

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latarbelakang Masalah

Influenza Burung (Avian Flu/AI) adalah suatu penyakit menular yang disebabkan oleh virus influenza yang ditularkan oleh unggas yang dapat menyerang manusia. Nama lain dari penyakit ini antara lain “AVIAN INFLUENZA”. Influenza atau Flu adalah penyakit menular yang disebabkan oleh virus. Jenis virus influenza sangat bervariasi, dan beberapa diantaranya menyerang unggas (ayam, burung, bebek, dan lain-lain). Pada unggas penyakit ini disebabkan oleh Virus Influenza jenis A. Ada 15 jenis yang dapat menginfeksi unggas, dan yang terganas adalah Tipe A subtype H5 dan H7.

Beberapa virus flu burung dapat menular ke manusia. Virus Flu Burung atau yang disebut H5N1 telah menginfeksi manusia yang kontak langsung dan terus menerus dengan unggas. Cara penularannya ialah tinja unggas yang mengering dan menjadi partikel kecil yang terbawa angin dan di hirup oleh unggas, hewan lain, dan manusia. Virus Flu Burung (H5N1) ini menyebabkan flu berat pada manusia dan bisa menyebabkan radang paru akut dan kematian.

Pandemi influenza terjadi pertama kali tahun 1918 sampai dengan 1919 di Spanyol, dengan kematian di seluruh dunia mencapai 20 juta sampai dengan 50 juta orang. Virus influenza tipe A subtype H1N1 bertanggung jawab atas kejadian ini. Pandemi kedua terjadi pada tahun 1957 sampai 1959

mulai di China, dengan kematian mencapai 70.000 orang di Amerika Serikat, dan lebih dari 1 juta orang meninggal diseluruh dunia. Virus yang bertanggungjawab adalah Influenza tipe A subtype H2N2.

Pandemi ketiga terjadi tahun 1968 mulai di Hongkong dengan kematian di Amerika Serikat 34 ribu orang dan kurang dari 1 juta orang meninggal di seluruh dunia. Virus yang bertanggungjawab pada Flu Hongkong adalah Influenza A subtype H3N2 (WHO 2005).

Menurut data dari WHO (2005), Influenza burung (Avian Flu/AI) di wilayah Asia Tenggara semakin meningkat kejadiannya sejak tahun 2003. Dimulai dari Hongkong tahun 1997, kemudian tahun 2003 di Vietnam, Kamboja, Thailand tercatat mencapai 112 penderita, yang meninggal 57 orang (Sumardi , 2005 : 15)

Di Indonesia sendiri Wabah Influenza burung (Avian Flu/AI) pertama kali masuk pada bulan februari 2004 dan masih menjadi isu yang hangat sampai saat ini di media cetak maupun elektronik (koran, televisi, radio dan lain-lain), karena banyaknya memakan korban jiwa, baik anak-anak maupun orang dewasa. Virus influenza yang menginfeksi pada manusia adalah terutama Influenza Tipe A dengan subtype H5N1. kegagalan pengawasan terhadap wabah AI pada unggas akan meningkatkan infeksi virus H5N1 dari unggas pada manusia. (Sumardi, 2005: 17)

Menurut Laboraturium Badan Penelitian dan Perkembangan Kesehatan (Balitbangkes) Departemen Kesehatan dan NAMRU-2 telah memeriksa spesimen kasus baru suspek flu burung dari Provinsi Jawa Tengah. Dengan

demikian total jumlah kasus positif flu burung di Indonesia mencapai 81 kasus, 63 diantaranya yang diterima pusat komunikasi publik dari posko flu burung departemen kesehatan, 26 januari 2007. Total penyebaran kasus positif terjangkit H5N1 pada manusia adalah DKI Jakarta 20 kasus, 18 meninggal, Banten, 12 kasus, 10 meninggal, Jawa Barat (Jabar) , 26 kasus, 21 meninggal, Jawa Tengah (Jateng), 5 kasus, 4 meninggal, Jawa Timur (Jatim), 5 kasus, 3 meninggal, Sumatra Utara (Sumut), 7 kasus, 6 meninggal, Sumatra Barat (Sumbar) 2 kasus, Lampung, 3 kasus, Sulawesi Selatan (Sulsel) 1 kasus, 1 meninggal.

Kasus Flu Burung di Indonesia terus bertambah sampai dengan 28 maret 2007. Total penyebaran kasus positif terjangkit H5N1 pada manusia menurut data Pusat Komunikasi Publik, Sekretariat Jenderal Departemen Kesehatan adalah Jawa Barat 29 kasus 23 meninggal, Daerah Ibu Kota Jakarta 22 kasus, 19 meninggal, Banten 12 kasus, 10 meninggal, Sumatera Utara 7 kasus, 6 meninggal, Jawa Timur 7 kasus, 4 meninggal, Jawa Tengah 5 kasus, 4 meninggal, Lampung 3 kasus, Sulawesi Selatan 1 kasus, 1 meninggal, Sumatera Barat 2 kasus, Sumatera Selatan 1 kasus, 1 meninggal. Jumlah kasus positif flu burung adalah 89 kasus dengan korban meninggal 68 orang. Tidak menutup kemungkinan jumlah korban akibat flu burung di Indonesia akan terus bertambah.

Di Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri belum ditemukan adanya korban meninggal karena flu burung akan tetapi tidak menutup kemungkinan akan adanya korban flu burung seperti baru baru ini di Yogyakarta terdapat 2

pasien suspect flu burung, , menyusul 4 pasien yang telah dirawat di Rumah Sakit terhebar Dr. Saçuuta dan calain ite Yogyakarta juga merupakan salah satu daerah kunjungan pariwisata di Indonesia. Melihat hal tersebut, Dinas Kesehatan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berunawa melakukan kampanye-kampanye dan promosi kesehatan dalam upaya penanggulangan flu burung bahkan dari Dinas Kesehatan sendiri membentuk suatu Komisi Penanggulangan Flu Burung dimana Komisi ini berperan memberikan informasi, pengetahuan dan pemahaman kepada masyarakat tentang flu burung. Komisi Nasional Pengendalian Flu Burung dan Kesiapsiagaan pandemi *Avian Influenza* akan bekerja sama dengan USAID dan UNICEF. Dimana mereka menginformasikan tentang flu burung melalui televisi, radio, surat kabar, penyebaran *leaflet* atau brosur, serta penyuluhan langsung kemasyarakat melalui komisi daerah pengendalian flu burung. (Pra-survey, 23 April 2007). Maka menjadi menarik bagi peneliti untuk mengetahui langkah-langkah strategi kampanye yang digunakan Dinas Kesehatan Propinsi DIY untuk menanggulangi flu burung, salah satu bentuk kampanyenya adalah dengan adanya pesan-pesan yang disampaikan Dinas Kesehatan melalui media baik cetak, elektronik ataupun *leafleat*, spanduk dan lain-lain. Adapun isi pesan yang disampaikan adalah seperti "Hindari kontak langsung dengan unggas yang sakit ataupun mati".

Dinas Kesehatan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta juga telah mengambil sikap tegas dalam menghadapi masalah wabah flu burung yang

virus flu burung di Yogyakarta. Untuk mengetahui keadaan tersebut ini di Tahun 2006 tentang tata cara pemeliharaan unggas/certifikasi unggas salah satu ini yang akan dibuat dalam program Indonesia tersebut adalah diperbolehkannya unggas di kota tersebut berhalalan. Peraturan Gubernur itu disertai sanksi-sanksi bagi masyarakat yang tidak menaati, Dinas Kesehatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta juga melakukan upaya pencegahan (pemusnahan) secara selektif, pemusnahan itu dilakukan terhadap ayam yang berada di satu kandang dengan ayam yang mati mendadak dan Vaksinasi massal pada seluruh populasi unggas yang sehat dengan operasionalisasi selama 6 bulan dan selanjutnya vaksinasi rutin dan juga mengadakan kampanye flu burung, kampanye berisi mengajak masyarakat untuk "TANCCAP" (Tangan Kita Pencegah Flu Burung) adalah mengajak kepada seluruh masyarakat Indonesia agar peduli dengan penanggulangan flu burung. Karena salah satu upaya manusia untuk mencegah terdapat flu burung

Berdasarkan beberapa hal tersebut diatas, timbul pertanyaan bagaimana strategi kampanye Dinas Kesehatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam penanggulangan virus flu burung di Yogyakarta. Pertanyaan tersebut yang melatarbelakangi penelitian ini dengan maksud dan tujuan mencari jawaban dari pertanyaan yang berkaitan dengan masalah

B. Rumusan Masalah

Bagaimanakah Strategi Kampanye yang di lakukan oleh Dinas Kesehatan Propinsi .DIY dalam Upaya Penanggulangan Flu Burung di Yogyakarta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui strategi kampanye Dinas Kesehatan Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam upaya penanggulangan flu burung.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat strategi kampanye Dinas Kesehatan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam upaya penanggulangan flu burung.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Sebagai manifestasi atau penerapan teori yang telah diperoleh selama penulis mengikuti kuliah khususnya yang menyangkut tentang teori Manajemen Public Relation.

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan berguna dan bermanfaat bagi penulis dalam menambah wawasan keilmuan khususnya mengenai strategi komunikasi. pihak Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta, serta masyarakat khususnya.

E. Kerangka Teori

1. Konsep Strategi

Seiring dengan meluasnya penyebaran Virus Flu Burung (H5N1) dan Indonesia merupakan negara dengan korban kematian terbanyak di dunia. Sehingga mempengaruhi berbagai aspek kehidupan, seperti Pemerintah, khususnya Dinas Kesehatan Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan perangkat birokrasinya yang peduli kesehatan masyarakat dalam upaya penanggulangan flu burung. Dalam pelaksanaan kegiatan komunikasi, diperlukan suatu strategi untuk dapat menarik perhatian komunikan.

Menurut Stoner, Freeman dan Gilbert, Jr. (1995), konsep strategi dapat didefinisikan berdasarkan 2 perspektif yang berbeda, yaitu (1) dari perspektif apa yang suatu organisasi ingin lakukan (*intends to do*), dan (2) dari perspektif apa yang organisasi akhirnya lakukan (*eventually does*) (Tjiptono, 3:2003).

Berdasarkan perspektif pertama, strategi dapat didefinisikan sebagai program untuk menentukan dan mencapai tujuan organisasi dan mengimplementasikan isinya. Makna yang terkandung dalam strategi ini adalah bahwa peran pimpinan memainkan peranan aktif, sadar, rasional dalam merumuskan strategi organisasi. Sedangkan berdasarkan perspektif kedua, strategi didefinisikan sebagai pola atau respon organisasi terhadap lingkungannya sepanjang waktu.

Menurut Ahmad S. Adnanputra dalam bukunya berjudul "*Public Relation strategy*" menyatakan strategi adalah:

“Bagian terpadu dari suatu rencana, sedangkan rencana merupakan produk dari suatu perencanaan yang pada akhirnya perencanaan adalah salah satu fungsi dasar dari proses manajemen.” (Ruslan, 120:1998).

Pengertian strategi menurut Onong Uchjana Effendi

“Strategi pada hakekatnya adalah perencanaan (*planning*) dan manajemen (*management*) untuk mencapai suatu tujuan. Akan tetapi untuk mencapai tujuan tersebut strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan arah saja, melainkan juga menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya” (Effendi, 2000 : 31).

Berdasarkan definisi tersebut strategi diartikan sebagai sebuah rancangan yang dibuat secara mendetail sebagai rencana jangka panjang yang akan dijalankan perusahaan dimana didalamnya terdapat rencana-rencana teknis dan langkah-langkah komunikasi yang akan dijalankan dalam kehidupan perusahaan sehari-hari sehingga dapat mempermudah perusahaan dalam mencapai tujuan yang diinginkan karena segala kebutuhan perusahaan telah terstruktur dengan baik.

2. Konsep Kampanye

Sejak fenomena kampanye menjadi perhatian ilmuan dan praktisi komunikasi ditahun 1940-an, telah muncul sekitar dua puluh definisi tentang kampanye. Definisi tersebut merentang dari yang menekankan aspek pesan hingga yang memfokuskan pada efek. Dari semua definisi yang ada, batasan yang disampaikan Rogers dan Storey dalam tulisan mereka yang bertajuk *Communication Campaigns* (berger & Chaffe, 1987) adalah yang paling lengkap dan sesuai.

Kampanye menurut Roger dan Storey (1987) dalam bukunya Drs. Antar Venus, M.A yang berjudul Manajemen Kampanye (7:2004) mendefinisikan kampanye sebagai:

“Serangkaian tindakan komunikasi yang terencana dengan tujuan menciptakan efek tertentu pada sejumlah besar khalayak yang dilakukan secara berkelanjutan pada kurun waktu tertentu”.

Adapun definisi lain yang dikemukakan oleh Pfau dan Parrot (1993) dalam bukunya Drs Antar Venus M.A (8:2004) yaitu:

“Kampanye adalah suatu proses yang dirancang secara sadar, bertahap dan berkelanjutan yang dilaksanakan pada rentang waktu tertentu dengan tujuan mempengaruhi khalayak sasaran yang telah ditetapkan.

Merujuk pada definisi diatas maka setiap aktivitas kampanye komunikasi setidaknya harus mengandung empat hal yakni:

1. Tindakan kampanye yang ditujukan untuk menciptakan efek atau dampak tertentu.
2. Jumlah khalayak sasaran besar
3. Dipusatkan dalam kurun waktu tertentu.
4. Melalui serangkaian tindakan komunikasi yang terorganisasi.

Disamping keempat ciri pokok diatas, kampanye juga memiliki karakteristik lain, yaitu sumber yang jelas yang menjadi penggagas, perancang, penyampai sekaligus penanggungjawab suatu produk kampanye (*campaignn makers*), sehingga setiap individu yang menerima pesan kampanye dapat mengidentifikasi bahkan mengevaluasi kredibilitas sumber pesan tersebut setiap saat.

Kampanye pada dasarnya adalah penyampaian pesan-pesan dari pengirim kepada khalayak. Pesan-pesan tersebut dapat disampaikan dalam

1. Tindakan kampanye melalui dari poster, spanduk, bilik (billboard), radio, televisi

iklan hingga selebaran. Apapun bentuknya, pesan-pesan kampanye selalu menggunakan simbol, baik verbal maupun nonverbal yang diharapkan dapat memancing respons khalayak. Applbaum dan Anatol (1974) dalam Drs. Antar Venus M.A (70-71: 2004) menekankan pentingnya menyadari bahwa kegiatan kampanye mengandalkan pesan-pesan simbolis. Melalui simbol-simbol, pesan-pesan kampanye dirancang secara sistematis agar dapat memunculkan respons tertentu dalam pikiran khalayak. Agar respon tersebut muncul maka prasyarat yang harus dipenuhi adalah adanya kesamaan pengertian tentang simbol-simbol yang digunakan diantara pelaku dan penerima. Jadi menciptakan kesamaan makna (*commonness*) diantara pelaku kampanye dan penerima pesan merupakan landasan bagi tercapainya tujuan kampanye berikutnya. Barlund meringkas pernyataan ini dalam ungkapan "*No common meaning no change*".

Tujuan kampanye hanya dapat dicapai bila khalayak memahami pesan-pesan yang ditunjukkan pada mereka. Ketidakmampuan mengkonstruksi pesan sesuai dengan khalayak sasaran yang dihadapi merupakan awal dari kegagalan sebuah program kampanye. Karena itu Prau dan Perrot (1993) menyarankan kita berhati-hati ketika mengkonstruksi pesan kampanye agar tidak menjadi *boomerang effect* yang dapat menggagalkan pencapaian tujuan.

Seorang komunikator yang baik harus memperhatikan bagaimana mengemas sebuah pesan karena hal itu menentukan efektivitas komunikasi yang dilakukannya. Dengan kata lain berhasil atau tidaknya sebuah kegiatan

kampanye bergantung pada sebaik apakah komunikator mengolah, mendesain dan mengorganisasikan pesan kampanyenya.

Apapun ragam dan tujuannya, upaya perubahan yang dilakukan kampanye selalu terkait dengan aspek pengetahuan (*knowledge*), sikap (*Attitude*), dan perilaku (*behavioural*) (Prau dan parrot, 1993) dalam Drs. Antar Venus M.A (10:2004). Ostergaard (2002) menyebut ketiga aspek tersebut dengan istilah "3A" sebagai kependekan dari *awareness*, *attitude* dan *action*. Ketiga aspek ini bersifat saling terkait dan merupakan sasaran pengaruh (*target of influence*) yang mesti dicapai secara bertahap agar suatu kondisi perubahan dapat tercipta.

Pada tahap pertama kegiatan kampanye biasanya diarahkan untuk menciptakan perubahan pada tataran pengetahuan atau kognitif. Pada tahap ini pengaruh yang diharapkan adalah munculnya kesadaran, berubahnya keyakinan atau meningkatnya pengetahuan khalayak tentang isu tertentu. Dalam konsep Ostergaard tahap ini merupakan tahap *awarness* yakni menggugah kesadaran, menarik perhatian dan memberi informasi tentang produk, atau gagasan yang dikampanyekan.

Tahapan berikutnya diarahkan pada perubahan dalam ranah sikap atau *attitude*. Sasarannya adalah untuk memunculkan simpati, rasa suka, kepedulian atau keberpihakan khalayak pada isu-isu yang menjadi tema kampanye. Sementara pada tahap terakhir kegiatan kampanye ditunjukkan untuk mengubah perilaku khalayak secara konkret dan terukur. Tahap ini

adalah dengan tindakan tertentu yang dilakukan oleh sasaran

kampanye. Tindakan tersebut dapat dilakukan 'sekali itu saja' atau berkelanjutan.

Kegiatan kampanye tidak hanya menyampaikan informasi, tetapi juga mengandung unsur persuasi, selain itu komunikasi juga merupakan interaksi antar manusia yang bertujuan untuk menumbuhkan pengertian antara komunikator dengan komunikan sehingga dapat menimbulkan suatu pengertian yang sama tentang sebuah pesan. Kampanye merupakan upaya persuasif menganjak orang yang belum sepaham atau belum yakin dengan ide-ide yang kita tawarkan, agar mereka bersedia bergabung dan mendukungnya. (Imawan, 1999: 43).

Komunikasi persuasif yaitu proses penyampaian pesan oleh seseorang atau lembaga kepada orang lain agar berubah sikap, opini dan tingkah lakunya dengan kesadaran sendiri. (Effendy, 1989 : 81).

Menurut Pfau dan Parrot (1993), dalam bukunya Drs. Antar Venus M.A. (29-30 :2004) "*Campaign are inherently persuasive communication activities*". Persuasi secara inheren terkandung dalam kampanye. Dengan demikian setiap tindakan kampanye pada prinsipnya adalah tindakan persuasi. Ada empat aspek dalam kegiatan kampanye persuasif yaitu:

1. Kampanye secara sistematis berupaya menciptakan "tempat" tertentu

2. Kampanye berlangsung dalam berbagai tahapan mulai dari menarik khalayak, menyiapkan khalayak untuk bertindak, hingga akhirnya mengajak mereka melakukan tindakan nyata.
3. Kampanye juga mendramatisasi gagasan-gagasan yang disampaikan pada khalayak dan mengundang mereka untuk terlibat baik secara simbolis maupun praktis, guna mencapai tujuan kampanye.
4. Kampanye juga secara nyata menggunakan kekuatan media massa dalam upaya menggugah kesadaran hingga mengubah perilaku khalayak.

a. Jenis-Jenis Kampanye

Menurut Charles U. Larson (1992) dalam Drs. Antar Venus (11-12: 2004), membagi jenis kampanye kedalam tiga kategori yakni :

1. Kampanye yang berorientasi pada produk (*Product-oriented campaign*) umumnya terjadi dilingkungan bisnis. Istilah lain yang sering dipertukarkan dengan kampanye jenis ini adalah *commercial campaign* atau *corporate campaign*. Motivasi yang mendasari adalah memperoleh keuntungan financial. Cara yang ditempuh adalah dengan memperkenalkan produk dan melipatgandakan penjualan sehingga diperoleh keuntungan yang diharapkan. Kampanye *Public Relation* yang ditunjukkan untuk membangun citra positif perusahaan di mata publik.
2. Kampanye yang berorientasi pada kandidat (*Candidate-oriented*) umumnya dimotivasi oleh hasrat untuk meraih kelulusan

politik. Karena itu jenis kampanye ini dapat pula disebut kampanye politik (*political campaign*).

3. Kampanye yang berorientasi pada tujuan-tujuan yang bersifat khusus dan berdimensi perubahan sosial (*ideology or cause oriented campaign*). Karena itu kampanye jenis ini dalam istilah kotler disebut sebagai *social change campaigns*, yakni kampanye yang ditunjukkan untuk menangani masalah-masalah sosial melalui perubahan sikap dan perilaku publik yang terkait.

b. Saluran Kampanye

Secara umum Schramm (1973) dalam bukunya Drs. Antar Venus (84:2004), mengartikan saluran kampanye sebagai perantara apapun yang memungkinkan pesan-pesan sampai ke penerima. Sedangkan Klingemann dan Rommele (2002) dalam bukunya Drs. Antar Venus (84: 2004) secara lebih spesifik mengartikan sebagai berikut:

“Saluran kampanye sebagai segala bentuk media yang digunakan untuk menyampaikan pesan kepada khalayak.”

Dalam kampanye komunikasi, media massa cenderung ditempatkan sebagai saluran komunikasi utama karena hanya lewat media inilah khalayak dalam jumlah yang besar dapat diraih. Disamping kemampuannya dalam melipatgandakan penyebaran informasi, media massa juga memiliki kemampuan untuk mempersuasi khalayak. Terkait dengan kemampuan media massa dalam mempengaruhi sikap, pendapat

... (1973) dalam Drs. Antar Venus

M.A (84-85:2004) membedakan enam jenis perubahan yang mungkin terjadi akibat penggunaan media massa yakni:

1. Menyebabkan perubahan yang diinginkan (konversi)
2. Menyebabkan perubahan yang tidak diinginkan
3. Menyebabkan perubahan kecil (baik dalam bentuk maupun intensitas)
4. Memperlancar perubahan (diinginkan atau tidak)
5. Memperkuat apa yang ada (tidak ada perubahan)
6. Mencegah perubahan

Meski terdapat enam kategori perubahan yang mungkin terjadi, namun praktik kampanye dewasa ini memperlihatkan adanya dua kecenderungan penyelenggara kampanye dalam memanfaatkan media. Kelompok *pertama* adalah mereka yang menerapkan strategi kampanye satu arah (*uni-directional campaign*). Dalam hal ini tindakan mempengaruhi khalayak dilakukan secara tidak langsung. Pesan-pesan kampanye mengalir secara linier dari sumber kepada penerima melalui media massa. Dialog antara pelaku dan penerima kampanye tidak terjadi. Disini pelaku kampanye sepenuhnya mengandalkan media massa (terkadang ditambah media umum dan tradisional lainnya) sebagai penyampai pesan. Karena alasan ini maka strategi kampanye ini biasa juga disebut *media oriented campaign*. Pada kampanye jenis ini umumnya sebagian besar anggaran dihabiskan untuk menyewa ruang media massa.

Kelompok *kedua* menerapkan kampanye yang bersifat dua arah (*bi-directional campaign*). Penyelenggara kampanye dalam konteks ini menyadari keterbatasan media massa dalam mempengaruhi khalayak

pribadi sangat dipentingkan untuk mengoptimalkan pesan-pesan yang disampaikan lewat media massa. Kampanye dua arah ini sering juga disebut sebagai *audience oriented campaign* karena menekankan pentingnya interaksi dan dialog dengan khalayak sasaran. Kampanye jenis ini sangat menekankan pentingnya pemanfaatan pemuka pendapat yang lewat jaringan komunikasinya diasumsikan mampu menyebarkan pesan-pesan kampanye hingga tahap *penerimaan* pada khalayak sasaran.

Terlepas dari kelebihan dan keterbatasan media massa dalam mempengaruhi khalayak, menurut Roger (1987) dalam Drs. Antar Venus (85:2004) peran media massa dalam kampanye tetap penting karena sasaran kampanye adalah orang banyak, publik, dan masyarakat dan untuk mencapai mereka maka kampanye lebih menggantungkan diri pada media massa sebagai saluran utamanya.

c. Khalayak Sasaran Kampanye

Pada masa sekarang pelaku kampanye menyadari bahwa khalayak merupakan titik tolak bagi setiap kegiatan kampanye. Pengetahuan tentang khalayak akan membimbing kita dalam merancang “pesan apa”, “untuk siapa”, disampaikan “lewat media apa”, dan “siapa yang cocok untuk menyampaikannya”. Singkatnya pemahaman tentang khalayak akan menentukan bagaimana kampanye dilaksanakan dan apa hasil yang akan dicapai.

Johnston dalam *The Art & Science of Persuasion* (1994) dalam

dapat digunakan untuk melihat khalayak sebenarnya. *Pertama*, perspektif individual melihat khalayak sebagai individu yang memiliki pandangan pribadi tentang dunia berdasarkan karakteristik personal yang dimilikinya. Menurut perspektif individual, efek dari pesan-pesan persuasif sulit diperkirakan. Bagaimanapun hebatnya pelaku kampanye, khalayak tidak akan begitu saja menuruti apa yang dikatakan mereka. Alasannya karena khalayak memiliki kemampuan untuk mengacuhkan, menolak bahkan memberikan interpretasi apapun (walaupun salah) atas pesan yang disampaikan oleh pelaku kampanye. Khalayak adalah individu-individu yang berfikir, memiliki perasaan, mengevaluasi, menentukan, beraksi, dan beraksi atas sesuatu karena alasan ini maka pesan-pesan kampanye akan dipersepsi secara berbeda oleh setiap individu dan akhirnya menghasilkan efek yang beragam pula.

Kedua, perspektif sosiokultural melihat khalayak sebagai produk budaya, dimana faktor-faktor diluar dirinya (faktor eksternal dan situasional) sangat mempengaruhi respons dan perilaku yang muncul. Perspektif sosiokultural memandang pesan-pesan kampanye dapat menimbulkan efek yang relatif seragam pada khalayaknya berdasarkan asumsi bahwa khalayak adalah kumpulan orang yang saling berinteraksi dan saling berbagi keyakinan, nilai, dan norma-norma budaya. Bila suatu gagasan sejalan dengan karakteristik sosial dan kultural suatu masyarakat, maka terbuka peluang gagasan tersebut diterima oleh sebagian besar

kampanye terhadap khalayak diantaranya keanggotaan kelompok rujukan (*reference group*) atau sekedar perangkap *crowd behavior* ketika khalayak terjebak dalam kumpulan massa yang tidak terorganisasi atau massa yang tidak terkontrol dengan baik. Pemahaman terhadap kedua sudut pandang tersebut sangat diperlukan untuk meningkatkan keefektifan penyampaian pesan-pesan kampanye.

d. Faktor-Faktor Penghambat dan Penunjang Keberhasilan Kampanye.

Menurut Kotler dan Roberto (1989) dalam Drs. Antar Venus M.A (131:2004) memberikan pendapat tentang faktor-faktor yang menyebabkan sebuah program kampanye mengalami kegagalan. Menurut mereka, ketidakberhasilan pada sebagian besar kampanye umumnya dikarenakan:

1. Program-program kampanye tersebut tidak menetapkan khalayak sasarannya secara tepat. Mereka mengamatkan kampanye tersebut kepada semua orang. Hasilnya kampanye tersebut menjadi tidak terfokus dan efektif karena pesan-pesan tidak dapat dikonstruksi sesuai dengan karakteristik khalayak.
2. Pesan-pesan pada kampanye yang gagal umumnya juga tidak cukup memotivasi khalayak untuk menerima dan menerapkan

3. Lebih dari itu pesan-pesan tersebut juga tidak memberikan semacam “petunjuk” bagaimana khalayak harus mengambil tindakan yang diperlukan.
4. Kegagalan pada sebuah program kampanye yang berorientasi perubahan sosial juga dapat terjadi karena pelaku kampanye terlalu mengandalkan media massa tanpa menindaklanjutinya dengan komunikasi antarpribadi. Padahal justru melalui komunikasi antar pribadi efek perubahan sikap dan perilaku lebih dapat diharapkan muncul.
5. Akhirnya dengan ringan Kotler dan Roberto menyatakan bahwa sebuah kampanye dapat gagal mungkin hanya karena anggaran untuk membiayai program tersebut tidak memadai sehingga pelaku kampanye tak bisa berbuat secara total.

Sedangkan faktor-faktor yang secara nyata memberikan kontribusi pada keberhasilan kampanye meliputi (Rice & Atkin : 1989) dalam Drs. Antar Venus (137-138:2004) :

1. Peran media massa. Media massa dianggap sangat efektif dalam menciptakan kesadaran, meningkatkan pengetahuan dan mendorong khalayak berpartisipasi dalam proses kampanye. Akan tetapi dalam mengubah perilaku media massa tidak dapat berbuat banyak.
2. Peran komunikasi antar pribadi. Bentuk komunikasi ini, khususnya dilakukan lewat kelompok teman sebaya (*peer group*) dan jaringan

sosial, dipandang sebagai instrument penting dalam menciptakan perubahan perilaku dan memelihara kelanggengan perubahan tersebut.

3. Karakteristik sumber dan media. Kredibilitas sumber memberikan kontribusi yang besar bagi pencapaian tujuan kampanye. Demikian pula halnya dengan pemanfaatan media komunikasi yang tepat yang sejalan dengan kebiasaan bermedia (media habit) khalayak.
4. Evaluasi formatif. Evaluasi ini dilakukan selama proses kampanye dan terutama diarahkan untuk mengevaluasi tujuan dan efektivitas pesan kampanye, predisposisi khalayak dan ketersediaan sumber daya pendukung. Misalnya dalam kampanye flu burung, apakah terdapat posko pencegahan flu burung seperti Dinas Peternakan, Puskesmas/Rumah Sakit di daerah yang retan akan virus flu burung untuk keterangan lebih lanjut?
5. Hibauan pesan. Dalam hal ini pesan harus dirancang secara spesifik (bukan bersifat umum) agar mampu menghimbau nilai-nilai individual. Sebagai contoh, hibauan pesan dalam kampanye flu burung yaitu agar masyarakat di minta "TANGGAP" (Tangan Kita Pencegah Flu burung).
6. Prilaku preventif. Mengkampanyekan suatu yang bersifat preventif dimana hasilnya tidak dapat dirasakan secara langsung hasilnya. Dalam kondisi ini harus diupayakan suatu manfaat antara yang

7. Kesesuaian waktu, aksesibilitas dan kecocokan. Agar menjadi efektif pesan-pesan kampanye harus disampaikan pada saat yang tepat, budaya yang sesuai, dan melalui media yang tersedia dilingkungan khalayak.

e. Perencanaan kampanye

Menurut Sweeney (1996) dalam Drs. Antar Venus (143:2004):

“Perencanaan adalah peta dalam perjalanan kampanye. Fungsi utama sebuah perencanaan dalam kampanye adalah menciptakan keteraturan dan kejelasan arah tindakan”.

Dari definisi diatas menjelaskan bahwa perencanaan merupakan tahap yang harus dilakukan agar kampanye dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Ada beberapa alasan mengapa sebuah perencanaan harus dilakukan dalam sebuah kampanye (Gregory, 2000; Simmons, 1990) dalam Drs. Antar Venus (143-144:2004), yaitu:

1. Memfokuskan usaha
Perencanaan membuat tim kampanye dapat mengidentifikasi dan menyusun tujuan yang akan dicapai dengan benar hingga akhirnya pekerjaan dapat dilakukan secara efektif dan efisien.
2. Mengembangkan sudut pandang berjangka waktu panjang
Perencanaan membuat tim kampanye melihat semua komponen secara menyeluruh. Ini akan membuat tim kampanye tidak berfikir mengenai efek kampanye dalam jangka waktu yang pendek tapi juga kemasa depan, hingga mendorong dihasilkannya program yang terstruktur dalam menghadapi kebutuhan masa depan.
3. Meminimalisir kegagalan
Perencanaan yang cermat dan teliti akan menghasilkan alur serta tahapan kerja yang jelas, terukur dan spesifik serta lengkap dengan langkah-langkah alternatif sehingga bila ada kegagalan bisa langsung diambil alternative penyelesaian.
4. Mengurangi konflik
Konflik kepentingan dan prioritas merupakan hal yang sering terjadi dalam sebuah kerja tim. Perencanaan yang matang akan

bentuk tertulis mengenai alur serta prioritas pekerjaan tiap-tiap anggota tim.

5. **Memperlancar kerja sama dengan pihak lain**

Sebuah rencana yang matang akan memunculkan rasa percaya para pendukung potensial serta media yang akan digunakan sebagai saluran kampanye, hingga pada akhirnya akan terjalin kerja sama yang baik dan lancar.

Dari semua keuntungan tersebut tidak akan didapatkan jika perencanaan kampanye dilakukan sebatas angan-angan atau hanya ada dibenak tim kampanye. Karenanya, harusnya perencanaan kampanye harus dibuat dengan matang dan dituangkan secara tertulis atau terdokumentasikan dengan jelas.

f. Aspek-aspek Perencanaan Kampanye

Membuat perencanaan yang matang bukan sesuatu yang sulit. Tim perencana kampanye dapat merumuskan perencanaan berdasarkan lima pertanyaan sederhana yaitu:

1. Apakah yang ingin dicapai?
2. Siapa yang akan menjadi sasaran?
3. Pesan apakah yang akan disampaikan?
4. Bagaimana menyampaikannya?
5. Bagaimana mengevaluasinya?

Kelima pertanyaan tersebut dapat dituangkan kedalam tahap-tahap perencanaan sebagai berikut:

1. **Analisis Masalah**

Analisis masalah merupakan langkah awal yang dilakukan pada tahap perencanaan yang merupakan upaya sistematis untuk

mengidentifikasi masalah yang hendak ditanggulangi, dengan mengumpulkan data dasar, membuat rumusan masalah, mencari “akar” masalah dan prioritas masalah. Berdasarkan rumusan ini kemudian disusun bentuk-bentuk perilaku baru yang akan dikomunikasikan kepada kelompok sasaran. Informasi yang harus dikumpulkan pada langkah ini adalah secara garis besar kegiatan kampanye dalam upaya penanggulangan flu burung. (Antar Venus, 146:2004).

2. Penyusunan Tujuan

Hal yang wajib dilakukan setelah analisis masalah adalah menyusun tujuan, yang akan menjawab pertanyaan “apa yang ingin dicapai?”. Tujuan harus disusun dan dituangkan dalam bentuk tertulis, dan bersifat realistis. Penyusunan tujuan yang realistis ini merupakan hal yang wajib dilakukan dalam sebuah proses perencanaan kampanye agar kampanye yang akan dilaksanakan mempunyai arah yang terfokus pada pencapaian tujuan tersebut. Ada beragam tujuan yang bisa dicapai dengan menggunakan program kampanye. Tujuan tersebut diantaranya adalah menyampaikan sebuah pemahaman baru, memperbaiki kesalahpahaman, menciptakan kesadaran, mengembangkan pengetahuan tertentu, menghilangkan prasangka, menganjurkan sebuah kepercayaan, mengonfirmasi persepsi, serta mengajak khalayak untuk melakukan tindakan tertentu.

Ada beberapa batasan internal dan eksternal yang harus

Batasan internal meliputi pertanyaan siapa yang akan melaksanakan kampanye? Berapa biaya yang tersedia? Kapan tujuan tersebut ingin dicapai? Siapa pembuat keputusan? Adakah sumber daya yang mempermudah pencapaian tujuan tersebut? Sementara itu batasan eksternalnya adalah: siapa yang ingin diraih? Bagaimana perbedaan budaya yang mungkin ada? Adakah infrastruktur yang mendukung? Serta analisis waktu secara keseluruhan?

3. Menentukan Pesan

Perencanaan pesan adalah hal penting yang harus dilakukan dalam perencanaan kampanye. Pesan kampanye merupakan sarana yang akan membawa sasaran mengikuti apa yang diinginkan dari program kampanye, yang pada akhirnya akan sampai pada pencapaian tujuan kampanye. Agar hasil yang dicapai sesuai dengan yang diharapkan maka pesan harus disusun berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan.

Pada tahap perencanaan pesan, yang *pertama* dilakukan adalah pembuatan *tema* kampanye. Tema merupakan ide utama yang bersifat umum, sebagai induk dari berbagai pesan yang akan disampaikan kepada sasaran. Contoh tema dalam kampanye upaya penanggulangan flu burung adalah “TANGGAP FLU BURUNG” tangan kita pencegah flu burung.

Setelah tema ditentukan, tahap selanjutnya adalah *pengelolaan pesan* yang akan disampaikan kepada masyarakat. Pesan merupakan pernyataan spesifik dengan ruang lingkup tertentu, dan didalamnya terkandung tema atau ide utama. Sebuah tema kampanye dapat dapat diturunkan menjadi

berbagai variasi pesan yang disesuaikan dengan kondisi sasaran. Contoh pesan untuk tema “TANGGAP FLU BURUNG” misalnya: “Ajakan kepada seluruh masyarakat Indonesia agar peduli dengan penanggulangan flu burung. Karena selain unggas, manusia juga beresiko terkena flu burung.”

4. Identifikasi dan Segmentasi Sasaran

Identifikasi dan segmentasi sasaran dilakukan untuk menjawab pertanyaan “*who shall talk to?*” hal ini perlu dilakukan karena kampanye tidak bisa ditunjukkan kepada kepada semua orang secara serabutan. Tidak benar jika dikatakan “bicara pada semua orang” akan meningkatkan hasil kampanye. Dengan melakukan identifikasi dan segmentasi sasaran maka proses perencanaan selanjutnya akan lebih mudah, hingga skhirnya akan melancarkan pelaksanaan kampanye.

Untuk mempermudah proses identifikasi dan segmentasi sasaran perlu dilakukan pelapisan sasaran, yaitu sasaran utama, sasaran lapis satu, sasaran lapis dua dan seterusnya sesuai tujuan kampanye. Sasaran utama adalah sasaran yang akan “dibidik” sasaran paling potensial, yang dalam istilah lain disebut sebagai *ultimate targets*. Selanjutnya, ibarat sasaran tembak, tingkat potensial itu berkurang pada sasaran lapis satu dan semakin berkurang pada lapisan berikutnya. Sasaran pada lapis berikutnya ini dapat juga disebut sebagai *intermediate targets*.

Identifikasi dan segmentasi sasaran juga dilakukan dengan melihat karakteristik publik sebagai kelompok-kelompok kemudian dipilih yang

mana yang akan menjadi sasaran program kampanye. James Gruning (Gregory: 2000) dalam Drs. Antar Venus (150:2004) membagi publik kedalam tiga jenis:

- a. *Latent public*, yaitu kelompok yang menghadapi permasalahan yang berkaitan dengan isu kampanye, namun tidak menyadarinya.
- b. *Aware public*, yaitu kelompok yang menyadari bahwa permasalahan tersebut ada.
- c. *Active public*, yaitu kelompok yang mau bertindak sehubungan dengan permasalahan tersebut.

Pemilihan publik mana yang akan menjadi sasaran bergantung pada tujuan kampanye yang akan dilaksanakan. Arens (1999) dalam Drs. Antar Venus (150:2004) mengatakan bahwa :

Identifikasi dan segmentasi sasaran kampanye dilaksanakan dengan melakukan pemilihan atau segmentasi terhadap kondisi geografis (*geographic segmentation*), kondisi demografis (*demographic segmentation*), kondisi perilaku (*behaviouristic segmentation*), dan kondisi psikografis (*psycographic segmentation*).

Geographic segmentation berkaitan dengan ukuran atau luas daerah, lokasi spesifik, jenis media serta budaya komunikasi di daerah tempat tinggal sasaran. *Demographic segmentation* dilakukan dengan melihat karakteristik jenis kelamin, usia, suku, pendidikan, pekerjaan dan pendapatan sasaran. *Behaviouristic segmentation* dilakukan dengan melihat status, gaya hidup, dan jenis perilaku lainnya. *Phsyncographic*

... dan melihat aspek-aspek nilai budaya yang

5. Memilih Media

Tahap ini adalah dimulai dengan menyeleksi dan menentunkan fakta, keterangan yang akan disampaikan dalam kegiatan kampanye. Berdasarkan materi dan fakta yang ada maka akan dapat ditentukan penggunaan media yang tepat dalam kegiatan kampanye. Karena media merupakan alat penyampai pesan atau informasi dan merupakan faktor penting dalam keberhasilan suatu kegiatan kampanye.

Jenis media yang bermacam-macam dan nampak menarik perlu diperlakukan dengan hati-hati dan pemilihan media juga harus disesuaikan dengan masyarakat yang sudah diidentifikasi berdasarkan kelompok tertentu. Dengan mengetahui khalayak yang menjadi sasaran kegiatan kampanye maka dapat mempermudah dalam menentukan media yang tepat. Penyebaran informasi dalam proses kampanye tidak akan berjalan dengan baik jika hanya menggunakan satu media saja. Meskipun untuk beberapa khalayak, penyebaran informasi dapat dilakukan dengan menggunakan media-media tertentu seperti surat kabar dan televisi. Namun media tersebut tetap saja tidak memungkinkan untuk mengirimkan pesan-pesan khusus keberbagai khalayak yang berlainan dalam waktu yang bersamaan. Dengan kata lain penyebaran informasi dalam proses

6. Anggaran

Dengan menentukan anggaran kita dapat mengetahui seberapa banyak dana yang diperlukan dalam rangka membiayai program kampanye yang akan dijalankan dan sebagai batas agar tidak terjadi pemborosan atau pengeluaran yang berlebihan. Penyusunan anggaran diperlukan untuk mengetahui seberapa banyak dana yang diperlukan dalam rangka membiayai program tersebut, sebagai suatu pedoman atau daftar kerja yang harus dipenuhi, biaya atau anggaran memaksakan disiplin pengeluaran yang berlebihan dan tidak perlu sehingga segala sesuatu yang berkaitan dengan soal pengeluaran atau pembiayaan akan berjalan tepat sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Dalam penyusunan anggaran perlu memuat beberapa kemungkinan yang tak terduga, sebab kemungkinan kurangnya biaya dapat membawa perubahan-perubahan pada anggaran yang dapat berakibat buruk dalam pelaksanaan kegiatan kampanye. Anggaran tersebut meliputi segala hal yang dibutuhkan dalam program kampanye seperti biaya untuk periklanan dan penyebaran informasi, tenaga kerja, perlengkapan dan biaya-biaya lain yang berkaitan dengan hal tersebut.

7. Evaluasi dan Tinjauan

Evaluasi dan tinjauan akan dilakukan terhadap program kampanye merupakan salah satu bagian dari perencanaan kampanye yang tidak boleh terlupakan. Evaluasi kampanye diartikan sebagai upaya sistematis untuk

pencapaian tujuan kampanye. Evaluasi berperan penting untuk mengetahui sejauh mana pencapaian yang dihasilkan kampanye. Untuk kampanye yang berkelanjutan evaluasi merupakan bagian yang terus berjalan seiring dengan kegiatan kampanye tersebut. Karena hasil evaluasi terhadap program kampanye tersebut nantinya akan digunakan sebagai tinjauan untuk program kampanye yang akan dilakukan selanjutnya, maka evaluasi harus dilakukan dengan sungguh-sungguh dan terstruktur.

Ada dua jenis pengukuran hasil kegiatan atau evaluasi yang dapat dilakukan yaitu:

1. Evaluasi formatif yaitu evaluasi yang dilakukan pada setiap tahapan, sehingga yang akan dilakukan pada setiap tahapan diharapkan dapat berjalan sesuai dengan yang diinginkan.
2. Evaluasi program yaitu evaluasi yang dilakukan setelah kegiatan tersebut selesai (evaluasi secara keseluruhan). Hal tersebut dimaksudkan untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan program yang telah dijalankan sehingga dapat diketahui apa saja yang belum tercapai serta mencari solusi/pemecahan masalahnya sehingga kegiatan-kegiatan selanjutnya bisa lebih baik. (Antar Venus, 158:2004).

3. Promosi Kesehatan

1. Definisi Promosi Kesehatan

Strategi kampanye dalam upaya penanggulangan flu burung

1. Antari kampanye yang erat kaitannya dengan promosi

kesehatan. Secara definisi istilah promosi kesehatan dalam ilmu kesehatan masyarakat (*health promotion*) mempunyai dua pengertian. Pengertian promosi kesehatan yang *pertama* adalah sebagai bagian dari tingkat pencegahan penyakit. Level and Clark menyatakan ada 4 tingkat pencegahan penyakit dalam perspektif kesehatan masyarakat, yakni :

- a. *Health promotion (Peningkatan/ promosi kesehatan)*
- b. *Spesific Protection (perlindungan khusus)*
- c. *Early diagnosis and prompt treatment (diagnosis dini dan pengobatan segera)*
- d. *Disability limitaction (membatasi atau mengurangi terjadinya cacatan)*
- e. *Rehabilitation (pemulihan).* (Soekidjo, 2005: 22)

Promosi kesehatan dalam konteks ini adalah peningkatan kesehatan. Sedangkan pengertian yang *kedua*, promosi kesehatan diartikan sebagai upaya memasarkan, menyebarluaskan, mengenalkan, atau “menjual” kesehatan. Dengan perkataan lain, promosi kesehatan adalah “memasarkan” atau “menjual” atau “memperkenalkan” pesan-pesan kesehatan atau “upaya-upaya” kesehatan, sehingga masyarakat “menerima” atau “membeli” (dalam arti menerima perilaku kesehatan) atau “mengenal” pesan-pesan kesehatan tersebut, yang akhirnya masyarakat mau berperilaku hidup sehat. Dari pengertian promosi kesehatan yang kedua ini, maka sebenarnya sama dengan pendidikan kesehatan atau (*health education*), karena pendidikan kesehatan pada prinsipnya bertujuan agar masyarakat berperilaku sesuai dengan nilai-nilai kesehatan. (Soekidjo ,22: 2005).

Promosi kesehatan adalah suatu proses membantu individu dan masyarakat meingkatkan kemampuan dan ketrampilannya

sehingga dapat meningkatkan derajat kesehatannya. (WHO) dalam Soekidjo (254 :2005).

Sedangkan, Lawrence Green (1984) dalam Soekidjo (24:2005)

merumuskan definisi promosi kesehatan sebagai berikut:

Promosi kesehatan adalah segala bentuk kombinasi pendidikan kesehatan dan intervensi yang terkait dengan ekonomi, politik, dan organisasi, yang dirancang untuk memudahkan perubahan perilaku dan lingkungan yang kondusif bagi kesehatan. Dari batasan ini jelas, bahwa promosi kesehatan lebih dari pendidikan kesehatan. (Soekidjo, 2005: 24).

Dari batasan ini jelas bahwa promosi kesehatan adalah lebih dari pendidikan kesehatan. Promosi kesehatan bertujuan untuk menciptakan suatu keadaan, yakni perilaku dan lingkungan yang kondusif bagi kesehatan. Perilaku adalah sesuatu yang rumit. Perilaku tidak hanya menyangkut dimensi kultural yang berupa sistem nilai dan norma, melainkan juga dimensi ekonomi, yaitu hal-hal lain yang merupakan pendukung perilaku. Perilaku seseorang memiliki acuan kepada sistem nilai dan norma yang dianutnya. Dengan kata lain, sistem nilai dan norma merupakan rambu-rambu bagi seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Jadi, antara sistem nilai dan norma di satu pihak dengan individu-individu masyarakat di pihak lain terdapat hubungan timbal-balik. Sistem nilai dan norma mempengaruhi perilaku individu, perilaku individu yang berubah akan dapat mengubah sistem nilai dan norma.

Untuk sistem nilai dan norma yang sesuai dengan kaidah-kaidah kesehatan, promosi kesehatan ditunjukan guna mengupayakan perubahan sistem nilai dan norma tersebut. Sedangkan untuk sistem nilai

dan norma yang tidak sesuai dengan kaidah-kaidah kesehatan, promosi kesehatan ditunjukkan guna mengubah sistem nilai dan norma tersebut melalui perubahan perilaku individu-individu anggota masyarakat. Individu-individu anggota masyarakat yang memiliki potensi besar untuk mengubah sistem nilai dan norma adalah mereka yang disebut dengan pemuka masyarakat atau tokoh masyarakat. Tokoh masyarakat ini terdiri atas dua kategori yaitu:

1. Tokoh masyarakat yang formal adalah orang yang memiliki posisi menentukan dalam sistem pemerintahan (disebut juga penentu kebijakan).
2. Tokoh masyarakat informal ada berbagai jenis, seperti misalnya tokoh atau pemuka pendapat, tokoh pemuka agama, tokoh politik, tokoh pendidikan, tokoh pemuda, tokoh remaja, tokoh wanita, tokoh kesehatan, dan lain-lain.

Tokoh atau pemuka adalah seseorang yang memiliki kelebihan diantara kelompoknya. Ia akan menjadi panutan bagi kelompoknya atau bagi masyarakat karena mereka merupakan figure yang menonjol. Di samping itu, mereka dapat mengubah sistem nilai dan norma masyarakat secara bertahap dengan terlebih dahulu mengubah sistem nilai dan norma yang berlaku dalam kelompoknya.

2. Strategi Dasar Promosi Kesehatan

Promosi kesehatan diharapkan dapat melaksanakan strategi yang

baru. Kebijakan Nasional Promosi Kesehatan telah menetapkan tiga strategi dasar promosi kesehatan, yaitu:

1. Gerakan Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah proses pemberian informasi secara terus menerus dan berkesinambungan mengikuti perkembangan sasaran serta proses membantu sasaran, agar sasaran tersebut berubah dari tidak tahu menjadi tahu atau sadar (aspek *knowledge*), dari tahu menjadi mau (aspek *attitude*), dan dari mau menjadi mampu melaksanakan perilaku yang diperkenalkan (aspek *practice*). Sasaran utama dari pemberdayaan adalah individu dan keluarga serta kelompok masyarakat.

Dalam mengupayakan agar seseorang tahu dan sadar, kuncinya terletak pada keberhasilan membuat orang tersebut memahami bahwa sesuatu. Misalnya pandemi flu burung adalah masalah baginya dan bagi masyarakatnya. Sepanjang orang yang bersangkutan belum mengetahui dan menyadari bahwa sesuatu itu merupakan masalah, maka orang tersebut tidak akan bersedia menerima informasi apa pun lebih lanjut. Manakala ia telah menyadari masalah yang dihadapinya, maka kepadanya harus diberikan informasi umum lebih lanjut tentang masalah bersangkutan. Perubahan dari tahu ke mau pada umumnya dicapai dengan menyajikan fakta-fakta dan mendramatisasi masalah. Tetapi selain itu juga dengan meniadakan harapan bahwa masalah tersebut bisa

Pemberdayaan akan lebih berhasil jika dilaksanakan melalui kemitraan serta menggunakan metode dan teknik yang tepat.

2. Bina Suasana

Bina suasana adalah upaya menciptakan opini atau lingkungan sosial yang mendorong individu anggota masyarakat untuk mau melakukan perilaku yang diperkenalkan. Seseorang akan terdorong untuk mau melakukan sesuatu apabila lingkungan sosial dimana pun ia berada (keluarga dirumah, orang-orang yang menjadi panutan/idolanya, kelompok bahkan masyarakat umum) memiliki opini yang positif terhadap perilaku tersebut. Oleh karena itu, untuk mendukung proses pemberdayaan masyarakat, khususnya dalam upaya mengajak para individu meningkat dari fase tahu ke fase mau, perlu dilakukan bina suasana.

Terdapat tiga pendekatan dalam Bina Suasana, yaitu :

1. Bina Suasana Individu

Bina Suasana Individu ditunjukkan kepada individu-individu tokoh masyarakat. Dengan pendekatan ini diharapkan mereka akan menyebarkan opini positif terhadap perilaku yang sedang diperkenalkan. Di samping itu, mereka juga diharapkan dapat menjadi individu-individu panutan dalam hal perilaku yang sedang diperkenalkan. Yaitu dengan bersedia atau mau mempraktikkan perilaku yang sedang diperkenalkan tersebut. Misalnya seorang

pemuka agama mengajak masyarakat sekitarnya untuk “TANGGAP FLU BURUNG”.

2. Bina Suasana Kelompok

Bina Suasana Kelompok ditunjukkan kepada kelompok-kelompok dalam masyarakat seperti pengurus Rukun Tetangga (RT), pengurus Rukun Warga (RW), Majelis Pengajian, Perkumpulan Seni, Organisasi Profesi, Organisasi Wanita, Organisasi Siswa/Mahasiswa, Organisasi Pemuda, dan lain-lain. Dengan pendekatan ini diharapkan kelompok-kelompok tersebut menjadi peduli terhadap perilaku yang sedang diperkenalkan dan menyetujui atau mendukungnya. Bentuk dukungan ini dapat berupa, kelompok tersebut bersedia juga mempraktikkan perilaku yang sedang diperkenalkan, mengadvokasi pihak-pihak yang terkait, dan atau melakukan kontrol sosial terhadap individu-individu anggotanya.

3. Bina Suasana Masyarakat Umum

Bina Suasana Masyarakat dilakukan terhadap masyarakat umum dengan membina dan memanfaatkan media-media komunikasi, seperti televisi, radio, Koran, majalah, situs internet, dan lain-lain, sehingga dapat tercipta pendapat umum. Dengan pendekatan ini diharapkan media-media massa tersebut menjadi peduli dan mendukung perilaku yang sedang diperkenalkan. Dengan demikian, maka media-media massa tersebut lalu bersedia menjadi mitra dalam rangka menyebarkan informasi tentang perilaku yang sedang

diperkenalkan dan menciptakan pendapat umum (opini public) yang positif tentang perilaku tersebut. Pendapat umum (opini public) yang positif ini akan dirasakan pula sebagai pendukung atau “penekan” (social pressure) oleh individu-individu, anggota masyarakat, sehingga akhirnya mereka mau melaksanakan perilaku yang sedang diperkenalkan.

3. Advokasi

Advokasi adalah upaya atau proses yang strategis dan terencana untuk mendapatkan komitmen dan dukungan dari pihak-pihak yang terkait (*stakeholders*). Dalam konteks promosi kesehatan, advokasi adalah pendekatan kepada para pembuat keputusan atau penentu kebijakan diberbagai sector, dan diberbagai tingkatan sehingga para pejabat tersebut mau mendukung program kesehatan yang kita inginkan. Berbeda dengan Bina Suasana, Advokasi diarahkan untuk menghasilkan dukungan yang berupa kebijakan (misalnya dalam bentuk perundang-undangan), dana, sarana, dan lain-lain sejenis. Stakeholders yang dimaksud bisa berupa tokoh masyarakat formal yang umumnya berperan sebagai penentu kebijakan pemerintahan dan penyandang dana pemerintah.

Pemberdayaan, Bina Suasana dan Advokasi pada dasarnya adalah proses komunikasi yaitu proses mengemas informasi, menyampaikan informasi dan menerima informasi, yang terjadi dalam suatu lingkungan tertentu. Dalam penyampaian informasi dapat terjadi hubungan seihak

dapat pula terjadi hubungan timbal-balik. Selain kemesan informasi, terdapat dua hal yang menentukan keberhasilan komunikasi, yaitu:

1. Metode Komunikasi

Tersedia banyak metode untuk menyampaikan informasi. Pemilihannya harus dipertimbangkan secara cermat dengan memperhatikan kemesan atau paket informasinya, keadaan penerima informasi (termasuk sosial budaya), dan hal-hal lain yang merupakan lingkungan komunikasi seperti ruang dan waktu. Pemberdayaan dapat dilakukan dengan pemilihan metode : ceramah dan tanya jawab, dialog, demonstrasi, konseling, bimbingan, kerja kelompok dan lain-lain. Bina Suasana dapat dilakukan dengan metode-metode: menggunakan media massa, dialog, debat, seminar, kampanye, petisi/resolusi, mobilisasi dan lain-lain. Advokasi dapat dilakukan dengan pemilihan metode: seminar, loby, dialog, negoisasi, debat, petisi/resolusi, mobilisasi, dan lain-lain. Masing-masing metode memiliki keunggulan dan kelemahan, sehingga penggunaan gabungan beberapa metode sering dilakukan untuk memaksimalkan hasil.

2. Sarana atau Media pendukung komunikasi

Sebagaimana halnya metode komunikasi, banyak juga sarana yang dapat digunakan sebagai media atau alat untuk menyampaikan informasi. Penggunaan sarana informasi tergantung pula kepada sasaran atau penerima informasi. Jika penerima informasi berupa individu tertentu, dapat digunakan media seperti lembar-balik (flashcards), gambar-

gambar/foto-foto dan skema yang berupa lembaran-lembaran. Jika penerimanya berupa kelompok tertentu, dapat digunakan media seperti lembar-balik ukuran lebih besar, pertunjukan slide (melalui overhead projector, slide projector, computer dan LCD projector, atau lainnya), dan pertunjukan filem (melalui film projector, VCD player, computer dan LCD projector atau lainnya). Jika penerima informasinya berupa masyarakat umum atau individu-individu dan kelompok-kelompok dimana pun berada (tidak tertentu), dapat digunakan poster, leaflet, flyer, majalah, koran, buku, siaran radio, dan tayangan televisi.

F. Metode Penelitian

Metode yang digunakan didalam penelitian ini adalah metode penelitian studi kasus dimana studi kasus merupakan salah satu metode penelitian ilmu-ilmu sosial untuk uraian penjelasan komprehensif mengenai berbagai aspek seorang individu, suatu kelompok, suatu organisasi, suatu program atau situasi sosial (Deddy Mulyana,2001: 201). Tujuan dari metode ini adalah untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang keadaan sekarang dan interaksi lingkungan sesuai unit sosial yaitu individu, kelompok, lembaga, atau masyarakat (Suryobrta, 1998: 22)

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian yang bertipe deskriptif kualitatif dimana penelitian ini tidak mencari atau menjelaskan hubungan, tidak mencari atau menjelaskan hipotesis, atau membuat prediksi, hanya memaparkan suatu peristiwa (Rakhmat:2000).

G. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan pada Departemen Dinas Kesehatan Propinsi DIY yang berada di Jalan Kyai Mojo

H. Teknik Pengambilan Data

Teknik pengambilan data yang digunakan adalah:

1) Wawancara

Wawancara merupakan segala kegiatan untuk menghimpun data dengan jalan melakukan tanya jawab dengan narasumber yang telah ditentukan terlebih dahulu untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam penelitian. Narasumber yang digunakan dalam wawancara yaitu

narasumber yang bertindak sebagai fokus utama dalam wawancara dan dapat memberikan informasi yang diperlukan tentang obyek yang diteliti. Narasumber tersebut adalah Kepala Dinas Kesehatan Propinsi DIY yaitu Bapak Dr. Bondan sebagai ketua pelaksana dalam kegiatan penanggulangan flu burung dan Ibu Drg. Puspita Ekowati, Ibu Romlah dan Bapak Nova Wijanarko S yaitu sebagai seksie promosi kesehatan penanggulangan flu burung Dinas Kesehatan Propinsi DIY.

2) Studi Pustaka

Merupakan upaya pengumpulan data dan teori melalui buku-buku, majalah dan lain sebagainya, sebagai penunjang penelitian dan memperdalam pengetahuan tentang masalah yang diteliti, mencari landasan teori dan menguatkan konsep yang digunakan.

3) Dokumentasi

Pengumpulan data melalui foto – foto, guntingan berita surat kabar, surat-surat, buletin, dan lain-lain. Dokumentasi adalah setiap bahan tertulis atau film, lain dari rekaman yang tidak dipersiapkan karena permintaan seorang penyidik (Moleong: 2002)

I. Teknik Analisis Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif. (Rakhmat, 2000)

Langkah-langkah dalam analisa data kualitatif yang penulis gunakan didalam penelitian ini adalah:

a. Pengumpulan data

Wawancara, studi kepustakaan dan pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b. Reduksi data

Reduksi data dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan atau penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan lapangan, reduksi data berlangsung terus-menerus selama proses penelitian berlangsung. Reduksi data merupakan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, membuang data yang tidak perlu, mengorganisasi data sedemikian rupa sehingga dapat ditarik kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan, mengkode data, menelusur tema dan membuat gugus-gugus. Proses transformasi ini berlangsung hingga laporan lengkap tersusun.

c. Penyajian data

Penyajian data merupakan penyusunan, pengumpulan informasi kedalam suatu matrik atau konfigurasi yang mudah dipahami. Konfigurasi semacam ini akan memungkinkan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Kecenderungan kognitif manusia adalah penyederhanaan informasi yang kompleks kedalam suatu bentuk yang dapat dipahami adalah cara utama untuk menganalisis data deskriptif kualitatif yang valid. Penyajian ini biasa dalam bentuk matrik, grafik, atau

1. Penyajian data digunakan untuk menghubungkan informasi

d. Menarik kesimpulan

Berangkat dari permulaan penggumpulan data, peneliti mulai mencari makna dari data yang terkumpul. Selanjutnya peneliti mencari arti dan penjelasannya, kemudian menyusun pola-pola hubungan tertentu kedalam satuan informasi yang mudah dipahami dan ditafsirkan. Data yang terkumpul disusun kedalam satuan-satuan. Kemudian dikategorikan dengan masalah-masalahnya. Data tersebut dihubungkan dan dibandingkan antar satu sama lain sehingga mudah ditarik kesimpulan sebagai jawaban dari sikap permasalahan yang ada.

Dalam menganalisa data penulis menggunakan analisis kualitatif yaitu berupa uraian atau penjelasan dimana dalam uraian tersebut tidak diperlukan data yang berwujud angka. Analisis ini dimaksudkan untuk menggambarkan keadaan dan hasil dari masalah yang diteliti