



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 I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Media massa masih merupakan sumber utama yang dimanfaatkan masyarakat untuk memperoleh informasi. Selain sebagai sumber informasi, media massa juga berfungsi sebagai media pendidikan, hiburan, dan kontrol sosial. Fungsi kontrol sosial merujuk pada peran media dalam mengawasi kinerja pemerintah.

Fungsi keempat tadi dijelaskan lebih lanjut oleh Bill Kovach dan Tom Rosenstiel (2006, h. 145). Mereka menyatakan bahwa media massa berperan sebagai *watchdog* atau anjing penjaga. Pers dipercaya untuk “mencegah para pemimpin politik melakukan hal-hal yang seharusnya tidak mereka lakukan”. Media berfungsi mengawasi kinerja pemerintah demi kepentingan masyarakat agar para pemimpin tidak menyalahgunakan kekuasaannya.

Isu yang selalu diliput media massa dalam melakukan fungsi pengawasan pemerintahan salah satunya adalah proses pembuatan kebijakan publik. Media membantu pemerintah mengedarkan “informasi vital tentang pelayanan publik dan pencapaian pemerintah, sambil menyediakan kesempatan bagi partai oposisi untuk mengkritik pemerintah dan menawarkan kebijakan alternatif”. Sebaliknya, pemerintah juga sering memanfaatkan media untuk “mengetes opini publik dengan membocorkan proposal kebijakan kepada reporter” (Fischer, 1991, h. 1).

Edward Lambeth (1978, dalam Fischer, 1991, h. 1) mengemukakan fungsi media dalam proses pembuatan kebijakan publik, yakni mengantisipasi masalah sebelum pejabat publik, mengingatkan masyarakat terhadap masalah berdasarkan peringatan resmi, menginformasikan kepada masyarakat akan risiko dengan grup pesaing dalam memecahkan masalah, menjaga berbagai kelompok dan masyarakat untuk mengikuti perkembangan usulan yang bersaing, berkontribusi dalam konten kebijakan, menentukan tempo pemutusan kebijakan, membantu pembuat kebijakan dalam menentukan bagaimana untuk memilih, mengingatkan masyarakat bagaimana kebijakan diatur, mengevaluasi efektifitas kebijakan, dan menstimulasi tinjauan kebijakan tersebut.

Media massa juga mampu memengaruhi *agenda setting* dalam pembuatan kebijakan publik, bahkan secara individual. Media menekankan aktor-aktor pembuat kebijakan publik ketika mendiskusikan agenda kebijakan tertentu. Peran penting media massa dalam *agenda setting* pembuatan kebijakan adalah menjadi penghubung antara publik, aktor pembuat kebijakan, dan politisi. Media dapat bertindak sebagai saluran kritis antara pemerintah dan masyarakat, menginformasikan masyarakat tentang tindakan dan kebijakan pemerintah, dan membantu untuk menyampaikan sikap publik kepada pejabat pemerintah (Soroka, dkk., 2012, h. 1).

Christie (2006, h. 523) juga menyatakan bahwa banyak penelitian menunjukkan media massa menjadi salah satu elemen yang terlibat dalam proses timbal balik termasuk opini publik dan kebijakan publik.

Salah satu proses pembuatan kebijakan publik yang selalu disorot media di Indonesia adalah kebijakan yang dicanangkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR kerap kali mengusulkan kebijakan yang menjadi kontroversi di masyarakat yang kemudian menjadi topik hangat untuk dibahas di media. Kebijakan yang diusulkan oleh DPR dan menimbulkan pro-kontra adalah dana aspirasi.

Dana aspirasi diusulkan memiliki anggaran sebesar Rp20 miliar per anggota dewan atau total mencapai Rp11,2 triliun. Ketua DPR Setyo Novanto mengatakan dana tersebut digunakan untuk pembangunan di daerah pemilihan anggota dewan (Iqbal, 2015, para. 3).

Dana aspirasi sudah diajukan sejak dua periode lalu. Periode 2004-2009, DPR mengajukan dana aspirasi sebesar Rp3 miliar sampai Rp10 miliar per anggota DPR. Periode 2009-2014 wacana dana aspirasi kembali diajukan, yakni sebesar Rp10 miliar per anggota dewan. Namun kedua usulan tersebut ditolak.

Dana aspirasi kembali diusulkan sejak munculnya Undang-Undang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3) Pasal 80 J tahun 2014. Pasal 80 J berbunyi “Anggota DPR berhak mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan...”.

Meskipun begitu, banyak pihak tidak setuju dengan wacana pengadaan dana aspirasi. Wakil Presiden Jusuf Kalla menilai dana aspirasi bisa rawan dikorupsi jika pengawasannya tidak jelas. Wakil Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Plt. Indriyanto Seno Aji juga mengatakan dana tersebut perlu

dipertimbangkan dan jangan sampai menjadi celah untuk melakukan korupsi (“KPK: Dana Aspirasi Rawan Korupsi”, 2015, para.1).

Isu pengadaan dana aspirasi ini marak diberitakan media karena memiliki nilai-nilai berita. Brooks (1980 dikutip dalam Sumadiria, 2005, h. 80-89) menyebutkan 11 nilai berita, yakni *unusualness* (ketidakbiasaan), *newness* (kebaruan), *impact* (dampak), *timeliness* (aktual), *proximity* (kedekatan), *conflict* (perselisihan), *information* (informasi), *prominence* (orang penting), *human interest* (ketertarikan manusiawi), *surprising* (kejutan), dan *sex* (seks).

Isu dana aspirasi ini bersifat aktual, baru, memiliki dampak besar, terkait kepentingan masyarakat, menyangkut para anggota DPR, berisi konflik, dan informatif sehingga banyak diberitakan di media. Meski selalu ditolak, tetap saja dana aspirasi ini diajukan oleh DPR setiap tahun.

Maka tugas media massa di sini adalah mengawal wacana dana aspirasi ini, dengan meliput perkembangan pengajuan dana aspirasi dan menjelaskan penting tidaknya dana aspirasi diturunkan untuk anggota DPR.

Berita merupakan representasi realitas. Sebagai representasi, berita mengandung nilai-nilai yang dimiliki oleh wartawan serta ditulis dalam struktur yang dirancang untuk memenuhi tujuan mereka (Willis, 2007, h. 43). Pernyataan berikut sejalan dengan pandangan konstruktivis yang menilai media massa bukan saja sebagai saluran pengiriman pesan, tetapi juga sebagai agen konstruksi pesan.

Miller (1978, h. 58) mengatakan ketika wartawan memilih, menghilangkan, dan menekankan atribut tertentu dalam berita, mereka

membangkai cerita. Dengan cara tersebut, wartawan memberitahu pembaca bagaimana harus berpikir. Wartawan bekerja selaras dengan sumber-sumbernya, faktanya, mereka mempunyai hubungan yang saling terkait.

Penelitian ini menggunakan analisis *framing* model Robert Entman sebagai teknik analisis datanya. Berita dianalisis untuk mendapatkan definisi masalah, penyebab masalah, keputusan moral yang dipakai wartawan, dan penyelesaian yang ditawarkan oleh wartawan (Eriyanto, 2002, h. 221-224). Entman (2009, h. 6) menegaskan bahwa perangkat *framing*-nya bisa digunakan untuk memeriksa berita mengenai kebijakan publik karena memiliki dua fungsi *frame* yang paling penting, yakni definisi masalah—yang akan menentukan *frame-frame* selanjutnya, dan penekanan penyelesaian—yang langsung mendukung (atau melawan) kebijakan publik.

Entman mengungkapkan bahwa pembuat kebijakan mungkin mencoba mem-*frame* sebuah isu dengan cara membesarkan “saluran peristiwa atau isu, dan membuat hubungan di antara isu tersebut untuk mempromosikan interpretasi, evaluasi, dan/atau solusi” (2004 dikutip dalam Christie, 2006, h. 523). *Frame* media juga disebut “sering memengaruhi arah kebijakan dengan menekankan nilai-nilai atau emosi ke dalam diskusi” (Stone, 1989 dikutip dalam Soroka, dkk., 2012, h. 5).

Penelitian ini menggunakan berita-berita *Harian Kompas* dan *Media Indonesia* sebagai unit analisisnya. *Harian Kompas* yang telah terbit sejak tahun 1965 menjadi salah satu media terbesar di Indonesia. Data Litbang

Bisnis Kompas tahun 2013 menyebutkan rerata oplah *Harian Kompas* mencapai 507.000 eksemplar (Media Kit Kompas, 2014, h. 5).

Harian Kompas memegang ideologi nasionalisme dan prinsip humanisme transendental. *Kompas* mencoba keluar dari ikatan-ikatan primordialisme, termasuk politik, dan lebih menekankan pada substansi masalah (Hamad, 2004, h. 119).

Media Indonesia adalah surat kabar yang tergabung dalam Media Group yang didirikan Surya Paloh. Selain menjadi pemimpin *Media Group*, Surya Paloh juga aktif dalam dunia politik. Paloh merupakan ketua umum Partai Nasional Demokrat. *Media Indonesia* memiliki slogan “Jujur Bersuara”. Surat kabar ini dikenal dengan bahasanya yang lugas dan editorialnya yang berada di halaman pertama.

Berdasarkan penjelasan tersebut, peneliti ingin mengetahui bagaimana *Harian Kompas* dan *Media Indonesia* mendingkat isu pengadaan dana aspirasi DPR. Penelitian ini juga akan memperlihatkan bagaimana kecondongan *Harian Kompas* dan *Media Indonesia* dalam memberitakan dana aspirasi DPR, melihat *Media Indonesia* dipimpin oleh seorang politikus dan *Harian Kompas* yang tidak berafiliasi terhadap partai politik mana pun. Meski kedua media sama-sama merupakan media besar di Indonesia, tetapi tentu masing-masing media akan memberikan *frame* berbeda terhadap peristiwa atau isu yang diberitakan.

Penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif deskriptif. Sedangkan *framing* model Robert M. Entman digunakan sebagai teknik analisis data.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana *framing* mengenai dana aspirasi DPR oleh *Harian Kompas* dan *Media Indonesia*?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mencapai tujuan mengetahui *framing* mengenai dana aspirasi DPR oleh media *Harian Kompas* dan *Media Indonesia*.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoretis

1. Memperkaya penelitian kualitatif tentang *framing* kebijakan publik di media massa cetak, khususnya yang terkait dengan isu anggaran seperti isu pengusulan program dana aspirasi. Penelitian ini juga menunjukkan perbedaan *framing* yang dilakukan oleh media yang berafiliasi dengan partai politik dan media yang tidak memiliki hubungan dengan partai politik tertentu.
2. Memberi kontribusi bagi pengembangan ilmu komunikasi serta sebagai tambahan referensi bahan pustaka, khususnya penelitian tentang analisis *framing* model Entman mengenai pemberitaan kebijakan publik di media massa cetak. Penelitian dengan model Entman ini melengkapi penelitian kebijakan publik sebelumnya yang lebih banyak membahas aspek teknis dari *framing* berita. *Framing* Entman menjabarkan pendefinisian masalah, penyebab masalah,

keputusan moral, dan rekomendasi solusi yang penting untuk menganalisis berita tentang kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Memberi deskripsi kepada publik dalam membaca bagaimana cara wartawan membingkai suatu peristiwa serta memberi gambaran bagaimana memahami *framing* yang dilakukan media massa supaya mampu memilah fakta dari bias, seperti bias partai yang sering terlihat dalam pemberitaan di *Media Indonesia*. Pemerintah, dalam hal ini sebagai pembuat kebijakan publik, juga bisa memahami bagaimana media menyajikan *framing* terhadap isu kebijakan publik sehingga bisa menjadi salah satu masukan dalam menentukan keputusannya atas kebijakan publik.

2. Memberi masukan kepada wartawan dalam menulis berita, khususnya mengenai kebijakan publik yang menjadi kontroversi di masyarakat, agar tidak memasukkan bias partai dalam pemberitaan dan menyeimbangkan pernyataan pihak-pihak yang terlibat dalam kasus tersebut. Maka media tersebut bisa menjalankan perannya sebagai kontrol sosial terhadap kebijakan publik dengan mengajak masyarakat untuk ikut mengawasi kebijakan yang diambil pemerintah, tetapi tetap seimbang dalam pemberitaannya.