

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945 menyebutkan tujuan nasional yaitu (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan.

Bunyi lengkapnya sebagai berikut; Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Setiap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia adalah semua komponen yang membentuk bangsa Indonesia, mulai dari rakyat, kekayaan alam, serta nilai-nilai bangsa yang patut dipertahankan. Untuk objek-objek inilah yang wajib dilakukan oleh Negara sebagaimana dimaksud dalam tujuan Negara ini.

Parameter atau ukuran subyek hukum warga negara sudah terlindungi adalah jika hak-haknya telah terpenuhi, berdasarkan hukum negara. Hak warga negara Indonesia sendiri telah tercantum dalam UUD 1945. Hak-hak tersebut antara lain adalah hak asasi manusia, hak mendapatkan pekerjaan, hak perlindungan hukum yang sama, hak memperoleh pendidikan, dan kesetaraan bidang lainnya.

Kewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia bukan hanya tugas Negara atau pemerintah. Peran warga Negara juga dibutuhkan dalam melindungi bangsa.

Wujud membela Negara dapat dilakukan dengan berbagai cara sesuai dengan kemampuan warga Negara itu sendiri. Salah satu wujud sederhana dalam melindungi bangsa adalah dengan memiliki rasa cinta tanah air dan bela Negara.

Parameter kesejahteraan di Indonesia memiliki 3 unsur dan merupakan syarat yang paling minimal dan subjektif, seperti sandang (pakaian), pangan (makan), dan papan (tempat tinggal). Kesejahteraan umum juga tidak hanya mencakup tentang kesejahteraan ekonomi dan materi, namun kesejahteraan lahir dan batin.

Berikutnya adalah memajukan Kesejahteraan umum. Kesejahteraan dimaksud adalah sejahtera lahir dan batin; antara lain adalah terciptanya rasa aman, gotong royong, saling menghormati dan menghargai hak dan kewajiban masing-masing individu, masyarakat yang makmur, adil dan setara.

Mencerdaskan kehidupan bangsa adalah memastikan seluruh masyarakat Indonesia memperoleh kesempatan mengenyam pendidikan yang layak dan berkualitas. Sejak kemerdekaan pemerintah telah mengupayakan agar Indonesia bebas dari buta huruf dan meningkatkan

kualitas pendidikan.

Mencerdaskan bangsa merupakan tugas negara, pemerintah, dan masing-masing individu untuk berusaha meraih jenjang pendidikan yang terbaik. Karena dengan adanya masyarakat yang cerdas, pembangunan dan kemajuan negara akan semakin mudah dicapai.

Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Dalam ilmu politik terdapat dua macam, yaitu perdamaian dalam negeri dan damai dan perdamaian luar negeri.

Dalam mencapai tujuan Negara itu pemerintahan Indonesia harus dapat membuat kebijakan-kebijakan publik yang tentu saja diharapkan pro rakyat. Sehingga rakyat Indonesia dapat merasakan kesejahteraan di Negara Indonesia dan benar-benar tercipta pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.

Dari keempat tujuan negara ini jelaslah, bahwa Negara harus berbuat untuk itu, maka perlu kebijakan pemerintah dalam pelayanan Administrasi Publik yang baik. *Public Administration* atau Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara.

Secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik. Kajian ini termasuk mengenai birokrasi; penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan publik; administrasi pembangunan; pemerintahan daerah; *good governance*, bahkan perkembangan saat ini telah melingkupi kepublikan

(publicness) atau yang biasa dikenal dengan nilai publik (public value).

Media massa merupakan salah satu sarana paling efektif untuk Negara atau Pemerintah dapat melakukan pengelolaan Administrasi Publik ini dengan baik dan efektif. Terutama dalam menyebarkan dan menjangkau informasi yang bertebaran pada dunia yang semakin mengglobal. Sebab ada informasi yang bersifat negatif, ada juga yang positif. Karenanya untuk mengelola administrasi publik yang baik, maka sangat penting peran media massa menyampaikannya ke khalayak menyangkut hal-hal yang bersifat positif. Terutama yang terkait dengan pelaksanaan Kebijakan Publik.

Dalam Undang-undang No 40 Tahun 1999 tentang Pers dalam pasal 1 ayat 1, menyebutkan bahwa Pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan, suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik dan segala jenis saluran yang tersedia.

Media yang dimaksud bukan saja sebagai saluran atau sumber informasi saja melainkan kerap menjadi faktor pendorong (*trigger*) terjadinya perubahan pola pikir dalam masyarakat dan politik. (Siska Sasmita, "*Peran Informasi Politik Terhadap Partisipasi Pemilih Pemula Dalam Pilkada*" Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan, Vol.2, No.1, 2011 h.218.)

Media massa dan Pers adalah suatu istilah yang mulai dipergunakan pada tahun 1920-an untuk mengistilahkan jenis media secara khusus yang dapat mencapai masyarakat secara luas. Media memiliki fungsi dan disfungsi tersendiri bagi para khalayaknya. Khalayak secara sadar memilih media mana yang sesuai dengan keinginan dan kebutuhannya. Setiap harinya para khalayak atau audiens dapat mengatur media apa saja yang

dapat menerpanya. Seperti fungsi media yang dipaparkan Jay Black dan Frederick C. Whitney (1988) adalah *to inform* (menginformasikan), *to entertain* (memberi hiburan), *to persuade* (membujuk), *transmission of the culture* (transmisi budaya). (Kuraisi, *Pemaknaan Mahasiswa Tentang Program Acara Indonesia Lawyers Club Di Tvone*. Universitas Muhammadiyah Malang, Skripsi)

Media diharapkan bukan hanya memberitakan tetapi juga dalam koridor pembangunan bangsa (*nation building*). Media sedapat mungkin bisa berperan untuk memelihara kondisi masyarakat yang demikian (*hegemony*). Bukan hanya melaporkan peristiwa sebagai berita, melainkan bisa berpartisipasi di dalamnya dan bertindak sebagai pelaku dan pendukung terwujudnya hegemoni tersebut (Hafied Cangara, (2016), *Komunikasi Politik, Konsep Teori dan Strategi*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2016, h)

Menurut (Cangara, 2010:74), Jenis-jenis media massa dibedakan menjadi tiga jenis yakni antara lain :

1. Media cetak

Adalah media massa pertama kali muncul di dunia pada tahun 1920 an. Di kala itu pada awalnya media massa digunakan pemerintah untuk mendoktrin masyarakat, sehingga membawa masyarakat pembaca kepada suatu tujuan tertentu. Seperti teori jarum suntik pada teori komunikasi massa. Namun sekarang sudah sangat kebebasan pers, seperti timbal balik dari audiens.

2. Media elektronik

Setelah media cetak muncullah media elektronik pertama yaitu radio. Sebagai media audio yang menyampaikan pesan lewat suara. Kecepatan dan ketepatan waktu dalam penyampain pesan radio tentu lebih cepat dengan menggunakan siaran langsung. Pada waktu

penyebaran informasi Proklamasi Kemerdekaan media massa radio berperan utama dalam penyebaran berita. Setelah itu muncul televisi yang lebih canggih bisa menayangkan gambar. Yaitu sebagai media massa audio visual.

3. Media internet.

Baru populer di abad 21, *google* lahir pada tahun 1997. Media internet bisa melebihi kemampuan media cetak dan elektronik. Apa yang ada pada kedua media tersebut bisa masuk dalam jaringan internet melalui *website*. Banyak kelebihan media maassa internet dibanding media yang lain.

Namun akses internet yang masih terbilang bebas bisa berbahaya bagi pengguna yang belum mengerti. Misalnya penipuan, pornografi dsb. Media internet tidak harus dikelola sebuah perusahaan layaknya media cetak dan elektronik, melainkan bisa juga dilakukan oleh individu.

Media elektronik masih sebagai media yang paling banyak dikonsumsi dan mempunyai pengaruh kuat terhadap sikap dan perilaku khalayak (audiens). Pemerintah sadar bahwa bahwa kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi melalui penyiaran sebagai perwujudan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, selaras dan seimbang antara kebebasan dan kesetaraan menggunakan hak berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Disamping itu Pemerintah juga patut menjaga integrasi nasional, kemajemukan masyarakat Indonesia dan terlaksananya otonomi daerah, maka perlu dibentuk sistem penyiaran nasional yang menjamin terciptanya

tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Media massa sebagai penyelenggara penyiaran diberikan kewajiban untuk selalu bertanggung jawab dalam menjaga nilai moral, tata susila, budaya, kepribadian dan kesatuan bangsa yang berlandaskan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan yang Adil dan Beradab.

Karena itu pemerintah merasa perlu untuk mengaturnya dengan mengeluarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran yang kemudian diperbaharui dengan Undang Undang No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Termasuk Undang Undang no 40 Tahun 1999 Tentang Pers. Undang-undang ini yang secara mengatur tentang media massa, baik cetak maupun elektronik.

Pada media atau penyiaran elektronik ada media berupa Televisi, Radio dan lainnya. Namun demikian Televisi adalah media yang begitu banyak menyita perhatian masyarakat. Hal ini dikarenakan televisi memiliki sejumlah kelebihan terutama kemampuannya dalam menyatukan antara fungsi audio dan visual, ditambah kemampuannya dalam memainkan warna. (Hafied Cangara, *ibidh*.141)

Munculnya televisi dalam kehidupan manusia memang menghadirkan suatu peradaban khususnya dalam proses komunikasi dan informasi terhadap massa. Hal itu menunjukkan bahwa media tersebut telah menguasai jarak secara geografis dan sosiologis. Selain untuk kepentingan hiburan, televisi juga difungsikan sebagai alat perubahan di Negara-negara sedang berkembang untuk mendorong percepatan pembangunan, terutama di sektor penerangan, pendidikan,kebudayaan, politik, dan ekonomi.

Media televisi memiliki peran besar dalam menjalankan fungsi untuk

memberikan hiburan, pendidikan dan tentu saja memberikan informasi-informasi mutakhir langsung dari lokasi kejadian dengan tingkat realitas yang lebih utuh, hidup, asli, alami, dan bahkan relatif lebih bebas dari pengaruh distorsi.

Televisi dengan mudah, murah dan leluasa dapat dilihat dan didengar secara perorangan ataupun kelompok. Sekali tayang sebuah acaranya, jutaan manusia dapat dengan mudah dan serempak menyaksikannya. Oleh sebab itu, televisi menjadi sebuah kebutuhan manusia dan selalu dicari untuk memenuhi rasa ingin tahunya terhadap informasi terbaru.

Melalui fungsi kontrol sosialnya, bersama institusi sosial lainnya, secara persuasif media massa bisa menggugah partisipasi publik untuk turut serta dalam mewujudkan tujuan Negara.

Dalam fungsinya sebagai lembaga ekonomi, media melakukan inovasi dengan menciptakan cara untuk bertahan hidup, hingga memperoleh keuntungan. Iklan adalah sebuah tayangan durasi pendek yang berisi info, sosialisasi atau promosi yang posisinya bisa berada di dalam setiap program maupun menjadi jeda antara satu program dengan program siaran lainnya.

Periklanan atau advertising ini adalah bentuk kegiatan komunikasi nonpersonal yang disampaikan lewat media dengan menyebarkan pesan komunikasi kepada khalayak untuk memberitahukan sesuatu atau menawarkan barang atau jasa kepada konsumen oleh perusahaan, lembaga non-komersial dengan menyewa media massa.

Hakikatnya Iklan diadakan untuk memberikan informasi dan membujuk. Isi komunikasi iklan inti apa yang dapat dilakukan oleh iklan tersebut. Aspek ini sering disebut sebagai "kreatif", seperti departemen kreatif dalam perusahaan iklan, dan pesan atau isi iklan disebut "pekerjaan

kreatif". iklan harus menarik khalayak, menyedot perhatian mereka, merangsang keinginan mereka dan memberi mereka perasaan yang lebih tajam mengenai produk atau jasa yang diiklankan dengan memberikan isi iklan-iklan yang bermutu bagi khalayak.

Iklan adalah sebuah bisnis dimana dalam iklan ini bertujuan mendapatkan keuntungan ekonomi, utamanya peningkatan penjualan. Dalam hal produk yang ditawarkan dalam iklan ini sangat beragam, baik barang, jasa, ide, keanggotaan organisasi, dan lain-lain. Sehingga iklan di buat untuk memberikan pelayanan dengan menjual beberapa kualitas produknya.

Pemerintah melalui UU no 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran juga sudah mengatur terkait iklan, yakni pada pasal 1 ayat 5, 6 dan 7, bunyinya; (5). Siaran iklan adalah siaran informasi yang bersifat komersial dan layanan masyarakat tentang tersedianya jasa, barang, dan gagasan yang dapat dimanfaatkan oleh khalayak dengan atau tanpa imbalan kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan. (6). Siaran iklan niaga adalah siaran iklan komersial yang disiarkan melalui penyiaran radio atau televisi dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/atau mempromosikan barang atau jasa kepada khalayak sasaran untuk mempengaruhi konsumen agar menggunakan produk yang ditawarkan. (7). Siaran iklan layanan masyarakat adalah siaran iklan nonkomersial yang disiarkan melalui penyiaran radio atau televisi dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan/atau mempromosikan gagasan, cita-cita, anjuran, dan/atau pesan-pesan lainnya kepada masyarakat untuk mempengaruhi khalayak agar berbuat dan/atau bertingkah laku sesuai dengan pesan iklan tersebut.

Regulasi tentang iklan terkhusus untuk Iklan Layanan Masyarakat ini telah memberikan ruang untuk dimanfaatkan seluas-luasnya oleh

masyarakat dan pemerintah selaku pengelola Negara dalam menjalankan tata kelola administrasi publik, serta lembaga sosial masyarakat, dan lembaga komersial lainnya.

Pengelola stasiun penyiaran, khususnya penyiaran televisi telah memberikan ruang iklan layanan masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku. 1) Peraturan KPI Nomor 01/P/KPI/03/2012 tentang Pedoman Perilaku Penyiaran, pasal 44 Ayat (4) disebutkan: lembaga penyiaran wajib menyediakan slot iklan secara cuma-cuma sekurang-kurangnya 50 persen dari seluruh siaran iklan layanan masyarakat per hari berisi keselamatan umum, kewaspadaan pada bencana alam, dan keselamatan masyarakat yang disampaikan oleh badan-badan publik. Pada Ayat (2) lembaga penyiaran wajib memberikan potongan harga khusus sekurang-kurangnya 50 persen dari harga siaran iklan niaga.

Iklan layanan masyarakat merupakan proses penyampaian informasi yang bersifat persuasif atau mendidik khalayak melalui media periklanan agar pengetahuannya bertambah, menumbuhkan kesadaran sikap dan perubahan perilaku masyarakat terhadap masalah yang disampaikan, agar mendapatkan citra yang baik di benak masyarakat.

Iklan layanan masyarakat merupakan bagian dari kebijakan publik pada lembaga penyiaran untuk melakukan kampanye *social marketing* yang bertujuan menjual gagasan atau ide untuk kepentingan atau pelayanan masyarakat.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa Iklan Layanan Masyarakat adalah sebuah bentuk iklan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah maupun nonpemerintah untuk mempengaruhi secara persuasi khalayak umum melalui media cetak ataupun elektronik yang tidak dimaksudkan untuk mencari keuntungan, tetapi merupakan media untuk

mempromosikan atau mengkampanyekan suatu kegiatan sebagai bentuk pemberian layanan kepada masyarakat melalui upaya menggerakkan solidaritas dan kepedulian masyarakat dalam menghadapi sejumlah masalah sosial yang harus dihadapi.

Namun Iklan Layanan Masyarakat saat ini dirasakan antara ada dan tiada. Karena keberadaannya sangat sedikit dibandingkan dengan iklan komersial. Pertanyaannya;

Bagaimana implementasi program Iklan Layanan Masyarakat (ILM) pada lembaga penyiaran khususnya pada Lembaga Penyiaran Publik (LPP) Televisi Republik Indonesia (TVRI) Kalimantan Tengah? Bagaimana pemahaman masyarakat terhadap ILM di TVRI Kalteng? Contohnya seperti ILM tentang Pencegahan Pandemi Virus Covid-19, serta masalah kesehatan lainnya? Masihkah masyarakat merasa membutuhkan Iklan Layanan Masyarakat untuk mendorong mereka terlibat dalam program pemerintah menjalankan praktik kebijakan publik itu? Kalau bermanfaat, ILM seperti apa yang mereka butuhkan? dan lainnya.

Informasi yang ingin didapatkan dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan ini adalah supaya mengetahui sejauhmana lembaga penyiaran seperti LPP TVRI Kalteng mampu menjalankan program Iklan Layanan Masyarakat sebagai kebijakan publik. Karena dengan adanya Iklan Layanan Juga untuk masyarakat dapat memberikan gambaran pemahaman, saran dan masukan menyangkut Iklan Layanan Masyarakat guna mengembangkan lebih lanjut Iklan layanan Masyarakat, selanjutnya.

Hal tersebut di atas membuat peneliti sendiri tertarik untuk meneliti sehingga iklan layanan masyarakat dapat membantu khalayak dan menarik perhatian masyarakat terutama pada kondisi dan keadaan di sekitar mereka. Karena seharusnya Iklan Layanan Publik itu mampu membuat masyarakat

dapat menambah pengetahuannya, bertambah kesadaran dan sikapnya, serta berubah perilakunya agar mempunyai pandangan positif untuk kehidupan lebih baik.

Berdasarkan hal tersebut membuat peneliti ingin mengkaji mengenai Implementasi Iklan Layanan Masyarakat di LPP TVRI Kalimantan Tengah sebagai Kebijakan Publik.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi program Iklan Layanan Masyarakat (ILM) pada lembaga penyiaran khususnya Lembaga Penyiaran Publik (LPP) Televisi Republik Indonesia (TVRI) Kalimantan Tengah sebagai kebijakan publik?
2. Bagaimana pemahaman masyarakat terhadap program Iklan Layanan Masyarakat? Apakah mampu menjawab permasalahan sosial yang ditangani Pemerintah sebagai pemegang kebijakan publik dan bagaimana pemahaman masyarakat? Contohnya seperti ILM tentang Pencegahan Pandemi Virus Covid-19, serta masalah kesehatan lainnya?
3. Masihkah masyarakat merasa membutuhkan Iklan Layanan Masyarakat untuk mendorong mereka terlibat dalam program pemerintah menjalankan praktik pengelolaan administrasi publik itu?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang ada maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi program Iklan Layanan Masyarakat (ILM) pada lembaga penyiaran khususnya Lembaga Penyiaran Publik (LPP) Televisi Republik Indonesia (TVRI) Kalimantan Tengah sebagai kebijakan publik.

2. Untuk mengetahui bagaimana pemahaman masyarakat. Apakah program ILM mampu menjadi jawaban atas permasalahan sosial yang ditangani Pemerintah sebagai pemegang kebijakan public dan bagaimana pemahaman masyarakat? Contohnya seperti ILM tentang Pencegahan Pandemi Virus Covid-19, serta masalah kesehatan lainnya.
3. Untuk mengetahui apakah masyarakat masih merasa membutuhkan Iklan Layanan Masyarakat untuk mendorong mereka terlibat dalam program pemerintah menjalankan praktik pengelolaan administrasi publik itu.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan yang menjadi masalah yang dikemukakan peneliti, sehingga pemerintah selaku penyelenggara kebijakan publik, masyarakat dan pihak-pihak terkait mendapatkan gambaran lebih jelas menyangkut program Iklan Layanan Masyarakat.

Pemahaman masyarakat terhadap program ILM di TVRI Kalteng bisa memberi masukan dan saran untuk perbaikan program Iklan Layanan Masyarakat selanjutnya, sehingga bisa lebih menarik perhatian masyarakat. Bukan hanya tertarik tapi dapat menambah pengetahuan mereka untuk menambah kesadaran dan sikapnya, serta berubah perilakunya agar mempunyai pandangan positif untuk kehidupan lebih baik.