

## BAB II

### KERANGKA TEORI/KERANGKA KONSEP

#### 2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian mengenai strategi komunikasi dan GPR menunjukkan bahwa praktik komunikasi pemerintah telah mengalami transformasi signifikan, terutama akibat digitalisasi dan meluasnya penggunaan media sosial. Berbagai studi menampilkan bahwa media sosial telah menjadi kanal strategis dalam membangun hubungan dua arah antara pemerintah dan khalayak. Penelitian Al-Omoush, et al (2023) mengungkap bahwa strategi komunikasi media sosial pemerintah selama pandemi COVID-19 berpengaruh positif terhadap kepercayaan dan sikap publik. Namun, penelitian itu juga menekankan pentingnya konsistensi informasi karena inkonsistensi dapat mengurangi kepercayaan dan dukungan terhadap kebijakan pemerintah. Dimensi transparansi, partisipasi, dan kolaborasi terbukti sebagai elemen penting dalam membentuk kepercayaan tersebut.

Secara metodologis, pendekatan yang digunakan dalam studi GPR cukup beragam, mulai dari survei kuantitatif, studi kasus, analisis wacana digital, hingga *systematic literature review*. Seperti penelitian Wang, et al (2021) terkait tinjauan sistematis terhadap 130 artikel dari tahun 2006 hingga tahun 2020 dan menemukan peningkatan signifikan penelitian GPR pada masa media sosial. Peneliti tersebut melakukan pemetaan berbagai tema seperti strategi komunikasi, manajemen krisis, etika digital, dan transformasi peran praktisi *public relations*. Sementara itu, Avidar dan Roth-Cohen (2023) menunjukkan bahwa penelitian GPR cenderung kurang membangun teori secara mandiri dan sering mengadopsi teori dari luar disiplin

*public relations*. Temuan penelitian tersebut mendorong agar terdapat pengembangan teori yang lebih kohesif yang mencakup dinamika data, etika, dan tantangan interkultural dalam media sosial.

Beberapa studi juga memperluas konteks GPR ke dalam dinamika krisis dan memori kolektif. Penelitian Zhang, et al (2020) tentang Weibo di Tiongkok menunjukkan bahwa media sosial tidak hanya menjadi alat komunikasi krisis, tetapi juga ruang untuk pembentukan memori kolektif, diskursus publik, dan penyampaian kritik terhadap pemerintah. Pendekatan ini memperlihatkan bahwa hubungan pemerintah dan masyarakat dalam ruang digital tidak bersifat pasif, tetapi interaktif, emosional, dan politis. Teori memori kolektif dan partisipasi digital menjadi kerangka penting dalam memahami peran publik sebagai produsen makna.

Dalam konteks teoritis, sebagian besar penelitian bergantung pada kerangka klasik seperti *Excellence Theory*, *Dialog Communication Theory*, dan *Situational Crisis Communication Theory*. Namun, seperti yang dipetakan oleh Dong et al (2023), pendekatan teoritis tersebut dinilai belum cukup untuk menjelaskan kompleksitas GPR, khususnya dalam konteks non-barat atau negara berkembang. Penelitian GPR dinilai masih dominan dalam konteks negara-negara *Global North* dengan pendekatan yang lebih deskriptif dibandingkan kritis. Terdapat kebutuhan mendesak untuk memperkaya literatur dengan pendekatan komparatif, lintas budaya, dan interdisipliner.

Konteks lokal di Indonesia juga memberikan kontribusi penting terhadap pemahaman GPR. Studi Yudarwati dan Gregory (2022) memperlihatkan pentingnya kolaborasi antara komunikasi pemerintah dengan komunikasi

pembangunan, terutama dalam konteks pemberdayaan masyarakat desa. Pendekatan partisipatif dan dialogis terbukti lebih efektif daripada hanya pencitraan. Penelitian ini menegaskan bahwa GPR dapat menjadi instrumen strategis dalam mendukung pembangunan sosial jika mengadopsi prinsip-prinsip pemberdayaan komunitas. Seiring dengan itu, terdapat studi yang dilakukan Ardhanariswari, et al (2025) dengan gambaran bagaimana narasi visual dan pendekatan budaya lokal melalui media sosial mampu meningkatkan kesadaran publik atas pelestarian warisan budaya. Studi tersebut membuktikan bahwa media sosial bukan hanya sebagai alat promosi, tetapi kanal penting dalam membangun nilai-nilai publik.

Penguatan kebijakan digital pemerintah ditelusuri lebih dalam oleh Yusmanizar, et al (2023) dengan studi mengenai *e-government* di Makassar. Hasilnya adalah media sosial berperan dalam membuka ruang interaksi yang lebih luas antara pemerintah dan masyarakat. Media sosial mendorong keterbukaan informasi, meningkatkan partisipasi publik, dan memperkuat transparansi administrasi. Meski begitu, peneliti juga mengingatkan pentingnya perencanaan strategis untuk mencegah digitalisasi yang bersifat simbolik atau terfragmentasi.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Penelitian	Uraian
1	<b>Judul &amp; Peneliti</b>	<i>The impact of government use of social media and social media contradictions on trust in government and citizens' attitudes in times of crisis</i> (Al-Omoush et al., 2023)
	<b>Permasalahan</b>	Pengaruh media sosial pemerintah dan kontradiksi informasi terhadap kepercayaan dan sikap publik di masa kritis.

	<b>Konsep/Teori</b>	Penelitian ini menggunakan konsep utama <i>government use of social media</i> yang fokus pada peran media sosial pemerintah di masa krisis dalam meningkatkan komunikasi, keterbukaan, partisipasi, dan kolaborasi dengan publik.
	<b>Metode &amp; Responden</b>	Survei kuantitatif dengan menggunakan analisis <i>Partial Least Squares Structural Equation Modeling</i> . Responden penelitian sebanyak 379 akun pengguna Facebook di Yordania.
	<b>Temuan/Pembahasan</b>	<i>Government use of social media</i> melalui transparansi, partisipasi, dan kolaborasi terbukti berdampak positif pada <i>trust in government</i> . Kepercayaan publik tinggi ketika pemerintah memanfaatkan media sosial untuk berkomunikasi secara terbuka dan melibatkan publik.
	<b>Keterbatasan/Rekomendasi</b>	Penelitian ini perlu melakukan tinjauan di negara lain dengan pengguna media sosial yang beragam. Faktor seperti literasi media dan budaya politik perlu dipertimbangkan serta menggunakan wawancara mendalam untuk memahami pengalaman warga secara lebih kompleks.
2	<b>Judul &amp; Peneliti</b>	<i>When public relations meets social media: A systematic review of social media related public relations research from 2006 to 2020</i> (Wang et al., 2021)
	<b>Permasalahan</b>	Penelitian ini merupakan tinjauan sistematis untuk menelusuri tren penelitian akademik yang menghubungkan <i>public relations</i> dengan media sosial dari tahun 2006 sampai 2020.
	<b>Konsep/Teori</b>	Penelitian ini menggunakan konsep utama <i>social media-related public relations research</i> .
	<b>Metode &amp; Responden</b>	Penelitian ini secara sistematis mengumpulkan dan menganalisa 445 artikel jurnal yang diterbitkan dari 2006 sampai 2020 di 14 jurnal akademik terkait dengan <i>public relations</i> , komunikasi, dan media baru.

	<b>Temuan/Pembahasan</b>	Tren penggunaan media sosial dalam <i>public relations</i> meningkat secara signifikan mencakup beragam topik, di antaranya adalah hubungan organisasi dengan publik, dialog dua arah, komunikasi media sosial dan krisis, serta analisa platform media sosial tertentu.
	<b>Keterbatasan/Rekomendasi</b>	Penelitian ini memiliki keterbatasan jumlah jurnal yang dianalisa dan tidak mengukur kualitas metodologi. Peneliti memberikan rekomendasi pada isu baru seperti <i>artificial intelligence</i> .
3	<b>Judul &amp; Peneliti</b>	<i>Social media theory in public relations: A curation of neglected topic in public relations research</i> (Avidar & Roth-Cohen, 2023).
	<b>Permasalahan</b>	Media sosial menjadi topik yang populer dalam riset <i>public relations</i> namun belum ada teori yang secara khusus menjelaskan media sosial dalam konteks <i>public relations</i> .
	<b>Konsep/Teori</b>	Penelitian ini menggunakan konsep <i>social media</i> dalam <i>public relations</i> yang secara eksplisit menjelaskan peran, karakteristik, dan fungsi media sosial dalam praktik <i>public relations</i> .
	<b>Metode &amp; Responden</b>	Penelitian ini menggunakan pendekatan kurasi literatur yaitu membuat kategori dan menganalisis artikel teoritik terkait media sosial dalam <i>public relations</i> .
	<b>Temuan/Pembahasan</b>	Media sosial diperlakukan sebagai alat bukan objek teori pada banyak penelitian <i>public relations</i> .
	<b>Keterbatasan/Rekomendasi</b>	Penelitian ini tidak menyajikan data atau temuan empiris baru dikarenakan berfokus pada penelitian yang sudah tersedia.
4	<b>Judul &amp; Peneliti</b>	<i>Crisis collective memory making on social media: A case study of three Chinese crises on Weibo</i> (Zhang et al., 2020).
	<b>Permasalahan</b>	Penelitian ini membahas komunikasi krisis dan studi media sosial. Media sosial bukan hanya tempat penyampaian informasi saat krisis berlangsung, tetapi juga tempat di mana memori krisis secara sosial dibentuk

		dan diingat serta memengaruhi persepsi publik terhadap masa lalu.
	<b>Konsep/Teori</b>	Penelitian ini menggunakan <i>collective memory</i> dan <i>crisis communication</i> untuk memahami fenomena <i>sense-making</i> dan <i>recollective storytelling</i> yang terjadi secara kolektif setelah sebuah krisis melalui media sosial.
	<b>Metode &amp; Responden</b>	Penelitian ini menggunakan <i>content analysis</i> untuk postingan pada media sosial Weibo. Data diambil berkaitan dengan tiga krisis besar di China. Sebanyak 9.238 unggahan dikumpulkan dan diberi kode menurut kategori aktor sosial, jenis krisis, <i>crisis response frames</i> , dan <i>collective memory narratives</i> .
	<b>Temuan/Pembahasan</b>	Penelitian ini menemukan pola signifikan dalam cara berbagai aktor sosial menggunakan <i>framing</i> respon krisis dan narasi memori kolektif.
	<b>Keterbatasan/Rekomendasi</b>	Penelitian ini memiliki keterbatasan hanya dari satu platform yaitu Weibo, interpretasi narasi dipengaruhi oleh subjektivitas, tidak ada analisis berkelanjutan terhadap narasi memori kolektif memengaruhi sikap atau perilaku publik setelah krisis.
5	<b>Judul &amp; Peneliti</b>	<i>What do we know about government public relations (GPR)? A systematic review of government public relations in public relations literature</i> (Dong et al., 2023)
	<b>Permasalahan</b>	Penelitian ini melihat bahwa <i>government public relations</i> (GPR) masih kurang kajian secara sistematis dalam literatur <i>public relations</i> bila dibandingkan dengan <i>public relations corporate</i> .
	<b>Konsep/Teori</b>	Penelitian ini menggunakan konsep utama yaitu GPR yang didefinisikan sebagai upaya komunikasi strategis dan manajemen relasi oleh organisasi pemerintahan untuk menyampaikan informasi, berinteraksi, mempengaruhi, dan melindungi berbagai publik.
	<b>Metode &amp; Responden</b>	Penelitian ini menggunakan metode <i>mix review</i> yaitu <i>content analysis</i> dan



		<i>bibliometric network analysis</i> . Responden berasal dari 155 artikel jurnal akademik bidang <i>public relations</i> dari tahun 1976 hingga 2021.
	<b>Temuan/Pembahasan</b>	Penelitian ini menemukan bahwa jumlah artikel jurnal akademik mengenai GPR meningkat signifikan meliputi keterlibatan warga, <i>crisis communication</i> , <i>government social media useage</i> , <i>public diplomacy</i> , dan <i>government image building</i> .
	<b>Keterbatasan/Rekomendasi</b>	Penelitian ini memiliki keterbatasan terkait rentang waktu literatur yang digunakan, pemilihan jurnal tertentu yang berpotensi melewatkan studi GPR lain.
6	<b>Judul &amp; Peneliti</b>	<i>Improving government communication and empowering rural communities: Combining public relations and development communication approaches</i> (Yudarwati & Gregory, 2022)
	<b>Permasalahan</b>	Penelitian ini membahas permasalahan terkait komunikasi pemerintah di proyek pembangunan daerah pedesaan bersifat organisasi-sentris dan teknis, sehingga gagal menciptakan partisipasi aktif dan pemberdayaan masyarakat lokal.
	<b>Konsep/Teori</b>	Penelitian ini menggunakan dua konsep yaitu <i>public relations</i> dan <i>development communication</i> . Keduanya menekankan keterlibatan masyarakat untuk kepentingan publik serta aspek partisipasi dan kolaborasi.
	<b>Metode &amp; Responden</b>	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif partisipatif menggunakan metode <i>appreciative inquiry</i> .
	<b>Temuan/Pembahasan</b>	Penelitian ini menemukan komunikasi pemerintah cenderung satu arah. Pendekatan <i>appreciative inquiry</i> yang partisipatif menekankan identifikasi pengalaman positif masyarakat, mengakui nilai budaya lokal, dan memastikan keterlibatan aktif komunitas.
	<b>Keterbatasan/Rekomendasi</b>	Penelitian ini dilakukan di Kulon Progo sehingga temuan tidak sepenuhnya dapat digeneralisasi untuk konteks pedesaan lain. Pendekatan partisipatif dan interpretatif

		menekankan kedalaman pemahaman proses komunikasi lokal, namun tidak menggunakan data kuantitatif yang bisa mengukur keterwakilan hasil.
7	<b>Judul &amp; Peneliti</b>	<i>Local government social media strategy for public awareness and heritage preservation</i> (Ayu Ardhanariswari et al., 2025)
	<b>Permasalahan</b>	Penelitian ini membahas preservasi warisan budaya melalui media sosial oleh pemerintah daerah belum dipahami secara strategis dan sistematis, secara khusus dalam konteks Sumbu Filosofi Yogyakarta.
	<b>Konsep/Teori</b>	Penelitian ini menggunakan konsep strategi komunikasi pemerintah dan <i>social media for public awareness</i> .
	<b>Metode &amp; Responden</b>	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan wawancara mendalam, observasi langsung, dan <i>focus group discussion</i> . Responden terdiri dari pejabat dan staf Balai Pengelola Kawasan Sumbu Filosofi (BKSF) yang tanggani konten media sosial, pelaksana program komunikasi budaya, dan stakeholder yang terlibat dalam pengelolaan komunikasi digital pemerintah daerah.
	<b>Temuan/Pembahasan</b>	Penelitian ini menemukan bahwa strategi segmentasi konten efektif, penggunaan Instagram sebagai platform kunci, konten visual dan narasi yang menarik perhatian publik.
	<b>Keterbatasan/Rekomendasi</b>	Penelitian ini terbatas karena hanya fokus pada satu lokasi penelitian yaitu BKSF, platform yang dianalisis hanya Instagram, kurang data kuantitatif publik.
8	<b>Judul &amp; Peneliti</b>	<i>Developing e-government policy through social media platform in Makassar City, Indonesia</i> (Yusmanizar et al., 2023)
	<b>Permasalahan</b>	Penelitian ini melihat bahwa pengembangan <i>e-government</i> di Kota Makassar masih lemah dan belum optimal, terutama terkait pemanfaatan media sosial sebagai alat dalam implementasi e-



		<i>government</i> dan mendukung rencana <i>smart city</i> sejak 2014.
	<b>Konsep/Teori</b>	Konsep utama pada penelitian ini adalah <i>e-government</i> sebagai bentuk penggunaan teknologi informasi dan komunikasi oleh pemerintah untuk meningkatkan transparansi, layanan publik, mobilisasi kolaboratif, dan partisipasi warga.
	<b>Metode &amp; Responden</b>	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik penilaian terhadap penggunaan platform media sosial resmi pemerintah dan kebijakan pengembangan <i>e-government</i> di Kota Makassar.
	<b>Temuan/Pembahasan</b>	Penelitian ini menemukan bahwa Pemerintah Kota Makassar belum memiliki dukungan regulasi yang kuat untuk <i>e-government</i> , peran media sosial belum optimal, media sosial berpotensi meningkatkan transparansi dan kolaborasi warga dalam pemerintahan digital.
	<b>Keterbatasan/Rekomendasi</b>	Keterbatasan penelitian ini tidak ada data primer melalui responden, terbatas pada satu lembaga, tidak ada pengukuran partisipasi publik.
9	<b>Judul &amp; Peneliti</b>	Analisis strategi komunikasi Diskominfotik Kota Jakarta dalam kampanye transportasi publik Jakarta bebas polusi berdasarkan model Ronald D. Smith (Prasasti & Arianto, 2025)
	<b>Permasalahan</b>	Penelitian ini membahas tingginya tingkat polusi udara di Jakarta, rendahnya minat dan perubahan perilaku masyarakat, dan perlunya strategi komunikasi pemerintah daerah.
	<b>Konsep/Teori</b>	Konsep utama dalam penelitian ini adalah Strategi Komunikasi Ronald D. Smith dengan analisa empat fase utama yaitu <i>formative research</i> , <i>strategy</i> , <i>tactics</i> , dan <i>evaluative research</i> .
	<b>Metode &amp; Responden</b>	Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan studi kasus pada Diskominfotik Kota Jakarta. Teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi konten komunikasi,

		dokumentasi. Responden penelitian ini adalah pejabat atau staf dari Diskominfo DKI Jakarta.
	<b>Temuan/Pembahasan</b>	Penelitian ini menunjukkan bahwa Diskominfo Kota Jakarta telah menerapkan strategi komunikasi kampanye transportasi publik yang sejalan dengan kerangka strategi komunikasi Ronald D. Smith.
	<b>Keterbatasan/Rekomendasi</b>	Penelitian ini memiliki keterbatasan ruang lingkup kajian yang hanya berfokus pada Diskominfo Kota Jakarta tanpa melibatkan perspektif langsung dari masyarakat sebagai penerima pesan kampanye. Berdasarkan temuan, peneliti merekomendasikan pengembangan strategi komunikasi yang tidak hanya orientasi pada peningkatan kesadaran tetapi juga pada perubahan perilaku.

Sumber: Olahan Peneliti (2025)

Secara keseluruhan, penelitian-penelitian terdahulu menunjukkan bahwa GPR telah bergeser dari pendekatan komunikasi satu arah menuju relasi dialogis yang didukung oleh teknologi digital dengan pemanfaatan media sosial. Media sosial telah mengubah bentuk hubungan pemerintah dan masyarakat, baik dalam konteks normal maupun krisis. Namun, tantangan teoritis, metodologis, dan kontekstual masih menjadi komponen yang dapat dikembangkan dalam kajian GPR. Sebagian besar penelitian terdahulu masih fokus pada konteks krisis, layanan publik, serta pengukuran dampak komunikasi, sementara kajian empiris spesifik membahas strategi komunikasi kehumasan pemerintah daerah dalam kebijakan lingkungan yang bersifat teknis dan regulatif masih terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini berkontribusi mengisi celah tersebut dengan mengkaji strategi

komunikasi kehumasan Dinas Lingkungan Hidup Provinsi Daerah Khusus Jakarta dalam sosialisasi kebijakan uji emisi kendaraan bermotor melalui media sosial.

## **2.2. Tinjauan Teori**

Pada penelitian ini menggunakan beberapa konsep yang menjadi rujukan. Konsep tersebut menjelaskan berbagai hal terkait penelitian ini. Berikut merupakan penjelasan dari konsep yang digunakan pada penelitian ini.

### **2.2.1. Strategi Komunikasi**

Komunikasi dilakukan dengan suatu tujuan baik oleh organisasi atau individu untuk mencapai keberhasilan misi. Strategi komunikasi mengintegrasikan berbagai bentuk komunikasi seperti hubungan masyarakat, pemasaran, periklanan, dan komunikasi daring agar dapat mendukung tujuan strategis jangka pendek, menengah, atau panjang. Smith (2017) memiliki kerangka strategi komunikasi yang membagi proses perencanaan ke dalam empat fase. Pertama terdapat riset formatif, bertujuan untuk memahami masalah dari pihak yang terlibat. Kedua, fase strategi untuk menentukan arah strategis dan pesan kunci. Ketiga, fase taktik untuk mengimplementasikan strategi dalam kegiatan konkret. Keempat adalah fase evaluasi guna mengukur efektivitas strategi dan pembelajaran untuk perbaikan.

Pada fase riset formatif dijelaskan bahwa terdapat tiga macam analisis. Analisis situasi untuk mengidentifikasi masalah komunikasi yang sedang dihadapi, menentukan apakah isu tersebut peluang atau ancaman dalam sebuah situasi tertentu serta memahami konteks sosial, politik, ekonomi, dan media. Analisis organisasi untuk dapat memahami identitas, misi, visi, budaya, serta persepsi publik terhadap organisasi dan melakukan analisis menggunakan SWOT (*Strengths*,

*Weaknesses, Opportunities, Threats*). Analisis publik untuk mengidentifikasi khalayak relevan yang disebut *key public*, berdasarkan Smith maka dikelompokkan menjadi:

- a. publik utama : memiliki pengaruh dan terdampak langsung secara signifikan pada isu
- b. publik sekunder : mendukung atau memperkuat narasi isu yang mempengaruhi opini publik namun tidak terdampak langsung
- c. publik marginal : tidak memiliki pengaruh besar dan tidak terdampak langsung pada isu

Kemudian fase strategi terdapat tiga hal yang perlu diperhatikan menurut Ronald D. Smith, yaitu menetapkan tujuan dan sasaran, memformulasi aksi dan respon strategis, serta mengembangkan strategi pesan. Menetapkan tujuan dan sasaran berarti memiliki pernyataan umum tentang apa yang ingin dicapai serta target spesifik, terukur, realistis, berbatas waktu. Kemudian menentukan strategi utama organisasi dan mempersiapkan respon terhadap isu secara proaktif atau reaktif adalah bagian dari melakukan formulasi aksi dan respon strategi. Setelah melalui dua hal dalam fase strategi kemudian perlu dilakukan pengembangan strategi pesan yaitu menyusun pesan kunci yang konsisten, persuasif, dan relevan serta menentukan gaya berbicara, narasi, dan kerangka pesan.

Menurut Ronald D. Smith pada fase taktik dimaksudkan untuk mengimplementasikan strategi yang telah disusun ke dalam bentuk kegiatan konkret. Sebagai bentuk konkret dari sebuah strategi komunikasi, Smith menyatakan bahwa perlu ditentukan taktik komunikasi seperti memilih saluran

komunikasi baik media massa, media sosial, *event*, hubungan komunitas, advokasi, atau kerjasama dengan *influencer*. Menyusun perpaduan antara media yang dapat dikontrol (siaran pers) dan media di luar kontrol (opini publik) merupakan bagian dari memilih saluran. Selanjutnya dalam fase taktik perlu dilakukan implementasi rencana strategis seperti membuat lini waktu pelaksanaan, menentukan siapa dan peran, serta mengelola sumber daya manusia dan finansial untuk dukungan dalam eksekusi.

Terakhir fase evaluasi untuk mengukur efektivitas strategi dan belajar untuk perbaikan terdapat evaluasi rencana strategis yang telah disusun. Pada sebuah komunikasi perlu ditetapkan indikator agar dapat dilihat keberhasilan kegiatan, seperti hasil, luaran, atau dampak. Kemudian dilakukan evaluasi formatif sebelum dan selama komunikasi berjalan serta sumatif ketika kegiatan berakhir. Akhirnya kegiatan komunikasi dapat dinilai keberhasilan mencapai target atau tidak dan apa yang perlu diperbaiki atau dikembangkan (Smith, 2017).

Pola komunikasi menurut James E. Grunig dan Jeong-Nam Kim diklasifikasikan menjadi empat model, yaitu Press Agency/Publicity Model, Public Information Model, Two-way Asymmetrical Model, Two-way Symmetrical Model. Setiap model yang dijabarkan memiliki keunggulan dan kelemahan dalam komunikasi publik. Strategi komunikasi tidak lepas dari proses pengambilan keputusan organisasi yang mana hal itu menjadi fungsi manajerial strategis.

Publisitas dan pembentukan citra positif tanpa mempertimbangkan keakuratan informasi atau tanggapan publik masuk dalam model pertama yaitu Press Agency. Model ini merupakan bentuk paling awal dari praktik hubungan

masyarakat yang bertujuan untuk meningkatkan perhatian publik, mencari popularitas, dan membangun citra organisasi. Komunikasi pada model ini bersifat satu dari organisasi ke publik. Sifat dari komunikasi ini manipulatif, menonjolkan keunggulan, mengabaikan fakta yang tidak menguntungkan. Model ini menggunakan saluran media massa, publisitas, *event*, kampanye citra, dan iklan. Model ini tidak menimbulkan hubungan jangka panjang dan cenderung menghasilkan krisis kepercayaan dari publik.

Informasi yang disampaikan secara akurat, faktual, dan obyektif disebut *Public Information Model*. Pada model ini bertujuan untuk memberikan informasi yang benar dan bermanfaat dengan transparansi serta data. Komunikasi model ini masih bersifat satu arah dari organisasi kepada publik. Publik sebagai penerima pesan pasif komunikasi model ini karena masih bersifat satu arah. Media yang digunakan pada model ini adalah siaran pers, laporan publik, situs resmi, dan publikasi informasi.

Model selanjutnya adalah *Two-way Asymmetrical* yang bersifat komunikasi dua arah tetapi tidak seimbang. Pada model ini organisasi menggunakan riset dan timbal balik dari publik untuk memengaruhi bukan menyesuaikan dengan keinginan publik. Tujuan dari model ini adalah memengaruhi sikap atau perilaku publik agar mendukung kebijakan yang dihasilkan organisasi. Meski telah bersifat dua arah, namun komunikasi pada model ini belum simetris dikarenakan publik masih tidak terlibat secara aktif. Model ini dapat digunakan untuk terlihat responsif namun masih mempertahankan kontrol atas pesan.



Menurut Grunig & Kim (2021) model yang normatif dan demokratis serta dapat menjadi tujuan strategis bagi organisasi modern adalah *Two-way Symmetrical*. Model ini merupakan bentuk komunikasi yang paling ideal dan etis, organisasi dan publik berinteraksi secara dua arah dengan seimbang untuk mencapai hubungan harmonis dan saling menguntungkan. Komunikasi ini bertujuan untuk membangun hubungan timbal balik dan saling pengertian antara organisasi dengan publik. Keterbukaan terhadap kritik dan masukan dari publik menjadi ciri khas model ini. Publik terlibat secara aktif dalam pengambilan keputusan. Kepercayaan publik meningkat dan organisasi terlegitimasi. Kanal yang digunakan adalah forum publik, *focus group discussion*, konsultasi kebijakan, media sosial interaktif (Grunig & Kim, 2021).

### **2.2.2. Government Public Relations**

Lee (2022) menjelaskan kegunaan GPR yang berkaitan dengan hubungan masyarakat dalam melakukan edukasi kepada publik. Konsep ini juga bertujuan memberi informasi tentang apa yang dikerjakan oleh pemerintah untuk mendorong partisipasi publik. Selanjutnya Lee juga menjelaskan bahwa komunikasi pemerintah kepada publik dapat berpengaruh terhadap tercapainya tujuan seperti pelayanan masyarakat dan hubungan dengan khalayak. Peran dari *Public Relations* menurut Dozier & Broom dalam (Pratiwi & Fitriani, 2021), adalah peran teknis, peran ahli komunikasi, peran fasilitator komunikasi, dan peran manajerial.

Peran *Public Relations* adalah agar organisasi terhubung dengan masyarakat melalui perencanaan jangka panjang, berdasarkan riset, dan terintegrasi tujuan organisasi. Hal tersebut agar organisasi tidak hanya sekedar terlihat memiliki

program atau aktivitas. Kemudian, perlu dilakukan pengelolaan relasi dan persepsi publik dengan membangun kepercayaan masyarakat sehingga dapat mengubah kebiasaan serta mendapat dukungan terhadap kebijakan yang dimiliki (Silverman & Smith, 2024).

Sebagai alat untuk mencapai misi dalam sebuah organisasi Modercai Lee, Grant Neeley, dan Kendra Stewart berpendapat bahwa GPR memiliki tiga fungsi komunikasi yaitu *Mandatory*, *Optional*, dan *Dangerous*. Konsep tipologi oleh Lee tersebut untuk melakukan klasifikasi bentuk dan fungsi aktivitas komunikasi pemerintah berdasarkan fungsi, mandat hukum, dan risiko etik politis. Tujuan utama tipologi tersebut adalah membentuk disparitas komunikasi yang merupakan kewajiban administratif, komunikasi strategis yang bersifat pilihan kebijakan, dan komunikasi yang dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan atau etika publik. Tipologi ini menjelaskan rentang aktivitas komunikasi pemerintah dari yang bersifat administratif dan wajib, strategis dan persuasif, hingga yang berpotensi menyimpang secara etika dan politik (Lee et al., 2022).

Pertama, *Mandatory* GPR adalah kegiatan komunikasi yang diwajibkan oleh hukum, peraturan, atau administrasi untuk memastikan transparansi, akuntabilitas, dan kelancaran operasional pemerintah atau organisasi. Fungsi ini mencakup komunikasi yang wajib dilakukan pemerintah untuk melakukan pelayanan kepada publik. Hal tersebut dilakukan berdasarkan undang-undang, kebijakan publik, atau tanggung jawab administratif yang bertujuan menyampaikan informasi faktual dan akurat agar publik memahami kebijakan, prosedur, dan layanan pemerintah. Seperti contoh publikasi laporan tahunan kementerian atau

lembaga berdasarkan undang-undang, pengumuman kebijakan publik, atau informasi publik demi keterbukaan informasi publik. Memiliki tujuan untuk menjamin transparansi, menjaga akuntabilitas pemerintah, dan memenuhi hak publik atas informasi. Indikator dari *Mandatory* GPR adalah konsistensi penyampaian informasi publik, kepatuhan terhadap regulasi keterbukaan informasi, akurasi dan kejelasan isi komunikasi, serta tidak ada unsur persuasi atau *framing* politik.

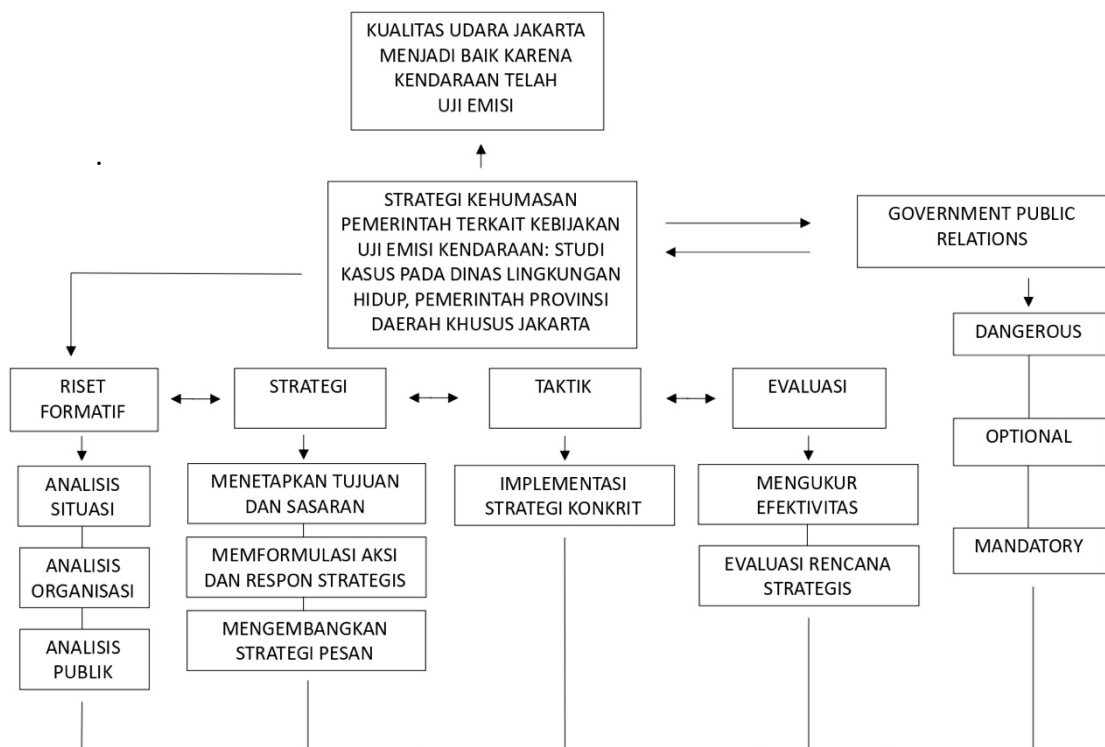
Kedua, *Optional* GPR adalah kegiatan komunikasi yang bersifat diskresioner, tidak diwajibkan secara undang-undang tetapi dilakukan untuk mempengaruhi opini dan membangun dukungan publik, serta mendorong perubahan perilaku yang sejalan dengan tujuan kebijakan publik. Komunikasi ini tidak diwajibkan oleh hukum, tetapi dilakukan secara strategis untuk mendukung implementasi kebijakan, membangun citra positif pemerintah, atau mendorong partisipasi publik. Pemerintah sebagai komunikator strategis untuk meningkatkan efektivitas kebijakan. Memiliki tujuan mengubah perilaku masyarakat sesuai tujuan kebijakan publik, meningkatkan dukungan dan legitimasi terhadap kebijakan, serta membangun citra dan reputasi positif pemerintah. Indikator dari *Optional* GPR adalah komunikasi bersifat strategis/persuasif, fokus pada perubahan perilaku publik, menggunakan kanal komunikasi (media massa, media sosial, kampanye langsung), dan evaluasi terhadap efektivitas kampanye.

Ketiga, *Dangerous* GPR adalah momen ketika komunikasi pemerintah melampaui batas dari informasi yang sah atau upaya persuasif menjadi manipulatif, propaganda, atau promosi politik dengan menggunakan sumber daya politik. Fungsi

ini merupakan visualisasi dari penyimpangan komunikasi yang dilakukan pemerintah. Komunikasi terjadi bukan untuk kepentingan masyarakat tetapi untuk politik, personal, atau partai. Memiliki sifat manipulatif dan menyaring fakta sesuai kebutuhan yang dapat mengakibatkan kehilangan kepercayaan publik, mendegradasi akuntabilitas, dan berpotensi melanggar etika pemerintahan. Komunikasi ini bertujuan untuk melindungi citra politik, mengalihkan perhatian publik, dan mengontrol opini publik dengan informasi yang menyesatkan. Indikator dari *Dangerous GPR* adalah motif politik dalam komunikasi resmi pemerintah, ketidaksesuaian antara data faktual dan narasi publik, *lack of transparency*, serta reaksi publik yang negatif.

Strategi komunikasi dan GPR pada penelitian ini memiliki keterkaitan yang saling melengkapi dalam melakukan analisa praktik komunikasi kebijakan publik. Model strategi komunikasi Smith untuk kerangka analitis operasional yang sistematis yang membantu peneliti untuk menjabarkan proses komunikasi dirancang dan dijalankan secara bertahap. Terkait GPR berfungsi sebagai kerangka normatif dan kontekstual yang menjelaskan strategi komunikasi tersebut. Komunikasi pemerintah pada GPR tidak hanya sebagai sarana penyampaian informasi, tetapi upaya membangun legitimasi kebijakan, mengelola relasi lintas aktor, serta mendorong partisipasi publik dalam kebijakan terkait. Pada penelitian ini strategi komunikasi Smith digunakan untuk analisa struktural terkait pemetaan tahapan komunikasi yang dilakukan DLH DK Jakarta, untuk GPR digunakan sebagai kerangka interpretatif menilai kualitas relasi pemerintah dengan aktor lain. Integrasi kedua konsep ini agar analisis dapat dilakukan secara komprehensif.

### 2.3. Kerangka Konseptual



**Gambar 2.1 Kerangka Konseptual**

Dari gambar 2.1 dapat dijelaskan bahwa untuk mencari strategi komunikasi pemerintah kepada publik terkait kebijakan emisi kendaraan agar tercipta udara bersih di Jakarta, peneliti menggunakan dua konsep untuk melakukan analisis. Strategi Komunikasi digunakan untuk dapat melihat dasar komunikasi yang sudah dilakukan dan kemudian menjadi rekomendasi di masa depan. Riset formatif adalah poin yang menganalisis kondisi internal dan eksternal terkait uji emisi kendaraan di

DK Jakarta. Setelah mendapatkan hasil pada riset formatif, lembaga menentukan strategi untuk menetapkan pesan, formulasi aksi, dan mengembangkan strategi pesan. Melakukan implementasi strategi konkret merupakan taktik dalam strategi komunikasi. Tahap akhir dalam strategi komunikasi adalah evaluasi rencana dan mengukur efektivitas penyampaian pesan kepada publik yang telah dilakukan.

Analisis selanjutnya menggunakan GPR dengan pendalaman klasifikasi *Mandatory*, *Optional*, dan *Dangerous*. Dalam melakukan komunikasi terkait uji emisi, pemerintah melalui Dinas Lingkungan Hidup DK Jakarta menjalankan komunikasi melalui klasifikasi yang tepat. Melalui hal tersebut, dapat dilihat apakah komunikasi tersebut secara etik tidak melanggar ketentuan dan tepat untuk menjangkau khalayak. Pada klasifikasi *Mandatory*, pemerintah terikat oleh landasan hukum dalam menyampaikan peraturan daerah dan dapat dilihat implementasi di lapangan. Klasifikasi selanjutnya *Optional* memperlihatkan apakah pemerintah melakukan komunikasi strategis di luar kewajiban hukum. Dan terakhir, apakah pemerintah melakukan komunikasi yang masuk dalam klasifikasi *Dangerous* memiliki arti yaitu di luar hukum berlaku.

Tahapan yang dilakukan bertujuan untuk mengetahui strategi komunikasi pemerintah kepada publik terkait isu polusi udara di Jakarta. Pihak terkait dalam hal ini Dinas Lingkungan Hidup Daerah Khusus Jakarta dapat menerapkan apa yang ditemukan dalam penelitian agar tercipta kualitas udara yang baik di Jakarta. Setelah melakukan analisis menggunakan konsep strategi komunikasi dan GPR akan ditemukan strategi komunikasi yang tepat. Peneliti menilai bahwa pesan terkait peraturan daerah tentang kualitas udara di Jakarta bila tersampaikan dengan



strategi komunikasi yang tepat dapat memberikan perubahan dan pengurangan polusi.



# UMN

UNIVERSITAS  
MULTIMEDIA  
NUSANTARA