

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perencanaan dan Kebijakan Komunikasi

Komunikasi, menurut Trenholm dan Jensen (1992:8), adalah proses dimana manusia secara kolektif menciptakan dan meregulasikan realitas sosial (*communication is the process whereby humans collectively creat and regulate social reality*). Definisi tersebut menguraikan beberapa hal penting yang berkaitan dengan pengertian komunikasi. Pertama, komunikasi sebagai proses. Kedua, komunikasi sebagai ciri khas manusia yang unik. Ketiga, komunikasi sebagai aktivitas kolektif. Keempat, komunikasi sebagai usaha kreatif. Kelima, komunikasi sebagai pengatur (Trenholm dan Jensen, 1992:8-10).

Implikasi penggunaan definisi di atas memunculkan beberapa hal penting yang perlu ditegaskan di sini ialah; *Pertama*, melalui komunikasi masing-masing manusia saling menciptakan realitas dunia mereka. Dengan kata lain, realitas adalah produk komunikasi. *Kedua*, manusia memperkenalkan apa yang telah mereka ciptakan melalui komunikasi untuk mengontrol mereka. *Ketiga*, komunikasi selalu terjadi dalam konteks budaya. *Keempat*, komunikasi membutuhkan kerjasama, maksudnya apa yang penting dalam komunikasi antarpersona adalah apa yang dilakukan orang ketika mereka bersama, bukan pada waktu mereka terpisah.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa konsep yang digunakan dalam pendefinisian komunikasi dalam penelitian ini adalah komunikasi sebagai proses, sebagai aktivitas simbolis dan sebagai transaksi makna. *Pertama*, komunikasi sebagai suatu proses, disebut proses karena komunikasi merupakan aktivitas dinamis, aktivitas yang terus berlangsung secara bersinambung sehingga terus mengalami perubahan. *Kedua*, komunikasi sebagai aktivitas simbolis. Komunikasi disebut sebagai suatu aktivitas simbolis karena aktivitas berkomunikasi menggunakan simbol-simbol bermakna yang diubah kedalam kata-kata untuk ditulis dan diucapkan, atau simbol nonverbal untuk diperagakan. Simbol

komunikasi dapat berbentuk tindakan dan kreativitas manusia, tampilan objek yang mewakili makna tertentu. Makna di sini adalah persepsi, pikiran, atau perasaan yang dialami seseorang yang pada gilirannya dikomunikasikan kepada orang lain. *Ketiga*, komunikasi sebagai transaksi makna. Kegiatan komunikasi memang merupakan kegiatan mengirim dan menerima pesan, namun sebenarnya pesan sama sekali tidak berpindah, yang berpindah adalah makna pesan tersebut. Para ahli komunikasi mengatakan bahwa komunikasi adalah kegiatan “pertukaran makna”, makna itu ada di dalam setiap orang yang mengirimkan pesan. Jadi makna bukan sekedar kata-kata verbal atau perilaku nonverbal, tetapi makna adalah pesan yang dimaksudkan oleh peserta komunikasi yang satu dan diharapkan akan dimengerti oleh peserta yang lain.

Sementara Suyuti S. Budiharsono (2003:3) mendefinisikan kebijakan sebagai kumpulan keputusan yang dibuat oleh kelompok politik yang mempunyai kekuasaan untuk membangun masyarakat yang ingin dicapai bersama. Sementara itu, kebijakan komunikasi dipandang sebagai perangkat norma-norma sosial “yang ditegakkan untuk memberi arah perilaku sistem komunikasi”. Kebijakan komunikasi harus memperhatikan faktor demografi atau kependudukan dengan segala akibatnya pada strategi pembangunan yang berbeda-beda. Kebijakan komunikasi harus membangun sumber yang diperlukan untuk kebutuhan sector penduduk yang bergaam. Komunikasi akan membutuhkan infastruktur yang berbeda.

Oleh karena itu, tujuan pokok dari setiap kebijakan komunikasi adalah menyediakan infastruktur pada umumnya dan media serta komunikasi khususnya yang paling sesuai kebutuhannya bagi masyarakat. Ketersediaan infastruktur yang tidak memadai sudah tentu akan berakibat lambannya pembangunan dan menghalangi partisipasi masyarakat, dan proses pembangunan akan sulit dilaksanakan. Ini berarti perlu adanya peningkatan kesadaran dari seluruh penduduk bahwa perubahan kesadaran sangat penting. Komunikasi tidak mungkin menjadi monopoli media, tetapi harus dilakukan oleh para karyawan seperti guru, petugas kesehatan, penyuluh pertanian, para teknisi, pengusaha, dan lain sebagainya.

Kebijakan komunikasi dan strategi pembangunan dianggap sangat penting untuk memecahkan masalah-masalah pokok dan harus direncanakan serta diusahakan agar media informasi ini menjadi media komunikasi. Komunikasi menjamin kegunaan, partisipasi dan tukar-menukar informasi, media yang beraneka ragam harus terjun dalam demokratisasi komunikasi dan demokratisasi pembangunan menjadi jelas (Budiharsono, 2003:101).

Kesulitan di dalam pelaksanaan demokratisasi harus diperhatikan. Konsep pemanfaatan partisipasi dan persamaan memang ideal, tetapi belum dicapai secara sempurna. Besarnya kepentingan pemerintah dan pemilik media massa, sering menimbulkan hambatan dan ada bahaya manipulasi politik atau ekonomi. Di samping itu, perlu dipikirkan adanya masalah yang timbul dan meningkatnya transnasionalisasi. Transnasionalisasi produksi, keuangan, dan pemasaran komunikasi adalah salah satu faktor yang tidak hanya mempengaruhi media penerbitan, siaran, bioskop, dan periklanan, tetapi juga bank data, informatika, telekomunikasi, pembuatan komponen dan peralatan elektronik, dan sebagainya. Proses ini telah mencapai proporsi sedemikian rupa sehingga transnasionalisasi di banyak negara telah menjadi faktor yang tidak dapat dikontrol oleh pemerintah negara yang bersangkutan.

Formulasi kebijakan komunikasi harus memenuhi beberapa syarat berikut ini: 1) mengatur sumber nasional; 2) memperkuat koordinasi infrastruktur yang ada dan direncanakan; 3) mempermudah pilihan secara rasional dengan memperhatikan prasarana dan peralatan yang ada; 4) membantu memuaskan kebutuhan masyarakat yang kurang beruntung dan menghilangkan ketidakseimbangan yang terlalu jauh; 5) meningkatkan dan mendorong pendidikan nasional secara terus menerus; 6) membantu memperkuat identitas kebudayaan dan kebudayaan nasional; 7) memungkinkan semua negara dan semua kebudayaan memainkan peranan yang lebih menonjol dalam percaturan internasional.

Berkaitan dengan ini, Kuo dan Chen (1994:1) mengemukakan penelitian kebijakan (*policy research*) bersifat "pragmatis" kajian kebijakan dan perencanaan komunikasi sangat memerlukan kajian khusus (*cases studies*)

empiris, yang melalui kajian demikian substansi kebijakan dan faktor-faktor serta mekanisme yang terlibat dalam perumusan dan implikasinya dapat dikenal. Pemikiran mereka ini berdasarkan studi mereka berkaitan dengan keberhasilan kebijakan dan perencanaan komunikasi di Singapura.

2.2 Media dan Saluran Komunikasi

Kebijakan-kebijakan, informasi atau maklumat pemerintah yang dihasilkan pemerintah disebarluaskan kepada publiknya melalui media cetak maupun elektronik seperti radio, surat kabar, televisi, media billboard, brosur, maupun internet. Kegiatan tersebut sering disebut dengan iklan layanan masyarakat. Meskipun terkadang, pilihan media komunikasi tidak selamanya menggunakan media tersebut tetapi menggunakan saluran komunikasi di luar penggunaan media seperti *public hearing*, kampanye, *public relation*, seminar, testimoni, dan lain sebagainya. Mekanisme dan proses perumusan kebijakan harus tepat sebab informasi yang kurang lengkap dan akurat, metodologi yang tidak tepat, formulasi kebijakan yang tidak realistis atau pendekatan yang salah dapat menjadi penyebab gagalnya suatu kebijakan sosial (Soeharto, 2005:123).

Beberapa kegiatan yang banyak dilakukan di atas merupakan bentuk media dan saluran komunikasi. Menurut Nasution (2000: 87) untuk berlangsungnya komunikasi, khususnya komunikasi massa, diperlukan saluran yang memungkinkan disampaikan pesan kepada khalayak yang dituju. Saluran tersebut adalah media massa, yaitu sarana teknis yang memungkinkan terlaksanannya proses komunikasi massa tertentu. Saluran media massa dapat dikelompokkan: a) Media cetak, yang mencakup surat kabar, majalah, buku, pamflet, brosur, dan sebagainya; b) media elektronik, seperti radio, televisi, film, slide, video, dan lain-lain.

Hal utama yang berkaitan dengan media dan saluran komunikasi adalah pemilihan media dan saluran yang tepat. Dasar utama dalam memilih media tentulah tujuan dari program komunikasi itu sendiri. Menurut Zulkarimein Nasution (2000, 91-95) pertimbangan dalam pemilihan media sangat ditentukan oleh beberapa langkah berikut: 1) mendaftar semua media yang ada; 2)

mengevaluasi setiap media; 3) menentukan ketersediaan media; 4) menentukan keefektifan biaya media (*cost effective media*); 5) menggunakan kombinasi beberapa media.

Sementara itu, pembagian saluran komunikasi umumnya dapat dibagi kepada tiga. Pertama, saluran komunikasi tatap muka dapat dilakukan dengan komunikasi antarpribadi. Kesuksesan seorang penyuluh akan sangat ditentukan oleh kemampuannya membina dan memelihara kontak-kontak pribadi dan hubungan yang akrab dengan khalayaknya. Kedua, saluran komunikasi kelompok, saluran ini didasari bahwa masyarakat melakukan pengelompokan berdasarkan etnis, ideologi, dan orientasinya. Secara tidak langsung tidak dapat dipungkiri ada pengaruh yang besar pada diri seseorang dari komunikasinya dengan kelompok dimana mereka berada. Ketiga, saluran komunikasi massa yang dibutuhkan terutama jika untuk menyampaikan informasi yang tidak mungkin dengan cara menemui satu persatu anggota masyarakat. Komunikasi massa merupakan proses penyampaian pesan dari suatu sumber kepada khalayak yang berjumlah besar, dengan menggunakan media massa.

2.3 Iklan dan Manajemen Periklanan

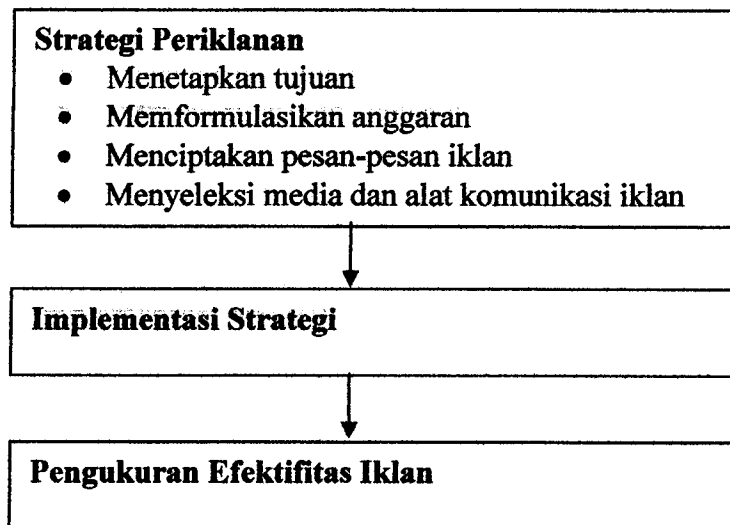
Kata iklan didefinisikan dalam kamus besar bahasa Indonesia sebagai berita pesanan untuk mendorong, membujuk khalayak ramai tentang benda dan jasa yang ditawarkan. Iklan dapat pula berarti pemberitahuan kepada khalayak ramai mengenai barang atau jasa yang dijual, dipasang di dalam media massa seperti surat kabar dan majalah (KBBI:322). Periklanan juga dapat didefinisikan sebagai komunikasi nonpersonal tentang sebuah organisasi dan produk-produknya yang ditransmisikan ke suatu khalayak target melalui media bersifat massal seperti televisi, radio, koran, majalah, *direct mail* (pengeposan langsung), reklame luar ruang atau kendaraan umum (Lee dan Jhonson, 2004:3). Iklan umumnya memiliki fungsi untuk menyebarkan informasi tentang penawaran suatu produk, gagasan atau jasa. Dalam hal ini, iklan layanan masyarakat dirancang untuk beroperasi demi kepentingan masyarakat dan mempromosikan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Terence A. Shimp (2003: 357) secara umum periklanan dihargai karena dikenal sebagai pelaksana beragam fungsi komunikasi yang penting bagi organisasi bisnis atau organisasi sosial lainnya: (1) *informing* (memberi informasi), (2) *persuading* (membujuk), (3) *reminding* (mengingat), (4) *adding value* (memberikan nilai tambah), (5) *assisting* (mendampingi) upaya-upaya lain dari perusahaan atau organisasi.

Dalam hal ini, untuk memahami iklan yang baik secara keseluruhan dapat diangkat ungkapan Schultz dan Tannenbaum (dalam Shimp, 2003: 416) yang merangkum esensi dari iklan yang efektif sebagai mana berikut ini:

“(Ia) adalah iklan yang diciptakan untuk pelanggan yang spesifik. Ia adalah iklan yang memikirkan dan memahami kebutuhan pelanggan. Ia adalah iklan yang mengkomunikasikan keuntungan yang spesifik yang harus diambil oleh konsumen. Iklan yang baik memahami bahwa orang-orang tidak membeli produk—mereka membeli keuntungan dari produk tersebut... Lebih dari itu, (iklan yang efektif) mendapat perhatian dan diingat, serta membuat orang-orang bertindak.

Oleh karena itu, proses perencanaan periklanan adalah sebuah proses tersendiri dalam fungsi pemasaran produk atau jasa bahkan tentang kebijakan. Terkait dengan ini, Lee dan Jhonson (2004:156) menguraikan enam langkah perencanaan periklanan. Pertama, mengulas rencana pemasaran; kedua, analisis situasi internal dan eksternal perusahaan (organisasi); ketiga, menentukan tujuan periklanan; keempat, mengembangkan dan melaksanakan strategi periklanan atau kreatif yang mencakup: khalayak sasaran, konsep produk atau jasa, media periklanan dan pesan periklanan; kelima, mengembangkan dan melaksanakan strategi media; dan keenam, mengevaluasi efektifitas periklanan. Namun demikian ada juga beberapa model langkah manajemen periklanan seperti tergambar pada model berikut:



Gambar 1: Proses Manajemen Periklanan
Sumber: Shimp, Terence A., 2003, hal: 363

Ukuran keberhasilan iklan adalah tercapainya tujuan-tujuan yang diinginkan oleh pengiklan. Memang ada beberapa perspektif tentang pengukuran suatu iklan dikatakan efektif. Namun demikian, menurut Shimp (2003:415) iklan yang baik atau efektif bila memenuhi beberapa pertimbangan berikut: Pertama, iklan harus memperpanjang suara strategi pemasaran. Kedua, periklanan yang efektif harus menyertakan sudut pandang konsumen. Ketiga, periklanan yang efektif harus persuasif. Keempat, iklan harus menemukan cara yang unik untuk mencoba kerumunan iklan. Kelima, iklan yang baik tidak pernah menjanjikan lebih dari apa yang biasa diberikan. Keenam, iklan yang baik mencegah ide kreatif dari strategi yang berlebihan.

2.4 Kerangka Pemikiran

Perspektif yang digunakan untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan penelitian ini adalah dengan *paradigma konstruktivis*. Paradigma konstruktivis ini diambil dari pengelompokan teori-teori komunikasi oleh Guba dan Lincoln (1994) dan Hidayat (1999) dan kajian ontologis oleh Miller (2002: 24). Pendekatan yang digunakan ini berdekatan dan memiliki kesamaan dengan interaksionisme simbolik. Tesis utama dari Berger (1966) adalah manusia dan

masyarakat adalah produk dialektis, dinamis dan plural secara terus menerus. Dengan kemampuan berpikir dialektis, dimana terdapat tesa, antitesa dan sintesa, Berger memandang masyarakat sebagai produk manusia dan manusia sebagai produk masyarakat, yang tentunya melalui komunikasi (Berger & Luckmann, 1990:87).

Proses dialektis tersebut berlangsung dalam suatu proses tiga tahapan – Berger menyebutnya sebagai “momen”. *Pertama*, eksternalisasi, yaitu usaha pencurahan atau ekspresi diri manusia ke dalam dunia, baik dalam kegiatan mental maupun fisik. *Kedua*, objektivasi, yaitu hasil yang telah dicapai, baik mental maupun fisik dari kegiatan eksternalisasi manusia tersebut. *Ketiga*, internalisasi yaitu penyerapan kembali dunia objektif ke dalam kesadaran sedemikian rupa sehingga subjektivitas individu dipengaruhi oleh struktur dunia sosial.

Dalam hal ini, realitas tidak dibentuk secara ilmiah, tidak juga sesuatu yang diturunkan oleh Tuhan. Tetapi sebaliknya, ia dibentuk dan dikonstruksi oleh pemerintah (melalui agen-agensya; seperti perancang iklan, media massa, dsb) dan masyarakat melalui tiga tahapan di atas. Oleh karena itu peneliti menggunakan paradigma konstruktivis. Dalam hal ini, ada dua karakteristik penting dari paradigma ini. Pertama, paradigma konstruktivis menekankan pada politik pemaknaan dan proses bagaimana seseorang membuat gambaran tentang realitas. Kedua, paradigma ini memandang kegiatan komunikasi sebagai proses yang dinamis. Selain itu pendekatan ini terutama memandang bahwa kehidupan sehari-hari adalah kehidupan melalui dan dengan bahasa. Bahasa tidak hanya mampu membangun simbol-simbol yang diabstraksikan dari pengalaman sehari-hari, melainkan juga “mengembalikan” simbol-simbol itu dan menghadirkan sebagai unsur yang objektif dalam kehidupan sehari-hari. Simbol-simbol iklan inilah yang semestinya dirancang baik untuk menciptakan masyarakat yang baik.

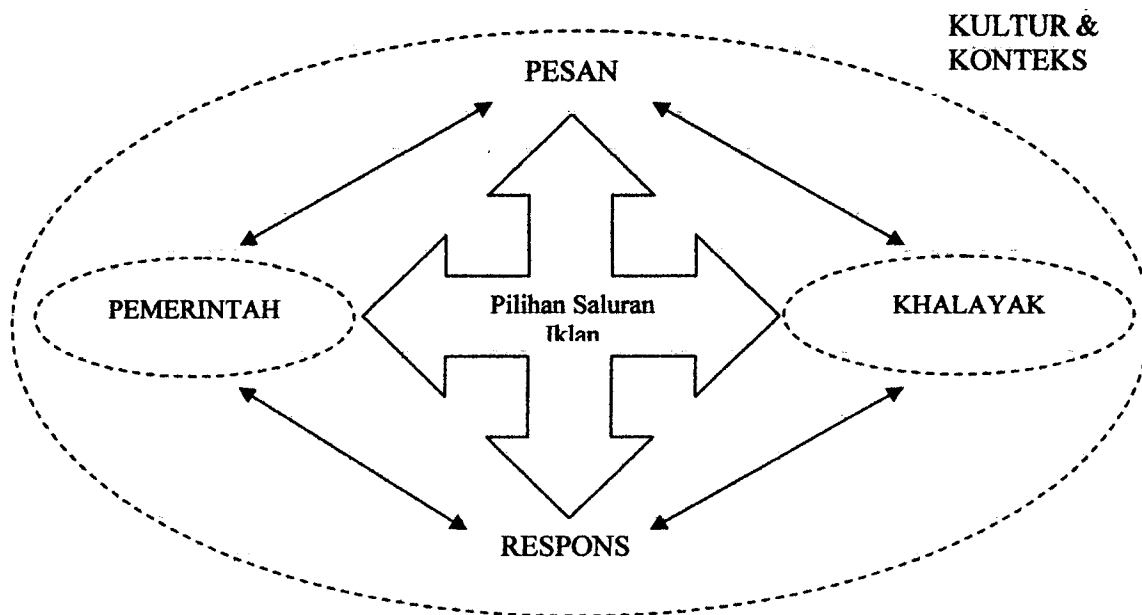
Untuk lebih komprehensif, penelitian ini juga menggunakan suatu persepektif atau kerangka konseptual yang dikenal dengan nama *Interaksionisme Simbolik*. Perspektif ini berusaha untuk memahami perilaku manusia dari sudut

pandang subjek. Manusia bertindak hanya berdasarkan definisi atau penafsiran mereka atas objek-objek di sekeliling mereka. Definisi yang mereka berikan kepada orang lain, situasi, objek, dan bahkan diri mereka sendirilah yang menentukan perilaku mereka.

Menurut pandangan Interaksi simbolik proses sosial dalam kehidupan kelompoklah yang menciptakan dan menegakkan aturan-aturan, bukan aturan-aturan yang menciptakan dan menegakkan kehidupan kelompok. Dalam konteks ini, makna dikonstruksikan dalam proses interaksi, dan proses tersebut bukanlah suatu medium netral yang memungkinkan kekuatan-kekuatan sosial memainkan perannya, melainkan justru merupakan substansi dari organisasi sosial dan kekuatan sosial. Tegasnya, masyarakat adalah proses interaksi simbolik (Mulyana, 2001:70). Penggunaan simbol yang meliputi makna dan nilainya, tidak berlangsung dalam satuan-satuan kecil yang terisolasi, melainkan terkadang dalam satuan (*setting*) yang lebih besar dan kompleks.

Sesuai dengan pemikiran di atas, model komunikasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah *model interaksional* (Fisher, 1986:242). Model komunikasi interaksional ini merujuk pada model komunikasi yang dikembangkan oleh para ilmuwan sosial yang menggunakan persepektif interaksi simbolik. Menurut model interaksional, orang-orang sebagai peserta komunikasi (komunikator) bersifat aktif, reflektif, dan kreatif, menafsirkan, menampilkan perilaku yang rumit, dan sulit diramalkan. Blumer (dalam Fisher, 1986:241) dalam hal ini mengemukakan tiga premis yang menjadi dasar model ini. *Pertama*, manusia bertindak berdasarkan makna-makna yang diberikan individu terhadap lingkungan sosialnya (simbol verbal, simbol nonverbal, lingkungan fisik). *Kedua*, makna didapatkan dan berhubungan langsung dengan interaksi sosial yang dilakukan individu dengan lingkungan sosialnya. *Ketiga*, makna diciptakan, dipertahankan, diubah dan dikembangkan lewat proses penafsiran yang dilakukan individu dalam berhubungan dengan lingkungan sosialnya. Oleh karena individu terus berubah, maka masyarakat pun ikut berubah melalui interaksi.

Seiring dengan pemikiran ini, penelitian ini akan menggunakan sebuah model komunikasi strategis untuk membahas optimasi perencanaan komunikasi iklan layanan masyarakat pemerintah Provinsi Riau.



Gambar 2: Model Komunikasi strategis

Sumber: Modifikasi dari Iriantara, *Manajemen Strategis Public Relations*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004: 70.

Dalam model komunikasi strategis di atas, ada proses komunikasi timbal balik yang rumit yang digambarkan tanda panah bermata dua. Artinya, selalu ada hubungan timbal balik antara komunikator dan pesan, pesan dan khalayak, khalayak dan respons, respons dan komunikator, serta antara saluran komunikasi yang digunakan ada hubungan timbal balik dengan komunikator, pesan khalayak dan respons. Komunikasi itu sendiri berlangsung dalam kultur dan konteks tertentu.

Model tersebut menggambarkan proses manajemen komunikasi maupun periklanan yang terfokus pada organisasi dan pengelolaan komunikasinya berlangsung sepanjang masa dalam sebuah jaringan khalayak jamak. Di sini kegiatan komunikasi dilakukan oleh sebuah organisasi, bukan komunikasi yang dilakukan secara individual oleh komunikator untuk kemudian berusaha memperoleh umpan balik. Komunikasi di sini dipandang sebagai sumber daya

penting yang dapat dikelola, seperti halnya mengelola arus kas (*cash-flow*) dan dapat membantu dalam proses perencanaan strategis yang dilakukan organisasi, yang komunikasinya sendiri berlangsung dalam konteks yang berubah. Model manajemen komunikasi tersebut setidaknya menunjukkan bagaimana komunikasi yang berlangsung dalam organisasi seperti pemerintahan kemudian dapat menjadi dasar kegiatan perencanaan aktifitas komunikasi periklanan yang dilakukan oleh sebuah organisasi. Karena model tersebut menggambarkan bagaimana komunikasi sebenarnya selalu membuka pintu sebesar-besarnya bagi adanya umpan balik dari masyarakat, yang lebih dari sekedar komunikasi dua arah yang memungkinkan adanya pertukaran antara komunikator dan khalayak, melainkan komunikator dengan semua unsur dalam model komunikasi di atas.