

TEORI AGENDA SETTING DALAM ILMU KOMUNIKASI

Oleh: Ari Cahyo Nugroho*

Abstract

This paper investigated the Watergate Scandal (June 1972), one of the most famous political scandal in American history. The end of the scandal, is the fall of President Richard Nixon. In this paper, it will be seen from the Agenda Setting theory, closely related to the formation of opinion in society. The mass media has the ability to inform the public about certain issues that are considered important. Watergate assessed by experts of communication is a perfect example of agenda setting function of mass media. Studies conducted Maxwell McCombs and Donald Shaw shows and image issues that are important and prominent in the public mind. The stages are: 1) Preliminary studies 2) replication phase, the stage of repetition and reinforcement of research and attempts to determine the conditions which influence the agenda setting; 3) The combination of several factors that influence the agenda setting, and 4) stage to examine how to determine the media agenda.

Keywords: Watergate scandal, mass media, the Agenda Setting theory

Abstrak

Tulisan ini mengupas Skandal Watergate (Juni 1972), salah satu skandal politik yang paling terkenal dalam sejarah Amerika. Akhir dari skandal itu adalah tumbangnya Presiden Richard Nixon. Dalam tulisan ini, peristiwa itu akan dilihat dari sisi teori Agenda Setting yang berkaitan erat dengan pembentukan opini di masyarakat. Media massa memiliki kemampuan untuk memberitahukan kepada masyarakat atau khalayak tentang isu-isu tertentu yang dianggap penting. Kasus Watergate dinilai oleh para ahli komunikasi merupakan contoh sempurna fungsi agenda setting media massa. Studi yang dilakukan Maxwell McCombs dan Donald Shaw menunjukkan isu-isu dan image yang penting dan menonjol ke dalam pikiran masyarakat. Tahapan yang dilakukan oleh mereka ialah: 1) Studi awal 2) Tahap replikasi, yaitu tahap pengulangan dan penguatan penelitian dan upaya untuk mengetahui kondisi-kondisi yang mempengaruhi agenda setting; 3) Kombinasi beberapa faktor yang mempengaruhi agenda setting; dan 4) Tahap untuk meneliti bagaimana media menentukan agendanya.

Kata Kunci: skandal Watergate, media massa, teori Agenda Setting

1. Pendahuluan

Watergate adalah skandal politik yang paling terkenal dalam sejarah Amerika, dan Deep Throat adalah narasumber misterius paling terkenal dalam sejarah jurnalistik. Peristiwa yang tadinya tampak sebagai pencurian yang tidak berbahaya di bulan Juni 1972, akhirnya berujung pada tumbangnya Presiden Richard Nixon. Skandal itu juga mengungkapkan berbagai aktifitas pengintaian politik, sabotase dan penyuapan. Hingga di bulan Agustus 1974, Nixon tunduk kepada tekanan publik dan menjadi satu-satunya presiden Amerika yang mengundurkan

diri dari jabatannya, dan kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Gerald Ford¹.

Sebagian orang mengatakan, skandal ini mengubah budaya Amerika untuk selamanya, menjatuhkan sang presiden dari singgasananya serta membuat media massa lebih berani. Dua wartawan surat kabar *Washington Post* Bob Woodward dan Carl Bernstein memainkan peranan penting dalam memusatkan perhatian kepada skandal itu, dibantu oleh informasi penting dari informan misterius mereka. Dengan banyaknya informasi, mereka menulis berbagai

¹http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/april/30/newsid_2933000/2933155.stm

berita eksklusif ketika skandal itu semakin berkembang. Buku mereka mengenai skandal itu, *All The President's Men* sangat laris dipasar Amerika, bahkan di tahun 1976, dibuat film serupa dengan judul yang sama.

Temuan skandal Watergate memperlihatkan bahwa teori *Agenda Setting* memainkan peranannya dengan menggambarkan pengaruh media yang sangat kuat terhadap pembentukan opini di masyarakat². Media massa memiliki kemampuan untuk memberitahukan kepada masyarakat atau khalayak tentang isu-isu tertentu yang dianggap penting dan kemudian khalayak tidak hanya mempelajari dan memahami isu-isu pemberitaan tapi juga seberapa penting arti suatu isu atau topik berdasarkan cara media massa memberikan penekanan terhadap isu tersebut. Jadi apa yang dianggap penting dan menjadi agenda media maka itu pulalah yang juga dianggap penting dan menjadi media bagi khalayak. Tulisan ini hanya dibatasi pada tema Teori *Agenda Setting* dalam Aspek Ilmu Komunikasi yang dilakukan oleh Maxwell McCombs dan Donald Shaw, dengan metode tinjauan literatur.

2. Pembahasan

2.1. Uraian Skandal Watergate

Watergate adalah istilah umum untuk menggambarkan rangkaian skandal politik yang kompleks antara tahun 1972 sampai 1974. Nama itu juga merupakan nama sebuah kompleks yang terdiri dari berbagai kantor, hotel dan apartemen di Washington DC. Tahun 1970-1971 Nixon mendirikan beberapa proyek untuk menguping lawan-lawan politiknya dan mengawasi pers. Salah satunya dengan membentuk struktur Komite Pencalonan Kembali Presiden (*Committee to Re-elect the President*) atau CREEP, merupakan badan khusus bentukan Nixon untuk suksesinya di periode berikut yang secara teknis bertugas mengumpulkan intelijen politik. Pada tanggal 16 Juni 1972, lima orang anggota CREEP ditangkap. Setelah membobol masuk di lantai enam gedung Watergate. Dalam pemeriksaan, kelimanya mengakui bernama James McCord, mantan agen CIA Bernard Baker, Frank Sturgis, Virgilio Gonzalez serta Eugenio Martinez. Tahu misinya gagal, Nixon coba memberikan klarifikasi dengan tampil di depan publik, bergaya layaknya politisi bersih. Dia mengaku, berita pembobolan diterimanya saat berlibur ke Key Biscane, Florida.

Seolah-olah dia memang sama sekali tak ada hubungannya dengan aktivitas ilegal tersebut. Dalam reaksinya, Nixon mengutuk bahwa penyadapan ke kantor komite nasional Partai Demokrat sebagai hal yang bodoh. Katanya, siapa saja yang paham politik tahu kalau markas besar komite nasional adalah tempat yang tak berguna untuk disinggahi, apalagi untuk mendapatkan rahasia mengenai kampanye presiden. Setidaknya itulah yang ditulis Nixon dalam memoarnya untuk menghindari dugaan keterlibatan. Di pengadilan, 17 Juni 1973, para tersangka mengklaim sebagai anti komunis yang tak ada hubungannya sama sekali dengan Pemerintahan Nixon. Uang tutup mulut dibayarkan kepada para pembobol. Upaya menutupi perbuatan mereka dijalankan dengan segala cara.

Namun berkat pemberitaan dua wartawan muda dari Washington Post (WP), Bob Woodward, 29 tahun, dan Carl Bernstein, 28 tahun, yang menemukan bukti-bukti yang mengarah ke gedung putih membuat publik mempercayai adanya konspirasi dalam kasus ini. Pada 23 Agustus 1973, hakim Sirica memerintahkan agar sang Presiden menyerahkan rekaman delapan percakapan. Reaksi terhadap pembeberan hasil sadapan ini sangat luar biasa. Jutaan surat dan telegram protes mengalir ke Washington. Untuk pertama kali Kongres mempertimbangkan agar Presiden diperiksa. Pada 21 November, penasehat Gedung Putih J Fred Buxhardt menyatakan; 19 menit pertama dari tape yang disita Sirica ternyata terhapus. Padahal di bagian itu berisi percakapan penting saat Nixon kembali ke Gedung Putih setelah pembobolan Watergate. Akhirnya dilakukan voting, dan suara yang diperoleh menyebutkan; 401 mendukung bukti telah terjadi skandal, sedangkan 4 menolak. Pada 30 April 1974, atau baru berjalan beberapa bulan jabatan periode kedua, Nixon berusaha mengumumkan transkrip yang terdiri atas 200.000 kata ke publik. Maksudnya untuk memperbaiki citranya dan menunjukkan kalau dia sama sekali tak bersalah.

Namun, pukulan mematikan malah datang dari Kejaksaan Agung, yang dalam keputusan memaksa Nixon menyerahkan semua rekaman yang dimilikinya. Sang Presiden tak bisa berkelit lagi. Di salah satu rekaman percakapan pada 23 Juni 1972, Nixon mengarahkan CIA agar merintangi pemeriksaan FBI soal sumber uang untuk pembobol Watergate. Skandal memalukan pun kian terbuka. Dengan banyaknya penekanan dari media massa dan desakan publik, akhirnya 8

² Morisan, et al. Teori Komunikasi Massa, Media, Budaya dan Masyarakat. Ghalia Indonesia. Jakarta. 2002.

Agustus 1974, Nixon menyampaikan pidato pengunduran dirinya. “Saya sudah tidak punya landasan politik yang kuat dalam Kongres,” katanya singkat. Dan Gerald R Ford, wakilnya, menjadi presiden AS pertama tanpa pemilihan dan tanpa wakil presiden.

2.2. Teori Agenda Setting

Teori Penentuan Agenda (bahasa Inggris: *Agenda Setting Theory*) merupakan teori yang menyatakan bahwa media massa berlaku merupakan pusat penentuan kebenaran dengan kemampuan media massa untuk mentransfer dua elemen yaitu kesadaran dan informasi ke dalam agenda publik dengan mengarahkan kesadaran publik serta perhatiannya kepada isu-isu yang dianggap penting oleh media massa. Dua asumsi dasar yang paling mendasari penelitian tentang penentuan agenda adalah: 1) masyarakat pers dan mass media tidak mencerminkan kenyataan; mereka menyaring dan membentuk isu; 2) konsentrasi media massa hanya pada beberapa masalah masyarakat untuk ditayangkan sebagai isu-isu yang lebih penting daripada isu-isu lain. Salah satu aspek yang paling penting dalam konsep penentuan agenda adalah peran fenomena komunikasi massa, berbagai media massa memiliki penentuan agenda yang potensial berbeda termasuk intervensi dari pemodal

Maxwell McCombs	Donald L. Shaw
	
Tahun ditemukan: 1972/1973	
Artikel utama: McCombs, M., & Shaw, D.L. (1972). The Agenda-Setting Function of the Mass Media. <i>Public Opinion Quarterly</i> , 36 176-185.	
Intrepretasi: Teori ini menjelaskan mengapa ketika orang menggunakan media yang sama juga ikut membicarakan hal yang sama pula. Walaupun persepsi dan perasaan setiap orang dalam menanggapi hal itu berbeda, tetapi pada dasarnya mereka tetap membicarakan hal	

yang sama.

Kritik:

Teori ini termasuk kedalam teori positivis karena teori ini berusaha memprediksikan jika beberapa orang diterpa oleh sebuah media yang sama, maka mereka akan membicarakan topik yang sama.

Menurut Chaffee & Berger's (1997) kriteria untuk teori positivis adalah:

1. Mampu menjelaskan suatu peristiwa atau paradigma.
2. Mampu memprediksikan suatu peristiwa atau paradigma.
3. Efektif, tidak rumit dan mudah dipahami.
4. Bisa dibuktikan kebenarannya.

Maxwell McCombs dan Donald Shaw³ merupakan orang yang pertama kali mengemukakan istilah ‘*agenda setting*’ (1972) dengan menyebut skandal Watergate merupakan contoh sempurna fungsi *agenda setting* media massa⁴. “*we judge as important what the media judge as important*”⁵. Masyarakat cenderung menilai sesuatu penting, sebagaimana media massa menganggap hal tersebut penting. Sebaliknya, jika isu tersebut tidak dianggap penting oleh media massa, maka isu tersebut juga menjadi tidak penting bagi diri masyarakat, bahkan menjadi tidak terlihat sama sekali. Ini artinya ada korelasi yang kuat dan signifikan antara apa-apa yang diagendakan oleh media massa dan apa-apa yang menjadi agenda publik. Teori ini merupakan salah satu teori tentang proses dampak media atau efek komunikasi massa terhadap masyarakat dan budaya. Termasuk dalam Phase 3 dari *The Primes Of Media Effect* yakni *Powerful Media Rediscovered*.

Sebenarnya, jauh sebelum McComb, para pakar komunikasi telah menyadari bahwa media massa memiliki kemampuan untuk mengembangkan berbagai isu publik. Di tahun 1922, Walter Lippmann⁶, seorang komentator dan penulis kolom di AS, sebagai orang pertama yang mengemukakan gagasan mengenai *agenda setting*

³ http://en.wikipedia.org/wiki/Agenda-setting_theory

⁴ Maxwell McComb, *News Influence on Our Pictures of The world*, dalam EM Griffin, *A First Look At Communication Theory*, McGraw Hill, 2003.

⁵ McCombs dan Shaw, *The Emergence of American Political Issues*, McGraw, 1977

⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Walter_Lippmann

ini. Dalam tulisannya, Lippmann menjelaskan bahwa media bertindak sebagai: ‘A mediator between the world outside and the picture in our heads’⁷. (perantara antara dunia luar dan gambaran di kepala kita). Oleh karena itu, menurut Lippmann, media bertanggung jawab membentuk persepsi publik terhadap dunia. Gambaran realitas yang diciptakan media hanyalah pantulan (reflection) dari realitas sebenarnya, dan karenanya, terkadang mengalami pembelokan atau distorsi. Gambaran yang diciptakan media massa mengenai dunia menciptakan apa yang disebutnya sebagai ‘lingkungan palsu’ atau *pseudo-environment*, yang berbeda dengan realitas lingkungan sebenarnya. Dengan demikian publik tidak memberikan respon pada peristiwa yang sesungguhnya terjadi di lingkungan masyarakat, namun pada ‘the world outside and the picture in our head’, atau gambaran kenyataan, dan gambaran yang ada di dalam kepala.

Lebih jauh, Lippmann mengatakan, lingkungan masyarakat yang sesungguhnya (riil) adalah terlalu besar, terlalu kompleks, terlalu cepat untuk dapat dikenali secara langsung. Objek individu tidak dilengkapi dengan kemampuan untuk menghadapi berbagai kerumitan, keragaman, perubahan dan berbagai kombinasi yang muncul, dan secara bersama-sama harus bertindak di dalam lingkungan tersebut. Individu harus merekonstruksikan lingkungan melalui model yang lebih sederhana sebelum individu dapat mengelola lingkungan tersebut. Gagasan ini kemudian dikembangkan oleh Maxwell McCombs dan Donald Shaw, dengan pernyataannya; bukti sudah bertumpuk bahwa editor media cetak dan para pengelola media penyiaran memainkan peran penting dalam membentuk realitas sosial, ketika mereka melakukan pekerjaan untuk memilih dan membuat berita. Dampak dari media massa, yaitu -kemampuannya untuk mempengaruhi perubahan kognitif individu, untuk membentuk pemikiran objek individu- dinamakan fungsi *agenda setting* komunikasi massa.

EM Griffin⁸ menyatakan bahwa McCombs dan Donald Shaw meminjam istilah ‘*agenda setting*’ dari Bernard Cohen⁹ melalui laporan penelitiannya mengenai fungsi khusus media

massa¹⁰. Bernard Cohen menyebutnya dalam konsep ‘*The mass media may not succesful in telling us what to think, but they are stuningly succesful in telling us what to think about*’¹¹. Yakni, media massa mungkin tidak berhasil mengatakan kepada kita apa yang harus dipikirkan, tetapi mereka sangat berhasil untuk mengatakan kepada kita hal-hal apa saja yang harus kita pikirkan. Walaupun para pakar belum menemukan kekuatan media seperti yang disinyalir oleh pandangan masyarakat yang konvensional, namun belakangan ditemukan cukup bukti bahwa para penyunting dan penyiar memainkan peranan yang penting dalam membentuk realitas sosial kita. Itu terjadi ketika mereka melaksanakan tugas keseharian mereka dalam menonjolkan berita. Khalayak bukan saja belajar tentang isu-isu masyarakat dan hal-hal lain melalui media, mereka juga belajar sejauh mana pentingnya suatu isu atau topik dari penegasan yang diberikan oleh media massa. Media melakukan seleksi sebelum melaporkan berita kemudian melakukan *gatekeeping* terhadap informasi dan akan membuat pilihan apa saja yang akan diberitakan dan tidak. Apa yang diketahui oleh khalayak pada umumnya merupakan hasil dari media *gatekeeping*.

Dennis McQuail mengatakan bahwa istilah ‘*agenda setting*’ diciptakan oleh Maxwell McCombs dan Donald Shaw, dua peneliti dari Universitas North Carolina, untuk menjelaskan gejala atau fenomena kegiatan kampanye pemilihan umum (pemilu) yang telah lama diamati dan diteliti oleh kedua sarjana tersebut. Denis McQuail¹² menyebutnya sebagai “*process by which the relative attention given to items or issues in news coverage infulences the rank order of public awareness of issues and attribution of significance. As an extension, effects on public policy may occur.*” Disini agenda seting didefinisikan sebagai sebuah proses dimana perhatian yang diberikan pada suatu permasalahan melalui liputan berita, menimbulkan kesadaran pada masyarakat tentang masalah tersebut. Sebagai efek selanjutnya, hal ini dapat membuat efek pada kebijakan publik.

⁷ Walter Lippmann. *Public Opinion*, New York: McMillan, 1921.

⁸ http://www.afirstlook.com/meet_Em

⁹ Bernard C. Cohen. *The Press and Foreign Policy*, Princeton University Press, 1963.

¹⁰ Bernard C Cohen. *The Press and Foreign Policy*, Princetown University Press, 1963.

¹¹ Bernard C Cohen. *The Press and Foreign Policy*, dalam EM Griffin, *A First Look At Communication Theory*, McGraw Hill, 2003.

¹² Dennis Mc Quail, *Media Performance, Mass Communication and The Public Interest*, Sage Publication, 1992.

Dearing dan Rogers mendefinisikan *agenda setting* sebagai *an ongoing competition among issue protagonists to gain the attention of media professionals, the public and policy elites*¹³. (persaingan terus menerus diantara berbagai isu penting untuk mendapatkan perhatian dari para pekerja media, publik dan penguasa). Jennings Bryant dan Susan Thomson¹⁴ (2002) menyatakan *agenda setting* adalah *a strong link between news stories and public issue salience, or the importance placed upon particular issues*¹⁵. (hubungan yang kuat antara berita yang disampaikan media dengan isu-isu yang dinilai penting oleh publik).

2.3. Studi Maxwell McCombs dan Donald Shaw

Disini *agenda setting* berupaya untuk menunjukkan isu-isu dan image yang penting dan menonjol ke dalam pikiran masyarakat. Seperti apa yang telah dilakukan oleh Maxwell McCombs dan Donald Shaw, untuk membuktikan gagasan Lippmann mengenai *agenda setting* secara empiris yang dilakukan di Chappel Hill, North Carolina, tahun 1972, menjelang pemilihan presiden Amerika.

Penelitian ini terdiri dari empat tahap, yakni 1) Studi awal, di Chappel Hill, tahun 1972; 2) Tahap replikasi, yaitu tahap pengulangan dan penguatan penelitian dan upaya untuk mengetahui kondisi-kondisi yang mempengaruhi *agenda setting*; 3) Kombinasi beberapa faktor yang mempengaruhi *agenda setting*; dan 4) Tahap untuk meneliti bagaimana media menentukan agendanya.

2.3.1. Studi Awal di Chappel Hill (1972)

Maxwell McCombs dan Donald Shaw pertama kali ingin mengetahui pengaruh kampanye kandidat presiden di media massa terhadap pemilihnya. Pertanyaan yang diajukan oleh Shaw dan McComb yakni: hal apa yang mengkhawatirkan responden hari ini? Sebutkan dua atau tiga hal yang harus dilakukan oleh pemerintah. Dari daftar tersebut, akhirnya diperoleh urutan jawaban yakni: kebijakan luar negeri, hukum dan ketertiban, kebijakan anggaran, hak-hak sipil, dan kesejahteraan publik. Kemudian

Shaw dan McComb mulai mempelajari seluruh isi media massa selama tiga minggu, yang dilakukan selama periode kampanye untuk melihat isu-isu yang paling banyak diberitakan. Dari hasil yang diperoleh, maka dilakukan perbandingan antara isi media dengan respon warga di Dhapel Hill. Dalam titik akhir penelitian ini, ditemukan bahwa apa yang dinilai penting oleh warga Chapel Hill, dan apa yang dinilai penting oleh media adalah hampir identik atau sama. Shaw dan McComb menyebutnya bahwa fenomena ini merupakan perpindahan isu penting (*transfer of salience of issues*) dari media ke publik¹⁶.

Dalam penelitian ini, tampak bahwa McCombs dan Shaw terfokus pada dua elemen dasar, yakni kesadaran dan informasi. Dalam penentuan agenda media, dilakukan dengan melihat fungsi media massa dalam kampanye para calon kandidat, mereka berusaha untuk menilai hubungan antara masyarakat pemilih dan isi pesan dari media massa yang digunakan selama kampanye. Disini McCombs dan Shaw menyimpulkan bahwa media massa secara signifikan memengaruhi para pemilih yang dianggap sebagai faktor penentu dari kampanye.

Agenda setting terjadi karena media massa sebagai penjaga gawang informasi (*gatekeeper*) harus selektif dalam menyampaikan berita. Media harus melakukan pilihan mengenai apa yang harus dilaporkan dan bagaimana melaporkannya. Apa yang diketahui publik mengenai suatu keadaan pada waktu tertentu sebagian besar ditentukan oleh proses penyaringan dan pemilihan berita yang dilakukan media massa¹⁷. Dalam penelitian ini, terlihat bahwa suara yang diberikan individu kepada seorang kandidat dalam pemilihan umum (pemilu) sangat ditentukan oleh isu yang dikemukakan kandidat pilihannya. Oleh karena itu, dalam penelitian ini dipercaya bahwa berbagai isu yang diberitakan media sebelum pemilu akan memberikan efek lebih besar dibandingkan dengan kegiatan kampanye yang dilakukan kandidat selama masa pemilu.

2.3.2. Tahap Replikasi (1977)

Setelah penelitian awal, di tahun 1977, Shaw dan McComb melakukan penelitian lanjutan dengan lokasi di Charlotte, North Carolina, untuk mengetahui apakah terdapat hubungan sebab akibat atau timbal balik, yaitu hubungan yang saling mempengaruhi antara apa yang dinilai

¹³ Everett M Rogers dan James W Dearing, *Agenda Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?* Dalam *Communication Year Book 11*, Sage, 1988.

¹⁴ Jennings Bryant, Susan Thompson, *Fundamentals of Media Effects*, McGraw-Hill, 2002.

¹⁵ Lazarsfeld, *People Choice*, dalam McQuail *Mass Communication Theory*, hal 455.

¹⁶ Shaw dan McComb, *The Emergence of American Political Issues*, 1977.

¹⁷ Pamela J Shoemaker, *Media Gatekeeping*, 1996.

penting oleh media (agenda media) dengan apa yang dinilai penting oleh publik (agenda publik), serta hal apa yang mempengaruhi hubungan tersebut. Disini dilakukan setting laboratorium oleh Shaw dan McComb. Sejumlah orang yang menjadi objek penelitian (partisipan) dibagi menjadi dua kelompok dan ditempatkan pada dua tempat terpisah. Salah satu kelompok menonton tayangan berita TV yang sudah direkayasa, yang sebagian besar berisi berita-berita dengan topik tertentu. Dalam hal ini mengenai melemahnya kekuatan militer AS. Sedangkan kelompok lainnya menyaksikan tayangan rekayasa dengan isu lainnya. Eksperimen ini dilakukan selama seminggu.

Hasil penelitian menunjukkan partisipan yang menyaksikan tayangan berita mengenai melemahnya kekuatan militer AS, menilai isu tersebut sebagai jauh lebih penting dibandingkan isu lainnya. Sedangkan kelompok lain yang menyaksikan berita rekayasa lain menilai isu yang disampaikan berita rekayasa jauh lebih penting. Hasil tersebut menunjukkan bukti empiris mengenai efek *agenda setting* media massa bahwa apa yang penting bagi media mempengaruhi apa yang penting bagi publik (agenda publik).

Dalam penelitian ini Shaw dan McComb, mengemukakan bahwa *agenda setting* dapat dibagi dalam dua tingkatan. Pertama, upaya membangun isu umum yang dinilai penting. Kedua, menentukan bagian-bagian atau aspek dari isu umum yang dinilai penting. Tingkat kedua dinilai penting karena menginformasikan bagaimana cara membingkai isu atau melakukan framing terhadap isu. Dalam kasus ini disebutkan, media mengemukakan bahwa pemilu yang demokratis sebagai hal yang penting (tingkat pertama) media mengemukakan bahwa tingkat kemiskinan menyebabkan masyarakat mudah terjebak praktik politik uang (*money politic*), dalam hal ini media membingkai isu mengenai bagaimana mencapai pemilu yang demokratis (tingkat kedua).

2.3.3. Kombinasi Faktor (1976 – 1977)

Dalam penelitian tahap 3 ini Shaw dan McComb, melakukannya saat pemilihan presiden AS tahun 1976, dengan melihat berbagai faktor (contingen factor) yang berpengaruh dalam *agenda setting*. Tema besar penelitian yakni mencoba mengetahui bagaimana para pemilih memandang karakteristik atau sifat dari setiap kandidat dan membandingkannya dengan image kandidat sebagaimana digambarkan media massa.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kombinasi sejumlah faktor (contingen factors), seperti jenis pekerjaan dan tingkat pendidikan pemilih, serta lokasi geografis lokasi tempat tinggal pemilih memberikan pengaruh pada sebagian besar agenda media massa dapat ditransfer menjadi agenda publik (pemilih). Stefaan Welgrave dan Peter Van Aelst¹⁸, menyatakan kekuatan media untuk mempengaruhi agenda publik tergantung pada sejumlah faktor, yakni:

1. Kredibilitas media pada suatu isu pada waktu tertentu.
2. Sejauhmana konflik yang terjadi atau 'bukti konflik' yang muncul (conflicting evidence) yang dapat dipahami publik.
3. Sejauhmana kesamaan antara nilai-nilai publik dan nilai media.
4. Seberapa besar keinginan publik untuk mendapatkan pengarahan dari media.

Karen Siune dan Ole Borre (1975) mengemukakan adanya tiga jenis pengaruh dalam *agenda setting* yakni representasi, persistensi, dan persistensi. Dengan membaginya menjadi 3 bagian, yakni periode awal (1), tengah (2), dan akhir (3). Pengaruh tersebut yakni:

1. Representasi, yaitu ukuran atau derajat dalam hal seberapa besar agenda media atau apa yang dinilai penting oleh media dapat menggambarkan apa yang dianggap penting oleh masyarakat (agenda publik). Dalam tahap representasi, kepentingan publik akan mempengaruhi apa yang dinilai penting oleh media. Suatu korelasi atau kesamaan antara agenda publik pada periode 1 dan agenda media pada periode 2 menunjukkan terjadinya representasi dimana agenda publik mempengaruhi agenda media.
2. Persistensi, yakni mempertahankan kesamaan agenda antara apa yang menjadi isu media dan apa yang menjadi isu publik. Dalam hal ini, media memberikan pengaruhnya yang terbatas. Suatu korelasi antara agenda publik pada periode 1 dan periode 3 menunjukkan persistensi atau stabilitas agenda publik.
3. Persuasi, yakni ketika agenda media mempengaruhi agenda publik. Suatu korelasi antara agenda media pada periode 2 dan agenda publik pada periode 3 menunjukkan persuasi

¹⁸ Stefan Welgrave dan Peter Van Aelst, *The Contingency of The Mass Media Polical Agenda Setting Power: Toward a Preliminary View*, *Journal of Communication* 56, 2006.

atau agenda media mempengaruhi agenda publik.

2.3.4. Agenda Media (1980)

Fokus penelitian dalam hal ini, apa yang menjadi sumber agenda media? Atau faktor-faktor apa yang menentukan agenda media? Apakah *agenda setting* merupakan proses linier ataukah nonlinier? Siapa mempengaruhi siapa? Apakah agenda media mempengaruhi agenda publik atau sebaliknya, agenda publik yang justru mempengaruhi agenda media?. Menurut Everet Rogers dan James Dearing (1988)¹⁹, *agenda setting* merupakan proses linier yang terdiri atas tiga tahap. Terdiri dari agenda media, agenda publik dan agenda kebijakan:

1. Penetapan agenda media (media agenda), yaitu penentuan prioritas isu oleh media massa.
2. Media agenda dalam cara tertentu akan mempengaruhi atau berinteraksi dengan apa yang menjadi pikiran publik maka interaksi tersebut akan menghasilkan 'agenda publik' (*public agenda*).
3. Agenda publik akan berinteraksi sedemikian rupa dengan apa yang dinilai penting oleh pengambil kebijakan, yaitu pemerintah, dan interaksi tersebut akan menghasilkan agenda kebijakan (*policy agenda*). Agenda media akan mempengaruhi agenda publik, selanjutnya agenda publik akan mempengaruhi agenda kebijakan.

McCombs dan Shaw, menuliskan bahwa *audience* tidak hanya mempelajari berita-berita dan hal-hal lainnya melalui media massa, tetapi juga mempelajari seberapa besar arti penting diberikan kepada suatu isu atau topik dari cara media massa memberikan penekanan terhadap topik tersebut. Misalnya, dalam merefleksikan apa yang dikatakan parakandidat dalam suatu kampanye pemilu, media massa terlihat menentukan mana topik yang penting. Dengan kata lain, media massa menetapkan 'agenda' kampanye tersebut. Kemampuan untuk mempengaruhi perubahan kognitif individu ini merupakan aspek terpenting dari kekuatan komunikasi massa. Dalam hal kampanye, teori ini mengasumsikan bahwa jika para calon pemilih dapat diyakinkan akan pentingnya suatu isu maka mereka akan memilih kandidat atau partai yang diproyeksikan paling berkompeten dalam menangani isu tersebut.

¹⁹ Everet Rogers dan James Dearing, *Agenda Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going*, 1988.

Asumsi agenda-setting ini mempunyai kelebihan karena mudah dipahami dan relatif mudah untuk diuji. Dasar pemikirannya adalah di antara berbagai topik yang dimuat media massa, topik yang mendapat perhatian lebih banyak dari media massa akan menjadi lebih karib bagi pembacanya dan akan dianggap penting dalam suatu periode waktu tertentu, dan akan terjadi sebaliknya bagi topik yang kurang mendapat perhatian media. Perkiraan ini dapat diuji dengan membandingkan hasil dari analisis isi media secara kuantitatif dengan perubahan pada pendapat umum yang diukur melalui survei pada dua (atau lebih) waktu yang berbeda.

3. Penutup

Para ilmuwan komunikasi dari dulu sampai sekarang berbeda pendapat mengenai kekuatan media massa memengaruhi pendapat dan sikap terjang khalayak. Sebagian mengatakan sesungguhnya media itu sangat powerful. Media tidak hanya sanggup memengaruhi opini publik, tapi juga tindakan publik. Di sisi lain, pengaruh media dikatakan terbatas, tergantung pada konteks ruang dan waktu, dan di mana media itu bekerja. Bagi mereka yang menganggap *the media is powerful*, kemudian melahirkan beberapa teori komunikasi massa yang memiliki pengaruh besar terhadap masyarakat dan budaya, yakni teori *Agenda Setting*, *teori Dependensi*, *Spiral of Silence*, dan *Information Gaps*.

Agenda setting sendiri baru menunjukkan keampuhannya jika agenda media menjadi agenda publik. Lebih hebatnya lagi jika agenda publik menjadi agenda kebijakan. Bernard C. Cohen (1963) mengatakan bahwa pers mungkin tidak berhasil banyak pada saat menceritakan orang-orang yang berpikir, tetapi berhasil mengalihkan para pemirsa dalam berpikir tentang apa. Kita bisa memakai media apa saja untuk membangun opini, tapi jika tidak sejalan dengan selera publik, maka isu yang dibangun dengan intensitas sekuat apa pun belum tentu efektif. Akibat dari opini yang dibangun publik mengenai dua kasus di atas, pemerintah turun tangan dalam memberikan kebijakan terhadap kasus-kasus ini.

Dari beberapa asumsi mengenai efek komunikasi massa, satu yang bertahan dan berkembang dewasa ini menganggap bahwa media massa dengan memberikan perhatian pada issue tertentu dan mengabaikan yang lainnya, akan memiliki pengaruh terhadap pendapat umum. Orang akan cenderung mengetahui tentang hal-hal yang diberitakan dan menerima susunan prioritas

yang diberikan media massa terhadap isu-isu yang berbeda. Asumsi ini berhasil lolos dari keraguan yang ditujukan kepada penelitian komunikasi massa yang menganggap media massa memiliki efek yang sangat kuat, terutama karena asumsi ini berkaitan dengan proses belajar dan bukan dengan perubahan sikap atau pendapat. Studi empiris terhadap komunikasi massa telah mengkonfirmasi bahwa efek yang cenderung terjadi adalah dalam hal informasi. Teori agenda-setting menawarkan suatu cara untuk menghubungkan temuan ini dengan kemungkinan terjadinya efek terhadap pendapat, karena pada dasarnya yang ditawarkan adalah suatu fungsi belajar dari media massa. Orang belajar mengenai isu-isu apa dan bagaimana isu-isu tersebut disusun berdasarkan tingkat kepentingannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Bryant, Jennings and Susan Thompson (2002). *Fundamentals of Media Effects*. McGraw-Hill.

Cohen, Bernard C., "The Press and Foreign Policy", dalam EM Griffin (2003). *A First Look At Communication Theory*. McGraw Hill.

Cohen, Bernard C. (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princetown University Press.

Lazarsfeld, "People Choice", dalam McQuail. *Mass Communication Theory*, Hal 455.

Lippmann, Walter (1921). *Public Opinion*. New York: McMillan.

McComb, Maxwell, "News Influence On Our Pictures of The World", dalam EM Griffin (2003). *A First Look At Communication Theory*. McGraw Hill.

McCombs dan Shaw (1977). *The Emergence of American Political Issues*, McGraw.

Mc Quail, Dennis (1992). *Media Performance, Mass Communication and The Public Interest*. Sage Publication.

Morisan, et al. (2002). *Teori Komunikasi Massa, Media, Budaya dan Masyarakat*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Rogers, Everett M dan James W Dearing, "Agenda Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going?" dalam *Communication Year Book* 11, Sage, 1988.

Shaw dan McComb (1977). *The Emergence of American Political Issues*.

Shoemaker, Pamela J (1996). *Media Gatekeeping*.

Welgrave, Stefaan and Peter Van Aelst, "The Contingency of The Mass Media Polical Agenda Setting Power: Toward a Preliminary View", *Journal of Communication* 56, 2006.

Internet:

http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/april/30/newsid_2933000/2933155.stm

http://en.wikipedia.org/wiki/Agenda-setting_theory

http://en.wikipedia.org/wiki/Walter_Lippmann

http://www.afirstlook.com/meet_Em

* Ari Cahyo Nugroho, S.Sos

Lulusan Ilmu Jurnalistik IISIP (Insitut Ilmu Sosial dan Ilmu Politik) Jakarta. Bekerja sebagai calon peneliti bidang komunikasi dan media di BPPKI Jakarta, Badan Litbang SDM, Kementerian Komunikasi dan Informasi.

email : aricahyonugroho@gmail.com

"Saya lebih takut terhadap ujung pena daripada ujung pedang".

(Napoleon Bonaparte)