

# JURNAL KOMUNIKASI

---

---

Volume 5, Nomor 1, Oktober 2010

ISSN 1907-848X

Halaman 01 - 88

---

---

## DAFTAR ISI

### Editorial

**Media Convergence: Newsroom Challenges and Opportunities in the Digital Age**

*Zaki Habibi*

( 01 - 06 )

**Konvergensi Media dan Perubahan dalam Manajemen SDM Media**

*Choky Rais Bawapratama*

( 07 - 22 )

**Pemberitaan Crop Circle di Berbah, Yogyakarta: Kebergantungan Media pada Sumber Resmi**

*Wendratama*

( 23 - 30 )

**Opini Publik, Agenda Setting, dan Kebijakan Publik**

*Puji Rianto*

( 31 - 40 )

**Di Balik Layar Berita Kriminal Televisi**

*Liliek Budiastuti Wiratmo*

( 41 - 56 )

**Hubungan Karakteristik Siswa SMA Depok dan Terpaan Media dengan Sikap Kritis Menonton Televisi**

*Sadakita Br. Karo*

( 57 - 70 )

**Image Restoration Strategy of Bali Tourism Crisis**

*Kadek Dwi Cahaya Putra*

( 71 - 88 )

## Opini Publik, *Agenda Setting*, dan Kebijakan Publik

Puji Rianto<sup>1</sup>

### **Abstract**

*This article is based on the theory that public opinion has important role in the democratic system. In this system, government should be responsive to public opinion that has risen in society, in which that is the only way for government to be sustained. Hence, in forming public opinion, media have big influence to affect people's perception through the agenda setting. By shaping the agenda setting, the issue that is considered important by the media will be treated the same by public. Sharp reportage to the issue will influence public opinion, then, affect the government policy. Bibit-Chandra vs Polri issue proves this theory. Eventually, covering the case will not only influence government policy but also people assessment to government.*

### **Keywords:**

*Public opinion, media, agenda setting, policy.*

### **Pendahuluan**

Abraham Lincoln, Presiden ke-16 Amerika Serikat (1861-1865), mengatakan, "Bersama sentimen publik, tidak akan ada yang gagal. Mengabaikannya, tidak ada yang bisa sukses" (Mujani, *Kompas*, 1 September 2004). Dalam sistem demokrasi, opini publik adalah penting. Ini karena demokrasi adalah rezim yang responsif terhadap tuntutan publik yang menjelma dalam partisipasi politik dan opini publik (Mujani, *ibid*). Di Indonesia, sejak demokratisasi politik dimulai pasca kejatuhan rezim Orde Baru, dinamika opini publik berkembang cukup baik. Setidaknya, jika opini publik kita pahami sebagai pengetahuan-pengetahuan dan sikap-sikap publik yang berkaitan dengan isu-isu publik (Hennesey, 1970; Nimmo, 2006), maka tampak bahwa opini publik semakin memainkan peran penting dalam proses-proses politik dan kebijakan. Kecenderungan ini bisa dilihat dari semakin kuatnya politik citra dalam pemilihan presiden dan wakil presiden. Meskipun politik citra ini dapat dilihat dari semakin kuatnya pengaruh media televisi dalam kehidupan politik (louw, 2005), tetapi pada sisi lain *tren* ini dapat dilihat sebagai semakin pedulinya kandidat pada opini publik.

Di Indonesia—dan mungkin juga di negara-negara lain—banyak kebijakan publik melawan kepentingan dan pendapat-pendapat publik. Tetapi, dalam banyak kasus, opini publik yang kuat mampu menekan pemerintah untuk mengubah kebijakan publik.

---

<sup>1</sup> Peneliti pada Pusat Kajian Media dan Budaya Populer (PKMBP), Yogyakarta.

Kasus Bibit-Chandra vs Polri menjadi contoh paling signifikan atas hal ini. Pada awalnya, pemerintahan bersikukuh pada prinsip *non intervention* dalam kasus tersebut. Menurut mereka, kasus ini berada dalam wilayah hukum dan tidak baik kiranya jika pemerintah masuk ke wilayah tersebut. Namun, liputan media yang terus-menerus mendorong munculnya opini publik yang semakin kuat. Hal ini akhirnya memaksa pemerintah untuk membentuk Tim Pencari Fakta, beranggotakan tokoh-tokoh nasional yang selama ini dikenal mempunyai komitmen politik dan moral seperti Todung Mulya Lubis, Adnan Buyung Nasution, dan sebagainya.

Media baik cetak, elektronik, dan juga interaktif tanpa henti memberitakan dan mendiskusikan kasus tersebut. Dalam media interaktif, muncul “Gerakan 1 Juta Facebookers Mendukung Bibit-Chandra vs Polri”. *Framing* dan *priming* media memengaruhi opini publik, bahkan dijadikan ukuran untuk menilai pemerintahan SBY-Boediono.

Artikel yang ditulis oleh Saldi Isra (*KOMPAS*, 9 September 2009) menunjukkan hal ini. Dalam artikel “Senjakala Pemberantasan Korupsi?”, Isra mengemukakan bahwa kasus “Cicak vs Buaya” merupakan kulminasi pertarungan hati nurani rakyat yang sudah muak dengan korupsi dengan serangan balik para koruptor. Teuku Kemal Fasya (*KOMPAS*, 5 Desember 2009) mempertajam analisis tersebut dengan kritik yang lebih halus, dalam artikelnya “Sangkakala Peradaban Cicak vs Buaya”.

Di dunia maya, *tren* yang terjadi tidak kalah kuat. Effendi Gazali, misalnya, dalam tulisan di *KOMPAS* (3 November 2009) mengatakan bahwa kasus Bibit-Chandra telah menimbulkan kerusakan yang nyata bagi citra pemerintahan SBY. Menurut Gazali, ini dapat dilihat dari situs pencarian di internet. Jika kita memasukkan kata kunci “cicak buaya Bank Century”, maka akan muncul kurang lebih 8.200-54.000 tulisan atau diskusi.

Merujuk pada buku pokok riset komunikasi politik, Gazali mengemukakan bahwa dewasa ini peran diskusi internet dan rumor politik merupakan elemen amat penting. Jauh lebih cepat daripada penelusuran Woodward dan Bernstein, dua jurnalis Washington Post dalam kasus Watergate.

Paparan di atas menegaskan betapa pentingnya peranan opini publik dan media dalam proses kebijakan. Liputan media yang terus-menerus mengenai suatu isu memengaruhi secara signifikan bagaimana publik menerima isu tersebut dan kemudian berlanjut pada bagaimana mereka menilai rezim-rezim yang berkuasa.

*KOMPAS* tanggal 21 Januari 2010 melaporkan bahwa popularitas pemerintahan SBY sebelumnya mengalami kenaikan yang tajam pasca Pemilu Legislatif (April 2009) dan Pemilu Presiden. Namun popularitas tersebut berangsur menurun. Jika sebelumnya pemerintahan ini dianggap bersih dari korupsi, maka kasus Bank Century membuat penilaian publik berbalik. Dari sini, sangat jelas bagaimana *agenda setting* media memengaruhi persepsi publik dan bagaimana mereka menilai pemerintahan.

Begitu sentralnya media dan opini publik dalam sistem demokrasi, maka menjadi menarik untuk mengupas bagaimana opini publik dan media mampu memengaruhi kebijakan-kebijakan politik. Tulisan ini hendak membahas teori

*agenda setting*, asumsi-asumsi yang mendasarinya, dan bagaimana pengaruhnya terhadap opini publik. Kemudian, sebagaimana layaknya dalam sistem politik demokrasi, di mana opini publik mempunyai pengaruh penting dalam proses kebijakan, maka uraian berikutnya akan memaparkan bagaimana pengaruh opini publik dalam proses kebijakan.

Dalam konteks tersebut, akan dibahas bagaimana tekanan-tekanan opini berpengaruh dalam proses-proses kebijakan publik. Kasus Bibit-Chandra dan Polri akan dijadikan contoh bagaimana opini publik mampu memengaruhi kebijakan-kebijakan publik.

### **Agenda Setting Media**

Croteau dan Hoynes (2006) mengemukakan bahwa media mempunyai posisi yang unik dalam masyarakat demokratis. Media tidak hanya menjadi institusi yang memediasi proses-proses politik atau *mediated politic* (Bennet dan Entman, 2000), tetapi juga kadang bertindak sebagai aktor politik (McNair, 2003; Louw, 2005). Media, dalam kaitan ini, telah melampaui peran tradisionalnya sebagai 'anjing penjaga' atau *the fourth estate*. Meski begitu, dalam beberapa kasus, peranan 'anjing penjaga' ini masih dilaksanakan dengan taat. Namun, peran-peran lain telah mulai dilaksanakan oleh media.

Kemampuan media untuk bertindak tidak hanya sebagai 'anjing penjaga', tetapi juga sebagai aktor politik tidak bisa dilepaskan dari sifat dan karakteristiknya. *Pertama*, media massa mampu menyebarkan pesan ke khalayak yang luas dalam waktu yang hampir bersamaan. Berita-berita di koran akan dibaca oleh ribuan bahkan jutaan orang dalam waktu yang hampir bersamaan. Demikian juga dengan siaran berita radio maupun televisi. Berita-berita ini akan mendorong munculnya publik di mana mereka akan diikat oleh minat dan isu yang sama. Orang-orang yang menaruh minat dalam pemberantasan korupsi akan diikat oleh pesan-pesan media yang berhubungan dengan, misalnya, penahanan Wakil Ketua KPK Bibit Waluyo dan Chandra M Hamzah yang dilakukan oleh kepolisian.

*Kedua*, media mampu membangun imaji atau citra yang memengaruhi cara pandang seseorang. Media bukanlah cermin realitas (Eriyanto, 2002; Potter, 2000), tetapi secara aktif mengkonstruksi realitas. Oleh karenanya, realitas yang sampai ke khalayak merupakan realitas tangan kedua (*the second hand reality*). Suatu realitas adalah hasil bentukan wartawan dan organisasi media (Shoemaker dan Reese, 1996). Ini pada akhirnya akan memengaruhi cara pandang orang terhadap realitas.

*Ketiga*, berkaitan dengan dua hal di atas, media mampu menciptakan apa yang sering disebut sebagai *agenda setting*. Melalui proses penajaman atas suatu isu dengan menegasikan isu lain, media telah membantu khalayak menyusun agendanya. Apa yang ditekankan dan dilihat penting oleh media menjadi penting juga bagi khalayak. Selanjutnya, proses *agenda setting* tersebut akan memengaruhi dan menentukan proses pembentukan opini publik.

*Agenda setting* mengarahkan perhatian kita pada tahap awal proses opini publik, suatu tahap ketika isu tersebut muncul (Protess, 1991: 2-3). Artinya, kemampuan media dalam menonjolkan suatu isu akan sangat menentukan bagaimana

publik menerima isu tersebut sebagai sesuatu yang penting dan akhirnya akan diterima sebagai agenda publik. Melalui liputan pengalaman-pengalaman orang dan menghubungkannya dengan pengalaman-pengalaman lain, media membantu orang untuk menginterpretasikan pengalaman-pengalaman personalnya sebagai bagian dari kecenderungan sosial yang lebih besar (Smetko, 2004: 355). Sebagaimana dikemukakan Mutz (1998; dikutip dari Smetko, 2004: 356), media memainkan peran khusus dalam menentukan persepsi impersonal, dan pada gilirannya ini memainkan peran dalam menentukan *political judgements*.

Teori *agenda setting* sebenarnya merupakan bagian besar dari teori dampak media. Pada tahun 1960-an dan 1970-an, Cohen (1963) dan McCombs dan Shaw (1972) menantang model dampak minimal atau *minimal effect model* (Lim dan Kim, 2007). Cohen mengklaim bahwa berita “mungkin tidak berhasil dalam mengatakan kepada orang tentang apa yang seharusnya mereka pikirkan, tetapi mereka secara mengesankan berhasil dalam mengatakan kepada pembaca tentang apa yang mereka pikirkan (*media may not be succesful in telling people what to think, but it is stunningly succesful in telling its readers what to think about*)” (Lim dan Kim, 2007: 317).

Pada tahun 1970-an, McCombs dan Shaw mengajukan teori *agenda setting*. Teori ini mengklaim bahwa media berpengaruh dalam menentukan berita-berita yang 'penting' dan yang 'tidak penting', yang kemudian memengaruhi cara pengambilan keputusan dalam kehidupan publik. Dengan demikian, perspektif teoritik ini, menantang penelitian-penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Lazarsfeld dkk (1940) dalam melihat dampak media. Menurut Lazarsfeld, media mempunyai dampak yang terbatas (*limited effect*). Dampak media berlangsung dalam dua tahap (*two step flow*), yakni dari para pemuka pendapat untuk kemudian menyebar kepada anggota kelompok (dikutip dari Rianto, 2008).

Seperti teori dampak minimal yang pada awalnya ditujukan untuk melihat dampak kampanye dalam proses pemilihan presiden, penelitian mengenai *agenda setting* juga hampir selalu berkenaan dengan politik. Pross (1991: 2) mengemukakan bahwa penilaian jurnalis setiap hari dalam melakukan seleksi dan menampilkan berita memengaruhi persepsi publik mengenai isu-isu penting hari itu. Pengaruh berita media yang diterima khalayak sebagai isu-isu politik kunci yang menonjol ini disebut sebagai peran *agenda setting* media massa. Apa yang dianggap jurnalis sebagai 'layak berita' menyediakan isyarat yang efisien mengenai isu-isu menonjol saat itu.

Media massa menempatkan isu-isu yang menonjol melalui penempatan berita tersebut dalam suatu halaman tertentu, ukuran *headline*, dan ruang yang diberikan untuk berita tersebut. Sementara itu, radio dan televisi biasanya menempatkan berita-berita penting di bagian awal sebagai sebuah *headline* dengan durasi siaran yang bervariasi tergantung pada nilai pentingnya. Banyaknya liputan mengenai suatu isu memberikan individu isyarat mengenai isu-isu yang menonjol. Pada akhirnya hal ini mendorong khalayak untuk belajar mengenai isu-isu yang dianggap penting (Wanta dan Ghanem, 2007: 37).

Weaver *et.al.*, (1981: 3) menggambarkan berita media sebagai jendela intelektual dunia. Menurut teori *agenda setting*, khalayak belajar banyak dari media

melalui berita. Mereka belajar tidak hanya mengenai detil faktual isu-isu publik, peristiwa, dan juga kepribadian seseorang, tetapi juga mendapatkan perspektif mengenai apa yang secara relatif penting dan berbagai macam elemen berita setiap harinya (Weaver, *et.al.*, 1981: 5).

Dengan membaca, mendengarkan, ataupun melihat berita-berita di surat kabar, radio, atau televisi, kita mampu menyaksikan banyak peristiwa di dunia tanpa harus bersinggungan langsung dengan peristiwa tersebut. Bencana tsunami di Aceh, topan di Filipina, peperangan di Afghanistan, bom bunuh diri di Pakistan, dan agresi militer AS di Irak, dapat kita saksikan dari tempat kita duduk dengan membaca surat kabar, mendengarkan radio, ataupun melihat tayangan di televisi. Namun, tentu saja, realitas yang kita saksikan dalam media bukan realitas sebenarnya karena ia hadir melalui proses konstruksi yang dilakukan oleh wartawan. Demikian juga, hanya beberapa realitas ataupun peristiwa saja yang bisa kita saksikan. Selebihnya, kita tidak mempunyai pengetahuan apa-apa tentangnya hingga kita bersinggungan secara langsung dengan peristiwa atau realitas tersebut.

Dalam konteks ini, media melakukan proses seleksi, menentukan isu-isu pokok, dan bagaimana isu-isu tersebut seharusnya dipandang. Inilah yang disebut sebagai *agenda setting*. Melalui proses seleksi dan presentasi berita, media massa memengaruhi persepsi kita mengenai topik-topik apa yang penting hari itu (Weaver *et.al.*, 1981: 4). Menurut Weaver, pengaruh ini memberinya peranan besar dalam menentukan agenda publik melalui pikiran dan diskusi. Persoalan-persoalan sosial-politik yang kita diskusikan hari ini merupakan dampak yang ditimbulkan oleh liputan media mengenai hal tersebut. Skandal Bank Century, misalnya, menjadi perhatian publik dan DPR karena media meliputnya tanpa henti.

Dalam perkembangan selanjutnya, media tidak hanya mengatakan kepada orang-orang tentang apa yang seharusnya mereka pikirkan, tetapi juga menyangkut bagaimana mereka memikirkan hal tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Lim dan Kim (2007: 317), "*The recent discoveries of the priming and the framing effects of media have revealed that media tell people not only what to think about but also how to think*". Lebih lanjut, Weaver *et.al.* (1975; dikutip dari Smetko, 2004: 361), mengemukakan:

*That for persons with a high need for orientation about politics, mass communication does more than merely reinforce preexisting beliefs. In fact, the media may teach these members of the audience the issues and topics to use in evaluating certain candidates and parties, not just during political campaigns, but also in the longer periods between campaign.*

*Priming* adalah proses di mana media berfokus pada sebagian isu dan tidak pada isu lainnya, dan dengan demikian mengubah standar orang untuk mengevaluasi kandidat dan tokoh politik (Smetko, 2004; McQuail, 2005; Lim dan Kim, 2007). Kredibilitas institusi media juga mempunyai pengaruh dalam menciptakan *priming*. Miller dan Krosnick (2000; seperti dikutip Smetko, 2004: 362) mengemukakan bahwa liputan media memang meningkatkan pengetahuan kognitif, tetapi hal tersebut tidak

secara otomatis menciptakan *priming*. Sebaliknya, pengetahuan warga negara yang mempercayai bahwa informasi yang disampaikan oleh media akurat dan informatif akan mendorong mereka untuk memberikan perhatian terhadap isu-isu tersebut.

Sedikit berbeda dengan *priming*, *framing* merupakan sebuah cara bagaimana peristiwa disajikan oleh media (Eriyanto, 2002: 66). Menurut Eriyanto, penyajian tersebut dilakukan dengan menekankan bagian tertentu, menonjolkan aspek tertentu, dan membesarkan cara bercerita tertentu dari suatu realitas atau peristiwa. Dalam kaitan ini, media menyeleksi, menghubungkan, dan menonjolkan peristiwa sehingga makna peristiwa tersebut lebih mudah menyentuh dan diingat oleh khalayak (dikutip dari Eriyanto, 2002: 67).

Menurut McQuail (2005: 555), *framing* dapat didefinisikan dalam dua cara. *Pertama*, *framing* merujuk pada cara bagaimana pesan berita media secara spesifik dibentuk dan dikontekstualisasikan oleh jurnalis dengan beberapa cara pandang yang dianggap logis dan tertata dalam struktur pesan. *Kedua*, berkenaan dengan efek *framing* bagi khalayak. Dalam hal ini, *framing* yang dilakukan oleh media melalui penonjolan aspek tertentu dan menenggelamkan aspek lainnya akan berpengaruh pada bagaimana khalayak akhirnya terbiasa dengan cara pandang yang digunakan wartawan dalam melihat realitas. Di sini, proses pengerangkaan berita akan berimbas pula terhadap cara khalayak melihat realitas. Seperti dikemukakan Kurt Lang dan Gladys Engel Lang (1959; dikutip dari Weaver *et.al*, 1981), media massa memaksakan perhatian khalayak pada isu-isu tertentu. Media massa membangun citra publik tentang figur-figur politik. Media massa secara konstan menghadirkan objek-objek yang menunjukkan apa yang hendaknya dipertimbangkan, diketahui, dan dirasakan individu-individu dalam masyarakat.

Menurut D'Alessio dan Allen (dikutip dari Lim dan Kim, 2007: 317-318), ada empat karakteristik media yang membuatnya menggunakan *priming* dan *framing*, yakni *journalistic entity*, *a commercial entity*, *property entity*, dan *political actor*. Sebagai entitas jurnalistik, media dipengaruhi oleh jurnalis. Sebagai entitas properti, berita dipengaruhi oleh pemilik. Sebagai entitas komersial, berita dipengaruhi oleh pengiklan, dan sebagai aktor politik, media dipengaruhi oleh perusahaan sebagai keseluruhan.

Tidak sulit kiranya untuk membedah bagaimana masing-masing entitas ini memengaruhi isi berita melalui strategi *priming* dan *framing*. Yayat R. Cipasang (2008), telah melakukan analisis kritis atas berita-berita Lapindo Brantas. Dari hasil analisis yang ia lakukan, Cipasang berada pada kesimpulan bagaimana Anteve berbeda dengan televisi lain dalam kasus lumpur Lapindo. Dalam setiap beritanya, Anteve menyebut Lumpur Lapindo sebagai Lumpur Sidoarjo, sementara media-media lain menyebutnya sebagai Lumpur Lapindo. Penggunaan kata Lumpur Sidoarjo untuk merujuk bencana tersebut tentu bukan tanpa disengaja, mengingat salah satu pemegang saham di Anteve masih ada hubungannya dengan perusahaan yang melakukan pengeboran yang disinyalir melakukan kecerobohan sehingga berakibat pada bencana tersebut. Penelitian Annet Keller (2008; lihat juga AJI Indonesia, 2009) menemukan bagaimana para pemilik media melakukan intervensi atas isi media. Menurut Keller, berita-berita yang tidak menguntungkan pemilik dan juga kolega bisnisnya dilarang untuk diterbitkan.

Pemilik hanya salah satu dari sekian banyak kekuatan yang memengaruhi isi media. Di luar itu, masih ada profesionalisme dan pengiklan. Ada banyak wartawan di dunia yang masih 'memegang janji' sebagai seorang jurnalis profesional. Oleh karena itu, berita-berita yang mereka tampilkan akan senantiasa berpijak pada panggilan profesional. Senantiasa berpijak kepada tugas mereka sebagai wartawan yang selalu mengabdikan kepada warga negara, selalu berorientasi pada usaha untuk mencari kebenaran sebagaimana telah dirumuskan dalam *Sembilan Elemen Jurnalisme* oleh Kovach dan Rosenstiel (2000).

Pengiklan juga tidak kalah pentingnya dalam memengaruhi isi media (Chesney, 2000). Dalam tatanan neoliberal, menurut Rianto (2005), media lebih berorientasi pada usaha melayani pasar dan komersialisasi produk. Hal ini telah membuat kapasitas media untuk melayani warga negara menjadi semakin berkurang. Merrill (2005) dengan tegas mengemukakan bahwa sistem pasar telah membuat media cenderung mereproduksi hal-hal yang lebih bersifat sensasional. Media lebih berorientasi memenuhi apa yang diinginkan pembaca, pendengar, ataupun penonton, dibandingkan dengan memberikan apa yang benar-benar mereka butuhkan.

### **Tekanan Opini dan Perubahan Kebijakan**

Sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem pemerintahan yang responsif terhadap opini publik. Sebagaimana dikemukakan oleh Hennessey (1970: 33), “... *responsiveness to public opinion is an essential ingredient of democratic government*”. Dalam konteks ini, opini publik dipahami selalu berkenaan dengan isu-isu substantif kebijakan publik, dengan asumsi bahwa opini publik seharusnya menentukan pilihan-pilihan kebijakan (Broughton, 1995: 23).

Memang, ada sebagian kritik yang dialamatkan terhadap opini publik (lihat, misalnya, Lipmann, 1999), tetapi ini tidak menghilangkan arti pentingnya. Dalam *Filsafat Publik* (1999: 19), Lippman mengemukakan bahwa opini publik biasanya hanya merupakan penolakan besar pada saat-saat kritis ketika suatu arah kebijakan umum mendasar harus diambil. Menurutnya, para politisi demokratis lebih suka mengelak dari perubahan-perubahan yang menyusahkan karena tahu bahwa selalu ada kemungkinan suara veto massa yang sangat besar, dan adalah mahal sekali biayanya bagi mereka dan partai jika coba-coba menentang massa. Lebih jauh, ia mengatakan, “Bahkan, jika tidak ada distorsi yang dengan sengaja disensor dan propaganda, yang tampaknya tidak mungkin dalam masa perang (bahkan masa damai sekalipun), opini publik itu tetap tidak dapat dijamin memahami secara teratur dan cepat realitas segala sesuatunya. Terdapat kecenderungan bawaan dalam opini untuk hidup dari desas-desus yang dikompromi oleh keinginan dan ketakutan kita saja”.

Opini publik barangkali memang mengidap kelemahan semacam itu. Namun, pada kenyataannya, pemerintahan tidak selalu bertindak atas nama rakyat sehingga harus dikontrol melalui opini publik. Di sisi lain, tidak selamanya opini publik mengandung kesalahan sebagaimana disinyalir Lipmann. Ada banyak bukti yang menunjukkan opini publik mengandung kebenaran. Ini akan sangat dipengaruhi oleh, salah satunya, bagaimana media massa memberikan suplai informasi kepada publik. Semakin baik kualitas informasi yang diberikan kepada warga negara, semakin baik



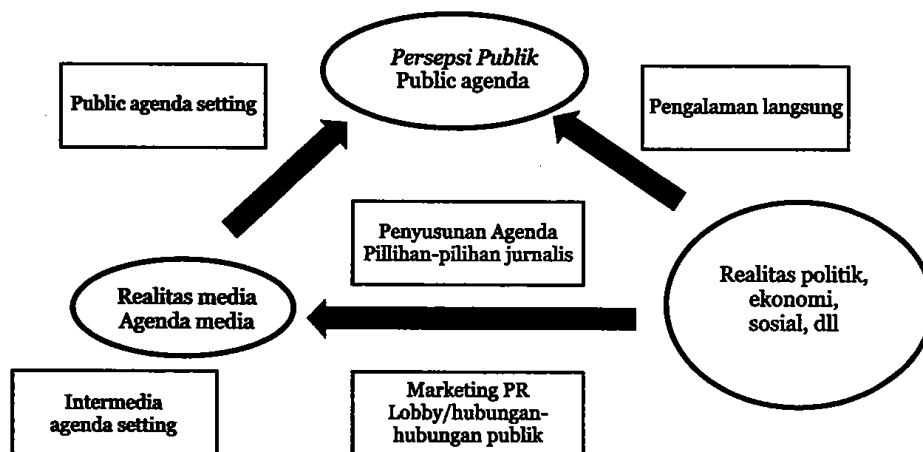
pula kualitas opini publik. Meski, tetap harus disadari bahwa media hanya salah satu dari sekian banyak faktor yang berpengaruh terhadap proses pembentukan opini publik.

Relasi antara agenda media, opini publik, dan kebijakan memang tidak selalu mudah dirumuskan. Kesimpulan-kesimpulan atas dampak *agenda setting* dan kebijakan seringkali berada pada posisi yang ambigu. Weaver *et.al.* (2004: 268) mengatakan hal tersebut sebagaimana dapat dilihat dalam paragraf berikut.

*“.....in short, these studies suggest that media agendas can have substantial impact on the priorities and behavior of government policy makers, especially if an issue is nonrecurring and unambiguous, but they also suggest that the influence is sometimes from policy maker to media, rather than vice versa, and that journalist and policy makers often cooperate with each other to raise the salience of various issues and problem without first public opinion.*

Dalam bentuknya yang diametral, agenda media akan memengaruhi agenda publik dan selanjut akan memengaruhi agenda kebijakan (lihat Rogers dan Dearing, 1988; sebagaimana dikutip Miller, 2005). Apa yang dianggap penting oleh media akan dianggap penting juga oleh publik. Selanjutnya, isu tersebut ditempatkan ke dalam agenda publik untuk kemudian didesakkan ke dalam ranah kebijakan.

Secara garis besar, hubungan-hubungan antara agenda media, agenda publik, dan opini publik dapat dilihat pada bagan 1.



**Bagan 1.**  
Hubungan-Hubungan *Agenda Setting* Media dan Opini Publik

Kasus Bibit-Chandra vs Polri dapat dijadikan rujukan untuk menjelaskan bagaimana agenda media, opini publik, dan kebijakan berjaln. Liputan media yang terus-menerus membuat publik menyadari arti pentingnya isu tersebut dan kemudian menempatkannya menjadi isu publik yang penting. Penyadaran atas isu yang luas kemudian mendorong mereka untuk melakukan tekanan terhadap pemerintah. Kuatnya desakan opini publik tersebut kemudian memaksa pemerintah untuk mengambil tindakan dengan membuat Tim Pencari Fakta. Rekomendasi Tim Pencari

Fakta ini kemudian menjadi bahan dasar bagi pemegang otoritas untuk mengambil kebijakan (dalam konteks ini, kejaksaan, Polri, dan pemerintah).

Akhir dari drama ini adalah dilepasnya Bibit-Chandra dari tahanan. Hingga saat ini, opini publik terus berkembang dan perubahan-perubahan kebijakan masih sangat mungkin terjadi. Namun setidaknya, kasus tersebut mampu menjelaskan bagaimana media dan agenda publik mampu memengaruhi proses-proses kebijakan. Meskipun penelitian yang lebih komprehensif perlu dilakukan guna menguji premis-premis teori *agenda setting*, opini publik, dan kebijakan-kebijakan publik. Penelitian yang hati-hati atas kasus ini dengan melibatkan lintas metodologi kiranya akan mampu mengembangkan perspektif teoritik media sebagai penentu agenda publik.

## Penutup

Tulisan ini ingin mengupas bagaimana *agenda setting* media memengaruhi opini dan kebijakan-kebijakan publik. Kasus Bibit-Chandra vs Polri digunakan sebagai contoh bagaimana peranan media dalam memengaruhi opini publik dan akhirnya kebijakan publik. Meski demikian, analisis dalam tulisan ini hanya disandarkan pada pengamatan sekilas, bukan pada keketatan metodologi. Sehingga, kesimpulan-kesimpulan yang dibangun sangat mungkin keliru. Oleh karena itu, studi-studi lebih lanjut atas isu-isu tersebut akan sangat menarik.

Proses demokratisasi media dan politik yang berlangsung pasca Orde Baru mestinya bisa membuka area studi yang lebih luas dan menantang. Utamanya, jika penelitian-penelitian tersebut diorientasikan untuk menguji atau mengembangkan perspektif teoritik yang selama ini didiskusikan di ranah akademis. Studi-studi dampak media yang selama ini masih menimbulkan silang pendapat kiranya bisa menjadi bahan dasar pijakan bagi studi-studi lebih lanjut dengan mengambil kasus-kasus yang terjadi dalam sistem dan komunikasi politik di Indonesia. Studi tersebut juga bisa memasukkan fenomena yang terjadi dalam media interaktif.

Kasus Bibit-Chandra memperlihatkan bahwa media interaktif mampu mendorong gerakan sosial yang lebih luas. Oleh karenanya, dalam konteks opini dan kebijakan, kehadiran media interaktif bisa menjadi bahan kajian lanjutan yang tak kalah menarik.

## Daftar Pustaka

- Cipasang, Yayat R. 2008. "Monopoli, Tuhan Rating, dan Pers Amnesia". *Jurnal Sosial Demokrasi*. Vol. 3 No. 1 Juli-September 2008.
- Croteau, David dan William Hoynes. 2006. *The Business of Media: Corporate Media and Public Interest*. 2<sup>nd</sup> edition. Thousand Oaks, London, New Delhi: Pine Forge Press.
- Broughton, David. 1995. *Public Opinion Polling and Politics in Britain*. London: Prentice Hall.
- Eriyanto. 2002. *Analisis Framing*. Yogyakarta: LKiS.
- Fasya, Teuku Kemal. 2009. "Sangkakala Peradaban Cicak vs Buaya". *KOMPAS*, 5 Desember 2009.
- Gazali, Effendi. 2009. "Cicak vs Buaya Di Puncak Gunung Es Century". *KOMPAS*, 3 November 2009.

- Hennesey, Bernard C. 1970. *Public Opinion*. 2<sup>nd</sup> edition. Belmont, California: Wadworth Publishing Company, Inc.
- Isra, Saldi. 2009. "Senja Kala Pemberantasan Korupsi". *KOMPAS*, 9 November 2009
- Keller, Anett. 2008. *Tantangan dari Dalam: Otonomi Redaksi di 4 Media Cetak Nasional Kompas, Koran Tempo, Media Indonesia, dan Republika*. Jakarta: FES.
- Kovach, Bill dan Tom Rosenstiel. 2001. *Elemen-Elemen Journalisme*. Jakarta: ISAI.
- McNair, Brian. 2003. *An Introduction to Political Communication*. 3<sup>rd</sup> edition. London: Sage Publication.
- Merrill, John C. 2005. "Professionalization: Fusion of Media Freedom and Responsibility". *Global Media Journal*. Vol. 4, Issue 6, Spring 2005.
- Miller, Katherine. 2005. *Communication Theories: Perspective, Process, and Contexts*, 2<sup>nd</sup> edition. McGraw-Hill.
- Mujani, Saiful. 2004. "Jajak Pendapat Publik Membantu Demokrasi Bekerja". *KOMPAS*, 1 September 2004.
- Lim, Tae-Seop dan Kim, Sang Yeon. 2007. "Many Faces of Media Effects", dalam Raymond W. Preiss et.al. (eds.). *Mass Media Effects Research: Advances Through Meta-Analysis*. New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates, Publisher.
- Lippmann, Walter. 1999. *Filsafat Publik*. Jakarta: Yayasan Obor.
- Louw, P. Eric. 2005. *The Media and Political Process*. London: Sage Publication.
- Proress, David L. 1991. *Agenda Setting: Reading on Media, Public Opinion, and Policy Making*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publisher.
- Rianto, Puji. 2005. "Jurnalisme dalam Tatanan Neoliberal dan Krisis Demokrasi". *Jurnal Ilmu Sosial Politik*, Volume 9, No. 1, Juli 2005. Hal 113-130.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Kampanye Politik di Televisi dan Khalayak Pemilih". Dalam Puji Rianto (ed.). *Riset Audiens dalam Kajian Komunikasi*. Yogyakarta: PKMBP
- Smetko, Holli A. 2004. "Media, Public Opinion, and Political Action". Dalam John D.H. Downing (editor-in-chief). *The Sage Handbook of Media Studies*. Thousand Oaks, New Delhi, London: Sage Publications.
- Shoemaker, Pamela J. dan Stephen D. Reese. 1996. *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*. Longman Publishers USA.
- Wanta, Wayne dan Salma Ghanem. 2007. "Effects of Agenda setting". Dalam Raymond W. Preiss et.all (eds.). *Mass Media Effects Research: Advances Through Meta-Analysis*. New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates, Publisher.
- Weaver, David H. 1981. *Media Agenda-Setting in A Presidential Election: Issues, Images, and Interest*. Praeger, Praeger Spesial Studies.
- Weaver, David, Maxwell McCombs, dan Donald L. Shaw. 2004. "Agenda setting Research: Issues, Attributes, and Influences". Dalam Linda Lee Kaid (ed.). *Handbook of Political Communiation Research*. Mahwah, New Jersey, London: Lawrence Erlbaum Associates, Publisher.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Wajah Retak Media: Kumpulan Laporan Penelusuran*. Jakarta: AJI Indonesia-TIFA.