



Hak cipta dan penggunaan kembali:

Lisensi ini mengizinkan setiap orang untuk menggubah, memperbaiki, dan membuat ciptaan turunan bukan untuk kepentingan komersial, selama anda mencantumkan nama penulis dan melisensikan ciptaan turunan dengan syarat yang serupa dengan ciptaan asli.

Copyright and reuse:

This license lets you remix, tweak, and build upon work non-commercially, as long as you credit the origin creator and license it on your new creations under the identical terms.

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Penelitian Terdahulu

Untuk menyempurnakan penelitian ini, peneliti pun menganalisis dan membandingkan dengan dua penelitian sejenis terdahulu untuk dijadikan sebagai acuan kegiatan penelitian.

Penelitian pertama dilakukan oleh Ambang Priyonggo, mahasiswa pascasarjana magister Jurusan *International Journalism*, Fakultas *Journalism and Mass Communication*, Westminster University, pada 2003. Priyonggo mengambil judul Disertasi "*Press As an Actor: An Examination On The Political Roles of Press in New Democratic Indonesia (A Case Study of Kompas Daily)*".

Priyonggo meneliti peran politik pers dengan melihat artikel pada tiga peristiwa politik penting dari 1999-2002 (Pasca Rezim Soeharto), yakni perdebatan saat kepemimpinan Megawati Soekarnoputri sebagai presiden wanita pertama, pemecatan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada 2001, dan tahap akhir amandemen konstitusi 2002.

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan Priyonggo, yakni untuk meneliti empat pokok permasalahan yang ada. Tujuan-tujuan tersebut adalah mengetahui bagaimana tiga peran politik yang telah digambarkan sebelumnya untuk memengaruhi peran politik Harian *Kompas* pada masa

transisi 1999 – 2002, peran apa yang dimainkan oleh *Kompas* di bawah kondisi politik tersebut, apakah *Kompas* menjadi aktor yang memainkan dua peran sekaligus, dan seberapa efektif peran politik tersebut dalam masa transisi.

Sementara untuk subjek penelitian, Priyonggo menggunakan Harian *Kompas*, dengan jangka waktu periode Juni – Juli 1999 ketika hasil Pemilu 1999 yang memicu perdebatan terkait kepemimpinan anti-perempuan, pada periode 23 Juni – 23 Juli 2001 ketika pemecatan Gus Dur, dan periode 1 - 11 Agustus 2002 saat sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengenai finalisasi amandemen konstitusi.

Dalam penelitian tersebut, Harian *Kompas* ditinjau dari fungsi media sebagai aktor atau institusi politik yang terbagi atas tiga peran, yakni agen stabilitas, agen pengawasan, dan agen perubahan.

Maka, hasil penelitian yang dilakukan Priyonggo menunjukkan, pada isu kandidat presiden pertama wanita, *Kompas* mengambil peran politik pers sebagai agen perubahan. Dalam kasus ini, *Kompas* menampilkan *agenda setting* yang sangat positif dengan memberitakan banyak artikel kontra terhadap bias *gender*. Tak hanya itu, *Kompas* mengutip banyak sumber utama yang juga kontra atas isu tersebut.

Pada isu proses pemecatan/kemunduran Gus Dur, *Kompas* berperan sebagai agen pengawasan dan agen stabilitas. Dalam hal ini, *Kompas* berperan sebagai agen pengawasan dengan menyediakan keseimbangan pada tatanan pemerintahan baru, sementara pada peran agen stabilitas

dengan mengakomodasi beragam pandangan alternatif untuk menyesuaikan ide atas pemeliharaan tatanan pemerintahan sosial dan politik.

Pada isu terakhir yang diteliti oleh Priyonggo, yakni amandemen konstitusi, *Kompas* mengambil peran sebagai agen pengawasan. Di isu ini, *Kompas* menjalankan peran sebagai agen pengawasan yang berusaha melakukan pemantauan dengan *checking and balancing* antara legislatif dan eksekutif.

Untuk kesimpulan yang diperoleh dari penelitian Priyonggo tersebut adalah pada isu presiden pertama wanita mengambil peran politik pers sebagai agen perubahan, pada kasus pemecatan/ kemunduran Gus Dur mengambil peran politik pers sebagai agen pengawasan dan agen stabilitas. Sementara, pada isu finalisasi amandemen konstitusi mengambil peran politik pers sebagai agen pengawasan.

Adapun perbedaan yang terdapat pada penelitian Priyonggo dengan peneliti sendiri terletak pada topik. Priyonggo langsung memilih dan meneliti tiga isu politik sekaligus pada periode 1999 – 2002, sementara peneliti hanya meneliti satu topik saja, yakni mengenai kontroversi rancangan undang-undang pemilihan kepala daerah.

Selain itu, metode yang digunakan pun berbeda. Jika peneliti hanya menggunakan metode analisis isi kuantitatif, Priyonggo justru memadukan antara metode penelitian kuantitatif dan kualitatif yang disebut dengan *mix method*.

Tak hanya Priyonggo, penelitian terkait peran politik pers pun rupanya satu-satunya dilakukan oleh Mahasiswi Universitas Multimedia Nusantara (UMN) angkatan 2009, Lupita Wijaya. Adapun judul penelitian Wijaya adalah “Peran Politik Pers dalam Kasus Korupsi Simulator SIM Korlantas Polri pada Harian *Kompas*”.

Penelitian Wijaya membahas satu pokok permasalahan, yakni apa peran politik pers dalam kasus korupsi simulator SIM Korlantas Polri pada Harian *Kompas*. Tujuannya untuk mengetahui bagaimana peran politik pers dalam menyikapi kasus korupsi SIM Korlantas Polri pada Harian *Kompas*.

Wijaya membatasi penelitiannya kurang lebih selama satu bulan, mulai dari 1 Agustus hingga 22 September 2014. Sudah jelas pula, subjek penelitian yang diteliti adalah Harian *Kompas*, di mana Wijaya ingin melihat tiga peran yang dimainkan oleh media tersebut yang terbagi atas tiga, yakni agen stabilitas, agen pengawasan, dan agen perubahan.

Untuk metode yang digunakan adalah analisis isi kuantitatif. Dalam penelitian kuantitatif tersebut, pengukuran didefinisikan sebagai proses pemberian angka kepada objek, fenomena, dan peristiwa.

Adapun kesimpulan dari penelitian yang dilakukan oleh Wijaya, yakni Harian *Kompas* mengambil peran politik sebagai agen pengawasan (*agent of restraint*) dalam kasus korupsi simulator SIM Korlantas Polri selama tanggal 1 Agustus hingga 22 September 2012.

Dalam peran ini Harian *Kompas* cenderung bersikap pro kepada KPK yang artinya mendukung kasus korupsi simulator SIM sepenuhnya

ditangani oleh KPK. Perangkat kategorisasi yang digunakan adalah judul, isi, dan narasumber dalam artikel. Ketiga kategorisasi tersebut terbukti efektif untuk menggambarkan peran politik pers Harian *Kompas*.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Wijaya juga ditemukan fakta menarik adanya kesenjangan antara judul dan isi artikel dalam Harian *Kompas*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa total unit analisis sebanyak 35 artikel memiliki kecenderungan judul yang netral, sementara isi artikel justru cenderung bersikap pro. Kesenjangan tersebut pun dinilai wajar mengingat perjalanan historis *Kompas* yang telah membentuk surat kabar dengan ideologi dan kebijakan editorial yang sangat berhati-hati dalam melancarkan kritik. Salah satu kehati-hatian ini ditunjukkan dengan adanya tahap uji judul sebelum seluruh berita naik ke tahap percetakan.

Selain itu, hasil penelitian Wijaya memperlihatkan pula bahwa *Kompas* memang memiliki agenda dan sikap pro terhadap KPK serta mengharapkan kasus korupsi simulator SIM Korlantas Polri diserahkan sepenuhnya ke tangan KPK. Hal tersebut turut dibenarkan oleh Redaktur Pelaksana Harian *Kompas*, James Luhulima melalui wawancaranya dengan Wijaya.

Perbedaan dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti terletak pada topik. Lupita membahas terkait kasus korupsi SIM Korlantas Polri, sementara peneliti membahas soal kontroversi rancangan undang-undang pemilihan kepala daerah.

Tabel 2.1
Perbandingan Penelitian

Keterangan	Penelitian Desy Hartini	Penelitian Ambang Priyonggo	Penelitian Lupita Wijaya
Tahun	2015	2003	2013
Judul	Peran Politik Pers dalam Kasus RUU Pilkada (Sebuah Studi Analisis Isi Kuantitatif pada Surat Kabar Harian <i>Kompas</i> Periode 30 Agustus – 26 September 2014).	<i>Press As an Actor: An Examination On The Political Roles of Press in New Democratic Indonesia (A Case Study of Kompas Daily).</i>	Peran Politik Pers dalam Kasus Korupsi Simulator SIM Korlantas Polri pada Harian <i>Kompas</i>
Permasalahan	Ingin meneliti peran politik pers dalam kasus Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) pada Surat Kabar Harian <i>Kompas</i> .	Ingin meneliti peran politik pers dengan melihat artikel pada tiga peristiwa politik penting dari 1999-2002 (Pasca Rezim Soeharto), yakni perdebatan saat kepemimpinan Megawati Soekarno Putri sebagai	Ingin mengetahui apa peran politik pers dalam kasus korupsi simulator SIM Korlantas Polri pada Harian <i>Kompas</i> .

		presiden wanita pertama, pemecatan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada 2001, dan tahap akhir amandemen konstitusi 2002.	
Tujuan	Untuk mengetahui peran politik surat kabar Harian <i>Kompas</i> dalam menyikapi kasus kontroversi Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada).	Untuk meneliti empat pokok permasalahan yang ada, yakni mengetahui bagaimana tiga peran politik yang telah digambarkan sebelumnya untuk memengaruhi peran politik Harian <i>Kompas</i> pada masa transisi 1999 – 2002, peran apa yang dimainkan oleh <i>Kompas</i> di bawah kondisi politik tersebut, apakah <i>Kompas</i> menjadi aktor yang memainkan dua peran sekaligus, dan seberapa efektif peran politik tersebut dalam masa transisi.	Untuk mengetahui bagaimana peran politik pers dalam menyikapi kasus korupsi SIM Korlantas Polri pada Harian <i>Kompas</i> .
Teori dan Konsep	• <i>Agenda Setting</i>	• Pers sebagai Aktor dan Institusi Politik	• Teori <i>Agenda Setting</i>

	<ul style="list-style-type: none"> • Pemilihan Kepala Daerah • Politik Media • Media sebagai Institusi dan Aktor Politik • Peran Politik Pers • Pers dan Demokrasi • Surat Kabar 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiga Peran Politik Pers • Media Indonesia dan Demokratis • Pers dalam Demokrasi • Demokrasi pada Era Soeharto 	<ul style="list-style-type: none"> • Politik Media • Pers sebagai Aktor dan Institusi Politik • Tiga Peran Politik Pers
Metode	Metode analisis isi kuantitatif	<i>Mix Method</i> , penggabungan antara metode penelitian analisis isi kuantitatif dan analisis isi kualitatif	Metode analisis isi kuantitatif
Hasil	<ul style="list-style-type: none"> • Surat Kabar Harian <i>Kompas</i> mengambil peran politik sebagai <i>Agent of Restraint</i> (Agen Pengawasan) dalam kasus Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) selama 	<ul style="list-style-type: none"> • Pada isu presiden pertama wanita mengambil peran politik pers sebagai Agen Perubahan. • Pada kasus pemecatan/ kemunduran Gus Dur mengambil peran politik pers sebagai Agen Pengawasan dan Agen Stabilitas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Harian <i>Kompas</i> mengambil peran politik sebagai agen pengawasan (<i>Agent of Restraint</i>) dalam kasus korupsi simulator SIM Korlantas Polri selama tanggal 1 Agustus hingga 22 September 2012.

	<p>sekitar sebulan, yakni mulai dari 30 Agustus hingga 26 September 2014. Dalam peran ini, <i>Harian Kompas</i> cenderung bersikap kontra terhadap pemerintah, yang artinya tidak mendukung pengembalian pemilihan kepala daerah yang semula langsung menjadi pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Adapun perangkat kategorisasi yang peneliti gunakan adalah judul, isi, dan narasumber dalam artikel. Ketiga kategorisasi tersebut terbukti efektif untuk menggambarkan peran politik pers <i>Harian Kompas</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pada isu finalisasi amandemen konstitusi mengambil peran politik pers sebagai Agen Pengawasan. 	<p>Dalam peran ini <i>Harian Kompas</i> cenderung bersikap pro kepada KPK yang artinya mendukung kasus korupsi simulator SIM sepenuhnya ditangani oleh KPK. Perangkat kategorisasi yang digunakan adalah judul, isi, dan narasumber dalam artikel. Ketiga kategorisasi tersebut terbukti efektif untuk menggambarkan peran politik pers <i>Harian Kompas</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dalam penelitian ini juga ditemukan fakta menarik adanya kesenjangan antara judul dan isi artikel dalam <i>Harian Kompas</i>. Hasil penelitian menunjukkan bahwa total unit analisis sebanyak 35 artikel memiliki
--	---	--	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Hasil penelitian pun memperlihatkan bahwa Surat Kabar Harian <i>Kompas</i> memiliki agenda dan sikap kontra terhadap RUU Pilkada. Hal itu terlihat pada hampir seluruh artikel yang menyatakan kontra dan turut dibenarkan oleh Redaktur Pelaksana Surat Kabar Harian <i>Kompas</i> James Luhulima melalui wawancara langsung dengannya. • Sementara, untuk pemilihan narasumber dalam kasus RUU Pilkada pada Harian <i>Kompas</i> lebih banyak menampilkan narasumber kelompok elite, yakni sebesar 66,9% atau 		<p>kecenderungan judul yang netral, sementara isi artikel justru cenderung bersikap pro. Kesenjangan tersebut dinilai wajar mengingat perjalanan historis <i>Kompas</i> yang telah membentuk surat kabar ini dengan ideologi dan kebijakan editorial yang sangat berhati-hati dalam melancarkan kritik. Salah satu kehati-hatian ini ditunjukkan dengan adanya tahap uji judul sebelum seluruh berita naik ke tahap percetakan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hasil penelitian memperlihatkan bahwa <i>Kompas</i> memang memiliki agenda dan sikap pro terhadap KPK serta mengharapkan kasus korupsi
--	--	---	--

	<p>dengan frekuensi sebanyak 115. Sementara, untuk kelompok elite sebesar 31,4% atau sebanyak 54 narasumber dan hanya 1,7% narasumber yang berasal dari publik atau masyarakat umum.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porsi sebuah isu mengenai RUU Pilkada dalam agenda pemberitaan Harian <i>Kompas</i> dianggap memiliki peranan penting yang dianggap sebagai agenda publik, di mana juga memengaruhi ke dalam agenda kebijakan. 		<p>simulator SIM Korlantas Polri diserahkan sepenuhnya ke tangan KPK. Hal tersebut turut dibenarkan oleh Redaktur Pelaksana Harian <i>Kompas</i>, James Luhulima melalui wawancara dengan peneliti.</p>
Perbedaan		<p>Terletak pada topik. Priyonggo langsung memilih dan meneliti tiga isu politik sekaligus pada periode 1999 – 2002, sementara peneliti hanya</p>	<p>Terletak pada topik. Jika Lupita membahas terkait kasus korupsi SIM Korlantas Polri, di sini peneliti membahas soal RUU Pilkada oleh</p>

		<p>meneliti satu topik saja, yakni mengenai rancangan undang-undang pemilihan kepala daerah oleh DPRD. Jika, peneliti hanya meneliti dengan metode analisis isi kuantitatif, Priyonggo justru memadukan antara metode penelitian kuantitatif dan kualitatif yang disebut dengan <i>mix method</i>.</p>	<p>DPRD. Selain itu, jika batas penganalisannya pun hanya sekitar satu bulan lebih, sementara batasan penelitian peneliti mencapai sekitar tiga bulan.</p>
--	--	--	--

UMN

2.2 Kerangka Teori

2.2.1 *Agenda setting*

Teori *Agenda setting* (Penentuan Agenda) adalah teori yang menyatakan bahwa media massa berlaku dalam pusat penentuan kebenaran dengan kemampuan media massa untuk mentransfer dua elemen, yakni kesadaran dan informasi ke dalam agenda publik dengan mengarahkan kesadaran publik dan perhatiannya kepada isu-isu yang dianggap penting oleh media (Tamburaka, 2012: 22). Dalam Teori *Agenda Setting* terdapat dua asumsi yang paling mendasari penelitian tentang teori tersebut, yakni:

1. Masyarakat pers dan media massa tidak mencerminkan kenyataan, di mana mereka menyaring dan membentuk isu.
2. Konsentrasi media massa hanya pada beberapa masalah untuk ditayangkan sebagai isu-isu yang lebih penting daripada isu-isu lainnya.

Istilah Teori *Agenda Setting* (Penentuan Agenda) pertama kali diciptakan oleh Maxwell McCombs dan Donald L. Shaw. Teori ini muncul sekitar 1973 dengan publikasi mereka pertama yang berjudul *Agenda Setting Theory Function of The Mass Media (Public Opinion Quarterly Number 37)*.

Teori ini berawal dengan adanya penelitian tentang pemilihan Presiden Amerika Serikat pada 1968, di mana ditemukan hubungan yang tinggi antara penekanan berita dan bagaimana berita itu dinilai

dari tingkatan oleh pemilih. Pola meningkatkan nilai penting suatu topik berita pada media massa menyebabkan meningkatnya nilai penting suatu topik tersebut bagi khalayaknya (Nurudin, 2013: 195).

Secara singkat, Nurudin (2013: 195) juga menambahkan terkait teori penentuan agenda. Ia mengatakan bahwa media tidak selalu berhasil memberitahu apa yang kita pikir, tetapi media tersebut benar-benar berhasil memberitahu kita berpikir tentang apa. Media selalu mengarahkan masyarakat pada apa yang harus dilakukan. Selain itu, media memberikan agenda-agenda melalui pemberitaannya, sementara masyarakat pun seolah hanya tinggal menerima dan mengikutinya saja.

Tak hanya itu, media memiliki kemampuan untuk menyeleksi dan mengarahkan perhatian masyarakat pada gagasan atau peristiwa tertentu. Jadi, agenda media akan menjadi agenda masyarakatnya (Nurudin, 2013: 195 – 196).

Contohnya adalah ketika media memberitakan soal kenaikan harga Bahan Bakar Minyak yang kontroversial tentu hal ini juga akan menjadi salah satu topik pembahasan masyarakat terkait hal itu. Tatkala, agenda media juga dapat sengaja dimunculkan. Misalnya, kasus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang melibatkan sejumlah pejabat Orde Baru (Orba) sudah banyak dilupakan. Secara tiba-tiba, media massa kembali mengekspos masalah tersebut, tentu juga akan menjadi perhatian utama dan menjadi pembicaraan masyarakat, meskipun kasusnya sudah lama dilupakan.

Sebagaimana yang disebutkan oleh Trenaman dan McQuail, bukti yang ada secara kuat menyatakan bahwa orang-orang berpikir mengenai apa yang dikatakan pada mereka, tetapi dalam tingkatan manapun mereka tidak memikirkan apa yang dikatakan kepada mereka. Media massa selalu mengarahkan masyarakat pada apa yang harus yang dilakukan dan melalui agenda-agenda pemberitaan tersebut, masyarakat akan mengikutinya (McQuail, 1989: 276).

Stephen W. Littlejohn mengatakan Teori *Agenda Setting* beroperasi dalam tiga bagian (Tamburaka, 2012: 68).

1. Agenda media. Agenda itu harus diformat. Proses ini akan memunculkan masalah bagaimana agenda media itu terjadi pada pertama kali dengan tiga dimensi yang berkaitan, yakni *Visibility* (yakni jumlah dan tingkat menonjolnya berita), *Audience Salience* (tingkat menonjol bagi khalayak, dan *Valence* (valensi) (yakni menyenangkan atau tidak menyenangkan cara pemberitaan bagi suatu peristiwa).
2. Agenda khalayak. Agenda media memengaruhi dan berinteraksi dengan agenda publik atau kepentingan isu tertentu bagi publik. Dalam pernyataan ini pun memunculkan pertanyaan, seberapa besar kekuatan media mampu memengaruhi agenda publik dan bagaimana publik itu melakukannya. Adapun dimensi yang berkaitan, antara lain *Familiarity* (keakraban), *Personal Salience* (penonjolan pribadi), dan *Favorability* (kesenangan).

3. Agenda kebijakan, Agenda publik memengaruhi atau berinteraksi ke dalam agenda kebijakan. Agenda kebijakan adalah pembuatan kebijakan publik yang dianggap penting bagi individu. Dimensi yang berkaitan antara lain, *Support* (dukungan). *Likelihood of Action* (kemungkinan kegiatan), yakni kemungkinan pemerintah melaksanakan apa yang diharapkan, *Freedom of Action* (kebebasan bertindak), yakni nilai kegiatan yang mungkin dilakukan pemerintah.

Gambar 2.1 Proses Agenda setting



Sumber: *Agenda Setting Media Massa*, Apriadi Tamburaka

Jadi, dalam konteks Teori *Agenda Setting* harus menyangkut apa yang dipikirkan. Publik adalah publik yang harus menekan pemerintah

agar apa yang terjadi pada publik untuk dapat keluar dari persoalan sehingga memang tidak melulu apa yang disajikan oleh media, publik hanya diam saja dan menerimanya.

2.2.2 Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)

Pemilihan umum kepala daerah atau wakil kepala daerah yang seringkali disebut pilkada atau pemilukada, merupakan pemilihan umum untuk memilih kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah secara langsung di Indonesia. Pemilihan pun dilakukan oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat.

Namun, pada masa Orde Baru, rezim Soeharto mengontrol penuh kepala daerah sesuai dengan tingkatannya, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Ketika itu, pemilihannya dilakukan dan dikontrol oleh presiden.

Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun, sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemilihan Kepala Daerah, dan Wakil Kepala Daerah atau yang disingkat dengan pilkada diselenggarakan secara langsung.

Berikut penjabaran singkat evolusi sistem pemilihan kepala daerah yang terus bermetamorfosis sejak modern Indonesia, yakni (Hidayat, 2014):

1. Masa Hindia Belanda

Pada masa ini, tidak ada pemilihan umum untuk menentukan para pemimpinnya karena semua ditentukan oleh Pemerintah Kolonial, yakni gubernur jenderal. Adapun tiga jabatan tertinggi pertama diisi orang-orang Belanda. Sementara, bangsa pribumi hanya dapat mengisi jabatan pada tingkat bupati hingga camat termasuk dalam membayar upeti kepada Pemerintah Kolonial.

2. Masa Kemerdekaan

Setelah Indonesia merdeka, sistem kembali berubah. Pada era ini, kepala daerah berfungsi sebagai pemimpin komite nasional daerah sekaligus menjadi anggota dan ditetapkan sebagai ketua badan perwakilan daerah. Lantaran alasan situasi politik, keamanan, dan ketatanegaraan, maka kepala daerah yang diangkat merupakan kepala daerah pada masa sebelumnya.

Pada 1948, sistem pemilihan ini disempurnakan di mana menjadi lebih demokratis. Misalnya, gubernur diangkat oleh Presiden setelah ada nama calon yang diajukan DPRD tingkat provinsi. Di bawahnya, DPRD tingkat kabupaten mengusulkan calon bupati, lalu diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. Kepala

desa diangkat Gubernur setelah menerima nama calon yang diajukan DPR desa.

3. Masa Republik Indonesia Serikat

Pada era ini, sistem pemilihan kepala daerah pun kembali berubah. Hal itu terjadi karena konstitusi berubah dari Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 menjadi Undang-Undang Sementara tahun 1950. Kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Dalam hal ini, DPRD hanya mengajukan nama saja dan yang menentukan adalah Presiden atau Menteri Dalam Negeri sesuai tingkatan masing-masing. Munculnya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1965, di mana munculnya Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri melalui calon-calon yang diajukan oleh DPRD.

Untuk pemberhentian kepala daerah merupakan wewenang dari Presiden untuk gubernur dan Menteri Dalam Negeri untuk bupati atau walikota.

4. Masa Orde Baru

Pada masa ini, Soeharto mengontrol penuh kepala daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Adapun kepala daerah diangkat oleh presiden di mana mekanisme pemilihannya di DPRD juga dikontrol oleh presiden.

5. Masa Reformasi

Tahun 1998 merupakan tanda berakhirnya kekuasaan Orde Baru yang sentralistik, di mana lalu berubah menjadi desentralistik atau pemerataan kekuasaan daerah-daerah. Pada masa ini, kepala daerah dipilih sepenuh oleh DPRD, tak lagi ada campur tangan Pemerintah Pusat. Hal itu pun berbeda dengan sistem sebelumnya, di mana kepala daerah diangkat oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri, yang diajukan atau diusulkan oleh DPRD.

Pada masa ini dianggap memiliki banyak kekurangan, di mana terjadinya politik uang. Lalu, undang-undang pun direvisi dan muncul UU No 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah secara langsung.

6. Masa Baru

Tahun 2014 merupakan tahun baru bagi sistem politik Indonesia. Kepala daerah kembali dipilih oleh DPRD, sebagaimana yang telah diamanatkan Undang-Undang Pemilukada yang baru disahkan.

2.2.3 Politik Media

Pembahasan terkait media dalam politik pun seolah menjadi kajian menarik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Negara Indonesia dianggap sebagai salah satu contoh di mana dalam mengupas

media merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengembangan ilmu dan seni dalam politik. Beragam pertumbuhan media dalam sisi politik menjadikan sebuah dinamisasi politik bertambah kompleks. Selain itu, Montesquieu (Dalam Faturrohman & Wawan Sobari, 2004: 207) menambahkan apabila media merupakan suatu pilar demokrasi keempat kelembagaan klasik atas hasil pemikirannya, di mana ketiga pilar lainnya, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Sementara, dalam tataran ideal, kita tentu berharap media menjadi salah satu aktor yang turut menjaga dan mengembangkan demokrasi. Artinya, membutuhkan peran aktif media dalam ranah politik.

Maka, dalam hal ini, *agenda setting* (penentuan agenda) pun seolah turut memengaruhi politik media. Hal itu terlihat jelas bahwa media sebenarnya saling berbagi dasar yang sama, seperti tiga bagian konstitusi, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang sebagian independen dan dependen dari institusi lainnya.

“Media pemberitaan berbagi takdir dengan tiga cabang konstitusional yang lain, sebagian saling independen dan sebagian saling dependen untuk dapat sama-sama menyelesaikan tugas masing-masing” (Cook dalam Priyonggo, 2012: 54).

Neveu dan Khun (Dalam priyonggo, 2012: 54) melihat tendensi fokus komunikasi politik pada tiga hal berikut:

1. Penekanan pada profesionalisasi komunikasi oleh aktor politik, baik pada tataran *skill* individual dan strategi komunikasi.

2. Penekanan pada gabungan daya tarik dan kebencian pada peran para konsultan komunikasi dan *spin doctors*.
3. Penekanan pada peran *demos* (pada tataran politik ideal beinkarnasi sebagai ‘opini publik’ atau pada tataran umum dan komersial yang disebut sebagai audiens. Keduanya pun dianggap memiliki pengaruh kuat pada jurnalisme.

Neveu dan Kuhn mengutip Schlesinger (1990) mengungkapkan jika konsep komunikasi massa menekankan fokus pada media, maka hal itu dianggap sebagai ‘peran nyeleneh’. Dalam konteks tersebut, media kerap ditampilkan sebagai entitas yang terperangkap akan dua hal. Di satu sisi, media bekerja demi audiens dan menimbang opini publik, sementara di sisi lain, media berada di bawah pengaruh kuat narasumber politik yang profesional (Priyonggo, 2012: 52).

Maka, untuk itulah Neveu dan Kuhn berasumsi sangat perlu melakukan tinjauan ulang terkait konsep peran politik media dalam ranah kecenderungan komunikasi politik seperti itu. Keduanya menekankan, media pemberitaan adalah korban tak berdaya dari mesin besar komunikasi. Gagasan Neveu dan Kuhn tersebut selaras dengan konsep institusionalisasi media. Artinya, untuk mencapai suatu posisi seimbang dengan politisi atau *spin doctors* itu—atau pun ada suatu entitas yang lain, maka media haruslah direpresentasikan sebagai suatu institusi (Priyonggo, 2012:52).

2.2.4 Media Sebagai Institusi dan Aktor Politik

Seorang pakar media, Timothy E. Cook memaparkan, sejatinya media adalah institusi atau aktor politik dengan haknya masing-masing. Ia juga mendasari pemikirannya berasal dari konteks politik Amerika Serikat, yang ia ungkapkan dapat menjadi pijakan konsep untuk meramu peran aktif media. Terlebih Cook secara komprehensif mampu mengelaborasi proses institusionalisasi media dari perspektif teoretis, historis, dan praktis.

Cook menambahkan institusi adalah pola sosial perilaku yang dapat diidentifikasi dalam organisasi yang secara umum dilihat sebagai suatu masyarakat yang membentuk bidang sosial tertentu. Meskipun organisasi tersebut membuat pilihan memungkinkan, kesulitan inheren kognitif yang terhubung dengan praktik tidak bisa diidentifikasi sebagai hal yang paling menguntungkan, dan seluruh peraturan dibentuk oleh mereka sendiri kecuali dan hingga mereka dengan jelas melukai pencapaian tujuan penting mereka (1998: 70).

Cook yang dikutip Priyonggo (2012: 53-54) pun mengambil konsep instusi tersebut dalam penelitiannya mengenai media berita. Tiga gagasan penting institusionalisasi media terjawab. *Pertama*, organisasi-organisasi media pada dasarnya memiliki kesamaan nilai dalam aturan dan prosedur rutin yang terartikulasi praktis pada cara kerja kolektif jurnalistik mereka. Dengan kata lain, jurnalis tidak sepenuhnya bebas selama proses pembuatan berita merupakan

pekerjaan kolektif organisasi.

Sebagai contoh, baik redaktur atau reporter di lapangan dari beragam media akan berbagi nilai yang sama tentang apa yang pantas disebut dengan berita. Atau mungkin, mereka tahu di mana berita-berita itu dapat muncul sehingga mereka mendapat pasokan bahan berita secara konstan.

Kedua, organisasi-organisasi media itu mengalami tekanan situasi yang sama. Cook menyebutkan jika ada tiga tekanan yang membuat media bisa saling mendekatkan diri, yakni politik luar, ketidakjelasan, dan profesionalisasi. Maksud dari politik luar adalah media-media beroperasi pada lingkungan politik yang sama, di mana sam-sama tergantung pada sumber resmi dan mengambil keuntungan dari subsidi informasi (rilis pers, ruang wartawan, dan lainnya).

Faktor ketidakjelasan, untuk memahaminya akan sangat berhubungan erat dengan faktor tekanan ketiga, profesionalisasi. Seperti yang diketahui, ide tentang wartawan sebagai profesi masih diperdebatkan dalam ranah sosiologi profesi. Imbasnya, hal ini dapat mengarah pada ketidakjelasan terkait definisi tentang siapa itu wartawan dan mengapa disebut sebagai wartawan. Maka, Cook juga menegaskan, faktor penekan itulah yang kemudian mendekatkan mereka pada suatu kesamaan tata kerja dan ritual jurnalistik, seperti menjaga objektivitas, faktualitas, dan indikator sesuai dengan etika jurnalistik.

Ketiga, adalah terkait persepsi orang media/para jurnalis itu sendiri dalam memandang diri mereka sebagai sosok yang memiliki peran tertentu dalam kehidupan sosial dan politik. Persepsi itulah yang juga diakui oleh orang-orang di luar media. Seperti diketahui, publik dan kaum elite menyadari peran media sebagai penyampai informasi dari elite ke publik, publik ke elite, maupun antar elite atau publik.

Ketiga konsep institusionalisasi media telah digunakan Cook untuk membenarkan media sebagai sebuah institusi. Lebih jauh, Cook mengungkapkan bahwa selain sebagai institusi politik, media juga merupakan aktor politik. Selain itu, setidaknya media memiliki sebagian independensi dari narasumber mereka sehingga media mampu menentukan siapa narasumber yang layak dikutip (Priyonggo, 2012: 54).

2.2.5 Peran Politik Pers

Dalam riset yang dilakukan oleh Duncan McCargo pada 2003, ia membuktikan pers di Indonesia menjalankan banyak peran di mana berangsur sebagai agen pembangunan, lalu agen penghambat, hingga pada akhirnya menjadi agen perubahan. McCargo pun mengambil kasus pada majalah *Tempo*, di mana ia mengungkapkan, peran agen pembangunan tersebut dijalankan lantaran media pada masa Soeharto merupakan bagian dari *mainstream* politik.

Sementara, dalam penelitian ini, peneliti mengambil kasus terkait Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (RUU Pilkada) dengan melihat apa peran politik Harian *Kompas* dalam menyikapi pemberitaan tersebut.

Maka, McCargo pun mengemukakan pers sebagai aktor dan institusi politik memiliki tiga peran politik, yakni:

1. Agen Stabilitas

Peran media sebagai agen stabilitas memiliki kewajiban dalam melestarikan tatanan sosial politik. Dalam menjalankan fungsi ini, media terlingkupi dengan tugas membantu pemerintah dalam konteks Jurnalisme Pembangunan.

2. Agen Penghambat

Peran media sebagai agen pengawasan adalah melalui pemantauan setiap harinya pada ketertiban politik dalam kepentingan pemerintah dalam melakukan *check and balances*.

Pada fungsi kedua ini, media bertindak sebagai anjing penjaga yang bertujuan untuk mengawasi keseharian dari struktur politik.

Peran ini pun bisa dalam berbentuk penulisan tajuk rencana atau berita secara kritis sehingga melakukan jurnalisme investigasi skala besar, misalnya korupsi.

3. Agen Perubahan

Media dalam perannya sebagai agen perubahan yang memiliki peran dalam berkontribusi untuk membantu perubahan politik

dalam situasi kritis. Dalam kasus ekstrim, media dapat berkontribusi untuk menurunkan rezim politik tertentu.

Ketiga peran politik pers ini, yakni stabilitas, penghambat, dan perubahan adalah fungsi yang dapat digunakan media sebagai institusi politik. Selain itu, juga media dapat memberikan efek positif bagi sebuah proses demokratisasi (McCargo, 2003: 4).

McCargo menegaskan tiga istilah moda agensi tersebut setara dengan deskripsi adjektif dalam berperan sebagai alternatif media, yakni konservatif, progresif, dan transformatif. Hal ini mengasumsikan ketiganya diperankan oleh media, tergantung atas konteks dan konstelasi politik yang terjadi. Apabila tidak dapat mengartikan salah satu moda agensi, maka hal itu akan diperankan pada salah satu pengaturan politik (2003:4).

Misalnya, agen pembangunan hanya dapat diterapkan pada negara otoriter (Kuba, Burma), agen penghambat yang dipraktikkan pada negara demokrasi (AS, Jepang, Indonesia), atau agen perubahan dipraktikkan pada negara yang tengah mengalami krisis politik (Indonesia masa Soeharto, krisis Mesir yang baru saja terjadi).

McCargo dalam Priyonggo (2002: 56) menyebutkan peran politik media pada suatu situasi tertentu memerlukan pengamatan mendalam pada dua aspek, yakni kepemilikan dan kontrol media, serta relasi antara pemilik, jurnalis, dan pemangku kekuasaan.

2.2.6 Pers dan Demokrasi

Struktur sosial politik sangat menentukan corak dan tujuan yang hendak dicapai oleh pers. Pers sebagai bagian dari komunikasi massa turut ambil bagian dalam proses perubahan masyarakat pada umumnya, baik di negara berkembang maupun negara maju (Susilastuti, 2013: 74).

Pers juga ikut menentukan terciptanya kehidupan yang demokratis. Dalam menciptakan kehidupan yang demokratis itulah dibutuhkan suatu kultur yang menunjang, penerimaan prinsip-prinsip yang mendasari kebebasan, yakni kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berpolitik, ditegakkannya supremasi hukum, hak-hak asasi manusia dan lainnya. Terkait pemahaman demokrasi dalam ilmu politik pun dikenal dua macam pemahaman, yakni secara normatif dan empirik (Susilastuti, 2013:74).

Dikutip oleh Susilastuti, Robert MC Chesney mengemukakan demokrasi dapat diartikan sebagai sistem sosial politik yang memberikan jaminan kebebasan individu dan setiap warganya memiliki informasi yang cukup serta keterlibatan partisipasi politik yang tinggi (2013: 75).

Menurut Chesney, ada tiga prasyarat penting yang melandasi pembentukan sistem sosial politik masyarakat yang demokratis. Pertama, dihapuskannya ketimpangan sosial dalam masyarakat. Kedua, kesadaran tentang keutamaan kepentingan bersama di atas kepentingan

pribadi. Ketiga, demokrasi membutuhkan sistem komunikasi politik yang efektif.

Maka, dalam hal ini pers dapat dikatakan mampu mendorong proses demokratisasi karena pers dapat memberikan ruang publik bagi wacana demokratis yang ada pada masyarakat (Susilastuti, 2013: 75).

Seperti yang dikutip Chesney, Habermas mengungkapkan faktor-faktor penting yang mendorong bangkitnya demokratisasi adalah munculnya ruang publik bagi wacana demokratis yang bebas dari kontrol negara dan modal. Dalam hal ini, media dapat mengisi ruang publik, walaupun ia merupakan bagian dari aktivitas sosial yang ada. Aktivitas yang dilakukan oleh pers diharapkan mampu mengisi ruang publik bagi wacana demokratisasi tersebut (Susilastuti, 2013: 75).

Maka, pers diharapkan dapat menjalankan peran dan fungsinya dengan baik bila diberikan ruang gerak oleh pemerintah, yakni kebebasan pers. Amien Rais yang dikutip Susilastuti mengemukakan kebebasan pers merupakan kunci dalam mendorong demokratisasi karena apabila ada kebebasan pers, kontrol sosial dan tanggung jawab sosial dapat berjalan dengan baik (Susilastuti, 2013: 76)

Jadi, agar sebuah pers dapat dijadikan sebagai pendorong demokratisasi dalam melaksanakan kebebasan pers tetap harus memperhatikan akurasi dan *fairness*. Akurasi mengandung makna

ketelitian, kecermatan, dan ketepatan. Sementara, *fairness* mengandung keberimbangan.

Untuk negara Indonesia sendiri, pemerintah sebenarnya sudah memberikan jaminan terhadap pelaksanaan kebebasan pers. Menurut Mochtar Lubis, ada dua periode ideal di mana pemerintah memberikan jaminan kebebasan pers secara bebas dan bertanggung jawab tersebut, yakni pertama pada awal kemerdekaan sampai pemerintahan presiden Soekarno menerapkan sistem demokrasi terpimpin. Kedua, pada masa awal pemerintahan orde baru (Susilastuti, 2000: 64). Maka, apabila dikaitkan antara pers dan demokrasi, pers merupakan bagian atau subsistem dari sistem politik (Oetama, 2001: 50).

2.2.7 Surat Kabar

Surat kabar merupakan satu-satunya media penyampai berita kepada khalayak dan sebagai sumber satu-satunya dalam mengakses informasi secara bersamaan. Dalam surat kabar banyak memuat beragam informasi aktual, mulai dari politik, ekonomi, sosial, kriminal, budaya, dalam negeri, hingga luar negeri.

Biasanya, surat kabar (kecuali surat kabar mingguan) terbit setiap hari. Sebuah surat kabar pagi mulai beredar sekitar pukul 05.00 pagi, sementara surat kabar sore beredar sekitar pukul 14.00 siang. Karena itu, masa kerja redaksi untuk mempersiapkan materi informasi

yang akan diterbitkan selalu dihitung sejak surat kabar selesai dicetak sampai tiba waktu untuk mencetak edisi berikutnya (Siregar, 1998:31).

Menurut Effendy (1993: 241), surat kabar adalah lembaran tercetak yang memuat laporan yang terjadi di masyarakat dengan ciri-ciri terbit secara periodik, bersifat umum, isinya termasa, dan aktual mengenai apa saja dan di mana saja di seluruh dunia untuk diketahui pembaca.

Pada umumnya, ketika berbicara mengenai pers sebagai media massa (media cetak) ialah dalam pengertian sempit, yakni surat kabar. Menurut Effendy (1993: 119-121), ada empat ciri yang dapat dikatakan sebagai syarat yang harus dipenuhi oleh surat kabar, antara lain:

1. Publisitas (*Publicity*)

Yang mengandung arti penyebaran kepada khalayak atau kepada publik. Karena diperuntukkan untuk khalayak umum, isi atau informasi dalam surat kabar ini terdiri dari berbagai kepentingan yang berkaitan dengan umum. Untuk itu, penerbitan yang meskipun sama dengan surat kabar tidak bisa disebut sebagai surat kabar apabila hanya ditujukan kepada sekelompok orang atau golongan.

2. Periodesitas (*Periodicity*)

Yang berarti keteraturan dalam penerbitannya. Keteraturan ini bisa satu kali sehari bisa juga satu atau dua kali terbit dalam seminggu. Karena mempunyai keteraturan dalam

penerbitannya, maka penerbit buku tidak dapat dikategorikan sebagai surat kabar meskipun isinya menyangkut kepentingan umum karena tidak disebarakan secara periodik dan berkala.

3. Universalitas (*universality*)

Yang berarti kemestaan dan keragaman. Isinya yang datang dari berbagai penjuru dunia. Untuk itu, sebuah penerbitan berkala isinya hanya mengkhususkan diri pada suatu profesi atau aspek kehidupan, seperti majalah kedokteran, arsitektur, koperasi atau pertanian, tidak termasuk surat kabar. Memang benar bahwa berkala itu ditujukan kepada khalayak umum dan diterbitkan secara berkala, namun bila isinya hanya mengenai salah satu aspek kehidupan saja maka tidak dapat dimasukkan ke dalam kategori surat kabar.

4. Aktualitas (*Actuality*)

Menurut kata asalnya aktualitas, berarti “kini” dan “keadaan sebenarnya”. Kedua-duanya erat sekali sangkut pautnya dengan berita yang disiarkan surat kabar. Berita adalah laporan mengenai peristiwa yang terjadi kini, dengan perkataan lain laporan mengenai peristiwa yang baru terjadi dan yang dilaporkan itu harus benar. Tetapi yang dimaksudkan aktualitas sebagai ciri surat kabar adalah pertama, yaitu kecepatan laporan, tanpa menyampingkan pentingnya kebenaran berita.

Ahli pakar lainnya, yakni Sumadiria menambahkan karakteristik pers ada lima, yakni objektivitas.

5. Objektivitas

Merupakan nilai etika dan moral yang harus dipegang teguh oleh tiap-tiap surat kabar dalam menjalankan profesi jurnalistik.

Surat kabar yang baik harus dapat menyajikan hal-hal yang faktual apa adanya, sehingga kebenaran isi berita yang disampaikan tidak menimbulkan tanda tanya (Sumadiria, 2005).

Ketika ditelaah berdasarkan isinya, surat kabar dapat dibedakan menjadi dua macam, yakni pertama surat kabar yang bersifat umum. Kedua, surat kabar yang memiliki ciri khas tertentu dalam isinya dan memiliki pembaca tertentu pula (Suryawati, 2011: 40-41).

Selanjutnya, surat kabar sebagai medium jurnalistik, menurut Agee (Suryawati, 2011: 41), mengemban fungsi primer dan sekunder. Fungsi primer surat kabar ada tiga, yaitu:

1. Menginformasikan kepada pembaca secara objektif tentang apa yang terjadi dalam suatu komunitas, negara, dan dunia
2. Mengomentari berita yang disampaikan dan mengembangkannya ke dalam fokus berita
3. Menyediakan keperluan informasi bagi pembaca yang membutuhkan barang dan jasa melalui pemasangan iklan di media.

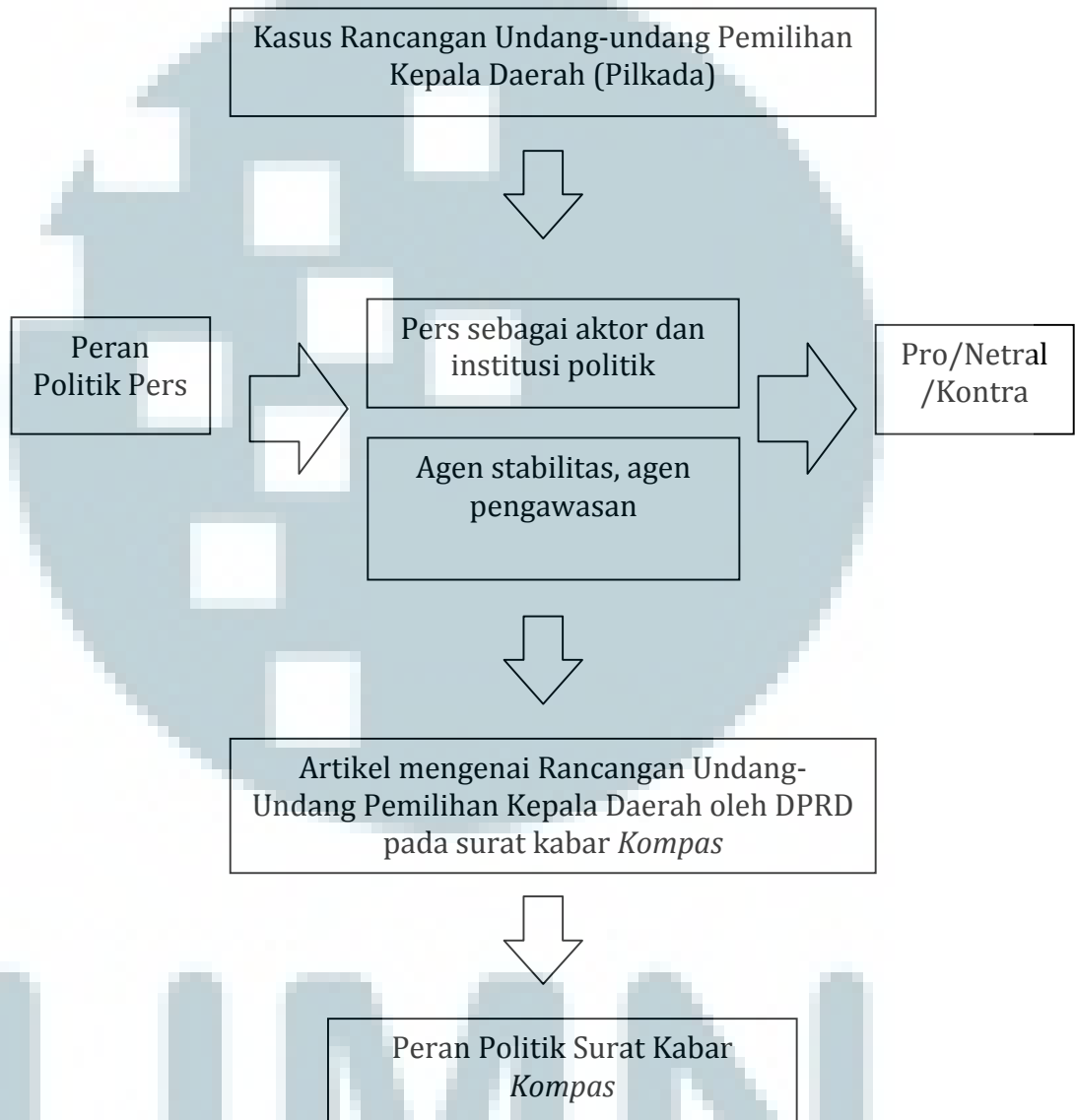
Sementara fungsi sekunder surat kabar terdiri atas:

1. Mengampanyekan proyek-proyek yang bersifat kemasyarakatan yang diperlukan sekali untuk membantu kondisi-kondisi tertentu
2. Memberikan hiburan kepada pembaca dengan sajian cerita komik, kartun, dan cerita-cerita khusus
3. Melayani pembaca sebagai konselor yang ramah
4. Menjadi agen informasi dan memperjuangkan hak.

UMN

2.3 Kerangka Pemikiran

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran



Surat Kabar Harian *Kompas* memiliki peran politik sebagai Agen Stabilitas (*Agent of Stability*) apabila *Kompas* mempublikasikan artikel yang bersifat netral atau disebut tidak menempatkan sikap. Agen Stabilitas di sini berarti *Kompas* tidak menjalankan fungsinya sebagai *watchdog* yang berperan sebagai pengkritik pemerintah apabila terdapat penyimpangan (*misdoing*) dalam pemerintahan.

Sedangkan pers berperan sebagai Agen Pengawasan (*Agent of Restaint*) dalam konteks demokrasi apabila Surat Kabar Harian *Kompas* mempublikasikan artikel yang menyatakan tidak setuju atau kontra terhadap Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah secara tidak langsung. Di sini, surat kabar *Kompas* mempublikasikan artikel yang bersifat mengkritisi pemerintah karena adanya penyimpangan (*misdoing*) dalam pemerintahan.

Terakhir, Surat Kabar Harian *Kompas* dikatakan tidak memainkan peran sama sekali apabila judul artikel yang dipublikasikan oleh media tersebut dikategorikan pro terhadap RUU Pilkada tidak langsung atau oleh DPRD.