

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perkembangan tata kelola pemerintahan modern menempatkan komunikasi sebagai elemen strategis dalam keberhasilan penyelenggaraan organisasi publik. Dalam konteks ini, *Public Relations* (PR) tidak lagi dipahami sekadar sebagai fungsi teknis penyebaran informasi, melainkan sebagai fungsi strategis organisasi yang berperan dalam mendukung pencapaian tujuan institusi secara menyeluruh. Pada instansi pemerintah, keberadaan PR menjadi bagian penting dalam merancang komunikasi yang mampu menjembatani kepentingan organisasi dengan kebutuhan masyarakat secara berkelanjutan (Putra, 2022).

Sebagai fungsi strategis organisasi, *Public Relations* pemerintah memiliki tanggung jawab dalam mengelola arus informasi, membangun reputasi institusi, serta memastikan kebijakan pemerintah dapat dipahami oleh masyarakat secara tepat (Sari & Nugroho, 2023). Praktik *Government Public Relations* saat ini dituntut bersifat proaktif, adaptif, serta mampu mengelola opini publik melalui komunikasi yang transparan dan akuntabel. Humas pemerintah tidak lagi hanya berperan sebagai penyampai informasi satu arah, tetapi menjadi elemen strategis yang mendukung keberhasilan program pemerintah serta pembentukan reputasi pemerintahan yang baik di mata publik .

Lebih lanjut, peran *Public Relations* dalam instansi pemerintah berkaitan erat dengan upaya membangun kepercayaan publik. Kepercayaan publik merupakan

faktor fundamental dalam menentukan legitimasi kebijakan dan keberhasilan pelayanan publik. Humas pemerintah berperan dalam membangun, memelihara, serta meningkatkan kepercayaan masyarakat melalui komunikasi yang terbuka, responsif, dan berbasis transparansi informasi. Praktik *Public Relations* yang dikelola secara efektif mampu memperkuat hubungan pemerintah dengan masyarakat sekaligus meningkatkan citra dan kepuasan publik terhadap layanan pemerintah (Apriliani, 2022).

Perubahan tuntutan masyarakat tidak terlepas dari perkembangan teknologi komunikasi yang turut mengubah pola interaksi antara pemerintah dan publik. Masyarakat kini menuntut keterbukaan informasi, partisipasi, serta akuntabilitas yang lebih tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kondisi tersebut mendorong praktik *Public Relations* pemerintah untuk tidak lagi berfokus pada penyampaian informasi secara satu arah, melainkan membangun komunikasi publik yang dialogis dan partisipatif. Melalui komunikasi dua arah, humas pemerintah tidak hanya menyampaikan kebijakan, tetapi juga menyerap aspirasi, opini, serta respons masyarakat sebagai bahan evaluasi dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Perubahan pola konsumsi informasi masyarakat turut memengaruhi strategi komunikasi yang dijalankan oleh institusi pemerintah. Masyarakat, khususnya generasi muda, cenderung lebih mempercayai informasi yang disampaikan oleh figur yang dianggap memiliki kedekatan sosial serta kredibilitas tertentu dibandingkan komunikasi institusional yang bersifat formal. Kondisi ini

menunjukkan adanya pergeseran sumber kepercayaan publik dari media konvensional menuju figur individu yang mampu membangun hubungan yang lebih personal dengan audiens. Dalam konteks komunikasi publik, keberadaan *Key Opinion Leader* (KOL) menjadi relevan sebagai pihak yang dapat membantu institusi pemerintah menyampaikan pesan secara lebih komunikatif, persuasif, dan mudah diterima oleh masyarakat.

Key Opinion Leader atau biasa disebut KOL adalah individu yang diakui sebagai pakar atau otoritas dalam bidang tertentu. Pengaruh mereka tidak hanya berasal dari popularitas di media sosial, melainkan dari pengetahuan, pengalaman, dan reputasi profesional yang telah dibangun dalam jangka waktu panjang (Iskandar, 2022). Audiens mempercayai KOL karena mereka dianggap memiliki kredensial dan rekam jejak yang terpercaya, menjadikan rekomendasi mereka lebih dari sekadar ulasan, melainkan sebuah validasi yang kredibel. KOL tidak hanya mengikuti trend yang ada tetapi juga menyajikan fakta atau data yang dapat dipertanggung jawabkan. KOL dapat membahas topik secara rinci sesuai dengan keahliannya. KOL menjadi mitra yang strategis oleh organisasi maupun lembaga pemerintah yang berfungsi sebagai jembatan untuk menyampaikan pesan, membangun kesadaran merek (*brand awareness*) serta mengedukasi publik.

Sebagai generasi yang paling banyak menggunakan media sosial, generasi Z memenuhi kebutuhan informasi melalui konten yang dibagikan KOL sebagai kiblat referensi mereka. Konten yang dibagikan mendorong pengguna untuk terlibat dalam pengalaman mencari rekomendasi dan mengembangkan persepsi bahwa KOL adalah pemberi rekomendasi terpercaya di ranah digital. Hal ini sejalan

dengan (Casaló, 2020) mengungkapkan bahwa pengikut memersepsikan KOL sebagai referensi, pengarah opini, dan yang memberi konten bermanfaat dan menarik di media sosial. Oleh karena itu, organisasi perlu menyesuaikan strategi *Public Relations* dengan perubahan perilaku audiens, salah satunya melalui kolaborasi dengan *Key Opinion Leader* yang memiliki pengaruh spesifik terhadap audiens muda sebagai saluran komunikasi yang efektif dalam membangun citra dan reputasi institusi.

Menyadari perubahan pola komunikasi masyarakat, berbagai instansi pemerintah di Indonesia mulai melakukan adaptasi strategi *Public Relations* dengan memanfaatkan berbagai kanal komunikasi, termasuk media sosial, sebagai sarana komunikasi publik. Pemanfaatan platform digital memungkinkan instansi pemerintah menyampaikan informasi kebijakan secara lebih cepat, meningkatkan transparansi, serta membangun interaksi yang lebih partisipatif dengan masyarakat. Melalui pendekatan ini, praktik *Public Relations* pemerintah tidak hanya berfungsi sebagai penyampai informasi, tetapi juga sebagai pengelola hubungan yang responsif terhadap aspirasi publik.

Dalam konteks instansi pemerintah di Indonesia, Badan Narkotika Nasional (BNN) merupakan salah satu lembaga atau instansi pemerintah yang menjalankan fungsi *Public Relations* dalam mendukung pelaksanaan komunikasi publik kepada masyarakat. Sebagai lembaga pemerintah non kementerian yang memiliki amanat dalam melaksanakan pencegahan, pemberantasan, penyalahgunaan, dan peredaran gelap narkoba (P4GN) di Indonesia. BNN berperan penting dalam menjaga ketahanan bangsa dari ancaman bahaya narkoba yang dapat merusak generasi

penerus bangsa baik dari segi fisik maupun mental serta menghambat pembangunan. Menurut data dari BNN dan pusat penelitian lainnya, prevalensi penyalahgunaan narkoba di Indonesia masih menjadi masalah serius. Pada tahun 2023, angka prevalensi mencapai 1,73%, setara dengan 3,3 juta penduduk, dengan peningkatan yang signifikan pada kelompok usia 15-24 tahun dan 50-64 tahun. Tren ini juga sejalan dengan tingginya jumlah kasus pidana narkoba, yang tercatat sebanyak 42.785 kasus. Angka-angka ini menunjukkan bahwa BNN sebagai instansi yang berwenang harus bekerja lebih keras dalam memberikan edukasi dan informasi untuk memberantas peredaran narkoba

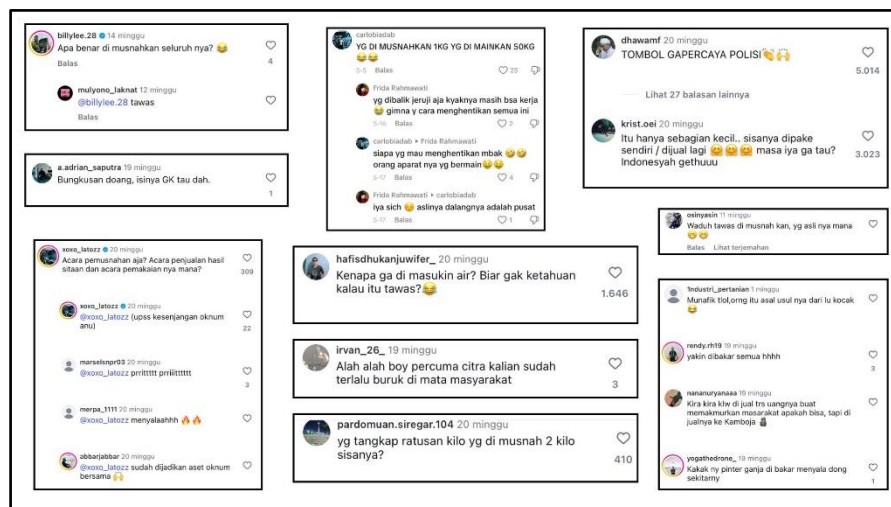
Sebagai garda terdepan dalam pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan narkoba, Badan Narkotika Nasional (BNN) dituntut mampu menyampaikan pesan edukasi mengenai bahaya narkoba secara efektif kepada seluruh lapisan masyarakat, khususnya generasi muda yang menjadi kelompok rentan terhadap peredaran gelap narkoba. Selama ini, BNN telah melaksanakan berbagai kegiatan komunikasi publik melalui pendekatan konvensional, seperti seminar, sosialisasi langsung, kampanye publik, serta iklan layanan masyarakat di televisi. Namun, pendekatan komunikasi tersebut masih menghadapi keterbatasan dalam menjangkau audiens yang semakin beragam serta memiliki pola konsumsi informasi yang terus berkembang. Kondisi ini mendorong perlunya penguatan strategi *Public Relations* yang lebih adaptif agar pesan edukasi dapat diterima secara luas dan relevan dengan karakteristik masyarakat saat ini.

Menghadapi tantangan tersebut, BNN menunjukkan adaptasi strategi *Public Relations* dengan memanfaatkan berbagai pendekatan komunikasi yang lebih

partisipatif dan relevan dengan karakteristik masyarakat modern. Dalam praktiknya, humas pemerintah tidak hanya mengandalkan komunikasi institusional secara langsung, tetapi juga melibatkan pihak ketiga yang memiliki pengaruh sosial untuk membantu penyampaian pesan kepada publik. Pemanfaatan berbagai kanal komunikasi, baik melalui media sosial maupun aktivitas komunikasi langsung, menjadi bagian dari strategi *Public Relations* dalam menjangkau masyarakat secara lebih luas dan efektif. Salah satu strateginya adalah dengan memanfaatkan *Key Opinion Leader* (KOL) sebagai mitra kolaborasi.

Pemanfaatan KOL ini bukan sekadar tren, melainkan sebuah strategi yang dirancang untuk menjembatani kesenjangan komunikasi antara BNN dengan masyarakat. Dalam praktiknya, BNN Provinsi Jawa Timur telah menjalin kerja sama dengan berbagai figur yang memiliki kredibilitas serta pengaruh pada kelompok masyarakat tertentu. Melalui kolaborasi tersebut, pesan edukasi mengenai bahaya narkoba dapat disampaikan dengan pendekatan yang lebih komunikatif, persuasif, dan mudah dipahami oleh masyarakat. Penyampaian pesan tidak lagi bersifat formal dan institusional, melainkan dikemas secara lebih kontekstual melalui berbagai aktivitas komunikasi publik, baik melalui media sosial maupun keterlibatan langsung dalam kegiatan sosialisasi dan kampanye masyarakat. Dengan demikian, KOL berperan sebagai jembatan komunikasi yang membantu memperkuat efektivitas penyampaian pesan serta mendekatkan institusi dengan publik sasaran.

Meskipun pemanfaatan KOL mampu memberikan pendekatan komunikasi yang lebih personal dan relatable, strategi ini juga menghadirkan tantangan dalam pengelolaan komunikasi publik. Keterbukaan ruang komunikasi publik memungkinkan munculnya berbagai respons masyarakat, termasuk kritik dan komentar negatif yang berpotensi memengaruhi citra lembaga. Dinamika opini publik yang berkembang secara cepat menuntut institusi pemerintah untuk mengelola hubungan dengan masyarakat secara lebih responsif dan strategis.

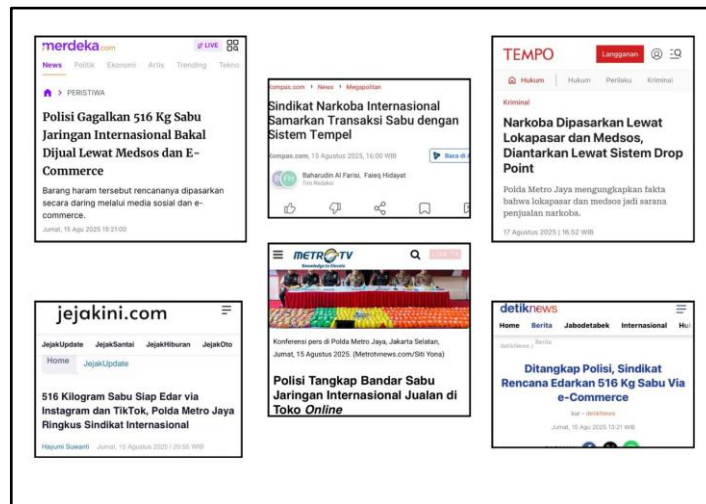


Gambar 1. 1 Berbagai Komentar Negatif Mengenai BNN

Berbagai respons dan komentar publik terhadap BNN Provinsi Jawa Timur, khususnya terkait kegiatan pemusnahan barang bukti narkoba, mencerminkan adanya tantangan dalam pelaksanaan komunikasi publik pemerintah. Respons tersebut tidak hanya menunjukkan reaksi spontan masyarakat, tetapi juga menggambarkan adanya kesenjangan antara pesan yang disampaikan institusi dengan pemahaman yang diterima oleh publik. Kondisi ini menegaskan bahwa komunikasi publik yang efektif tidak cukup hanya berfokus pada penyampaian

informasi, melainkan juga pada kemampuan membangun pemahaman, kepercayaan, serta hubungan yang berkelanjutan antara lembaga pemerintah dan masyarakat. Sebagai institusi publik, BNN memiliki tanggung jawab untuk memastikan setiap kebijakan dan tindakannya dapat dipahami secara jelas serta memperoleh kepercayaan masyarakat melalui pengelolaan komunikasi yang strategis.

Selain menghadapi tantangan dalam membangun kepercayaan publik, upaya edukasi anti narkoba yang dilakukan BNN juga dihadapkan pada dinamika peredaran narkoba yang terus berkembang. BNN harus terus beradaptasi melawan dinamika peredaran narkoba yang terus berubah mulai dari kemunculan jenis-jenis baru (*New Psychoactive Substances/NPS*) yang belum terdaftar serta efeknya yang seringkali tidak terduga dan bisa berkali-kali lipat lebih kuat dari zat narkoba jenis lainnya hingga pemanfaatan teknologi digital oleh sindikat untuk transaksi dan propaganda dibuktikan dengan berbagai pemberitaan terkait dengan transaksi narkoba yang memanfaatkan media sosial dan e-commerce. Kondisi tersebut mengharuskan institusi pemerintah untuk mengembangkan pendekatan *Public Relations* yang mampu menyampaikan pesan edukasi secara persuasif, mudah dipahami, serta sesuai dengan karakteristik masyarakat yang terus mengalami perubahan.



Gambar 1. 2 Transaksi narkoba melalui teknologi digital

Kondisi ini mengharuskan BNN untuk mengadopsi pendekatan komunikasi publik yang transparan dan proaktif. Jika sebelumnya komunikasi hanya berfokus pada penyampaian berita satu arah (misalnya, siaran pers atau postingan di media sosial), kini BNN harus membuka ruang dialog dan interaksi. Masyarakat modern membutuhkan bukti, bukan sekadar janji. Mereka ingin melihat proses yang jelas, akuntabel, dan dapat diverifikasi. BNN perlu membangun kepercayaan publik secara aktif dengan mengundang partisipasi masyarakat dan memberikan laporan yang terperinci mengenai hasil operasi dan langkah- langkah terkait P4GN. Dalam konteks ini, aspek komunikasi publik memiliki peran krusial. Keberhasilan suatu lembaga dalam mencapai tujuannya sangat ditentukan oleh seberapa baik pesan yang disampaikan dapat diterima oleh publik. Komunikasi yang efektif tidak hanya bertujuan untuk menyebarkan informasi, tetapi juga untuk membangun pemahaman, mengurangi kesalahpahaman, dan mendorong kolaborasi (Riana, Triany, & Tamtomo, 2024). Strategi *Public Relations* yang terencana dan matang, yang mencakup pemahaman mendalam terhadap karakteristik audiens serta

pemilihan saluran komunikasi yang tepat., adalah kunci untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi pesan.

Komunikasi publik (*public communication*) merujuk pada proses penyampaian informasi dan pesan dari sebuah institusi, organisasi, atau individu kepada khalayak yang lebih luas untuk tujuan tertentu, seperti menginformasikan, membujuk, atau membangun citra positif. Tujuan utamanya adalah untuk memengaruhi opini, sikap, dan perilaku publik (Hajar & Syaesti, 2024). Bagi institusi pemerintah seperti Badan Narkotika Nasional (BNN), komunikasi publik adalah fungsi vital untuk mengedukasi masyarakat, membangun kesadaran, dan mendorong partisipasi dalam isu-isu penting, seperti pencegahan penyalahgunaan narkoba. Komunikasi publik juga penting karena menjadi jembatan antara pemerintah dan masyarakat dalam menciptakan transparansi, kepercayaan, serta legitimasi atas setiap kebijakan yang dijalankan.

Dalam perkembangan komunikasi publik saat ini, kehadiran *Key Opinion Leader* (KOL) menjadi salah satu elemen penting dalam pelaksanaan strategi *Public Relations*. Sebagai pihak ketiga yang memiliki kredibilitas serta kedekatan dengan audiens tertentu, KOL berperan sebagai komunikator yang mampu membantu institusi pemerintah dalam menyampaikan pesan kepada masyarakat secara lebih persuasif dan mudah diterima. Melalui peran tersebut, pesan edukasi terkait Pencegahan, Pemberantasan Penyalahgunaan, dan Peredaran Gelap Narkoba (P4GN) dapat disampaikan dengan pendekatan yang lebih komunikatif dibandingkan penyampaian informasi institusional yang bersifat formal. KOL

berfungsi sebagai perantara kredibel yang menjembatani pesan dari institusi kepada publik, sehingga memungkinkan terjadinya transfer kepercayaan dari audiens kepada pesan yang disampaikan.

Relevansi pemanfaatan KOL semakin meningkat seiring dengan perubahan pola konsumsi informasi masyarakat yang semakin dipengaruhi oleh perkembangan teknologi komunikasi. Laporan *Indonesia Digital Report 2025* dari We Are Social menunjukkan bahwa sebanyak 72,7% populasi Indonesia telah menggunakan media sosial sebagai salah satu sumber informasi utama. Kondisi ini menuntut institusi pemerintah, termasuk BNN, untuk merancang strategi *Public Relations* yang adaptif dengan memanfaatkan berbagai saluran komunikasi yang sesuai dengan karakteristik audiens. Pemanfaatan media sosial dalam konteks ini menjadi bagian dari pelaksanaan komunikasi publik yang bertujuan memperluas jangkauan pesan serta membangun keterlibatan masyarakat secara lebih aktif.

Ketidakpercayaan publik terhadap instansi pemerintah, sebagaimana tercermin dari berbagai respons masyarakat terhadap BNN Provinsi Jawa Timur, menunjukkan bahwa isu komunikasi publik dapat berkembang menjadi tantangan reputasi apabila tidak dikelola secara strategis. Dinamika opini publik yang berkembang di ruang komunikasi terbuka menuntut lembaga pemerintah untuk memperkuat strategi *Public Relations* yang tidak hanya berorientasi pada penyampaian informasi, tetapi juga pada pembangunan hubungan dan kepercayaan publik secara berkelanjutan. Dalam menghadapi tantangan edukasi narkoba yang terus berkembang serta perubahan karakteristik masyarakat, *pemanfaatan Key*

Opinion Leader (KOL) menjadi penting untuk dikaji sebagai bagian dari strategi *Public Relations* dalam mendukung efektivitas komunikasi publik BNN Provinsi Jawa Timur.

Kontribusi penelitian ini terletak pada pemahaman bagaimana sebuah lembaga pemerintah mengelola hubungan dengan KOL agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan lembaga pemerintah. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi strategi *Public Relations* BNN Provinsi Jawa Timur dalam pemanfaatan *Key Opinion Leader* (KOL) untuk komunikasi publik. Secara spesifik, penelitian ini akan mengkaji langkah-langkah strategis yang diambil BNN Provinsi Jawa Timur untuk membangun kesadaran publik akan bahaya narkoba, melakukan edukasi, dan mengembalikan kepercayaan publik terhadap BNN Provinsi Jawa Timur. Akhirnya, penelitian ini akan menilai efektivitas pemanfaatan KOL tersebut dalam mencapai tujuan komunikasi publik lembaga.

1.2.Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah bagaimana implementasi Strategi *Public Relations* Badan Narkotika Nasional Provinsi Jawa Timur dalam memanfaatkan *Key Opinion Leader* (KOL) untuk komunikasi publik?

1.3.Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi strategi *Public Relations* BNN Provinsi Jawa Timur dalam pemanfaatan *Key Opinion Leader* (KOL) untuk komunikasi publik.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memperkaya wawasan dan literatur dalam bidang *Public Relations*, khususnya mengenai strategi *Public Relations* yang diterapkan oleh lembaga pemerintah atau lembaga publik

1.4.2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan *insight* bagi lembaga pemerintah atau institusi publik lainnya mengenai bagaimana merancang strategi komunikasi *Public Relations* yang efektif dan adaptif, terutama dalam hal pemanfaatan *Key Opinion Leader* untuk komunikasi publik. Melalui strategi *Public Relations* yang tepat, lembaga pemerintah atau lembaga publik lainnya dapat memastikan bahwa kebijakan, informasi, dan peraturan yang disebarkan dapat tersampaikan dengan jelas dan akurat kepada seluruh lapisan masyarakat.