

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pertumbuhan penduduk merupakan keseimbangan yang dinamis antara kekuatan-kekuatan yang menambah dan kekuatan-kekuatan yang mengurangi jumlah penduduk. Secara terus menerus penduduk akan di pengaruhi oleh jumlah bayi yang lahir (fertilitas), tetapi secara bersamaan pula akan di kurangi oleh jumlah kematian (mortalitas) yang terjadi pada semua golongan umur, serta perpindahan penduduk (mobilitas) juga akan mempengaruhi bertambah atau berkurangnya jumlah penduduk di suatu daerah atau negara. Untuk mengetahui banyaknya penduduk suatu daerah atau negara pada waktu tertentu maka di laksanakan sensus penduduk atau perhitungan cacah, survei, serta catatan-catatan untuk di analisis di susun menjadi angka. Data inilah yang akan dipergunakan sebagai bahan untuk perencanaan ataupun sasaran-sasaran pembangunan dimasa yang akan datang.

Di Indonesia, kebijakan mengenai sensus penduduk telah ditetapkan dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1997 tentang Statistik, dan badan yang ditunjuk untuk melaksanakan dan menyelenggarakan sensus penduduk adalah Badan Pusat Statistik (BPS). Sensus penduduk dilakukan pertama kali di Indonesia pada masa pemerintahan Belanda yaitu pada tahun 1920, yang hanya mencakup Pulau Jawa dan kemudian pada tahun 1930 yang juga hanya mendata masyarakat di Pulau Jawa, selanjutnya setelah era kemerdekaan sensus penduduk dilakukan pada tahun 1961, 1971, 1980, 1990, 2000, dan sensus penduduk yang terakhir dilakukan adalah pada tahun 2010.

Carl Friedrich dalam Agustino (2008:7) mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan atau ditetapkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu. Kebijakan yang dibuat mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa kebijakan sensus penduduk merupakan kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk memperoleh data

terbaru mengenai laju pertumbuhan penduduk yang ada di Indonesia dan informasi lainnya mengenai kependudukan seperti umur, jenis kelamin, migran, pendidikan, angka perkawinan, ukuran dan komposisi rumah tangga, angkatan kerja dan perumahan penduduk.

Kebijakan sensus penduduk yang ditetapkan oleh pemerintah semata bukan hanya sekedar mendata tetapi memiliki manfaat yang cukup besar dalam memproyeksi program-program pembangunan yang akan dilakukan di masa yang akan datang seperti **perencanaan dalam pengembangan pendidikan**, pembangunan infrastruktur, transmigrasi serta pemantuan kinerja pencapaian Millenium Developments Goals (MDGs) yang dideklarasikan oleh PBB untuk semua anggota PBB termasuk Indonesia. Dengan kata lain dapat dikatakan kebijakan sensus penduduk merupakan bahan evaluasi untuk melihat perkembangan suatu negara dan sebagai dasar pengembangan kerangka sampel untuk survey yang akan dilaksanakan pada periode mendatang karena pelaksanaan sensus penduduk yang akan dilaksanakan pada periode berikutnya akan melihat data yang dihasilkan oleh sensus penduduk sebelumnya untuk dijadikan acuan.

Banyaknya manfaat yang diperoleh dari sensus penduduk membuat kebijakan sensus penduduk dilakukan sampai ke unit pemerintahan terkecil setingkat dengan *desa/kelurahan yang ada di Indonesia, dan untuk pengkomunikasian kebijakan sensus penduduk lebih terorganisir dan terstruktur serta supaya kebijakan sensus penduduk terlaksana hingga tingkat desa/kelurahan* karena itu pemerintah menunjuk BPS sebagai penyelenggara dan pelaksana dalam mengkomunikasikan kebijakan sensus kepada masyarakat dan hal tersebut ditetapkan dalam undang-undang No 16 tahun 1997.

Sebagai pengemban undang-undang, maka BPS wajib melaksanakan kebijakan sensus penduduk dengan sebaik-baiknya dan penuh tanggung jawab sehingga diperoleh informasi yang berkualitas dan bermutu serta sesuai dengan keadaan yang sebenarnya yang terjadi di masyarakat. Untuk menjalankan amanah undang-undang mengenai kebijakan sensus penduduk tersebut, seluruh wilayah kerja BPS di Indonesia termasuk BPS Kota Padang memiliki peran penting dalam mensukseskan pengkomunikasian kebijakan sensus penduduk ke masyarakat.

Oleh karena kebijakan sensus berlaku untuk seluruh masyarakat Indonesia tanpa terkecuali, membuat pelaksanaan pengkomunikasian kebijakan sensus penduduk bukanlah hal yang mudah mengingat besarnya penduduk yang harus dihitung dan luasnya wilayah geografis yang harus dicakup, serta pengkomunikasian kebijakan yang dilakukan secara serentak di seluruh wilayah Indonesia supaya masyarakat tidak terdata dua kali dan diperolehnya konsistensi data penduduk di setiap wilayah, membuat pengkomunikasian kebijakan sensus penduduk membutuhkan strategi komunikasi yang terencana dan terstruktur.

Menurut Effendy (2011:84) strategi komunikasi merupakan panduan dari perencanaan komunikasi (*communication planning*) dan manajemen komunikasi (*communications management*) untuk mencapai suatu tujuan dan untuk mencapai tujuan tersebut strategi komunikasi harus dapat menunjukkan bagaimana operasionalnya secara taktis harus dilakukan. Dapat dikatakan bahwa untuk mencapai tujuan yang diinginkan dalam hal ini pengkomunikasian kebijakan sensus kepada masyarakat dapat berjalan dengan efektif maka BPS harus menyusun perencanaan komunikasi dengan matang serta mempersiapkan manajemen komunikasi yang terorganisir supaya pelaksanaan komunikasi kebijakan sensus penduduk dapat berjalan dengan baik.

Mengenai strategi komunikasi, Arifin (1994:10) mengungkapkan bahwa strategi merupakan keseluruhan keputusan kondisional tentang tindakan yang akan dijalankan, guna mencapai tujuan, sementara strategi komunikasi adalah memperhitungkan kondisi dan situasi (ruang dan waktu) yang dihadapi dan yang akan mungkin dihadapi di masa depan, guna mencapai efektivitas. Dengan strategi komunikasi ini, berarti dapat ditempuh beberapa cara memakai komunikasi secara sadar untuk menciptakan perubahan perilaku pada diri khalayak dengan mudah dan cepat. Dapat dikatakan bahwa strategi komunikasi merupakan penyusunan langkah-langkah komunikasi yang dilakukan untuk menciptakan perubahan perilaku dari komunikasi dan karena itu untuk mengharap partisipasi masyarakat dalam mensukseskan kebijakan sensus maka BPS dalam mengkomunikasikan kebijakan sensus menyusun langkah-langkah komunikasi yang tujuannya adalah untuk membangun kesadaran masyarakat yang merupakan komunikasi untuk ikut berperan serta dalam mensukseskan kebijakan sensus

dengan cara bekerjasama dengan BPS dengan cara memberikan informasi yang dibutuhkan oleh BPS berdasarkan keadaan yang sebenarnya.

Kegiatan komunikasi dapat dikatakan efektif bila terjadi pemahaman antara komunikator dan komunikan. Dalam membangun pemahaman tersebut komunikator harus bisa berkomunikasi dengan baik supaya tidak menimbulkan reaksi yang berujung kepada penolakan dari komunikan atau kendala-kendala lainnya yang dapat membuat komunikasi menjadi tidak efektif. Oleh sebab itu untuk mengantisipasi hambatan dan kendala yang muncul pada saat komunikasi, maka strategi komunikasi sangat dibutuhkan.

Menurut Suranto (2010) faktor-faktor yang dapat menghambat komunikasi diantaranya berupa **hambatan personal, hambatan kultural atau budaya, dan hambatan lingkungan. Dalam komunikasi yang dilakukan komunikator harus bisa mengatasi atau meminimalisir hambatan yang terjadi salah satunya melalui strategi komunikasi yang matang dan terencana.**

Dalam pelaksanaan komunikasi kebijakan sensus penduduk hambatan personal yang dapat terjadi seperti komunikator terbata-bata atau gugup dalam berkomunikasi dengan komunikan. Hal ini tentu saja akan membuat komunikasi yang dilakukan menjadi tidak efektif. Kemudian, komunikasi kebijakan sensus penduduk yang dilakukan di seluruh wilayah Indonesia dengan *keragaman* suku bangsa, *budaya*, agama, ras, bahasa serta adat istiadat yang memungkinkan timbulnya hambatan kultural jika pelaksanaan komunikasi kebijakan sensus penduduk di setiap daerah disamakan. Oleh karena itu untuk menghindari hambatan-hambatan yang mungkin terjadi BPS tentu harus mengatur strategi komunikasi sebaik mungkin agar dapat mengantisipasi hambatan-hambatan yang ada supaya komunikasi yang dilakukan dapat berjalan dengan lancar.

Strategi komunikasi yang disusun selain untuk perencanaan komunikasi mengenai bagaimana pelaksanaan komunikasi serta untukantisipasi kepada hambatan yang mungkin muncul dalam komunikasi yang dilakukan tetapi juga berfungsi untuk penyebarluasan pesan kepada khalayak. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Effendy (2011:67) bahwa strategi informasi memiliki fungsi untuk menyebarkan pesan komunikasi yang bersifat informatif,

persuasif dan instruktif secara sistematis kepada sasaran untuk memperoleh hasil yang optimal. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa melalui strategi komunikasi, komunikator dalam hal ini BPS dapat mengatur pesan komunikasi yang ingin disampaikan sehingga dapat membuat masyarakat mengerti dan tahu mengenai arti pentingnya pelaksanaan kebijakan sensus penduduk, dan dengan penyampaian pesan tersebut berharap masyarakat dapat bekerjasama dengan BPS untuk mensukseskan kebijakan sensus penduduk dengan cara memberikan informasi yang dibutuhkan oleh BPS.

Pelaksanaan kebijakan sensus penduduk dilakukan setiap tahun yang berakhir 0 atau 10 tahun sekali dan pelaksanaan sensus penduduk terakhir yang dilakukan oleh BPS adalah pada tahun 2010. Pelaksanaan sensus penduduk yang telah dilaksanakan tersebut dapat dikatakan berjalan dengan lancar dan sukses tanpa adanya banyak kendala yang ditemui di lapangan. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Kelapa BPS dalam Dokumentasi Komprehensif Sensus Penduduk 2010, bahwa secara keseluruhan pelaksanaan sensus penduduk 2010 dapat diselesaikan tepat waktu sebagaimana yang telah dijadwalkan, dan jika dibandingkan dengan sensus-sensus penduduk sebelumnya, sensus penduduk 2010 dinilai lebih berhasil, terutama dalam hal cakupan (*coverage*) yaitu seluruh masyarakat Indonesia yang merupakan tolok ukur utama keberhasilan suatu sensus. Keberhasilan ini dipengaruhi oleh banyak faktor, termasuk dukungan luas dari masyarakat untuk bekerjasama dalam mensukseskan kebijakan sensus penduduk 2010.

Suksesnya pelaksanaan sensus penduduk 2010 yang dilakukan tidak luput dari strategi-strategi yang dilakukan oleh BPS termasuk strategi komunikasi. Sebagaimana yang diketahui bahwa tujuan dari strategi komunikasi yang dilakukan adalah untuk mencapai suatu tujuan dan memberikan efek perubahan perilaku pada komunikan yang dalam hal ini masyarakat ikut serta dalam mensukseskan kebijakan sensus penduduk dengan cara bekerjasama dengan BPS dengan memberikan informasi yang dibutuhkan, dan dengan ikut sertanya masyarakat dalam mensukseskan kebijakan sensus penduduk 2010 dapat dikatakan bahwa strategi komunikasi yang dilakukan oleh BPS telah berhasil memberikan perubahan efek perilaku kepada masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan sensus penduduk 2010 merupakan kegiatan besar yang dalam pelaksanaannya melibatkan banyak pihak serta setiap BPS yang ada di provinsi dan kabupaten/kota memiliki tanggungjawab dalam pelaksanaan pengkomunikasian kebijakan sensus penduduk di wilayah kerja masing-masing, termasuk BPS Kota Padang. Dalam pelaksanaan komunikasi kebijakan sensus penduduk 2010, BPS Kota Padang tentu memiliki strategi-strategi komunikasi sehingga komunikasi kebijakan sensus penduduk 2010 dapat berjalan dengan baik.

Sebagai pelaksana pengkomunikasian kebijakan sensus penduduk 2010 di wilayah Kota Padang, BPS Kota Padang memiliki tanggungjawab untuk mendata setiap masyarakat yang ada di 11 kecamatan dan 104 kelurahan di Kota Padang tanpa ada yang terlewatkan satu orangpun, dan ini tentu bukanlah hal mudah jika tidak di dukung dengan strategi-strategi komunikasi yang telah direncanakan dengan matang, dan mengingat setiap masyarakat yang ada di wilayah Indonesia memiliki karakter dan budaya yang berbeda dan dalam hal ini BPS Kota Padang tentu memiliki strategi komunikasi tersendiri dalam mengkomunikasikan kebijakan sensus penduduk 2010 kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, strategi komunikasi merupakan fokus peneliti dalam penelitian ini, karena berhasilnya pelaksanaan kebijakan sensus penduduk 2010 dimana masyarakat memberikan perubahan perilaku yaitu bekerjasama dengan BPS dengan memberikan informasi yang dibutuhkan, tidak lain dikarenakan strategi komunikasi yang telah disusun sebelumnya sehingga pesan yang disampaikan tersampaikan kepada masyarakat dan akhirnya memberikan efek perubahan perilaku.

B. Perumusan Masalah

Penanggung jawab dalam mengkomunikasikan kebijakan sensus penduduk 2010 di seluruh kecamatan dan kelurahan yang ada di Kota Padang adalah BPS Kota Padang. Supaya komunikasi yang dilakukan dapat berjalan lancar maka diperlukan suatu strategi komunikasi yang dapat memberikan perubahan perilaku dari masyarakat Kota Padang untuk berpartisipasi dalam mensukseskan kebijakan sensus penduduk 2010 yang dirancang oleh BPS pada umumnya dan BPS Kota

Padang pada khususnya. Sebuah strategi yang disusun tentunya menyuguhkan keseluruhan arah bagi inisiatif, kesesuaian dengan berbagai sumber daya yang tersedia, meminimalisir resistensi, menjangkau kelompok sasaran, dan mencapai tujuan inisiatif komunikasi. Strategi yang dirancang merujuk pada pendekatan komunikasi menyeluruh yang akan diambil dalam rangka menghadapi tantangan yang akan dihadapi selama berlangsungnya komunikasi kebijakan sensus kepada masyarakat Kota Padang guna terciptanya efek komunikasi yang diharapkan.

Dalam pelaksanaan kebijakan sensus penduduk 2010, strategi komunikasi sangat diperlukan dalam membangun kesadaran masyarakat mengenai fungsi dan manfaat dari sensus penduduk, dan strategi komunikasi yang diterapkan diharapkan masyarakat bersedia untuk bekerjasama dengan BPS dalam mensukseskan pelaksanaan kebijakan sensus 2010 tersebut, dan pada saat komunikasi kebijakan sensus penduduk 2010 dilaksanakan, ternyata masyarakat memberikan respon dan kontribusi yang baik yaitu dengan memberikan informasi yang dibutuhkan oleh BPS. Hal ini dapat dikatakan bahwa dengan bersedianya masyarakat Kota Padang untuk memberikan informasi yang dibutuhkan berarti strategi komunikasi yang direncanakan oleh BPS Kota Padang telah mampu untuk mewujudkan tujuan yang ingin di capai.

Keberhasilan BPS Kota Padang dalam mengkomunikasikan kebijakan sensus penduduk 2010 tidak terlepas dari strategi komunikasi yang dilakukannya. Oleh karena itu menurut peneliti perlu untuk mengetahui strategi komunikasi yang dilakukan oleh BPS Kota Padang, mengingat bahwa komunikasi memiliki peranan yang sangat penting dalam pengkomunikasian kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah supaya masyarakat sadar akan fungsi dan manfaat dari kebijakan yang ditetapkan, dan dengan adanya kebijakan dapat memberikan perubahan kepada perilaku masyarakat, serta kompleksnya proses komunikasi yang dilakukan karena melibatkan seluruh masyarakat Kota Padang, tentu dalam hal ini strategi komunikasi yang di susun oleh BPS Kota Padang harus terencana dengan matang sehingga akhirnya komunikasi efektif dapat terwujud.

Berdasarkan dari uraian diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah untuk mengetahui strategi komunikasi yang dilakukan oleh BPS Kota Padang dalam mengkomunikasikan kebijakan sensus penduduk 2010 kepada

masyarakat Kota Padang dengan merujuk kepada enam tahapan strategi komunikasi Middleton. Tahapan-tahapan strategi Middleton akan menguraikan strategi komunikasi yang telah diterapkan BPS Kota Padang dalam mengkomunikasikan kebijakan sensus penduduk kepada masyarakat mulai dari tahapan analisis kebutuhan hingga evaluasi.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan kepada rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan strategi komunikasi yang dilakukan oleh BPS Kota Padang dalam mengkomunikasikan kebijakan sensus penduduk kepada masyarakat Kota Padang dengan merujuk kepada enam tahapan strategi komunikasi Middleton

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Peneliti mengharapkan agar penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi para mahasiswa khususnya bagi mahasiswa jurusan ilmu komunikasi tentang strategi komunikasi yang tepat untuk diterapkan dalam melakukan sebuah kegiatan komunikasi sehingga akan terwujud komunikasi yang efektif.

2. Manfaat Praktis

Peneliti mengharapkan dengan dilakukannya penelitian ini, dapat menambah wawasan bagi instansi pemerintahan yang ada di Kota Padang, khususnya BPS Kota Padang dalam menentukan strategi komunikasi yang dilakukan dalam mengkomunikasikan kebijakan pemerintah kepada masyarakat sehingga didapat komunikasi yang efektif yang memberikan perubahan perilaku kepada masyarakat.

Peneliti mengharapkan agar dalam melakukan kegiatan komunikasi nantinya, tidak mengalami hambatan atau gangguan. Untuk itu perlunya dilakukan strategi komunikasi yang baik untuk suatu kegiatan komunikasi yang akan dilakukan, sehingga tujuan dapat tercapai sesuai yang diharapkan.