliti menyimpulkan bahwa evaluasi dilakukan sebagai cara untuk menilai program dan manajemen. Evaluasi program dengan melakukan penilaian apakah dari program komunikasi yang dilakukan sudah mencapai tujuan atau tidak. Adapun evaluasi manajemen dengan melakukan penilaian pencapaian operasional kegiatan, apakah yang dilakukan sudah sesuai

dengan rencana semula atau tidak, mengalami kemajuan atau tidak, bagaimana hambatan yang dihadapi selama operasional serta bagaimana cara mengatasi hambatan tersebut.

## **2.3. Kerangka Konseptual**

### **2.3.1. Pengertian Pengendalian Penduduk**

Pengendalian merupakan salah satu bagian dari manajemen. Pengendalian dilakukan dengan tujuan supaya apa yang telah direncanakan dapat dilaksanakan dengan baik sehingga dapat mencapai target maupun tujuan yang ingin dicapai. Berdasarkan Buku Saku Kependudukan BKKBN Provinsi Jawa Barat, penduduk adalah orang dalam matranya sebagai seorang diri pribadi, anggota keluarga, anggota masyarakat, warga negara dan himpunan kuantitas yang bertempat tinggal di suatu tempat dalam batasan wilayah negara pada waktu tertentu. Sedangkan pertumbuhan penduduk merupakan keseimbangan yang dinamis antara kekuatan-kekuatan yang menambah dan kekuatan-kekuatan mengurangi jumlah penduduk yang secara terus menerus akan dipengaruhi oleh jumlah bayi yang lahir (menambah jumlah penduduk), tetapi secara bersamaan pula akan dikurangi oleh jumlah kematian yang terjadi pada semua golongan umur. Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa pertumbuhan penduduk adalah perubahan jumlah penduduk di suatu wilayah tertentu pada waktu tertentu dibandingkan waktu sebelumnya atau perbandingan populasi yang dapat dihitung sebagai perubahan jumlah individu dalam suatu populasi.

Menurut Glen A. Welsch, Hilton dan Gordon yang diterjemahkan oleh Purwatiningsih dan Maudy Warouw (2000:3) pengendalian adalah suatu proses untuk menjamin terciptanya kinerja yang efisien yang memungkinkan terciptanya tujuan perusahaan. Dengan kata lain mengatur laju atau mengontrol jalannya suatu tindakan agar dapat berjalan dengan sistematis dan efisien. Abdurrahman (2019: 145) menyatakan bahwa salah satu jenis pengendalian yang dapat digunakan sebagai dasar untuk menanggulangi masalah pertumbuhan penduduk ini yaitu pengendalian sosial dimana yang artinya adalah suatu mekanisme untuk mencegah penyimpangan sosial serta mengajak dan mengarahkan masyarakat untuk berperilaku dan bersikap sesuai norma dan nilai yang berlaku.

Pertumbuhan penduduk adalah perubahan jumlah penduduk di suatu wilayah tertentu pada waktu tertentu dibandingkan pada waktu sebelumnya yang disebabkan perubahan fertilitas, mortalitas dan migrasi. Jadi, pengendalian pertumbuhan penduduk dapat diartikan sebagai kegiatan membatasi pertumbuhan penduduk, yaitu pada umumnya dengan cara mengurangi jumlah angka kelahiran demi tercapainya tujuan-tujuan yang berkaitan dengan pertumbuhan penduduk. Pengendalian pertumbuhan penduduk ini dilakukan karena terjadinya suatu pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi di suatu Negara. Maka dari itu, pemerintah melakukan pengendalian pertumbuhan penduduk. Banyak hal yang menyebabkan terjadinya ledakan penduduk, yaitu karena tingginya angka kelahiran di sebuah negara serta kurang berhasilnya program KB yang diusung oleh pemerintah.

### **2.3.2. Pengertian Keluarga Berencana**

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 52 Tahun 2009 keluarga berencana adalah upaya mengatur kelahiran anak, jarak dan usia ideal melahirkan, mengatur kehamilan melalui promosi, perlindungan dan bantuan sesuai dengan hak reproduksi untuk mewujudkan keluarga berkualitas. Pengaturan kehamilan adalah upaya untuk membantu pasangan suami istri untuk melahirkan pada usia ideal, memiliki jumlah anak, dan mengatur jarak kelahiran anak yang ideal dengan menggunakan cara, alat dan obat kontrasepsi.

Menurut Soetjiningsih (1995: 147) secara umum tujuan program keluarga berencana adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan tujuan nasional pada umumnya. Tujuan ini dilalui dengan upaya khususnya penurunan tingkat kelahiran untuk menuju suatu norma keluarga kecil, sebagai jembatan kesehatan ibu, anak dan anggota keluarga lainnya menuju suatu keluarga atau masyarakat bahagia dan sejahtera.

Suyono (2005: 13) membagi tujuan KB secara umum yakni membentuk keluarga kecil sesuai dengan kekuatan sosial ekonomi suatu keluarga, dengan cara pengaturan kelahiran anak diperoleh suatu keluarga yang kecil dan bahagia. Tujuan lain meliputi pengaturan kelahiran, pendewasaan usia perkawinan, menurunkan tingkat kematian ibu dan bayi. Hal ini sesuai dengan teori pembangunan menurut Alex Inkeles dan David Smith yang menyatakan bahwa pembangunan bukan sekedar pemasok modal dan teknologi saja tapi juga membutuhkan sesuatu yang mampu mengembangkan sarana yang berorientasi pada masa sekarang dan masa depan, yang memiliki kesanggupan untuk merencanakan, dan percaya bahwa

manusia dapat mengubah Alam, bukan sebaliknya. Sejalan dengan tujuan keluarga berencana tersebut, Miswani (2011: 92) menyatakan ada beberapa tujuan yang menjadi tambahan yakni, meningkatkan pembinaan tumbuh kembang anak dibawa usia lima tahun dan keluarga, meratanya pelaksanaan dan pencapaian program KB, baik antara wilayah maupun antar kelompok sosial ekonomi masyarakat. Melalui KB diharapkan masyarakat dapat lebih terjamin dalam kesejahteraan hidupnya. Hal ini akan mempengaruhi kualitas sumber daya manusia yang dihasilkan oleh keluarga tersebut. Orang tua akan lebih mudah memenuhi kebutuhan pangan, sandang, tempat tinggal dan terutama pendidikan jika anaknya tidak terlalu banyak.

#### **2.3.2.1. Konsep Penyuluh KB (PKB)**

Penyuluh Keluarga Berencana merupakan ujung tombak pengelola KB dilini lapangan. Undang-Undang Republik Indonesia No 52. Tahun 2009 tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga dan peraturan Presiden No. 62 Tahun 2010 tentang Badan Kependudukan Keluarga Berencana Nasional menyatakan bahwa BKKBN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengendalian penduduk dan penyelenggaraan keluarga berencana, agar amanat tersebut dapat terimplementasikan perlu ditetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) di bidang pengendalian penduduk dan keluarga berencana. Salah satu NSPK sesuai Undang-Undang RI No. 52 Tahun 2009 adalah pedoman penyediaan dan pemberdayaan tenaga fungsional penyuluh keluarga berencana di lingkungan pemerintah daerah, hal ini telah sesuai dengan pasal 38 yakni di BKKBN ditetapkan jabatan fungsional penyuluh keluarga berencana sesuai dengan kebutuhan.

#### **2.3.2.2. Peranan Penyuluh KKBPK (PKB/ PLKB)**

Penyuluh KB tentunya memiliki beberapa peran dalam program kerjanya.

Peran PKB dapat diurai sebagai berikut:

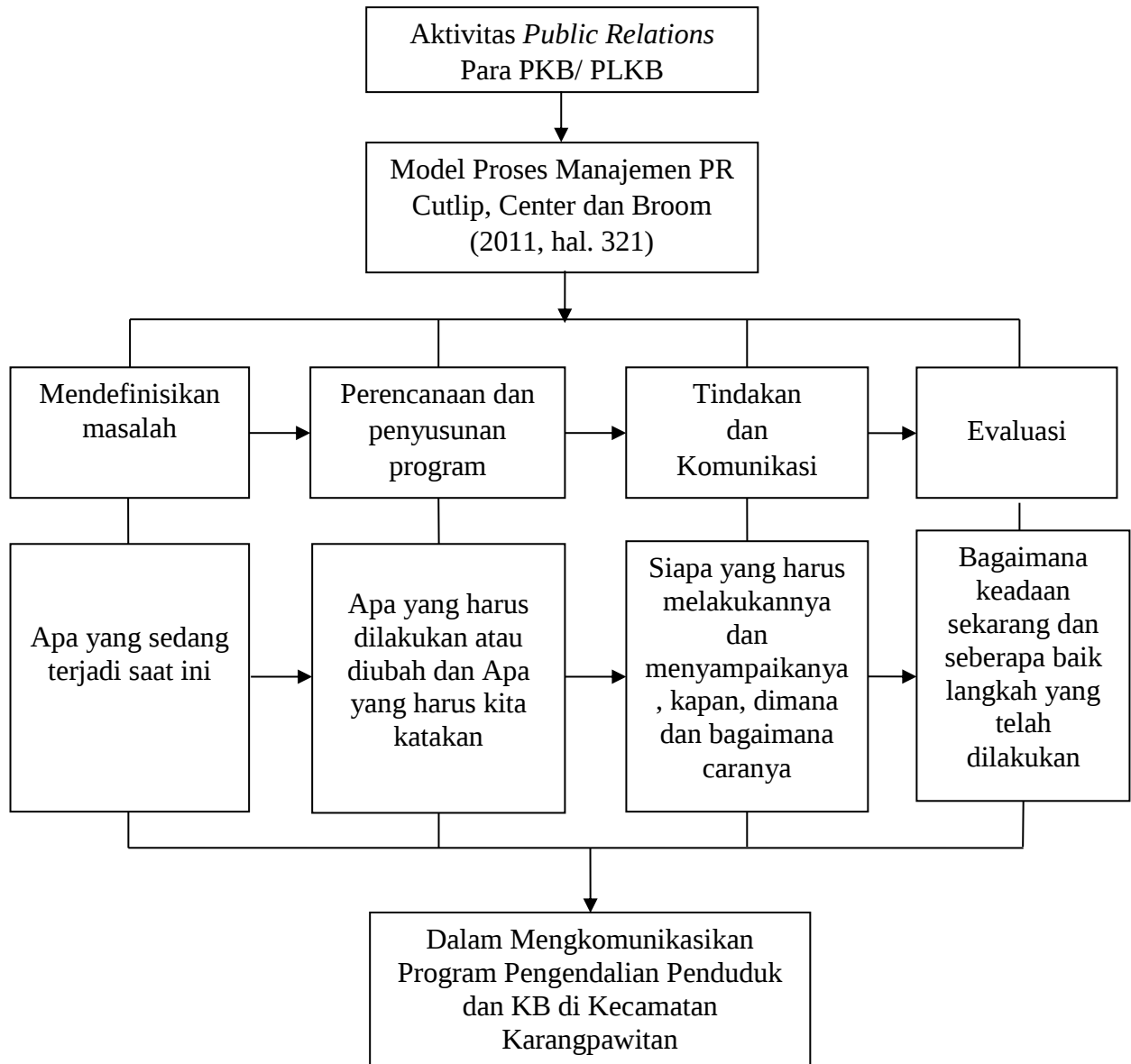
1. Pengelola pelaksanaan program KB Nasional di desa/kelurahan.
2. Penggerak partisipasi masyarakat dalam program KB Nasional di desa/kelurahan.
3. Pemberdayaan keluarga dan masyarakat dalam pelaksanaan KB Nasional di desa/kelurahan.
4. Menggalang kemitraan dengan berbagai pihak dalam pelaksanaan program KB Nasional di desa/kelurahan.

Hal ini sesuai dengan buku pedoman pengelolaan Kampung KB di lini lapangan BKKBN (2017:13) peran penyuluh KKBPK (PKB/PLKB) sebagai berikut:

1. Melakukan pendekatan tokoh.
2. Mengelola dan menganalisa data potensi wilayah.
3. Melakukan advokasi kepada pemerintah desa/kelurahan dan sektor terkait.
4. Melakukan pembinaan PPKBD, Sub-PPKBD, serta peguyuban untuk meningkatkan kemampuan mereka.
5. Menggalang kemitraan dengan sektor-sektor terkait untuk penumbuhan dan pengembangan Kampung KB.

### 2.3.3. Bagan Kerangka Pemikiran

#### 2.3.3.1. Bagan Kerangka Pemikiran



**Bagan 2.2**

#### **Kerangka Konseptual**

Cutlip, Center dan Broom (2011) dan modifikasi peneliti