

**KEBIJAKAN PEMERINTAH, EKSISTENSI KEBIJAKAN PEMERINTAH, DAN
KECENDERUNGAN PENDAPAT SUMBER TERHADAP KEBIJAKAN PEMERINTAH
(Sebuah Analisis Isi Terhadap Isu Krusial Surat kabar Ibukota)**

Oleh: Hasyim Ali Imran*

Abstract

In reformation era, media independent to determine the crucial issue to publish on newspaper. On the other hand, the government tend to put them self as authority to determine the crucial issue as control mechanism to the aspiration of people. This research that focus to understand how media determine the policy of government as crucial issue on newspaper show that in reformation era media have independent role to determine and decide the crucial issue that publish on their newspaper. Media success to influence and develop people's agenda through crucial issue that publish on newspaper. Hegemony of media to exercise the role of media in reformation era have to put as one of the way by the government to know the dynamics of actual aspiration of the people. Through the mechanism, the government can anticipate the impact of public policy implementation.

Key word:

Newspaper, reformation era, crucial issue, policy of government, information, hegemony of media.

Abstrak

Pada masa reformasi, media cenderung independen dalam menetapkan isu-isu krusial publikasi surat kabar. Pada sisi lain, penguasa cenderung memosisikan diri sebagai pihak yang berkepentingan dalam penentuan isu-isu krusial sebagai mekanisme kontrol terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Penelitian ini yang memberi fokus mempelajari bagaimana media mengagendakan suatu kebijakan pemerintah menjadi isu yang krusial dalam sajian isi surat kabar memperlihatkan bahwa pada era reformasi media memiliki peran dan keleluasaan dalam menentukan isu-isu krusial yang layak dimuat dalam surat kabar. Media berhasil memengaruhi dan membangun agenda masyarakat melalui kemasan isu-isu krusial yang dipublikasikan melalui surat kabar. Hegemoni media yang relatif kuat dalam memerankan fungsi-fungsi yang dimilikinya pada era reformasi ini perlu dijadikan sebagai salah satu sarana oleh penguasa dalam upaya mengetahui dinamika aspirasi aktual dalam masyarakat. Melalui mekanisme ini, penguasa dapat mengantisipasi munculnya dampak implementasi kebijakan publik.

Kata Kunci:

Surat kabar, era reformasi, isu krusial, kebijakan pemerintah, informasi, hegemoni media.

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Isu krusial merupakan salah konsep dalam terminologi ilmu komunikasi yang diartikan sebagai suatu persoalan yang dianggap penting dan ditonjolkan oleh organisasi redaksi dalam penyajian isi media mereka (baca: surat kabar) (Bandingkan, Gayatri, 2004). Mengenai bagaimana isu krusial itu sendiri berwujud dalam sajian isi media, mengacu pada pendapat Wright (1988) mengenai fungsi media massa, maka itu berarti bahwa perwujudannya antara lain dapat

diketahui dari bagaimana kualifikasi suatu media dalam memerankan fungsi *surveillance* dan *correlation*-nya, terutama jika perwujudan itu dimaksudkan untuk mengetahui kualitas isu krusial yang diusung media.

Mengenai bagaimana kualifikasi pemeranan fungsi *surveillance* dan *correlation* yang dilakukan oleh media, maka salah satu teori yang dapat menjelaskan itu adalah The Four Theories of The Press-nya Siebert, Peterson dan Schramm. Menurut mereka ini, pers selalu memosisikan diri pada sistem kekuasaan yang berlaku di mana

dia beroperasi. Sistem kekuasaan mana, karena terdiri dari empat jenis, menyebabkan mereka berasumsi bahwa secara teoritis pada hakikatnya pers di dunia ini beroperasi di bawah pengaruh empat varian sistem kekuasaan. Varian mana, kemudian dijadikan dasar untuk menggambarkan kehidupan pers secara teoritis dalam empat tipologi, terdiri dari : *The Authoritarian Theory of The Press; The Libertarian Theory of The Press; The Social Responsibility Theory of The Press* dan *The Soviet Totalitarian Theory of The Press*.

Tentang mana dari keempat teori itu yang relevan guna menggambarkan proses perjalanan sejarah posisi pers sebagaimana dimaksud sebelumnya, maka secara relatif memang sulit ditentukan secara absolut. Meskipun demikian, berdasarkan sistem kekuasaan yang berlaku dalam fase-fase perjalanan negara bangsa Indonesia, maka pers Indonesia itu cenderung teridentifikasi pada posisi pers menurut satu atau dua dari empat varian teori pers yang ada tadi.

Secara praktis, maka dapat dikatakan bahwa dalam konteks kekuasaan, fase perjalanan kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia itu dapat dibagi ke dalam tiga bentuk kendali sistem kekuasaan. Terdiri dari sistem kekuasaan yang dibangun dalam masa-masa orde lama; orde baru dan orde reformasi.

Bangunan sistem kekuasaan pada masa orde lama yang cenderung otoriter, menyebabkan posisi pers yang dengan tegas disebut penguasa sebagai salah satu *tool* dalam mewujudkan cita-cita revolusioner itu (lihat, Imran, 2002), menjadi terkooptasi dalam memerankan fungsi surveillance dan correlation-nya. Itu karena media hanya bisa berkomunikasi dalam kebijakan *mono semy* (Sembiring, 1999) atau hegemony interpretasi (Abdullah, 2002), di mana bagunannya, meminjam istilah Abdullah (2002) dibentuk sendiri oleh Sang Juru Penerang Agung.

Hal relatif serupa dengan orde lama, juga terindikasi muncul dalam masa orde baru, perbedaan hanya terjadi pada subyek penyandang status sang juru penerang agung. Termasuk pula gelar yang disandang sang juru penerang agung, dari Pemimpin Besar Revolusi berubah menjadi Sang Bapak Pembangunan. Dari pers revolusioner menjadi pers pembangunan yang bebas bertanggungjawab.

Relatif berbeda kontras dengan dua orde sebelumnya, maka pada era reformasi ini terjadi perubahan drastis pola distribusi kekuasaan dalam asosiasi negara Indonesia, dari pola distribusi

kekuasaan model elit menjadi model populis. Suatu model distribusi kekuasaan yang dianalogikan Salim (2000) dengan pola piramida kekuasaan normal, di mana pada lapisan kekuasaan di tingkat puncak adalah sempit, untuk kemudian melebar besar di lapisan kekuasaan pada “pemegang kedaulatan rakyat” (Salim, 2000 : 84). “Pemegang kedaulatan rakyat” mana, dalam kenyataan di dalamnya bisa terdiri dari beratus bahkan beribu asosiasi yang sama haknya dengan asosiasi negara (pemegang kekuasaan negara) dalam upaya memiliki kekuasaan yang tersedia.

Bagi “penguasa” sendiri, pola distribusi kekuasaan dengan model populis itu memiliki implikasi luas dalam proses menjalankan roda pemerintahan (baca eksekutif) dalam konteks aplikasi kekuasaan negara. Dari pemilikan kekuasaan yang sebelumnya mencakup fungsi-fungsi esensial dan fakultatif, menjadi terbatas pada kekuasaan yang merepresentasikan fungsi-fungsi esensial saja.

Meskipun pola distribusi model populis itu secara yuridis formil telah tertuang dalam UU No. 22/Thn 1999 Tentang Otonomi Daerah, dengan mana ditandai oleh terbatasnya kekuasaan negara pada beberapa fungsi esensial seperti fungsi hukum, keuangan, hankam, dan hubungan luar negeri, namun hingga kini sejumlah besar fungsi fakultatif masih tampak tetap diperankan oleh negara. Ini misalnya terlihat dari masih tetap eksistensinya hingga kini sejumlah departemen yang merepresentasikan fungsi-fungsi fakultatif, misalnya Departemen Tenaga kerja, Kesehatan, Kehutanan, dan lain sejenisnya.

Walaupun begitu, eksistensi kualitas kekuasaan itu berindikasi sebagai berbeda jauh dibandingkan dengan masa-masa kekuasaan orde baru sebelumnya yang relatif kuat dan tersentralistik. Eksistensi kualitas power “penguasa” dalam era reformasi, berdasarkan indikator kondisi realitas obyektif kehidupan politik saat ini, dapat dikatakan relatif lemah. Ini dimungkinkan karena soal distribusi kekuasaan dalam kehidupan bernegara bukan semata-mata diatur secara formal lewat UU No. 22/Th 1999, melainkan lebih dijiwai oleh semangat bersama seluruh komponen bangsa ketika berjuang mengembalikan “kedaulatan rakyat” dari penguasa orde baru. Semangat mana kemudian diformulasi menjadi salah satu dari tiga platform reformasi, yakni demokratisasi yang seluas-luasnya.

Dengan begitu, platform reformasi berupa demokratisasi seluas-luasnya itu sebenarnya

menjadi dasar utama bagi segenap komponen bangsa dalam segala level maupun dalam segala varian elit fungsional dalam upayanya mengekspresikan hak kekuasaan yang dimilikinya. Pada komponen bangsa dalam level elit, kalangan ini tampak lebih cenderung tertarik pada soal bagaimana kekuasaan yang dimiliki negara itu terdistribusikan dengan merata secara geo politik. UU No. 22/Th 1999 Tentang Otonomi Daerah sebelumnya, kiranya dapat dikatakan merupakan salah satu wujud dari apa yang dicita-citakan oleh komponen dimaksud.

Sementara terkait dengan terwujudnya beragam bentuk-bentuk kebebasan lainnya, misalnya dalam hal berkomunikasi massa, maka kebebasan mendirikan perusahaan pers, kebebasan membentuk organisasi-organisasi profesi wartawan, dan kebebasan berekspresi dalam melakukan proses encoding media, kiranya dapat dikatakan bahwa kebebasan dimaksud sebagai wujud dari apa yang dicita-citakan oleh komponen bangsa pada tataran varian elit fungsional tadi, dalam hal ini komponen praktisi media tentunya.

Gambaran kebebasan media dalam era reformasi di atas kiranya mencirikan karakteristik yang kontras jika dibandingkan dengan karakteristik media pada dua orde sebelumnya. Suatu karakteristik kehidupan pers yang cirinya secara relatif tampak cenderung lebih merepresentasikan tiada laginya Sang Juru Penerang Agung yang secara absolut bebas menentukan sendiri tentang jenis warna pesan komunikasi massa dalam kebijakan *mono semy* yang ditetapkannya.

Implikasi dari posisi media dalam sistem kekuasaan pada era reformasi yang cenderung mengadopsi model populis dalam pendistribusian kekuasaan itu, bagi media menjadikannya relatif kuat untuk dapat berperan sesuai fungsinya sebagai kekuatan keempat dalam kehidupan politik negara yang demokratis. Fungsi-fungsi kelembagaan yang dimiliki media, terutama terkait dengan fungsi *surveillance* dan *correlation*-nya, dengan sendirinya menjadi bisa diperankan dengan leluasa. Sementara bagi penguasa (baca : pemerintah eksekutif) menjadi sebaliknya, cenderung menjadi lemah dan sulit untuk mengkooptasi media. Termasuk dalam rangka untuk memenuhi kepentingan nasionalisme sekalipun (simak, misalnya bagaimana media mengagendakan isu kasus Ambalat) , yang biasanya dimaksimalkan penguasa lewat fungsi

media yang disebut Rancer dan Womack (1990) dengan fungsi *mobilization*.

Uraian khusus menyangkut bagaimana hubungan media dengan penguasa pada sistem kekuasaan dalam era reformasi di atas pada akhirnya memberikan suatu pengertian penting dalam kaitan konsep isu krusial sebagai mana disinggung pada awal tulisan ini. Bahwa dalam era reformasi saat ini media cenderung independen dalam membangun agenda yang hendak dijadikannya sebagai isu krusial dan dengan begitu ragam isu krusial cenderung menjadi variatif dan sulit dikontrol penguasa. Khusus terkait dengan soal kebijakan penguasa (baca : pemerintah) yang dijadikan media sebagai isu krusial, maka dalam kondisi keleluasaan media tadi, tampak bahwa pihak penguasa cenderung menjadi sangat berkepentingan dalam mengikutinya. Kepentingan itu terutama dalam kaitannya untuk mengetahui dinamika aspirasi yang berkembang dalam masyarakat yang bisa berguna sebagai *in put* bagi pemerintah dalam menentukan sikap dan perilaku politiknya sehubungan dengan suatu kebijakan yang dijadikan sebagai isu krusial oleh media.

Penelitian ini sendiri tidak berupaya mempelajari dua pihak dari hubungan media dengan penguasa pada sistem kekuasaan dalam era reformasi tadi. Akan tetapi hanya dibatasi pada satu sisi atau satu pihak saja, yakni pada pihak media. Dengan pembatasan ini dimaksudkan, bahwa studi ini hanya berupaya mempelajari bagaimana media meng-agendakan suatu kebijakan pemerintah itu menjadi sesuatu isu yang krusial dalam sajian isi media mereka.

1.2. Permasalahan

Berangkat dari alur pikir di atas, maka masalah penelitian ini secara umum dirumuskan menjadi sebagai berikut:

“Bagaimanakah eksistensi isu krusial mengenai kebijakan pemerintah dalam sajian isi surat kabar Ibukota? “ Masalah ini kemudian dirumuskan ke dalam pertanyaan-pertanyaan yang lebih spesifik, yakni sebagai berikut :

(1) *Kebijakan Pemerintah* tentang apakah yang menjadi *isu krusial* dalam *penyajian informasi* surat kabar ibukota? (2) Bagaimanakah *eksistensi* penyajian informasi tentang kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam surat kabar ibukota? (3) Bagaimanakah kecenderungan *pendapat sumber* terhadap kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam penyajian informasi surat kabar ibukota?

1.3. Tujuan dan Kegunaan

Secara umum pengkajian/penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mendapatkan deskripsi mengenai eksistensi isu krusial menyangkut kebijakan pemerintah dalam sajian isi surat kabar yang dirumuskan ke dalam tiga pertanyaan spesifik secara cepat. Sementara secara khusus kajian ini bertujuan untuk mengetahui

secara tepat dan cepat mengenai kebijakan pemerintah apa yang dijadikan sebagai isu krusial oleh media massa ; untuk mendapatkan gambaran tentang eksistensi penyajian informasi mengenai kebijakan pemerintah yang dijadikan sebagai isu krusial oleh media; dan untuk mengetahui kecenderungan pendapat para sumber terhadap kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial.

Hasil pengkajian ini diharapkan berguna bagi pemerintah. Bagi LIN kegunaannya terkait dengan upaya penyediaan informasi publik menyangkut eksistensi isu krusial tentang kebijakan pemerintah yang disajikan dalam halaman-halaman cetak surat kabar. Sementara bagi instansi pemerintah lainnya berguna dalam upaya mengetahui persoalan yang dihadapi masyarakat yang perlu segera diperhatikan dan ditindaklanjuti pemerintah. Selain itu juga berguna dalam upaya mengetahui dan mengidentifikasi berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat yang perlu mendapat perhatian dan penanganan segera dari pemerintah.

1.4. Landasan Konseptual

Proses komunikasi di antara umat manusia (*human communication*) pada hakekatnya berlangsung dalam empat *setting* atau konteks. Satu di antaranya adalah proses komunikasi yang terjadi dalam konteks massa. (lihat, Littlejohn, 1986).

Proses komunikasi yang terjadi dalam konteks massa, lazim juga disebut dengan proses komunikasi massa. Proses komunikasi mana, pengertiannya banyak dikemukakan berbagai pihak. Meskipun demikian, dalam ragam pengertian dimaksud terdapat beberapa kesamaan pokok, bahwa dalam proses komunikasi massa terdapat organisasi media, isi pesan media, media massa dan khalayak massa.

Dengan kesamaan pokok itu, kiranya kini dapatlah diartikan bahwa proses komunikasi massa itu pada hakekatnya merupakan sebuah proses di mana suatu organisasi media menyampaikan isi pesan yang telah diolahnya

melalui media yang dikelola kepada massa (khalayak). Littlejohn (1986) menyebutkan proses tersebut dengan istilah encoding, yakni suatu proses di mana organisasi media memediakan pesannya agar sampai kepada khalayak. Proses mana, di sisi lain juga bisa menjadi cermin bagaimana suatu media massa memerankan fungsi-fungsi yang dimilikinya.

Mengenai Fungsi yang dimiliki media massa itu sendiri, banyak pandangan yang dikemukakan para akademisi komunikologi. Diantaranya adalah Littlejohn (1986) dan Wright (1988), keduanya berpendapat sama bahwa fungsi media massa terdiri dari *surveillance, correlation, cultural transmission dan entertainment*. Mengacu pada pendapat tersebut, maka sebuah proses encoding media dapat diartikan sebagai suatu bentuk pemeranan media yang diarahkan berdasarkan fungsi-fungsi media massa berupa *surveillance, correlation, cultural transmission dan entertainment*.

Fungsi *surveillance* (pengawasan) menunjukkan suatu pengumpulan dan distribusi informasi mengenai kejadian-kejadian yang berlangsung di lingkungan, baik di luar maupun di dalam suatu masyarakat tertentu. Dalam beberapa hal ini berhubungan dengan apa yang dipandang sebagai penanganan berita (Wright, 1988 : 8). Sejalan dan lebih luas dari ini, Littlejohn (1996) , Infante, Rancer dan Womack (1990) mengatakan , fungsi pengawasan itu adalah fungsi komunikasi massa berupa penyampaian informasi dan berita.

Fungsi korelasi, fungsi ini meliputi interpretasi informasi tentang lingkungan dan pemakaiannya untuk berperilaku dalam reaksinya (maksudnya, organisasi redaksi) terhadap peristiwa –peristiwa atau kejadian-kejadian tadi . Keluaran dari peran yang bertolak pada fungsi tersebut, menurut Wright (1988 : 8) bisa diidentifikasi lewat editorial dan propaganda suatu media. Dalam bahasa berbeda namun relatif bermakna sama, Littlejohn (1996), Infante, Rancer dan Womack (1990) mengatakan bahwa fungsi korelasi ini berkaitan dengan bagaimana media massa memilih, menginterpretasikan dan mengkritik peristiwa yang terjadi di lingkungannya, di mana secara umum perwujudannya bisa dilihat dari tajuk rencana media.

Kemudian fungsi transmisi budaya atau transmisi warisan sosial. Fungsi ini fokusnya pada komunikasi pengetahuan, nilai-nilai, norma-norma sosial dari satu generasi ke generasi berikut atau dari anggota-anggota suatu kelompok

kepada para pendatang baru . Kata Wright (1988: 8), umumnya aktivitas ini diidentifikasi sebagai aktifitas pendidikan. Dalam realitasnya, ini antara lain tercermin dari penyajian rubrik-rubrik yang isinya bersifat dakwah atau siraman rohani, dunia ilmu pengetahuan dan lain sejenisnya.

Terakhir fungsi hiburan atau *entertainment*. Fungsi ini berkaitan dengan kemampuan media dalam menyampaikan informasi-informasi yang dimaksudkan untuk dapat menghibur khalayak (Wright, 1988 :8). Dalam media surat kabar, ini tercermin dari rubrik-rubrik, misalnya cerbung, cerpen, cergam, dan lain sejenisnya.

Dalam realitas, wujud encoding media itu tampil dalam beragam format penyajian informasi. Meskipun demikian, ragam format dimaksud secara umum dapat dibagi dalam dua genre, yakni dalam format berita dan format non berita. Genre pertama merupakan format yang disajikan dalam bentuk khusus dengan mengikuti kaidah-kaidah dan tehnik-tehnik penulisan berita jurnalistik yang relatif ketat. Pada media massa cetak surat kabar misalnya, maka tulisan-tulisan dalam genre pertama ini banyak ditemukan, baik dalam skala hard maupun soft. Sementara pada genre kedua, secara relatif penyajiannya tidak dilakukan dengan mengikuti kaidah-kaidah dan tehnik –tehnik penulisan berita jurnalistik. Jikapun digunakan kadarnya sangat rendah, sebagai contoh misalnya ragam tulisan yang disajikan dalam format tajuk rencana, reportase, feature, karikatur dan lain sejenisnya.

Khusus terkait dengan wujud encoding dalam genre pertama tadi, maka jika dihubungkan dengan pendapat mengenai fungsi media massa sebelumnya, kiranya dapatlah diterjemahkan bahwa penyampaian informasi dalam format berita itu sebagai wujud bagaimana sebuah media massa (baca : pers cetak surat kabar) dalam memerankan fungsinya berdasarkan fungsi *surveillance*. Sementara informasi yang disampaikan dalam format non berita merefleksikan bagaimana media memainkan perannya berdasarkan fungsi korelasi.

Mengenai bagaimana kualifikasi pemeranan sebuah media massa berdasarkan fungsi *surveillance* dan korelasi-nya tadi, maka terdapat beberapa perspektif yang dapat digunakan untuk menilainya. Satu di antara perspektif itu adalah seperti apa yang dikemukakan oleh Bennet (Rusadi, 1995 : 48), perspektif mana ia tuangkan dalam konsep tradisi ilmu pengetahuan yang terdiri dari Liberal-Pluralis dan Marxis Kritis.

Dalam perspektif Liberal-Pluralis, diantaranya media dianggap sebagai instrumen untuk penyampaian pesan, isi komunikasi dalam media sebagai isi yang spesifik, materi apa adanya yang disajikan, fungsi media sebagai transmisi pasif yang hanya mereproduksi dan menyampaikan realitas. Sementara dalam perspektif Marxis Kritis, maka media merupakan industri budaya, isi komunikasi dalam media sebagai suatu kebudayaan yang disusun dan diinterpretasikan dalam kaitan aturan atau kode tertentu, fungsi media sebagai transmisi aktif yang melakukan pengarah atau penekanan tertentu pada realitas (Rusadi, 1998 :12).

Asumsi-asumsi dari dua perspektif di atas kiranya memperlihatkan hal yang kontradiktif. Di satu sisi, asumsi-asumsi dalam perspektif Liberal –Pluralis cenderung mengindikasikan suatu media yang obyektif dan bebas nilai dalam melakukan pemeranan fungsi *surveillance*. Sementara, kesubjektifitasan dan ketidakbebasnilaian media dalam rangka memperkuat pencapaian target dari pelaksanaan pemeranan fungsi *surveillance* mengenai suatu isu (*emphasis*), maka media mencobanya dengan cara memerankan fungsi korelasi melalui penyajian informasi dalam format non berita (*tajuk, karikatur, dan lain-lain*).

Sementara itu di sisi lainnya, yakni pada perspektif Marxis kritis, maka tampak bahwa pada perspektif dimaksud cenderung mengindikasikan di mana suatu media begitu subyektif dan tidak bebas nilai dalam memerankan fungsi *surveillance*-nya. Dengan kata lain, pemeranan fungsi dimaksud berbaur menjadi satu dengan pemeranan fungsi korelasi.

Salah satu pendekatan dalam studi komunikasi yang mencoba menawarkan bagaimana cara mempelajari media dalam melakukan proses encoding media lewat pemeranan fungsinya berdasarkan fungsi *surveillance* dan korelasi tadi, yakni pendekatan studi agenda setting. Pendekatan ini, kemunculannya berawal dari soal bagaimana efek yang ditimbulkan oleh media massa pada khalayaknya.

Dalam kaitan soal efek tadi, dengan mempersoalkan paradigma yang ada sebelumnya, di mana media massa dianggap mempunyai pengaruh langsung terhadap sikap dan pendapat khalayak, maka pendekatan agenda setting memandang sebaliknya di mana media massa itu pengaruhnya bersifat tidak langsung.

Pengaruh media yang sifatnya tidak langsung itu, oleh Severin dan Tankard (1986)

dikategorikan sebagai pengaruh media yang bersifat moderat. Artinya, media massa tidak bisa secara langsung mengubah pendapat dan sikap khalayaknya, akan tetapi terlebih dahulu mempengaruhi persepsi khalayaknya mengenai pentingnya suatu isu atau pesan komunikasi.

Dengan pengertian di atas kiranya dapat diambil makna, bahwa sebuah media massa hanya baru berhasil menimbulkan pengaruh berupa perubahan pendapat dan sikap mengenai suatu isu atau pesan dalam media massa apabila media massa sebelumnya berhasil membuat khalayaknya berpersepsi serupa (sepakat) dengan mereka mengenai nilai kepentingan dan penonjolan suatu isu yang disajikan dalam media. Dengan demikian, itu berarti persoalan keberhasilan dalam membangun persepsi yang sama (kesepakatan) dengan khalayak menjadi sangat berarti bagi sebuah media. Persepsi yang sama (kesepakatan) itu terutama terkait dengan isu yang dianggap penting dan perlu mendapat penonjolan dalam penyajian isi media.

Berdasarkan latar belakang pemikiran di atas, maka dapatlah dikemukakan beberapa simpul menyangkut proses encoding media yang ditelaah berdasarkan perspektif teori agenda setting, sebagai berikut : 1) Organisasi media berupaya membangun persepsi yang sama (kesepakatan) dengan khalayak mengenai nilai kepentingan dan penonjolan suatu isu dalam penyajian isi media 2) Keberhasilan dalam membangun persepsi yang sama (kesepakatan) mengenai nilai kepentingan dan penonjolan isu berhubungan dengan perubahan pendapat dan sikap khalayak mengenai isu dimaksud.

Bertolak dari dua simpul di atas, maka pengkajian/penelitian ini secara umum akan mencoba memahami bagaimana fenomena yang terjadi pada simpul pertama. Dari sini, maka secara khusus pengkajian/penelitian ini akan membatasi diri pada upaya mempelajari isu-isu yang dianggap penting dan ditonjolkan oleh media (sebagai sesuatu yang given). Isu-isu dimaksud juga tidak menyangkut semua isu menurut jenis atau sifatnya, melainkan terbatas pada isu yang sifatnya terkait dengan kebijakan pemerintah. Isu mana, dalam kenyataan hampir tidak pernah luput dari organisasi media dalam proses encodingnya. Dengan demikian, upaya mempelajari bagaimana kualitas kesepakatan yang terjadi di antara organisasi media dengan khalayak, tidak termasuk dalam pengkajian/penelitian ini.

1.5. Definisi Konseptual dan Operasional

Bertolak dari rumusan masalah pengkajian/penelitian ini, maka diketahui bahwa terdapat di situ sejumlah konsep yang kiranya sangat perlu untuk diberikan batasan pengertian dan batasan operasionalnya demi termudahkannya pengkajian ini dalam rangka menjawab pertanyaan-pertanyaan pengkajian yang telah dirumuskan itu. Sejumlah konsep dimaksud terdiri dari : isu krusial, kebijakan pemerintah; format penyajian informasi; surat kabar ; eksistensi; sumber; pendapat sumber; kualitas opini sumber : solusi- tidak solusi-anonim ; kecenderungan pendapat sumber : konvergentif-devergentif. Definisi konseptual dan operasional dari sejumlah konsep sebagaimana baru disebutkan, disajikan dalam bagian berikut ini :

Isu krusial dalam kajian ini diartikan dengan cara menggunakan asumsi-asumsi yang ada dalam teori Agenda Setting, yakni sebagai **masalah atau persoalan** yang dianggap penting dan ditonjolkan oleh media massa.

Masalah atau persoalan dalam kajian ini dibatasi pada segala sesuatu yang terkait dengan **kebijakan pemerintah. Kebijakan Pemerintah** adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan soal kepengaturan pemerintah dalam mengelola kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan pembatasan tersebut maka **isu krusial tentang kebijakan pemerintah** adalah segala sesuatu yang **berhubungan** dengan soal kepengaturan (regulasi) **pemerintah** dalam rangka mengelola kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang dianggap penting dan perlu **ditonjolkan** media dalam penyajiannya pada berbagai **format penyampaian informasi** surat kabar.

Yang dimaksud dengan **berhubungan** di sini adalah segala masalah yang sifatnya mengandung potensi bagi lahirnya suatu kebijakan pemerintah (before), kebijakan pemerintah yang sudah terbentuk, dan respon dari masyarakat terhadap kebijakan pemerintah yang sudah terbentuk (after).

Pemerintah dalam kajian ini dibatasi pada pemerintah eksekutif, mulai dari Presiden beserta jajarannya hingga Gubernur (eksekutif tertinggi di Pemda Propinsi) beserta jajarannya. Sementara yang dimaksud dengan **ditonjolkan** dalam kajian ini adalah suatu kebijakan pemerintah yang mendapat perlakuan lebih dari organisasi media dibandingkan dengan soal kebijakan pemerintah lainnya dalam penyajiannya pada halaman-halaman surat kabar pada hari terbit yang sama.

Indikatornya antara lain berupa ukuran huruf judul yang berbeda dari judul berita lainnya dalam halaman yang sama; ukuran luas atau panjang yang khas jika dibandingkan dengan berita lainnya pada halaman yang sama; penempatan sajian yang lebih mudah terlihat dibandingkan dengan berita lainnya dalam halaman yang sama dan intensitas penyajiannya dalam halaman yang sama maupun pada hari terbit yang sama.

Format penyajian informasi adalah bentuk penyajian informasi tentang kebijakan Pemerintah yang menjadi isu krusial dalam surat kabar. Format tersebut dibagi dua bagian besar, yakni format berita dan format non berita. *Format berita* adalah sajian informasi mengenai kebijakan pemerintah dalam surat kabar yang ditampilkan dalam bentuk tulisan-tulisan yang mengacu pada kaidah-kaidah teknis jurnalistik penulisan berita. *Sedang format non berita* adalah sajian informasi mengenai kebijakan pemerintah dalam surat kabar yang ditampilkan dalam bentuk –bentuk tulisan yang tidak mengikuti secara tegas kaidah-kaidah teknis jurnalistik penulisan berita. Bentuk tulisan dimaksud diantaranya terdiri dari : tajuk/editorial, artikel, pojok, reportase, feature.

Surat kabar adalah lembaran yang dicetak dan didistribusikan dengan selang waktu tertentu, terbit dalam bentuk harian serta mengutamakan penyajian berita (Soenarjo dan Djoenarsih, 1983 : 90). Dalam penelitian ini, surat kabar berarti media cetak yang terbit di daerah tertentu dengan peredaran harian yang isinya mengacu pada ciri-ciri umum media cetak surat kabar berupa publisitas, universalitas, aktualitas. Untuk kepentingan pengkajian ini, surat kabar yang dijadikan unit analisis adalah sejumlah surat kabar yang terbit di DKI Jakarta yang penentuannya dilakukan secara purposive.

Eksistensi adalah keberadaan, dengan kata lain berarti suatu keadaan yang menggambarkan bagaimana suatu kebijakan pemerintah mendapat perlakuan dari organisasi media surat kabar dalam proses encoding media. Secara operasional , gambaran tentang keberadaan kebijakan pemerintah itu akan dilihat dari sudut bagaimana organisasi media secara given menyajikan informasi tentang kebijakan pemerintah dalam ruang cetak surat kabar mereka. Lebih rinci, hal ini terdiri dari : tentang format sajian/penempatan ; tentang frekuensi pihak-pihak yang dijadikan sumber berita oleh redaksi (pemerintah atau non pemerintah); tentang frekuensi pendapat sumber: yang pro –netral - kontra; tentang frekuensi

kualitas opini sumber terhadap persoalan: bersifat solusi-tidak bersifat solusi- anonim.

Sumber adalah tempat asal sesuatu. Dalam kaitan pengkajian ini, sumber diartikan sebagai titik awal mulai mengalirnya informasi. Dengan kata lain titik awal mulai mengalirnya suatu informasi menuju organisasi media guna proses disseminasi melalui media surat kabar hingga sampai kepada khalayak. Dengan pengertian ini, yang dimaksud dengan sumber di sini adalah sumber informasi yang digunakan organisasi media dalam proses pengadaan bahan dan pemediaan bahan informasi guna didistribusikan secara massive kepada khalayak. Sumber informasi dimaksud dibatasi pada sumber dalam arti manusia. Sumber ini lalu dibagi menjadi dua kategori, Sumber Non Pemerintah dan Sumber Pemerintah.

Pendapat (opini) adalah pernyataan seseorang atau individu sebagai salah satu anggota masyarakat tertentu mengenai kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam surat kabar ibukota yang pengungkapannya dilakukan berdasarkan sikap dan kepercayaan yang dimilikinya sendiri (Bandingkan, Sunarjo, 1984 : 31; Soekanto, 1981 : 29 ; 1983 : 239); Eriyanto, 1999 : 214).

Dalam pengkajian ini, maka yang dimaksudkan dengan seseorang/individu adalah setiap subyek (orang, organisasi) yang dijadikan sebagai sumber informasi oleh media surat kabar dalam rangkaian penyajian informasi tentang kebijakan public. Setiap subyek tersebut kemudian dilabelisasi sebagai sumber informasi. Dengan demikian, maka pendapat di sini dimaksudkan sebagai pendapat sumber informasi. Jadi , **pendapat sumber informasi terhadap kebijakan pemerintah** yang menjadi isu krusial dalam surat kabar adalah pernyataan sumber informasi mengenai kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam surat kabar ibukota yang pengungkapannya dilakukan berdasarkan sikap dan kepercayaan yang dimilikinya sendiri.

Pendapat sumber informasi terhadap kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial secara operasional akan dipelajari menurut tiga kategori, yakni pendapat kontra pendapat pro , dan pendapat netral. **Pendapat kontra** adalah pendapat yang mencerminkan sikap penolakan – antipati terhadap kebijakan pemerintah. Indikatornya adalah : *secara umum* pernyataan sumber itu sifatnya negative, minor, atau anti terhadap kebijakan pemerintah. *Secara khusus* dapat diketahui dari penggunaan lambang-

lambang bahasa verbal yang bermakna negative. Misalnya, kata-kata tidak setuju; menolak; hapus; tolak, dan lain sejenisnya. Sementara dari penggunaan lambang bahasa non verbal, bisa diketahui kesan negative yang disiratkan oleh suatu penggunaan kata-kata, kalimat atau bahasa. (Misalnya tentang bagaimana kualitas kinerja Jaksa Agung Abdul Rahman Saleh menurut Anggota Komisi III DPR dari FPBR, Anhar. Kata Anhar kepada Abdul Rahman Saleh, "...jangan sampai Jaksa Agung seperti ustad di kampung maling, "(Baca, Harian Jakarta : 18-02-2005 : 1). Rangkaian kalimat Anhar berupa kiasan ini bernada negative terhadap kualitas kinerja Jaksa Agung. dan menyebabkannya tersinggung dan marah dan bereskalasi pada dead lock-nya rapat (Baca, Harian Jakarta : 18 Pebruari 2005 : 1). Contoh lain adalah , sebagaimana bisa dilihat dalam cuplikan berita berikut :

"...Kusfiardi mengatakan, pengurangan subsidi BBM bukan solusi tepat mengatasi beban APBN. Dalam struktur APBN , subsidi BBM kurang dari 10 %. *Subsidi bagi rakyat melalui keringanan harga BBM, tegasnya, hal mutlak yang harus dilakukan pemerintah.*" (Harian Jakarta, 18-02 : 2005 : 1).

Kalimat yang dimiringi pada cuplikan berita di atas kiranya jelas menyiratkan penolakan kebijakan pemerintah untuk menaikkan BBM pada 15 April mendatang.

Menyangkut soal **pendapat pro**, maka indikatornya adalah : secara umum pernyataan sumber itu sifatnya positif, protagonis, mendukung suatu kebijakan pemerintah. Secara khusus dapat diketahui dari penggunaan lambang-lambang bahasa verbal yang bermakna positive. Dalam *bahasa verbal* (tersurat) : misalnya dalam kata-kata : mendukung, memahami, memaklumi, menyadari; Sementara dalam *bahasa non verbal* (tersirat), dapat diketahui dari kesan positif yang disiratkan oleh suatu penggunaan lambang bahasa non verbal. Contohnya bisa diketahui dari cuplikan berita di bawah ini :

"...penundaan kenaikan harga BBM hanya akan mengakibatkan pemerintah kehilangan dana Rp 2 triliun setiap bulan. " Ini mendukung kenaikan BBM. Contoh yang mendukung kenaikan lainnya adalah, sbb. " ... kebijakan pemerintah itu tak akan menuai protes dari masyarakat bawah karena harga minyak tanah tidak akan dinaikkan".

Netral merupakan salah satu bentuk lain dari pendapat sumber informasi. Pendapat ini cirinya cenderung menyiratkan ketidaktegasan sikap sumber dalam pendapatnya, atau paling kuat pendapatnya itu bernada arif bijaksana, misalnya dengan menggunakan kata-kata : sebaiknya; memikirkan kembali; meninjau ulang; ada baiknya; dan lain-lain sejenisnya.

Menyangkut **kualitas pendapat sumber** terhadap persoalan yang ada dalam isu krusial, maka dalam penelitian ini akan dilihat dari sudut kadar kualitas pendapat sumber terhadap permasalahan yang mengemuka dalam isu krusial. Kualitas ini akan diukur dari kontribusi pendapat sumber terhadap pemecahan masalah. Untuk ini, maka kualitas pendapat sumber akan diberi label *solutif- tidak solutif- dan anonim*.

Solutif yaitu pendapat yang menyiratkan adanya pemberian jalan keluar dari permasalahan. Contohnya, sebagai berikut: "Mestinya pemerintah melakukan upaya yang memungkinkan masyarakat memperbesar pendapatan sehingga ada keseimbangan setelah harga BBM naik, " jelas Sudaryatmo, anggota YLKI." (Harian Jakarta, 18 Februari 2005 : 1).

Tidak solutif, biasanya ini muncul atau dapat dilihat dari pernyataan pendapat sumber yang menolak tegas atas suatu kebijakan. Kata-kata atau kalimat yang digunakan biasanya berupa ancaman-ancaman atau menyuratkan/menyiratkan gambaran-gambaran satu sisi tentang efek penetapan kebijakan, biasanya cenderung berdasarkan sisi negatif saja. Ancaman : misalnya pernyataan pendapat berupa : "kami akan kerahkan ribuan buruh di seluruh Indonesia jika Pemerintah tetap memberlakukan UU Tenaga Kerja No 13/2003." ; Ribuan mahasiswa akan kami kerahkan ke istana presiden jika...; efek sisi negatif : perusahaan rokok akan tutup jika...; produktifitas kerja akan menurun jika perda larangan merokok diterapkan; dll. Terakhir yaitu **anonim**, yaitu pendapat yang menggambarkan ketidaktegasan atau ketidakjelasan sikap sumber terhadap masalah dalam isu krusial.

Selanjutnya menyangkut kecenderungan pendapat sumber terhadap kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam penyajian informasi surat kabar ibukota. **Kecenderungan** di sini maksudnya adalah kecenderungan pendapat sumber secara kolektif atas suatu isu kebijakan pemerintah. Dengan demikian sumber datanya adalah data tentang pendapat sumber informasi yang pro-kontra-netral terhadap isu krusial. Data

ini dibandingkan kecenderungannya menurut ukuran **konvergentif** dan **divergentif**.

Konvergentif yaitu kecenderungan pendapat sumber secara kolektif (keseluruhan) pada satu titik kerucut (Bandingkan, Rakhmat, 1989) dari tiga varian sikap (setuju/menerima-tidak setuju/menolak-netral) terhadap sesuatu (Bandingkan, Sherif, dalam Gayatri, 2003 : 12) , dalam hal ini soal kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam surat kabar. Dengan demikian , pendapat sumber secara kolektif berkemungkinan akan berwujud terdiri dari tiga sikap kolektif secara konvergen; yakni : sumber informasi secara konvergentif mendukung kebijakan; secara konvergentif menolak kebijakan; secara konvergentif netral mengenai kebijakan.

Divergentif yaitu kecenderungan pendapat sumber secara kolektif yang mencerminkan tidak adanya titik temu pandangan (pengerucutan salah satu dari tiga sikap) terhadap suatu kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam surat kabar. Untuk mengidentifikasi ini, sumber datanya sama dengan bagaimana mengetahui konvergentif sebelumnya. Kecenderungan terjadi secara divergentif jika data tentang sikap dalam pendapat kolektif sumber informasi itu, distribusi datanya muncul berimbang atau relatif berimbang pada tiga kategori sikap sebelumnya, yaitu : mendukung-menolak-netral.

2. Metodologi

2.1. Model Penelitian

Kajian Isu krusial ini dilakukan dengan mengikuti model tradisi Agenda Setting, yaitu dengan cara menggunakan salah satu metoda penelitian obyektif ilmiah yang disebut dengan analisis isi media (content analysis). Guna maksud tersebut, maka dalam pelaksanaannya disertakan sejumlah coder (peneliti). Para coder tersebut dilatih untuk dapat melakukan uji keandalan coding yang akan mereka gunakan dalam menganalisis isi sampel informasi tentang kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial.

Uji keandalan koding dalam kajian ini dilaksanakan dengan menggunakan rumus Holsti :
$$R = \frac{2 \times M}{N1 + N2}$$

Dengan demikian diharapkan bahwa aktifitas analisis terhadap isi berita isu krusial dalam kajian ini dilakukan sesuai dengan apa yang menjadi tujuan koding. Sementara itu, mengenai **sampel berita** isu krusial kebijakan pemerintah yang dijadikan sebagai bahan analisis, *ditentukan*

berdasarkan ukuran berita yang paling menonjol dibandingkan dengan berita lainnya pada halaman yang sama. Ukuran menonjol ini dilihat dari segi kuantitas; misalnya dari intensitas penyajiannya (frekuensinya lebih tinggi dibanding lainnya); dari segi ukurannya (misalnya menjadi head line); ragam bentuk sajiannya dalam hari yang sama (disajikan dalam beragam format, misalnya dalam berita; tajuk; artikel; karikatur; pojok; surat pembaca).

Hasil analisis setiap informasi kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial kemudian di input ke dalam master table yang dirancang pada program excel computer setiap hari oleh beberapa tenaga fungsional litkayasa dengan diawasi oleh sejumlah peneliti dan peneliti utama. Hasil in put data mingguan ini kemudian di print out pada setiap hari Jumat untuk kepentingan penulisan laporan mingguan tentang kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial. Analisis data isu krusial dilakukan dengan analisis statistik deskriptif.

2.2. Tahap Kegiatan

Tahap kegiatan mencakup:

I. Persiapan :

1. Pembuatan proposal kajian
2. Pembuatan Instrumen/Koding
3. Pelatihan Penggunaan Koding Pengumpulan data
4. Pelatihan entri data dan pengolahan data

II. Pengumpulan Data :

1. Mengidentifikasi informasi kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial
2. Menguji reliabelitas koding berdasarkan kesepakatan koder secara duet.
3. Menganalisis/menkoding informasi kebijakan pemerintah (isu krusial)

III. Pengolahan Data :

1. Meng-in put data ke dalam komputer
2. Menghitung - tabulasi data – dan meng-out put data/print out

IV. Penyajian dan analisis data

1. Memaparkan, menganalisis, dan menginterpretasi data
2. Diskusi/pembahasan kebijakan pemerintah (isu krusial)

V. Penulisan laporan, penggandaan dan distribusi

1. Membuat laporan hasil kajian kebijakan pemerintah yang jadi isu krusial
2. Menggandakan dan mendistribusikan hasil kajian

2.3. Suratkabar Sampel dalam Kilasan

Kajian Isu Krusial mengenai kebijakan Pemerintah ini menetapkan dua surat kabar ibukota secara purposif. Keduanya yaitu Harian Warta

Kota dan Berita Kota. Kilasan mengenai dua media tersebut akan disajikan pada bagian ini:

a. Warta Kota

Penanggungjawab : H. Deddy Pristiwanto
Pemimpin Umum : H. Deddy Pristiwanto
Pemimpin Redaksi : H. Deddy Pristiwanto
Pemimpin Perusahaan : H. Deddy Pristiwanto
Manager Iklan : Waris Sukiswati
Manager Sirkulasi : Sugeng Heri Santos
Alamat Redaksi/Iklan/TU : Jl. Hayam Wuruk 122 Jak-Pus,
Telp. 021-2600818
Fax. 021-2600864
021-2600860 (Iklan/TU)
Email : warkot @ Indonesia.com

Rata-rata oplah Tahun 2001 : 100.000 eks.
Tarif Iklan Tahun 2001/2002: B/W = Rp 8.000,-
FC = Rp 11.000,-
Baris = Rp. 6.000,-
Kuping = Rp 22.000,-
Hal 1 = Rp 22.000,-
FC = Rp 16.000,- -- B/W

Harga Eceran Dalam Kota : Rp. 1.000,-/eks
Harga Langganan Dalam Kota : Rp.25.000,-/eks
Wilayah Edar : Jakarta (60%), Jabar (25%), Banten (15%)
Segmentasi : Umum
Tebal : 12 halaman
Badan Hukum : PT. Metro Gema Media Nusantara
Percetakan : PT. Gramedia Jakarta
Tahun Pendirian : Senin, 3 Mei 1999
Positioning : Menengah-Atas.

b. Berita Kota

Penanggungjawab : Atal S. Depari
Pemimpin Umum : Atal S. Depari
Pemimpin Redaksi : Atal S. Depari
Pemimpin Perusahaan : Ny. Sinahwati Susanto
Manager Iklan : Erni Triastutiek & Djoko Soeji
Manager Sirkulasi : A. Ghozali Mukti
Manager Pemasaran : Shanty Nurpatria
Alamat Redaksi/Iklan/TU : Delta Building Blok A 44-45
Jln. Suryopranoto No. 1-9 Jak-Pus
Telp. 021-3803115
Fax. 021-3808721
021-3803026 (Iklan/TU)
Email : berikot @ vision.net.id

Rata-rata oplah Tahun 2001 : 47.000 eks.
Tarif Iklan Tahun 2001/2002: B/W = Rp 10.000,-/mmk
Berwarna :
FC = Rp 15.000,-/mmk

Spot	= Rp 12.500,-/mmk
2 warna	= Rp 12.500,-/mmk
Baris	= Rp. 6.000,-/mmk
Kuping	= Rp 30.000,-/mmk
Hal 1	= Rp 30.000,-/mmk
Hal akhir	= Rp. 10.000,-/mmk
Hal tengah	= Rp. 10.000,-/mmk

Harga Eceran Dalam Kota	: Rp. 1.000,-/eks
Harga Eceran Luar Kota	: Rp. 1,500,-/eks
Harga Langganan Dalam Kota	: Rp.27.000,-
Harga Langganan Luar Kota	: Rp 27.000,- + ongkos kirim
Wilayah Edar	: Jakarta (78%), Bogor (12%), Tangerang (6%), Bekasi (4%)
Segmentasi	: Umum/Berita
Tebal	: 12 halaman
Badan Hukum	: PT. Pena Mas Pewarta
Percetakan	: PT. Yudhagama
Tahun Pendirian	: 15 November 1999
Positioning	: Ses B-C (Menengah).

3. Hasil dan Pembahasan: Penyajian dan Analisis Data Krusial Tentang Kebijakan Pemerintah

Bab ini akan memaparkan hasil analisis isi surat kabar mengenai penyajian informasi tentang kebijakan pemerintah yang terkait dengan Bidang Hukum mengenai kasus tersangka penembakan karyawan hotel yang dilakukan oleh Adiguna Sutowo. Isu mana, sesuai hasil proses identifikasi, menjadi isu krusial dalam sajian informasi surat kabar pada masa minggu pertama Bulan Januari 2005.

Pemaparan sebagaimana dimaksud sebelumnya, sesuai dengan masalah pokok dalam kajian tersebut, maka substansinya berkaitan dengan upaya menjawab bagaimana sosok eksistensi isu krusial mengenai kebijakan pemerintah dalam sajian isi surat kabar, sesuai dengan apa yang telah dioperasionalkan dalam kajian ini. Dengan begitu, maka penyajian isi bab ini polanya akan mengikuti sistematika

berikut ini ; A. Identitas Informasi Tentang Kebijakan Pemerintah Yg Menjadi Isu Krusial ; B. Kebijakan Pemerintah Yang Menjadi Isu Krusial Dalam Sajian Informasi SK ; C. Eksistensi Penyajian Informasi Tentang Kebijakan P'tah Yg Menjadi Isu Krusial Dalam Surat Kabar ; D.

Kecenderungan Kolektif Pendapat Sumber Informasi Tentang Kebijakan Pemerintah. Penyajiannya sebagai berikut:

3. 1. Identitas Informasi Tentang Kebijakan Pemerintah Yg Menjadi Isu Krusial

Di bawah ini akan disajikan hasil penelitian mengenai identitas informasi yang menjadi isu krusial dalam dua surat kabar Ibukota pada minggu pertama Januari 2005, paparannya tertuang dalam tabel berikut :

**Tabel 1 : Identitas Informasi
n : 16**

Penyajian Informasi Kebijakan Pemerintah Yang Jadi Isu Krusial Dalam Surat kabar									
Th	Bln	Mg	Hari/Tgl	Berita Kota		Warta Kota		Total	
				f	%	f	%	f	%
05	Jan	I	Senin/3	1	6,25	2	12,50	3	18,75
			Selasa/4	1	6,25	2	12,50	3	18,75
			Rabu/5	1	6,25	2	12,50	3	18,75
			Kamis/6	1	6,25	2	12,50	3	18,75
			Jumat/7	1	6,25	1	6,25	2	18,75
			Sabtu/8	1	6,25	1	6,25	2	18,75
			Jumlah	6	37,50	10	62,50	16	100,00

Sumber : Hasil Olahan Data BPPI Wilayah II Jakarta, 2005.

Data di atas memperlihatkan bahwa pada minggu pertama januari 2005, terdapat 16 isu krusial mengenai kebijakan pemerintah, dengan mana pemuatan isu krusial itu setiap harinya rata-rata mendekati tiga kali pemuatan atau penyajian.

Dari sebanyak 16 sampel informasi bersifat krusial tadi, juga diketahui bahwa 62,5 % diantaranya terdapat pada Harian Warta Kota dan 37,50 % lagi di Harian Berita Kota. Dengan mana, pemuatan isu krusial pada Harian Warta Kota itu rata-rata setiap harinya mendekati dua kali pemuatan dan pada Harian Berita Kota dengan satu kali pemuatan.

3.2. Kebijakan Pemerintah Yang Menjadi Isu Krusial Dalam Sajian Informasi SK

Hasil penelitian mengenai kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam dua surat kabar ibu kota ini, di samping berupaya

mengidentifikasi kasusnya sendiri, juga berupaya mengetahui bagaimana kasus itu mendapat perlakuan dari redaksi dalam penyajiannya pada surat kabar mereka. Sesuai batasan operasional pada bab sebelumnya, maka perlakuan dimaksud adalah : (1) berupa status kebijakan yang menjadi sorotan surat kabar (2) Institusi yang menjadi obyek utama dalam sorotan surat kabar tadi (3) serta siapa tokoh yang menjadi sorotan organisasi redaksi dalam kasus yang mereka jadikan sebagai isu krusial tadi. Hasil penelitian mengenai hal ini disajikan dalam tabel 2 berikut ini :

Tabel 2
Kebijakan Pemerintah Yang Menjadi Isu Krusial Dalam Sajian Informasi SK
n : 16

Surat kabar	Publi Kasi T/B/M	Bidang			Masalah	Status Kebijakan			Institusi Yang Jadi ObyeK Utama	Tokoh Jadi Sorotan				JUMLAH F & \bar{x} R
		PHK	EKI	KR		MBW	RPK	SBK				1	2	
WK	05010 1 n 1/18	0	-		Kasus Adiguna Sutowo				Dep-Han, 10 x					10 & 0,91
BK	05010 1 n2/6				Kasus Adiguna Sutowo				Dep. Hukum dan HAM, 6 x					6 & 0.83
Jml	N= 24	6					1							16

Sumber : Hasil Olahan Data BPPI Wilayah II Jakarta, 2005.

Keterangan :

—

x R = Nilai rata-rata reliabelitas koding

T/B/M = Tahun Bulan Minggu ; PHK = Politik ; H = hukum & Keamanan; EKI = Ekonomi Keuangan Industri ; KR = Kesejahteraan Rakyat; MBW = Masih berupa wacana ; RPK = Sudah dalam rencana penetapan kebijakan ; SBK = Sudah berupa kebijakan ; P = Presiden/Wapres ; M = Menteri/Pejabat Selevel Menteri ; G = Gubernur ; B = Bupati/Walikota ; E1 = Pejabat Eselon 1 ; E2 = Pejabat Eselon 2 ; D = Kepala Dinas.

Data pada tabel di atas menunjukkan bahwa sebenarnya pada minggu pertama Januari 2005, terdapat sebanyak 24 kali pemuatan informasi yang berhubungan dengan kasus yang berkait pada isu krusial. Dari jumlah tersebut, 18 kali pemuatan di Harian Warta Kota dan pada Harian Berita Kota sepertiganya, yakni enam kali pemuatan.

Meskipun begitu, karena berhubungan dengan metode penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya pada bagian awal laporan ini, di mana informasi yang menjadi recording unit adalah informasi yang bersifat krusial (informasi yang penting dan ditonjolkan) saja, maka peng-analisis-an informasi dilakukan hanya terhadap sampel saja. Penentuan sampel informasi dilakukan secara purposive terhadap populasi informasi atas dasar informasi yang teridentifikasi sebagai informasi yang paling penting dan paling ditonjolkan oleh media. Dengan tehnik ini, maka terkait dengan tabel dua sebelumnya, diketahuilah bahwa sampel

informasi krusial pada minggu pertama Januari 2005 sebanyak 16 informasi.

3.2.1. Bidang, Masalah, dan Status Kebijakan

Berdasarkan tabel dua tadi, sampel sebanyak 16 informasi itu seluruhnya teridentifikasi sebagai informasi menyangkut bidang hukum. Diantara jumlah tersebut, 10 sampel terdapat pada Harian Warta Kota dan 6 sampel pada Harian Berita Kota. Baik Warta Kota maupun Berita Kota, juga diketahui bahwa informasi itu berkaitan dengan satu hal, yakni terkait dengan kasus tersangka penembakan Adiguna Sutowo terhadap karyawan Hotel Hilton yang juga mahasiswa Universitas Bung Karno Jakarta.

Meskipun dua surat kabar tadi mengangkat kasus serupa sebagai isu krusial, namun sebagaimana diperlihatkan dalam tabel dua di atas, dari segi status kebijakan kedua media ini berbeda dalam pemuatan informasi krusial dalam kasus Adiguna Sutowo. Kalau pada Harian Warta

Kota, isu krusial dimaksud disampaikan secara berimbang, baik ketika kasus Adiguna Sutowo tersebut sudah dalam fase rencana penetapan kebijakan oleh pemerintah (5 kali) maupun ketika kasus dimaksud telah berwujud dalam bentuk penetapan kebijakan (5). Tetapi kalau pada Harian Berita Kota, berbeda fenomenanya. Penyajian informasi krusial itu hanya dilakukan redaksi ketika kasus Adiguna Sutowo masih dalam fase rencana penetapan kebijakan saja.

3.2.2. Institusi Yang Menjadi Obyek Utama dan Tokoh Yang Menjadi Sorotan

Suatu rangkaian penyajian informasi mengenai kebijakan pemerintah yang dianggap krusial oleh media, secara relatif kiranya dapat pula memberikan gambaran tentang siapa-siapa yang menjadi obyek utama dalam sajian-sajian informasi media itu. Dalam hubungan ini, terkait dengan data tabel dua sebelumnya, maka unsur siapa itu terbatas berupa institusi dan subyek/tokoh.

Berkaitan dengan institusi, Harian Warta Kota menjadikan Departemen Pertahanan sebagai obyek utamanya dalam setiap kali penginformasian (10 kali) tentang kasus Adiguna Sutowo. Sementara Harian Berita Kota bukan itu, melainkan Departemen Hukum dan HAM yang dijadikannya sebagai obyek sorotan utama (6). Dengan demikian, dalam peng-issukrusial-an kasus Adiguna Sutowo, kedua media ini berbeda dalam memandang institusi mana yang dianggap penting untuk dijadikan obyek utama sebagai sasaran pembicaraan para sumber informasi dalam diskursus kasus Adiguna Sutowo sebagai isu krusial pada minggu pertama Januari 2005.

Mengenai tokoh yang menjadi sorotan dalam isu krusial, maka dalam kasus Adiguna ini kecenderungannya menunjukkan bahwa Gubernur

DKI Jakarta merupakan tokoh yang paling banyak (8 kali pemuatan informasi) mendapat sorotan dari media. Disusul menteri dan pejabat setingkat kepala dinas yang proporsinya masing-masing tiga kali. Sementara sisanya (2) merupakan tokoh dari kalangan pejabat setingkat eselon dua. Kecenderungan penonjolan tokoh inipun relatif hampir sama jika dilihat pada masing-masing media. Perbedaannya hanya terletak pada tokoh proporsi kedua yang mejadi sorotan. Kalau pada Harian Warta Kota tokoh itu berasal dari kalangan pejabat kepala dinas, maka pada Harian Berita Kota tokoh itu berasal dari kalangan pejabat eselon dua.

3.3. Eksistensi Penyajian Informasi Tentang Kebijakan Pemerintah Yang Menjadi Isu Krusial dalam Surat Kabar

Pada sub bab ini akan disajikan hasil penelitian mengenai eksistensi penyajian informasi tentang kebijakan pemerintah yang dijadikan sebagai isu krusial oleh media surat kabar. Eksistensi dimaksud dibatasi pada dua hal, pertama menyangkut format penyajian informasi dan penempatan sajian informasi. Kedua terkait dengan sumber informasi dan pendapatnya terhadap kebijakan pemerintah yang dijadikan isu krusial oleh surat kabar. Hasilnya sebagai berikut :

3.3.1. Format Penyajian Informasi dan Penempatan Sajian Informasi

Hasil penelitian mengenai sub topik ini dipaparkan pada tabel 3 A berikut ini :

Tabel 3 A
Format dan Halaman Penyajian Informasi
n : 16

SK	Publikasi T/B/M	Format								Halaman						
		a	b	c	d	e	f	g	a	b	c	d	e	f	g	
		1	2						1	2						
WK	050101	3	7	-	-	-	-	-	-	3	1/7	-	-	-	-	-
BK	050101	-	5	1	-	-	-	-	-	-	1/5	-	-	-	-	-
												2/1	-	-	-	-
Jumlah		3	12	1	-	-	-	-	-	3	12	1	-	-	-	-

Sumber : Hasil Olahan data BPPI, 2005.

Keterangan :

1.Format :

- a. Berita :
 - 1.Head Line
 - 2.Bukan Head Line
 - b. Tajuk
 - c. Karikatur

2. Halaman : a = halaman 1; b = halaman 2, dst.

- d. pojok
- e. artikel
- f. surat pembaca
- g. reportase

1/7, dll sejenisnya , dibaca dengan pada halama satu terdapat 7 berita.

3. T/B/M= Tahun /Bulan/Minggu

4. WK = Warta Kota; BK Berita Kota

Bertolak dari data tabel 3A di atas dapat diketahui bahwa dari segi format penyajian informasi, maka informasi krusial mengenai kasus Adiguna itu umumnya (15) disajikan redaksi media dalam format berita. Format tersebut, 12 terdiri dari berita non head line dan 3 diantara berupa berita head line.

Jika total sampel itu fenomenanya dilihat pada masing-masing surat kabar, maka terlihat adanya persamaan dan perbedaan. Persamaannya tampak pada penonjolan penyajian informasi dalam format berita, di mana Warta Kota penyajiannya dengan porsi 7 kali dari 10 kali penyajian informasi berformat berita, sementara Berita Kota lima kali dalam format berita dari total 6 kali penyajian informasi. Sedang perbedaan di antara keduanya terletak pada sub jenis atau

jenis format informasi lainnya. Pada Warta Kota terdapat tiga kali pemuatan informasi dalam format berita head line, sementara Berita Kota tidak satupun berita head line. Sedang pada Berita Kota, terdapat satu kali pemuatan tajuk, sementara pada Warta Kota format tajuk ini tidak pernah disajikan redaksi.

Mengenai penempatan sajian informasi, maka tabel di atas memperlihatkan bahwa seluruh informasi dalam format berita itu , baik yang head line maupun non head line (15), disajikan dalam halaman satu, baik pada Harian Warta Kota (3 + 7= 10) maupun Berita Kota (5). Sementara satu informasi lagi yang berbentuk tajuk, disajikan Berita Kota pada halaman dua.

3.3.2. Sumber Informasi dan Pendapatnya Terhadap Kebijakan Pemerintah

TABEL 3 B
Sumber Informasi dan Pendapatnya
Terhadap Kebijakan Pemerintah Yang Menjadi Isu Krusial
(Kasus Pada Penginformasian SK Tentang Tersangka Adiguna Sutowo)
n : 16

(1) No. ID	Pemerintah	Non Pemerintah	pro	net	kon	Kualitas			R
						A	B	C	
2WKh10301ADI	1. Kombes. Tjiptono (Humas Polda)		1			1			0,83
		1.Amir K (P'cara)			1				
2WKh10401PIS	2. Firman G (Ka. PMJ)		1			1			0,91
	3. Suyitno L		1						

	(Kabagreskrim PMJ)							
	4. Cipri AF (DPR)		1					
	5. Benny KH (DPR)		1					
	6. Kombes. Tjiptono (Humas Polda)		1					
		2. Gaudens (masyarakat)	1					
2WKH10301KAS	7. Erlangga M (Kriminologi UI)		1			1		0,91
2WKH10501MIS	8. Firman G (Ka. PMJ)		1			1		0,91
2WKH10501ADI	9. Firman G (Ka. PMJ)		1			1		0,91
	10. M. Salempang (Dirreskrim PMJ)		1					
		3. Yo Yoris Mau (ketua KBM NTT)	1					
2WKH10501SAK	11. M. Salempang (Dirreskrim PMJ)		1			1		0,91
	12. Firman G (Ka. PMJ)		1					
2WKH10601ADI	13. M. Salempang (Dirreskrim PMJ)		1			1		1
		4. Rachmawati Ketua BK	1					
2WKH10601ADA	14. Benny KH (DPR)		1					0,91
		5. Beni Kangen (masyarakat)				1		
1WKH10701ADI	15. Irjen.Pol Paiman (Humas Polri)		1			1		0,91
	16. M. Salempang (Dirreskrim PMJ)		1					
		6. M. Ardy (Tim Advokasi)	1			1		
		7. Paskalis P (Keadilan)	1					
		8. Ahsan AW	1					
		9. M.Iksan						
1WKH10801ADI	17. Kombes. Tjiptono (Humas Polda)		1			1		0,83
	18. Da,I Bahtiar (Kapolri)		1					
		10. Amir K (P'cara)				1		
1BKH20301RES	19. M. Salempang (Dirreskrim PMJ)				1		1	0,91
1BKH10401BUR	20. Kombes. Tjiptono (Humas Polda)				1			0,83
		11. Trumeas D				1	1	
1BKH10501MAB	21. Firman G (Ka. PMJ)		1				1	0,83
	22. M. Salempang (Dirreskrim)		1					
	23. Komjen Suyitno (Kabreskrim Mabes)					1		
	24. Firman G (Ka. PMJ)							
1BKH10601POL			1					0,75

	25. M. Salempang (Dirreskrim PMJ)			1					
	26. Irjen Pol Paiman (Kadiv Humas Mabes)				1				
		12. Bruno Djoko Jubir Mhs UBK	1						
		13. Hudi Yanto Sekum PSDM	1						
		14. Eddy Kalokoe	1						
1BKH10701ADI		15. Redaksi	1			1			0,91
1BKH10801ADI	27. Kombes. Tjiptono (Humas Polda)			1			1		0,83
	28. Petrus S TPDJ		1						
	29. Paiman			1					
JUMLAH	29	15 U = 44 *	32	6	6	12	2	30	

Sumber : Hasil Olahan data BPPI Wilayah II Jakarta, 2005.

Keterangan :

R = coding reliability value

U = Union, penggabungan sumber pemerintah dan non pemerintah

A. Mengandung solusi (solutif) B. Tidak mengandung solusi (non solutif) C. anonim

*) jumlah frekuensi penyampaian opini sumber, bukan jumlah sumber.

Data pada tabel di atas memperlihatkan bahwa dari sebanyak 16 sampel informasi isu krusial mengenai kasus Adiguna Sutowo, dalam proses enkodingnya redaksi surat kabar telah menyajikan sebanyak 44 kali opini sumber informasi pada kasus dimaksud. Dari jumlah tersebut, juga diketahui bahwa penyajian informasi mengenai opini dari kalangan pemerintah sebanyak 29 kali dan dari kalangan non pemerintah sebanyak 15 kali. Dengan proporsi demikian, maka frekuensi penyampaian opini sumber informasi dari kalangan pemerintah mendekati 100 % lebih banyak dari pada penyampaian opini sumber informasi yang berasal dari kalangan non pemerintah.

Mengenai bagaimana bentuk opini sumber itu, maka dari 44 kali pemunculan pernyataan sumber informasi, sebagian besar (32) diantaranya merupakan pendapat yang pro atau setuju terhadap upaya proses penegakan hukum dan keadilan terhadap Adiguna Sutowo, anak mantan Dirut Pertamina Ibnu Sutowo (alm), sebagai tersangka dalam kasus penembakan Rudi (alm), mahasiswa Universitas Bung Karno Jakarta yang juga menjadi karyawan pada Hotel Hilton Jakarta, TKP (Tempat Kejadian Perkara) kasus tersebut. Sementara mengenai bentuk pendapat lainnya, secara berimbang masing-masing disajikan media sebanyak 6 kali, yakni pendapat sumber yang

netral dan yang menolak atas proses peradilan terhadap tersangka.

Kualitas opini atau pendapat sumber yang disajikan redaksi dalam rangkaian penyajian isu krusial menyangkut kasus Adiguna Sutowo itu, juga ditemukan dalam penelitian ini. Sebagaimana tampak pada tabel 3 B tadi, maka kualitas opini sumber itu umumnya (68 % atau 30 dari 44) bersifat anonim atau tidak jelas. Relatif sedikit saja diantara kualitas opini sumber itu yang solutif, yakni 27,3 % atau 12 kali penyajian. Sementara yang bersifat non solutif frekuensi penyajiannya hanya dua (2) kali dilakukan redaksi surat kabar.

3.4. Kecenderungan Kolektif Pendapat Sumber Informasi Tentang Kebijakan Pemerintah

Di bawah ini akan disajikan hasil pengolahan data tentang bagaimana kecenderungan kolektif pendapat para sumber informasi dalam sajian isi surat kabar sampel. Hasilnya disajikan dalam tabel 4 berikut ini:

Tabel 4
Kecenderungan Kolektif Pendapat/Opini Sumber Informasi Terhadap Kebijakan Pemerintah
(Kasus Pada Penginformasian SK Tentang Tersangka Adiguna Sutowo)

PENGUCAPAN Sikap	Konvergen			Divergen		
	Mendukung	Netral	Menolak	Mendukung	Netral	Menolak
SK/TAHUN/ BULAN/ MINGGU/ KASUS.						
WK/050101/ AdiGuna Sutowo	32 > 2/3 (29,33)	6 < 2/3 (14,66)	6 < 2/3 (14,66)	-	-	-
BK/050101/ Adiguna Sutowo						

Sumber : diolah kembali berdasarkan data tabel 3 B.

Keterangan :

Konvergentif = Jika pendapat sumber secara keseluruhan mengelompok pada salah satu jenis pendapat dengan proporsi minimal mendekati 2/3 atau > 2/3 jumlah n sumber informasi yang dicover surat kabar.
 Divergentif = Jika pendapat sumber secara keseluruhan mengelompok pada tiga jenis Pendapat dengan proporsi masing-masing sebesar sekitar 1/3 dari jumlah n sumber informasi yang di-cover surat kabar. n = jumlah sumber informasi;

$$\bar{x}_n = n/3$$

3 = jumlah jenis pendapat :

Pro =
 Net =
 Kon =

n = jumlah sumber informasi

\bar{x} = rata-rata. Dalam kasus 050101 misalnya, n = 44.

$\bar{x}_n = 44/3 = 14,67 = 1/3$. Jadi **Pro 32 > 2/3 (29,33)**; net 6 < 1/3 (14,67) ; Kon 6 < 1/3 (14,67).

Berdasarkan data tabel 4 di atas diketahui bahwa secara kolektif pendapat sumber informasi yang disajikan dua surat kabar sampel dalam isu krusial menyangkut kasus Adiguna Sutowo itu cenderung mengerucut (konvergen) pada salah satu dari tiga bentuk pendapat sumber. Pengerucutan itu cenderung mengarah pada bentuk pendapat pro atau setuju. Fenomena konvergentif ini, terindikasi dari kuantitas opini sumber, di mana pendapat berkategori pro yang jumlahnya 32 itu, proporsinya lebih besar dari 2/3 jumlah (29,33) total frekuensi penyajian pendapat-pendapat sumber mengenai kasus dimaksud. Sementara mengenai dua kategori pendapat lainnya, masing-masing proporsinya < 1/3 (14,67), yakni 6.

3.5. Pembahasan

Permasalahan penelitian ini yaitu “Bagaimanakah eksistensi isu krusial mengenai kebijakan pemerintah dalam sajian isi surat kabar Ibukota ? Ini kemudian dirumuskan dengan lebih spesifik menjadi : **(1) Kebijakan Pemerintah** tentang apakah yang menjadi *isu krusial* dalam *penyajian informasi* surat kabar ibukota ? **(2) Bagaimanakah eksistensi** penyajian informasi tentang kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam surat kabar ibukota ? **(3) Bagaimanakah kecenderungan pendapat sumber** terhadap kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam penyajian informasi surat kabar ibukota ?

Bertolak dari hasil penelitian, pada minggu pertama Januari 2005, terdapat sebanyak 24 kali pemuatan informasi yang berhubungan dengan kasus yang berkait pada isu krusial. Dari jumlah tersebut, 18 kali pemuatan di Harian Warta Kota dan enam kali di Harian Berita Kota. Dari populasi tersebut, terdapat 16 sampel isu krusial, dengan mana pemuatan isu krusial itu setiap harinya rata-rata mendekati tiga kali pemuatan.

Dari sebanyak 16 sampel informasi bersifat krusial tadi, juga diketahui bahwa 62,5 % diantaranya terdapat pada Harian Warta Kota dan 37,50 % lagi di Harian Berita Kota. Pemuatan isu krusial pada Harian Warta Kota itu rata-rata setiap harinya mendekati dua kali pemuatan dan pada Harian Berita Kota dengan satu kali pemuatan.

Berdasarkan hasil penelitian terhadap sampel informasi krusial tadi, terkait dengan pertanyaan nomor "1", maka : **A.1.** Temuan yang menunjukkan bahwa sampel sebanyak 16 informasi yang seluruhnya teridentifikasi sebagai informasi menyangkut bidang hukum dan juga berkaitan dengan satu hal, yakni mengenai kasus Adiguna Sutowo, tersangka penembak Rudi karyawan Hotel Hilton Jakarta hingga tewas, kiranya menjadi bukti kalau organisasi redaksi dua surat kabar sampel ini sepakat tentang soal kebijakan pemerintah apa yang layak mereka agendakan menjadi isu krusial dalam media mereka pada minggu pertama Januari 2005; **A.2.** Temuan yang menunjukkan bahwa dari segi status kebijakan kedua media ini berbeda dalam pemuatan informasi krusial dalam kasus Adiguna Sutowo, dengan mana Harian Warta Kota meng-agendakan kasus dimaksud dalam dua situasi secara berimbang, yakni ketika dalam fase rencana penetapan kebijakan oleh pemerintah dan ketika kasus dimaksud telah berwujud dalam bentuk penetapan kebijakan, sementara Harian Berita Kota penyajiannya dilakukan redaksi hanya ketika kasus Adiguna Sutowo masih dalam fase rencana penetapan kebijakan pemerintah saja, kiranya menjadi bukti kalau dua media sampel ini memiliki sudut pandang berbeda dalam menilai kepentingan kasus Adiguna sebagai suatu isu krusial dari segi statusnya.

Fenomena tentang adanya perbedaan dalam persamaan pada penyajian isu krusial menyangkut kasus Adiguna Sutowo di atas, secara umum memberikan gambaran bahwa organisasi redaksi media dalam era reformasi saat ini relatif independen dalam membangun wujud ganda medianya. Suatu bukti yang tentunya bisa menjadi penguat asumsi sebagaimana dikemukakan

akademisi sebelumnya, bahwa dalam era reformasi saat ini pers tidak lagi dikooptasi penguasa melalui hegemony interpretasi sang juru penerang agung.

Secara khusus, fenomena tadi juga dapat ditafsirkan bahwa di antara sesama media mempunyai perbedaan dalam menakar nilai kepentingan sesuatu isu. Satu media memandang, suatu isu dianggap penting untuk diangkat hanya pada masa sebelum dikeluarkannya kebijakan dan satu media lainnya justru nilai kepentingan itu terletak pada fase sebelum dan setelah dikeluarkannya kebijakan. Dengan adanya perbedaan tersebut, implikasinya tentu berkaitan dengan soal bagaimana kualifikasi pemeranan fungsi media, dalam kaitan ini khususnya fungsi surveillance (pengawasan), yakni suatu proses yang menunjukkan aktifitas pengumpulan dan pendistribusian informasi mengenai kejadian-kejadian yang berlangsung di lingkungan baik di luar maupun di dalam suatu masyarakat tertentu oleh suatu redaksi media. Aktifitas mana, berhubungan dengan apa yang dipandang sebagai penanganan berita (Wright, 1986 : 8).

Media yang secara tuntas menyajikan informasi mengenai suatu isu krusial, dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa media dimaksud cenderung akan lebih berkualitas dalam memerankan fungsi pengawasannya dibandingkan dengan media yang kurang/tidak tuntas. Bila asumsi ini dikaitkan dengan temuan sebelumnya, maka dapat pula diartikan bahwa Harian Warta Kota yang menyajikan isu krusial dalam kasus Adiguna Sutowo dengan dua kategori status kebijakan, kualitas pemeranan fungsi pengawasannya itu relatif lebih baik jika dibandingkan dengan Harian Berita Kota yang penyajiannya hanya pada satu kategori status kebijakan.

Sehubungan dengan perbedaan kualitas itu, jika dikaitkan dengan efek yang diharapkan media dari pemeranan fungsi pengawasannya terhadap kasus Adiguna Sutowo tadi berwujud secara fungsional, maka kemungkinan besar wujud dimaksud lebih dimungkinkan muncul dari media yang secara kualitas lebih baik dalam memerankan fungsi pengawasannya ketimbang media yang kurang berkualitas.

Hal itu berarti, Harian Warta Kota yang berdasarkan analisis kualitasnya lebih baik itu, tampak lebih berkemungkinan menciptakan efek fungsional dari pemeranan fungsi pengawasannya ketimbang Harian Berita Kota yang cenderung

berefek disfungsional pada khalayak. (Bandingkan, Merton dalam Wright, 1986 : 8).

Efek fungsional dimaksud, pada khalayak yang informasinya secara vertikal tergantung pada media massa, maka bentuknya bisa berupa perasaan puas, senang atau haru sehubungan proses peradilan terhadap tersangka Adiguna Sutowo yang “dinilai” umum tersendat-sendat karena dikait-kaitkan dengan sinyalemen diri tersangka yang “kebal hukum”. Sedang pada anggota khalayak yang informasinya tidak semata-mata tergantung pada media, melainkan juga diperoleh secara horisontal, maka efek fungsional tadi wujudnya bukan dalam bentuk reaksi emosional seperti senang atau haru. Bentuk itu melainkan dalam reaksi yang cenderung rasional, misalnya berupa penilaian bahwa penahanan Adiguna Sutowo itu hanya sebagai kamufase belaka, atau informasi penahanan itu hanya dinilai sebagai sebatas peneguhan dari apa yang telah diduga sebelumnya oleh anggota khalayak dimaksud. Interpretasi terhadap bentuk reaksi rasional khalayak dimaksud, paling tidak itu tergambar dari pendapat informan penelitian ini, “... penahanan itu, kan, bukan karena kasus penembakannya, tapi karena kasus pemilikan narkoba dan pemilikan senjata api illegal,... Seharusnya karena kasus penembakan Rudy Brahma Natong. Jadi jelas, itu semua hanya kamufase supaya publik tidak ribut !” (Wawancara informal dengan Launa G.B., Maret 2005).

Sementara mengenai efek disfungsional, antara lain itu bisa berupa perasaan kecewa, marah, atau antipati yang sifatnya emosional terhadap media karena dinilai tidak tuntas dalam menyajikan satu episode proses peradilan terhadap tersangka Adiguna Sutowo.

Selanjutnya terkait dengan B.1., maka temuan menunjukkan bahwa dalam peng-issukrusial-an kasus Adiguna Sutowo, kedua media sampel berbeda dalam memandang institusi mana yang dianggap penting untuk dijadikan obyek utama sebagai sasaran pembicaraan para sumber informasi dalam diskursus kasus Adiguna Sutowo sebagai isu krusial pada minggu pertama Januari 2005. Dengan mana, Harian Warta Kota menjadikan Departemen Pertahanan sebagai obyek utamanya dalam setiap kali penginformasian kasus Adiguna Sutowo. Sementara Harian Berita Kota, Departemen Hukum dan HAM. Temuan yang demikian kiranya semakin menguatkan asumsi bahwa media saat ini dalam proses enkodingnya memang sudah

relatif sangat independen yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah yang sedang berkuasa. Suatu indikasi yang di sisi lain tentunya juga menjadi penguat kebenaran pada asumsi teoritis yang dikemukakan Siebert sebelumnya mengenai hubungan posisi pers dengan sistem kekuasaan. Dengan mana, posisi hubungan media dengan penguasa itu lebih merepresentasikan apa yang digambarkan oleh teori pers Libertarian.

Sementara dalam hubungan dengan B.2., temuan memperlihatkan bahwa tokoh yang menjadi sorotan dalam isu krusial adalah Gubernur DKI Jakarta. Kecenderungan penjonjolan tokoh inipun relatif hampir sama pada masing-masing media. Temuan terkait dengan pertanyaan no “1” bagian B.2. ini, termasuk pula dengan B.1. sebelumnya, kiranya menjadi satu indikasi bagaimana suatu media berhasil membentuk pendapat para sumber informasi yang dipilihnya mengenai siapa tokoh yang pantas dijadikan obyek sasaran dalam isu yang dijadikan media sebagai isu krusial. Suatu fenomena yang dalam studi agenda setting disebut sebagai out put dari sebuah proses kognitif dalam satu proses komunikasi massa. Di mana secara keseluruhan, proses kognitif dimaksud terjadi di lingkungan media (yakni ketika reporter menerima bahan informasi untuk diolah lebih lanjut) maupun di lingkungan khalayak (yakni ketika khalayak menerima informasi dari media) (Rusadi, 1995 : 50).

Selanjutnya terkait dengan pertanyaan nomor “2”, yakni bagaimana *eksistensi* penyajian informasi tentang kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam surat kabar ibukota, maka 1. mengenai Format Penyajian Informasi, temuan menunjukkan informasi krusial mengenai kasus Adiguna itu umumnya disajikan redaksi media dalam format berita dengan 3 diantaranya berupa berita head line dan satu kali dalam format tajuk. Sedang ke-2, mengenai penempatan sajian informasi, seluruh informasi dalam format berita itu, baik yang *head line* maupun *non head line*, disajikan dalam halaman satu, baik pada Harian Warta Kota maupun Berita Kota dengan satu diantaranya berupa tajuk disajikan Berita Kota di halaman dua.

Eksistensi penyajian isu krusial yang demikian itu, tentunya menjadi indikasi kuat bahwa kasus Adiguna Sutowo itu memang mendapat perhatian besar dari media sampel riset ini. Suatu fenomena yang di sisi lain tentunya membuktikan sebuah ke-hegemony-an pers dalam menentukan isu lingkungan apa yang dianggapnya

penting dan apa yang tidak buat khalayaknya. (Bandingkan Ritonga, 2000 : 2).

Sementara itu, berhubungan dengan soal sumber informasi dan pendapatnya terhadap kebijakan Pemerintah, maka ke 3, mengenai sumber informasi jumlahnya mencapai 44 kali penyajian pendapat sumber, sebagian besar (66 %) diantaranya berasal dari kalangan pemerintah dan selebihnya 34 % kalangan non pemerintah. Menonjolnya porsi sumber informasi kalangan pemerintah ini, kemungkinan besar itu berkaitan dengan isu yang diangkat, yakni berhubungan dengan soal kebijakan hukum dan peradilan yang harus diambil pemerintah sehubungan dengan munculnya indikasi begitu sulitnya pelaksanaan proses hukum terhadap tersangka Adiguna Sutowo. *Emphasis* yang demikian, dilakukan media tentu dengan harapan agar pihak pemerintah sebagai pengambil keputusan bisa dipengaruhi agar menetapkan kebijakan yang sesuai dengan harapan media dan publik, yakni memproses hukum Adiguna Sutowo sebagai tersangka pembunuh Rudi secara adil dan proporsional.

Sementara ke-4, mengenai pendapat sumber informasi, temuan memperlihatkan sebagian besar (73 % =32) diantaranya merupakan pendapat yang pro atau setuju terhadap upaya proses penegakan hukum dan keadilan terhadap Adiguna Sutowo, anak mantan Dirut Pertamina Ibnu Sutowo (alm) , sebagai tersangka dalam kasus penembakan Rudi (alm), mahasiswa Universitas Bung Karno Jakarta yang juga menjadi karyawan pada Hotel Hilton Jakarta, TKP (Tempat Kejadian Perkara) kasus tersebut. Temuan ini pun semakin membuktikan tentang adanya hegemony media sebagaimana disinggung pada bagian sebelumnya di pembahasan ini. Hegemony dimaksud, dalam kaitan ini yaitu dalam menentukan tipology pendapat sumber yang diinginkan dalam proses agenda building guna memperoleh sosok agenda publik yang diharapkan media dapat menekan pengambil kebijakan.

Sedang ke-5 yang menyangkut kualitas opini atau pendapat sumber yang disajikan redaksi dalam rangkaian penyajian isu krusial menyangkut kasus Adiguna Sutowo, maka temuan yang menunjukkan kualitas opini sumber umumnya (68 % atau 30 dari 44) bersifat anonim itu, kiranya menjadi bukti kalau kualitas sumber atau aktor yang “dipasang” media dalam rangkaian sajian isu krusial yang “didalangnya” itu sebagian besarnya relatif kurang berbobot

sehubungan ketidakmampuan para sumber itu mengemukakan pendapatnya secara solutif terhadap kasus Adiguna Sutowo.

Terakhir, menyangkut pertanyaan no “3”, yakni mengenai bagaimana kecenderungan kolektif pendapat sumber informasi tentang kebijakan Pemerintah. Terhadap ini, temuan menunjukkan secara kolektif pendapat sumber informasi itu cenderung mengerucut (konvergen) pada salah satu dari tiga bentuk pendapat sumber. Pengerucutan itu cenderung mengarah pada bentuk pendapat pro atau setuju terhadap dijalankannya proses hukum yang adil pada diri tersangka Adiguna Sutowo. Fenomena ini mungkin merupakan apa yang menjadi harapan media atas penyajian isu krusial yang diharapkannya. Jika memang demikian, maka dapat dikatakan media relatif berhasil dalam berupaya membangun agenda khalayak melalui agenda media yang disampaikan melalui isu krusial mengenai kasus Adiguna Sutowo, guna lahirnya sebuah kebijakan dari pihak elit politik formal. Kebijakan mana, terlepas dari interpretasi barusan, belakangan akhirnya memang dikeluarkan oleh para elit penguasa, yakni berupa dijalankannya proses peradilan hukum terhadap tersangka Adiguna Sutowo, dengan langkah pertama secara simbolik ditandai dengan proses penangkapan dan penahanan terhadap tersangka atas kasus pemilikan senjata illegal dan narkoba, bukan karena sebagai tersangka dalam kasus penembakan Rudy Brahmata Natong. Seiring peristiwa ini, mediapun berhenti meng-agendakan kasus Adiguna Sutowo sebagai sebuah isu krusial.

4. Kesimpulan

4.1. Temuan Penelitian

Permasalahan pokok penelitian ini yaitu “ Bagaimanakah eksistensi isu krusial mengenai kebijakan pemerintah dalam sajian isi surat kabar Ibukota ? “ Secara spesifik lalu dipecah menjadi tiga pertanyaan sebagai berikut : **(1) Kebijakan Pemerintah** tentang apakah yang menjadi *isu krusial* dalam *penyajian informasi* surat kabar ibukota ? **(2) Bagaimanakah eksistensi** penyajian informasi tentang kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam surat kabar ibukota ? **(3) Bagaimanakah kecenderungan pendapat sumber** terhadap kebijakan pemerintah yang menjadi isu krusial dalam penyajian informasi surat kabar ibukota ?

Berdasarkan hasil penelitian, dapatlah dikemukakan temuan-temuan sebagai berikut:

Terkait permasalahan “1”, temuan menunjukkan bahwa:

- a) Terdapat 16 sampel informasi isu krusial, seluruhnya teridentifikasi sebagai informasi menyangkut bidang hukum dan juga berkaitan dengan satu hal, yakni mengenai kasus Adiguna Sutowo, tersangka penembak Rudi Brahma Netong, karyawan Hotel Hilton Jakarta hingga tewas;
- b) Dari segi status kebijakan kedua media sampel berbeda dalam pemuatan informasi isu krusial, Harian Warta Kota meng-agendakan kasus dimaksud dalam dua situasi secara berimbang, yakni ketika dalam fase rencana penetapan kebijakan oleh pemerintah dan ketika kasus dimaksud telah berwujud dalam bentuk penetapan kebijakan, sementara Harian Berita Kota penyajiannya dilakukan redaksi hanya ketika kasus Adiguna Sutowo masih dalam fase rencana penetapan kebijakan pemerintah saja;
- c) Dalam peng-issukrusial-an kasus Adiguna Sutowo, kedua media sampel berbeda dalam memandang institusi mana yang dianggap penting untuk dijadikan obyek utama sebagai sasaran pembicaraan para sumber informasi dalam diskursus kasus Adiguna Sutowo sebagai isu krusial. Harian Warta Kota menjadikan Departemen Pertahanan sebagai obyek utamanya, sementara Harian Berita Kota, Departemen Hukum dan HAM ;
- d) Tokoh yang menjadi sorotan dalam isu krusial adalah Gubernur DKI Jakarta. Kecenderungan penonjolan tokoh inipun relatif hampir sama pada masing-masing media.

Terkait permasalahan “2”, temuan menunjukkan bahwa:

- a) Informasi krusial mengenai kasus Adiguna itu umumnya disajikan redaksi media dalam format berita dengan 3 diantaranya berupa berita head line dan satu kali dalam format tajuk;
- b) Seluruh informasi dalam format berita itu , baik yang head line maupun non head line, disajikan dalam halaman satu, baik pada Harian Warta Kota maupun Berita Kota dengan satu diantaranya berupa tajuk disajikan Berita Kota di halaman dua;
- c) Sebagian besar sumber informasi isu krusial berasal dari kalangan pemerintah dan sebagian kecil saja dari kalangan non pemerintah;
- d) Sebagian besar (73 % =32) pendapat sumber informasi setuju atau pro terhadap upaya

proses penegakan hukum dan keadilan terhadap Adiguna Sutowo;

- e) Kualitas opini sumber informasi itu umumnya bersifat anonim.

Terakhir, menyangkut pertanyaan no “3”, temuan menunjukkan secara kolektif pendapat sumber informasi itu cenderung mengerucut (konvergen) pada salah satu dari tiga bentuk pendapat sumber. Pengerucutan itu cenderung mengarah pada bentuk pendapat pro atau setuju terhadap dijalankannya proses hukum yang adil pada diri tersangka Adiguna Sutowo.

4.2. Beberapa Pengertian

Berdasarkan pembahasan terhadap temuan-temuan di atas, dapatlah diambil beberapa pengertian sebagai berikut :

1. Organisasi redaksi dua surat kabar sampel sepakat tentang soal kebijakan pemerintah apa yang layak mereka agendakan menjadi isu krusial dalam media mereka pada minggu pertama Januari 2005;
2. Dua media sampel memiliki sudut pandang berbeda dalam menilai kepentingan kasus Adiguna sebagai suatu isu krusial dari segi status kebijakannya. Fenomena tentang adanya perbedaan dalam persamaan pada penyajian isu krusial dimaksud, menjadi salah satu penguat asumsi sebagaimana dikemukakan akademisi bahwa dalam era reformasi saat ini pers tidak lagi dikooptasi “penguasa” melalui hegemony interpretasi sang juru penerang agung;
3. Dalam isu krusial Adiguna Sutowo kualitas pemeranan fungsi pengawasan Harian Warta Kota relatif lebih baik dibandingkan dengan Harian Berita Kota;
4. Harian Warta Kota lebih berkemungkinan menciptakan efek fungsional dari pemeranan fungsi pengawasannya ketimbang Harian Berita Kota yang cenderung berefek disfungsional pada khalayak;
5. Pada khalayak yang informasinya secara vertikal tergantung pada media massa, efek fungsional berindikasi cenderung berbentuk emosional seperti perasaan puas, senang atau haru. Sedang pada anggota khalayak yang informasinya tidak semata-mata tergantung pada media, melainkan juga diperoleh secara horisontal, efek fungsional itu wujudnya berindikasi berbentuk reaksi rasional, misalnya dalam bentuk evaluasi-evaluasi kritis;

6. Kualitas sumber atau aktor yang “dipasang” media dalam rangkaian sajian isu krusial yang “didalangnya” itu sebagian besarnya relatif kurang berbobot sehubungan ketidakmampuan para sumber itu mengemukakan pendapatnya secara solutif terhadap kasus Adiguna Sutowo;
7. Media relatif berhasil dalam berupaya membangun agenda khalayak melalui agenda media yang disampaikannya melalui isu krusial mengenai kasus Adiguna Sutowo, guna lahirnya sebuah kebijakan dari pihak elit politik formal.

4.3. Rekomendasi

Hegemony media yang relatif kuat dalam memerankan fungsi-fungsi yang dimilikinya pada era reformasi ini kiranya perlu dijadikan sebagai salah satu bahan pertimbangan utama dalam berupaya mengetahui dinamika aspirasi aktual pada level *grass root* guna mengantisipasi munculnya ekses negatif atas suatu kebijakan dalam taraf pasca penetapan maupun pra penetapan.

REFERENSI

Abdullah, Taufik. 2002. “Konflik dan Ancaman Integrasi Bangsa”, Bandung, 7 Pebruari, *makalah dalam Seminar Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia*.

Eriyanto. 2000. *Metoda Polling*. Yogyakarta, Gajah Mada University Press.

Gayatri, Gati. 2003. “Kendala Pembentukan Opini Publik Mengenai Penerapan Darurat Militer di Aceh Pada Era Reformasi”, *makalah dalam Temu Ilmiah II Peneliti Bidang Informasi dan Komunikasi*, diselenggarakan Lembaga Informasi Nasional, 16-17 Juli 2003, Batu, Malang Jawa Timur.

Imran, Hasyim Ali. 2002. “Bung Karno dan Media Massa”, dalam *Jurnal Penelitian Pers dan Pendapat Umum*, Jakarta, Balai Pengkajian dan Pengembangan Informasi DKI Jakarta, Lembaga Informasi Nasional.

Krippendorff, Klaus. 1991. *Analisis Isi: Pengantar Teori dan Metodologi*, Jakarta, Rajawali Pers.

Littlejohn, Stephen W. 1996. *Theories of Human Communication*. Washington: Wadsworth Publishing Company.

McQuail, Denis. 1994. *Teori Komunikasi Massa: Suatu Pengantar*. Jakarta, Penerbit Erlangga.

Rakhmat, Jalaluddin. 1989. *Psikologi Komunikasi*. Bandung, Remadja Karya, CV.

Ritonga, M. Jamiluddin. 2000. “Peran Pers Sebagai Pilar Demokrasi”, dalam *Jurnal Penelitian Pers dan Pendapat Umum*, Vol. 4 (2), Jakarta, Balai Penelitian Pers dan Pendapat Umum.

Rusadi, Udi. 1995, “Efek Agenda Setting Media Massa, Telaahan Teoritis”, dalam *Jurnal Penelitian dan Komunikasi Pembangunan No. 36*, Jakarta, Badan Litbang Penerangan Departemen Penerangan.

_____, 1998, “Perspektif Studi Media Massa”, dalam *Jurnal Kampus Tercinta, Tahun II (7)*, Jakarta, Institut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jakarta.

Salim, Emil. 2000. ”Membangun Integrasi Bangsa”, dalam *Nasionalisme, Perburuan tanpa Tepi*. Jakarta, Badan Informasi dan Komunikasi Nasional.

Sembiring, B. 1999. “Perspektif Penelitian dan Pengembangan Penerangan dalam tahun 2000-an”, Yogyakarta, 27-30 Juli, *makalah Temu Ilmiah IV Balitbang Penerangan*.

Soekanto, Soerjono.1983. *Kamus Sosiologi*. Jakarta, Radjawali Press.

Sunarjo, Djoenasih S. 1984. *Opini Publik*. Yogyakarta: Liberty.

Wright, Charles R. 1986. *Sosiologi Komunikasi Massa* (Penyunting: Jalaluddin Rakhmat). Bandung: Remadja Karya, CV.

* Hasyim Ali Imran

Peneliti Madya Bidang Studi Komunikasi dan Media pada BPPKI Jakarta Badan Litbang SDM Kementerian Komunikasi dan Informatika

