

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Definisi Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik di dalam perkembangan disiplin ilmu saat ini memiliki definisi begitu beragam, namun demikian tetap saja pengertian kebijakan publik berada dalam wilayah tentang apa yang dilakukandan tidak dilakukan oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan.

Untuk mempermudah memahami makna kebijakan publik, penulis menggabungkan beberapa pendapat para ahli diantaranya:

Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik tidak lebih dari pengertian mengenai "*Whatever Government Choose To Do or Not To Do*". Carl Friedrich (1969) pada buku Leo Agustino yang berjudul Dasar-Dasar Kebijakan Publik(2008:7) yang mengatakan bahwa;

Kebijakan Publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

James Anderson dalam penjelasan Agustino (2008) memberikan pengertian atas definisi kebijakan publik, sebagai berikut:

"Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan".

Melihat definisi dari para ahli mengenai pengertian kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah sebuah cara yang memiliki otoritas dimana dijadikan solusi dan strategi dalam memecahkan permasalahan di sosial masyarakat. Kebijakan publik juga dapat diartikan sebagai segala bentuk kegiatan yang menyangkut hajat hidup orang banyak.

Apabila kemudian kebijakan dan publik menjadi satu pandangan kata, maka akan melahirkan definisi baru, yaitu suatu produk hukum atau keputusan yang berasal dari pemerintah yang ditujukan untuk masyarakat luas.

Sejak itu, kebijakan publik menurut Brigman (2004) tidak bisa dipisahkan dari kehidupan manusia dalam bentuk tataran mikro individual maupun konteks tataran makro dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Dalam konteks pengertian kebijakan publik seperti tersebut teridentifikasi dimensi-dimensi yang saling bertautan antara kebijakan publik sebagai pilihan tindakan legal secara hukum, kebijakan publik sebagai hipotesis dan kebijakan publik sebagai tujuan.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya.

Menurut Kamus Cambridge, kebijakan publik adalah kebijakan pemerintah yang memengaruhi setiap orang di suatu negara atau negara bagian atau kebijakan secara umum. David Easton dalam *A Systems Analysis of Political Life* (1965) mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009) mendefinisikan kebijakan publik sebagai "*is whatever government choose to do or not to do*" (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).

Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan "tindakan" dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh atau dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Agustino (2009) memberikan definisi kebijakan publik sebagai *"the autorative allocation of values for the whole society"*. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai.

Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam *"authorities in a political system"* yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik.

Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam

ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

B. Komunikasi Massa

Komunikasi massa adalah komunikasi melalui media massa atau media cetak dan elektronik. Awal perkembangan media massa berasal dari pengembangan kata *media of mass communication* (media komunikasi massa), massa dalam arti komunikasi massa lebih menunjuk pada penerima pesan yang berkaitan dengan media massa yang baik.

Menyebarkan informasi di media massa akan baik jika kita memberikan pesan-pesan dengan kata yang baik agar si penerima mampu memahami informasi yang diberikan dan dipahami oleh media itu sendiri, sehingga sebuah informasi memberikan banyak manfaat bagi masyarakat.

Massa menunjuk kepada khalayak, *audience*, penonton, pemirsa, atau pembaca. Media massa bentuknya antara lain media elektronik yakni televisi dan radio, media cetak bentuknya surat kabar, majalah, tabloid, buku dan film. Dalam perkembangan komunikasi massa yang sudah sangat modern ada satu perkembangan tentang media massa, yakni ditemukannya internet.

Definisi komunikasi massa yang dikemukakan Michael W. Gamble dan Teri Kwal Gamble (1986) dalam Nurudin (2007) menjelaskan sebagai berikut:

1. Komunikator dalam komunikasi massa mengandalkan peralatan modern untuk menyebarkan atau memancarkan pesan secara cepat kepada khalayak yang luas dan tersebar. Pesan itu disebarluaskan melalui media modern antara lain surat kabar, majalah, televisi, film, atau gabungan di antara media tersebut.

2. Komunikator dalam komunikasi massa dalam menyebarkan pesan-pesanya bermaksud mencoba berbagi pengertian dengan jutaan orang yang tidak saling kenal atau mengetahui satu sama lain.
3. Pesan adalah milik publik. Artinya bahwa pesan ini bisa didapatkan dan diterima oleh banyak orang.
4. Sebagai sumber, komunikator massa organisasinya formal seperti jaringan, ikatan, atau perkumpulan. Dengan kata lain, komunikatornya tidak berasal dari seseorang tetapi lembaga.
5. Komunikasi massa dikontrol oleh *gatekeeper* (penapis informasi). Artinya, pesan-pesan yang disebarkan atau dipancarkan dikontrol oleh sejumlah individu dalam lembaga tersebut sebelum disiarkan lewat media massa.
6. Umpan balik dalam komunikasi massa sifatnya tertunda. Dalam komunikasi ini umpan balik langsung dilakukan, tetapi komunikasi yang dilakukan lewat surat kabar tidak langsung dilakukan alias tertunda (delayed).

Sementara Komunikasi massa menurut Bittner dalam Andranto (2007) adalah pesan yang dikomunikasikan melalui media massa pada sejumlah besar orang (*mass communication is message communicated through a mass medium to a large number of people*). Dari definisi tersebut diketahui bahwa komunikasi massa itu harus menggunakan media massa. Jadi, sekalipun komunikasi itu disampaikan kepada khalayak yang banyak, seperti rapat akbar di lapangan luas yang dihadiri oleh ribuan, bahkan puluhan ribu orang, jika tidak menggunakan media massa, maka itu bukan komunikasi massa.

Media komunikasi yang termasuk media massa adalah: radio siaran dan televisi, kedua disebut sebagai media cetak, serta media film. Film

sebagai media komunikasi massa adalah film bioskop. Definisi komunikasi massa yang lebih rinci dikemukakan oleh ahli komunikasi lain, yaitu Gebner. Menurut Gerbner seperti yang dikutip oleh Rahmat dalam buku Elvinaro menyatakan (Komunikasi massa adalah produksi dan distribusi yang berlandaskan teknologi dan lembaga dari arus pesan yang kontinyu serta paling luas dimiliki orang dalam masyarakat industri.

C. Media Massa

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, mempeloleh, 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 adalah alat atau sarana yang digunakan untuk menyampaikan pesan dari komunikator kepada khalayak. Media yang paling dominan dalam berkomunikasi adalah pancaindra manusia, seperti mata dan telinga. Pesan-pesan yang diterima panca indra selanjutnya diproses dalam pikiran manusia untuk mengontrol dan menentukan sikapnya terhadap sesuatu sebelum dinyatakan dalam tindakan. Sedangkan media massa adalah alat yang digunakan dalam penyampaian pesan dari sumber kepada khalayak atau penerima dengan menggunakan alat-alat komunikasi mekanis seperti surat kabar, film, radio dan televisi.

Media diharapkan bukan hanya menyampaikan informasi atau memberitakan saja sebagaimana fungsinya sebagai lembaga informasi dan hiburan, tetapi juga mengutamakan fungsi edukasi atau pendidikan yang

beriringan dengan fungsi ekonomi sebagaimana pasal 3 UU no 40 tahun 1999 tentang Pers. Media juga diharapkan ikut dalam koridor pembangunan bangsa (*nation building*). Media sedapat mungkin bisa berperan untuk memelihara kondisi masyarakat yang aman, damai dan sejahtera sebagaimana tujuan Negara kita.

Media massa sebenarnya merupakan suatu pranata sosial (*social institution*). Seperti telah dikatakan sebelumnya, media massa ada bekerja di tengah masyarakat, yang karenanya, berinteraksi dengan pranata sosial lainnya yang ada di dalam masyarakat, seperti lembaga pemerintah, partai politik, keluarga, dan berbagai organisasi sosial. Dalam kajian ini, istilah media massa dimaknai bukan hanya alat-alat teknologis melainkan sebagai pranata sosial (*social institutions*).

D. Teknologi Komunikasi Massa

1. *Diffusion of Innovation Theory*

Di dalam teori difusi-inovasi dikatakan bahwa komunikator yang mendapatkan pesan dari media massa sangat kuat untuk mempengaruhi orang-orang. Dengan demikian adanya inovasi (penemuan), lalu disebarkan (difusi) melalui media massa akan kuat mempengaruhi massa untuk mengikutinya. Teori ini di awal perkembangannya mendudukan peran pemimpin opini dalam mempengaruhi sikap dan perilaku masyarakat.

Teori difusi-inovasi mendudukan peran media massa sebagai agen perubahan sosial di masyarakat yang tidak bisa dianggap remeh. Jika disimpulkan, menurut teori ini sesuatu yang baru akan menimbulkan keingintahuan masyarakat untuk mengetahuinya. Seseorang yang menemukan hal baru cenderung untuk mensosialisasikan dan

menyebarkan kepada orang lain. Penemu ingin menyebarkan, sementara orang lain ingin mengetahuinya. Dan dipakailah media massa untuk memperkenalkan penemuan baru tersebut. Jadi antara penemu, pemakai, dan media massa sama-sama diuntungkan.

Difusi mengacu pada penyebaran informasi baru, inovasi, atau proses baru ke seluruh masyarakat. Inovasi yang dimaksud dalam hal ini ada bermacam-macam, misalnya penemuan lensa kontak, komputer, pengajaran yang lebih baik, pendidikan terhadap masalah, pengolahan bercocok tanam yang baik, dan lain-lain.

Saat ini di televisi kerap disosialisasikan melalui iklan layanan masyarakat tentang bagaimana meminimalkan penyebaran virus COVID 19 atau corona. Beberapa kebiasaan baru era new normal disosialisasikan secara terus-menerus untuk memutus rantai penyebaran virus yang masih belum ada obatnya ini. Yakni : menggunakan masker, tidak berada di kerumunan atau social distancing, menjaga kebersihan dengan cuci tangan secara berkala bila beraktivitas di luar rumah serta menggunakan *hand sanitizer*. Iklan layanan masyarakat ini memberikan informasi bagi masyarakat melalui pesan dari media massa.

Melalui media massa masyarakat mengetahui pesan-pesan yang di sampaikan iklan tersebut, sesuatu yang baru itu menimbulkan keingintahuan masyarakat. Orang kemudian menjadi tahu bahwa dengan melakukan upaya/Perilaku Hidup bersih dan Sehat, dapat memutus penyebaran virus Covid 19, maka masyarakat mengikutinya. Jadi ada inovasi (iklan antisipasi covid 19), disebarkan melalui media massa (difusi) lalu diikuti oleh masyarakat (adopter).

E. Tinjauan Tentang Iklan

Iklan dapat digolongkan ke dalam 2 kelompok yaitu Iklan Komersial dan Iklan Non Komersial. Iklan Komersial 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 dengan menyewa media massa. (*profit oriented*)

Periklanan (*advertising*) yang merupakan bauran promosi yang mudah dijumpai di berbagai media adalah merupakan bentuk penyajian informasi nonpersonal tentang suatu produk, merek, perusahaan, atau toko yang dilakukan dengan bayaran tertentu. Pada iklan biasanya ditampilkan organisasi yang mensponsorinya (pemasar). Iklan ditujukan untuk mempengaruhi afeksi dan kognisi konsumen, evaluasi, perasaan, pengetahuan, makna kepercayaan, sikap, dan citra yang berkaitan dengan produk dan merek sebagaimana dikemukakan Peter dan Olson (2000). Dalam Duriyanto, dkk. (2013).

Advertising atau periklanan adalah semua bentuk penyajian non personal, promosi, dan ide tentang barang atau jasa yang dibayar oleh suatu sponsor. Begitu juga menurut Shimp (2003) yang mengidentifikasi *advertising* sebagai suatu bentuk dari komunikasi massa atau 20 komunikasi *direct to consumer* yang bersifat nonpersonal dan didanai oleh perusahaan bisnis, organisasi nirlaba, atau individu yang diidentifikasi dengan berbagai cara dalam pesan iklan. Pihak pemberi dana tersebut berharap untuk menginformasikan atau membujuk para anggota dari khalayak tertentu. Kotler dan Keller (2009) mendefinisikan iklan adalah setiap bentuk presentasi berbayar non personal, promosi ide, barang, atau jasa oleh sponsor yang teridentifikasi. Iklan adalah cara yang efektif untuk

menyebarkan pesan, dan untuk membangun preferensi merek.

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.

Berbicara mengenai iklan tak lepas dari unsur Desain Komunikasi Visual. Menurut Kusrianto (2007), Desain komunikasi visual adalah suatu disiplin ilmu yang bertujuan mempelajari konsep-konsep komunikasi serta ungkapan kreatif melalui berbagai media untuk menyampaikan pesan dan gagasan secara visual dengan mengelola elemen-elemen grafis yang berupa bentuk dan gambar, tatanan huruf, serta komposisi warna dan *layout* atau tata letak/perwajahan. Dengan demikian gagasan bisa diterima oleh orang atau kelompok yang menjadi sasaran penerima pesan. Dari uraian diatas, kita perjelas poin-poinnya sebagai berikut :

- Konsep komunikasi
- Melalui ungkapan kreatif
- Melalui berbagai media
- Menyampaikan pesan atau gagasan secara visual dari seseorang atau suatu kelompok kepada kelompok yang lain
- Menggunakan elemen-elemen grafis berupa bentuk dan gambar, susunan huruf, warna, serta tata letak, dan perwajahan.

Dalam Teori Ilustrasi Menurut Kusrianto (2007): ilustrasi menurut definisinya adalah seni gambar yang dimanfaatkan untuk memberi penjelasan atas suatu maksud atau tujuan secara visual. Dalam

perkembangannya, ilustrasi secara lebih lanjut ternyata tidak hanya berguna sebagai saran pendukung cerita, tetapi dapat juga menghiasi ruang kosong. Misalnya dalam majalah, koran, tabloid, dan lain-lain. Ilustrasi bisa berbentuk macam-macam, seperti seni sketsa, seni lukis, grafis, karikatural, dan akhir-akhir ini bahkan banyak dipakai *image bitmap* hingga karya foto. Fungsi Ilustrasi Menurut Supriyono (2010) mengatakan bahwa fungsi ilustrasi adalah untuk memperjelas teks dan sekaligus sebagai *eye catcher*. Sejalan dengann munculnya berbagai *software* pengolah gambar, saat ini telah berkembang berbagai jenis dan bentuk ilustrasi, tidak hanya berupa foto dan gambar manual. Pada prinsipnya semua elemen visual dapat digunakan sebagai ilustrasi. Semua teknik dapat dilakukan untuk mewujudkan ide. Bentuk ilustrasi dalam desain komunikasi visual tidak selalu berupa gambar (*hand drawing*), namun bisa berupa foto, goresan abstrak, garis, warna, tekstur, huruf, dan sembarang elemen visual yang dapat mendukung tujuan komunikasi dan estetika

F. Iklan Layanan Masyarakat

Iklan Layanan Masyarakat (ILM) disebut juga dengan istilah *Public Service Announcement* (PSA), adalah iklan yang menyajikan pesan-pesan sosial yang bertujuan untuk membangkitkan kepedulian masyarakat terhadap sejumlah masalah yang harus mereka hadapi, yakni kondisi yang bisa mengancam keselarasan dan kehidupan umum. Iklan layanan masyarakat adalah salah satu upaya untuk mempersuasi masyarakat dengan cara mengajak dan mengimbau mereka untuk mengerti, menyadari, turut memikirkan, serta menempatkan posisinya agar tidak larut dan terjerumus dengan permasalahan.

Iklan non komersial biasa disebut juga sebagai iklan sosial atau iklan

layanan masyarakat. Iklan layanan masyarakat ini tidak bertujuan untuk menawarkan barang dan jasa, tetapi untuk pencapaian kondisi berkehidupan yang lebih baik (menurut pemasang iklan). Contoh iklan non-komersial antara lain: iklan tentang narkoba, rokok, pemanasan global, pencemaran air, penggundulan hutan dan yang kini marak ditayangkan di media adalah Iklan Layanan Masyarakat tentang Bagaimana memutus mata rantai penyebaran virus Covid 19.

Iklan layanan masyarakat menyampaikan informasi, mengajak atau mendidik khalayak dimana tujuan akhir bukan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi, melainkan keuntungan sosial. (bukan orientasi *profit*). Keuntungan sosial yang dimaksud adalah munculnya penambah pengetahuan, kesadaran sikap dan perubahan perilaku masyarakat terhadap masalah yang diiklankan, serta mendapatkan citra yang baik di mata masyarakat. secara normatif, bertambahnya pengetahuan, dimilikinya kesadaran sikap dan perubahan perilaku masyarakat tersebut sangat penting bagi kualitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Iklan dibuat 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.

Pemerintah Indonesia dalam memberikan edukasi maupun sosialisasi berusaha memberikan informasi dan pesan persuasif kepada masyarakat. Pemerintah membuat iklan layanan masyarakat, yang

ditayangkan melalui media. Media yang digunakan biasanya media cetak, elektronik radio maupun televisi.

Kriteria iklan yang baik dan efektif adalah iklan tersebut menggunakan bahasa yang singkat dan jelas, memiliki sasaran atau target yang konsumen yang jelas dan menggunakan kalimat utama yang dapat menarik perhatian. Desain iklan juga harus menarik dan kreatif, menarik perhatian namun tak menyinggung golongan masyarakat tertentu. Bahasa yang mudah dimengerti, diingat masyarakat dan dapat juga yang menimbulkan rasa penasaran bagi pembaca/pemirsa.

Iklan Layanan Masyarakat atau *Public Service Announcement (PSA)* mengutip Kasali (1992) biasanya dimuat atas permintaan pemerintah atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk menggalang solidaritas masyarakat atas suatu masalah. Misalnya masalah ketertiban, lalu lintas, program pemerintah dan lain-lain.

Sedangkan menurut Liliweri (1992) pengertian iklan layanan masyarakat adalah jenis iklan yang bersifat non-profit. Jadi iklan ini tidak mencari keuntungan akibat pemasangan kepada khalayak. Iklan layanan masyarakat menurut Susanto (1976) adalah pengumuman tentang berbagai pelayanan masyarakat, tidak disebarluaskan melalui pembelian ruang dan waktu serta setiap kegiatan pelayanan masyarakat dilaksanakan oleh suatu kegiatan non-profit/ tidak mengejar keuntungan.

Iklan layanan masyarakat pertama kali muncul di Amerika Serikat pada masa Perang Dunia ke II untuk memotivasi masyarakat Amerika memenangkan perang dunia dan memotivasi masyarakatnya agar membeli *war bonds* yakni surat-surat berharga untuk membiayai perang. Kegiatan ini diprakarsai oleh Asosiasi Agen Periklanan Amerika, Asosiasi Nasional Pemasangan Iklan, Asosiasi Penerbit Majalah, Biro Periklanan Surat Kabar

dan Asosiasi Iklan Luar Ruang yang tergabung dalam suatu lembaga organisasi periklanan Amerika yang bernama *Ad Council Inc* yang dikenal sebagai Dewan Periklanan Amerika.

Advertising Council Inc dalam Kasali (1995).menyebutkan kriteria yang dipakai untuk menentukan iklan layanan masyarakat adalah :

1. Non komersil
2. Tidak bersifat keagamaan
3. Non politis
4. Berwawasan nasional
5. Diajukan oleh organisasi yang telah diakui dan diterima
6. Dapat di iklankan
7. Mempunyai dampak dan kepentingan tinggi sehingga patut memperoleh dukungan media lokal maupun nasional.

Iklan layanan masyarakat dimanfaatkan untuk membantu memperbaiki perilaku atau kebiasaan masyarakat yang tidak sesuai dengan hukum atau norma yang berlaku, pesan sosial yang disampaikan melalui iklan layanan masyarakat dapat meningkatkan kesadaran masyarakat dan mengubah perilaku ke arah perilaku yang baik dan kondisi lingkungan sosial yang kondusif. Pemerintah sering menggunakan iklan layanan masyarakat untuk menyebarkan informasi tentang kebijakan-kebijakannya.

Iklan Layanan Masyarakat dibuat secara menarik dengan menampilkan kata kunci dan gambar yang sesuai dengan tujuan iklan. Bahasa yang ditampilkan pada iklan bersifat persuasive atau mengajak. Karena itu kalimat yang digunakan adalah kalimat persuasif. Kalimat ini bertujuan agar masyarakat tertarik dengan pesan yang disampaikan pada iklan tersebut. Ciri-ciri kalimat persuasif tersebut adalah : bersifat mengajak, biasanya menggunakan kata ajakan seperti ayo dan marilah, ditulis secara

menarik. Dapat diberi rima agar masyarakat yang menyaksikan akan selalu mengingatnya.

Merujuk pada regulasi iklan layanan masyarakat telah memberikan ruang untuk dimanfaatkan masyarakat, pemerintah, lembaga sosial masyarakat, dan lembaga komersial. Pengelola stasiun penyiaran, khususnya penyiaran televisi telah memberikan ruang iklan layanan masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Menurut Peraturan KPI Nomor 01/P/KPI/03/2012 tentang Pedoman Perilaku Penyiaran, 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.

Pada Pasal 43 tentang Siaran Iklan disebutkan Lembaga penyiaran wajib tunduk pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang periklanan dan berpedoman pada Etika Pariwisata Indonesia. Pasal 44 (1) Waktu siaran iklan niaga lembaga penyiaran swasta paling banyak 20% (dua puluh per seratus) dari seluruh waktu siaran setiap hari. (2) Waktu siaran iklan layanan masyarakat paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dari siaran iklan niaga setiap hari (3) Materi siaran iklan wajib mengutamakan penggunaan sumber daya dalam negeri. (4) Lembaga penyiaran wajib menyediakan slot iklan secara cuma-cuma sekurang-kurangnya 50% (lima puluh per seratus) dari seluruh siaran iklan layanan masyarakat per hari untuk iklan layanan masyarakat yang berisi: keselamatan umum, kewaspadaan pada bencana alam, dan/atau kesehatan masyarakat, yang disampaikan oleh badan-badan publik. (5) Di luar ketentuan sebagaimana

dimaksud pada ayat (4) di atas, lembaga penyiaran wajib memberikan potongan harga khusus sekurangnya 50% (lima puluh per seratus) dari harga siaran iklan niaga dalam slot iklan layanan masyarakat lainnya.

Iklan layanan masyarakat merupakan proses penyampaian informasi yang bersifat persuasif atau mendidik khalayak melalui media, agar pengetahuan masyarakat bertambah, menumbuhkan kesadaran sikap dan perubahan perilaku masyarakat terhadap masalah yang disampaikan, serta mendapatkan citra yang baik di benak masyarakat. Iklan layanan masyarakat muncul didasari oleh kondisi negara atau masyarakat yang dilanda suatu permasalahan sosial, sehingga pesan-pesan yang ditampilkan kebanyakan bersifat sosial.

Iklan layanan masyarakat merupakan bagian dari 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.

Setiap stasiun televisi dapat menayangkan berbagai program hiburan seperti film, musik, kuis, talkshow, dan sebagainya, tetapi siaran iklan layanan masyarakat merupakan program iklan yang mengidentifikasi suatu stasiun televisi kepada pemirsanya. Program iklan layanan masyarakat menjadi identitas khusus atau identitas lokal yang dimiliki suatu

stasiun televisi. Stasiun televisi tanpa program iklan ini akan menjadi stasiun tanpa identitas setempat. Program iklan layanan masyarakat juga menjadi bentuk kewajiban dan tanggung jawab pengelola televisi kepada masyarakat yang menggunakan gelombang udara publik.

Iklan layanan masyarakat ini membuat peneliti sendiri tertarik untuk meneliti dimana iklan layanan masyarakat membantu masyarakat, menarik perhatian masyarakat untuk respek terhadap kondisi dan keadaan di sekitar mereka. Apakah masyarakat dapat menambah pengetahuannya, bertambah kesadaran dan sikapnya, serta berubah perilakunya sehingga mempunyai pandangan positif dan untuk kehidupan yang lebih baik.. Berdasarkan hal tersebut membuat peneliti ingin mengkaji mengenai Iklan Layanan Sektor Publik di LPP TVRI Kalimantan Tengah.

Iklan merupakan bentuk kegiatan komunikasi nonpersonal yang disampaikan lewat media dengan membayar ruang yang dipakainya untuk menyampaikan pesan yang bersifat membujuk (persuasive) kepada konsumen oleh perusahaan, lembaga nonkomersial, maupun pribadi yang berkepentingan.

Dewan Periklanan Indonesia DPI (2007) mendefinisikan iklan adalah pesan komunikasi pemasaran atau komunikasi publik tentang suatu produk yang disampaikan melalui suatu media, dibiayai oleh pemrakarsa yang dikenal, serta ditujukan kepada sebagian atau seluruh masyarakat.

Dari pengertian iklan tersebut mengandung empat aspek, yaitu :

1. Berita atau pesan
2. Barang atau jasa
3. Penonton
4. Media massa.

Artinya sebuah iklan harus mengandung empat aspek tersebut.

Sehingga jika ada satu aspek yang tidak terpenuhi maka tidak dapat disebut iklan. Hal tersebut disebabkan iklan merupakan bentuk komunikasi. Colley (1961) menjelaskan tentang komunikasi dalam periklanan, yaitu:

1. Iklan informasi: Iklan ini secara umum menjelaskan informasi suatu produk yang diiklankan, mulai dari manfaat, model, jenis, dan sebagainya tentang produk atau jasa yang ditujukan untuk memberitahukan kepada konsumen.
2. Iklan persuasi: Dalam iklan ini selain menginformasikan suatu produk juga melakukan “bujukan” agar konsumen digiring untuk menggunakan produk yang dikampanyekan dari pada melirik produk kompetitor. Biasanya bernada “superlative” atau “superioritas”.
3. Iklan pengingat: biasanya teknik periklanan juga melakukan *reminder* untuk mengingatkan agar konsumen tetap loyal terhadap produk yang diiklankan.

Suatu pesan iklan dapat disajikan atau dieksekusi dengan berbagai cara menurut Belch & Belch dalam Morissan (2010) adalah sebagai berikut:

- Iklan Pesan Faktual Eksekusi ini adalah bentuk paling dasar dalam periklanan disebut dengan pesan factual (*factual message*) atau penjualan langsung (*straight sell*). Jenis iklan ini menyajikan penekanan pada pesan iklan secara langsung (*to the point*), eksekusi kreatif ini seringkali menggunakan daya tarik rasional yang menekankan pada informasi produknya secara langsung.
- Iklan Bukti Ilmiah Sebagai variasi dari iklan pesan faktual pengiklan seringkali menunjukkan bukti ilmiah mengenai manfaat kegunaan suatu produk, atau pembuktian hasil penelitian laboratorium yang diklaim sebagai kelebihan produk atau perusahaan yang diiklankan.

- Iklan Demonstrasi Iklan ini dirancang untuk mengilustrasikan penggunaan dari suatu produk (actual use), iklan demonstrasi sangat efektif dalam meyakinkan konsumen mengenai kegunaan atau kualitas suatu produk.
- Iklan perbandingan Pendekatan melalui eksekusi ini sering ditemukan karena cenderung mudah untuk menunjukkan kelebihan atau keunggulan dibanding dengan merek lain yang kurang memimpin pasar.
- Iklan kesaksian Iklan kesaksian di eksekusi dengan menggunakan kepuasan (*testimony*) dari pelanggan yang pernah menggunakan produk atau jasa tertentu. Eksekusi kreatif yang sejalan dengan bentuk ini adalah iklan pengesahan (*endorsement*), seorang *public figure* berbicara mewakili produk atau perusahaan, dalam hal ini pembicara tidak harus berbicara sesuai dengan pengalamannya.
- Iklan Cuplikan Kehidupan Jenis iklan ini mencoba menggambarkan suatu masalah atau konflik yang dihadapi oleh konsumen dalam kehidupan sehari-harinya dan produk atau jasa yang diiklankan menjadi solusi dari penyelesaian masalah yang dihadapi.
- Animasi Jenis ini menggunakan teknik animasi yang dibuat oleh seniman atau menggunakan computer. Cara ini memungkinkan tokoh animasi yang dibuat dapat berinteraksi dengan konsumen, kebanyakan teknik ini lebih disenangi oleh konsumen usia dini.
- Fantasi Eksekusi ini menekankan pada daya tarik emosional saat menggunakan barang atau jasa yang diiklankan, membawa konsumen keluar dari realita jika menggunakan prosuk atau jasa yang diiklankan.
- Dramatisasi Iklan dramatisasi menekankan pada penyampaian cerita pendek, pada akhir cerita produk akan dipromosikan tampil sebagai

bintangnya. Iklan dramatisasi mirip dengan iklan cuplikan kehidupan yang menggunakan pendekatan penyelesaian masalah, namun iklan dramatisasi banyak menggunakan ketegangan dan daya tarik dalam mengemukakan sebuah cerita. Tujuan iklan ini adalah membawa penonton mengikuti cerita atau tenggelam dalam situasi yang digambarkan oleh iklan bersangkutan.

- Humor Iklan dengan teknik ini banyak digunakan oleh pemasang iklan karena dirasa lebih mempunyai daya tarik audiens dan cukup efektif untuk mempertahankan perhatian. Iklan ini cenderung sedikit mendapatkan kritikan terhadap merek atau produk yang diiklankan.

Iklan yang dipasang di media televisi, masuk dalam kategori *above the line* adalah iklan yang mengandung unsur suara, gambar, dan gerak, namun tidak semua iklan dalam media televisi itu harus mengandung ketiga unsur tersebut. Karena iklan dalam media televisi banyak tersedia ruangnya yang dapat dimanfaatkan untuk beriklan. Secara umum iklan di media televisi dikelompokkan menjadi dua yaitu iklan komersial dan iklan layanan masyarakat (ILM).

Iklan layanan masyarakat adalah iklan yang digunakan untuk menyampaikan informasi, mengajak atau mendidik khalayak dimana tujuan akhir bukan untuk mendapatkan keuntungan ekonomi, melainkan keuntungan sosial. Keuntungan sosial yang dimaksud adalah munculnya penambah pengetahuan, kesadaran sikap dan perubahan perilaku masyarakat terhadap masalah yang diiklankan, serta mendapatkan citra yang baik di mata masyarakat. secara normatif, bertambahnya pengetahuan, dimilikinya kesadaran sikap dan perubahan perilaku masyarakat tersebut sangat penting bagi kualitas kehidupan masyarakat itu sendiri.

Untuk memberikan gambaran yang jelas tentang pengertian Iklan

Layanan Masyarakat, maka harus dipahami kreterianya. Menurut Ad Council yang dikemukakan Kasali (2007), suatu dewan periklanan di Amerika Serikat yang memeloporinya menentukan Kriteria Iklan Layanan Masyarakat adalah:

1. Non-komersial
2. Tidak bersifat keagamaan
3. Nonpolitik
4. Berwawasan nasional
5. Diperuntukkan bagi semua lapisan masyarakat
6. Diajukan oleh organisasi yang telah diakui atau diterima
7. Dapat diiklankan
8. Mempunyai dampak dan kepentingan tinggi sehingga patut memperoleh dukungan media lokal maupun nasional

Menurut Kamus Istilah Periklanan Indonesia (Nuradi, 1996), Iklan Layanan Masyarakat adalah jenis periklanan yang dilakukan oleh pemerintah, suatu organisasi komersial atau pun nonkomersial untuk mencapai tujuan sosial atau sosio-ekonomis terutama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam UU No.32 tahun 2002 tentang Penyiaran Bab I pasal 1 angka (7) disebutkan bahwa 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.

Dwihantoro (2010) menjabarkan ILM sebagai siaran iklan nonkomersial yang disiarkan melalui media cetak ataupun elektronik 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.

Sedangkan Kasali (2007) mendefinisikan Iklan Layanan Masyarakat atau biasa disebut kampanye sosial adalah sebuah himbauan, anjuran, larangan atau ancaman yang ditujukan kepada masyarakat melalui media.

Dalam Iklan Layanan Masyarakat disajikan pesan-pesan sosial yang dimaksudkan untuk membangkitkan kepedulian masyarakat terhadap sejumlah masalah yang harus mereka hadapi, yakni kondisi yang bisa mengancam keserasian dan kehidupan umum. Iklan layanan masyarakat adalah iklan yang menyajikan pesan-pesan sosial yang bertujuan untuk membangkitkan kepedulian masyarakat terhadap sejumlah masalah yang harus mereka hadapi, yakni kondisi yang bisa mengancam keselarasan dan kehidupan umum.

Iklan layanan masyarakat dapat dikampanyekan oleh organisasi profit atau non profit dengan tujuan sosial ekonomis yaitu meningkatkan kesejahteraan 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.

Tinarbuko (2007) menjelaskan bahwa tampilan Iklan Layanan Masyarakat harus tepat sasaran yang dituju karena bertujuan untuk

menggugah kesadaran masyarakat akan pemecahan suatu masalah sosial yang sedang aktual. Iklan layanan masyarakat merupakan aktivitas periklanan sosial yang berlandaskan gerakan moral, mengemban tugas mulia membangun masyarakat melalui pesan-pesan sosial yang dikemas secara kreatif. Mengkaji ILM dalam seni visual tidak lepas dari unsur peranan desain komunikasi visual. Dalam kehidupan sehari-hari desain komunikasi visual sangat signifikan sebagai sumber informasi atas keberadaan produk dan jasa. Desain komunikasi visual adalah ilmu yang mempelajari konsep dan ungkapan daya kreatif yang diaplikasikan dalam berbagai media komunikasi visual dengan mengolah elemen desain grafis.

Efektivitas ILM sangat bergantung pada ketepatan pendekatan masalah dan pengemasan pesan-pesan yang disampaikan sehingga mampu menarik atau menggugah hati masyarakat yang menjadi sasaran atau target masyarakat dari pesan yang akan disampaikan. Oleh karena itu media yang akan digunakan juga harus bisa bertahan dalam waktu lama agar pesan dari sebuah ILM dapat tersampaikan setiap saat dan tidak mudah dilupakan.

Dalam sebuah kampanye diperlukan media, baik itu berupa media elektronik menurut Tinarbuko (2008). dan Dwihantoro (2010) mengemukakan bahwa saat ini, dimana landscape media sudah bergeser secara dramatis dengan munculnya media-media baru, terutama yang berbasis teknologi tinggi (Internet dan *mobile phone*) banyak membuat perbedaan antara konten media semakin kabur. Persoalannya, karakteristik media baru tidak eksklusif lagi. Internet media, karena fiturnya yang sangat kaya (disebut dengan *rich media*), bisa mencakup target audiens yang luas sekaligus spesifik, mempunyai fasilitas interaksi secara langsung. Situasi dalam pemasaran modern ini yang mengharuskan *Strategic Brand Planner* berfikir integrasi dalam desain pesan dan alokasi medianya. Integrasi

kegiatan komunikasi secara simultan ini dikenal dengan sebutan *Integrated Marketing Communication* (IMC). Oleh sebab itu dalam pemilihan media massa perlu dikaji efek dari media massa yang dipilih untuk ILM.

Dwihantoro (2010) menyebutkan efek media massa bisa dibagi menjadi tiga kategori, yaitu:

1. kognitif,
2. afektif dan
3. behavioural.

Efek kognitif terjadi apabila ada perubahan pada apa yang diketahui, dipahami atau dipersepsi oleh khalayak. Efek ini berkaitan dengan transmisi pengetahuan, ketrampilan, kepercayaan, atau komunikasi. Efek afektif timbul apabila ada perubahan pada apa yang dirasakan, disenangi atau dibenci khalayak. Efek ini ada hubungannya dengan emosi, sikap atau nilai. Efek behavioural merujuk pada perilaku nyata yang dapat diamati, yang meliputi pola-pola tindakan kegiatan, atau kebiasaan berperilaku.

Peraturan KPI Nomor 01/P/KPI/03/2012 tentang pedoman perilaku penyiaran (P3) menyebutkan: siaran iklan layanan masyarakat adalah siaran iklan non komersial yang disiarkan melalui radio atau televisi dengan tujuan memperkenalkan, memasyarakatkan, dan mempromosikan gagasan, cita-cita, anjuran, atau pesan lainnya kepada masyarakat untuk mempengaruhi penonton agar berbuat atau bertingkah laku sesuai dengan pesan iklan tersebut.

Pada peraturan KPI Nomor 02/P/03/2012 dalam Bab I Pasal 1 ayat 3 menyebutkan Menyebutkan Lembaga penyiaran adalah penyelenggara penyiaran, baik lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas maupun lembaga penyiaran berlangganan yang dalam, melaksanakan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya

berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam ayat 20 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.

Tentang standar program siaran pasal 60 ayat (1) menyebutkan, program siaran iklan layanan masyarakat wajib disiarkan dilembaga penyiaran swasta paling sedikit 10 persen dari seluruh siaran iklan niaga per hari. Pada ayat (2), program siaran iklan layanan masyarakat wajib disiarkan di lembaga penyiaran publik paling sedikit 30 persen dari seluruh waktu siaran per hari.

Iklan layanan masyarakat ini banyak dibuat oleh pemerintah, dari LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) untuk mendidik, mengingatkan, menggalang solidaritas, menganjurkan tentang menjaga kelestarian lingkungan, antipati karhutla, menjaga kebersihan PHBS, antisipasi penyebaran covid 19, penanggulangan bencana, ketertiban lalu lintas dan lain-lain. Ada beberapa Perusahaan yang juga membuat iklan layanan masyarakat misalnya penggunaan air bersih, hemat energi, ajakan pemberantasan korupsi, dan pelestarian kekayaan alam dan budaya bangsa.