



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK



# HUKUM MEDIA MASSA DAN KEBIJAKAN PUBLIK





# HUKUM MEDIA MASSA DAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.



## BIO DATA PENULIS



Penulis memiliki berbagai disiplin ilmu yang diperoleh dari Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang. dan dari Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga. Disiplin ilmu itu antara lain teknik elektro, komputer, manajemen dan ilmu sosiologi. Penulis memiliki pengalaman kerja pada industri elektronik dan sertifikasi keahlian dalam bidang Jaringan Internet, Telekomunikasi, Artificial Intelligence, Internet Of Things (IoT), Augmented Reality (AR), Technopreneurship, Internet Marketing dan bidang pengolahan dan analisa data (komputer statistik).

Penulis adalah pendiri dari Universitas Sains dan Teknologi Komputer (Universitas STEKOM ) dan juga seorang dosen yang memiliki Jabatan Fungsional Akademik Lektor Kepala (Associate Professor) yang telah menghasilkan puluhan Buku Ajar ber ISBN, HAKI dari beberapa karya cipta dan Hak Paten pada produk IPTEK. Sejak tahun 2023 penulis tercatat sebagai Dosen luar biasa di Fakultas Ekonomi & Bisnis (FEB) Universitas Diponegoro Semarang. Penulis juga terlibat dalam berbagai organisasi profesi dan industri yang terkait dengan dunia usaha dan industri, khususnya dalam pengembangan sumber daya manusia yang unggul untuk memenuhi kebutuhan dunia kerja secara nyata.



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

### PENERBIT :

YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK  
Jl. Majapahit No. 605 Semarang  
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144  
Email : penerbit\_ypat@stekom.ac.id

ISBN 978-623-8642-93-9 (PDF)



9 786238 642939

## **Hukum Media Massa dan Kebijakan Publik**

### **Penulis :**

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

**ISBN : 978-623-8642-93-9**

### **Editor :**

Dr. Joseph Teguh Santoso, S.Kom., M.Kom.

### **Penyunting :**

Dr. Mars Caroline Wibowo. S.T., M.Mm.Tech

### **Desain Sampul dan Tata Letak :**

Irdha Yuniato, S.Ds., M.Kom

### **Penebit :**

Yayasan Prima Agus Teknik Bekerja sama dengan  
Universitas Sains & Teknologi Komputer (Universitas STEKOM)

**Anggota IKAPI No:** 279 / ALB / JTE / 2023

### **Redaksi :**

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : [penerbit\\_ypat@stekom.ac.id](mailto:penerbit_ypat@stekom.ac.id)

### **Distributor Tunggal :**

#### **Universitas STEKOM**

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : [info@stekom.ac.id](mailto:info@stekom.ac.id)

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara  
apapun tanpa ijin dari penulis

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga buku yang berjudul "*Hukum Media Massa*" dapat diselesaikan dengan baik. Buku ini disusun dengan tujuan untuk memberikan pemahaman yang mendalam mengenai prinsip-prinsip dasar dan teknik-teknik yang terlibat dalam hukum media massa, yang menjadi landasan penting dalam pengaturan, pengawasan, dan pelaksanaan kebijakan serta peraturan terkait media di era informasi saat ini.

Di era digital yang kian kompleks, media massa tidak hanya menjadi saluran informasi, tetapi juga kekuatan yang membentuk opini publik, kebijakan, dan bahkan arah demokrasi. Buku ini hadir untuk mengkaji interaksi multidimensi antara hukum media, kebijakan publik, dan dinamika sosial-politik. Melalui pendekatan teoritis dan empiris, penulis berupaya membedah peran media dalam proses kebijakan, tantangan akuntabilitas, serta dampaknya terhadap isu-isu krusial seperti kesetaraan gender, bioteknologi, dan reformasi pensiun.

Buku ini disusun dalam 12 bab yang saling terkait, masing-masing mengupas aspek spesifik dari relasi media dan kebijakan. Berikut rangkuman singkat per bab. Bab 1 ini membuka diskusi dengan mengeksplorasi tantangan formulasi kebijakan di era informasi, termasuk kompleksitas kausalitas, perdebatan institusional, serta kondisi yang memengaruhi legitimasi kebijakan. Bab 2 Menganalisis teori pengaruh media terhadap kebijakan, metodologi pengukuran data, serta pendekatan deteksi untuk memahami bagaimana media membingkai isu publik. Bab 3 Mengkaji korelasi antara liputan media dengan prioritas program partai politik, menggunakan data kuantitatif dan kualitatif untuk menguji hipotesis pengaruh agenda-setting.

Bab 4 Menjelaskan konsep mediatisasi politik, termasuk dampak liputan ekonomi terhadap citra pemerintah dan respons kebijakan terhadap isu pengangguran. Bab 5 Mengeksplorasi peran media dalam membentuk opini publik tentang bioteknologi, dengan fokus pada konteks sosial, ideologi, dan sponsorship bingkai pemberitaan. Bab 6 Mengulas otoritas komunikasi dalam krisis global, peran jurnalistik dalam keadaan darurat, serta kredibilitas organisasi bantuan sebagai sumber informasi.

Bab 7 Membedah struktur proses kebijakan, peran media spesialis, dan dampak konsumsi berita terhadap partisipasi publik dalam perumusan kebijakan. Bab 8 Mengurai ambiguitas dalam kebijakan (contoh: GMO), intervensi media dalam ranah kebijakan, serta kaitan antara liputan media, sikap publik, dan regulasi. Bab 9 Mengkritik kontradiksi dalam kebijakan kesetaraan gender, ambivalensi institusi, dan dominasi narasi keluarga tradisional dalam pemberitaan.

Bab 10 Menganalisis peran media dalam meningkatkan kesadaran publik tentang reformasi pensiun dan tekanan politik terhadap pemerintah. Bab 11 Mengidentifikasi kesenjangan antara kebijakan dan harapan publik, serta peran media dalam membingkai isu



untuk mendorong transparansi. Bab 12 Menyimpulkan kekuatan media sebagai aktor kebijakan, tantangan fragmentasi informasi, dan kriteria pengaruh media dalam demokrasi kontemporer.

Penulis berharap buku ini mampu menjadi referensi bagi akademisi, praktisi media, dan pembuat kebijakan dalam memahami dinamika hukum media yang terus berkembang. Terima Kasih.

Semarang, Maret 2025

Penulis

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

## DAFTAR ISI

<b>Halaman Judul</b> .....	<b>i</b>
<b>Kata Pengantar</b> .....	<b>ii</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>iv</b>
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Membuat Kebijakan Di Era Informasi .....	1
1.2 Kondisionalitas Dan Kausalitas .....	4
1.3 Perdebatan Kebijakan Dan Lembaga Kebijakan .....	6
<b>BAB 2 KEBIJAKAN PUBLIK DAN MEDIA MASSA</b> .....	<b>10</b>
2.1 Teori Pengaruh.....	10
2.2 Data Dan Ukuran .....	15
2.3 Teori Deteksi .....	22
<b>BAB 3 APAKAH MEDIA MEMBENTUK PREFERENSI AGENDA PARTAI?.....</b>	<b>32</b>
3.1 Apa Yang Mempengaruhi Prioritas Program Partai .....	33
3.2 Data Dan Metode .....	37
3.3 Analisis Dan Hasil .....	39
3.4 Kesimpulan .....	44
<b>BAB 4 MENUTUP LINGKARAN</b> .....	<b>47</b>
4.1 Mediatisasi Politik: Pengaruh Media Terhadap Kebijakan Dan Demokrasi .....	47
4.2 Penilaian Empiris Tentang Liputan Ekonomi Dan Manajemen Citra .....	49
4.3 Menghubungkan Pemerintah Dengan (Pengangguran) .....	55
<b>BAB 5 BUDAYA PENGETAHUAN DAN KEKUASAAN</b> .....	<b>61</b>
5.1 Bioteknologi, Kebijakan, Dan Opini Publik .....	61
5.2 Konteks Sosial .....	62
5.3 Perspektif Media – Sosiologi .....	63
5.4 Sponsorship Bingkai, Ideologi, Dan Bioteknologi .....	66
5.5 Kesimpulan .....	76
<b>BAB 6 ORGANISASI BANTUAN, PEMERINTAH, DAN MEDIA</b> .....	<b>78</b>
6.1 Otoritas, Komunikasi, Dan Politik Dunia .....	79
6.2 Pembicaraan Otoritas Jurnalistik Dan Keadaan Darurat Yang Kompleks .....	82
6.3 Organisasi Bantuan Sebagai Sumber Informasi Yang Kredibel .....	85
6.4 Kesimpulan .....	90
<b>BAB 7 MEDIA DAN PROSES KEBIJAKAN</b> .....	<b>92</b>
7.1 Proses Kebijakan: Struktur Dan Dinamika .....	93
7.2 Peran Media Spesialis .....	96
7.3 Peran Media Berita .....	97
7.4 Konsumsi .....	98
7.5 Kesimpulan .....	102
<b>BAB 8 PROSES DAN PENGARUH YANG DIPEREBUTKAN</b> .....	<b>105</b>
8.1 Menetapkan Latar .....	105

8.2	Konsep Ambiguitas Dan Ketidakpastian .....	107
8.3	Kondisi Ambiguitas Kebijakan Dalam Domain Kebijakan Gm .....	112
8.4	Keterlibatan Dan Intervensi Media Dalam Ranah Kebijakan .....	113
8.5	Menghubungkan Liputan Media, Sikap Publik, Dan Perilaku Konsumen .....	116
8.6	Menilai Pengaruh Media Terhadap Kebijakan .....	118
<b>BAB 9</b>	<b>MENJADI PUBLIK? .....</b>	<b>121</b>
9.1	Publisitas Dan Privasi Dalam Konteks Kebijakan Gender .....	121
9.2	Pelembagaan Dan Ambivalensi .....	125
9.3	Penyangkalan Kebijakan Kesetaraan Gender Dalam Politik Dan Media .....	129
9.4	Kerangka Induk Media: Kebijakan Keluarga .....	133
<b>BAB 10</b>	<b>PUBLIK MENDORONG REFORMASI PENSIUN? .....</b>	<b>136</b>
10.1	Meningkatnya Relevansi Reformasi Pensiun .....	136
10.2	Media Massa Dan Politik Reformasi Pensiun .....	138
10.3	Media Massa, Opini Publik, Dan Reformasi Pensiun .....	146
<b>BAB 11</b>	<b>MEDIA DAN KESENJANGAN AKUNTABILITAS DALAM KEBIJAKAN .....</b>	<b>149</b>
11.1	Kesenjangan Akuntabilitas .....	150
11.2	Opini Publik .....	156
11.3	Membingkai Lonjakan .....	157
11.4	Mengapa Ada Kesenjangan Akuntabilitas? .....	160
<b>BAB 12</b>	<b>PERAN MEDIA DALAM PROSES KEBIJAKAN: KESIMPULAN .....</b>	<b>167</b>
12.1	Kekuatan Media Dalam Perdebatan Kebijakan .....	167
12.2	Media Sebagai Sumber Informasi Dan Kekuasaan .....	169
12.3	Kondisi Pengaruh Media: Lembaga Penting .....	171
12.4	Fragmentasi Dan Pengaruh Media Dalam Kebijakan Publik .....	175
12.5	Kesimpulan .....	176
<b>Daftar Pustaka</b>	<b>.....</b>	<b>178</b>



# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

Media telah menjadi bagian yang sangat penting dari kehidupan demokrasi modern sehingga mereka sering kali tampak mendominasi proses politik. Pada tahun 1997, Iyengar dan Reeves menerbitkan sebuah buku berjudul *Do the Media Govern?* dan banyak pengamat akan menjawab pertanyaan tersebut secara positif, dengan menunjukkan banyak contoh di mana kampanye media telah memberikan tekanan kepada para pembuat kebijakan untuk merevisi keputusan mereka. Misalnya, ketika pada musim panas tahun 2006, Menteri Dalam Negeri Inggris saat itu John Reid mengumumkan 'paket peradilan pidana' baru pemerintah yang berisi hukuman yang lebih lama dan lebih banyak tempat penjara, anggota kelompok kepentingan independen menuduhnya 'membiarkan tabloid mendikte urusan dalam negeri'.

Posisi Reid tampak semakin dipertanyakan karena sebelumnya ia telah menyatakan bahwa penjara bukanlah instrumen yang efektif untuk memerangi kejahatan. Pada tahun yang sama, sekelompok mantan politisi dan pegawai negeri sipil tingkat tinggi mendirikan Prakarsa Pemerintahan yang Lebih Baik yang bertujuan untuk mengembangkan proposal guna meningkatkan efisiensi dan transparansi lembaga pemerintah Inggris. Menurut kelompok ini, media merupakan salah satu masalah yang dihadapi pemerintah:

Konteks pemerintahan Inggris telah berubah hampir tak dapat dikenali lagi. Tekanan yang tak terelakkan dari pers dan televisi sepanjang waktu membuat pemerintah tidak punya banyak waktu untuk mengambil keputusan legislatif dan administratif yang koheren. Struktur tradisional kita parlemen, pemerintah, pegawai negeri, bahkan peradilan telah berubah secara substansial dan tidak dapat lagi berfungsi sebagaimana mestinya. Perubahan ini bersifat objektif dan sebagian besar tidak dapat diubah. Perubahan ini tidak dapat dikaitkan dengan satu pemerintah atau satu gaya politik.

Mengingat meluasnya kekhawatiran orang dalam politik, sungguh mengejutkan bahwa disiplin akademis yang terutama berkecimpung dalam isu hubungan antara politik dan media ilmu politik dan studi komunikasi kurang memperhatikan peran media dalam proses kebijakan. Sejauh ini, sebagian besar penelitian tentang dampak politik media berfokus pada dua bidang penyelidikan utama: pengaruh media terhadap sikap politik dan perilaku politik warga negara, dan profesionalisasi kampanye pemilu serta munculnya pemasaran politik. Volume ini bertujuan untuk mengisi kesenjangan ini dengan mengeksplorasi apakah, sejauh mana, dan dalam keadaan apa media memengaruhi kebijakan publik, yaitu proses dan hasil pengambilan keputusan politik.

### **1.1 MEMBUAT KEBIJAKAN DI ERA INFORMASI**

#### **Mengapa Media Penting?**

Literatur yang ada tentang hubungan antara media dan kebijakan publik tidak lengkap dan memberikan gambaran yang agak tidak koheren. Beberapa studi menunjukkan bahwa pembuat kebijakan menanggapi liputan media dan opini publik, sementara yang lain

menekankan penolakan mereka terhadap tekanan eksternal seperti media meninjau 19 studi yang diterbitkan selama tiga dekade terakhir yang menganalisis pengaruh media terhadap pembuatan kebijakan. Dari jumlah tersebut, 12 melaporkan pengaruh media yang kuat atau cukup besar terhadap pembuatan kebijakan, sementara tujuh hanya menemukan dampak yang lemah atau minimal.

Dengan demikian, meta-analisis ini menunjukkan bahwa media dapat menjadi kekuatan yang relevan dalam proses kebijakan yang perlu diperhitungkan secara lebih sistematis jika kita ingin lebih memahami dinamika kebijakan publik dalam demokrasi modern. Namun, ada alasan yang masuk akal untuk berasumsi bahwa media memiliki sedikit, jika ada, peluang untuk memengaruhi keputusan kebijakan. Salah satu argumennya adalah volatilitas liputan media. Berita jarang berfokus pada satu isu dalam jangka waktu yang lama, dan dengan demikian hanya menghasilkan sorotan perhatian yang hampir tidak meninggalkan jejak dalam ingatan khalayak.

Sebaliknya, agenda kebijakan berkembang dalam rentang waktu yang panjang, yang sering kali melibatkan beberapa istilah legislatif. Lebih jauh, representasi politik oleh media terutama berkaitan dengan tokoh, sedangkan proses kebijakan berputar di sekitar bidang regulasi yang sangat terspesialisasi. Terakhir, substansi agenda media berbeda dari agenda kebijakan karena didorong oleh peristiwa yang layak diberitakan daripada masalah struktural, seperti sistem kesehatan, pertumbuhan ekonomi, atau anggaran. Dengan demikian, tampaknya ada ketidaksesuaian mendasar antara cara media beroperasi dan proses pembuatan kebijakan. Lalu, apa saja mekanisme yang dapat dipertimbangkan untuk menyediakan titik masuk yang memungkinkan bagi pengaruh media? Hubungan yang paling jelas antara komunikasi massa dan pembuatan kebijakan adalah opini publik.

Para pembuat kebijakan secara tradisional memandang agenda media sebagai jalan pintas menuju opini publik karena mereka benar atau salah berasumsi bahwa masyarakat umum sangat dipengaruhi oleh apa yang mereka baca di koran atau tonton di televisi (Herbst 1998). Oleh karena itu, beradaptasi dengan prioritas media merupakan strategi untuk menanggapi apa yang diyakini sebagai tuntutan dan preferensi pemilih. Dalam beberapa kasus, tanggapan akan terbatas pada politik simbolik, dalam kasus lain tanggapan akan lebih substansial karena proposal dapat diubah, ditunda hingga saat opini publik secara strategis kurang penting, atau bahkan dibatalkan sama sekali.

Pada saat yang sama, para pembuat kebijakan diharapkan untuk menunjukkan kepemimpinan dan visi, itulah sebabnya pengumuman publik tentang perubahan kebijakan biasanya ditafsirkan sebagai menyerah pada tekanan media atau keinginan opini publik seperti yang diilustrasikan dalam contoh di awal bab ini daripada sebagai respons terhadap kekhawatiran warga negara. Oleh karena itu, para aktor politik secara rutin mengevaluasi proposal kebijakan dengan mempertimbangkan reaksi yang mungkin ditimbulkannya di media sebelum meneruskannya melalui proses legislatif.

Davis menemukan bukti luas mengenai 'efek media berita antisipasi' dalam penelitian terbarunya berdasarkan wawancara mendalam dengan anggota parlemen Inggris. Memprediksi dan beradaptasi dengan respons media menjadi semakin penting karena jurnalis

tampaknya telah melepaskan orientasi 'keimamatan' tradisional mereka terhadap politisi dan lembaga politik untuk mengadopsi gaya pelaporan politik yang lebih agresif dan bahkan bermusuhan. Dengan demikian, liputan media yang mendukung inisiatif kebijakan baru menjadi lebih kecil kemungkinannya daripada di masa lalu, yang selanjutnya meningkatkan tekanan pada pembuat kebijakan untuk terlibat dalam manajemen berita aktif. Faktor lain yang berkontribusi terhadap ketidakpastian dalam proses kebijakan adalah perkembangan dramatis teknologi komunikasi selama dekade terakhir.

Secara khusus, Internet telah membuka peluang baru untuk berkomunikasi secara langsung dengan warga negara tanpa campur tangan penjaga gerbang jurnalistik dan untuk membangun jaringan kebijakan dengan sekutu yang sebelumnya terisolasi dari politik nasional. Namun, Internet juga telah menyediakan forum bagi para aktor baru untuk menyebarkan pandangan alternatif kepada khalayak yang lebih luas, yang secara signifikan telah mengurangi kemampuan pembuat kebijakan untuk mengendalikan lingkungan komunikasi tempat mereka beroperasi. Teknologi komunikasi baru, seperti transmisi satelit dan kamera digital, juga telah mengubah pembuatan kebijakan di ranah internasional. Di sini, liputan berita 24 jam dengan jangkauan global instan dan pelaporan langsung telah mengubah cara dan kecepatan pengambilan keputusan, terutama dalam konteks krisis internasional, operasi militer, dan intervensi kemanusiaan.

Sementara para pembuat kebijakan memperhatikan media sebagai perwujudan opini publik, mereka juga mengikuti berita sebagai cara untuk memantau lingkungan politik tempat mereka beroperasi. Mengingat semakin meningkatnya spesialisasi dan segmentasi proses kebijakan, hampir mustahil bahkan bagi politisi yang telah lama menjabat untuk mengikuti perkembangan apa yang terjadi di tempat lain dalam pemerintahan, di oposisi, atau bahkan di dalam partai mereka sendiri. Media memiliki kapasitas unik untuk menjembatani berbagai bidang ini dan berfungsi sebagai 'saraf pemerintahan' yang menghubungkan bagian-bagian yang berbeda.

Media tidak hanya meliput berbagai macam isu, mulai dari perkembangan masyarakat secara luas hingga tindakan pemerintah yang sebenarnya, tetapi juga dikonsumsi oleh semua orang yang pada gilirannya menciptakan lingkup pengetahuan bersama di mana setiap aktor dalam sistem mengetahui apa yang diketahui oleh yang lain. Tidak seperti warga negara biasa, para pembuat kebijakan menggunakan media terutama untuk tujuan strategis. Informasi yang diperoleh dari media memberi mereka petunjuk yang membantu mereka memantau pergerakan lawan dan mengukur posisi mereka sendiri dalam konstelasi koalisi kebijakan yang terus berubah. Mereka kemudian dapat menyesuaikan strategi mereka sendiri, yang dapat mencakup pembingkai ulang suatu isu atau usulan kebijakan, mengalihkan perhatian dari isu yang tidak menguntungkan ke isu yang lebih aman, atau menggunakan media untuk menyerang posisi lawan.

Memfaatkan media dapat memungkinkan para pembuat kebijakan untuk memperoleh kendali atas agenda publik, tetapi mereka hanya dapat mencapainya dengan menerima aturan main media. Hal ini pada gilirannya memengaruhi proses dan, sampai batas tertentu, bahkan hasil dari pembuatan kebijakan. Oleh karena itu, 'Mediatisasi' dapat dianggap



sebagai mekanisme lain yang melaluinya media memengaruhi kebijakan publik. Istilah ini merujuk pada situasi di mana lembaga-lembaga politik semakin bergantung pada dan dibentuk oleh media massa, Peran utama media dalam proses kebijakan telah membuat arena politik menjadi medan yang sangat tidak dapat diprediksi, bahkan berbahaya di mana kesalahan lidah, email yang bocor, atau pernyataan publik yang prematur dapat merusak tidak hanya proposal kebijakan tetapi juga karier politik.

Meskipun media jarang menghasilkan kebijakan, menurut Meyer mereka telah 'menjahaj' proses politik dengan memaksakan logika operasional mereka pada prosedur kelembagaan kebijakan publik. Terkait pembuatan kebijakan, mediasi melibatkan penyesuaian keputusan kebijakan dengan tujuan untuk dikomunikasikan melalui media. Mekanisme pengaruh media lebih lanjut terhadap pembuatan kebijakan adalah kedekatan interaksi antara politisi dan jurnalis dalam rutinitas politik sehari-hari. Meskipun jurnalis ingin melihat diri mereka sebagai pengawas dan musuh bagi pemegang kekuasaan politik, sering kali kedua kelompok aktor tersebut jurnalis dan politisi bekerja sama alih-alih saling bertentangan.

Penelitian tentang hubungan media-sumber telah menunjukkan bahwa berita merupakan produk bersama yang muncul dari interaksi yang sering terjadi dan norma bersama antara jurnalis dan aktor politik. Sebaliknya dan lebih penting dalam konteks analisis saat ini – politisi secara teratur mencari pertukaran ide dengan jurnalis dan membentuk koalisi isu dengan mereka yang memiliki pandangan serupa baik untuk mempromosikan proposal tertentu atau untuk menyerang yang berlawanan. Oleh karena itu, para pembuat kebijakan dan jurnalis, terutama di tingkat atas setiap kelompok elit, dapat dilihat sebagai komunitas interpretatif dengan masing-masing bagian memiliki dampak dalam pembentukan kebijakan.

## **1.2 KONDISIONALITAS DAN KAUSALITAS**

Sejauh ini kami telah menyajikan argumen dan contoh yang menunjukkan peran penting media dalam kebijakan publik. Namun, bukti empiris kurang tegas dan pola yang muncul dari penelitian yang ada mengungkapkan campuran membingungkan antara kasus-kasus di mana media memiliki dampak kuat pada proses dan/atau hasil kebijakan dan kasus-kasus di mana mereka tidak memainkan peran apa pun. Tampaknya, peran media dalam proses kebijakan bergantung pada berbagai kondisi yang memoderasi tingkat dan jenis pengaruh yang dapat mereka berikan pada para pembuat kebijakan.

Satu kondisi penting yang menetapkan kerangka untuk hubungan media-kebijakan adalah bidang kebijakan dan dinamika spesifiknya. Bidang kebijakan merupakan pengaturan kompleks dari konstelasi aktor, kerangka hukum dan prosedural, serta instrumen kebijakan tertentu. Bidang kebijakan yang dapat diasumsikan membatasi, atau bahkan mengecualikan, keterlibatan media adalah bidang yang dicirikan oleh tingkat ketergantungan jalur yang tinggi dan dominasi pegawai negeri. Tidak mungkin media akan memperhatikan perdebatan yang sangat terspesialisasi dan sering kali esoteris yang terjadi di arena ini kecuali jika terjadi kegagalan kebijakan besar yang berpotensi menimbulkan skandal media besar-besaran.

Sebaliknya, bidang kebijakan yang kurang mapan menyediakan banyak peluang bagi aktor baru untuk memasuki arena, dan mereka biasanya melakukannya dengan memobilisasi

media untuk tujuan mereka. Demikian pula, bidang kebijakan yang terkait erat dengan politik elektoral dapat diasumsikan lebih rentan terhadap campur tangan media karena politisi sangat bergantung pada media untuk memenangkan dukungan pemilih. Kasus khusus adalah bidang kebijakan yang secara langsung memengaruhi kepentingan profesional atau ekonomi media karena di sini media memasuki bidang tersebut sebagai pihak yang berkepentingan. Kebijakan media adalah kasus yang jelas di mana media berperan sebagai reporter peristiwa dan kelompok lobi, tetapi area lain, seperti kebijakan ekonomi dan pajak juga dapat terpengaruh. Dalam bidang kebijakan tertentu, berbagai tahap siklus kebijakan berbeda dalam kaitannya dengan media.

Dapat dikatakan, media terutama terlibat dalam tahap awal pendefinisian masalah dan penetapan agenda, dan sebagian besar tidak signifikan dalam proses perumusan dan implementasi kebijakan. Untuk menjelaskan bukti yang sering kali bertentangan tentang pengaruh media terhadap kebijakan, beberapa akademisi telah menyarankan ketidakpastian kebijakan dan konsensus elit sebagai variabel intervensi yang mengurangi, atau meningkatkan, kemampuan media untuk mengubah arah pembuatan kebijakan. Ketidakpastian kebijakan diasumsikan membuat para pembuat keputusan politik lebih rentan terhadap tekanan liputan media, khususnya ketika isu yang terlibat dapat digambarkan dengan gambar sensasional yang berpotensi memobilisasi opini publik hingga ke titik kepanikan moral.

Sebaliknya, konsensus di antara para pembuat kebijakan berfungsi seperti perisai pelindung karena mengurangi minat media terhadap topik tersebut. Biasanya, perhatian media tertuju pada perdebatan kebijakan ketika perpecahan internal atau perpecahan tajam antara partai politik menjadi jelas. Setelah media terlibat, dinamika dan arah kebijakan dapat berubah secara drastis. Liputan media yang meningkat biasanya mengintensifkan konflik dan mengundang aktor baru untuk memasuki perdebatan dan bergabung dengan salah satu kubu yang berseberangan. Alternatif kebijakan kemudian harus diformulasikan dengan cara yang sesuai dengan keinginan media akan berita utama yang menarik dan, karena konflik sekarang terjadi di depan mata publik, kompromi dan kesepakatan di balik layar menjadi kurang mungkin.

Selain kompleksitas kondisionalitas pengaruh media dalam proses kebijakan, upaya untuk mensistematisasi hubungan media-kebijakan semakin diperburuk oleh hubungan yang meragukan antara sebab dan akibat. Banyak penelitian di bidang ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan 'siapa yang memimpin dan siapa yang mengikuti' yaitu untuk mengidentifikasi apakah media memengaruhi pembuat kebijakan atau sebaliknya. Pendekatan penelitian yang mengikuti logika penyelidikan ini sering kali memberikan pandangan penting tentang kekuatan yang membentuk kebijakan publik. Secara khusus, penelitian agenda longitudinal yang membandingkan perubahan isu yang menonjol pada media dan agenda kebijakan, yang sering dilengkapi dengan ukuran opini publik, telah terbukti sangat efektif dalam membangun bukti empiris untuk kekuatan media dan keterbatasannya dalam kebijakan public.

Namun, pendekatan ini mungkin mengabaikan beberapa proses yang sedang berlangsung. Seperti disebutkan di atas, pembuat kebijakan dan jurnalis terus-menerus

terlibat dalam pertukaran informasi yang membuat mustahil untuk mengetahui siapa yang memengaruhi siapa. Ketergantungan timbal balik telah menyebabkan masing-masing pihak mengembangkan strategi baru untuk menanggapi upaya pengaruh dari mitra mereka sebuah 'perlombaan senjata' yang terus-menerus untuk mengendalikan agenda publik. Akibatnya, dinamika liputan media tentang kegiatan politik dan respons aktor eksternal dan opini publik tidak mengikuti pola linier yang dapat ditangkap oleh pemodelan stokastik umum.

### **1.3 PERDEBATAN KEBIJAKAN DAN LEMBAGA KEBIJAKAN**

Untuk menyusun analisis interaksi yang kompleks antara media dan kebijakan publik, volume ini membedakan antara dua dimensi proses kebijakan: perdebatan kebijakan dan lembaga kebijakan. Dalam konteks yang sama, Jones dan Baumgartner membahas proses kognitif dan prosedur kelembagaan sebagai elemen penyusun proses kebijakan. Colebatch mengajukan argumen serupa ketika membedakan antara pilihan dan struktur yang membatasi rentang pilihan yang memungkinkan. Yang mendasari gagasan kedua dimensi tersebut adalah asumsi bahwa hasil kebijakan dibentuk oleh masalah tertentu dan bagaimana masalah tersebut ditafsirkan, di satu sisi, dan lembaga serta konstelasi pelaku bidang kebijakan, di sisi lain.

Dengan kata lain, apakah suatu masalah menarik perhatian pembuat kebijakan atau tidak dan pilihan seperti apa yang dibuat untuk menyelesaikan kondisi tersebut sangat bergantung pada cara masalah tersebut dikomunikasikan dalam arena kebijakan tertentu. Mengenai peran media dalam proses kebijakan, kami berasumsi bahwa pengaruh utamanya berada dalam ranah perdebatan kebijakan, sementara lembaga kebijakan dan konstelasi kekuasaan yang ada membatasi sejauh mana media dapat ikut campur dalam proses pengambilan keputusan. Sebaliknya, promosi isu-isu baru dan interpretasi baru dapat mendatangkan aktor-aktor baru, sehingga mengubah struktur yang sudah mapan dalam bidang kebijakan.

Namun, sementara kami menggunakan perbedaan antara perdebatan kebijakan dan lembaga kebijakan sebagai perangkat analisis, penting untuk diingat bahwa kedua dimensi tersebut saling terkait erat, dan perubahan dalam satu elemen sering kali menyebabkan perubahan pada elemen lainnya. Dalam paragraf berikut, kedua dimensi tersebut akan diuraikan dan dibahas secara singkat berdasarkan literatur yang ada. Perdebatan kebijakan menunjukkan proses kognitif dalam mengidentifikasi, memilih, dan memprioritaskan masalah serta menghubungkannya dengan nilai-nilai tertentu. Karena pada setiap titik waktu tertentu, isu-isu yang menuntut perhatian politik lebih banyak daripada kapasitas pemecahan masalah dari sistem kebijakan, pemilihan masalah dan integrasinya ke dalam agenda kebijakan yang ada merupakan elemen kunci dari proses kebijakan.

Apakah suatu masalah akan naik ke agenda kebijakan atau tidak bergantung tidak hanya pada signifikansinya, tetapi juga pada bagaimana masalah tersebut diberi label dan diinterpretasikan. Alasan pentingnya penetapan agenda berasal dari fakta bahwa masalah, alih-alih menjadi kondisi objektif yang berbicara sendiri, adalah konstruksi kognitif yang dapat mengambil makna yang berbeda dan dapat dikaitkan dengan berbagai kepentingan dan



keyakinan. Misalnya, meskipun ketimpangan dapat diukur (biasanya dengan menggunakan indeks Gini), tingkat toleransi ketimpangan dalam masyarakat, penyebab ketimpangan yang diketahui dan apa yang dapat, atau harus, dilakukan untuk mengatasinya terbuka untuk interpretasi. Tingkat kejahatan adalah contoh lain.

Meskipun mungkin tampak sebagai statistik objektif, pada kenyataannya hal itu didasarkan pada sejumlah besar nilai dan kategorisasi yang menentukan apa yang dianggap sebagai kejahatan dan akhirnya bagaimana kejahatan ditangani. Dalam kedua kasus tersebut, interpretasi masalah memengaruhi kebijakan yang disukai dan jenis serta jumlah sumber daya yang dialokasikan untuk menyelesaikan masalah. Sifat interpretatif dari masalah kebijakan adalah alasan mengapa proses kebijakan biasanya dicirikan oleh ambiguitas dan ketidakpastian, yang, sebagaimana disebutkan di atas, telah diidentifikasi sebagai prasyarat untuk kemungkinan pengaruh media. Penelitian komunikasi politik dan penelitian agenda ilmu politik sama-sama terlibat dalam mengeksplorasi pentingnya informasi dalam pengambilan keputusan manusia, meskipun dari perspektif teoritis yang agak berbeda dan dengan instrumen empiris yang berbeda. Penelitian komunikasi politik telah mengembangkan sekumpulan konsep dan teori yang kaya untuk menggambarkan dan menjelaskan berita politik dan konsekuensinya.

Penetapan agenda dan pembingkaiannya mungkin merupakan pendekatan yang paling rumit yang menghubungkan studi tentang konten berita politik dengan pengetahuan, sikap, dan perilaku khalayak massa. Kumpulan penelitian ini telah menunjukkan bahwa pentingnya isu-isu dalam agenda media tidak hanya memengaruhi masalah mana yang dianggap paling penting oleh warga negara, tetapi juga preferensi kebijakan mereka dan bagaimana mereka mengevaluasi pejabat politik. Teori pembingkaiannya melangkah lebih jauh dengan mengeksplorasi cara informasi politik dikontekstualisasikan dan bagaimana hal ini memengaruhi makna sebuah berita dan akhirnya penilaian khalayak. Gamson dan Modigliani menggambarkan kerangka sebagai 'paket interpretatif' yang mencakup asumsi tentang penyebab dan konsekuensi suatu masalah, nilai-nilai yang terpengaruh, dan implikasi kebijakan yang dihasilkan.

Mereka menunjukkan bagaimana pergeseran wacana tentang tenaga nuklir dari kerangka 'kemajuan' ke kerangka 'risiko' secara fundamental mengubah kebijakan dan opini publik. (Dan orang dapat menambahkan bahwa diskusi terkini tentang perubahan iklim telah digunakan untuk kembali membingkai ulang sumber energi ini sebagai solusi 'bersih' untuk masalah kenaikan suhu global.) Pengamatan ini sejalan dengan studi eksperimental penting Kahneman dan Tversky yang menunjukkan bahwa pembingkaiannya alternatif kebijakan sebagai penghindaran risiko atau perolehan keuntungan sangat memengaruhi preferensi individu. Hasil penelitian ini adalah bahwa rasionalitas pengambilan keputusan dibatasi atau 'dibatasi' tidak hanya oleh informasi yang tersedia, tetapi juga oleh konteks interpretatif tempat ia tertanam.

Penelitian agenda ilmu politik telah menggunakan konsep serupa, tetapi sebagian besar mengabaikan kontribusi media dalam menetapkan agenda dan membingkai isu-isu politik. Kingdon menganalisis bagaimana isu memasuki agenda kebijakan dan cara yang sering

tidak menentu di mana isu-isu dikaitkan dengan solusi kebijakan. Meskipun penelitian ini hanya mencatat pengaruh media yang marjinal, penelitian ini memberikan wawasan berharga tentang peran penting agenda dan definisi masalah untuk hasil akhir keputusan kebijakan. Dalam perbandingan longitudinal mereka tentang agenda media dan kebijakan, Baumgartner dan Jones menemukan efek media yang signifikan, tetapi ini tidak konsisten dan bervariasi. Di beberapa bidang kebijakan, agenda media memicu perubahan dalam agenda kebijakan, dalam kasus lain media mengikuti agenda kebijakan, atau kedua agenda bervariasi secara paralel.

Analisis terperinci dari tiga bidang kebijakan tertentu pestisida, merokok, dan keselamatan berkendara menunjukkan bahwa nada liputan media berubah secara signifikan ketika media mengalihkan fokus ke berbagai aspek masalah, misalnya dalam kasus merokok dari aspek ekonomi ke aspek kesehatan. Dengan demikian, perubahan kebijakan dapat dikaitkan dengan perubahan dalam pbingkai masalah dan pemahaman baru yang dihasilkan tentang masalah tersebut. Pemilihan dan pbingkai isu oleh media dapat dijelaskan oleh dua faktor. Salah satunya adalah aliansi dengan ideologi, tujuan, atau partai politik tertentu, yang biasanya disebut sebagai bias atau kecenderungan berita. Yang lainnya adalah 'logika media' yang menunjukkan standar profesional dan rutinitas produksi yang tercermin dalam pemilihan dan penyajian isu politik.

Bentuk logika media yang paling menonjol adalah 'nilai berita', seperti personalisasi, konflik, drama, penyimpangan, dan dampak. Logika media membentuk dan sering kali mendistorsi pelaporan politik bahkan ketika jurnalis secara ketat mematuhi aturan netralitas dan objektivitas. Mengingat ketertarikan media dengan drama, konflik, dan skandal, mereka lebih cenderung memengaruhi perdebatan kebijakan ketika suatu isu memenuhi kriteria logika media ini. Dengan menekankan risiko dan kegagalan kebijakan, media secara sistematis membatasi rentang pilihan kebijakan yang dapat dilegitimasi secara publik. Lembaga kebijakan dimensi kedua dari proses kebijakan mencakup konteks struktural kebijakan publik, yaitu kerangka hukum dan prosedural serta struktur organisasi tempat keputusan dibuat. Dimensi ini juga mencakup konstelasi aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan, mulai dari lembaga pemerintah hingga kelompok kepentingan dan organisasi nonpemerintah.

Sementara pengaruh media dibatasi secara signifikan oleh lembaga kebijakan, dalam beberapa keadaan keterlibatan mereka dalam proses kebijakan juga dapat mengubah pengaturan kelembagaan yang ada. Sebagian besar keputusan kebijakan ditentukan oleh keputusan yang telah dibuat sebelumnya, yang menghasilkan pembuatan kebijakan bertahap yang dapat berlangsung lama tanpa ada seorang pun, termasuk media, yang pernah memperhatikannya. Arena kebijakan terbatas pada spesialis dan wacana kebijakan terlalu abstrak dan terperinci untuk dikomunikasikan dengan mudah kepada khalayak yang lebih luas baik di dalam maupun di luar sistem politik. Aspek kelembagaan lain yang muncul di banyak bidang kebijakan adalah apa yang disebut 'segitiga besi', atau struktur korporatis. Peserta dalam pengaturan korporatis sering kali berkomitmen pada kerahasiaan dan menjauhkan media dari permainan untuk menjamin keseimbangan kekuatan dalam jaringan dan menjaga efektivitas perundingan.

Sisi lain dari pengaturan kebijakan korporatis adalah bahwa mereka cenderung

mengecualikan berbagai aktor yang mungkin memiliki kepentingan dalam masalah tersebut. Bagi orang luar ini, media merupakan rute alternatif yang penting untuk menyampaikan suara mereka dan bahkan mendapatkan dukungan di lembaga kebijakan yang relevan. Pengusaha kebijakan yang sukses menggunakan 'jendela peluang' yang muncul untuk memobilisasi opini publik ketika pembingkaiannya mereka sendiri terhadap suatu masalah menyatu dengan wacana media yang dominan. Akibatnya, mereka mungkin dapat mengubah arah kebijakan untuk keuntungan mereka sendiri dan menerapkan tujuan mereka di arena kebijakan. Bidang kebijakan seperti lingkungan, yang sekarang mapan di lembaga pemerintah, berawal dari kombinasi pembingkaiannya masalah yang inovatif dan strategi media yang canggih, seperti acara semu spektakuler yang digunakan Greenpeace dan kelompok lain dengan sangat efektif.

Titik akses bagi media ke dalam proses kebijakan juga dapat dibuka oleh para peserta dalam lingkungan korporatis itu sendiri jika komitmen terhadap kesepakatan 'segitiga besi' gagal menghasilkan keuntungan yang diharapkan. Misalnya, Kernell menunjukkan bahwa 'go public' telah menjadi strategi yang disukai para presiden Amerika untuk menggantikan proses perundingan yang memakan waktu dan rumit. Namun, sejauh mana perundingan konvensional dapat dielakkan atau bahkan diganggu oleh penggunaan media yang strategis sangat bergantung pada kondisi struktural dan kultural sistem kebijakan dan karenanya bervariasi di berbagai negara.

Sebagai kesimpulan, kami berharap media memiliki dalam keadaan tertentu kapasitas untuk membawa isu-isu baru dan kerangka baru ke dalam perdebatan kebijakan. Hal ini pada gilirannya dapat mengarah pada konfigurasi ulang lembaga kebijakan dengan memberikan peluang bagi para aktor baru untuk memasuki arena. Pendefinisian ulang suatu masalah yang sudah menjadi bagian dari agenda kebijakan juga dapat menghasilkan reorganisasi tanggung jawab dan struktur yang ada.

Namun, kami tidak menyarankan bahwa pengaruh media dalam proses kebijakan adalah yang terpenting atau bahwa pembuatan kebijakan didominasi oleh dinamika komunikasi publik, seperti yang disarankan oleh teori 'demokrasi media' (Meyer 2002). Ada banyak bidang pembuatan kebijakan yang sama sekali tidak terpengaruh oleh media. Akan tetapi, kami berpendapat bahwa jika media memasuki arena kebijakan, mereka dapat mengubah arah pengambilan keputusan dan hasil kebijakan secara signifikan.

## BAB 2

### KEBIJAKAN PUBLIK DAN MEDIA MASSA

Kami mengusulkan bahwa peran media dalam proses kebijakan publik dapat secara luas dicirikan oleh empat teori yang berbeda. Teori-teori ini pada dasarnya berfokus pada interaksi antara media, yang dicirikan secara kolektif, dan politisi, yang juga dicirikan secara kolektif. Teori-teori tersebut dirangkum sebagai berikut:

- 1) Teori pengaruh: Media memberi tahu politisi apa yang harus dipikirkan.
- 2) Teori penetapan agenda: Media memberi tahu politisi apa yang harus dipikirkan.
- 3) Teori pengindeksan: Politisi memberi tahu media apa yang harus ditulis. Dan, kami mengusulkan karakterisasi keempat:
- 4) Teori deteksi: Politisi dan media berjuang untuk mengidentifikasi, mengkarakterisasi, dan memprioritaskan berbagai aliran informasi yang kompleks.

Kami menganjurkan untuk menjauh dari pemahaman hubungan media-pembuat kebijakan yang diuraikan dalam teori pengaruh, penetapan agenda, dan pengindeksan, yang menyiratkan hubungan kausal langsung, sebagian besar linier, ke kerangka sistem kompleks yang berfokus pada arus informasi, yang menyiratkan hubungan interaktif nonlinier. Dalam bagian berikut, pertama-tama kami merinci tiga teori pertama, yang menunjukkan penelitian yang mendukung (dan gagal mendukung) masing-masing. Kemudian kami menyajikan penelitian pertama yang secara sistematis membandingkan teori penetapan agenda media dengan hipotesis pengindeksan, yang menunjukkan keunggulan keseluruhan gagasan pengindeksan.

Selanjutnya kami menunjukkan bagaimana penekanan yang salah pada pengaruh dan efek kausal langsung telah menyebabkan kesalahan karakterisasi masalah. Daripada berfokus pada siapa yang memengaruhi siapa, kami sarankan untuk memeriksa peran pemrosesan informasi dalam interaksi kompleks antara pembuat kebijakan dan pers. Akhirnya kami menguraikan apa yang kami sebut teori deteksi, yang didasarkan pada teori pemrosesan informasi dalam proses kebijakan publik yang dirinci dalam *The Politics of Attention* karya Jones dan Baumgartner.

#### 2.1 TEORI PENGARUH

##### **Apakah Media Massa Secara Langsung Memengaruhi Kebijakan Publik?**

Sebagian besar karya di sini menggambarkan media sebagai bisnis swasta yang menghasilkan laba, semakin bersifat konglomerat dan tidak kompetitif. Kepentingan korporat ini mengejar kebijakan pemerintah yang menguntungkan laba bersih. Meskipun hal ini secara tidak langsung dapat memengaruhi arus informasi, hal ini kurang menarik di sini dibandingkan teori pengaruh media lainnya karena lebih masuk dalam ranah politik kelompok kepentingan dan dapat dipahami melalui model pembuatan kebijakan tersebut.

Tampaknya hanya ada sedikit literatur sistematis tentang pertanyaan tentang media yang menggunakan kekuatan komunikasinya untuk memengaruhi lebih banyak aspek global dari kebijakan publik secara langsung, meskipun hal ini tidak akan mengesampingkan efek

penetapan agenda dan jalur pengaruh tidak langsung lainnya. Namun, ilmuwan politik mulai mengeksplorasi peran media sebagai salah satu dari beberapa sumber sinyal, yang mentransmisikan informasi tentang kebijakan kepada para pembuat kebijakan, membantu mereka dalam mempertimbangkan pentingnya isu dan dimensi isu.

Namun, bukti anekdot yang disajikan tentang efek konsolidasi media tampaknya tidak mengarah ke satu arah. Di satu sisi, konsolidasi tentu saja telah menyebabkan pemusatan kekuasaan di tangan lebih sedikit individu, dan dorongan untuk mendapatkan keuntungan telah menyebabkan lebih sedikit konten berita, lebih banyak sensasi dan bingkai episodic. Di sisi lain, outlet media baru, termasuk Internet, dan kecenderungan organisasi berita, bahkan dalam oligopoli, untuk bersaing dapat mengimbangi kecenderungan ini, tetapi bukti untuk ini juga berlaku dua arah. Sejauh keluhan 'menuruti selera massa', kami menduga bahwa itu telah menjadi bagian dari campuran media selama ada media.

### **Apakah Media Massa Menentukan Agenda Publik?**

Apakah media massa memiliki kekuatan untuk memengaruhi agenda pembuatan kebijakan? Model media dalam penentuan agenda lebih banyak berfokus pada hubungan antara opini publik dan liputan media daripada pada proses pembuatan kebijakan itu sendiri tetapi jelas ada asumsi mendasar dalam studi ini bahwa opini publik memengaruhi kebijakan publik. Namun, dari sekian banyak tahap proses kebijakan di mana media pasti memainkan peran, studi penentuan agenda media cenderung berfokus pada bagaimana media memengaruhi pilihan suara elektoral atau bentuk partisipasi sipil lainnya.

Meskipun ini jelas merupakan komponen penting dari proses kebijakan, perhatian akademis harus beralih ke bagaimana media memengaruhi tahap lain, terutama penentuan agenda makropolitik (prioritas masalah), pengambilan keputusan, dan perilaku birokrasi. Cohen dengan elegan menegaskan pentingnya media dalam penentuan agenda ketika ia menyatakan bahwa meskipun media tidak memberi tahu pemilih apa yang harus dipikirkan, publik diberi tahu isu apa yang harus dipikirkan. Akibatnya, media mungkin dapat menetapkan batasan atau parameter perdebatan tentang isu kebijakan.

Sesuai dengan studi penting McCombs dan Shaw tahun 1972 tentang efek pengaturan agenda media, Weaver dan Elliott menemukan bahwa surat kabar tidak mencerminkan realitas politik; sebaliknya, mereka menyaring aktivitas politik untuk menekankan beberapa isu dan meminimalkan yang lain. Selain itu, media memainkan peran penting dalam meningkatkan saliensitas isu di masyarakat. Tingkat saliensitas isu di ranah publik dapat menentukan apakah isu meluas atau menyusut dalam agenda pemerintah.

Saliensitas isu dapat menentukan partisipasi pemilih dan preferensi pilihan. Media mendidik masyarakat dengan informasi faktual tentang urusan publik dan atribut isu. Namun, yang mungkin lebih penting, media mendidik masyarakat tentang seberapa besar pentingnya suatu isu dibandingkan isu lainnya. Media mungkin tidak mengubah sikap masyarakat, tetapi efek kognitif dari komunikasi massa mengarahkan perhatian, kesadaran, dan informasi. Studi tentang efek saliensitas media harus dibawa ke ranah pemrosesan informasi, di mana variasi sinyal ditambah informasi baru memengaruhi pembuatan kebijakan. Kerangka kerja ini berfokus pada efek pengalihan perhatian dan informasi baru, di mana beberapa isu dan

dimensi isu diperkuat dan yang lain diredam, yang secara efektif memberi bobot ulang pada pentingnya isu dan mengatur ulang prioritas masalah.

Tradisi ini berasal paling langsung dari Simon yang diperluas oleh Jones dan akan cocok dengan studi penetapan agenda media tingkat kedua. Penetapan agenda tingkat kedua adalah pengalihan atribut isu saliansi dari media ke public. Sekali lagi, sebagian besar penelitian ini berfokus pada efek agenda tingkat kedua selama kampanye politik, khususnya atribut kandidat, dan mengikuti jalur langsung dan linier. Studi agenda tingkat kedua dalam kerangka kerja pemrosesan informasi akan menjadi langkah maju yang ideal untuk mempelajari pengaruh media pada berbagai tahap proses kebijakan di luar pemilihan umum. Warga negara tidak sama dalam hal penerimaan mereka terhadap media atau dalam tingkat di mana pesan media memengaruhi proses pengambilan keputusan mereka.

Semakin tinggi kesadaran politik seseorang, semakin besar kemungkinan ia dapat menerima pesan. Namun, semakin tinggi kesadaran seseorang, semakin besar kemungkinan mereka dapat menolak pesan tersebut Weaver juga menemukan bahwa tingkat di mana seseorang akan mengorientasikan diri mereka pada pesan media sebagian besar dipengaruhi oleh jumlah informasi politik yang diperolehnya dari komunikasi interpersonal. Semakin banyak informasi yang diperoleh seseorang dari komunikasi interpersonal, semakin sedikit orang tersebut bergantung pada berita untuk mengumpulkan informasi politik baru. Menariknya, McCombs menemukan bahwa sementara surat kabar dapat menetapkan agenda publik dalam lingkungan kampanye politik, media televisi tidak yang terakhir terkadang ditetapkan oleh agenda publik dan agenda surat kabar.

Pada tahun 1930-an dan selama tiga dekade berikutnya, kajian tentang efek media didominasi oleh aliran pemikiran konsekuensi minimal yang menyatakan bahwa pers sebagai sebuah institusi memiliki sedikit pengaruh langsung pada publik atau kebijakan, selain memperkuat opini atau pilihan yang ada. McCombs dan Shaw menantang perspektif efek minimal dan menyarankan model alternatif efek positif media pada perilaku penetapan agenda media. Kajian yang lebih baru meragukan 'konsekuensi media' milik Cohen dan McCombs dan Shaw, pandangan bahwa media mungkin tidak memberi tahu orang apa yang harus dipikirkan, tetapi dapat memberi tahu orang apa yang harus dipikirkan, ke dalam beberapa keraguan.

Entman berpendapat bahwa pesan-pesan politik yang disampaikan oleh media tidak hanya mengarahkan perhatian dan kesadaran khalayak, tetapi pesan-pesan ini juga memengaruhi apa yang dipikirkan orang. bukan hanya apa yang mereka pikirkan. Dengan cara yang sama, Funkhouser dan Shaw memperingatkan bahwa karena media tidak mencerminkan realitas politik, khalayak terpapar pada pengalaman sintesis, yang digunakan dalam konstruksi realitas sosial realitas sintesis. Para penulis berpendapat bahwa proses ini mengubah persepsi publik terhadap isu-isu politik dan dengan demikian memengaruhi agenda publik. Saat ini tidak ada kekurangan temuan dalam literatur tentang penetapan agenda media yang mengonfirmasi pendapat McCombs dan Shaw bahwa ada hubungan yang kuat antara pers dan dunia politik.

Banyak penelitian memberikan dukungan untuk efek penetapan agenda tingkat

pertama dan kedua, bahwa media memengaruhi perilaku dengan mentransfer isu dan atribut isu yang menonjol kepada publik, lebih banyak dukungan ditemukan untuk jenis media tradisional (surat kabar dan radio) daripada media baru (televisi dan Internet). Mereka yang mengikuti studi penting tahun 1972 biasanya menggunakan analisis korelasional untuk membangun hubungan linier antara media dan perilaku, biasanya berfokus pada pemilihan umum, yang merupakan bagian kecil, meskipun penting, dari proses kebijakan.

Penelitian baru harus bergerak melampaui templat ini untuk menggabungkan kerangka kerja pemrosesan informasi, dengan mengakui bahwa media hanyalah salah satu dari banyak sumber informasi tentang isu-isu dan atribut politik dalam lingkungan yang kompleks tempat pers dan pembuat kebijakan membuat keputusan.

### **Siapa Yang Menetapkan Agenda Media? Pengindeksan Sumber Elit**

Subjek studi penetapan agenda media saat ini berada pada tahap keempat, dengan fokus pada pertanyaan tentang siapa yang menetapkan agenda pers. Di bagian ini, kami fokus pada perbandingan dua teori pengaruh, pengindeksan, dan penetapan agenda media. Sementara para sarjana penetapan agenda media telah menghabiskan banyak modal penelitian pada hubungan agenda antar-media, yang mengajukan pertanyaan tentang jenis media mana yang menjadi penentu agenda dominan di antara yang lain, yang lain memberikan perhatian pada dampak sumber eksternal pada agenda media.

Ada banyak studi yang memberikan dukungan untuk pengaruh media pada penetapan agenda kebijakan (Valenzuela dan McCombs akan segera terbit), tetapi di sini lagi-lagi buktinya saling bertentangan. Banyak dari studi ini menganalisis hubungan pers-negara dengan satu atau beberapa isu politik dalam jangka waktu yang terpisah. Tetapi siapa yang memimpin siapa dari waktu ke waktu dan lintas isu? Di sini, kami menawarkan studi sistematis tentang hubungan pers–negara pada banyak isu (totalnya 19) dalam jangka waktu panjang, sekitar lima dekade.

Siapa atau apa yang menentukan agenda media berita? Apakah ini pertanyaan tentang siapa yang mengendalikan media, atau lebih tepatnya, apa yang mengendalikan media? Pejabat pemerintah lebih disukai sebagai sumber berita karena mereka memiliki kekuasaan, mereka memberikan legitimasi pada berita dan karena ekonomi informasi mendorong jurnalis untuk menjalin hubungan dengan sumber elit. Hubungan ini bersifat simbiosis karena semua pihak diuntungkan. Pejabat pemerintah juga 'mengumumkan' melalui media untuk mendapatkan dukungan bagi kebijakan, menjelaskan tindakan politik, dan memanfaatkan publisitas 'gratis' semua tindakan yang juga sejalan dengan akuntabilitas demokratis melalui peningkatan transparansi.

Organisasi berita juga diuntungkan, karena kecenderungan mereka terhadap konflik dan ekonomi informasi terpenuhi dengan pengaturan seperti itu. Berbeda dengan model pengaturan agenda media, hipotesis pengindeksan Lance Bennett menegaskan bahwa perdebatan resmi menetapkan parameter perdebatan media Akibatnya, perdebatan resmi juga menetapkan parameter banyak perdebatan publik. Bennett menemukan bahwa profesional berita media massa sangat banyak menggunakan elit pemerintah sebagai sumber resmi dan mereka cenderung mengindeks berita ke berbagai perdebatan resmi. Penggerak



utama pengindeksan adalah konflik elit.

Ketika ketidaksepakatan antara faksi elit politik muncul, liputan isu media meningkat. Penurunan liputan isu tidak mengikuti penyelesaian masalah, atau ketika isu menghilang dari agenda formal, tetapi ketika elit berhenti mem bahas nya. Liputan menurun tanpa adanya oposisi institusional internal. Althaus menguji hipotesis pengindeksan dan menemukan, bertentangan dengan temuan Bennett, bahwa elit domestik bukanlah satu-satunya atau mayoritas sumber resmi dalam berita. Mereka menyimpulkan bahwa wartawan terkadang mengabaikan pengindeksan untuk liputan yang berimbang dengan memasukkan sumber-sumber asing sebagai suara oposisi.

Demikian pula, Regina Lawrence menguji hipotesis pengindeksan pada liputan berita tentang dua 'peristiwa dramatis' insiden kebrutalan polisi di Los Angeles. Ia menemukan banyak sudut pandang tidak resmi dalam liputan berita dan mengaitkannya dengan topik kebrutalan polisi yang lebih disukai pejabat untuk tidak dibahas dalam wacana publik. Zaller dan Chiu mengonfirmasi hipotesis pengindeksan, tetapi mengutip variasi halus dalam kecenderungan jurnalis untuk mengindeks. Kecenderungan jurnalis untuk mengindeks bervariasi tergantung pada konteks ideologis, tahap konflik, dan keberhasilan kebijakan yang ada sebelumnya.

Terakhir, Mermin meninjau hipotesis pengindeksan dan menemukan bahwa liputan berita tentang urusan luar negeri mengikuti spektrum perdebatan resmi. Lebih jauh, Mermin menemukan bahwa media meminggirkan suara-suara non-resmi ketika tampaknya ada konsensus resmi tentang topik kebijakan. Studi pengindeksan menemukan bahwa elit pemerintah mengerahkan banyak kendali dalam pengaturan waktu dan fokus perdebatan dan alternatif kebijakan yang disajikan media dalam berita dan bahwa elit juga mampu meminggirkan sudut pandang oposisi.

Dalam banyak studi yang disebutkan di atas, peneliti menguji hipotesis pengindeksan pada liputan krisis kebijakan luar negeri. Pengujian tambahan harus mencakup serangkaian isu kebijakan dalam negeri untuk menentukan apakah liputan berita sebagian besar merupakan gambaran perebutan kekuasaan dalam lembaga elit yang, bagaimanapun juga, layak diberitakan daripada diskusi kritis tentang kondisi masyarakat

### **Siapa Yang Memimpin Siapa? Membandingkan Agenda-Setting Media Dengan Pengindeksan**

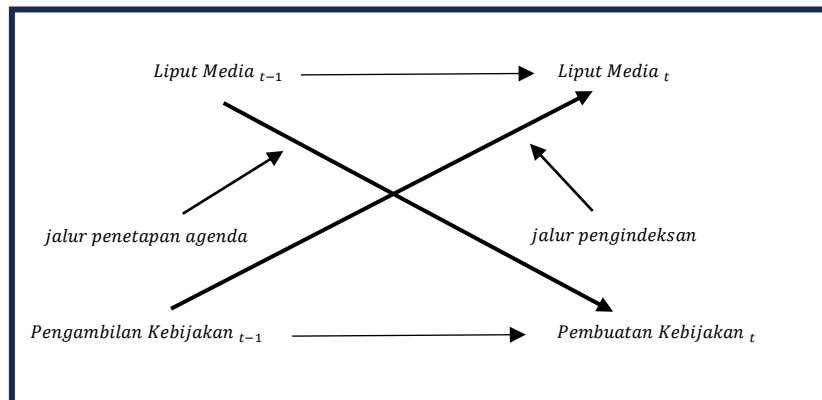
Uji hipotesis pengindeksan tidak dapat mengidentifikasi mekanisme kausal untuk menjelaskan siapa yang memimpin siapa. Masalah dengan studi yang ada adalah bahwa mereka tidak pernah membandingkan secara sistematis kekuatan agenda-setting media dengan kekuatan agenda-setting pejabat pemerintah. Kami telah merancang skema yang memungkinkan perbandingan eksplisit ini. Ini adalah perluasan alami, dan pada saat yang sama penting, dari literatur yang ada yang membandingkan agenda-setting media dan pengindeksan.

Yang tidak dapat terlalu ditekankan adalah bahwa sejumlah besar beasiswa hingga saat ini yang meneliti pers-negara melakukannya dalam pengaturan yang digerakkan oleh peristiwa (berfokus pada peristiwa atau kegagalan kebijakan) daripada digerakkan oleh isu dan lebih pada krisis internasional atau peristiwa lokal daripada pada dan di arena kebijakan domestik

(nasional). Yang terpenting adalah perpindahan dari fokus pada peristiwa, atau periode waktu yang terpisah, ke isu dari waktu ke waktu, karena peristiwa tidak dapat dipahami di luar dinamika isu yang lebih besar. Peristiwa tidak penting kecuali jika mereka memberi tahu kita sesuatu tentang isu.

Sama seperti pemilihan umum hanyalah satu bagian dari proses kebijakan, acara hanyalah satu komponen dari dinamika isu yang lebih besar, karena acara merupakan bagian dari aliran informasi yang mengalir ke media dan pembuat kebijakan, yang memberikan bobot yang tidak proporsional pada beberapa isu. Apakah Kongres menanggapi isu yang diangkat di media, atau apakah media paling sering mengambil isyarat dari Kongres tentang masalah kebijakan apa yang harus diliputnya, seperti yang tersirat dalam hipotesis pengindeksan Bennett? Liputan media dan aktivitas pembuatan kebijakan dapat tertinggal dan mengalami kemunduran satu sama lain untuk menentukan apakah indeks pers terhadap Kongres atau media pada umumnya yang menetapkan agenda kongres.

Ujiannya adalah apakah konsentrasi relatif isu kebijakan individual dan konsentrasi keseluruhan isu kebijakan di Kongres mengarah pada konsentrasi yang sebanding dalam liputan media terhadap isu kebijakan. Orang harus mengharapkan media untuk meningkatkan liputan sebagai reaksi terhadap peningkatan perdebatan kongres.



**Gambar 2.1 Model Jalur Efek Media**

Model dasar digambarkan dalam Gambar 2.1. Kami memperkirakan sejauh mana liputan media dalam satu periode waktu memengaruhi aktivitas pembuatan kebijakan dalam periode berikutnya; ini kami sebut sebagai 'jalur penetapan agenda.' Pada saat yang sama, kami memperkirakan sejauh mana aktivitas pembuatan kebijakan dalam periode pertama memengaruhi liputan media dalam periode berikutnya; ini kami sebut sebagai 'jalur pengindeksan.'

## 2.2 DATA DAN UKURAN

Sebagai langkah awal dalam menjawab pertanyaan tentang pengindeksan versus penetapan agenda, kami menghitung entropi, ukuran pasokan informasi, dan Indeks Herfindahl, ukuran konsentrasi isu, di seluruh 19 kategori konten kebijakan dari Proyek Agenda Kebija

kan. Indeks Entropy dan Herfindahl dihitung secara terpisah untuk liputan media dan pembuatan kebijakan menggunakan data dari sampel Indeks New York Times milik Policy Agendas Project dan semua sidang kongres, 1946–2003, sebagai indikatornya masing-masing. Proyek Agenda Kebijakan mengumpulkan dan mengodekan data dari berbagai sumber yang diarsipkan untuk melacak tren selama lebih dari lima dekade dalam agenda kebijakan publik nasional Amerika Serikat dan hasil kebijakan.

Setiap kumpulan data dikodekan menurut sistem pengodean konten kebijakan yang sama, yang terdiri dari 19 kode topik utama dan lebih dari 225 kode subtopik, yang menjadikan berita New York Times dan kumpulan data sidang kongres dapat dibandingkan dari waktu ke waktu. Kumpulan data New York Times milik Policy Agenda Project merupakan hasil dari sampel acak sistematis berita dari Indeks New York Times dari tahun 1946 hingga 2003 dengan lebih dari 44.000 catatan. Kumpulan data Indeks New York Times berisi banyak berita yang tidak ada hubungannya dengan kebijakan publik seperti olahraga, kematian, atau berita tentang minat manusia.

Untungnya, kumpulan data tersebut menyertakan filter sehingga peneliti dapat membedakan antara artikel yang berkaitan dengan kebijakan publik (atau setidaknya menyebutkannya) dari artikel yang tidak. Akibatnya, kumpulan data Indeks New York Times untuk studi ini hanya mencakup artikel-artikel yang berkaitan dengan kebijakan publik. Variabel studi New York Times selanjutnya difilter untuk hanya mencakup berita tentang urusan nasional (bukan tentang urusan regional Pantai Timur atau urusan lokal New York), artikel asing dengan sudut pandang AS, dan berita yang berkaitan dengan Kongres, meskipun Kongres tidak disebutkan secara khusus.

**Tabel 2.1 Sistem Pengkodean Konten Kebijakan 19 Kode Topik Utama**

1	Makroekonomi	12	Kesejahteraan Sosial
2	Hak – hak sipil	14	Pembangunan Masyarakat dan Perumahan
3	Kesehatan	15	Perbankan, Keuangan, dan Domestik
4	Pertanian	16	Perdagangan
5	Tenaga Kerja, Imigrasi, dan Pekerjaan	17	Pertahanan
6	Pendidikan	18	Antariksa, Sains, Teknologi dan
7	Lingkungan Hidup	19	Komunikasi
8	Energi	20	Perdagangan luar negeri
10	Transportasi	21	Urusan internasional operasi pemerintahan federal pengelolaan lahan dan air publik.
12	Hukum, Kejahatan, dan Masalah Keluarga		

Sebaliknya, kumpulan data sidang kongres dari Policy Agendas Project tetap tidak berubah, karena setiap sidang dapat dianggap sebagai kebijakan publik. Kumpulan data sidang, yang berasal dari Congressional Information Services' Abstracts, berisi ringkasan dari setiap sidang kongres AS dari tahun 1946 hingga 2003 dengan lebih dari 80.000 catatan. Sementara sidang dikodekan menggunakan 19 topik utama dan 225 subtopik, Indeks New York Times dikodekan

pada tingkat topik utama saja.

Akibatnya, analisis ini membatasi sidang kongres pada tingkat topik utama juga. Hal ini memberikan keuntungan sekaligus keterbatasan. Menganalisis data pada tingkat topik utama jelas membatasi kemampuan peneliti untuk menyelidiki tren pada tingkat subtopik yang terperinci. Spesifisitas dikorbankan untuk skor reliabilitas antar-pengkode yang lebih tinggi. Skor reliabilitas antar-pengkode untuk kedua kumpulan data tetap mendekati 95 persen karena data dibatasi pada tingkat topik utama. Kami menggunakan kumpulan data ini untuk menghitung Indeks Herfindahl dan skor entropi.

Indeks Herfindahl dan entropi adalah ukuran alternatif dari konsep yang sama. Entropi menilai pasokan informasi dengan menghitung penyebaran di berbagai sumber untuk pesan-pesan isu dengan asumsi bahwa penyebaran pesan di berbagai sumber menunjukkan lebih banyak informasi. Indeks Herfindahl mengukur konsentrasi perhatian pada topik kebijakan; semakin besar konsentrasinya, semakin sedikit pasokan informasi. Ukuran entropi sangat cocok untuk menangkap ekor penyebaran di berbagai sumber pesan-pesan isu berintensitas rendah sementara Indeks Herfindahl memberi bobot lebih pada isu-isu yang terkonsentrasi.

Ekonom menggunakan Indeks Herfindahl sebagai ukuran konsentrasi pasar dan ilmuwan politik telah mengadaptasinya untuk memeriksa perubahan monopoli yurisdiksi di komite kongres Indeks Herfindahl mengukur konsentrasi atau penyebaran unit dalam kategori dengan menjumlahkan proporsi kuadrat item dalam setiap kategori. Skor dapat berkisar dari hampir nol hingga 10.000 (konsentrasi yang diukur dengan proporsi dikalikan dengan 100 ; lihat Persamaan 2.1 di bawah). Skor yang mendekati nol menunjukkan penyebaran unit yang hampir merata di antara beberapa unit sementara skor yang mendekati 10.000 menunjukkan dominasi kategori yang hampir merata oleh beberapa unit. Indeks Herfindahl di sini digunakan untuk mengukur pengaruh satu isu terhadap konsentrasi keseluruhan aktivitas pembuatan kebijakan, dan secara terpisah, liputan media, per tahun.

$$HH1 = \sum_{i=0}^n (p(x_i) \times 100)^2$$

di mana:

$x_i$  adalah isu

$p(x_i)$  adalah proporsi perhatian terhadap suatu isu

Kami juga menggunakan entropi, suatu ukuran dari teori komunikasi entropi informasi Shannon. Ukuran tersebut menangkap rentang, konsentrasi, dan keragaman informasi kategoris dan pada intinya merangkum ketidakpastian suatu lingkungan informasi. Entropi dihitung dengan menjumlahkan perkalian bagian informasi kategoris dengan logaritma bagian terbalik dari setiap kategori (lihat Persamaan 2.2 di bawah). Skor yang mendekati nol menunjukkan tingkat konsentrasi kategori yang tinggi dan dengan demikian tingkat ketidakpastian yang rendah. Ketika entropi meningkat, menjadi lebih sulit untuk membedakan

antara kategori isu dalam lingkungan informasi.

$$Entropy = \sum_{i=0}^n (p(x_i) \times \log_2 \left( \frac{1}{p(x_i)} \right))$$

di mana:

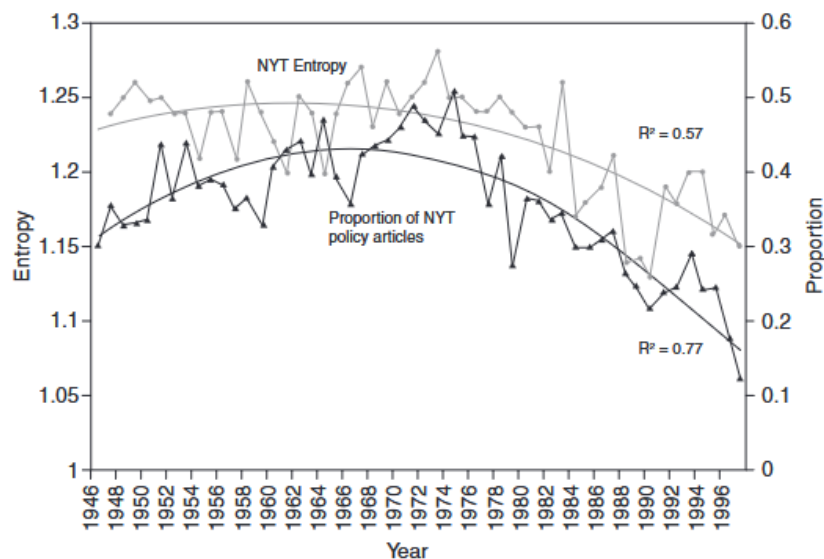
$x_i$  adalah suatu isu

$p(x_i)$  adalah proporsi perhatian terhadap suatu isu

Entropi telah diterapkan pada banyak bidang, dan baru-baru ini pada ilmu politik dengan menggunakannya untuk mempelajari perubahan dalam kompleksitas dan volatilitas agenda politik, yurisdiksi komite dan perhatian terhadap isu, dan penyediaan informasi dan ukuran pemerintah. Ukuran entropi menggabungkan jumlah kategori prioritas isu dan konsentrasi atau penyebaran prioritas isu dalam kategori tersebut. Dengan demikian, skor entropi tahunan memberikan satu skor yang menangkap jumlah isu dalam agenda publik dan kesetaraan distribusinya. Semakin tinggi entropi, semakin besar pula variabilitas dalam jumlah kategori prioritas isu dan informasi kategoris prioritas isu, dan semakin besar pula pasokan informasi.

### Temuan

Sebelum kita melanjutkan studi tentang agenda-setting dan pengindeksan media, kita meneliti jejak pasokan informasi (entropi) untuk liputan media (Indeks New York Times) dan pembuatan kebijakan (sidang kongres) dari tahun 1946–2003 (lihat Gambar 2.2). Pasokan informasi puncak untuk semua liputan media terjadi pada tahun 1973; bukan tanpa alasan, proporsi tertinggi liputan media yang ditujukan untuk masalah kebijakan publik terjadi pada tahun berikutnya. Sejak saat itu, editor di New York Times telah memaksakan penurunan yang stabil dan nyata dari materi yang relevan dengan kebijakan pada liputan surat kabar, sementara itu menghasilkan produk berita yang semakin kurang beragam.



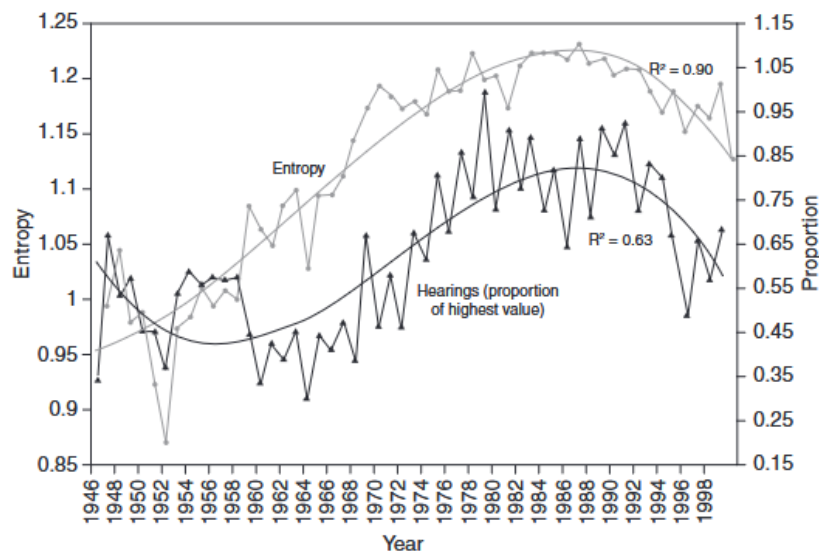
**Gambar 2.2 Penurunan Informasi Kebijakan Yang Relevan Di New York Times (Sumber: Dihitung Dari Data Yang Disediakan Oleh Proyek Agenda Kebijakan (Online, Tersedia Di: [www.policyagendas.org](http://www.policyagendas.org)))**

Pada tahun 1970-an, 40–50 persen liputan ditujukan untuk politik dan kebijakan; pada tahun 1990-an, ini telah turun menjadi sekitar setengah dari level sebelumnya (lihat Gambar 2.2 di bawah). Perlu dicatat bahwa ukuran keseluruhan (jumlah artikel) New York Times juga menurun selama waktu ini; Jadi, liputan berita pada tahun 1970-an jauh lebih banyak daripada saat ini. Karena New York Times adalah organisasi berita utama yang bertanggung jawab untuk menetapkan agenda liputan banyak pihak, kita dapat memperkirakan tren ini akan meluas ke liputan media tradisional secara umum.

Kami menunjukkan bahwa liputan media telah terus-menerus tetapi pasti beralih dari diskusi yang kuat dan beragam tentang kebijakan dan politik ke format yang kurang beragam yang didominasi oleh gaya, seni, rekreasi, dan olahraga. Telah terjadi penurunan yang jelas dan tidak salah lagi dan nyata dalam keragaman dan konten kebijakan sejak tahun 1970-an. Peralihan ke 'berita ringan' telah didokumentasikan dengan baik dalam studi media.

Dalam kasus Kongres, kami menghitung pasokan informasi di seluruh struktur komite, yang pada dasarnya memberi tahu kami apakah informasi dalam sidang tentang topik tertentu 'disimpan' dalam satu komite, atau apakah itu dibagikan secara luas dalam kompetisi antarkomite. Yang terakhir menunjukkan isu-isu yang 'hangat', dan pasokan informasi dapat diharapkan meningkat seiring meningkatnya persaingan di antara sumber-sumber informasi yaitu, komite-komite Kami tertarik di sini pada bagaimana penyebaran perhatian dalam pembuatan kebijakan dan liputan media saling berhubungan.

Yang lebih penting, kami membandingkan sejauh mana isu-isu 'hangat' dalam pembuatan kebijakan diliput oleh media (tautan pengindeksan) dengan sejauh mana isu-isu 'hangat' dipengaruhi oleh liputan media sebelumnya. Untuk liputan media, kami menghitung ukuran-ukuran secara langsung di seluruh topik, karena kami hanya menilai satu sumber di sini. Apakah penurunan liputan pers yang ditampilkan dalam Gambar 2.2 hanya fenomena media atau apakah itu memengaruhi pembuatan kebijakan?



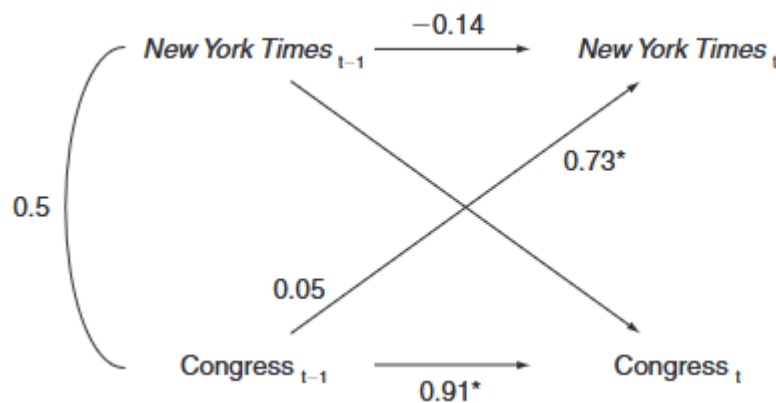
**Gambar 2.3 Entropi Kongres Dan Jumlah Sidang (Sumber: Dihitung Dari Data Yang Disediakan Oleh Proyek Agenda Kebijakan (Online, Tersedia Di: [www.policyagendas.org](http://www.policyagendas.org)))**

Gambar 2.3 menyajikan pasokan informasi untuk setiap majelis Kongres untuk semua 19 kategori topik utama dan komite. Seperti yang ditampilkan dalam gambar, jalur waktu pasokan informasi yang diberikan kepada Kongres melalui sistem komitenya menelusuri pola yang hampir sama dengan liputan media.

Kami juga menyajikan jumlah total sidang yang diselenggarakan, yang menunjukkan jumlah ini sebagai proporsi dari nilai puncaknya, 2.246 pada tahun 1979. Jelas, kapasitas untuk menyelenggarakan sidang telah bervariasi secara substansial dari waktu ke waktu, yang sepenuhnya berada dalam kendali Kongres dan Anggotanya. Mereka telah memperluas dan membatasi energi dan sumber daya yang mereka curahkan untuk proses sidang. Seiring dengan meluasnya sidang selama tahun 1960-an dan 1970-an, pasokan informasi pun meningkat; seiring dengan menurunnya sidang sejak sekitar tahun 1980, pasokan informasi pun meningkat.

Sekarang kita beralih ke studi tentang hubungan antara kedua seri ini: apakah pengindeksan atau pengaturan agenda media mendominasi hubungan yang kompleks antara pers dan pembuat kebijakan. Gambar 2.4 menyajikan hasil secara diagramatik (menyajikan koefisien regresi standar yang sesuai untuk estimasi koefisien jalur), dan Tabel 2.1 menyajikan hasil ini dalam bentuk tabel yang lebih standar, untuk entropi. Kami menggabungkan skor pasokan informasi untuk DPR dan Senat (indikator gabungan pembuatan kebijakan); menjalankan pengukuran ini secara terpisah di setiap kamar legislatif tidak mengubah hasilnya. Hasilnya serupa untuk konsentrasi isu, seperti yang kami harapkan.

Temuan tersebut sangat mendukung hipotesis pengindeksan. Jalur dari media ke aktivitas pembuatan kebijakan tidak signifikan, sedangkan jalur dari pembuatan kebijakan ke media signifikan. Selain itu, jalur inersia, dari liputan media pada satu waktu ke liputan pada waktu kedua, tidak signifikan, tetapi jalur dari pembuatan kebijakan ke media signifikan. Isu-isu 'panas' di Kongres yang menjadi ciri pasokan informasi yang tinggi (dan karenanya konsentrasi isu yang rendah) menarik perhatian media, dan muncul sebagai cerita setelah kontroversi kongres. Isu-isu 'panas' ini cukup mirip dari satu periode waktu ke periode waktu lainnya, seperti yang ditunjukkan oleh jalur inersia, tetapi cukup banyak 'ketergelinciran' yang terjadi sehingga isu-isu baru dapat muncul sesekali.



**Gambar 2.4** Estimasi untuk keseluruhan model (sumber: dihitung dari analisis yang mirip dengan Tabel 2.1, menggunakan koefisien regresi standar untuk jalur).



### Catatan

Tanda bintang menunjukkan signifikansi statistik pada 0,05.

**Tabel 2.2 Pasokan informasi di Kongres dan pers: Analisis regresi OLS untuk Gambar 2.4z**

Model	Variabel Terikat: NYT Entropi Kebijakan	Variabel dependen: Entropi Kongres
Konstan	0,954*** (0,143)	-0,002 (0,150)
Entropi Kebijakan NYT, lag 1	-0,145 (0,143)	0,124 (0,155)
Entropi DPR – Senat, lag 1	0,324*** (0,061)	0,897*** (0,066)
R2	0,451	0,870
Adj.R2	0,423	0,863
DW	1.92	2.54
N	41	41

Temuan ini hanya memberi tahu kita bahwa pola penyebaran di seluruh isu utama mengikuti pola pengindeksan. Mereka tidak mengatakan apa pun tentang efek khusus isu. Konflik di antara para elit mengikuti kontur tempat pembuatan kebijakan yang tersedia (Baumgartner dan Jones 1993). Tempat pembuatan kebijakan adalah arena untuk menyelesaikan konflik, dan komite kongres memainkan peran kunci dalam hal ini di Kongres AS. Spesialis isu cenderung mengendalikan isu dalam komite kongres utama, dan komite ini cenderung mencapai keseimbangan tentang bagaimana suatu isu didefinisikan. Solusi kebijakan mengikuti definisi isu ini; selama definisi isu tetap stabil, pembuatan kebijakan tetap stabil.

Namun, ketika aspek baru dari isu ditekankan, komite baru umumnya terlibat saat legislator mencoba mengubah kendali atas isu tersebut. Ini melibatkan konflik mengenai komite mana yang memiliki yurisdiksi atas isu tersebut. Konflik elit muncul dalam struktur komite Kongres. Hipotesis pengindeksan dapat diperluas ke konflik faksional antarlembaga dengan cara yang lugas. Ketika perebutan yurisdiksi terjadi atas definisi isu, liputan media yang meningkat akan terjadi. Wolfe memperkirakan model yang digambarkan dalam Gambar 2.1 di atas pada masing-masing dari 19 area topik, menggunakan skor Herfindahl sebagai indikator konsentrasi isu dalam pembuatan kebijakan dan liputan media, dari tahun 1946–2003, sebagai uji pengindeksan tambahan dan lebih rinci.

Hasil analisis regresi terpisah menunjukkan dukungan untuk hipotesis pengindeksan dalam sepuluh dari 19 topik kebijakan. Liputan media diindeks ke pembuatan kebijakan di bidang kebijakan ekonomi makro, kesehatan, lingkungan, energi, perdagangan domestik, pertahanan, sains dan teknologi, perdagangan internasional, urusan internasional, dan operasi pemerintah. Menariknya, dari sembilan topik kebijakan yang tidak memiliki koefisien pendengaran tertinggal yang signifikan secara statistik, tidak ada yang dijelaskan lebih baik oleh variabel media tertinggal. Tidak ada dukungan dalam analisis komparatif ini pada isu apa pun dari model penetapan agenda media. Kemungkinan besar tidak ada satu jawaban sederhana di balik pertanyaan tentang siapa yang memimpin siapa.

Mungkin saja dari isu ke isu ada lebih atau kurang interaksi antara media dan elit pemerintahan dan publik. Isu yang berbeda mungkin memiliki dinamika penetapan agenda yang berbeda dan dengan demikian akan memiliki hasil penetapan agenda yang berbeda. Soroka telah menunjukkan di Kanada bahwa pembuat kebijakan memimpin pada isu-isu, seperti utang dan defisit nasional, yang tidak dialami publik secara langsung, tetapi media memiliki pengaruh pada isu-isu yang lebih menonjol. Namun demikian, dalam perbandingan langsung antara penetapan agenda media dan pengindeksan, hipotesis pengindeksan bekerja jauh lebih baik.

### **2.3 TEORI DETEKSI**

Masalah utama dengan model-model yang ada mengenai pengaruh media massa terhadap kebijakan publik adalah bahwa model-model tersebut berakar pada kerangka pengaruh. Pertanyaan tentang siapa yang berkuasa tentu saja tidak relevan, tetapi hal itu telah menyebabkan model-model interaksi antara pejabat pemerintah dan media menjadi terlalu sederhana. Sekarang kita beralih untuk mengembangkan model yang menekankan pemrosesan informasi daripada pengaruh. Dalam teori deteksi, para aktor politisi, wirausahawan kebijakan, kelompok kepentingan, dan media saling terkait dalam serangkaian interaksi yang kompleks yang berfokus pada pengenalan dan interpretasi berbagai sinyal informasi yang kompleks dan saling berinteraksi.

Sementara para aktor yang terlibat semuanya memiliki preferensi dan tujuan, fokus teori deteksi adalah pemrosesan informasi. Aspek utama dari pendekatan pemrosesan informasi terhadap proses kebijakan publik adalah peran alokasi perhatian. Perhatian adalah barang langka, dapat dialokasikan hanya dalam beberapa bagian daripada terus-menerus, dan merupakan syarat yang diperlukan untuk perubahan kebijakan. Sebagai sumber daya yang langka, para aktor dalam politik berjuang untuk memproses, memahami, dan mengelolanya. Pemrosesan informasi mencirikan bagaimana informasi dari lingkungan dideteksi, diatur, dan diprioritaskan. Memahami dinamika informasi berarti memahami dinamika kebijakan.

Asal usul pendekatan kami dapat ditemukan dalam karya Baumgartner dan Jones tentang tanda baca kebijakan. Dalam pemeriksaan mereka terhadap peran media dalam proses kebijakan, mereka menulis bahwa 'perhatian media terkadang mendahului dan terkadang mengikuti perubahan perhatian oleh lembaga pemerintah masing-masing dapat memengaruhi yang lain, memperkuat pola umpan balik positif dan keseimbangan yang terputus-putus' Situasi saja, betapapun buruknya kita melihatnya, tidak secara otomatis menghasilkan respons kebijakan publik. Informasi tentang situasi harus datang dari suatu tempat, dan informasi itu harus ditafsirkan dalam istilah yang relevan dengan tindakan pemerintah.

Yang lebih penting lagi, ada banyak situasi, dan banyak yang dapat diperbaiki dengan tindakan pemerintah yang tepat, tetapi semuanya tidak dapat ditangani sekaligus. Situasi tersebut harus diprioritaskan. Memang, pendekatan pemrosesan informasi untuk mempelajari proses kebijakan berfokus pada bagaimana sistem politik mengumpulkan, menyusun, menafsirkan, dan memprioritaskan sinyal dari lingkungan. Media terlibat erat

dalam proses ini, tetapi keliru jika menganggap perannya dalam istilah kausal langsung. Kausalitas menyiratkan pengaruh; pengaruh menyiratkan intensionalitas. Jelas, para pemimpin politik bermaksud memengaruhi media, tetapi kurang jelas apakah media bermaksud memengaruhi politik, setelah kita melampaui masalah kepentingan pribadi perusahaan. Bahkan kurang jelas lagi bahwa satu kelompok aktor baik dari media atau elit politik, atau dari bisnis atau dari 'publik' dalam arti apa pun 'mengendalikan' pembuatan kebijakan.

### **Elemen Pertama: Informasi Penting**

Mengapa hipotesis pengindeksan berjalan sangat baik dalam pengujian kami yang dijelaskan di atas? Itu karena apa yang dilakukan para pembuat kebijakan adalah berita. Media meliput berita, tetapi mungkin mengejutkan betapa setianya konsentrasi media pada isu-isu mengikuti konsentrasi kongres pada isu-isu. Namun, ada variabel yang hilang dalam sistem kami, dan variabel tersebut berpotensi memengaruhi jalur pengindeksan lebih dari jalur penetapan agenda. Informasi tentang masalah yang relevan dengan kebijakan tidak terbatas pada interaksi media-pembuat kebijakan. Informasi setidaknya sebagian bersifat eksogen terhadap sistem ini, dan oleh karena itu mungkin saja media dan pembuat kebijakan menanggapi aliran informasi yang sebagian bersifat eksogen ini.

Memang, Behr dan Iyengar menemukan bahwa kondisi dan peristiwa dunia nyata memengaruhi pemilihan berita untuk siaran televisi dan persepsi publik tentang pentingnya isu. Namun, Behr dan Iyengar tidak meneliti efek relatif dari peristiwa dunia nyata dan media terhadap pembuatan kebijakan. Jones dan Baumgartner meneliti respons kebijakan terhadap kondisi objektif dalam tiga bidang kebijakan: ekonomi, kejahatan, dan kesejahteraan sosial. Dalam dua bidang pertama, fakta jelas memainkan peran (kami akan membahas lebih lanjut tentang kebijakan pengendalian kejahatan di bawah).

Di sisi lain, kebijakan kesejahteraan sosial paling responsif terhadap faktor politik; kondisi objektif tidak berperan. Para cendekiawan telah menghasilkan relatif sedikit studi yang menggabungkan kondisi objektif, aktivitas kebijakan publik, dan liputan media dalam satu kerangka kerja, tetapi satu yang menonjol. Dalam sebuah studi tentang respons AS terhadap perubahan iklim menggunakan kerangka kerja autoregresi vektor, melaporkan bahwa baik perhatian media maupun kongres menanggapi perubahan iklim (diukur berdasarkan konsentrasi CO<sub>2</sub> di atmosfer). Dengan mengendalikan kondisi objektif (konsentrasi CO<sub>2</sub>), tidak ada efek langsung dari media ke Kongres atau dari Kongres ke media.

Publikasi ilmiah tentang masalah tersebut memengaruhi perhatian kongres tetapi tidak memengaruhi media. Gambar 2.5 merangkum temuan dasar. Setidaknya dalam bidang kebijakan ini, bukti mendukung model pemrosesan informasi di mana kondisi objektif perubahan iklim memengaruhi liputan media tentang situasi tersebut, dan secara independen memengaruhi perhatian kongres. Mengumpulkan bukti ilmiah juga secara independen memengaruhi perhatian pembuatan kebijakan.

Bagaimana jika terjadi peristiwa besar, seperti kerusuhan perkotaan? Bukankah diharapkan bahwa baik media maupun pembuat kebijakan merespons, setidaknya dengan mengalokasikan perhatian? Bukankah juga diharapkan bahwa media selanjutnya akan mencurahkan perhatian kepada para pembuat kebijakan? Bahkan tanpa adanya peristiwa

dramatis, keadaan dapat berubah sedemikian rupa sehingga media mencurahkan perhatian kepada mereka, seperti halnya para pembuat kebijakan. Hal ini tampaknya berlaku juga untuk perubahan iklim. Elemen kedua: media dapat membantu menentukan corak untuk tindakan kebijakan berikutnya. Apa pun alasannya, media dapat menjadi sibuk dengan arena yang mungkin siap untuk tindakan kebijakan.

Dengan mengungkap berbagai hal yang tidak benar dan menyoroati aspek-aspek tertentu dari aliran informasi, media dapat membantu menentukan corak untuk tindakan kebijakan berikutnya. Perubahan corak yang melingkupi suatu isu dapat menjadi pertanda perubahan kebijakan di masa mendatang, seperti yang ditunjukkan Baumgartner dan Jones dalam kasus tenaga nuklir, regulasi pestisida, dan kebijakan merokok. Komponen 'corak' ini dapat menangkap perubahan dalam 'suasana hati' politik yang lebih luas, atau dapat memiliki efek kausal pada suasana hati tersebut. Mungkin tidak menembus perhatian anggota masyarakat umum yang umum, tetapi dapat membantu memobilisasi sebagian masyarakat yang penuh perhatian. Dalam beberapa kasus, liputan media dapat dikaitkan dengan meningkatnya perpecahan partisan.

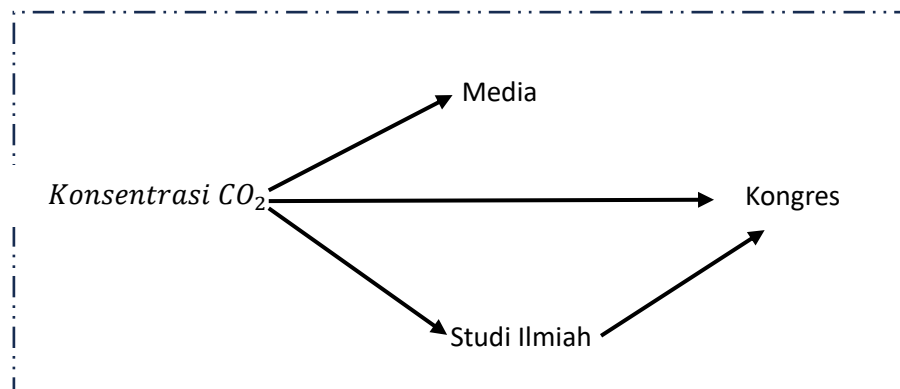
Baumgartner dan Jones berpendapat bahwa kebijakan perkotaan AS dari waktu ke waktu berubah dari isu baru yang menuntut solusi segar pada tahun 1940-an dan 1950-an menjadi isu partisan standar pada tahun 1970-an. Sapotichne mereproduksi karya dasar ini tentang kebijakan perkotaan AS menggunakan data Proyek Agenda Kebijakan yang diperbarui, tetapi modelnya lebih sederhana. Media dan Kongres mencurahkan perhatian pada kota secara bersamaan. Ledakan perhatian terjadi pada tahun 1960-an untuk pembuatan kebijakan dan liputan media. Tetapi Sapotichne menambahkan temuan baru yang penting mengenai hubungan antara liputan media dan keberpihakan.

Ia menunjukkan bahwa selama periode perhatian rendah (1946–1962), hubungan antara media dan Kongres serupa untuk presiden Demokrat dan presiden Republik, tetapi setelah ledakan tersebut, aktivitas media dan kongres menyimpang. Perhatian media jauh lebih erat terkait dengan perhatian kebijakan kongres untuk presiden Demokrat daripada untuk presiden Republik. Peter John, dalam sebuah studi tentang anggaran untuk urusan perkotaan di Inggris antara tahun 1966 dan 2003, menemukan bahwa gabungan liputan media sebelumnya di *The Times* tentang masalah dalam kota dan kerusuhan perkotaan berdampak pada alokasi pemerintah pusat untuk masalah perkotaan.

Temuan ini sejalan dengan temuan Baumgartner dan Jones. Perhatian media sebelumnya dapat membuat sistem politik lebih peka terhadap peristiwa baru dengan cara yang dapat mengakibatkan perubahan kebijakan besar. John menemukan bahwa liputan media tentang kerusuhan perkotaan tidak terlibat secara kausal; hanya liputan yang lebih umum di dalam kota yang terlibat. Kemungkinan besar para pembuat kebijakan dan media bereaksi secara bersamaan terhadap peristiwa tersebut, tetapi perhatian media sebelumnya terhadap topik yang lebih umum tentang masalah dalam kota telah menentukan arah tindakan kebijakan selanjutnya. Dalam pendekatan jalur untuk studi tentang penetapan agenda media versus pengindeksan, kami menggunakan jeda satu tahun, yang tampaknya lama.

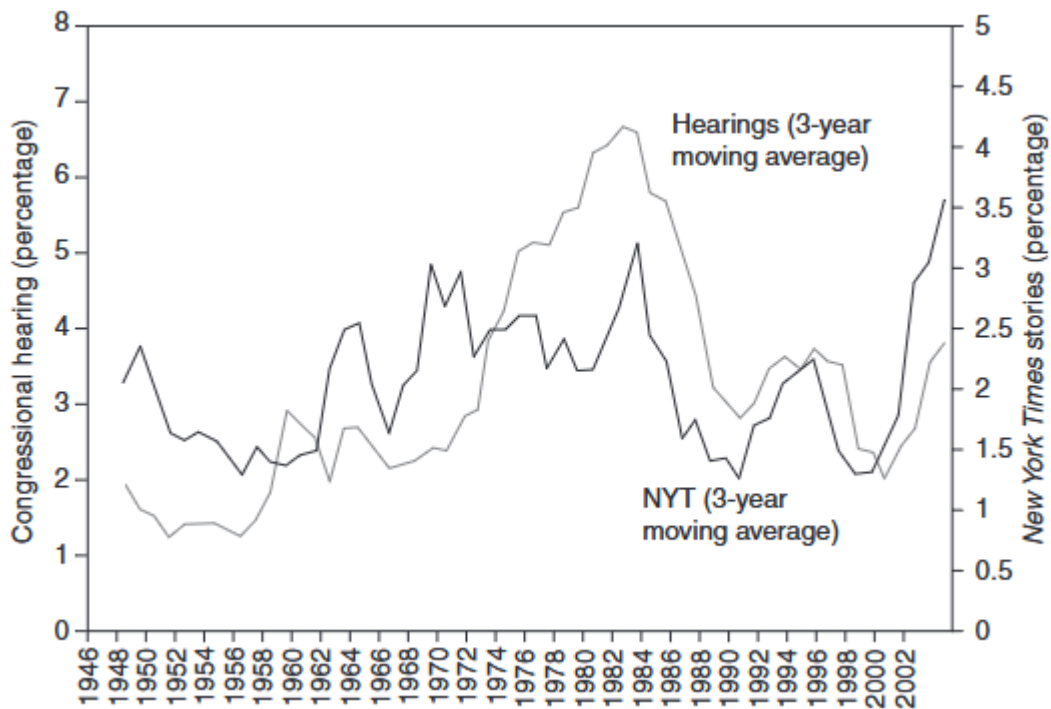
Di sisi lain, jika liputan media berkontribusi pada lingkungan tonal untuk pembuatan

kebijakan, ini sebenarnya bisa jadi terlalu singkat. Gambar 2.6 adalah grafik aktivitas pembuatan kebijakan AS dan liputan media tentang isu-isu ekonomi makro, lagi-lagi dari Policy Agendas Project. Ada tiga periode peningkatan minat pembuatan kebijakan dalam ekonomi, yang mencapai puncaknya pada tahun 1982, 1995, dan 2003. Pada periode pertama, tampaknya media memimpin minat kongres, tetapi secara tonal, dengan jeda yang lama. Pada periode kedua, dengan pendapat kembali memimpin, tetapi dengan jeda satu tahun, tetapi pada periode ketiga dan terakhir, media memimpin, lagi-lagi dengan jeda sekitar satu tahun. Variabilitas ini konsisten dengan kerangka kerja pemrosesan informasi sistem yang kompleks.



**Gambar 2.5 Kondisi Objektif Dan Perhatian Media Dan Kongres (Sumber: Diambil Dari Hasil Yang Disajikan Dalam Liu Et Al. (2006))**

Ada kemungkinan bahwa dalam ketiga periode ini hubungan kausal yang berbeda mencirikan hubungan antara media dan pembuat kebijakan: efek tonal media, efek pengindeksan, dan efek penetapan agenda media. Namun, ini bukan keseluruhan cerita di sini. Memperkenalkan kondisi objektif (angka pengangguran), dan opini publik (proporsi publik yang mengutip ekonomi sebagai masalah terpenting yang dihadapi negara dalam jajak pendapat Gallup), Jones dan Baumgartner (2005: bab 8) mengembangkan sebuah model di mana kondisi ekonomi menyebabkan opini publik yang pada gilirannya menyebabkan minat pembuatan kebijakan. Perhatian dan konsentrasi media tidak signifikan. Ini tidak mengesampingkan pengamatan bahwa kompleksitas kausal dengan kepekaan temporal dapat mencirikan hubungan antara pembuatan kebijakan dan pers, tetapi ini menunjukkan bahwa kita mengabaikan kondisi objektif yang dapat mendasari proses tersebut dengan risiko kita sendiri.



**Gambar 2.6 Sidang Kongres Dan Liputan New York Times, Isu Ekonomi Makro**

### **Elemen Ketiga: Perhatian Media Dan Aktivitas Pembuatan Kebijakan Dapat Saling Terkait Dalam Sistem Umpan Balik Positif**

Dalam beberapa kasus, pembuat kebijakan cukup senang bekerja di balik layar dalam subsistem kebijakan, dengan para ahli dan pihak-pihak yang berkepentingan berkolaborasi untuk menetapkan arah kebijakan publik. Namun, dalam kasus lain, politisi mungkin mendambakan perhatian, berusaha mengiklankan karier politik mereka atau solusi kebijakan yang mereka sukai terutama ketika mereka berada dalam ancaman elektoral atau ketika mereka ingin mengubah arah kebijakan. Mengalihkan isu kebijakan dari subsistem kebijakan dengan partisipasi terbatas ke agenda makropolitik yang lebih luas mengubah cara politik dilakukan.

Dalam sistem politik modern, peran media dalam pergeseran ini sangat penting. Politisi dengan solusi kebijakan perlu meningkatkan keunggulan masalah yang seharusnya dipecahkan oleh solusi mereka. Studi Wolfe tentang pengindeksan menunjukkan bahwa dalam banyak situasi, mereka berhasil dalam hal ini. Perhatian yang meningkat ini biasanya menurun setelah periode minat karena masalah lain telah membombardir agenda, kelelahan isu sederhana, atau karena solusi yang ditawarkan tidak meyakinkan. Namun, dalam beberapa kasus, 'efek Nuh' muncul. Efek Nuh, yang mengacu pada banjir besar dalam Alkitab, adalah perubahan atau tanda baca besar dalam keadaan suatu sistem dan jauh lebih besar daripada yang diharapkan mengingat distribusi Gaussian atau normal yang biasanya digunakan ilmuwan sosial untuk memodelkan proses. Efek Nuh dianalogikan dengan pepatah 'kesuksesan melahirkan kesuksesan' dan, jika diterapkan pada politik perhatian, hal itu terjadi ketika sistem politik mencurahkan perhatian yang tidak proporsional pada suatu isu.

Dalam kasus seperti itu, 'perlombaan senjata' solusi kebijakan dapat terjadi. Dalam periode ini, variabel-variabel kunci kondisi objektif (arus informasi eksogen), liputan media, opini publik, dan perhatian pembuat kebijakan bersatu, yang dapat mengakibatkan perubahan besar dalam kebijakan. Jika ini terjadi, tidak menjadi masalah apakah media memimpin agenda kebijakan atau mengikutinya dengan mengindeks perdebatan. Ketika agenda pembuat kebijakan yang beragam runtuh pada satu topik, dan untuk sementara waktu sistem politik menjadi sibuk dengan topik itu, liputan media (yang juga cenderung runtuh pada topik tunggal di berbagai saluran media) sangat penting bagi proses tersebut.

Ada pemahaman umum di antara ilmuwan politik bahwa strategi isu melibatkan dominasi dan penyebaran. Dominasi berarti melawan usulan kebijakan lawan Anda dengan mengkritiknya sambil secara bersamaan menawarkan solusi Anda sendiri. Penyebaran adalah upaya untuk mengalihkan perhatian ke isu-isu lain di mana partai Anda dipandang lebih baik. Namun kurang diakui bahwa dalam kasus-kasus di mana sistem umpan balik positif bertindak untuk memperkuat perhatian pada satu topik, strategi penyebaran mungkin tidak akan tersedia. Kita harus melakukan serangan balik.

Perhatikan John Kerry, kandidat presiden dari Partai Demokrat pada tahun 2004: Meskipun ia berusaha keras untuk mengubah perdebatan menjadi kebijakan dalam negeri, di mana Partai Demokrat memiliki keunggulan besar dalam hampir semua isu, ia mendapat liputan pers halaman depan ketika ia menyerang Presiden Bush terkait Irak. Ketika isu-isu 'memanas' dan menjadi fokus perhatian kolektif yang besar, aturannya berbeda. Akibatnya, sistem pembuatan kebijakan menjadi kurang peka terhadap beberapa variabel, seperti kesaksian ahli, posisi kelompok kepentingan, dan uang.

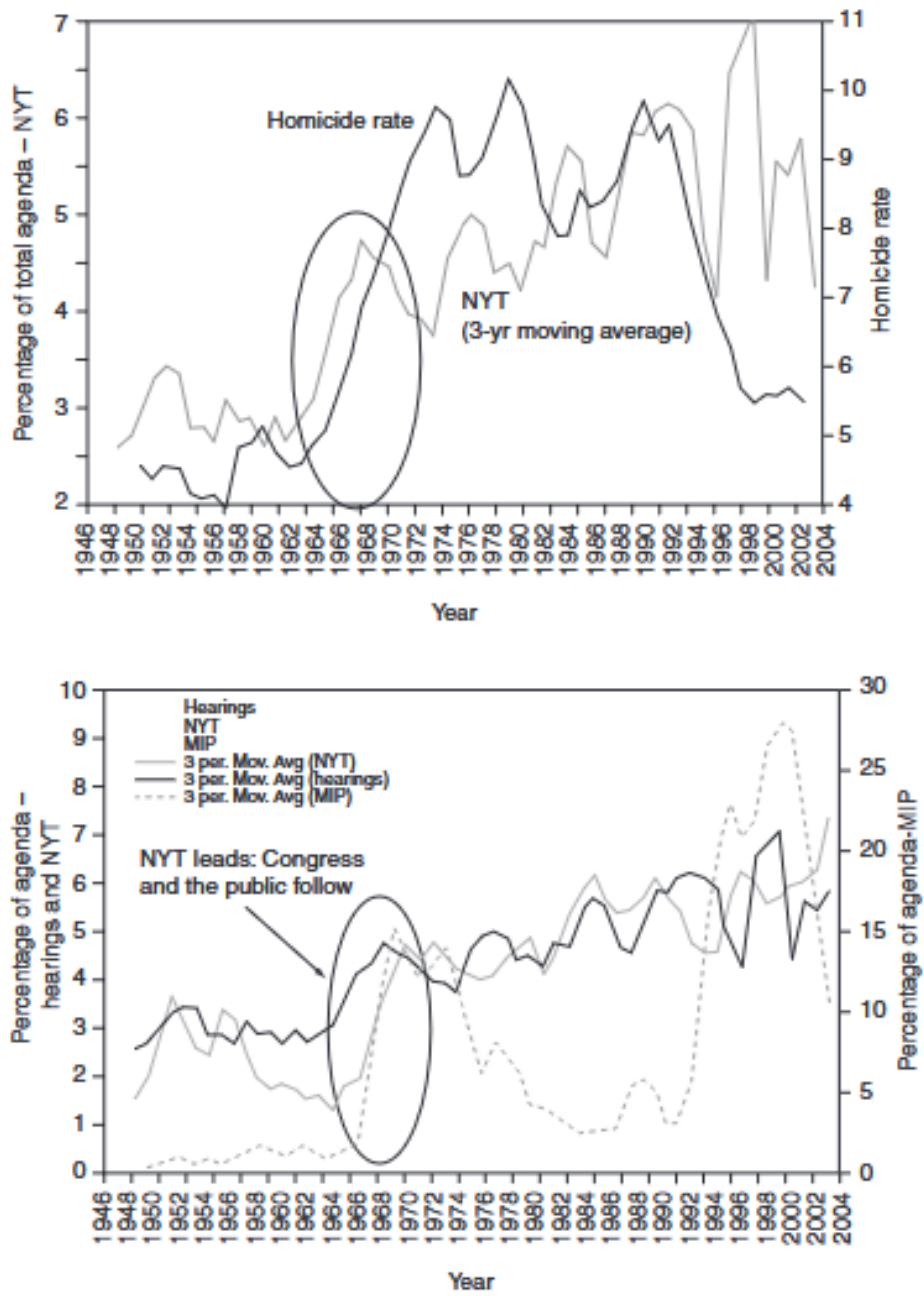
Sistem menjadi lebih peka terhadap variabel lain. Yang terpenting, opini publik menjadi komponen yang lebih penting dari proses tersebut. Opini publik dapat dimobilisasi melalui debat publik atau diaktifkan secara eksogen melalui perubahan kondisi objektif dan diperkuat oleh liputan pers, atau pengusaha isu dapat merangsang perhatian publik. Apa pun penyebab meningkatnya perhatian publik, hasilnya adalah untuk memperkuat efek opini pada proses pembuatan kebijakan. Bukti yang mendukung proposisi ini mulai terkumpul.

Mark Smith menunjukkan bahwa ketika bisnis paling bersatu dalam suatu isu, bisnis dapat mengalami kemunduran besar, justru karena bisnis paling bersatu ketika opini publik dimobilisasi di pihak lain. Kekuatan bisnis paling efektif dalam lingkungan yang tenang. Dalam sebuah studi kuantitatif yang penting, Mortensen memberikan bukti yang meyakinkan bahwa opini publik lebih penting ketika ada lebih banyak perdebatan tentang suatu isu di Parlemen Denmark. Dalam sebuah studi kualitatif, Bermejo menunjukkan bahwa opini publik menjadi lebih penting dalam perdebatan imigrasi ketika liputan media tinggi. Ketika perhatian terpusat, perubahan besar dapat terjadi.

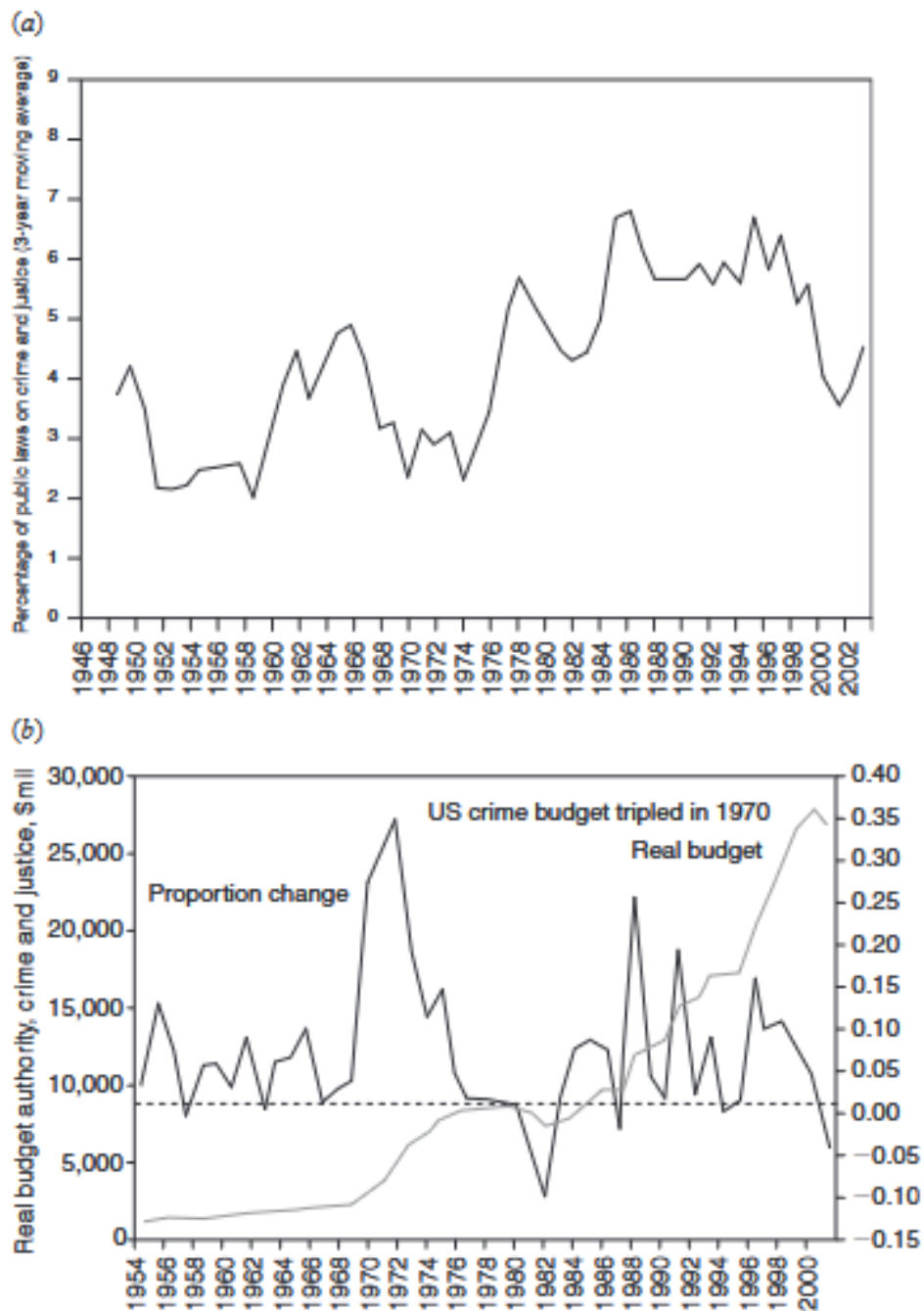
Contoh yang sangat jelas tentang efek umpan balik positif terjadi pada akhir tahun 1960-an dan awal tahun 1970-an di Amerika Serikat dalam kebijakan kejahatan, seperti yang diilustrasikan dalam Gambar 2.7 dan 2.8. Gambar 2.7 menunjukkan peningkatan pesat dalam tingkat kejahatan kekerasan (sebagaimana dinilai oleh Biro Investigasi Federal), dan peningkatan liputan media terkait (sebagaimana dinilai oleh sampel cerita New York Times dari



Policy Agendas Project).



Gambar 2.7 Ratchet Kebijakan Kejahatan



**Gambar 2.8 Kejahatan Dan Keadilan, (A) Undang-Undang Yang Disahkan; (B) Kewenangan Anggaran Riil, 1954–2000**

Perhatikan bahwa peningkatan liputan New York Times didahului oleh sekitar satu tahun peningkatan angka kejahatan (tidak ada hubungan kausal yang diklaim). Perhatikan bahwa ketika angka kejahatan menurun, liputan New York Times tidak menurun. Pada tahun 2000 angka kejahatan dengan kekerasan hampir sama dengan tahun 1968, tepat sebelum peningkatan pesat, tetapi liputan New York Times tentang kejahatan sebenarnya lebih tinggi pada tahun 2000 daripada saat puncak gelombang kejahatan dengan kekerasan di awal tahun 1980-an. Gambar 2.8 menunjukkan bagaimana berbagai variabel kausal yang potensial ('aliran'

dalam terminologi Kingdon) mulai terbentuk pada akhir tahun 1960-an.

Antara tahun 1968 dan 1970, tingkat kejahatan dengan kekerasan, liputan media, persentase masyarakat yang menganggap bahwa kejahatan adalah masalah terpenting yang dihadapi negara, dan sidang kongres semuanya meningkat pesat. Gambar 2.8 menunjukkan peningkatan respons kebijakan terhadap peningkatan kejahatan. Jumlah undang-undang yang disahkan untuk mengatasi masalah tersebut meningkat; pada akhir tahun 1970-an sekitar 5 persen dari semua aktivitas pembuatan undang-undang dalam satu tahun yang khas melibatkan kejahatan dan keadilan (peningkatan sebelumnya pada pertengahan tahun 1960-an sebagian besar melibatkan masalah peradilan anak).

Komitmen anggaran mengikuti pembuatan undang-undang; pada tahun 1970 saja anggaran federal untuk kejahatan dan keadilan meningkat tiga kali lipat. Satu aspek menarik dari peningkatan kejahatan pada akhir tahun 1960-an adalah bahwa ketika tingkat kejahatan menurun, tidak ada hal lain yang terkait dengan kebijakan kejahatan (kecuali perhatian publik) yang mengikutinya. Perhatian media, sidang kongres, pembuatan undang-undang, dan komitmen anggaran terus berlanjut di tingkat yang lebih tinggi atau meningkat.

Dalam hal anggaran, peningkatan tersebut mencapai titik jenuh pada tahun 1970-an dan awal 1980-an, tetapi kemudian meningkat secara spektakuler tanpa adanya peningkatan dalam tingkat kejahatan kekerasan. Pada saat ini semacam histeria kebijakan meletus di Washington atas tuduhan epidemi 'kokain crack'. Sebuah 'perang penawaran' untuk partai mana yang lebih keras terhadap penjahat menghasilkan undang-undang utama yang menetapkan standar penahanan baru. Namun, baik kejahatan kekerasan maupun kejahatan properti tidak meningkat selama periode tersebut (tingkat pembunuhan memang sedikit meningkat, tetapi sebagian besar setelah undang-undang disahkan).

Hasilnya adalah pedoman hukuman yang kejam untuk penjualan dan penggunaan narkoba yang memenuhi penjara federal dengan penjual narkoba dan menghasilkan kompleks industri kebijakan-penjara kejahatan virtual. Negara-negara bagian menurutnya dengan terlibat dalam histeria kebijakan mereka sendiri. Hasilnya adalah subsistem kebijakan mandiri klasik dengan komitmen pengeluaran yang sangat besar dari pemerintah nasional, negara bagian, dan lokal. Ini menggambarkan poin penting. Aliran informasi, yang kami klaim sebelumnya, 'sebagian eksogen.' Tentu saja, peningkatan kebijakan besar dalam pengendalian kejahatan pada akhir 1960-an dikaitkan dengan peningkatan kejahatan, tetapi peningkatan sekunder pada 1980-an tidak.

Peningkatan terakhir pada tahun-tahun Clinton dikaitkan dengan perubahan yang jelas dalam kebijakan kejahatan yang lebih diarahkan untuk membuat polisi turun ke jalan daripada memenjarakan penjahat. Dalam kasus histeria kebijakan kejahatan tahun 1980-an, ada sedikit bukti bahwa peningkatan kejahatan mendorong penekanan kebijakan; setidaknya respons kebijakan sangat tidak proporsional dengan indikator masalah. Liputan media memicu kegilaan (perhatikan peningkatan liputan pada periode tersebut); itu adalah peserta tetapi bukan pengaruh kausal (studi Wolfe tidak menunjukkan hubungan antara pembuatan kebijakan dan liputan media atau antara liputan dan sidang, yang menunjukkan peningkatan simultan).

Dalam bab ini penulis telah menawarkan beberapa pemikiran tentang peran media dalam proses pembuatan kebijakan. Pertama, penulis telah meneliti secara terperinci beberapa model utama hubungan pers-negara yang berlaku, khususnya dengan fokus pada uji komparatif langsung perhatian pembuatan kebijakan kongres AS dan liputan media tentang isu-isu utama. Dalam model sederhana yang kami uji (secara linier, dengan jeda satu tahun), hipotesis pengindeksan jelas lebih unggul.

Namun, pengindeksan bukanlah akhir dari cerita. Gagasan kami tentang peran media dalam proses pembuatan kebijakan berubah ketika kami memasukkan unsur-unsur pendekatan pemrosesan informasi terhadap dinamika pers-negara. Sangat mungkin bahwa untuk banyak isu, baik pers maupun pembuat kebijakan menanggapi perubahan indeks kondisi objektif. Respons dari salah satu atau keduanya mungkin tidak proporsional periode panjang reaksi yang kurang dengan ledakan reaksi yang berlebihan. Ini berarti bahwa hubungan antara pers dan pembuat kebijakan dicirikan oleh non-linearitas dan efek umpan balik positif, seperti efek tonal, pengaturan konteks, dan ledakan kebijakan.

Sebagian besar sinyal informasi tidak diproses dalam proses yang langsung dan proporsional. Interaksi politik-media juga tidak dihasilkan secara eksogen, tanpa mengacu pada kondisi objektif. Sesungguhnya, Strünck (lihat Strünck dalam volume ini) menunjukkan bahwa dinamika mobilisasi yang berbeda dalam situasi yang berbeda dapat dicirikan oleh pengindeksan, pengaturan agenda, atau deteksi. Studinya tentang reformasi pensiun di Inggris, Jerman, dan Amerika Serikat menunjukkan bahwa masing-masing dapat dicirikan oleh hubungan pers-kebijakan yang berbeda, tergantung pada dinamika lokal.

Dalam beberapa hal, tidak masalah apakah media bertindak sebagai penentu agenda, sebagai pengindeks, atau sebagai detektor informasi. Begitu reaksi umpan balik positif terjadi, aturan hasil kebijakan menjadi berbeda, perubahan besar lebih mungkin terjadi, dan opini publik menjadi lebih penting. Dalam kerangka pemrosesan informasi, kami menyarankan agar informasi tentang pentingnya dan pentingnya isu disampaikan sebagai sinyal, yang dapat diperkuat atau dilemahkan oleh interaksi liputan media dan opini publik dalam lingkungan yang kompleks dengan berbagai aliran informasi.

Media dapat mempertimbangkan kembali kekuatan sinyal-sinyal ini. Semakin kuat sinyalnya, semakin jelas dan mendesak pesannya, semakin besar kemungkinan pemerintah akan menanggapi, dan semakin besar pula tanggapannya. Meskipun hal ini menyiratkan bahwa gagasan kita tentang sebab akibat, dan karenanya pengaruh, harus menjadi lebih peka terhadap konteks, hal ini sama sekali tidak menyiratkan bahwa kita perlu menyerah pada pengembangan teori. Hal ini berarti bahwa teori-teori ini akan semakin terkait dengan perspektif 'sistem kompleks' yang umum dalam ilmu pengetahuan alam saat ini.

## **BAB 3**

### **APAKAH MEDIA MEMBENTUK PREFERENSI AGENDA PARTAI?**

Apakah media massa memengaruhi kebijakan publik dan pengambilan keputusan politik masih menjadi pertanyaan yang belum terjawab. Salah satu alasan mengapa kita belum memiliki jawaban yang pasti adalah bahwa dampak media terhadap kebijakan publik merupakan pertanyaan yang terlalu luas untuk dijawab. Hal itu hanya dapat ditangani jika dipecah menjadi subpertanyaan yang kecil dan dapat dikelola secara teoritis dan empiris: media yang mana, politik yang mana, dan dampak apa? Salah satu cara paling mudah untuk mendefinisikan kekuatan media adalah dengan mempertimbangkan peran media dalam menetapkan agenda politik, yaitu, serangkaian topik yang mendapat perhatian dalam sistem politik tertentu.

Namun, bahkan dalam subdomain yang berbeda ini, studi yang tersedia saling bertentangan: beberapa mengklaim bahwa media memang penting bagi agenda politik, yang lain tidak setuju dan berpendapat bahwa media sama sekali tidak terkait dengan proses penetapan agenda. Variabel dependen agenda politik yang dipengaruhi oleh media dalam sebagian besar penelitian, telah menjadi agenda resmi dan kelembagaan parlemen, pemerintah atau presiden. Penelitian berusaha untuk mengetahui apakah, misalnya, pertanyaan lisan dan interpelasi di parlemen; keputusan pemerintah atau pernyataan presiden dipengaruhi oleh liputan media sebelumnya.

Argumen utama yang dibuat makalah ini adalah bahwa fokus pada agenda politik kelembagaan ini hanya setengah dari cerita. Media mungkin di satu sisi secara langsung memengaruhi prioritas politik lembaga-lembaga utama demokrasi seperti parlemen atau pemerintah. Namun, liputan media mungkin di sisi lain juga memengaruhi agenda aktor-aktor utama demokrasi yang berada di sebagian besar partai politik demokrasi. Tujuan dari makalah ini adalah untuk meneliti apakah preferensi agenda partai politik dipengaruhi oleh liputan media sebelumnya.

Di banyak negara demokrasi, prioritas isu partai memengaruhi kebijakan publik yang sebenarnya. Partai membuat janji dalam manifesto mereka dan ketika mereka terpilih dalam jabatan, mereka cenderung melaksanakan janji tersebut. Klingemann dan koleganya (1994) menunjukkan, berdasarkan bukti longitudinal yang mencakup 40 tahun dan sepuluh negara demokrasi, bahwa manifesto partai penting untuk pembuatan kebijakan. Partai menepati janji manifesto mereka: ketika partai mencurahkan perhatian pada isu tertentu dalam manifesto mereka, kemungkinan besar pengeluaran pemerintah untuk kebijakan yang terkait dengan isu tersebut akan meningkat di badan legislatif berikutnya.

Yang lain telah menunjukkan, dalam studi satu negara, bahwa tidak hanya penganggaran tetapi juga legislasi dipengaruhi oleh janji program electoral. Maksud kami adalah bahwa manifesto partai penting; mereka memengaruhi agenda politik dan mengarahkan perhatian kebijakan terhadap isu tertentu dan menjauh dari isu lain. Manifesto partai merupakan 'prediksi' yang baik tentang kebijakan publik selanjutnya. Akibatnya, liputan

media tidak hanya dapat secara langsung memengaruhi prioritas lembaga utama demokrasi cabang legislatif dan eksekutif pemerintahan tetapi juga secara tidak langsung, melalui partai politik, menjadi bahan untuk penetapan agenda politik.

Media massa menetapkan agenda partai politik, dan partai politik pada gilirannya menetapkan agenda kebijakan. Oleh karena itu, meneliti apakah liputan media memengaruhi program partai merupakan cara yang berguna, meskipun tidak langsung, untuk mengetahui apakah media massa memengaruhi pengambilan keputusan politik dan kebijakan publik. Akan tetapi, kami mencatat bahwa manifesto partai tidak dapat disamakan dengan kebijakan publik yang sebenarnya. Inti dari buku ini adalah perbedaan antara dampak media terhadap perdebatan kebijakan di satu sisi dan terhadap lembaga kebijakan di sisi lain.

Manifesto partai berada di antara keduanya: manifesto bukan wacana murni karena Manifesto merangkum janji kebijakan resmi para aktor politik utama; manifesto juga bukan lembaga politik nyata yang dapat mengeluarkan keputusan yang mengikat. Bab ini mempertimbangkan kasus Belgia, demokrasi konsosiasional kecil. Belgia adalah contoh utama dari partitokrasi yang didominasi oleh partai-partai politik. Oleh karena itu, manifesto partai adalah dokumen kebijakan penting di Belgia. Partai-partai Belgia adalah pemain utama dalam pemerintahan pengusaha isu dan pemain veto pada saat yang sama menentukan kebijakan pemerintah.

Jika kita secara efektif menemukan media untuk memengaruhi program partai di Belgia, ini hampir pasti berarti bahwa media secara tidak langsung menentukan kebijakan publik. Namun, Belgia juga merupakan kasus yang sulit. Partai-partai adalah organisasi massa tertutup yang secara eksklusif terkait dengan sejumlah besar organisasi sosial yang bersahabat dalam suatu sistem yang disebut 'pilarisasi' atau pluralisme tersegmentasi. Partai-partai tidak memiliki terlalu banyak keleluasaan untuk bereaksi secara bebas terhadap isyarat media dan untuk mengubah prioritas isu mereka karena mereka terkait erat dengan organisasi-organisasi yang mencoba memengaruhi prioritas mereka.

Namun, dalam periode yang diteliti, pilar-pilar tersebut secara bertahap hancur dan akibatnya kami memperkirakan cengkeraman organisasi terhadap program partai yang mereka dukung telah berkurang. Dalam bab ini, pertama-tama, kami meninjau bukti yang ada tentang bagaimana program partai muncul dan kami merumuskan lima hipotesis eksploratif. Selanjutnya, kami menyajikan bukti kami: program partai yang meliputi lima pemilihan nasional di Belgia antara tahun 1987 dan 2003. Kemudian, kami beralih ke hasil kami dan menilai secara empiris apakah media secara efektif memengaruhi prioritas partai. Kami menyimpulkan dengan meringkas hasil kami dan membuat sketsa jalan untuk penelitian lebih lanjut.

### **3.1 APA YANG MEMENGARUHI PRIORITAS PROGRAM PARTAI?**

Manifesto partai telah mendapat perhatian akademis yang luas. Tidak diragukan lagi, aliran penelitian yang paling penting telah dihasilkan oleh *Manifesto Research Group* (MRG) yang secara sistematis berfokus pada manifesto partai di 25 negara demokrasi selama lebih dari setengah dekade. Para akademisi MRG telah melakukan banyak penelitian tentang dimensi kiri-kanan dalam program partai, tentang hubungan antara program dan pemilih,

tentang konsekuensi kebijakan dari program partai, tentang keseimbangan kebijakan, tentang komposisi pemerintahan, tentang polarisasi sistem partai, dll.

Hebatnya, pertanyaan utama dari mana program partai berasal sebagian besar telah diabaikan. Asal usul manifesto partai tidak mendapat banyak perhatian akademis. Kita tahu relatif sedikit tentang dari mana manifesto partai berasal, bagaimana manifesto itu disusun dan, khususnya, bagaimana dan mengapa program partai berubah seiring waktu. Ini menyiratkan bahwa kita memiliki akses ke hipotesis siap pakai tentang sejauh mana dan dalam keadaan apa manifesto partai dipengaruhi oleh liputan media sebelumnya. Pertanyaan penelitian kita tentang dampak media pada manifesto partai dapat dibingkai ulang dalam istilah yang lebih umum tentang perubahan program partai.

Hanya jika program partai berubah, program tersebut dapat ditentukan oleh liputan media. Ketika keadaan berubah tuntutan baru, isu baru, preferensi populer baru, dan tantangan baru muncul manifesto partai diharapkan mengikuti dan berubah juga. Tuntutan, isu, dan preferensi baru ini sebagian disampaikan kepada partai melalui media. Persaingan elektoral harus mengarah pada adaptasi preferensi partai yang konstan, seperti yang dikemukakan Downs. Jumlah suara maksimum berada di tengah spektrum ideologis, di sekitar pemilih median. Partai mencoba memaksimalkan suara dengan mencoba sedekat mungkin dengan pemilih media.

Cendekiawan lain berpendapat bahwa partai hanya mengubah manifesto mereka ketika mereka melihat pemilu sebagai sesuatu yang kompetitif dan mereka membutuhkan suara tambahan untuk menang. Jika menang atau kalah dianggap pasti, mereka tidak perlu memenangkan suara dan, dengan demikian, tidak akan menyesuaikan preferensi programatik mereka. Budge, sebaliknya, berpendapat bahwa partai tidak memiliki, atau hanya memiliki informasi yang tidak sempurna, tentang apakah mereka akan menang atau kalah dalam pemilihan, atau tentang posisi pemilih rata-rata, dan dengan demikian mereka bergerak sedikit atau bertahap karena mereka tidak ingin mengambil risiko kehilangan suara yang mereka miliki. Oleh karena itu, Budge, berbeda dengan Downs, tidak mengharapkan adaptasi tetapi manifesto partai yang hampir tidak dapat diubah dan bertahap.

Penelitian empiris cenderung mengonfirmasi argumen Budge: preferensi partai cukup stabil. Posisi kiri-kanan programatik partai, misalnya, memang berubah tetapi perubahan besar agak jarang terjadi. Partai tidak mengubah pendapat sepanjang waktu dan mereka tidak sembarangan melompat dari satu isu ke isu lainnya; mereka hampir tidak saling melompati. Budge dan Bara menemukan, mengenai beberapa ukuran gabungan posisi partai, di 18 negara yang diteliti antara tahun 1945 dan 1998, bahwa posisi partai tetap sangat stabil 'yang mungkin memberi tahu seseorang tentang kekakuan ideologi partai dan kurangnya respons mereka baik terhadap masalah eksternal maupun masalah elektoral'.

Jika partai tidak mengadaptasi program mereka dan hampir tidak berubah, dampak media pada manifesto partai, jelas, tidak akan besar. Tetapi terkadang partai memang mengubah program mereka, terkadang bahkan secara dramatis. Dalam hal tersebut, apakah liputan media kemudian berperan? Liputan media mungkin berperan karena partai menganggap media mencerminkan prioritas isu publik. Partai mungkin tidak bereaksi



terhadap liputan media semata, tetapi terhadap persepsi mereka tentang opini publik sebagaimana tercermin dalam liputan media; 'efek proksi' ini merupakan mekanisme yang terkenal dalam literatur penetapan agenda politik.

Jadi, argumen umumnya adalah sebagai berikut: partai mengadaptasi program partai mereka untuk mendapatkan suara; melalui adaptasi ini mereka mencoba untuk sedekat mungkin dengan pemilih rata-rata; mereka mengetahui posisi pemilih rata-rata melalui liputan media massa. Oleh karena itu: semakin banyak media meliput isu tertentu, semakin banyak partai akan menganggap isu ini sebagai isu penting bagi masyarakat luas dan, akibatnya, semakin banyak perhatian yang akan mereka curahkan pada isu tersebut dalam program partai mereka. Hipotesis yang sangat umum ini, tentu saja, harus dibatasi dan ditentukan. Kami berharap tidak semua partai bereaksi terhadap liputan media pada tingkat yang sama.

Satu-satunya studi yang kami temukan yang secara sistematis meneliti dampak media terhadap konten manifesto partai dan kesepakatan pemerintah adalah studi oleh Rihoux et al. Mereka menemukan bahwa, di Belgia pada tahun 1990-an, 14 persen dari variasi isu yang menonjol dalam program partai dapat dikaitkan dengan liputan media sebelumnya. Studi mereka juga menemukan perbedaan yang menarik antara partai-partai. Program partai-partai tengah Kristen-Demokrat lebih dipengaruhi oleh liputan media sebelumnya daripada manifesto partai-partai sosialis dan ekologis.

Selain itu, mereka menemukan perbedaan antara dua pemilihan yang mereka teliti dengan dampak media yang lebih besar pada manifesto 1995 daripada pada manifesto 1999. Hipotesis tentatif apa yang dapat kita ajukan? Janda dan rekan-rekannya berpendapat bahwa salah satu pendorong utama pembaruan programatik adalah keberhasilan atau kegagalan elektoral. Kita dapat menduga bahwa partai yang kalah dalam pemilihan umum sebelumnya cenderung mengubah program mereka secara lebih dramatis daripada partai yang memenangkan persaingan pemilihan umum sebelumnya.

Kekalahan dalam pemilihan umum sering kali mengguncang partai secara parah: para pemimpin partai mengundurkan diri, partai-partai menata ulang struktur mereka, dan partai mempertimbangkan kembali manifesto partainya. Inilah yang ditemukan Janda dkk. dalam analisis mereka tentang perubahan manifesto partai di Inggris, Jerman, dan Amerika Serikat. Untuk mencari petunjuk tentang apa yang harus diubah dalam program mereka yang gagal, partai-partai dapat melihat liputan media untuk melihat apa yang menjadi perhatian publik dan mengubah penekanan isu mereka sesuai dengan itu.

Manifesto partai-partai yang kalah dalam pemilihan umum sebelumnya lebih terpengaruh oleh liputan media daripada partai-partai yang memenangkan pemilihan umum sebelumnya (H1). Klingemann dan rekan-rekannya berpendapat bahwa partai-partai oposisi lebih memiliki alasan kuat untuk menyusun program-program yang inovatif dan alternatif daripada partai-partai pemerintah. Karena mereka hanya memiliki program untuk menarik perhatian dan bukan tindakan mereka, manifesto partai oposisi cenderung lebih mudah berubah daripada manifesto partai pemerintah yang mencoba untuk mencari maksimalisasi suara.

Selain itu, petahana menghadapi risiko dihadapkan kemudian dengan janji-janji

mereka sementara partai oposisi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas fakta bahwa program mereka belum dilaksanakan. Agar responsif, partai oposisi lebih dari partai pemerintah memanfaatkan liputan media untuk memelihara program mereka. Penelitian telah menunjukkan, serupa, bahwa tindakan parlementer anggota parlemen oposisi lebih dipengaruhi oleh liputan media daripada inisiatif anggota parlemen pemerintah. Hipotesis kedua, dengan demikian, menyatakan bahwa prioritas isu partai oposisi sebagaimana tercermin dalam manifesto mereka lebih dipengaruhi oleh liputan media massa daripada program partai pemerintah (H2).

Selain posisi pemerintahan atau oposisi, posisi ideologis partai juga dapat berperan. Posisi ideologis partai-partai di tengah kurang vokal; mereka kurang jelas dalam memposisikan diri pada perpecahan mendalam yang memecah belah masyarakat dibandingkan partai-partai yang lebih ekstrem. Sering kali, mereka berganti mitra pemerintahan dan mengganti mitra pemerintahan sayap kiri dengan sayap kanan. Ruang manuver ideologis mereka mungkin lebih luas daripada partai-partai yang berada di posisi ekstrem spektrum ideologis. Hal ini memungkinkan partai-partai di tengah untuk beradaptasi lebih mudah dan mengikuti isyarat media lebih dekat.

Partai-partai yang memiliki posisi ideologis sentral lebih terpengaruh oleh liputan media saat menyusun program mereka daripada partai-partai yang secara ideologis ekstrem (H3). Literatur penetapan agenda menetapkan bahwa ada beberapa perbedaan di antara berbagai isu dalam cara aktor politik bereaksi terhadap liputan. Apakah isu-isu itu 'menonjol', 'sensasional' atau 'pemerintahan' membuat perbedaan, seperti yang telah ditunjukkan Soroka . Masalah hukum dan ketertiban serta masalah lingkungan biasanya bersifat 'sensasional' dan kami berharap media lebih memengaruhi program partai jika menyangkut masalah ini daripada masalah politik dan sosial yang 'menonjol' atau bahkan 'pemerintah'.

Oleh karena itu, kami berhipotesis bahwa masalah itu penting dan dampak pengaturan agenda media akan berbeda. Untuk beberapa masalah, liputan media massa memengaruhi manifesto partai lebih banyak daripada masalah lainnya (H4). Akhirnya, literatur pengaturan agenda politik menyatakan bahwa aktor politik cenderung bereaksi cepat terhadap perhatian media. Karena siklus perhatian isu dari publik dan media cenderung pendek, aktor politik tidak berkepentingan untuk menunggu sebelum bereaksi. Mereka bereaksi segera atau tidak bereaksi sama sekali. Di satu sisi, karena partai ingin menunjukkan responsivitas mereka, kami berharap manifesto partai mematuhi mekanisme kedekatan yang sama ini.

Di sisi lain, manifesto partai terkadang merupakan karya yang dibuat dengan baik yang dirancang untuk memiliki daya tahan; mereka memuat rencana partai untuk seluruh badan legislatif berikutnya dan ini tidak dapat diselaraskan dengan reaksi simbolis dan langsung terhadap isyarat media. Pertanyaan krusial tentu saja adalah kapan tepatnya partai menyusun program mereka. Menyusun program mungkin merupakan proses berkelanjutan yang berlangsung selama berbulan-bulan atau mungkin merupakan latihan yang melelahkan yang hanya berlangsung beberapa minggu. Ini penting karena menentukan liputan media yang harus diperhitungkan.

Oleh karena itu, pertanyaannya tetap: Apakah partai memasukkan liputan media

dalam manifesto partai mereka selama periode yang lebih lama dengan mengandalkan ingatan jangka panjang mereka atau apakah mereka hanya memperhatikan periode waktu yang singkat ketika mereka benar-benar menyusun program mereka? Karena kita tidak memiliki petunjuk yang jelas di sini, hipotesis kita hanya bisa bersifat umum. Manifesto elektoral partai dipengaruhi secara berbeda oleh liputan media jangka panjang dan jangka pendek (H5). Tujuan kami adalah menguji dampak independen media terhadap program partai. Karena program partai, seperti banyak dokumen atau kegiatan politik, sering kali stabil dan dicirikan oleh inersia dan ketergantungan jalur, kami akan mengendalikan masa lalu program partai itu sendiri. Oleh karena itu, kita tidak hanya akan menilai apakah liputan media hanya mempengaruhi perhatian terhadap isu-isu dalam manifesto tetapi juga apakah liputan media mempengaruhi perubahan perhatian partai terhadap isu dari satu manifesto ke manifesto berikutnya.

### 3.2 DATA DAN METODE

Studi kami berfokus pada periode 1987–2003. Dalam periode ini, Belgia menghitung sepuluh partai parlemen utama kami tidak memasukkan partai yang menduduki kursi di parlemen hanya dalam sebagian kecil dari periode penelitian. Dalam periode penelitian 18 tahun, lima pemilihan umum diselenggarakan. Jadi, kami mempertimbangkan pemilihan nasional dan manifesto partai tahun 1987, 1991, 1995, 1999, dan 2003. Manifesto partai dikodekan dengan hati-hati (kuasi)kalimat per (kuasi)kalimat mengikuti metodologi yang dirancang oleh MRG. Namun, kami tidak bergantung pada sistem 53 kode seperti yang dikembangkan oleh MRG tetapi pada sistem kategorisasi isu yang jauh lebih rinci yang mengacu pada 141 kode isu yang berbeda.

Tidak hanya manifesto tetapi juga media massa diukur dengan mengacu pada buku kode yang sama. Basis data media massa terdiri dari dua bagian terpisah. Media nasional tidak ada di Belgia: kedua sistem media tersebut sepenuhnya terpisah dengan orang Flemish (berbahasa Belanda) yang hanya membaca surat kabar Flemish dan menonton televisi Flemish dan orang berbahasa Prancis melakukan hal yang sama dengan media mereka. Oleh karena itu, untuk periode inti 1991–2000 termasuk tiga dari lima pemilihan yang dibahas di sini, kami memperhitungkan media berbahasa Prancis dan Flemish, dan mengkode media cetak dan siaran di kedua wilayah tersebut.

Di Flanders, kumpulan data media kami untuk periode ini berisi tiga surat kabar, tabloid, dan koran Flemish dengan kecenderungan partisan yang berbeda (De Standaard, De Morgen, dan Het Laatste Nieuws), dan dua saluran televisi utama: satu penyiaran layanan publik (TV1); dan yang lainnya dikelola secara komersial (VTM). Untuk surat kabar, tidak ada indeks yang tersedia dan akibatnya kami menggunakan salinan surat kabar yang sebenarnya. Kami mengkode semua cerita surat kabar halaman depan, kecuali surat kabar yang muncul pada hari Selasa dan Kamis, setiap hari.

Program berita utama pada jam tayang utama (pukul 7 malam) dari dua saluran televisi nasional utama TV1 dan VTM dikodekan setiap hari. Untuk media Walloon, kami melakukan upaya yang sama, juga menggabungkan surat kabar dengan berita TV. Surat kabar yang kami

kodekan adalah *Le Soir* dan *La Libre Belgique*, keduanya adalah koran cetak tetapi satu lebih condong ke kiri dan yang lainnya condong ke konservatif. Sama seperti di Flanders, kami fokus pada dua saluran berita utama, RTBF dan RTL-TV, yang pertama adalah saluran publik dan yang terakhir adalah saluran komersial. Secara keseluruhan, basis data media berbahasa Flemish dan Prancis berisi 180.265 berita (tepatnya 113.658 berita TV dan 66.607 berita surat kabar).

Untuk manifesto 2003, kami tidak memiliki ukuran media massa sebelumnya yang terperinci. Kami hanya memiliki berkat Flemish Electronic News Archive (lihat situs web ENA) ukuran luas tentang pentingnya isu liputan berita malam utama di penyiar publik dan komersial Flemish, TV1 dan VTM, dalam beberapa bulan menjelang pemilihan umum Mei 2003. Secara total, basis data TV untuk tahun 2003 mencakup 7.191 berita. Untuk pemilihan umum 1987, kami tidak memiliki liputan media sama sekali.

Akibatnya, kami menggunakan manifesto 1987 hanya sebagai kontrol untuk ketergantungan jalur manifesto 1991. Variabel dependen studi kami didasarkan pada pengodean ekstensif dari 50 manifesto partai Belgia yang dikeluarkan selama periode penelitian 18 tahun. Tabel 3.1 mendokumentasikan data per partai dan per tahun. Kita dapat mengamati bahwa beberapa manifesto partai lebih rinci daripada yang lain, tetapi secara umum jumlah pengamatan (kuasi-kalimat) per partai dan per manifesto cukup tinggi. Partai hijau Flemish, *Agalev*, jelas mengeluarkan program yang paling panjang; partai liberal Flemish, *VLD*, memiliki manifesto yang paling ringkas. Seiring berjalannya waktu, peningkatan bersih dalam volume manifesto partai Belgia terlihat nyata. Ukuran rata-rata meningkat lebih dari dua kali lipat dari tahun 1987 hingga 2003.

**Tabel 3.1 Jumlah kalimat (kuasi) per manifesto partai 1987–2003**

	1987	1991	1995	1999	2003	Total
<b>CVP</b>	817	897	750	1.278	2072	5.814
<b>PSC</b>	477	583	671	656	3.846	6.233
<b>SP</b>	831	2.930	771	557	390	2.842
<b>PS</b>	648	1.265	1.073	851	763	4.600
<b>VLD</b>	197	385	205	1.339	244	2.370
<b>PRL</b>	776	264	312	1.247	3.405	6.004
<b>Agakev</b>	2.405	712	1.239	2.574	3.509	10.439
<b>Ecolo</b>	174	3.052	340	1.698	690	5.954
<b>Volksunie</b>	210	235	1.730	1.842	-	2.460
<b>Vlaams elang</b>	201	270	1.425	4.826	2.230	6.945
<b>Total</b>	6.736	7.956	6.959	16.868	15.142	53.661

#### Catatan

Hampir semua nama partai Belgia berubah selama periode penelitian. Kami memilih untuk menggunakan nama yang digunakan selama sebagian besar periode penelitian, yang sering kali merupakan nama partai lama. Masalah analitis untuk analisis kami adalah bahwa partai-partai tidak membuat dan menyajikan manifesto partai mereka pada saat yang sama.

Beberapa menyetujui manifesto mereka beberapa bulan sebelum Hari Pemilihan sementara yang lain hanya menyetujui program mereka sebelum pemilihan. Karena hanya liputan media sebelumnya yang dapat memengaruhi manifesto partai, periode liputan media yang tepat untuk diperhitungkan berbeda dari satu partai ke partai lainnya. Kami memutuskan untuk hanya mempertimbangkan liputan media hingga satu tahun sebelum Hari Pemilihan secara bulanan. Jika sebuah partai mengeluarkan manifestonya pada bulan September sementara pemilihan berlangsung pada bulan Desember, misalnya, kami akan memeriksa apakah liputan isu media dari bulan Januari hingga Agustus memiliki dampak pada isu-isu yang diajukan dalam manifesto yang disajikan pada bulan September.

### 3.3 ANALISIS DAN HASIL

#### Hasil umum

Sebagai langkah pertama, kami menghitung korelasi Pearson sederhana antara manifesto partai dan liputan media sebelumnya untuk empat manifesto partai agregat dari semua partai (1991, 1995, 1995, dan 1999). Dalam fase eksploratif ini, kami tidak membedakan antara pemilihan umum, periode waktu, isu, partai yang kalah atau menang, dll. Banyak asosiasi yang signifikan. Ini berarti bahwa ada, setidaknya secara statistik, hubungan antara perhatian partai terhadap isu dan liputan media untuk isu-isu ini pada bulan-bulan sebelumnya. Ini menunjukkan bahwa media memang memengaruhi program partai. Namun, korelasinya sebagian besar waktu sederhana. Ada perbedaan antara partai dan outlet media yang kami kelompokkan ulang menurut bahasa dan jenisnya.

Partai-partai berbahasa Prancis tampaknya secara sistematis kurang terpengaruh oleh liputan media daripada partai-partai berbahasa Belanda (korelasi rata-rata 0,64 dibandingkan dengan 0,106). Yang paling terpengaruh oleh liputan media adalah program-program dari Partai Kristen-Demokrat CVP (0,130) dan partai ekstrem kanan Vlaams Belang (0,131). Yang paling tidak terpengaruh oleh liputan media adalah program-program dari partai sosialis berbahasa Prancis PS (0,059). Membandingkan koefisien TV dan surat kabar menghasilkan gambaran yang kurang lebih konsisten. Baik manifesto partai berbahasa Prancis maupun Flemish tampaknya lebih terpengaruh oleh liputan surat kabar daripada liputan TV.

Hal ini sejalan dengan penelitian sebelumnya oleh Walgrave dan rekan-rekannya yang menunjukkan bahwa aktor politik lebih banyak bereaksi terhadap surat kabar daripada terhadap TV. Media yang paling tidak berpengaruh jelas adalah stasiun TV berbahasa Belanda TV1 dan VTM, keduanya di antara partai-partai berbahasa Prancis dan Flemish. Jika kita menjalankan analisis yang 'memprediksi' perhatian isu manifesto partai tertentu berdasarkan manifesto partai yang sama sebelumnya, kita akan mendapatkan autokorelasi yang sangat tinggi (secara sistematis +0,60).

Ini berarti bahwa program-program partai sangat bergantung pada jalur. Ada banyak kesinambungan dalam program partai; partai tidak sering atau kuat mengubah penekanan isu. Konsekuensinya jelas: hanya ada sedikit varian yang tersisa untuk dijelaskan oleh faktor eksternal seperti media atau perubahan situasi dunia nyata. Dampak media pada program partai hanya bisa jadi sederhana karena manifesto sebagian besar ditentukan oleh masa lalu

mereka sendiri (masa lalu itu mungkin, pada gilirannya, sebagian ditentukan oleh perhatian media di masa lalu).

### Menguji Hipotesis

Kami melanjutkan dengan menguji lima hipotesis eksploratif kami satu per satu. Untuk setiap hipotesis, kami menyajikan analisis. Pertama, kami selalu mengkorelasikan tingkat perhatian proporsional program partai untuk isu dengan tingkat perhatian proporsional media untuk isu yang sama pada bulan-bulan sebelumnya. Kedua, kami mengkorelasikan perubahan perhatian program partai untuk isu dengan perubahan perhatian liputan media untuk isu yang sama pada bulan-bulan sebelumnya. Prosedur terakhir ini mengendalikan ketergantungan jalur; yaitu: program ditentukan oleh masa lalu mereka sendiri.

**Tabel 3.2 Korelasi (Pearson dan signifikansi) perhatian terhadap isu program partai (%) dan liputan isu media sebelumnya (%) (1987–2003)**

	Televisi flemis	Surat Kabar Flemis	Media Flemish	Televisi prancis	Surat kabar prancis	Media perancis	Rata – rata
<b>Pesta Flemish</b>							
CVP	0.099***	0.148***	0.127***	0.123***	0.148***	0.137***	0.130
SP	0.084**	0.088***	0.119***	0.094***	0.107	0.105***	0.103
VLD	0.053***	0.056***	0.089***	0.081***	0.106***	0.102***	0.087
Agaliev	0.067***	0.141***	0.085***	0.059***	0.066***	0.081***	0.069
Volkunie	0.088***	0.143***	0.114***	0.095***	0.133***	0.112***	0.114
Blok Vlaam	0.104***	0.115	0.152***	0.113***	0.136***	0.138***	0.131
Rata – rata	0.083	0.067***	0.114	0.094	0.116	0.113	0.106
<b>Pesta Perancis</b>							
PSC	0.010	0.067***	0.047**	0.092***	0.091***	0.099***	0.068
PS	0.027	0.072***	0.055**	0.064***	0.069***	0.066***	0.059
PRL	0.033	0.081***	0.066***	0.052**	0.071***	0.063***	0.061
Ecolo	0.027	0.096	0.054**	0.066***	0.091***	0.081***	0.069
Rata – Rata	0.024	0.079	0.056	0.069	0.081	0.077	0.064

### Keberhasilan Atau Kegagalan Pemilu

Tabel 3.3 memberi tahu kita bahwa tidak ada perbedaan sistematis antara partai yang menang dan partai yang kalah dalam pemilu sebelumnya. Hipotesis pertama bahwa khususnya partai yang kalah akan mengadopsi isyarat media harus ditolak. Untuk kedua pemilu (1995–1999) bahkan ada tanda-tanda yang cukup jelas dari pola yang berlawanan: partai yang menang sedikit lebih adaptif terhadap isyarat media daripada partai yang kalah. Pola yang berlawanan ini tampak di antara partai-partai berbahasa Flemish dan Prancis (tidak

ditampilkan dalam tabel). Kalah dalam pemilu jelas tidak menginspirasi partai untuk mempertimbangkan perhatian media dengan lebih cermat.

Tentu saja, beradaptasi dengan isyarat media mungkin menjadi hal yang membuat partai pemenang berhasil sejak awal. Jadi, jika ada beberapa kesinambungan dalam perilaku partai, mungkin saja partai yang memperoleh suara berkat kemampuan beradaptasi mereka terhadap isyarat media akan terus melakukannya dan bertahan dalam strategi kemenangan mereka. Partai yang kalah kemudian akan mengikuti pola yang berlawanan dan berpegang pada strategi non-adaptif yang kalah. Tabel 3.3 juga memuat analisis perubahan dalam liputan dan perhatian programatik. Polanya tidak jelas.

Sering kali, kita menemukan korelasi negatif. Ini berarti bahwa ketika liputan media untuk suatu isu meningkat, perhatian untuk isu itu dalam program partai berikutnya menurun, dan sebaliknya. Ini, tentu saja, sulit dijelaskan. Namun, untuk tahun 1999, tampaknya ada pola konsisten yang menarik yang muncul. Partai-partai yang kehilangan suara pada pemilihan sebelumnya mengubah manifesto partai mereka ke arah yang berlawanan dengan perubahan liputan media. Pola yang berlawanan ini sama sekali tidak ada di antara partai-partai yang menang. Sekali lagi ini tampaknya menunjukkan bahwa partai yang kalah tidak beradaptasi dengan isyarat media. Bahkan kebalikannya tampaknya benar sampai batas tertentu. Partai-partai yang kalah dalam pemilihan sebelumnya menyesuaikan program mereka dengan memberikan lebih sedikit perhatian pada isu-isu yang mendapat lebih banyak perhatian di media. Strategi yang tidak adaptif ini dapat menyebabkan lebih banyak kekalahan elektoral.

#### **Partai oposisi dan pemerintah**

Tabel 3.4 tampaknya mengonfirmasi hipotesis bahwa partai oposisi lebih mempertimbangkan liputan media daripada partai pemerintah ketika menyusun manifesto partai mereka. Ini tampaknya merupakan kecenderungan umum yang berlaku untuk pemilihan umum 1995 dan 1999. Kecuali untuk satu kasus (1995, TV Prancis), semua koefisien yang memanfaatkan korelasi antara media dan manifesto partai lebih besar untuk oposisi daripada untuk partai pemerintah. Yang paling jelas adalah bahwa sering kali ada hubungan negatif dan signifikan antara perubahan manifesto partai dan perubahan media dan bahwa ini hanya berlaku untuk partai pemerintah, tidak pernah untuk partai oposisi. Ketika partai pemerintah mengubah program mereka dibandingkan dengan program mereka sebelumnya, mereka bahkan bergerak ke arah yang berlawanan dengan media; manifesto partai mereka cenderung menjauh dari liputan media alih-alih semakin dekat dengan agenda media.

**Tabel 3.3 Korelasi antara isu yang menjadi perhatian partai pemenang dan partai yang kalah (pemilu sebelumnya) dan isu sebelumnya yang menjadi perhatian media (N = 1692)**

	Media Flemish	Media Perancis	Surat Kabar Flemis	Surat Kabar Perancis	Televisi Flemish	Televisi Perancis	Rata-rata
	Tingkat Perhatian Manifesto 1995						
Partai yang menang	0.177**	0.125	0.095**	0.133**	0.0157**	0.109**	0.123
Partai yang Kalah	0.122**	0.115**	0.120**	0.111**	0.140**	0.084**	0.115
	Perhatian berubah manifesto 1995						
Partai yang menang	-0.065**	-0.042	-0.077**	0.019	0.008	0.015	-0.024
Partai yang Kalah	0.009	0.034	-0.023	-0.029	-0.004	-0.046**	-0.010

	Tingkat Perhatian Manifesto 1999						
Partai yang menang	0.131**	0.137**	0.110**	0.134**	0.132**	0.119**	0.127
Partai yang Kalah	0.046	0.059*	0.023	0.068**	0.084**	0.045	0.054
	Perhatian berubah manifesto 1999						
Partai yang menang	0.042	0.044	0.033	- 0.025**	- 0.036	- 0.012	0.008
Partai yang Kalah	- 0.151**	- 0.137**	- 0.146**	- 0.125**	- 0.072**	- 0.127**	- 0.126

**Tabel 3.4 Korelasi antara perhatian terhadap isu pemerintah dan partai oposisi serta perhatian terhadap isu sebelumnya (6–12 bulan) di media (N = 846)**

	Media Flemish	Media Perancis	Surat Kabar Flemis	Surat Kabar Perancis	Televisi Flemish	Televisi Perancis	Rata-rata
	Tingkat Perhatian Manifesto 1995						
Partai yang menang	0.146**	0.155**	0.120**	0.142**	0.152**	0.126**	0.140
Partai yang Kalah	0.154**	0.159**	0.132**	0.141**	0.159**	0.119**	0.144
	Perhatian berubah manifesto 1995						
Partai yang menang	- 0.086**	- 0.080**	- 0.070**	- 0.039	- 0.062	- 0.009	- 0.058
Partai yang Kalah	0.027	0.034	- 0.006	0.005	- 0.009	0.017	0.014
	Tingkat Perhatian Manifesto 1999						
Partai yang menang	0.080	0.120**	0.043	0.074	0.093	0.045	0.073
Partai yang Kalah	0.126**	0.137**	0.098**	0.120**	0.137**	0.087	0.118
	Perhatian berubah manifesto 1999						
Partai yang menang	- 0.157**	- 0.164**	- 0.112**	- 0.179**	- 0.110**	- 0.178**	- 0.150
Partai yang Kalah	- 0.001	0.004	- 0.007	0.002	0.010	- 0.005	0.001

### Partai Tengah Dan Radikal

Melihat Tabel 3.5, terlihat bahwa khususnya manifesto partai nasionalis Flemish radikal dan sayap kanan Vlaams Belang terinspirasi oleh liputan media. Kesesuaian manifesto partai populis ini dan liputan media sejauh ini paling tinggi baik pada tahun 1995 (0,179) maupun pada tahun 1999 (0,166). Hal ini masuk akal karena kita dapat memperkirakan partai populis sangat sensitif terhadap liputan media. Berikutnya adalah partai Kristen-Demokrat. Prioritas program mereka cukup dekat dengan agenda media pada periode sebelumnya tahun 1995 (0,129); hal ini telah berubah pada tahun 1999 (0,090).

Temuan campuran ini kurang lebih menegaskan hipotesis bahwa partai tengah lebih terpengaruh oleh liputan media. Memang, yang paling tidak terpengaruh oleh liputan media tampaknya adalah kedua partai hijau yang, khususnya pada tahun 1995 (0,049), sama sekali tidak terinspirasi oleh liputan media. Di sisi lain, partai-partai ekstrem tidak kurang terpengaruh oleh liputan media daripada partai-partai lain, yang bertentangan dengan hipotesis radikalitas.

Kami juga melihat perbedaan antara kedua pemilihan dalam tabel dengan beberapa partai hanya sedikit terpengaruh pada tahun 1995 dan lebih kuat pada tahun 1999 (misalnya partai-partai sosialis). Bagian Tabel 3.5 yang mengambil perubahan perhatian di media dan program sebagai fokus tidak menghasilkan hasil yang jelas dan dapat ditafsirkan. Tidak ada indikasi yang jelas bahwa perubahan perhatian media mengarah pada perubahan manifesto partai dan bahwa ini berbeda secara sistematis di antara keluarga partai. Selain itu, hasil tahun 1995 dan 1999 sebagian saling bertentangan.



## Jenis Isu

Penulis menjalankan analisis jenis isu hanya untuk data tahun 1995. Kami membuat dua kelompok isu: di satu sisi isu 'hukum dan ketertiban' yang darinya kami tahu bahwa isu-isu tersebut sering memengaruhi agenda politik dan di sisi lain semua isu lainnya digabungkan bersama. Kedua kelompok ini saling eksklusif. Penulis kemudian menjalankan analisis korelasional kami pada dua kelompok terpisah ini. Hasilnya menghasilkan gambaran yang bernuansa. Pertama, ketika memeriksa bagian atas tabel, penulis melihat bahwa, rata-rata, liputan tentang tema hukum dan ketertiban memengaruhi program partai lebih banyak daripada liputan tentang isu-isu non-hukum dan ketertiban; kongruensi lebih tinggi untuk isu-isu hukum dan ketertiban.

Terutama liputan TV Prancis tentang tema-tema hukum dan ketertiban, dan akibatnya agenda media Prancis yang agregat, sangat berkorelasi kuat dengan perhatian terhadap isu-isu hukum dan ketertiban dalam program-program partai baik di partai-partai Flemish (0,346) maupun Prancis (0,431). Ini adalah korelasi tertinggi yang kami temukan sejauh ini. Tabel bawah yang mendokumentasikan perubahan perhatian isu dalam manifesto partai menunjukkan, lagi-lagi dengan korelasi yang luar biasa tinggi, bahwa perubahan perhatian media untuk isu hukum dan ketertiban diikuti oleh perubahan serupa dalam perhatian dalam manifesto partai Flemish dalam jumlah perhatian yang ditujukan untuk hukum dan ketertiban. Hebatnya, ini hanya berlaku untuk partai-partai Flemish.

Partai-partai Prancis tidak bereaksi sama sekali terhadap perubahan dalam liputan media. Kami percaya fakta ini harus dikaitkan dengan kehadiran dan keberhasilan elektoral partai ekstrem kanan Vlaams Belang di Flanders yang memaksa partai-partai Flemish lainnya untuk merangkul agenda hukum dan ketertiban yang lebih represif. Dampak Vlaams Belang pada partai-partai Prancis Vlaams Belang tidak berpartisipasi dalam pemilihan umum di bagian Belgia yang berbahasa Prancis jauh lebih tidak menarik dan mereka tidak bereaksi sekuat itu pada peningkatan perhatian media untuk isu-isu hukum dan ketertiban.

Hasil kami menguatkan hipotesis yang diajukan: baik dalam hal tingkat perhatian maupun perubahan perhatian, partai-partai tampaknya lebih menyesuaikan program mereka dengan liputan hukum dan ketertiban daripada jenis liputan lainnya. Jika media lebih memperhatikan isu hukum dan ketertiban, maka partai-partai cenderung mengikutinya. Hal ini terutama terjadi ketika partai yang menentang keras mengklaim isu hukum dan ketertiban, yang mendorong partai-partai lain untuk lebih peka terhadap kejahatan dan liputan serupa.

## Dampak Jangka Panjang Atau Jangka Pendek

Tabel 3.7 berisi analisis yang membedakan dua periode. Kami memperhitungkan dampak jangka panjang dengan menilai liputan media 6–12 bulan sebelum pemilihan umum dan kami menilai dampak jangka pendek dengan mengukur liputan 1–6 bulan sebelum Hari Pemilihan. Pola yang menarik muncul dari data tersebut. Dalam hal tingkat perhatian, dampak jangka panjang tampaknya sedikit lebih dominan. Baik pada tahun 1995 maupun tahun 1999, korelasi dengan periode sebelumnya agak lebih substansial daripada korelasi dengan periode selanjutnya. Sebaliknya, dalam hal perubahan tingkat perhatian, data menunjukkan hal yang sebaliknya. Korelasi dengan periode jangka pendek lebih tinggi tetapi di sini juga sangat

sederhana daripada dengan periode jangka panjang.

Hal ini tampaknya menunjukkan bahwa partai-partai, ketika menyusun program mereka, mempertimbangkan jangka panjang dan jangka pendek, tetapi secara berbeda. Untuk tingkat perhatian, mereka berpegang pada jangka panjang, untuk memutuskan isu mana yang harus mendapat lebih banyak atau lebih sedikit perhatian dibandingkan dengan program sebelumnya, mereka tampaknya bergantung pada liputan sebelum mereka mulai menyusun program. Oleh karena itu, kita dapat dengan hati-hati mempertahankan hipotesis kita bahwa akan ada dampak yang berbeda dari liputan media jangka pendek versus jangka panjang, karena hipotesis tersebut tidak ditolak dengan jelas tetapi tentu saja tidak didukung dengan kuat juga.

### 3.4 KESIMPULAN

Analisis penulis bersifat awal dan eksploratif. Metode kami tidak terlalu canggih dan kami tidak mengendalikan efek alternatif pada konten manifesto partai. Manifesto partai, misalnya, mungkin tidak hanya dipengaruhi oleh liputan media sebelumnya tetapi juga oleh kegiatan dan inisiatif lain yang dilakukan partai dan perwakilannya. Misalnya: program partai juga dapat 'diprediksi' oleh kegiatan partai sebelumnya di parlemen. Partai, kemudian, pertama-tama akan menyesuaikan penekanan isu mereka di parlemen dan baru setelah itu mengubah program partai mereka. Jalur lain yang harus ditempuh adalah melihat apa yang terjadi setelah partai mengubah atau tidak mengubah program partainya menurut liputan media.

Kami dapat mengantisipasi, misalnya, bahwa partai yang berhasil menyesuaikan manifesto mereka dengan liputan media memiliki peluang lebih tinggi untuk memenangkan pemilihan daripada partai yang tidak mengikuti media massa. Apa yang telah kita pelajari dalam bab ini? Temuan pertama adalah bahwa manifesto partai sangat stabil dan tidak terlalu bervariasi. Program partai sangat bergantung pada jalur. Artinya, dampak media terhadap manifesto partai pastilah kecil karena tidak banyak variasi yang dapat dijelaskan. Kedua, kami menemukan kesamaan sistematis antara penekanan isu dalam manifesto dan liputan media sebelumnya. Program partai dan liputan media saling terkait. Secara statistik, keterkaitannya lemah tetapi signifikan. Ketiga, hipotesis kami tidak benar-benar memberikan hasil yang sangat kuat. Pemahaman kami tentang anteseden manifesto partai masih terbatas.

**Tabel 3.5 Korelasi antara isu yang menjadi perhatian partai dan isu sebelumnya (6–12 bulan) yang menjadi perhatian media di berbagai jenis partai (N = 846)**

	Media Flemish	Media Perancis	Surat Kabar Flemis	Surat Kabar Perancis	Televisi Flemish	Televisi Perancis	Rata-rata
	Tingkat Perhatian Manifesto 1995						
Pesta Adat	0.110 **	0.124 **	0.081*	0.132 **	0.127 **	0.129 **	0.117
Pesta Ekstrim	0.125 **	0.147 **	0.084*	0.112 **	0.127 **	0.094 **	0.115
Partai Sosialis	0.091 **	0.093 **	0.080*	0.104 **	0.093 **	0.108 **	0.095
Partai Liberalis	0.088*	0.109 **	0.051	0.093 **	0.090 **	0.090 **	0.087
X-Partai Demokratik	0.111 **	0.122 **	0.085*	0.154 **	0.155 **	0.146 **	0.129
Partai Hijau	0.045	0.058	0.024	0.055	0.069*	0.04	0.049
Partai Nasionalis	0.202 **	0.216 **	0.164 **	0.165 **	0.179 **	0.145 **	0.179

	Perubahan Perhatian Manifesto 1995						
Pesta Adat	-0.001	-0.006	0.005	0.044	0.034	0.045	0.02
Pesta Ekstrim	-0.075*	-0.068*	-0.065	-0.002	-0.079*	0.071*	-0.036
Partai Sosialis	-0.062	-0.086*	-0.019	-0.042	-0.032	-0.042	-0.047
Partai Liberalis	0.059	0.057	0.046	0.016	0.038	-0.008	0.035
X-Partai Demokratik	-0.015	0.005	-0.034	0.118 **	0.055	0.153 **	0.047
Partai Hijau	-0.032	-0.03	-0.026	0.039	-0.007	0.074*	0.003
Partai Nasionalis	-0.024	-0.035	-0.007	-0.009	-0.035	0.018	-0.015
	Tingkat Perhatian Manifesto 1999						
Pesta Adat	0.119 **	0.129 **	0.095 **	0.097 **	0.112 **	0.071*	0.104
Pesta Ekstrim	0.173 **	0.182 **	0.145 **	0.167 **	0.181 **	0.131 **	0.163
Partai Sosialis	0.148 **	0.146 **	0.137 **	0.086*	0.093 **	0.068*	0.113
Partai Liberalis	0.065	0.077*	0.042	0.074*	0.105 **	0.033	0.066
X-Partai Demokratik	0.097 **	0.111 **	0.069*	0.092 **	0.091 **	0.081*	0.09
Partai Hijau	0.110 **	0.115 **	0.092 **	0.109 **	0.142 **	0.06	0.105
Partai Nasionalis	0.176 **	0.179 **	0.156 **	0.168 **	0.156 **	0.159 **	0.166
	Perubahan Perhatian Manifesto 1999						
Pesta Adat	-0.035	-0.041	-0.019	-0.018	0.007	0.032	-0.023
Pesta Ekstrim	0.015	-0.003	0.034	-0.075*	-0.059	-0.063	-0.025
Partai Sosialis	0.088*	0.054	0.111 **	0.067	0.042	0.066	0.071
Partai Liberalis	-0.084*	-0.068*	-0.085*	0	0.008	-0.007	-0.039
X-Partai Demokratik	-0.036	-0.037	-0.026	-0.122 **	-0.048	-0.144 **	-0.069
Partai Hijau	0.004	-0.015	0.028	-0.078*	-0.002	-0.115 **	-0.03
Partai Nasionalis	0.047	0.049	0.033	0.048	-0.06	0.123 **	0.04

Dua hipotesis tetap relevan dan terbukti. Pertama, partai oposisi lebih terinspirasi oleh liputan media daripada partai pemerintah. Kedua, jenis isu membuat perbedaan dengan lebih banyak dampak media pada perhatian terhadap isu hukum dan ketertiban dalam program daripada jenis isu lainnya. Temuan menarik lainnya, yang bertentangan dengan hipotesis awal kami, adalah bahwa partai yang memenangkan pemilihan sebelumnya tampaknya lebih menyesuaikan manifesto mereka dengan liputan media daripada partai yang kalah dalam kontes pemilihan sebelumnya. Jika menyesuaikan diri dengan liputan media merupakan strategi yang unggul, ini berarti bahwa beberapa partai bertahan dalam strategi kemenangan mereka sementara yang lain bertahan dalam merangkul strategi yang kalah.

Kami juga menemukan beberapa bukti fakta bahwa manifesto beberapa partai lebih terpengaruh oleh liputan media daripada partai lain: di Belgia, khususnya partai populis sayap kanan ekstrem Vlaams Belang tampaknya lebih terinspirasi oleh liputan media daripada partai lain mana pun. Terakhir, dampak media jangka panjang pada manifesto partai tampaknya lebih besar daripada dampak jangka pendek partai lebih terinspirasi oleh liputan media jauh sebelum mereka menyusun program mereka tetapi temuan ini tidak sepenuhnya konsisten dan harus bernuansa.

Secara umum, kami menemukan beberapa bukti bahwa media penting bagi manifesto partai, tetapi harus diakui bahwa kaitan yang kami temukan lemah dan sulit dipahami. Media penting sampai batas tertentu, jelas bahwa partai memutuskan prioritas mereka sambil mempertimbangkan media, tetapi hubungannya tidak langsung atau mudah untuk dipisahkan. Khususnya tingkat perhatian media dan partai terhadap isu-isu berkorelasi, tetapi perubahan perhatian media tampaknya tidak mengarah pada perubahan perhatian partai berikutnya.

Analisis kami bersifat eksploratif, hasil kami menunjukkan bahwa mungkin ada sesuatu yang terjadi, tetapi kami memerlukan lebih banyak penelitian untuk mengungkap proses yang sebenarnya.

**Tabel 3.6 Korelasi antara perhatian partai-partai di Flemish dan partai-partai di Perancis terhadap isu yang diangkat dan perhatian media sebelumnya (6–12 bulan) di berbagai jenis isu**

	Media Flemish	Media Perancis	Surat Kabar Flemis	Surat Kabar Perancis	Televisi Flemish	Televisi Perancis	Rata-rata
Tingkat Perhatian Manifesto 1995							
Hukum dan Ketertiban (N=60)							
Partai Flemish	0.013	0.346 **	0.033	0.11	-0.019	0.435 **	0.153
Partai Perancis	-0.005	0.431 **	0.011	0.147	-0.03	0.535 **	0.182
Masalah Lainnya (N=786)							
Partai Flemish	0.170 **	0.133 **	0.182 **	0.157 **	0.137 **	0.107 **	0.148
Partai Perancis	0.051	0.072*	0.075*	0.080*	0.014	0.062	0.059
Perubahan Perhatian Manifesto 1995							
Hukum dan Ketertiban (N=60)							
Partai Flemish	0.356 **	0.371 **	0.387 **	0.01	0.201	0.478 **	0.301
Partai Perancis	0.009	0.104	0.15	-0.008	-0.18	0.142	0.036
Masalah Lainnya (N=786)							
Partai Flemish	-0.015	-0.008	-0.021	-0.055	-0.004	0.038	-0.011
Partai Perancis	-0.071*	0.045	-0.072*	0.003	-0.052	0.077*	-0.012

**Tabel 3.7 Korelasi antara isu yang menjadi perhatian partai dan perhatian media sebelumnya berdasarkan periode waktu sebelumnya (N = 846)**

	Media Flemish	Media Perancis	Surat Kabar Flemis	Surat Kabar Perancis	Televisi Flemish	Televisi Perancis	Rata-rata
Tingkat Perhatian Manifesto 1995							
6-12	0.159 **	0.171 **	0.128 **	0.092 **	0.082*	0.096 **	0.121
1-6	0.116 **	0.114 **	0.108 **	0.081*	0.104 **	0.059	0.097
Tingkat Perhatian Manifesto 1999							
6-12	0.175 **	0.178 **	0.155 **	0.076*	0.093 **	0.05	0.121
1-6	0.128 **	0.130 **	0.113 **	0.108 **	0.089 **	0.110 **	0.113
Perhatian berubah manifesto 1995							
6-12	0.175 **	0.178 **	0.155 **	0.076*	0.093 **	0.05	0.121
1-6	0.128 **	0.130 **	0.113 **	0.108 **	0.089 **	0.110 **	0.113
Perhatian berubah manifesto 1999							
6-12	-0.052	-0.069*	-0.017	-0.009	0.025	-0.035	-0.026
1-6	-0.063	-0.05	-0.074	0.146 **	0.152 **	0.120 **	0.039

## **BAB 4**

### **MENUTUP LINGKARAN**

#### **4.1 MEDIATISASI POLITIK: PENGARUH MEDIA TERHADAP KEBIJAKAN DAN DEMOKRASI**

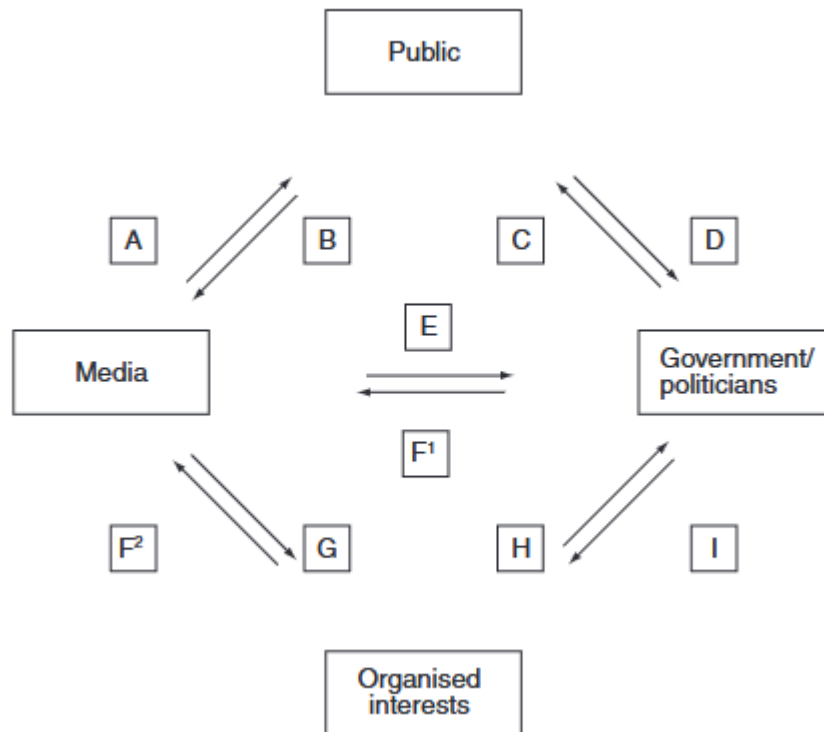
Dapat dikatakan bahwa pada tingkat umum, politisi di dunia kontemporer kini perlu menanggapi tuntutan media dengan cara yang sebelumnya tidak mereka lakukan. Politik telah menjadi 'mediatisasi', menggunakan istilah Meyer, dengan logika media yang tak terelakkan sangat memengaruhi cara kelas politik berperilaku, dan dalam banyak hal, politik kini dijalankan melalui, dan dengan mengacu pada, media tersebut. Ada juga yang merasa bahwa kinerja media sangat penting, karena penyajian ulang politik memiliki konsekuensi langsung bagi demokrasi yang efektif dan akuntabilitas politik. Kegelisahan tentang kinerja ini terlihat jelas, dengan beberapa komentator merasa bahwa media terpaku pada proses daripada substansi, dan sebagai akibatnya, politisi juga akan demikian.

Namun, peran langsung media dalam pengembangan kebijakan masih kurang dieksplorasi, seperti yang dibuktikan oleh berbagai kontributor dalam volume ini, dan jelas dinamika proses yang terlibat tidak dipahami dengan baik sebagaimana mestinya. Gambar 4.1 mengilustrasikan, dalam bentuk yang disederhanakan, konstelasi pelaku yang terlibat dalam proses ini, dan cara mereka terhubung. Publik dapat memengaruhi media dalam sejumlah cara (B). Konten media, sebagian, dipengaruhi oleh permintaan audiens yang diekspresikan melalui pasar. Sebagai konsekuensinya, jurnalis sangat peka terhadap apa yang ingin dibaca dan ditonton publik, yang diekspresikan dalam pengertian mereka tentang apa itu kelayakan berita atau apa yang memiliki nilai berita. Terakhir, publik dapat memiliki dampak langsung melalui keterlibatan langsung mereka dalam liputan, seperti vox pop. Media, pada bagian mereka, dapat mendorong kelompok warga negara atau kepentingan sektoral untuk berorganisasi dan memobilisasi - petisi baru-baru ini terhadap penetapan harga jalan di Inggris mungkin menjadi contoh (G).

Kepentingan sektoral juga dapat memobilisasi, tetapi melakukannya untuk memengaruhi atau melobi pemerintah secara lebih langsung (H). Dan pemerintah, pada gilirannya, dapat mendorong integrasi kepentingan sektoral atau terorganisasi ke dalam jaringan kebijakan yang ada (I). Namun, mereka juga bertanggung jawab atas keluaran programatik atau legislatif, yang berdampak langsung pada publik, satu dan semua (C). Seperti yang mungkin kita harapkan dalam demokrasi representatif, ada juga tempat untuk hubungan terbalik di sini, yaitu antara preferensi publik dan kebijakan pemerintah (D). Memang, model kuantitatif monodimensi Hobolt dan Klemmensen (2005) tentang politik Inggris dan Denmark menunjukkan bahwa perubahan dalam isu yang menonjol bagi publik (terutama pada pengangguran dan ekonomi) mendahului perubahan kebijakan, dan mereka menyimpulkan bahwa pemerintah ini, pada kenyataannya, responsif terhadap warga negaranya.

Namun, studi mereka sama sekali gagal untuk terlibat dengan berbagai faktor penting lainnya. Misalnya, pengaruh media massa terhadap isu-isu tertentu yang menonjol sama sekali tidak dieksplorasi (A), seperti halnya dampak pemerintah terhadap konten media dan

kepentingan politik penting lainnya (F1 dan F2). Model mereka hampir tidak menyentuh respons langsung pemerintah terhadap liputan media, yang merupakan tema dari banyak kontribusi lain dalam volume ini (E). Model ini juga tampaknya tidak mengakui respons legislator terhadap pengaruh media yang dirasakan gagasan tentang 'efek pihak ketiga'. Namun, kelemahan umum ini tidak sepenuhnya tidak diketahui dalam domain penelitian ini.



**Gambar 4.1 Pemain Dan Proses.**

#### Catatan

- A: penyampaian konten; pembentukan sikap.
- B: permintaan audiens/pembaca; akses warga negara; nilai berita.
- C: implementasi/penyampaian kebijakan.
- D: jajak pendapat; reaksi yang diantisipasi; pemungutan suara.
- E: 'pengungkapan ulang' opini; efek orang ketiga; reaksi yang diantisipasi.
- F: pemasaran politik; pemutarbalikan fakta; manajemen citra.
- G: penguatan mobilisasi.
- H: lobi; reaksi yang diantisipasi.
- I: dorongan jaringan kebijakan.

Analisis berikut ini berupaya mengatasi beberapa kesenjangan ini, dan berfokus pada Inggris dan ekonomi, khususnya masalah pengangguran yang menjadi perhatian abadi pemerintah dan warga negara. Namun, alih-alih melihat proses kebijakan dalam domain ini dan peran langsung media dalam pengembangan kebijakan, perhatian difokuskan pada liputan berita tentang isu-isu tersebut, dan dampak selanjutnya terhadap publik (A). Eksplorasi ini juga akan

membantu menjelaskan hubungan jika ada antara aktivitas pemerintah atau kepentingan terorganisasi dan media massa, pada tingkat konten (F1 dan F2).

Ini juga akan membantu kita menghargai keunggulan warga negara dalam laporan (B). Akhirnya, diharapkan bahwa pemahaman tentang pengaruh liputan terhadap sikap warga negara akan menempatkan hubungan antara pemerintah dan publik (D) dalam perspektif yang jauh lebih jelas. Asumsi mendasar dalam hal berikut adalah bahwa pemerintah dan banyak kepentingan terorganisasi secara aktif dan terus-menerus berupaya memengaruhi perdebatan kebijakan dan agenda kebijakan, meskipun seperti yang akan kita lihat, mereka tidak selalu berhasil. Kita dapat mengeksplorasi dan mengajukan hipotesis tentang hubungan kausal antara aktivitas media dan perkembangan politik atau kebijakan.

Analisis berikut akan menyatakan bahwa kita memerlukan tempat yang jauh lebih menonjol untuk gagasan bahwa hubungan ini, berpotensi, dapat berjalan dua arah, dengan politisi dan kepentingan terorganisasi lainnya yang berusaha memengaruhi liputan media. Dalam arti tertentu, kita harus berteori tentang sirkuit atau siklus pengaruh. Namun, kita perlu mengonseptualisasikan hubungan yang terintegrasi, dinamis, dan timbal balik, dan ini berlaku untuk hubungan antara aktivitas pemerintah atau kepentingan terorganisasi lainnya dan liputan yang mereka dapatkan. Yang penting, konseptualisasi ini, seperti yang akan kami tunjukkan, harus menekankan kondisionalitas. Dengan kata lain, konseptualisasi ini harus mengakui kontingensi manajemen citra, keanehan penerimaan media terhadap pemerintah atau suara elit lainnya, dan dampak yang tidak merata pada publik dari liputan berikutnya.

#### **4.2 PENILAIAN EMPIRIS TENTANG LIPUTAN EKONOMI DAN MANAJEMEN CITRA**

Konseptualisasi pengaruh timbal balik dan kontingen ini juga memiliki dimensi empiris yang kuat, sejauh hal itu membutuhkan perhatian berkelanjutan terhadap, dan pengamatan, liputan media, agar kita tidak terlalu bergantung pada asumsi tentang konturnya. Sayangnya, literatur tentang spin di Inggris kurang memperhatikan liputan secara berkelanjutan, yang ironis karena manajemen citra yang efektif dianggap membutuhkan perhatian yang konsisten terhadap keluaran media. Para komentator telah berfokus pada sejarah spin atau bagaimana mendefinisikannya, tanpa membahas secara rinci konten media.

Analisis spin yang diperluas, meskipun menyoroiti kemampuannya untuk merusak proses produksi berita, sangat menekankan pada anekdot dan deskripsi, tetapi kurang pada perhatian sistematis terhadap liputan. Dan bahkan mereka yang skeptis terhadap kekuatan spin hanya menawarkan anekdot yang aneh. Ada kecenderungan yang mengkhawatirkan untuk bergantung pada contoh-contoh spin yang menonjol, yang sering kali disempurnakan oleh deskripsi yang agak tipis dari laporan media, dan sekarang disertai dengan apa yang mulai tampak seperti referensi wajib untuk urusan Jo Moore pada 9/11 .

Perhatian yang terbatas terhadap konten ini juga terlihat dalam studi yang membahas topik atau peristiwa tertentu, seperti kebijakan pendidikan atau konferensi partai. Sebaliknya, salah satu perhatian utama dalam analisis berikut adalah bahwa kita mulai dengan eksplorasi longitudinal yang substansial dari berita ekonomi, karena penilaian tentang liputan berdasarkan bukti yang terbatas cenderung memberikan pemahaman yang sebagian atau

bahkan menyimpang dari apa yang disampaikan. Kerangka waktu untuk eksplorasi berikut ini cukup jauh, tetapi dipilih secara sengaja untuk mencerminkan periode ketika pemerintahan Buruh Baru berada di puncak kekuatan manajemen citranya. Mereka dianggap sebagai 'sultan spin' dan tampaknya telah mencuri perhatian kaum Konservatif.

Karena sejumlah alasan, subjek ekonomi dan (pengangguran) merupakan isu yang berguna untuk menguji kemampuan pemerintah dalam mengelola atau memengaruhi agenda media. Dalam periode yang bersangkutan, Buruh Baru, terutama, sangat ingin membangun mandat ekonominya. Pemerintah Buruh sebelumnya tahun 1974–1979 telah terpuruk di atas batu karang dislokasi ekonomi dan pengangguran. Akibatnya, Partai Buruh telah membawa reputasi ketidakmampuan ekonomi yang sangat ingin mereka hilangkan. Di atas semua ini, program ketenagakerjaan Kesejahteraan untuk Pekerjaan pemerintah merupakan elemen utama dalam program legislatif yang sibuk.

Akhirnya, Partai Buruh Baru sepenuhnya menyadari bahwa secara umum, pemerintah bertanggung jawab atas lintasan ekonomi, dan tidak mengherankan bahwa kesehatan atau kesehatannya yang buruk merupakan penentu penting keberhasilan pemilu. Jadi kegagalan dalam ranah strategis ini dapat menyebabkan partai tersebut secara memalukan terlempar kembali ke dalam masa oposisi yang berlarut-larut. Oleh karena itu, Partai Buruh Baru perlu mempertahankan momentum populer yang cukup untuk memperoleh masa jabatan kedua yang belum pernah terjadi sebelumnya, dan keberhasilan dalam bidang ekonomi merupakan bagian penting dari hal ini. Ekonomi, dari perspektif ini, penting, dan sangat penting.

Hal ini menjadikan nada berita ekonomi secara umum dan berita ketenagakerjaan secara khusus sebuah ujian penting bagi kemampuan Partai Buruh Baru untuk mengendalikan atau memengaruhi agenda. Tingkat pengaruh mereka akan dinilai secara tidak langsung, tetapi melalui sejumlah untaian analisis. Untaian pertama melihat keseluruhan nada liputan pekerjaan dalam konteks periode penurunan pengangguran yang berlarut-larut dan hampir tak terduga. Ini penting karena liputan akan memberi masyarakat gambaran tentang kinerja ekonomi, dan bagaimana pemerintah menangani masalah tersebut. Yang kedua melihat suara-suara yang terdengar dalam berita orang-orang yang diakses dan yang kata-katanya disampaikan kepada khalayak.

Masalah di sini adalah apakah pemerintah atau, memang, sektor korporat, mampu mendominasi komentar dengan cara yang memaksa keluar suara dan kepentingan alternatif. Terakhir, analisis ini menyentuh cara (pengangguran) dijelaskan kepada publik, yaitu jenis faktor yang muncul dalam berita sebagai penjelasan atas peningkatan atau kehilangan pekerjaan. Ini menyentuh cara media menghubungkan fenomena sosial dalam hal ini (pengangguran) dengan tindakan atau tidak adanya tindakan dari pelaku tertentu. Cara ini terungkap penting untuk menentukan apakah pemerintah atau pelaku lain dianggap bertanggung jawab atas perkembangan ekonomi yang positif (dan karenanya harus dipuji) atau dianggap bersalah atas perkembangan yang negatif, dan karenanya harus disalahkan. Objek analisis adalah siaran berita utama pada jam tayang utama di saluran layanan publik dan komersial utama, terutama BBC Nine O'clock News dan ITN News at Ten.

Oleh karena itu, penekanannya adalah pada media yang dianggap, setidaknya di



Inggris, sebagai sumber informasi politik yang paling penting dan paling terpercaya. Media utama ini, oleh karena itu, seharusnya menjadi target penting untuk penyebaran pesan-pesan politik, atau setidaknya menjadi tempat di mana pemerintah dan pihak-pihak berkepentingan lainnya ingin memastikan pembatasan kerusakan yang efektif. Pertama-tama, berita-berita yang berkaitan dengan (pengangguran) dipisahkan dari laporan-laporan ekonomi yang lebih luas yang diidentifikasi sebagai bagian dari studi yang disponsori oleh ESRC (Dewan Riset Ekonomi dan Sosial) tentang dampak berita ekonomi.

Oleh karena itu, korpus berita (pengangguran) yang dihasilkan sangat lengkap dan mencakup periode antara pertengahan tahun 1997 dan Desember 2001. Penelitian yang ada tentang dampak berita ekonomi terhadap opini publik memberikan cara yang mudah dan berguna untuk mengkategorikan berita-berita menurut keseluruhan isinya. Sebuah berita mungkin seimbang. Namun, lebih umum mereka cenderung menekankan baik yang negatif maupun yang positif, seperti yang diilustrasikan oleh dua contoh berikut:

*Ratusan pekerjaan asuransi terancam dipangkas hari ini setelah Guardian Royal Exchange menerima tawaran akuisisi senilai £3,45 miliar dari Sun Life dan Provincial. Perusahaan tersebut belum mengatakan dari mana saja pekerjaan tersebut akan hilang atau berapa banyak yang akan dipangkas hingga mereka membahas persyaratan dengan serikat pekerja.*  
(ITN, News at Ten, 1 Februari 1999)

*Skema percontohan untuk apa yang disebut Kesepakatan Baru Pemerintah bagi kaum muda yang menganggur telah dimulai di seluruh negeri dengan biaya sebesar £3 miliar. Tambahan dana sebesar £250 juta juga akan diberikan untuk membantu orang-orang berusia di atas dua puluh lima tahun kembali bekerja. Skema tersebut menawarkan pilihan pekerjaan bersubsidi atau studi penuh waktu. Mereka yang menolak untuk ikut serta akan dipotong tunjangannya.*  
(BBC, Nine O'clock News, 5 Januari 1998)

Berita-berita seperti itu diklasifikasikan sebagai positif (+1) atau negatif (-1) menurut keseluruhan keseimbangan berita dalam urutan pembukaannya. Selanjutnya, berita positif dan negatif dikumpulkan, dan jumlah +1 dan -1 dijumlahkan untuk menunjukkan keseimbangan keseluruhan untuk setiap bulan dalam sampel. Hal ini memungkinkan kami untuk melihat cakupan yang luas dan menentukan apakah secara keseluruhan, liputan tersebut memiliki kecenderungan positif atau negatif.

Hasil dari penilaian ini direpresentasikan dalam Gambar 4.2 dan 4.3. Setiap entri mewakili keseimbangan numerik berita baik dan berita buruk untuk setiap bulan tertentu. Misalnya, pada bulan Juli 1997 di BBC terdapat empat berita baik lebih banyak daripada berita buruk, yang ditunjukkan sebagai +4. Kebalikannya berlaku untuk bulan November 1997. Yang paling jelas terlihat adalah bahwa untuk BBC dan ITN, jumlah bulan di mana berita baik lebih banyak daripada berita buruk sangat sedikit dan jarang. Kedua saluran tersebut melihat adanya kluster di awal periode yang dinilai. Ada juga beberapa berita positif di BBC pada musim

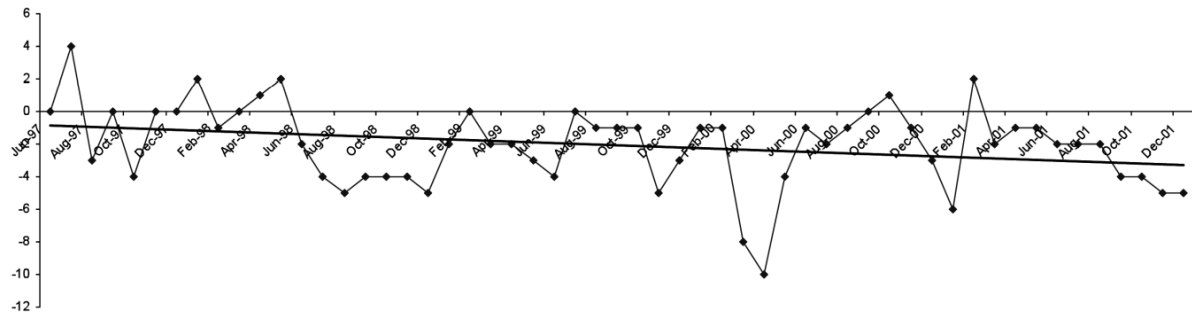
gugur 2000 dan musim semi 2001 dan di ITN pada akhir 1999 dan awal 2000.

Namun, secara keseluruhan gambarannya adalah berita buruk mendominasi, suatu fitur yang tampaknya memburuk menjelang akhir periode, seperti yang dapat kita lihat dari garis yang disesuaikan dengan data. Jadi, posisi Partai Buruh Baru tampaknya memburuk saat pemerintahan pertama mereka berakhir dan masa jabatan kedua mereka dimulai. Hasil di sini signifikan karena sejumlah alasan. Penelitian tentang dampak berita tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa hal itu memengaruhi salienasi isu ekonomi. Lebih jauh, hal itu memiliki efek yang konsisten, signifikan, dan tidak sepele pada persepsi publik tentang kesehatan atau sebaliknya dari ekonomi.

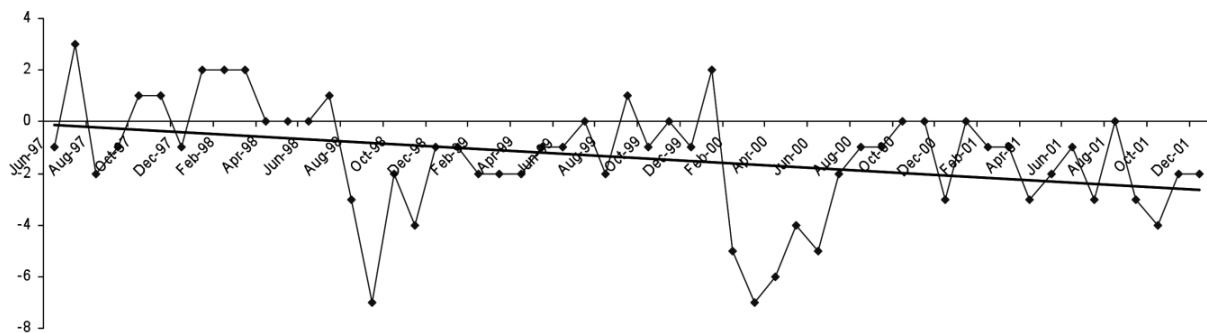
Hal ini, pada gilirannya, memengaruhi pandangan warga negara tentang kompetensi pemerintah dalam menangani ekonomi dan, selanjutnya, dukungan mereka terhadap administrasi. Singkatnya, liputan ini akan membuat perbedaan. Bahwa hal itu akan terjadi, tidak diragukan lagi akan membuat pemerintah kesal, karena tren dalam (pengangguran) pada saat itu memberikan dasar untuk optimisme yang cukup besar. Pengangguran, diukur dengan jumlah penggugat, berada pada tren menurun yang akan berlanjut hingga akhir 2004. Ukuran khusus ini telah menjadi kontroversi di masa lalu. Tetapi bahkan Survei Angkatan Kerja yang lebih diterima secara luas menunjukkan pengangguran menurun, dan pekerjaan juga meningkat dengan cepat.

Maka, tidak mengherankan, ada sejumlah poin di mana berita menunjukkan bahwa pengangguran berada pada titik terendah dalam sejarah: 'Pengangguran turun ke level terendah dalam sepuluh tahun' (BBC, Nine O'clock News, 12 Agustus 1998), dan 'Pengangguran turun lagi ke level terendah selama hampir 20 tahun' (BBC, Nine O'clock News, 15 Desember 1999). Meskipun demikian, pola liputan secara keseluruhan didominasi oleh pengangguran. Liputan, dalam konteks ini, mengekspresikan suatu bentuk ketidakseimbangan atau bias yang menegatifkan yang telah dianalisis lebih lengkap di tempat lain (lihat Gavin 2007). Cerita-cerita itu mungkin hanya produk dari nilai-nilai berita konvensional yang memberi premi pada narasi yang sederhana dan jelas yang membawa perkembangan dramatis dari signifikansi sosial atau ekonomi.

Tetapi ini masih merupakan berita buruk bagi pemerintah dan para juru putar mereka. Oleh karena itu, hasilnya memiliki pengaruh pada kemampuan pemerintah atau, lebih tepatnya, ketidakmampuannya untuk mendominasi atau bahkan memengaruhi agenda. Satu dari dua hal tampaknya telah terjadi. Mesin manajemen citra pemerintahan mungkin tidak mengawasi bola khusus ini, dan gagal untuk campur tangan, dengan hasil bahwa Partai Buruh Baru mendapat pers yang buruk yang tidak pantas. Atau, mereka sebenarnya sangat terlibat dalam manajemen citra dan gagal membuat kesan pada saat ketika segala sesuatunya, pada kenyataannya, berjalan cukup baik untuk ekonomi.



**Gambar 4.2 Keseimbangan Berita Pengangguran ‘Positif’ Dan ‘Negatif’ Pada Buletin Utama BBC, Dengan Garis Yang Disesuaikan, Januari 1997–Desember 2001.**



**Gambar 4.3 Keseimbangan Berita Pengangguran ‘Positif’ Dan ‘Negatif’ Pada Buletin Utama ITN, Dengan Garis Yang Disesuaikan, Januari 1997–Desember 2001.**

Hanya analisis retrospektif berbasis wawancara tentang manajemen spin ekonomi di bawah Partai Buruh Baru (dan tanggapan jurnalis terhadapnya) yang dapat menentukan mana di antara keduanya yang lebih masuk akal. Namun, bagaimanapun juga, cerita tersebut tidak berbicara tentang keberhasilan luar biasa pemerintah dalam memengaruhi, apalagi menentukan, ruang isu yang ditempatinya. Bertentangan dengan kebijaksanaan yang diterima, Partai Buruh Baru tidak selalu menjadi 'sultan spin'. Sebaliknya, tema-tema penting diabaikan atau peluang penting terlewatkan. Bagaimanapun, gagasan bahwa pemerintah dan perangkat komunikasi mereka dapat, dan sering kali, memengaruhi agenda isu secara tegas, tampak agak mencurigakan mengingat hasil ini.

#### **Siapa Yang Berbicara Dalam Berita?**

Cerita serupa dapat diceritakan terkait dengan berbagai suara yang terdengar pada berita (tidak) ketenagakerjaan. Isu tentang siapa yang diberi ruang untuk berbicara di media merupakan isu penting. Secara potensial, mereka dapat bertindak sebagai 'penentu utama' dalam sebuah laporan, yang menetapkan ketentuan perdebatan, menggambarkan luasnya argumen, atau membatasi berbagai posisi yang diungkapkan. Dari perspektif ini, mereka adalah perantara ide yang penting, dan komentar kritis cenderung menunjukkan bahwa suara elit cenderung mendominasi, termasuk pemerintah. Suara-suara yang terdengar memberikan laporan dorongan naratif dan tingkat kedekatan yang dipersonalisasi. Akibatnya, siapa yang masuk, dan siapa yang tidak, penting.

Jadi, siapa yang berbicara dalam berita ketenagakerjaan yang disurvei? Tidak mungkin

untuk menelusuri semua cerita yang ada di bagian sebelumnya. Korpus yang diperiksa di sana sangat besar, dan penilaian berbagai suara yang diakses akan terlalu sulit dalam skala ini. Meskipun demikian, berita ekonomi selama dua tahun (dimulai dari Januari 1998 hingga Desember 1999) dianalisis untuk menentukan identitas mereka yang diizinkan berbicara. Periode ini terjadi di awal pemerintahan Partai Buruh Baru yang pertama, di mana, seperti yang disebutkan sebelumnya, kekuatan para juru putar balik dianggap berada di puncaknya. Setiap suara terpisah yang muncul dalam laporan berita diisolasi, diidentifikasi, dan ditempatkan dalam satu dari sepuluh kategori.

**Tabel 4.1 Sumber yang diwawancarai pada liputan BBC dan ITN tentang (pengangguran), Januari 1998–Desember 1999**

	BBC 1998–1999	ITN 1998–1999	Total
Vox pop	74	62	136
Unions	29	13	42
NGOs/consumer groups	6	5	11
Company/business representatives	90	34	124
Economic experts	27	12	39
Job centre, civil servants, Bank of England	10	10	20
Politicians:			
Government	42	32	74
Opposition	12	16	28
Unspecified	5	1	6
Others	15	1	16
Total	315	185	

Hasilnya disajikan dalam Tabel 4.1, dan sejumlah fiturnya jelas. Pemerintah jelas (dan tidak mengejutkan) mengungguli partai politik lain dalam hal profil di layar, dengan perwakilan Partai Buruh Baru muncul dua kali lebih sering daripada rekan-rekan mereka dari Partai Konservatif dan Demokrat Liberal. Namun mungkin fitur paling signifikan dari Tabel 4.1 adalah fakta bahwa bukan pemerintah, atau bahkan komunitas korporat, yang paling sering muncul dalam berita, tetapi masyarakat umum dalam bentuk elemen vox pop. Kelompok ini (jika memang dapat disebut kelompok) adalah kontributor individu yang paling sering memberikan berita. Harus diakui, mereka sering diberi waktu terbatas di depan kamera.

Misalnya, dalam sebuah cerita berjudul 'Ratusan Pekerjaan Dihilangkan di Halaman Belakang Rumah Blair', seorang pekerja mengeluh, 'Industri semikonduktor tidak ada apa pun di sana untuk Inggris, industri itu benar-benar hilang', sementara yang lain berkata, 'Saya khawatir industri itu hanya kembali ke pekerjaan pabrik yang normal, saya kira, dan keterampilan yang terbuang serta tiga tahun yang terbuang bagi saya pribadi'. Demikian pula, pada tanggal 23 Juli 1998, ketika BBC menayangkan cerita tentang Sekretaris Skotlandia yang menutup organisasi buruh langsung (DLO), dua pekerja dilaporkan. Yang kedua hanya memiliki ruang untuk mengatakan, 'Ini memalukan. Tidak pernah mengalami masalah ini dalam hidup saya'. Namun, dalam cerita-cerita ini dan cerita-cerita lainnya, orang-orang yang terdampak mampu menyampaikan tanggapan dan reaksi mereka terhadap perkembangan dengan cukup

tegas dan terus terang.

Dan bahkan jika kita mengesampingkan komponen vox pop dari laporan-laporan tersebut, serikat pekerja dan kelompok konsumen lebih sering muncul daripada Oposisi Yang Mulia. Memang, keunggulan mereka setara dengan pemerintah. Bukan hal yang tidak biasa, perwakilan Kongres Serikat Buruh Skotlandia yang mengikuti para pekerja dalam cerita DLO diberi ruang sebanyak sumber perusahaan atau pemerintah pada umumnya: Ada ribuan pekerja dan keluarga mereka, di seluruh Lanarkshire dan Ayrshire malam ini, yang sangat tidak bahagia, sangat kesal, dan sangat kecewa. Mereka mempertahankan DLO selama 18 tahun pemerintahan Tory, dan dalam waktu 18 bulan pemerintahan Buruh, mereka menghadapi pemutusan hubungan kerja. Implikasi dari hal ini perlu dipahami berdasarkan hasil untuk bagian sebelumnya.

Perekonomian yang menjadi tanggung jawab utama pemerintah tidak hanya digambarkan dalam sudut pandang yang lebih negatif daripada yang mungkin dibenarkan, tetapi mereka yang paling langsung dan paling terpengaruh secara negatif diberi ruang yang cukup untuk menyampaikan apa yang mereka rasakan dan apa artinya bagi mereka. Tidak ada dominasi yang jelas dari gelombang udara oleh elit perusahaan apalagi yang memerintah. Tersangka yang biasanya dianggap sebagai 'penentu utama', tidak secara jelas menjadi yang utama dalam hal ini.

Kita juga tidak dapat mengatakan bahwa ini adalah fungsi dari faktor-faktor yang dikatakan melemahkan plausibilitas empiris dari gagasan definisi utama atau merusak kegunaan teoretisnya terutama, gagasan bahwa pemerintah dan kepentingan terorganisasi jarang merupakan blok monolitik, dan karena itu rentan terhadap indiscipliner dan faksionalisme. Partai Buruh Baru, pada saat itu, adalah yang paling disiplin seperti mesin politik mana pun, dan mesin pemutarbalikkannya jauh lebih bersatu daripada yang terjadi kemudian. Namun terlepas dari bagaimana kita menjelaskan kegagalan pemerintah untuk menekan definisinya tentang peristiwa ke dalam agenda, faktanya tetap bahwa mesin manajemen citranya tampaknya telah gagal membuat kesan yang menentukan dalam domain yang penting secara strategis ini.

### **4.3 MENGHUBUNGKAN PEMERINTAH DENGAN (PENGANGGURAN)**

Namun, jika mereka yang paling langsung dan negatif terkena dampak pengangguran tidak hanya vokal, tetapi juga ditawarkan porsi waktu tayang yang signifikan, kita masih perlu tahu apakah teriakan kesedihan mereka ditujukan pada komunitas korporat atau bisnis, bukan pada pemerintah. Ini sendiri akan menjadi semacam kemenangan bagi mesin pemutarbalik pemerintah, dan mungkin merupakan bentuk pengalihan perhatian.

Dan, memang, bukti yang disajikan di tempat lain menunjukkan bahwa ketika berita menawarkan komentar tentang penjelasan untuk (pengangguran), mereka cenderung menampilkan peran penting bagi perusahaan atau manajemen bisnis:

*'The Rover Group Siap Mengumumkan 1.500 Kehilangan Pekerjaan saat Pound yang Kuat Mulai Menggigit. Perusahaan mobil akan memangkas tenaga kerjanya di Midlands*

*sebanyak 1.500'. Atau, Ratusan pekerjaan asuransi terancam dipangkas hari ini setelah Guardian Royal Exchange menerima tawaran akuisisi senilai £3,45 miliar dari Sun Life dan Provincial. Perusahaan tersebut belum mengatakan dari mana hilangnya pekerjaan itu akan terjadi atau berapa banyak yang akan hilang sampai mereka membahas persyaratan dengan serikat pekerja.*

*(ITN, News at Ten, 1 Februari 1999)*

Tabel 4.2 menguraikan berbagai agen penyebab dan kekuatan yang terlibat dalam fluktuasi dalam ketenagakerjaan. Entri tersebut mewakili jumlah kejadian terpisah dalam cerita di mana aktor, proses, atau perkembangan tertentu diidentifikasi. Seperti yang dapat kita lihat, keputusan perusahaan di samping dinamika merger perusahaan muncul dengan jelas. Sektor korporasi, kemudian, digambarkan sebagai pihak yang menanggung sebagian besar tanggung jawab langsung atas hilangnya pekerjaan (serta perolehan), meskipun pada umumnya mereka, pada gilirannya, dilindungi oleh kekuatan yang mungkin berada di luar kendali mereka.

*Hal ini dapat diilustrasikan oleh sebuah cerita berjudul 'Shell Tutup Kantor Pusatnya di Inggris saat Krisis Pekerjaan Meningkat', di mana komentar tersebut berlanjut dengan menyatakan, Ini adalah bangunan bersejarah di London, dan merupakan tanda masa ekonomi bahwa Shell Mex House yang megah bersama dengan kantor-kantor Eropa lainnya akan ditutup. Kemerosotan keuangan dunia adalah alasan mengapa pekerjaan Shell di Inggris kini terancam.*

*(ITN, News at Ten, 18 September 1998)*

Oleh karena itu, cuplikan ini ditampilkan dalam Tabel 4.2 di bawah kolom A1 dan B4. Jelas sektor korporasi berada di garis tembak, tetapi begitu pula pemerintah, seperti yang dapat kita lihat dari bagian C tabel. Berbagai keputusan, kebijakan, dan kegiatan yang terkait dengan pemerintah ditandai oleh BBC dan ITN sebagai penyebab perubahan dalam ketenagakerjaan. Namun, tabel tersebut hanya menawarkan garis besar dari hubungan ini. Ada sedikit rincian, meskipun dengan tingkat negasi yang tampak dari analisis sebelumnya, dapat diantisipasi bahwa dalam ranah ketenagakerjaan, Partai Buruh Baru dikaitkan dengan penciptaan masalah, bukan dengan solusinya.

Untuk menguji apakah memang demikian, berita yang memuat rujukan ke pemerintah diisolasi dan topiknya diteliti secara terperinci. Pertanyaannya adalah apakah pemerintah, pada saat pengangguran menurun dan pasar kerja berkembang pesat, mampu memaksakan berita baik tentang peran mereka ke dalam agenda, atau sebaliknya, mengaburkan kaitan mereka dengan berita buruk. Selama dua tahun survei berita, ada 35 berita di BBC dan 19 di ITN yang menunjukkan keterlibatan pemerintah. Ringkasan topik diberikan dalam Lampiran 4.1.

Jelas ada banyak keberhasilan bagi Partai Buruh Baru. Tidak mengherankan, sebagian besar dari keberhasilan ini berkisar pada isu Kesepakatan Baru tentang ketenagakerjaan, dan program Kesejahteraan untuk Pekerjaan, yang mendapat pujian dari pemerintah selama dua

tahun liputan yang disurvei misalnya 'Kesepakatan Baru untuk membebaskan orang dari tunjangan dan mendapatkan pekerjaan, diluncurkan hari ini oleh Pemerintah. Ini akan difokuskan terutama pada pengangguran muda, tetapi juga akan diperluas untuk mencakup pengangguran jangka panjang yang lebih tua'. Selain itu, ada sejumlah referensi tentang peningkatan belanja publik, yang akan menghasilkan lebih banyak perawat, guru, dan personel polisi garis depan yang direkrut.

Jelas, pemerintah mampu membuat gebrakan. Ada banyak cerita selama periode tersebut di mana Partai Buruh Baru secara mencolok gagal menghindari kritik. Mereka secara teratur menerima berbagai berita buruk, beberapa di antaranya terkait dengan bidang ekonomi yang melibatkan orang-orang yang rentan:

*Pimpinan serikat pekerja meminta Pemerintah untuk mengubah pikirannya atas penutupan sejumlah pabrik Remploy yang menyediakan pekerjaan bagi lebih dari 1.000 orang penyandang cacat. Remploy adalah pemberi kerja terbesar di Inggris bagi para penyandang cacat dan serikat pekerja khawatir bahwa para pekerja yang terdampak dapat berakhir tanpa pekerjaan dan menerima tunjangan.*  
(BBC, Nine O'clock News, 27 Agustus 1999)

Dan berita buruk ini bukanlah penyimpangan dari serangkaian laporan berita baik. Lampiran 4.1 memperjelas bahwa jumlah berita buruk hampir sama banyaknya dengan berita baik, dan berita-berita ini tersebar di berbagai domain kebijakan, peristiwa, dan perkembangan. Pemerintah, meskipun dalam konteks penurunan pengangguran yang sangat menjanjikan, tidak mampu menghindari atau mengecilkan implikasi negatif dari tindakan atau kelambanannya. Jelas, ada batas untuk memutarbalikkan fakta, bantahan, dan manajemen citra dalam domain khusus yang penting secara strategis ini.

**Tabel 4.2 Penyebab pengangguran di berita BBC dan ITV Januari 1998–Desember 1999**

**(A) Perusahaan**

<b>1</b>	Perusahaan menerima/memberhentikan/membuka/menutup	29	20	18	8	75
<b>2</b>	Penggabungan atau pengambilalihan	10	13	3	7	33
<b>3</b>	Investasi	12	5	13	0	30
<b>4</b>	Biaya atau kerugian	9	10	4	5	28
<b>5</b>	Untung/rugi:	13	4	2	5	24
<b>6</b>	Kompetisi	2	8	5	3	18
<b>7</b>	Penjualan/perdagangan/pesanan/output/permintaan	8	3	4	2	17
<b>8</b>	Kontrak	2	6	4	1	13
<b>9</b>	Produksi	7	0	5	0	12
<b>10</b>	Pindah ke luar negeri	5	3	1	1	10
<b>11</b>	Sumber di luar negeri	2	7	1	0	10
<b>12</b>	Lini produk baru	5	3	2	0	10
<b>13</b>	Reorganisasi	5	3	1	0	9
<b>14</b>	Harga yang dibebankan kepada pelanggan	3	2	0	2	7
<b>15</b>	Relokasi	1	0	4	0	5
<b>16</b>	Gaji dibayar/dibayar	3	1	0	0	4

17	Perubahan pemasok	0	2	2	0	4
18	Target efisiensi atau keuntungan atau penghematan	2	1	0	0	3
19	Kegagalan manajemen	3	0	0	0	3
20	Proyek pembangunan	0	2	0	0	2
21	Menjadi 'tidak ekonomis'	0	1	1	0	2
<b>(B) Economic</b>						
1	Nasional/regional: melambat/meningkat	28	7	12	4	51
2	Pound tinggi	22	4	13	0	39
3	Suku bunga: naik/turun	9	3	13	1	26
4	Global: perlambatan/peningkatan	11	1	8	0	20
5	Inflasi: tinggi/rendah/Peningkatan	16	1	3	0	13
6	Bank of England (tindakan/tidak bertindak)	8	1	2	0	11
7	Telepon/perbankan internet	0	5	1	2	8
8	Asia: perlambatan/kemajuan	4	0	3	0	7
9	Komputerisasi	1	0	0	3	4
10	Perang dagang/sanksi (AS.)	0	4	0	0	4
11	Penjualan/revolusi internet	0	3	0	0	3
<b>(C) Pemerintahan</b>						
1	Tindakan/tidak bertindak/keputusan/pengeluaran	26	14	19	5	64
2	'Kesepakatan baru'/'kesejahteraan untuk pekerjaan'	12	1	8	0	21
3	Bantuan/subsidi/hibah	5	4	2	1	12
4	Sistem perpajakan/pajak	7	0	5	0	12
5	Sistem tunjangan/kesejahteraan	9	0	1	0	10
6	Peraturan utilitas/tinjauan harga	0	3	0	3	6
7	Peraturan	1	4	0	0	5
8	Upah minimum	0	0	3	1	4
9	Nasionalisasi/privatisasi	2	1	0	0	3
<b>(D) Uni Eropa</b>						
1	Penghapusan 'bebas bea'	0	3	2	3	8
2	Kebijakan perikanan	0	1	0	2	3
3	Bantuan atau penarikan bantuan	0	3	0	0	3
4	Aturan lingkungan	0	2	0	0	2
5	Harmonisasi perpajakan	2	0	0	0	2
6	Peraturan	0	1	3	0	1
<b>(E) Serikat pekerja/perselisihan industrial</b>						
		8	2	3	0	13
<b>(F) Politik daerah</b>						
1	Kemerdekaan Skotlandia	0	1	0	2	3
2	Dividen Perdamaian Irlandia Utara	0	1	0	0	1

Contoh-contoh di mana pemerintah secara langsung terlibat dalam konsekuensi negatif pengangguran sangat penting. Pemerintah di Inggris dianggap bertanggung jawab atas keadaan umum ekonomi (Paulson 1994), jadi berita buruk tentang pekerjaan sudah cukup



buruk. Namun, ada semakin banyak penelitian yang menunjukkan bahwa perlu ada hubungan langsung antara pemerintah dan perkembangan ekonomi sebelum ini diterjemahkan menjadi peningkatan atau penurunan popularitas.

Dengan kata lain, kekecewaan publik terhadap pemerintah sebagian bersyarat pada warga yang membuat hubungan antara (tidak)aktifnya pemerintah dan perkembangan sosial, politik atau ekonomi berikutnya. Jenis berita yang diuraikan di bagian bawah Lampiran 4.1 memungkinkan mereka untuk membuat hubungan seperti itu. Laporan-laporan ini mungkin mewakili keseimbangan dalam keseluruhan nada komentar. Namun, mengingat latar belakang pengangguran yang menurun dan meningkatnya jumlah pekerjaan, orang bertanya-tanya apakah pemerintah dapat memperoleh lebih banyak modal politik dari pencapaian ekonominya.

### **Kesimpulan Sebagian Jelas, Sebagian Tentatif**

Lees-Marshment menyatakan bahwa manajemen citra politik, 'adalah tentang menciptakan produk yang kredibel yang akan memuaskan pengguna untuk mencapai tujuan organisasi'. Dan mudah-mudahan seseorang tidak dapat mempromosikan produk politik yang jelas-jelas meragukan, tentu saja tidak dalam jangka waktu yang lama. Namun, hasil dari argumen sebelumnya menunjukkan bahwa ada saat-saat ketika seseorang bahkan tidak dapat memutarbalikkan fakta yang baik. Memang, pemerintahan Buruh Baru yang pertama yang disebut 'sultan pemutarbalikkan fakta' tidak terlalu efektif dalam mengelola liputan ketidaktenagakerjaan, sebuah isu yang sangat penting bagi masa depan politiknya dan yang memiliki rekam jejak yang cukup baik.

Temuan ini selaras dengan para komentator yang menyatakan bahwa spin bukanlah ancaman dramatis dan jahat terhadap tubuh politik seperti yang sering digambarkan. Namun, hal itu merupakan kesaksian akan perlunya perhatian berkelanjutan terhadap keluaran media, jika kita ingin memperoleh pemahaman yang benar tentang proses yang terlibat pertimbangan praktis tetapi tetap penting. Kesimpulan yang mengikuti dari analisis sebelumnya juga signifikan pada tingkat teoritis. Jelas bahwa kita dapat berhipotesis bahwa hubungan yang diuraikan dalam Gambar 4.1 mungkin memang saling timbal balik, tetapi kita tidak dapat berasumsi bahwa hubungan tersebut secara konsisten simetris atau seragam hal ini berlaku sehubungan dengan manajemen citra, dominasi elit dalam wacana politik, dan dampak liputan terhadap publik.

Misalnya, spin dan PR politik mungkin ada di mana-mana, tetapi jelas tidak selalu efektif, bahkan di bidang-bidang penting seperti ekonomi. Demikian pula, kaum elit mungkin berusaha, dan mungkin benar-benar, mendominasi liputan sebagai 'penentu utama'. Namun, jelas ini tidak sepenuhnya benar, bahkan di area yang memiliki kepentingan pribadi yang kuat. Dan, akhirnya, akan sepenuhnya salah untuk membuat asumsi tentang pengaruh media. Meyer menyatakan, 'Berdasarkan penelitian sebelumnya tentang penerimaan teks media, tampaknya dibenarkan untuk berasumsi bahwa teks-teks itu sendiri memberikan masukan yang kuat kepada setiap orang yang terpapar, yang memengaruhi semua komunikasi lebih lanjut'.

Namun, bobot penelitian yang terakumulasi mengatakan sebaliknya. Pengaruh berita

pengangguran di televisi hanya memiliki dampak pengaturan agenda yang lemah dan elips, yaitu agak berlawanan dengan intuisi, ia memengaruhi keunggulan ekonomi daripada pengangguran. Pengaruh berita ekonomi terhadap sikap warga negara terhadap ekonomi dan politik yang menjalankannya, sama rumitnya. Mungkin ada dampak yang konsisten pada sikap ekonomi dan politik, dan ini mungkin konsisten dari waktu ke waktu dan di berbagai pemerintahan, tetapi itu tentu saja tidak pasti, kuat, atau seragam di seluruh populasi.

Gambarannya, kemudian, sangat rumit, dan prosesnya, dinamis dan interaktif. Tetapi itu tentu saja menyiratkan bahwa, ketika menyangkut hubungan antara media, agenda politik, dan proses kebijakan, kita tentu harus skeptis terhadap model sebab-akibat satu dimensi yang berjalan dalam arah yang seragam. Satu hal terakhir mungkin perlu disampaikan, meskipun harus agak tentatif. Liputan yang diuraikan dalam analisis sebelumnya tidak selalu mencerminkan dengan sangat akurat keadaan ekonomi riil. Namun, liputan tersebut juga tidak terlalu dipengaruhi oleh pemerintah atau aktor politik lainnya, suatu fitur yang juga dicatat oleh Howarth di bagian lain volume ini.

Hal ini sangat kontras dengan situasi di Amerika Serikat, sebagaimana analisis Entman dan koleganya, serta Jones dan Wolfe juga dalam volume ini membuktikannya. Entman dkk. secara signifikan berfokus pada bencana yang merupakan Perang Irak (kedua), dan pada kesenjangan akuntabilitas yang terbuka sebagai fungsi dari kemampuan pemerintah untuk memimpin atau mengelola agenda media. Mungkin bukan kebetulan bahwa di Inggris peserta lain dalam perang tersebut dampak negatif bagi pemerintah dari keterlibatannya terjadi lebih cepat dan lebih mendalam, daripada di Amerika. Ini mungkin merupakan kesaksian sebagian atas ketidakmampuan pemerintah Inggris untuk mengelola agenda, seperti yang juga kita lihat sehubungan dengan liputan pengangguran. Kita mungkin tidak selalu menghargai kegigihan dan independensi media Inggris, tetapi di sini mungkin terletak harapan bagi perannya dalam proses politik Inggris.

:

## BAB 5

### BUDAYA PENGETAHUAN DAN KEKUASAAN

#### 5.1 BIOTEKNOLOGI, KEBIJAKAN, DAN OPINI PUBLIK

Pada masa tenang dalam demokrasi yang matang, pekerjaan manajemen berjalan dengan impersonalitas mekanis, seolah-olah orang dan politik hampir tidak penting. Jauh berbeda pada masa krisis, ketika aparat politik merasa perlu untuk membenarkan kegunaan dan efisiensinya kepada warga negara yang ingin dilayaninya. Kutipan pengantar ini dapat merujuk pada kegilaan baru-baru ini di tingkat Eropa mengenai kebijakan 'perubahan iklim'.

Pada bulan Maret 2007 setelah pertemuan puncak perubahan iklim dan energi Uni Eropa selama dua hari di Brussels, kanselir Jerman Merkel dikutip mengatakan: 'Pertemuan puncak ini telah memungkinkan Eropa untuk mengambil peran pelopor yang tepat, menjadikan dirinya sepenuhnya kredibel', seperti kata-kata 'bersejarah' dan 'revolusioner' yang diucapkan oleh presiden Komisi Eropa Barroso dan presiden Prancis Chirac, masing-masing. Sebenarnya, kutipan tersebut merujuk pada kasus lain yang sangat mirip: kebijakan bioteknologi Eropa.

Peristiwa penting bioteknologi tahun 1996/1997 kelahiran Dolly si domba kloning dan impor Roundup Ready Soya dari Monsanto menandai dimulainya 'tahun-tahun kontroversi' di Eropa yang di dalamnya terjadi perdebatan publik yang panas dan perombakan besar-besaran kerangka regulasi Eropa. Konsekuensi kebijakan seperti ini unik dalam konteks politik dan ekonomi neoliberal dari masyarakat pengetahuan berteknologi tinggi kita yang di dalamnya peran sains dan teknologi untuk inovasi dan kemajuan sosial umumnya tidak dipertanyakan, dan perlawanan serta kritik terhadap evolusi dan produk teknologi baru diisolasi dengan mengkarakterisasikannya sebagai insiden yang tidak rasional, didorong oleh emosi, ketakutan, dan tujuan utopis radikal dari minoritas aktivis.

Dengan kata lain, perlawanan terhadap teknologi baru dicirikan sebagai tidak demi kepentingan publik. Ciri ideologis yang dominan dari demokrasi liberal kita ini merupakan konstitutif dan dibentuk oleh struktur kekuatan teknologi di mana lembaga sains dan industri, dengan dukungan pemerintah, berbaur menjadi 'kompleks sains-industri', yang pada gilirannya ditopang oleh konsensus politik-ideologis tentang gagasan hegemonik tentang kemajuan melalui teknologi.

Tanpa mengasumsikan hubungan kausal antara pembuatan kebijakan dan pelaporan berita, pertanyaan penelitian utama dari bab ini adalah apakah kita menemukan bukti apakah dan sejauh mana konsensus politik-ideologis mengenai hubungan kekuatan teknologi dalam demokrasi liberal kita ditemukan berada di bawah tekanan dalam opini publik tentang bioteknologi, sebelum menghubungkan bukti ini dengan budaya kebijakan.

Untuk tujuan ini, cuplikan pelaporan berita tentang bioteknologi untuk tiga surat kabar populer di wilayah Belgia utara yang berbahasa Belanda dan berpenduduk paling padat, Flanders, akan dipelajari. Di bagian pertama bab ini, dibahas bagaimana kompleks sains-

industri yang kuat telah mengembangkan dirinya sendiri secara relatif independen dari kendali negara. Bagian kedua membahas perspektif media-sosiologis yang akan digunakan untuk menyelidiki data surat kabar, perspektif yang diambil dari konstruktivisme sosial dan konsep pemingkai.

Setelah membahas survei nasional dan internasional tentang sikap publik terhadap bioteknologi, bagian ketiga menguraikan data dari analisis representasi dan metafora liputan pers populer tentang tiga aplikasi bioteknologi di Flanders antara Januari 2000 dan Oktober 2004, sebelum menyimpulkan dengan membahas status konsensus politik-ideologis mengenai bioteknologi dalam opini publik dan hubungannya dengan budaya kebijakan mengenai aplikasi bioteknologi.

## 5.2 KONTEKS SOSIAL

Jelas, kebijakan sains telah menjadi masalah politik tingkat tinggi, dan para pemimpin dunia bersaing satu sama lain untuk menunjukkan dukungan bagi penelitian dan pengembangan. Hal ini konsisten dengan pengamatan sosiolog sains dan teknologi bahwa pergeseran mendasar saat ini sedang berlangsung dari masyarakat industri yang berkarat di abad kesembilan belas menuju 'masyarakat pengetahuan' yang berkilau dan berteknologi tinggi di abad kedua puluh satu. Dalam konfigurasi sosial baru ini, pengetahuan telah menjadi sumber daya yang sangat diperlukan dan para pembuat kebijakan negara harus berjuang keras untuk menghasilkan lebih banyak pengetahuan dan untuk memelihara tenaga kerja yang lebih terampil untuk memanfaatkan komoditas yang semakin berharga ini.

Sheila Jasanoff-lah yang secara meyakinkan mengemukakan bagaimana bio(teknologi) dan politik telah menyatu di sebagian besar dunia industri dalam bukunya *Designs on Nature* di mana ia membandingkan politik dan kebijakan bioteknologi di Amerika Serikat, Jerman, dan Inggris Raya serta Uni Eropa secara keseluruhan. Salah satu argumen utamanya adalah bahwa teori demokrasi tidak dapat lagi dipahami tanpa menyertakan politik sains dan teknologi. Dan bioteknologi yang juga disebut sebagai ilmu hayati yang telah memicu evolusi ini: Ketiga negara tersebut, bersama dengan Uni Eropa, merupakan penggemar awal bioteknologi, dan semuanya melihat perlunya memindahkan hasil sains laboratorium dengan cepat ke dalam perdagangan untuk meraup keuntungan kompetitif dari investasi mereka dalam ilmu hayati. Keharusan ini menyebabkan setiap negara memeriksa ulang kontrak sosial diam-diam antara sains dan negara.

Lebih khusus lagi, setiap pemerintahan harus mempertimbangkan kembali paradoks yang berhasil ditutupi oleh kontrak sosial era Vannevar Bush. Bagaimana cita-cita ilmu pengetahuan yang otonom, bebas nilai, dan tidak memihak dapat diselaraskan dengan ilmu pengetahuan yang pada saat yang sama produktif secara ekonomi dan, khususnya dalam kasus ilmu pengetahuan hayati, merupakan sumber inovasi medis, pertanian, dan lingkungan yang subur bagi dunia yang berusaha keras untuk mengatasi batasan pertumbuhan? Ada tren yang jelas menuju privatisasi penelitian ilmiah selama beberapa dekade terakhir abad kedua puluh karena pemerintah Barat telah mengakui hal ini sebagai kondisi menarik lainnya untuk merangsang pertumbuhan ekonomi.

Bioteknologi telah mengembangkan perangkat teknologinya dalam iklim politik dan budaya neoliberal di mana pasar dan cita-cita persaingan dipromosikan sebagai prinsip-prinsip panduan yang paling 'efisien' dalam organisasi sosial masyarakat seperti halnya kebijakan non-intervensi oleh negara dalam ekonomi. Dalam pendekatan lintas negaranya, West menjelaskan bagaimana deregulasi sektor publik, transfer teknologi, dan spin-off universitas berikutnya, telah mengarah pada kolaborasi erat antara sains dan industri yang menyatukan kedua sektor menjadi 'kompleks sains-industri' yang disatukan oleh kepentingan ekonomi yang kuat dalam promosi bioteknologi.

Kampus universitas telah menjadi lokasi pengembangan industri, yang dicontohkan oleh lembah bioteknologi di seluruh dunia yang mengelompokkan departemen bioteknologi universitas bersama dengan industri bioteknologi di satu lokasi geografis, seperti misalnya di Ghent, Belgia. Pemerintah yang teknologinya telah menjadi komoditas ekspor penting karena kontribusinya terhadap perdagangan dan pembangunan nasional telah diakui secara luas biasanya secara luas mendukung evolusi ini. West lebih lanjut berpendapat bahwa perkembangan ini bersifat global dan relatif independen dari kontrol negara dan dengan demikian telah melemahkan kekuatan dan otonomi negara dalam mengatur bioteknologi.

Ketika negara-negara memberlakukan pembatasan pada bioteknologi, hal itu biasanya terjadi karena kombinasi kekuatan agama dan budaya yang memungkinkan negara-negara tersebut menggunakan tekanan sosial sebagai mekanisme untuk kapasitas negara yang kuat. Dalam kasus ini, masalah moral mengarahkan sektor publik untuk mengatasi lobi dari kompleks sains-industri. Ketika konflik politik bergerak dari area teknokratik dengan visibilitas rendah dan konflik publik rendah ke konflik partisan dan ideologis yang melibatkan nilai-nilai fundamental, visibilitas dan keunggulan yang lebih besar dari subjek-subjek ini memungkinkan para pemilih dan politisi untuk membatasi inovasi bioteknologi. Argumen yang digunakan oleh kompleks sains-industri untuk 'mendorong keringanan dalam aturan main' adalah, di satu sisi, potensinya untuk pertumbuhan ekonomi bagi para pembuat kebijakan, dan di sisi lain, bagi publik, kebutuhan akan kemajuan dan inovasi ilmiah untuk kesejahteraan masa depannya.

Kleinman menekankan bagaimana wacana progresivisme teknologi yang menyamakan teknologi dengan kemajuan telah mapan dalam imajinasi kita, yang menghasilkan pandangan akal sehat bahwa pengembangan teknologi baru adalah proses alami dan tak terelakkan dan dengan demikian tidak sesuai untuk perdebatan sosial, sehingga menciptakan ruang diskursif untuk meminggirkan kritikus sebagai 'Luddites, alarmists, dan juara stagnasi teknologi'. Ahli teori sosial seperti Ulrich Beck dan Anthony Giddens keduanya berpendapat bahwa dalam kondisi modernitas akhir, risiko modernisasi berkonsekuensi tinggi hanya dapat 'dipaksakan' pada sains 'dari luar, melalui pengakuan publik' dan keduanya menunjuk ke gerakan sosial, melalui keterlibatan radikal mereka, untuk menjadi garda terdepan dalam mendefinisikan masa depan teknologi alternatif dan mengekang logika inovasi teknologi tanpa batas yang didukung oleh gagasan hegemonik tentang kemajuan melalui teknologi.

### **5.3 PERSPEKTIF MEDIA-SOSIOLOGI**

#### **Dinamika gerakan teknologi**

Untuk mengonseptualisasikan peran media dalam perkembangan ilmiah dan teknologi, komunikasi sains tradisional perlu disandingkan dengan perspektif media-sosiologi. Sementara pendekatan komunikasi sains konvensional ditujukan untuk menjawab pertanyaan tentang strategi komunikasi apa dan jenis media apa yang harus digunakan untuk mentransmisikan jenis pengetahuan ilmiah apa kepada segmen masyarakat mana, pendekatan media-sosiologi berpendapat bahwa seseorang harus memiliki pemahaman yang jelas tentang jenis sains mana melalui jenis aktor mana yang memiliki lebih banyak akses ke media dan perdebatan sosial terlebih dahulu.

Lebih jauh, dengan mengacu pada wawasan dari psikologi sosial dan sosiologi sains, pendekatan media-sosiologi ini memandang hubungan antara sains dan media dari perspektif bahwa sains dan legitimasi ilmiah tidak dibentuk secara apriori untuk didistribusikan kepada publik; sebaliknya, keduanya dicapai ('dikonstruksi') dalam proses komunikasi sains itu sendiri. Perspektif media-sosiologi ini sesuai dengan heuristik penelitian tentang ruang publik (teknologi) oleh Bauer, Durant, dan Gaskell yang tidak berangkat dari asumsi lintasan teknologi dengan teleologi yang telah ditentukan sebelumnya; sebaliknya, ia berangkat dari dinamika gerakan teknologi aktor-aktor strategis yang memobilisasi dukungan untuk representasi tertentu, yaitu menggunakan ideologi untuk membangun masa depan tertentu. Dalam heuristik penelitian ini, ruang publik dipahami sebagai segitiga mediasi antara

- a) Kebijakan dan regulasi,
- b) Wacana media, dan
- c) Persepsi publik.

Masing-masing dari ketiga dimensi ini berfungsi sebagai variabel input, output, atau mediator untuk dua dimensi lainnya, dan ruang publik adalah hasil akhir dari persinggungan dan pengaruh timbal balik mereka. Bagi para pelaku strategis yang terlibat dengan bioteknologi sebagai gerakan teknologi, tidak hanya regulasi (pemerintah dan administrasi) yang menjadi rintangan bagi pengembangan teknologi ini, tetapi juga opini publik. Yang terakhir ini diwakili oleh arena media massa dan arena persepsi dan percakapan sehari-hari.

Menelaah keduanya sebagai sistem paralel menghindari argumen bahwa wacana media memiliki efek kausal pada persepsi publik. Tidak mereduksi opini publik menjadi jajak pendapat atau survei merupakan aspek penting dari model heuristik ini, karena liputan media dianggap oleh banyak pelaku sebagai indeks opini publik juga, yang merupakan akar penyebab lobi aktif oleh para pelaku strategis gerakan teknologi untuk mengendalikan perhatian media dan membingkai isu dalam istilah yang menguntungkan.

Namun, Matthew Nisbet-lah yang paling meyakinkan dalam beberapa tahun terakhir ini yang mengemukakan bahwa dalam kontroversi sains saat ini, komunikasi telah mengambil bentuk komunikasi strategis atau politik karena sains, industri, ahli strategi politik, gerakan sosial, dan jurnalis secara selektif mendefinisikan (yaitu 'bingkai') isu tekno-ilmiah dengan cara yang membentuk keputusan kebijakan, sikap publik, wacana media, dan budaya politik. Penelitiannya telah menunjukkan bagaimana kekuasaan dan partisipasi dikelola dengan membingkai karena perannya dalam mengendalikan perhatian publik terhadap suatu isu

sekaligus merepresentasikan isu tersebut dalam istilah yang menguntungkan.

Jika suatu kelompok kepentingan diuntungkan oleh status quo dalam pembuatan kebijakan, maka mereka harus membingkai isu dengan cara yang sangat teknis dan instrumental, karena interpretasi ini mengalihkan perhatian dan hanya menarik konstituen yang sempit. Namun, di sisi lain, jika suatu kelompok kepentingan dirugikan oleh status quo dalam pembuatan kebijakan, maka mereka harus membingkai ulang isu tersebut dengan cara yang dramatis dan sering kali bermoral karena interpretasi ini memicu perhatian dan memobilisasi berbagai kelompok untuk mengambil tindakan guna menantang status quo.

Studi Nisbet dan Huges tentang liputan media tentang bioteknologi pertanian terbukti sangat berharga dalam memberikan beberapa penjelasan tentang rendahnya tingkat kontroversi seputar isu tersebut di Amerika Serikat dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia. Pembingkaiannya dalam istilah teknis sejak keputusan kebijakan awal muncul sebagai faktor penting dalam membatasi ruang lingkup partisipasi, dan inilah cara monopoli kebijakan terbentuk di arena kebijakan administratif. Akhirnya, berbagai aktor strategis gerakan bioteknologi terlibat dalam perjuangan terus-menerus untuk secara strategis membingkai isu dalam istilah yang menguntungkan dan membentuk kebijakan, wacana media, dan persepsi publik serta pengaruh timbal balik mereka di ruang publik.

### **Pembingkaiannya Dan Media Berita**

Apa yang dilakukan media berita adalah menawarkan platform atau arena publik bagi berbagai posisi ideologis untuk saling berhadapan melalui kontes pembingkaiannya. Dalam proses ini, media dan produser berita bertindak sebagai 'manajer' arena publik ini dengan menggunakan kode-kode profesional jurnalisisme seperti objektivitas, ketidakberpihakan, dan keseimbangan. Kode-kode ini memandu pemilihan dan konstruksi informasi, tetapi tidak boleh dianggap sebagai kode 'netral' atau 'universal', karena kode-kode ini bekerja dalam konsensus ideologis dominan yang menentukan fakta, aktor, dan pandangan mana yang 'relevan'.

Aturan akses struktural ini mencerminkan perbedaan kekuasaan antara kelompok dan aktor dalam masyarakat. Dalam masyarakat kapitalis modern akhir kita, media berita beroperasi dalam pasar yang sangat kompetitif di mana mereka menargetkan khalayak seluas mungkin, yang pada gilirannya menyiratkan karakteristik berita dalam hal konsensus sosial tertentu. Dalam proses ini, media tidak mereproduksi konsensus sosial yang ada sendiri, tetapi mereka membangun representasi dari konsensus yang diasumsikan, dan hanya ketika yang terakhir diserang, ada ruang untuk kemungkinan pergeseran dalam kriteria mereka untuk menentukan fakta, aktor, dan pandangan yang relevan dalam peran mereka sebagai pengelola arena publik.

Dengan kata lain, pemilihan dan konstruksi informasi yang relevan diatur oleh kode profesional yang menghasilkan jenis representasi ideologis tertentu, yang telah dicirikan sebagai pembentukan 'makna yang disukai'. Ini berarti bahwa kode-kode ini telah ditafsirkan dalam hal konsensus yang diasumsikan tentang kepentingan mana yang relevan atau dapat diterima oleh kepentingan publik. Konsep framing sangat bermanfaat untuk menyelidiki proses-proses ini. Gamson dan Modigliani telah memberi kita definisi yang paling berguna dari konsep ini: frame adalah ide-ide pengorganisasian sentral 'untuk memahami peristiwa-

peristiwa yang relevan, yang menunjukkan apa yang menjadi masalah', dan Nisbet dan Huge telah menambahkan bagaimana ide pengorganisasian sentral ini secara persuasif mengemas atau 'menyelesaikan' pesan yang kompleks dengan berfokus pada interpretasi tertentu daripada yang lain.

Namun, frame, yang ditafsirkan sebagai alur cerita yang persuasif, tidak boleh disamakan dengan posisi masalah yang sepihak. Akan lebih membantu untuk menganggapnya sebagai kemungkinan yang persuasif, atau bahkan peluang, untuk mendukung, melegitimasi, dan menaturalisasi makna ideologis yang terkait dengan kepentingan dan norma perilaku tertentu. Dengan demikian, framing berfungsi sebagai elemen persuasif dari ideologi dalam mempertahankan atau menantang posisi hegemonik. Oleh karena itu, kontes framing tidak terjadi di lapangan yang setara: frame membangun makna yang, pada gilirannya, melayani kepentingan tertentu.

Kontes sponsorship dan pembingkai bingkai dibentuk oleh distribusi sumber daya ekonomi, politik, dan budaya, dan terkait dengan pertanyaan tentang kekuatan sosial dan politik. Carragee dan Roefs membedakan ranah wacana media yang 'tidak terbantahkan' dari yang 'terbantahkan'. Dalam yang pertama, bingkai tertentu begitu dominan sehingga dianggap sebagai refleksi dunia sosial yang netral secara ideologis atau akal sehat, meskipun dominasi ini jelas merupakan produk dari usaha ideologis. Dalam yang terakhir, penantang status quo seperti gerakan sosial telah berhasil menentang bingkai dominan ini dengan memicu perjuangan interpretatif dengan cara menampilkan bingkai kontra-hegemonik mereka secara mencolok.

#### **5.4 SPONSORSHIP BINGKAI, IDEOLOGI, DAN BIOTEKNOLOGI**

William Gamson telah menekankan bagaimana bingkai yang hadir dalam budaya isu, seperti bioteknologi, termasuk dalam budaya politik yang lebih luas yang terdiri dari ideologi. Ia mengusulkan konsep heuristik tentang tema-tema budaya yang ada dalam hubungan dialektis dengan tema-tema tandingan. Tema-tema tersebut aman dan konvensional dan merupakan ide-ide hegemonik arus utama dalam masyarakat. Tema-tema tersebut ditentang oleh tema-tema tandingan yang bersifat permusuhan, kontroversial, dan oposisional, dan disponsori oleh kelompok-kelompok penantang dalam masyarakat.

Misalnya, mengenai hubungan antara alam dan teknologi, kemajuan ilmiah mewakili tema yang aman, sementara Kotak Pandora merupakan bagian dari tema tandingan yang bersifat permusuhan. Mengenai hubungan antara negara dan ekonomi, bingkai prospek ekonomi mewakili tema konvensional, sedangkan akuntabilitas publik mewakili tema tandingan yang bersifat permusuhan. Tema-tema konvensional tentang kemajuan ilmiah dan kemajuan ekonomi didukung oleh kompleks sains-industri dan pro- (komersial) bioteknologi.

Mereka berasal dari posisi ideologis yang didasarkan pada asumsi bahwa pengembangan dan pengenalan bioteknologi adalah elemen normal dari perkembangan ilmiah dan ekonomi alami yang tak terelakkan yang melayani kepentingan publik. Oleh karena itu, kepentingan lembaga bioteknologi ilmiah dan industri bioteknologi adalah kepentingan publik dan gangguan proses alami ini oleh regulasi pemerintah yang 'berlebihan' atau tindakan



kolektif oleh gerakan sosial atau kelompok penekan lainnya mengganggu kemajuan ilmiah dan ekonomi dan dengan demikian tidak melayani kepentingan siapa pun.

Dalam demokrasi liberal modern akhir kita, ideologi dominan ini memberikan definisi masalah umum untuk konflik sosial seperti kontroversi sains-teknologi. Bingkai seperti etika, kotak Pandora atau akuntabilitas publik, di sisi lain, mengedepankan pengembangan ilmiah atau ekonomi sebagai objek yang diperebutkan yang arahnya dikemukakan oleh agen tertentu, dengan demikian memungkinkan posisi ideologis untuk mempertanyakan struktur hubungan kekuasaan teknologi dan menyerukan regulasi untuk mengekang inovasi teknologi yang tidak terkekang, baik untuk alasan etika atau sosial.

### **Sikap Publik**

Survei nasional menunjukkan adanya konsensus publik mengenai aplikasi biomedis dan aplikasi kloning reproduksi, yang mana yang pertama didukung oleh mayoritas warga Belgia dan yang terakhir ditolak dengan tegas. Di sisi lain, bioteknologi pertanian diselimuti kontroversi: sikap publik jelas ambivalen. Perbandingan dengan survei sebelumnya tidak hanya mengonfirmasi kecenderungan ini tetapi juga menunjukkan penguatan seiring waktu. Keinginan akan bioteknologi biomedis dan pertanian jelas berkembang ke arah yang berlawanan.

Survei Eropa baru-baru ini seperti 'Europeans and Biotechnology in 2005' dan 'Social Values, Science and Technology' memvalidasi hasil di atas karena warga Belgia tampak sebagai penduduk yang paling mendukung mengenai aplikasi bioteknologi biomedis dan sebagai penentang yang relatif kuat terhadap kloning manusia. Terkait aplikasi pertanian, warga Belgia berada di rata-rata Eropa, yang tergolong rendah karena hanya sekitar seperempat responden yang menganggap makanan rekayasa genetika harus didorong.

### **Pertanyaan Penelitian**

Pola yang berbeda dalam sikap publik di Belgia terhadap aplikasi kloning biomedis, pertanian, dan reproduksi ini mengarahkan kami untuk membagi topik bioteknologi yang lebih luas ke dalam tiga aplikasi berbeda ini untuk analisis lebih lanjut. Untuk menjawab pertanyaan penelitian bab ini, apakah dan sejauh mana kita menemukan konsensus politik-ideologis mengenai hubungan kekuasaan teknologi dalam kasus bioteknologi di bawah tekanan opini publik, analisis pers populer kami akan berfokus, pertama, pada keberadaan kelompok penantang, tandingan yang bermusuhan, risiko, dan evaluasi negatif dalam kasus aplikasi kloning biomedis, pertanian, dan reproduksi, dan kedua, pada keberadaan hubungan metaforis dengan narasi budaya yang berpotensi mengancam.

### **Metodologi; Pengumpulan data**

Berdasarkan angka yang diterbitkan oleh Pusat Informasi Media Belgia (CIM), tiga surat kabar Flemish dengan jumlah pembaca terbesar dipilih untuk penelitian ini: Het Laatste Nieuws, Het Nieuwsblad, dan Gazet van Antwerpen. Menurut pendapat kami, sangat penting untuk memetakan representasi bioteknologi di surat kabar yang dibaca oleh sebagian besar orang Flemish, alih-alih hanya berfokus pada pers elit, yang umum dalam literatur tetapi membatasi jumlah pembaca. Terutama fakta bahwa kami ingin menghubungkan representasi ini dalam liputan surat kabar dengan tren dalam sikap publik dianggap sebagai faktor penting

dalam pilihan kami.

Dalam analisis lebih lanjut, kami tidak tertarik pada perbedaan antara ketiga surat kabar ini. Dengan hanya menggunakan data agregat, kami bertujuan untuk menghasilkan kumpulan data yang independen dari kemungkinan keistimewaan dari satu sumber tunggal. Untuk rentang waktu dari 1 Januari 2000 hingga 31 Oktober 2004 inklusif, pencarian kata kunci Mediargus (bank data pers digital Belgia dan Belanda) dilakukan pada padanan Belanda untuk 'Biotek\*', 'GMO' dan 'Kloning'. Setelah membuang duplikat dan artikel yang tidak berlaku, total populasi kami terdiri dari 506 artikel.

### **Skema pengkodean**

Pertama, artikel dibagi menurut aplikasi. Aplikasi bioteknologi umumnya dibedakan berdasarkan warna tertentu: bioteknologi merah mengacu pada aplikasi bio-medis dan bioteknologi hijau untuk aplikasi agri-pangan (GMO, tanaman GM, atau makanan). Pilihan ketiga adalah kloning reproduktif, istilah yang digunakan untuk menggambarkan penciptaan individu atau spesimen yang identik secara genetik, yang mana Dolly si domba kloning menjadi contoh utama. Jika sebuah artikel tidak dapat dengan jelas dimasukkan ke dalam salah satu kategori ini, maka artikel tersebut akan dialokasikan ke kategori keempat ('bioteknologi umum'), yang tidak akan menarik lagi.

Kedua, isinya diklasifikasikan ke dalam enam kategori berikut: penelitian ilmiah, diskusi atau pengumuman legislatif, opini publik dalam hal kegiatan protes atau opini, industri/pemasaran, pelatihan/pendidikan, dan kategori residual 'lainnya'. Ketiga, protagonis utama dari tindakan yang dijelaskan dan sumber yang paling sering dikutip masing-masing dikodekan sebagai 'aktor' dan 'aktor yang dikutip'. Kategori di sini adalah sains dan industri untuk kompleks sains-industri, pemerintah dan lembaga sektor publik, kelompok penekan, warga negara perorangan, dan lembaga regulasi internasional.

Keempat, artikel dikodekan menurut kerangka utamanya untuk menginterpretasikan peristiwa yang dilaporkan: baik kita mendaftarkan tema konvensional kemajuan ilmiah dan kemajuan ekonomi sebagaimana yang dianjurkan oleh kompleks sains-industri, atau tema tandingan yang berseteru etika, kotak Pandora, atau akuntabilitas public. Kehadiran kerangka yang dapat diabaikan, alam/pengasuhan, atau globalisasi menjamin ketidakhadiran mereka dari analisis lebih lanjut.

Kelima, setelah mendaftarkan apakah sebuah artikel mengaitkan risiko dan/atau manfaat tertentu dengan sebuah aplikasi, kedua variabel ini kemudian dipindahkan ke variabel 'keseimbangan', yang secara langsung menunjukkan apakah sebuah artikel hanya menyajikan risiko, hanya manfaat, keduanya, atau tidak keduanya. Keenam, untuk variabel 'evaluasi', skala tiga poin (positif, netral, atau negatif) digunakan untuk menilai sudut pandang artikel mengenai aplikasi tersebut. Kesepakatan antar-pengkode antara variabel-variabel ini diuji melalui statistik Kappa pada sampel 20 persen dari populasi artikel. Nilai Kappa kami berkisar dari 0,72 hingga 0,94 yang menunjukkan bahwa kami memiliki kesepakatan yang baik di antara kedua pengkode kami. Terakhir, juga dikodekan apakah sebuah artikel menggunakan 'metafora' untuk menggambarkan aktivitas, proses, atau bagian-bagian bioteknologi apa pun, sehingga memungkinkan analisis metafora.

### **Analisis Representasi; Literatur**

Proyek penelitian paling komprehensif tentang representasi bioteknologi di ruang publik adalah proyek 'Ilmu Hayati di Masyarakat Eropa' atau LSES yang didanai oleh Komisi Eropa di mana analisis longitudinal liputan pers elit untuk periode antara tahun 1973 dan 1999 dilakukan di 15 negara Eropa, Belgia tidak termasuk. Studi kami sendiri sebagian didasarkan pada proyek penelitian ini tetapi mencakup periode dari tahun 2000 hingga 2004 yang berarti analisis kami dimulai saat penelitian LSES berhenti dan berfokus pada representasi di pers populer.

Data LSES menunjukkan perbedaan yang jelas dalam representasi pada periode sebelum tahun-tahun penting 1996/1997 dan setelahnya. Peristiwa seputar impor Roundup Ready Soya dari Monsanto dan kelahiran Dolly si domba kloning menandai lonjakan intensitas liputan untuk bioteknologi, di samping diferensiasi. Sementara analisis periode 24 tahun dari 1973 hingga 1996 menekankan peningkatan bertahap dalam intensitas liputan pers yang agak homogen, yang sebagian besar positif dan tentang bioteknologi merah analisis yang berkonsentrasi pada paruh kedua tahun 1990-an khususnya mengamati 'kristalisasi dua plot yang berbeda' bioteknologi merah direpresentasikan sebagai bermanfaat, sementara hijau direpresentasikan sebagai bermasalah dan berisiko.

Kloning reproduksi secara bertahap muncul di pers elit Eropa setelah kelahiran Dolly dan terutama direpresentasikan sebagai masalah etika, yaitu terlalu penting untuk diserahkan kepada para ilmuwan. Para penulis menyimpulkan bahwa pers elit di Eropa 'tampaknya menunjukkan munculnya plot internasional dalam teater bioteknologi, dengan penugasan yang jelas tentang siapa yang memainkan peran apa'

### **Hasil**

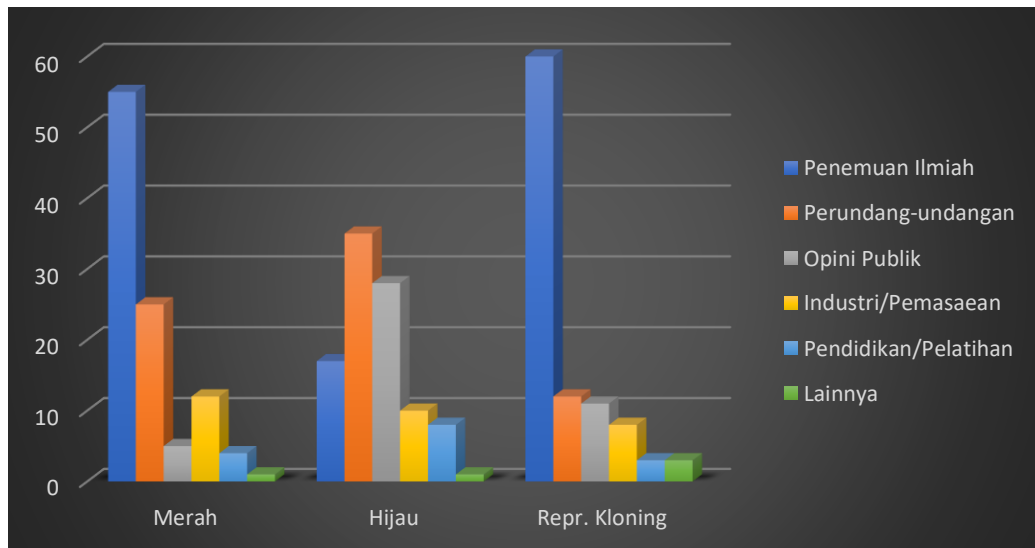
Dalam hal intensitas liputan pers populer, kloning reproduksi (184 artikel; 36 persen) muncul sebagai topik yang paling sering diliput, diikuti oleh bioteknologi merah (156 artikel; 31 persen) dan hijau (133 artikel; 26 persen). Sementara proporsi merah-hijau serupa dengan studi LSES, sejumlah besar artikel yang meliputi kloning reproduksi sangat luar biasa. Hal ini terutama disebabkan oleh 'perlombaan pengumuman' tentang bayi kloning pertama antara 'perusahaan kloning manusia' Clonaid, profesor Italia Anti-nori dan profesor Amerika Zavos.

Pengumuman ini tampaknya merupakan peristiwa penting lainnya untuk kloning reproduksi, karena banyak pelaku dalam gerakan bioteknologi merasa terdorong untuk bereaksi. Melihat aktivitas berita yang diliput (Gambar 5.1), kita menemukan gambaran yang sama dengan bioteknologi merah dan kloning reproduksi: liputan berfokus pada penelitian ilmiah dengan undang-undang yang jauh di belakang, dengan total hampir 80 persen dalam kedua kasus. Dalam kasus bioteknologi hijau, kita menemukan liputan yang berfokus pada undang-undang atau opini dan protes sebagai gantinya, dengan penelitian ilmiah hanya berada di urutan ketiga.

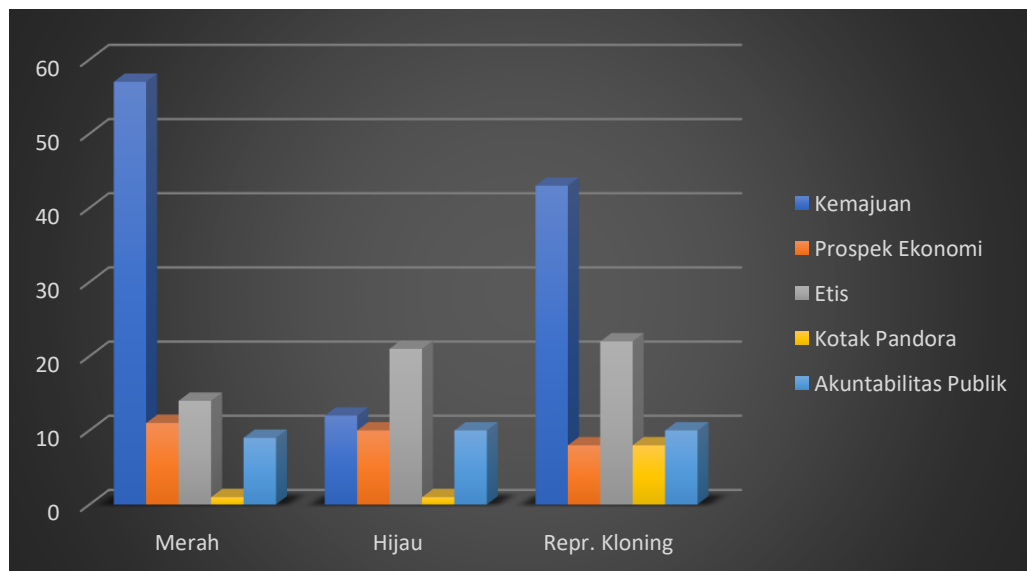
Ini dengan jelas menandakan bahwa liputan tentang bioteknologi pertanian tidak berfokus pada sains, tetapi pada tantangan dan tantangan balasan antara protes, opini, dan undang-undang, yang menunjukkan konflik sosial. Dalam kasus liputan aktor dan kutipan sumber (Gambar 5.3 dan 5.4), sekali lagi kita menemukan pola yang sama dengan aplikasi

merah dan kloning reproduksi yang berfokus pada sains dan industri, sementara dalam kasus aplikasi hijau kelompok penekan dalam bentuk organisasi lingkungan dan konsumen telah berhasil menjadi aktor yang paling banyak diliput dan sumber yang paling banyak dikutip.

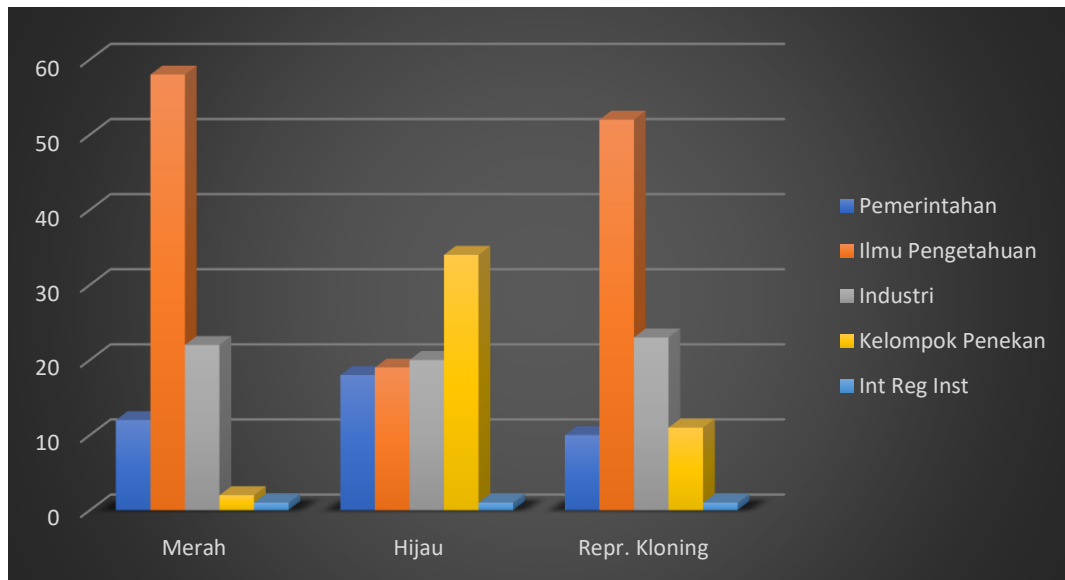
Hasil akhir tercermin dalam bingkai yang dengannya peristiwa berita ditafsirkan (Gambar 5.2): sedangkan merah dan kloning terutama dibingkai dalam hal kemajuan ilmiah (dan dalam kasus kloning juga bingkai etika yang sangat menonjol), hijau dibingkai oleh tema tandingan yang berlawanan dari akuntabilitas publik dan Kotak Pandora. Namun, kesamaan antara merah dan kloning menghilang dalam kasus manfaat dan risiko di satu sisi (Gambar 5.5), dan evaluasi di sisi lain (Gambar 5.6). Sementara bioteknologi merah direpresentasikan terutama sebagai cerita yang hanya bermanfaat dan dievaluasi secara positif, hijau dan kloning disertai dengan jumlah risiko dan manfaat yang sama di samping evaluasi negatif.



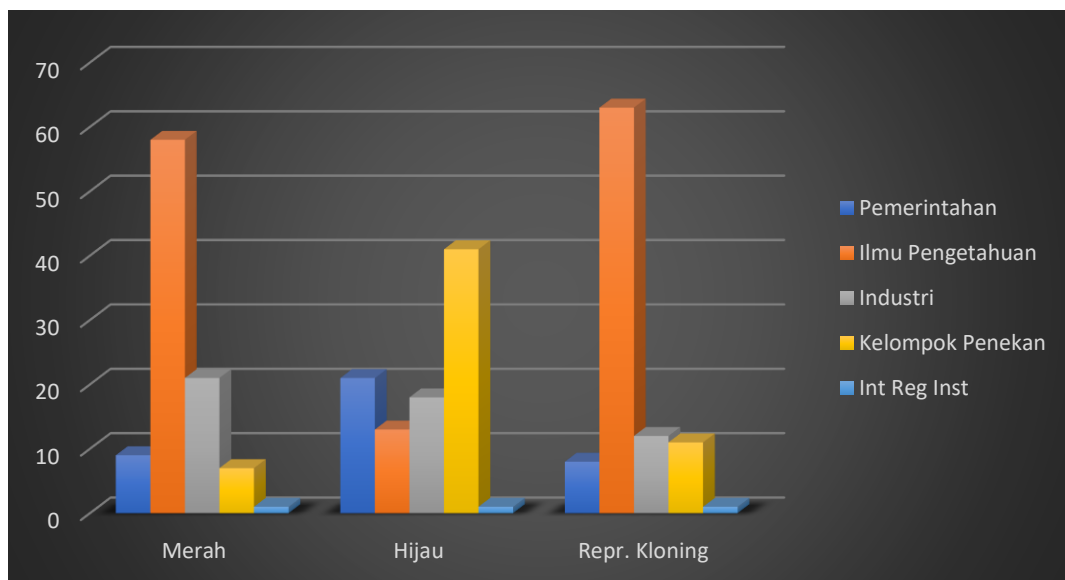
**Gambar 5.1 Aplikasi Berdasarkan Konten**



**Gambar 5.2 Aplikasi Berdasarkan Bingkai**

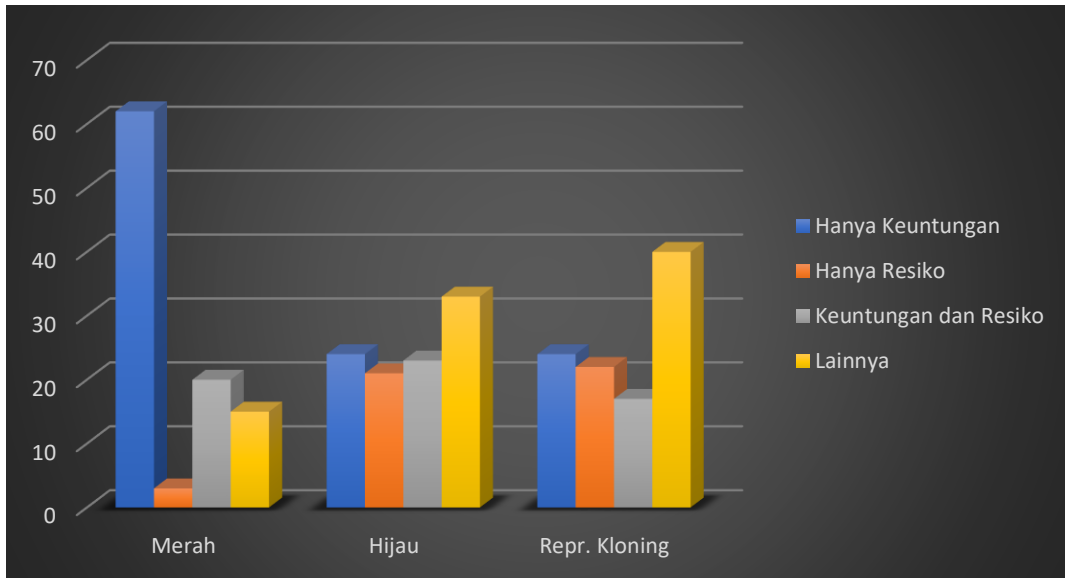


**Gambar 5.3 Aplikasi Berdasarkan Aktor**

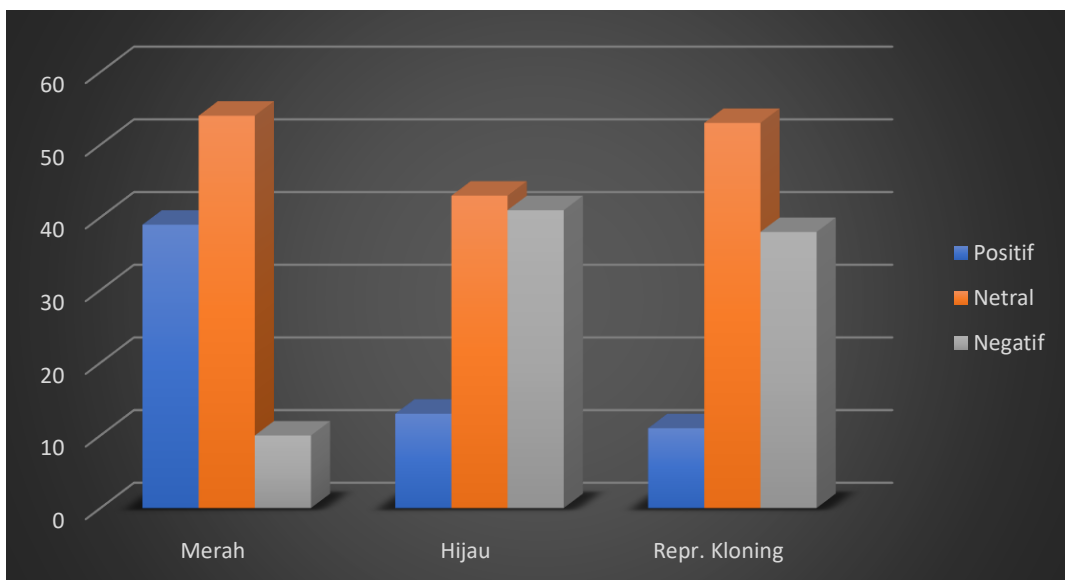


**Gambar 5.4 Aplikasi Berdasarkan Aktor Yang Dikutip**

Hasil-hasil ini menunjukkan fakta bahwa konsensus politik-ideologis dalam data pers populer kita kuat dalam kasus bioteknologi merah, tetapi sangat dikritik dalam kasus mitranya yang hijau, yang liputannya diisi oleh gerakan-gerakan sosial dan dibingkai bukan sebagai masalah kemajuan ilmiah tetapi sebagai masalah akuntabilitas publik dan bahaya yang melekat dalam penerapan teknologi, sehingga menuntut campur tangan pemerintah. Ada banyak tanda konflik sosial dalam kasus aplikasi pertanian. Di sisi lain, sementara kloning reproduksi dibingkai dalam hal kemajuan ilmiah atau kasus batasan etika, kemajuan dalam kasus ini hampir tidak dievaluasi secara positif atau tanpa risikonya, justru sebaliknya.



**Gambar 5.5 Aplikasi Berdasarkan Manfaat Dan Risiko**



**Gambar 5.6 Aplikasi Berdasarkan Evaluasi**

### **Analisis Metafora; Literatur**

Penelitian tentang representasi bioteknologi di media massa sering kali menekankan pentingnya metafora dalam komunikasi sains, pemahaman publik tentang sains, dan hubungan antara sains dan media. Alih-alih menyajikan argumen rasional, metafora menciptakan dan membangkitkan gambaran dalam benak pembaca yang menggemakan narasi budaya yang ada. Penelitian pemrosesan informasi dan psikologi kognitif telah menunjukkan bahwa orang pada umumnya menggunakan jalan pintas kognitif atau 'heuristik' untuk mengurangi kompleksitas proses pengambilan keputusan, di mana khususnya kesan afektif memainkan peran langsung dan utama dalam memotivasi perilaku. 'Heuristik afek' mendasari cara berpikir 'pengalaman' kita yang:

Mengkodekan realitas dalam gambar, metafora, dan narasi yang telah melekat pada perasaan afektif, Semua gambar dalam pikiran orang ditandai atau dicap dengan afek pada tingkat yang berbeda-beda. 'Kumpulan afek' seseorang berisi semua penanda positif dan negatif yang terkait (secara sadar atau tidak sadar) dengan gambar tersebut. Intensitas penanda bervariasi tergantung pada gambar. Orang berkonsultasi atau 'merasakan' kumpulan afek dalam proses membuat penilaian. Hal ini menyiratkan bahwa penilaian risiko dan manfaat tidak hanya didasarkan pada bagaimana orang mengevaluasi teknologi secara rasional, tetapi juga pada bagaimana perasaan mereka tentangnya: risiko akan dinilai kurang signifikan dan manfaat lebih signifikan ketika orang memiliki perasaan positif terhadap suatu aktivitas, dan sebaliknya.

Wagner mengemukakan bahwa ketika suatu masyarakat dihadapkan dengan inovasi tekno-ilmiah yang dianggap berpotensi mengancam, representasi yang dimediasi massa memicu proses penanggulangan simbolik kolektif di mana fenomena baru ini diakomodasi 'dalam repertoar pengetahuan sosial yang ada, berbagai interpretasi, gambar, dan metafora [akan] muncul di media dan percakapan yang membuatnya dapat dipahami'. Sementara para ahli yang bekerja di bidang yang relevan memanfaatkan sumber daya ilmiah dalam mode berpikir analitis, masyarakat umum akan memanfaatkan sumber daya kehidupan sehari-hari, akal sehat, dan komunikasi publik dari cara mengetahui berdasarkan pengalaman mereka.

Setelah klaim relevansi sosial ditafsirkan, teknologi baru akan disertai dengan keragaman interpretasi yang secara metaforis dikaitkan dengan pengetahuan yang telah ada sebelumnya. Akhirnya keragaman ini akan menyatu menjadi 'interpretasi konvensional baru' yang menjadi bagian dari akal sehat dalam bentuk gambar atau metafora. Gambar atau metafora ini ditentukan oleh validasi pengalaman kolektivitas, bukan oleh ukuran akurasi ilmiah apa pun, tetapi oleh kepantasan.

Ini berarti bahwa kolektivitas di tengah proses penanggulangan simbolik akan dicirikan oleh jumlah kepercayaan gambar yang 'penuh fantasi' dan 'mengancam' yang lebih tinggi daripada dalam tahap pra- atau pasca-penanggulangan. Begitu kontroversi politik memudar dan isu tersebut tidak lagi menjadi agenda media, keunggulan gambar yang mengancam dan penuh fantasi berkurang. Analisis metafora yang mencakup periode tertentu dengan demikian dapat menyoroti metafora 'konvensional' tertentu yang berhasil bertahan dalam tahap konvergensi dan karenanya sering ditemui.

Penelitian sebelumnya tentang metafora dan bioteknologi sebagian besar mengkategorikan metafora berdasarkan domain sumbernya. Dalam metafora 'A adalah B', A adalah domain target tempat makna domain sumber B diproyeksikan. Jadi dalam frasa 'klon adalah salinan', sifat domain sumber 'salinan' memberi makna pada konsep 'klon'. Dengan menyamakan klon dengan salinan, seseorang menyimpulkan bahwa klon terlihat sama dan berperilaku sama, seperti dalam salinan asli. Dalam penelitian ini, yang mengambil pendekatan berbeda, metafora dikelompokkan menurut domain targetnya. Hal ini memungkinkan kita untuk mempertimbangkan domain sumber tempat mereka diberi makna. Hal ini juga memungkinkan kita untuk memiliki wawasan yang jelas tentang bagaimana tepatnya teknologi baru dihubungkan oleh domain sumber mana ke pengetahuan yang sudah

ada sebelumnya.

### Hasil

Dari 506 artikel yang dipilih, 202 berisi total 400 metafora. Dengan demikian, 40 persen artikel berisi satu atau lebih metafora. Dari data kami, muncul lima domain target yang berbeda (lihat Tabel 5.1). Metafora konvensional dalam pers populer Flemish antara tahun 2000 dan 2004 adalah: bioteknologi sebagai jenis pertanian atau hortikultura, kloning sebagai perpanjangan atau pembaruan kehidupan, kloning sebagai salinan, kloning sebagai kehidupan abadi, GMO mengacu pada Frankenstein, organ sebagai bagian mesin yang dapat diganti, dan gen dan sel sebagai mesin atau kode.

Ketika mempertimbangkan valensi metafora, beberapa perbedaan yang mencolok muncul antara domain target yang berbeda. Domain target manipulasi genetik dan GMO diwarnai oleh gambar yang mengancam. Jelas bahwa dalam kasus GMO (bioteknologi hijau), kumpulan pengaruh dipenuhi dengan citra negatif. Ini menunjukkan bahwa Flanders berada di tengah-tengah proses penanggulangan simbolik kolektif terkait bioteknologi hijau, di mana makanan GM sebagai 'Frankenfood' dan pada tingkat yang lebih rendah 'GMO sebagai virus' telah menjadi metafora konvensional dan mencakup lebih dari setengah metafora yang digunakan untuk mengatasi domain target GMO.

**Tabel 5.1 Metafora dikelompokkan berdasarkan domain target**

<i>Target Domain</i>	<i>Frekuensi</i>
Bioteknologi	44
Bioteknologi adalah pertanian atau hortikultura	27
Bioteknologi adalah fiksi ilmiah/ilmu futuristik yang isinya tidak sesuai dengan kenyataan	7
Bioteknologi adalah senjata atau alat pertahanan terhadap penyakit	4
Bioteknologi adalah mimpi buruk atau skenario horor	3
Bioteknologi adalah teknologi/ilmu yang sudah ada namun masih dapat dikendalikan dengan lebih baik	2
Bioteknologi adalah sebuah 'jalan licin'	1
Kloning	196
Kloning adalah perpanjangan kehidupan atau pembaharuan kehidupan.	45
Klon adalah salinan	44
Kloning berarti hidup yang kekal	26
Kloning adalah suatu cara untuk memberikan kehidupan kembali kepada seseorang	14
Kloning adalah sesuatu yang religius atau supranatural	13
Kloning digambarkan sebagai sesuatu yang mengerikan dan mengerikan	11
Kloning adalah Jurassic Park	6
Klon bukanlah monster	5
Kloning berarti memutar balik waktu atau menikmati masa muda abadi	5
Kloning itu tidak wajar	4
Kloning adalah sebuah seni	4
Dokter yang melakukan kloning adalah orang tua dari klon tersebut	3
Dokter yang mengkloning adalah badut	3
Klon bukanlah salinan	3
Klon adalah 'makhluk super'	3
Kloning adalah mengambil potongan dari tanaman	2



Dokter yang mengkloning adalah koboi	2
Kloning adalah sebuah petualangan	1
Kloning adalah permainan angka	1
Kloning itu seperti membiarkan jin keluar dari botol	1
Manipulasi genetik	34
Manipulasi genetik adalah praktik Nazi	10
Penggunaan metafora manusia yang 'dapat dirancang'	9
Manipulasi genetik adalah mengutak-atik, mengubah, atau terlibat dalam aktivitas ilegal.	8
Manipulasi genetik adalah 'Dunia Baru yang Berani'	6
Manipulasi genetik adalah suatu kegiatan yang dilakukan oleh Saddam Hussein	1
GMO	46
Penggunaan metafora 'Frankenstein'	22
GMO adalah virus	7
GMO adalah polutan	4
GMO adalah keajaiban	2
GMO adalah gulma	2
GMO adalah bom waktu	2
Perang melawan GMO adalah perburuan penyihir	2
Perjuangan melawan GMO adalah sebuah perang salib	2
Mengonsumsi GMO adalah permainan untung-untungan yang berbahaya	1
GMO adalah mimpi	1
Perang melawan GMO sama saja dengan mengutuk	1
Gen, organ, DNA	80
Organ adalah bagian mesin (yang dapat diganti)	23
Gen/sel adalah mesin	16
DNA dan gen adalah kumpulan huruf dari kode umum	16
Merekam gen berarti membuat peta	11
Gen adalah blok pembangun kehidupan	6
Gen adalah kartu identitas kita	2
Gen adalah komoditas	2
Stok genetik	1
DNA adalah komposisi musik	1
Gen adalah kartu remi	1
Gen adalah makhluk hidup	1

Perdebatan tentang pelabelan makanan GM di supermarket dan kampanye yang berhasil untuk 'kotamadya bebas GMO' oleh kelompok-kelompok penekan merupakan elemen untuk kontroversi politik dan menciptakan rasa darurat, yang kemudian memberi tekanan pada masyarakat untuk secara simbolis mengatasi teknologi baru dan berpotensi mengancam ini. Tren ini kurang jelas dengan kloning, di mana metafora penuh fantasi yang merujuk pada kehidupan yang lebih panjang, diperbarui, atau kekal diimbangi dengan metafora mengancam yang merujuk pada klon sebagai salinan dan monster.

Meskipun demikian, sejumlah besar metafora mengenai kloning juga menunjukkan keadaan koping simbolik mengenai kloning reproduksi dengan metafora konvensional seperti 'kloning adalah perpanjangan dan pembaruan kehidupan', 'klon adalah salinan' dan pada

tingkat yang lebih rendah 'kloning berarti kehidupan abadi'. Valensi metafora ini tidak langsung, meskipun domain sumber seperti supranatural, mengerikan dan mengerikan, Jurassic Park, tidak alami, dan dokter kloning seperti badut dan koboi tidak melukiskan gambaran yang positif.

Metafora yang dapat dianggap menciptakan gambaran positif (diperbarui, kehidupan abadi, atau religius) hampir bersifat utopis yang menyimpulkan makna bahwa kloning adalah fiktif. Ilmuwan dan individu yang mentransfer ini ke realitas kemudian secara metaforis dikaitkan dengan domain sumber sebagai koboi dan badut. Lebih sulit untuk menghubungkan domain target lainnya dengan salah satu topik bioteknologi spesifik kita. Kecuali dalam kasus manipulasi genetik, domain target 'bioteknologi' dan 'gen, organ, atau DNA' tidak dicirikan oleh banyaknya gambaran yang mengancam atau penuh fantasi.

## 5.5 KESIMPULAN

Dalam konteks sosial di mana kompleks sains-industri yang ditopang oleh konsensus politik-ideologis tentang gagasan hegemonik tentang kemajuan melalui teknologi telah mengembangkan dirinya secara relatif independen dari kendali negara, pembuatan kebijakan dan regulasi hanya akan terbukti mampu menahan perkembangannya ketika konsensus politik-ideologis ini diserang. Meskipun telah ada banyak upaya di seluruh dunia untuk melarang kloning reproduksi (Australia, Inggris, banyak negara bagian di Amerika Serikat, dan betapapun tidak mengikatnya deklarasi di tingkat Eropa dan PBB), kontroversi politik biasanya tentang bagaimana mengizinkan kloning terapeutik yang melayani tujuan medis sementara pada saat yang sama melarang kloning reproduksi manusia.

Prinsip dasar keduanya sama, tetapi tujuan akhirnya berbeda: kloning terapeutik mengacu pada kloning bagian tubuh dan organ tertentu untuk tujuan medis, sedangkan kloning reproduksi mengacu pada salinan identik genetik yang sudah dewasa. Dengan demikian, implikasi etisnya sangat berbeda. Di sisi lain, bioteknologi pertanian memang telah menyebabkan konflik sosial yang nyata dengan implikasi politik dan ekonomi yang mendalam. Di Eropa, apa yang disebut 'moratorium de facto' terhadap komersialisasi tanaman pangan hasil rekayasa genetika baru diberlakukan dari tahun 1999 hingga 2004, yang selama itu terjadi pembaruan menyeluruh kerangka regulasi.

Saat ini, UE telah menerapkan salah satu rezim regulasi berbasis proses yang paling ketat di seluruh dunia. Budaya kebijakan yang akomodatif untuk aplikasi biomedis disertai dengan opini publik, yang pertama, sikap publik dianggap sangat mendukung, dan kedua, liputan pers populer menafsirkan representasi konsensus sosial tentang kemajuan ilmiah dan ekonomi sebagaimana yang disampaikan oleh kompleks sains-industri. Di sisi lain, konsensus politik-ideologis ditemukan sangat diserang dalam kasus aplikasi pertanian, dalam hal liputan pers populer di mana kelompok penantang telah berhasil menentang kerangka dominan kemajuan ilmiah dan ekonomi dengan memicu pertikaian interpretatif, yang mengakibatkan ranah wacana media yang 'diperebutkan' dengan tema pertandingan yang bermusuhan yang menyerukan regulasi pemerintah dan yang mempertanyakan struktur kekuasaan hubungan kekuasaan teknologi saat ini.

Organisasi ekologi di Eropa telah berhasil mbingkai ulang masalah ini dalam istilah dramatis dan memperluas cakupan partisipasi. Uni Eropa yang masih mencari kredibilitas dan kepercayaan publik telah menanggapi dengan baik kerangka ini. Lebih jauh, gambaran yang mengancam mengenai GMO sebagai 'Frankenfoods' dan 'virus' menunjukkan suasana hati yang negatif yang melampaui sekadar penyebutan risiko. Risiko-risiko ini dan fitur-fitur lain dari teks tersebut ditafsirkan dengan jelas dalam terang metafora yang menghubungkan aplikasi ini dengan pengetahuan yang sudah ada sebelumnya yang menekankan konsekuensi yang fatal. Dengan sikap publik yang ambivalen dan pers populer yang negatif di mana kompleks sains-industri kehilangan perjuangan interpretatif, opini publik memang tampak seperti rintangan untuk menjadikan tanaman atau makanan GM sebagai kisah sukses, setidaknya di Flanders.

Meskipun pada pandangan pertama penerapan kloning reproduksi yang dikutuk di seluruh dunia ditemukan sebagian besar diwakili melalui gagasan hegemonik tentang kemajuan melalui teknologi, kemajuan dalam kasus ini ditemukan dievaluasi secara negatif dan dipenuhi dengan risiko. Di sini, kita tidak menemukan seruan eksplisit untuk lebih banyak regulasi dalam hal tema tandingan, mungkin karena kloning reproduksi belum melahirkan industri atau tidak ada yang dianggap kurangnya kemauan politik untuk melarang penerapan ini.

Dan kedua, analisis metafora menyoroti banyak metafora yang penuh fantasi dan mengancam, yang menunjukkan bahwa penerapan ini membangkitkan imajinasi populer sebagian besar dan menunjukkan perjuangan untuk secara metaforis menghubungkan kloning reproduksi dengan pengetahuan pengalaman dan narasi budaya sebelumnya yang dianggap berpotensi mengancam. Penolakan yang hampir bulat dalam sikap publik dan ambivalensi terhadap pers populer yang negatif membuat opini publik dalam kasus kloning reproduksi menjadi rintangan yang sama besarnya dengan aplikasi pertanian.

## BAB 6

### ORGANISASI BANTUAN, PEMERINTAH, DAN MEDIA

Dalam menghadapi krisis kemanusiaan, tanggung jawab untuk membantu dengan cara sipil atau militer merupakan isu utama perdebatan publik. Karena ketidakpastian mengenai skala penderitaan manusia, konteks lokalnya, dan penyebabnya, masyarakat di luar negeri sangat membutuhkan informasi dan interpretasi yang kredibel tentang apa arti krisis bagi mereka, dalam hal kapasitas dan tugas mereka sendiri. Media memainkan peran kunci dalam menyediakan infrastruktur untuk menyebarluaskan makna tersebut, tetapi untuk meyakinkan audiens mereka tentang kredibilitas jumlah korban tewas, kewajiban moral, dan cara efektif yang tersedia untuk mengurangi penderitaan, mereka perlu merujuk ke sumber yang dapat dipercaya dan kompeten.

Di sinilah berbagai organisasi pemerintah dan nonpemerintah internasional (IGO/INGO) seperti Komisioner Tinggi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pengungsi (UNHCR) atau *Médecins sans Frontières* (MSF) mendapat liputan luas oleh media massa, sebagai 'otoritas' kemanusiaan yang mengimbangi kurangnya kepastian interpretasi jurnalis dan audiens mereka. Mengikuti alur penalaran sosiologis tentang 'otoritas' sebagai bentuk kekuasaan tertentu, organisasi-organisasi ini merupakan aktor yang berpengaruh dalam politik kemanusiaan kontemporer bukan dalam hal paksaan atau insentif, tetapi berkenaan dengan kemauan orang untuk dipengaruhi oleh interpretasi dan resep para aktor ini.

Dalam hal ini, bab ini membahas topik hubungan dua arah antara elit dan media dari sudut pandang intuisi umum para sarjana hubungan internasional bahwa lokus otoritas di ranah internasional telah bergeser ke tingkat yang luar biasa dari negara ke tambal sulam heterogen dari aktor pemerintah dan nonpemerintah. Menurut saya, aktor media berperan penting dalam konstruksi dan reproduksi otoritas 'baru' ini. Dengan mengutamakan satu sumber di atas sumber lainnya, jurnalis membantu mewujudkan dan mewujudkan pengakuan bersama atas berbagai aktor pemerintah dan nonpemerintah sebagai pihak yang berwenang, di antaranya IGO besar seperti UNHCR atau Program Pangan Dunia dan INGO seperti Oxfam, MSF atau CARE.

Untuk menegaskan hal ini, bab ini berlanjut dalam dua langkah. Pertama, saya memperkenalkan konsep otoritas sebagai bentuk kekuasaan tertentu dan membahas komunikasinya dalam konteks 'pembicaraan otoritas'. Kedua, saya lebih fokus pada peran pembicaraan otoritas dalam konteks liputan media massa tentang krisis kemanusiaan. Untuk semacam 'penyelidikan kewajaran', saya berulang kali menggunakan analisis rekonstruktif pembicaraan otoritas yang ditemukan dalam liputan krisis Darfur di Guardian dan New York Times.

Sehubungan dengan liputan tersebut, hubungan media-politik umumnya dianggap membuktikan 'hipotesis pengindeksan' sederhana, yaitu dugaan bahwa kekuatan

pengambilan keputusan elit politik adalah yang menjadikan mereka sumber pelaporan yang dominan. Meskipun demikian, seperti yang dapat ditunjukkan, pemerintah berulang kali diperkenalkan sebagai sumber otoritatif tentang masalah kemanusiaan. Selain itu, analisis tersebut memberikan beberapa bukti untuk klaim saya bahwa liputan media mencerminkan pengakuan otoritas IGO/INGO kemanusiaan hingga tingkat yang luar biasa juga.

Oleh karena itu, 'pengindeksan kekuatan' paling banter hanya menghasilkan pemahaman parsial tentang hubungan media-politik; pembicaraan otoritas jurnalistik dengan demikian menjadi bagian penting dari liputan krisis kemanusiaan oleh media massa. Beberapa kesimpulan akhir tentang keberhasilan pendekatan semacam itu untuk masalah 'kekuatan media' dan 'pemerintahan dunia' ditarik, dan beberapa kemungkinan rute untuk penelitian di masa mendatang disarankan.

## **6.1 OTORITAS, KOMUNIKASI, DAN POLITIK DUNIA**

### **Menentukan Otoritas Di Dunia Yang Multisentris**

Banyak sekali organisasi pemerintah dan nonpemerintah internasional (IGO dan INGO) yang memainkan peran penting di panggung politik dunia saat ini. Seperti yang ditunjukkan oleh penelitian hubungan internasional (HI) selama lebih dari satu dekade, organisasi-organisasi ini memengaruhi definisi aktor lain tentang masalah politik, persepsi publik tentang penyebabnya, dan kemungkinan mencapai hasil tertentu melalui sarana politik yang tersedia. IGO dan INGO membantu merumuskan standar regulasi internasional atau swasta dan memverifikasi kepatuhan atau ketidakpatuhan oleh berbagai penerima, mulai dari negara-negara bangsa, perusahaan hingga organisasi internasional lainnya.

Beberapa IGO dan INGO bahkan mampu secara efektif memberikan sanksi terhadap perilaku yang tidak pantas dengan meyakinkan negara atau konsumen untuk mengalihkan dukungan finansial. Pengaruh ini telah dipuji oleh sebagian besar pengamat sebagai tren menuju 'tatanan kosmopolitan' yang lebih sah dan efektif di mana hak asasi manusia universal telah menjadi jaringan konstitusional perdebatan politik dunia (Perserikatan Bangsa-Bangsa 2000). Sebaliknya, yang lain telah menjelaskan bagaimana lembaga-lembaga demokrasi dapat dirusak oleh para aktor ini, dan bagaimana masyarakat dapat menjadi semakin kritis terhadap peran mereka secara internasional. Yang mencolok dalam hal ini adalah peran pengakuan, yang diperlukan, agar organisasi-organisasi ini menjadi kuat.

Sejauh sebagian besar dari mereka tidak memiliki sumber daya keuangan yang cukup besar, kekuatan pasar, atau kendali apa pun atas sarana pemaksaan militer, kekuasaan mereka bergantung pada kemauan orang lain untuk menerima definisi, penjelasan, atau resep mereka sebagai benar, memadai, dan sah. Oleh karena itu, peningkatan kekuasaan mereka telah dijelaskan secara meyakinkan dengan istilah 'otoritas', yang menunjukkan jenis kekuasaan tertentu yang didasarkan pada pengakuan. Melalui pergeseran otoritas yang luas, dikatakan, lokus aturan telah tersebar ke berbagai aktor.

Dari perspektif institusionalis tentang tatanan global, 'struktur otoritas dunia' yang sedang berkembang telah mulai mengubah sistem negara-bangsa klasik menjadi 'dunia multi-sentris' hibrida. Untuk memahami mekanismenya dan peran penting media di dalamnya

sangat penting untuk secara hati-hati menjernihkan makna ‘memiliki otoritas’ dalam konteks ini. Mengikuti taksonomi Weberian, ‘otoritas’ mendefinisikan suatu bentuk kontrol tertentu di mana ‘kepatuhan tanpa syarat yang sukarela dari sekelompok orang didasarkan pada keyakinan bersama mereka bahwa adalah sah bagi atasan untuk memaksakan kehendaknya kepada mereka dan bahwa adalah tidak sah bagi mereka untuk menolak kepatuhan’. Oleh karena itu, berdasarkan pengakuan otoritas, seorang subjek dapat mematuhi perintah atau instruksi terlepas dari bentuk-bentuk kontrol sosial alternatif seperti paksaan, insentif, atau persuasi.

Meskipun kurangnya pengakuan otoritas dapat dikompensasi dengan penggunaan kekerasan atau suap, kepatuhan yang bersifat kebiasaan yaitu kepatuhan yang tidak dipertanyakan dan tidak kritis menjadi ‘ekspresi otoritas yang paling murni’. Terminologi umum ‘kehendak’ dan ‘perintah’ di sini kurang tepat, karena membatasi penggunaan konsep tersebut pada situasi di mana preferensi untuk bertindak lebih atau kurang dikoordinasikan secara langsung dalam hierarki yang dilembagakan secara ketat. Sebaliknya, Pierre Bourdieu, seperti yang lain, telah menunjuk pada kekuatan ‘horizontal’ dari aktor masyarakat seperti pendeta, ahli, atau guru, yang bergantung pada pengakuan bersama dalam lingkungan sosial tertentu dan karenanya dapat dipahami dalam hal persepsi otoritas yang lebih luas.

Dengan demikian, kekuatan yang dikaitkan dengan IGO dan INGO untuk ‘membentuk kerangka yang mengarahkan aktor lain’ dapat dikonseptualisasikan dengan baik sebagai varian otoritas diskursif yang non-hierarkis. Untuk memanfaatkan sepenuhnya konsep yang diperluas seperti itu, penting untuk membedakan ‘otoritas’ dari ‘persuasif’ konten yang diberikan. Penting untuk memperjelas poin ini, karena ‘pergeseran otoritas’ yang dirasakan secara luas dalam politik dunia disertai dengan fenomena kedua, yaitu, meningkatnya permintaan dan pasokan hubungan komunikasi dalam politik dunia vis-à-vis proses peningkatan aktivitas lintas batas oleh aktor masyarakat dan politik.

Dalam konteks ini, LSM dan lembaga internasional menjadi, seperti yang dikatakan, ‘fokus struktural wacana dan perdebatan universal’. Dengan demikian, yang membuat mereka kuat bagi banyak orang adalah meningkatnya kemampuan lembaga-lembaga ini untuk merumuskan dan mendistribusikan argumen yang meyakinkan kepada khalayak yang lebih luas dan hampir global. Meskipun demikian, studi tentang psikologi persuasi berpendapat bahwa orang beroperasi sebagai ‘orang yang kikir secara kognitif’ dan ‘organisme pemalas’ dan cenderung mengabaikan sebagian besar informasi yang diberikan dalam sebuah pesan.

Sebaliknya, mereka berfokus pada isyarat-isyarat perifer untuk mengukur kredibilitas sumber. Bahkan Jürgen Habermas sebagai pendukung paling menonjol dari ‘argumen kekuatan yang lebih baik’ mengakui bahwa otoritas merupakan kelebihan penting dari diferensiasi fungsional, karena hal itu melonggarkan tugas para aktor untuk memberikan alasan-alasan yang meyakinkan. Dengan demikian, ‘kekuatan lunak’ aktor dalam politik dunia setidaknya diharapkan menjadi campuran resonansi terkait konten dari argumen ‘baik’ dan otoritas terkait aktor yang harus didengar dan ditanggapi dengan serius.

Meskipun organisasi transnasional atau internasional mungkin berpengaruh dalam kedua hal tersebut, untuk analisis tatanan politik dunia yang berubah, penting untuk

menentukan apakah dan bagaimana organisasi tersebut berhasil mengubah kendali situasional mereka atas konten persuasif menjadi otoritas 'terbiasa', yaitu, persuasif khusus aktor yang didasarkan pada pengakuan bersama atas aktor tertentu sebagai sumber yang kredibel (dapat dipercaya, kompeten).

### **Menandakan Pengakuan Melalui 'Pembicaraan Otoritas'**

Namun, bagaimana persuasif khusus aktor tersebut muncul? Untuk membahas peran media dalam produksi dan reproduksi otoritas, izinkan saya membahas masalah pembicaraan otoritas, yaitu, praktik komunikasi yang menandakan pengakuan otoritas kepada khalayak massa. Berkat praktik-praktik ini, menurut saya, aktor media mampu mengajari pembaca atau pemirsa mereka siapa yang harus dikenali. Terkait masalah ini, saya fokus pada dua praktik ini, yaitu, menarik otoritas dan menjaga kerahasiaan selektif otoritas.

Pertama, pengakuan otoritas diisyaratkan dalam komunikasi dengan menarik otoritas, yaitu, pernyataan dalam bentuk 'P benar, tepat, atau jujur, karena x mengatakannya' argumentum ad verecundiam klasik. Dalam fungsi ini, otoritas merupakan cara yang paling efisien untuk menyederhanakan komunikasi politik karena pihak ketiga dapat menggunakannya (otoritas) kapan pun mereka sendiri (pihak ketiga) tidak memiliki otoritas penting pada isu tertentu yang sedang diperdebatkan. Pengajuan banding kepada otoritas sebagai bagian dari argumen yang kompleks umum terjadi dalam lingkungan komunikatif (misalnya, majelis, rapat komite atau dewan).

Di ruang publik, media massa menyampaikan argumen oleh aktor lain yang mengajukan banding kepada otoritas. Selain itu, jurnalis memainkan peran penting sebagai komentator yang memihak pada isu-isu penting secara politis dan berargumen dengan mengacu pada otoritas tertentu di bidang masing-masing. Kedua, pengakuan otoritas dapat ditandai dengan penjagaan ketat terhadap otoritas. Dalam hal ini, Karl W. Deutsch menganggap otoritas sebagai 'klaim yang berhasil untuk perlakuan istimewa terhadap pesan dan perintah karena sumbernya'.

Di hampir semua forum utama proses politik, penjagaan ketat tersebut dilembagakan dalam peran profesional, misalnya, peran ketua atau moderator yang memilih pernyataan berdasarkan pengakuan sumber mereka sebagai kompeten dan dapat dipercaya. Sejauh pengakuan tersebut berperan dalam proses seleksi ini, kelompok peserta debat politik (sebagai sumber pernyataan) mencerminkan struktur otoritas masyarakat hingga tingkat tertentu meskipun bervariasi. Hal ini berlaku khususnya berkenaan dengan rutinitas jurnalistik. Untuk menjaga kredibilitas organisasi media tunggal, atribusi informasi kepada sumber-sumber yang berwenang merupakan unsur penting dari 'ritual objektivitas'. Dengan cara ini, atribusi kepada sumber-sumber jurnalistik mendefinisikan padanan fungsional dari argumentum ad verecundiam qua 'pelaporan netral'.

Kedua jenis pembicaraan otoritas, menurut saya, mereproduksi hubungan otoritas sejauh praktik-praktik ini menandakan pengakuan otoritas di ranah publik. Oleh karena itu, analisis empiris pembicaraan otoritas menjadi minat ilmiah utama setidaknya dalam dua hal. Pertama-tama, jurnalis adalah pakar yang terlatih dengan baik dalam pembicaraan otoritas publik, yang telah mengembangkan rasa profesional tentang siapa yang termasuk dalam

'hierarki kredibilitas' (Ploughman 1997) dari audiens mereka masing-masing dan siapa yang tidak. Oleh karena itu, analisis pembicaraan otoritas jurnalis harus menghasilkan informasi penting tentang pergeseran otoritas di 'dunia multi-sentris' yang akan datang. Kedua, media memainkan peran kunci dalam 'mengajarkan' otoritas kepada audiens mereka.

Sementara kredibilitas media merupakan hasil utama dari ritual objektivitas, teknik dasar 'menamai sumber yang kredibel' juga menjadikan media sebagai faktor penting dalam produksi publik dan reproduksi hubungan otoritas. Dengan memperkenalkan pembicaraan otoritas ke dalam liputan mereka, jurnalis mengisyaratkan kredibilitas sumber kepada audiens mereka dan membantu mewujudkan hubungan pengakuan otoritas yang ada. Selain itu, dengan memperkenalkan IGO dan INGO sebagai sumber yang kredibel, media mungkin memiliki dampak kausal pada pergeseran otoritas yang banyak diperdebatkan.

## **6.2 PEMBICARAAN OTORITAS JURNALISTIK DAN KEADAAN DARURAT YANG KOMPLEKS**

Setiap argumen tentang pentingnya media sebagai tempat utama produksi dan reproduksi otoritas bergantung pada pengamatan empiris terhadap pembicaraan otoritas yang relevan di dalam dan oleh media. Dari perspektif ini, liputan pers tentang krisis kemanusiaan tampaknya menjadi objek penelitian yang menjanjikan dalam beberapa hal. Pertama-tama, politik internasional adalah topik yang jauh dan tidak jelas untuk diperdebatkan di depan umum; hal itu mendefinisikan area di mana permintaan akan makna yang berwibawa tinggi.

Jadi, jika politik internasional secara umum mungkin ditakdirkan untuk mendorong pembicaraan otoritas, hal ini bahkan lebih berlaku untuk krisis kemanusiaan, terutama jika krisis ini memenuhi syarat sebagai 'keadaan darurat yang kompleks', di mana penderitaan manusia yang besar disebabkan oleh campuran yang tidak jelas dari perang saudara, kepentingan ekonomi, korupsi, degradasi alam, dan sebagainya. Demi kenyamanan, saya memilih liputan media dari outlet media di Amerika Serikat dan Inggris, dan keadaan darurat kompleks yang sedang berlangsung di Sudan/Darfur untuk kasus empiris.

Pemilihan perdebatan media yang terjadi di Amerika Serikat dan Inggris cukup jelas di sini: Amerika Serikat dan Inggris adalah dua dari donor bantuan terbesar dari sumber negara dan sipil; posisi mereka masing-masing dalam Dewan Keamanan PBB memberi mereka kekuatan untuk mempromosikan atau memveto resolusi, misi, atau sanksi penting; dan kesediaan mereka untuk mengerahkan kapasitas militer sangat penting agar setiap keputusan tentang tindakan militer menjadi ancaman yang kredibel di lapangan. Bagaimanapun, negara-negara ini adalah dua dari pemain terbesar, jika bukan dua yang terbesar, dalam permainan kemanusiaan. Kedua, dengan memilih liputan media tentang krisis kemanusiaan sebagai titik awal, seseorang dapat mengartikulasikan isu 'otoritas bicara' secara paling langsung, dengan mengaitkannya dengan perdebatan panjang yang sedang berlangsung tentang dampak media massa terhadap keputusan politik untuk campur tangan dengan cara sipil atau militer dalam krisis tersebut.

Hasil utama dari penelitian ini adalah bahwa dugaan sederhana tentang pengambilan keputusan kebijakan luar negeri yang didorong oleh media (yang disebut 'efek CNN'), yang



telah dirumuskan dan disebarkan secara paling menonjol, dapat ditolak atas dasar empiris. Memang, kasus-kasus terkenal Ethiopia dan Somalia menjadi isu utama hanya setelah anggota Kongres AS dan pejabat pemerintah mulai mempromosikannya sebagai masalah yang menjadi perhatian utama. Aktor seperti Senator John Danforth dalam kasus Ethiopia atau Nancy Kassebaum dan Joe Liberman terkait Somalia menarik perhatian media jauh lebih mudah daripada aktor yang lebih pinggiran; karena itu mereka dapat mengarahkan atau memimpin debat publik massa hingga tingkat yang signifikan hanya melalui interpretasi dan seruan publik mereka.

Oleh karena itu, sebagian besar penelitian memperlakukan liputan pernyataan oleh elit politik sebagai contoh 'pengindeksan', dan mempertimbangkan pentingnya kekuatan pengambilan keputusan sebagai alasan utama di balik selektivitas jurnalistik. Mengikuti dugaan Steve Bennett, berbagai sudut pandang yang disajikan dalam liputan ini umumnya diasumsikan telah 'dikaitkan atau 'diindeks' dengan pernyataan publik, dan tingkat oposisi publik di antara, pejabat publik utama yang dapat memengaruhi keputusan tentang isu-isu tersebut. Dalam konteks argumen yang diajukan di sini, jawaban ini tampaknya terlalu sederhana.

Pertama, daya tarik elit pemerintah sebagai sumber tidak sepenuhnya dapat direduksi menjadi kekuatan pengambilan keputusan; sebaliknya, hal itu lebih berkaitan dengan 'otoritas', dalam cara konsep itu digunakan di sini. Kedua, organisasi internasional seperti UNHCR atau Oxfam juga telah menjadi sumber informasi yang kredibel, dan karenanya sangat berpengaruh bagi politik kemanusiaan publik. Dengan demikian, hanya berfokus pada 'pengindeksan' sama sekali tidak cukup untuk memberikan gambaran yang lengkap dan benar tentang kekuatan media yang sebenarnya di sini. Apa yang dilakukan media, pada kenyataannya, adalah memberi sinyal kredibilitas berbagai aktor dan mengajari khalayak untuk mengenali aktor tersebut sebagai otoritas.

### **Hanya Mengikuti Jejak Kekuasaan? Elit Politik Sebagai Otoritas**

Pertama-tama, mengaitkan pemilihan elit politik sepenuhnya dengan kekuatan pengambilan keputusan tidaklah meyakinkan karena alasan teoritis. Pentingnya pemilihan ini paling jelas terlihat ketika menyangkut liputan pernyataan para pembuat keputusan yang mencerminkan maksud sebenarnya terhadap tindakan mereka sendiri, yaitu, ketika pernyataan tersebut pada dasarnya merupakan tindak tutur 'komisif'. Namun, kekuatan penjelasan dari dugaan ini menurun dengan cepat sehubungan dengan interpretasi faktual atau moral dari situasi tertentu, ketika pernyataan tersebut tidak sesuai dengan persepsi publik tentang kompetensi dan kredibilitas unsur penting otoritas sebagaimana diuraikan di atas.

Dengan demikian, otoritas elit politik harus dianggap sebagai penjelasan alternatif untuk memilih pernyataan mereka tentang hal-hal penting seperti tingkat keparahan sebenarnya dari krisis kemanusiaan tertentu atau keterlibatan aktor regional dalam menciptakannya. Banyak aktor pemerintah memang merupakan kandidat yang masuk akal sebagai otoritas dalam hak mereka sendiri.

Beberapa orang, yang liputannya oleh media dianggap sebagai bukti pengindeksan, adalah spesialis yang terlatih baik dalam berbagai isu: seperti halnya Menteri Luar Negeri AS

atau lembaga pemerintah untuk bantuan kemanusiaan seperti Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID). Tidak terlalu mengejutkan, sumber intelijen dan militer sering dikutip dalam liputan media tentang krisis kemanusiaan karena keahlian mereka, yaitu kemampuan mereka untuk menafsirkan situasi pertempuran, diakui secara luas.

Bahkan anggota parlemen sering mendapat perhatian media setelah mengunjungi wilayah krisis, karena hal ini membuat mereka secara efektif menjadi saksi mata yang kompeten atas penderitaan manusia. Dengan demikian, liputan media tentang otoritas yang 'lebih tua' seperti pemerintah, lembaga pemerintah, atau anggota parlemen sering kali terlalu cepat dikaitkan semata-mata dengan kekuatan pengambilan keputusan mereka. Mereka sebenarnya kompeten sampai pada tingkat yang membuat pernyataan mereka berpotensi menarik sebagai hal-hal yang memiliki 'makna otoritatif' di luar sekadar pengindeksan kekuasaan.

Dengan menghubungkan pengamatan ini dengan konsep pembicaraan otoritas, bentuk empiris di mana sumber pemerintah diperkenalkan oleh jurnalis bersifat instruktif. Pertama, jurnalis secara teratur merujuk kepada para aktor ini sebagai argumenta ad verecundiam, yaitu, mereka menggunakan pernyataan orang lain sebagai bukti bahwa suatu kesimpulan (jurnalistik) tertentu bersifat meyakinkan. Dengan cara ini, klaim jurnalistik, misalnya, tentang beratnya suatu situasi, terus-menerus didukung dengan bukti dari sumber-sumber pemerintah.

Dalam sebuah opini oleh Nicholas D. Kristof dari New York Times, 25 April 2004, orang dapat membaca pernyataan berikut: Departemen Luar Negeri telah menyatakan bahwa Sudan melanggar gencatan senjata pada hari pertamanya, dan Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat mengatakan bahwa bahkan dalam keadaan terbaik bahkan jika pertempuran berhenti 100.000 orang di Darfur akan meninggal karena penyakit dan kekurangan gizi.

Sementara itu, dunia tampaknya menghabiskan lebih banyak waktu untuk memperingati ulang tahun kesepuluh genosida Rwanda dan dengan sungguh-sungguh bersumpah 'tidak akan pernah lagi' daripada benar-benar melakukan sesuatu untuk mencegah terulangnya genosida di Darfur. Yang menjadikan bagian tersebut argumentum ad verecundiam adalah dua hal: penulis mengucapkan kesimpulan ('terulangnya genosida di Darfur'), dan ia merujuk pada pernyataan (oleh departemen luar negeri dan USAID) yang memberikan bukti bahwa kesimpulan ini benar-benar valid (pelanggaran gencatan senjata, jumlah korban tewas yang tinggi).

Penggunaan ini, menurut saya, mengirimkan sinyal yang kuat kepada pembaca, yaitu, bahwa penulis menganggap kedua organisasi tersebut berwenang dalam masalah tersebut. Lebih tersirat, tetapi merupakan cara yang berpotensi kuat untuk memberi sinyal pengakuan, adalah penggunaan berulang sumber yang berwenang oleh jurnalis dalam laporan yang tidak memberikan komentar. Contoh yang bagus dari hal ini diberikan oleh bagian yang panjang dari berita di CNN.com International Edition, yang melaporkan pernyataan berikut di bawah judul 'Anggota Parlemen GOP: Hentikan "Genosida" Sudan': Delegasi kongres bipartisan, didampingi oleh seorang aktor yang dinominasikan untuk Oscar, mendesak Amerika Serikat dan masyarakat internasional pada hari Kamis untuk mengambil tindakan guna mengakhiri perang

di wilayah Darfur di Sudan.

Delegasi beranggotakan enam orang, yang dipimpin oleh Anggota DPR dari Partai Republik Ed Royce dari California, baru-baru ini kembali dari wilayah tersebut setelah melihat langsung krisis kemanusiaan dan mengamati bagaimana Amerika Serikat dan negara-negara lain menanggapi. 'Pembunuhan ini terjadi setiap hari', kata Royce dalam konferensi pers di Capitol Hill. 'Saya melihat anak-anak kecil yang kehilangan tangan mereka. Saya bertanya kepada salah seorang bagaimana, dan dia berkata dengan pedang, oleh Janjaweed. Banyak yang lain kehilangan pendengaran akibat pemboman.

Kami melihat banyak orang lumpuh. Kami mengetahui pemerkosaan sistematis yang telah terjadi di seluruh wilayah ini, penjarahan tanaman dan ternak. Dan saat ini ada lebih dari 1,4 juta orang terlantar yang berkeliaran di Sudan dan sekitar seperempat juta orang menyeberangi perbatasan sekarang di Chad sebagai akibat dari genosida ini'. Royce, ketua Subkomite Afrika dari Komite Hubungan Internasional, menuntut pemerintah AS untuk lebih keras mendorong sanksi PBB terhadap pemerintah Sudan. "Ini bukan masalah yang harus dipecahkan oleh orang Afrika saja.

Seluruh dunia harus terlibat," katanya. Tanpa kesimpulan jurnalistik apa pun dalam konteksnya, bagian ini tidak memenuhi syarat sebagai argumentum ad verecundiam. Meskipun demikian, bagian ini mengirimkan sinyal pengakuan jurnalistik kepada audiens, yaitu, bahwa pernyataan-pernyataan oleh anggota parlemen tertentu tersebut layak dilaporkan dan dibaca, karena kredibilitas sumbernya menjadikannya secara kolektif sebagai deskripsi yang berwibawa tentang situasi tersebut. Namun, karena tidak ada hubungan langsung dengan keputusan politik, alasan jurnalistik di balik laporan panjang ini tentang apa yang diyakini oleh anggota DPR AS tertentu sedang terjadi di Darfur, mungkin lebih tepat digambarkan sebagai "penjagaan gerbang selektif otoritas" daripada "indeks kekuasaan".

### **6.3 ORGANISASI BANTUAN SEBAGAI SUMBER INFORMASI YANG KREDIBEL**

Contoh kasus lainnya adalah peran lembaga bantuan seperti Program Pangan Dunia PBB (WFP), UNHCR atau *Save the Children Fund* (SCF) yang telah menjadi sangat menarik sebagai sumber informasi yang kredibel. Seperti yang ditunjukkan Susan Moeller, 'bukan lagi penduduk dari semua negara yang mereka liput, jurnalis menjadi penerjun payung yang terbang dengan gila-gilaan ke krisis regional, terjun ke situasi yang tidak terduga'. Jadi, para aktivis secara teratur mengimbangi keterbatasan jurnalisme itu sendiri dalam hal waktu dan sumber daya.

Sementara tren umum bagi organisasi media adalah berinvestasi lebih sedikit pada staf mereka sendiri dan biaya perjalanan, jurnalis di dalam negeri cenderung bergantung secara eksklusif pada materi eksternal yang disediakan oleh organisasi bantuan internasional (pemerintah dan nonpemerintah). Oleh karena itu, survei pendapat jurnalis menunjukkan bahwa mereka sendiri ingin para pelaku di lapangan membuat pengalaman dan interpretasi dapat diakses, sebagai syarat yang diperlukan untuk berita yang tepat waktu dan valid (Ross 2004).

Memang, lembaga-lembaga kemanusiaan berusaha keras untuk memenuhi

permintaan ini dengan memberikan akses mudah ke informasi tekstual, foto, dan materi audio dan video. Kebutuhan lembaga-lembaga ini untuk pendanaan swasta dan publik menjadikan mereka 'pihak yang berkepentingan' dalam persaingan untuk mendapatkan perhatian media. Mereka bersaing untuk mendapatkan dana di pasar yang sangat kompetitif, mencari dukungan dari donor swasta dan institusional seperti negara yang, pada gilirannya, bebas memilih dari berbagai lembaga yang semuanya bersaing untuk mendapatkan sumber daya yang tersedia. Perhatian media mengarahkan sumbangan tidak hanya untuk krisis tertentu, tetapi juga untuk organisasi yang aktif di area krisis tertentu.

Selain itu, daya tarik lembaga itu sendiri untuk sumbangan akan memiliki nilai berita yang jauh lebih tinggi dalam konteks krisis yang dinilai penting dalam agenda publik. Meskipun kepentingan semacam itu mungkin terbukti merusak kredibilitas mereka, organisasi bantuan besar seperti CARE, SCF atau Oxfam UK umumnya memiliki reputasi tinggi di ranah publik. Pada tahun 1999, dengan menganugerahkan Penghargaan Nobel Perdamaian kepada Dokter tanpa Batas (MSF), Komite Nobel mengakui bahwa 'bantuan profesional secara efisien organisasi tersebut kepada orang-orang yang menderita atau membutuhkan tidak pernah mengorbankan mandat terpenting ini bahwa seseorang dapat mencapai legitimasi lahiriah dan inspirasi batiniah'.

Hebatnya, Komite Nobel secara eksplisit menghargai MSF atas upayanya sebagai 'perwakilan dari sejumlah besar pria dan wanita yang berkorban di seluruh dunia mempertaruhkan hidup mereka, dalam pemandangan penderitaan dan degradasi yang paling dalam'. Pernyataan yang sangat luar biasa dari Komite Hadiah Nobel Perdamaian tersebut memiliki tradisi yang panjang, jika seseorang menempatkan penghargaan tunggal ini dalam konteks penghargaan lain yang diberikan kepada Palang Merah Internasional, UNICEF, atau UNHCR. Selain itu, pernyataan tersebut mencerminkan pengakuan bersama yang luas terhadap IGO dan INGO di bidang ini, sebagaimana dapat disimpulkan dari fakta bahwa sumbangan swasta kepada organisasi-organisasi ini telah meningkat secara konsisten selama beberapa dekade terakhir.

Singkatnya, lembaga-lembaga kemanusiaan memenuhi keinginan organisasi-organisasi media untuk memperoleh informasi yang langka dari para aktor yang secara luas diakui memiliki otoritas. Oleh karena itu, tidak terlalu mengejutkan untuk menemukan wartawan yang secara teratur merujuk kepada organisasi-organisasi ini dengan menggunakan pembicaraan otoritas jurnalistik dalam kedua cara yang diuraikan. Pertama, para komentator merujuk kepada lembaga-lembaga bantuan qua *argumentum ad verecundiam*. Dari Nicholas D. Kristof, sekali lagi, orang dapat membaca di New York Times dari 11 September 2004: Jadi saya salut kepada pemerintahan Bush karena secara resmi menyatakan pada hari Kamis bahwa pembantaian itu adalah genosida.

Namun, saat kita memperingati hari peringatan 9/11, mari kita ingat bahwa jumlah orang yang meninggal di Darfur setiap minggu hampir sama banyaknya dengan jumlah orang yang meninggal dalam serangan World Trade Center. "Ada semacam teror yang terjadi", kata Kenny Gluck, direktur operasi Doctors Without Borders di Belanda. Bahkan di kamp-kamp tempat Doctors Without Borders berada, katanya, orang-orang bersenjata Janjaweed sering

memperkosakan wanita atau mengeksekusi pria yang pergi mencari kayu bakar.

Jadi sekarang, katanya, banyak keluarga membuat pilihan yang sulit: mereka menyuruh anak-anak kecil mereka keluar pada malam hari untuk mengumpulkan kayu karena anak-anak kecil lebih kecil kemungkinannya untuk dibunuh atau diperkosakan. Jadi, saya punya beberapa pertanyaan untuk Presiden Bush: Mengapa Anda tidak meningkatkan tekanan terhadap Sudan? Dalam contoh ini, 'tingkatkan tekanan pada Sudan' sebagai kesimpulan dibenarkan dengan mengutip Kenny Gluck dari MSF, yang disajikan sebagai otoritas epistemik yang secara kredibel mengesahkan alasan banding Kristof kepada Bush, yaitu, 'pemerintahan teror yang ada' di Darfur dengan semua perinciannya yang diberikan dalam bagian di atas.

Kedua, jurnalis beroperasi sebagai penjaga gerbang yang selektif terhadap otoritas dengan pelaporan 'netral' yang menandakan pengakuan lembaga bantuan tertentu kepada pembacanya. Sebagai contoh yang instruktif, seseorang dapat mengambil tulisan dari Kepala Koresponden Internasional CNN, Christiane Amanpour, dari 11 Agustus 2004. Di bawah tajuk utama 'Kelaparan Mengintai yang Termuda di Darfur' seseorang membaca: Hamdi Ismail berusia satu setengah tahun, tetapi beratnya hanya 12 pon.

Anak-anak berusia dua dan tiga tahun lainnya di pusat pemberian makanan darurat memiliki berat yang sama dengan rata-rata bayi berusia tiga bulan di Amerika Serikat. Dokter dari kelompok bantuan Prancis Médecins Sans Frontières, yang juga dikenal sebagai Dokter Lintas Batas, memperkirakan satu dari lima anak di Darfur barat mengalami kekurangan gizi parah. Anak-anak seperti Hamdi tidak akan hidup lama kecuali mereka dapat menahan cairan dan susu formula.

Para ibu diminta untuk memaksa susu formula masuk ke dalam tubuh bayi yang kurus kering setiap tiga jam. Sekali lagi, seperti yang tersirat dalam kutipan tersebut, pemilihan lembaga bantuan seperti MSF sebagai sumber tampaknya secara teratur mencerminkan pengakuan bersama atas otoritas yang menarik perhatian publik dan 'menjadi berita'. Fakta, interpretasi, dan seruan mereka menjadi relevan dan layak dilaporkan karena mereka telah menjadi sumber yang berwenang dalam masalah tersebut.

### **Analisis Kuantitatif Pembicaraan Otoritas**

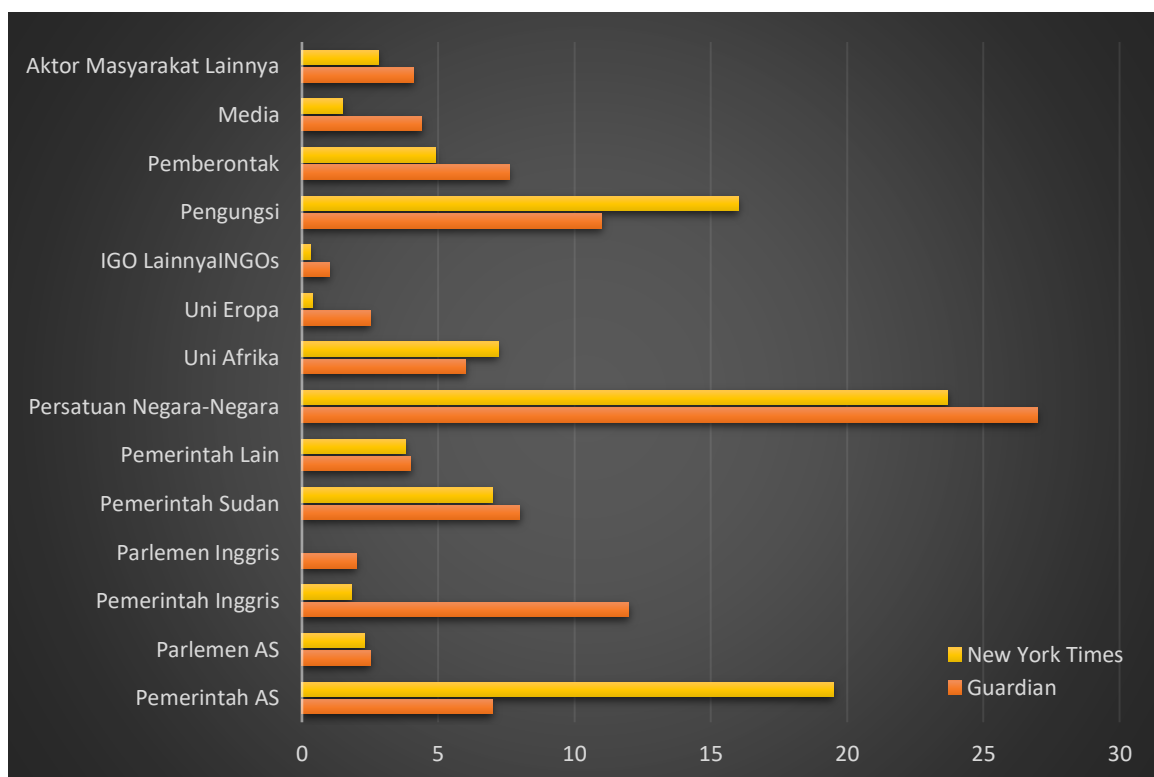
Untuk menunjukkan signifikansi empiris mekanisme ini, mari kita pertimbangkan hasil analisis kuantitatif pembicaraan otoritas tentang Darfur. Pertama, serangkaian teks dari liputan media tentang Darfur dikumpulkan melalui Lexis-Nexis. Rangkaian ini mencakup pilihan artikel yang diterbitkan di New York Times (N = 248) dan Guardian (N = 115). Artikel yang dipilih harus memenuhi dua kriteria: (pertama) harus mengandung setidaknya satu referensi tentang krisis kemanusiaan di Darfur di paragraf pembuka (fungsi 'hlead' di Lexis-Nexis) dan (kedua) telah diterbitkan pada hari ganjil antara 1 Januari 2004 dan 31 Desember 2006. Dalam teks-teks ini, jurnalis secara teratur merujuk ke berbagai aktor qua *argumentum ad verecundiam* atau memanfaatkannya sebagai sumber yang berwenang.

Namun, tidak semua pelaporan sumber yang 'netral' menunjukkan penjagaan ketat oleh otoritas. Seperti yang telah diakui, kekuatan pengambilan keputusan semata merupakan faktor alternatif yang dapat mendorong jurnalis untuk 'membuka atau menutup pintu' bagi pernyataan-pernyataan tertentu. Selain itu, jurnalis terkadang melaporkan pernyataan hanya

untuk menentangnya atau untuk mematuhi konvensi 'mempertimbangkan semua sudut pandang'. Untuk mengendalikan kasus-kasus ini, saya menghitung sebagai 'sumber otoritatif' hanya:

- (a) Di mana pernyataan yang dilaporkan bukan sekadar tindak tutur komisif, yaitu pengumuman maksud vis-à-vis bantuan kemanusiaan, misalnya, atau beberapa inisiatif Dewan Keamanan baru (Searle dan Vanderveken 1985);
- (b) Di mana pernyataan dilaporkan tanpa kredibilitasnya disangkal melalui reservasi yang dinyatakan secara eksplisit; dan
- (c) Di mana pernyataan dilaporkan tanpa menempatkannya dalam konteks pernyataan yang bertentangan.

Jadi saya berasumsi bahwa pemilihan sumber jurnalistik dalam kasus-kasus ini mencerminkan, rata-rata, pengakuan bersama terhadap lembaga-lembaga ini sebagai kredibel, yaitu, berwibawa. Mengingat sedikitnya jumlah artikel yang dianalisis, saya menyajikan data gabungan dari kedua indikator (argumen ad verecundiam dan penjagaan gerbang selektif otoritas).



**Gambar 6.1 Contoh 'Otoritas Bicara' Tentang Darfur Di New York Times Dan Guardian, 2003–2006.**

#### Catatan

Total persentase contoh 'otoritas bicara' di New York Times (N = 956) dan Guardian (N = 408) 2003–2006 tentang Darfur (perhitungan sendiri, artikel berkode: New York Times N = 248, Guardian N = 115).

Hasilnya luar biasa dalam beberapa hal (Gambar 6.1). Meskipun anggota parlemen

digambarkan sebagai 'penggerak' perhatian media publik, mereka biasanya berdebat secara off the record dalam konteks Darfur. Meskipun demikian, referensi ke pemerintah sering muncul. Sekali lagi, angka-angka tersebut tidak mencerminkan liputan tindakan atau niat pemerintah; sebaliknya, penilaian pemerintah terhadap jumlah korban tewas atau masalah diplomatik dilaporkan secara netral atau bahkan positif. Meskipun, seseorang dapat berasumsi semacam 'mengikuti jejak kekuasaan' laten di pihak jurnalis, ini harus dibaca sebagai indikasi peran pemerintah sebagai otoritas dalam masalah tersebut.

Dengan cara ini, relevansi yang bervariasi dari sumber-sumber pemerintah patut diperhatikan: meskipun kedua pemerintah memainkan peran penting dalam konteks nasional masing-masing, hanya pemerintah AS yang berfungsi sebagai sumber yang berwenang di kedua negara dan, oleh karena itu, memiliki kualitas transnasional yang spesifik. Beralih ke aktor internasional, pentingnya aktor PBB seperti UNHCR, WFP atau Sekretaris Jenderal PBB sebagai sumber 'makna yang sah' sangat mengesankan. Untuk menggunakan referensi ke pemerintah nasional sebagai tolok ukur: sedangkan bagian referensi yang terkait dengan PBB sudah melebihi yang terkait dengan pemerintah AS di New York Times, para jurnalis di Guardian Inggris merujuk lebih dari dua kali lebih sering kepada aktor PBB sebagai sumber yang berwenang daripada yang mereka lakukan kepada pemerintah mereka sendiri.

Dibandingkan dengan PBB yang hampir ada di mana-mana ini, organisasi regional seperti Uni Afrika atau Uni Eropa tidak terlalu penting. Meskipun demikian, jika digabungkan, sekitar sepertiga dari semua sumber yang dianggap berwibawa dalam perdebatan Darfur berasal dari IGO, tetapi bagian dari referensi tersebut secara signifikan lebih tinggi di British Guardian (36,3 persen) daripada untuk artikel yang diterbitkan di New York Times (31,6 persen). Hebatnya, dengan bagian sekitar 10 persen referensi ke INGO (sebagai sumber otoritatif), data tersebut tidak mendukung dugaan yang sering terdengar bahwa kita sedang mengalami 'revolusi LSM' yang sedang berlangsung atau munculnya 'tatanan nonpemerintah'.

Penjelasan awal mungkin adalah bahwa PBB dianggap kurang bergantung pada 'sensasi media', sementara jurnalis berasumsi bahwa INGO, sebaliknya, mungkin membesar-besarkan kasus mereka masing-masing karena mereka memiliki kepentingan untuk mendapatkan perhatian media. Selain itu, PBB memiliki struktur kelembagaan yang menjadikan berbagai lembaganya sebagai bagian dari keseluruhan universal, sebuah 'merek' tersendiri dengan nilai ingatan yang tinggi. Dengan demikian, kewenangan diskursif PBB mungkin memiliki signifikansi yang lebih besar bagi jurnalis daripada kewenangan serupa yang diasosiasikan dengan INGO tunggal yang sangat terspesialisasi.

Namun demikian, kita harus mengakui bahwa INGO seperti MSF, Oxfam, dan Human Rights Watch (HRW) memiliki peran tidak langsung, meskipun penting, dalam pembicaraan tentang kewenangan terkait Darfur, yang tercermin dalam kategori lain yang ditunjukkan pada Gambar 6.1, 'pengungsi dan saksi mata'. Karena berkurangnya kehadiran koresponden yang memiliki informasi lengkap dalam krisis kemanusiaan, sebagian besar liputan tentang krisis Darfur terdiri dari laporan saksi mata tentang pemerkosaan massal dan insiden 'pembersihan etnis', yang dicatat oleh pekerja lapangan dari INGO besar dan dipublikasikan dalam siaran pers dan laporan komprehensif tentang masalah ini.

Apa yang instruktif dari sudut pandang khusus pembicaraan otoritas jurnalistik bukan hanya fakta bahwa pernyataan ini dianggap cukup kredibel untuk dilaporkan sejak awal; dengan merujuk pada risalah yang direkam tersebut, jurnalis memberi isyarat kepada pembaca mereka bahwa INGO adalah mata rantai yang dapat dipercaya dalam rantai produksi berita, yang menegaskan pengakuan bersama mereka sebagai sumber otoritatif fakta dan interpretasi asli tentang masalah tersebut.

#### 6.4 KESIMPULAN

Pengamatan yang diterima secara luas bahwa perubahan mendasar dalam tatanan internasional telah terjadi segera menimbulkan pertanyaan tentang tatanan seperti apa yang sebenarnya muncul dan bagaimana kita dapat memahami proses ini. Dalam pengertian ini, bab ini telah berupaya menguraikan peran media dalam politik dunia sebagai aktor kuat yang secara dinamis terlibat dalam pembangunan pemerintahan dunia yang sedang naik daun. Definisi otoritas diskursif yang lebih luas digunakan untuk mempertimbangkan kembali hubungan organisasi bantuan, pemerintah, dan media. Menurut pendapat tersebut, jurnalis memainkan peran penting dalam pembangunan dan reproduksi otoritas 'baru'. Dengan mengutamakan satu sumber di atas yang lain, media membantu mewujudkan dan mewujudkan pengakuan masyarakat terhadap aktor seperti UNHCR, WFP, MSF, atau CARE.

Seperti yang ditunjukkan oleh analisis rekonstruktif pembicaraan otoritas dalam liputan Darfur, jurnalis secara teratur mengartikulasikan 'struktur otoritas kemanusiaan' yang terdiri dari berbagai aktor termasuk pemerintah, INGO, dan IGO. Meskipun demikian, meskipun ada 'UN-isasi' yang patut dicatat dari liputan Darfur, klaim yang sering diulang-ulang tentang 'NGO-isasi' yang meluas tampaknya dibesar-besarkan. INGO memainkan peran penting sebagai sumber yang berwenang, tetapi hasil utama dari studi awal ini tampaknya lebih sejalan dengan gagasan tentang 'dunia multi-sentris', di mana sejumlah suara berwenang dari organisasi pemerintah dan non-pemerintah bersaing dalam menetapkan agenda publik dan mengarahkan khalayak media massa pada pertanyaan tentang tanggung jawab dan pilihan kebijakan yang bijaksana.

Hasil yang menarik dalam hal ini adalah wawasan bahwa peran pemerintah nasional dalam perdebatan ini tidak dapat ditangkap dalam gagasan sederhana tentang 'indeks kekuatan', yaitu dominasi aktor dari 'pusat politik'. Meskipun IGO dan INGO sangat penting sebagai sumber yang berwenang, demikian pula pejabat pemerintah. Tampaknya tepat untuk tidak terlalu menekankan data empiris yang dirujuk di sini, sebelum perdebatan lain dianalisis secara mendalam. Di antara hal-hal lain, penelitian tambahan ini harus mencakup lebih banyak kasus dan memperluas rangkaian referensi yang sesuai, agar dapat diperoleh hasil yang benar-benar signifikan. Selain itu, beberapa pertanyaan lebih lanjut perlu dijawab.

Pertama-tama, apa cakupan berbagai 'lingkup kewenangan' dalam hal kewenangan mereka untuk memberikan orientasi pada masalah-masalah tertentu? Seperti yang telah ditunjukkan oleh contoh-contoh yang diberikan, INGO dan berbagai badan PBB di lapangan berfungsi terutama sebagai otoritas epistemik untuk lingkup yang didefinisikan secara sempit, misalnya, sebagai pakar pengungsi, malnutrisi, atau pelanggaran hak asasi manusia. Meskipun



demikian, otoritas terkadang memberikan makna normatif pada angka-angka belaka, misalnya, dengan memberikan tanggung jawab kepada aktor atau komunitas tertentu.

Dengan demikian, aktor-aktor tersebut mungkin diakui tidak hanya sebagai pakar epistemik tetapi juga, sampai batas tertentu, sebagai otoritas normatif. Namun, yang kurang adalah pertimbangan lebih rinci tentang makna yang sebenarnya disertifikasi oleh berbagai otoritas dan bagaimana aktor media terlibat di dalamnya. Kedua, bagaimana media meliput aktor-aktor tertentu dan bagaimana kita dapat memahami dampak jangka panjang dari rutinitas media pada lingkup kewenangan satu organisasi? Yang belum dibahas dalam diskusi ini sejauh mana 'pembicaraan kewenangan' jurnalis berdampak pada keyakinan publik.

Seperti yang ditunjukkan oleh penelitian lain, dampak ini mungkin sangat bervariasi pada berbagai kelompok pembaca yang secara kognitif lebih atau kurang termobilisasi dan pola paparan media. Terakhir, penelitian di masa mendatang harus membahas dampak 'liputan negatif' tentang misinformasi atau kinerja buruk IGO dan INGO yang dapat menimbulkan keyakinan kritis tentang kredibilitas atau kompetensi aktor-aktor ini. Sehubungan dengan distribusi kewenangan di bidang kemanusiaan dan di tempat lain, penting untuk menjelaskan sejauh mana IGO dan INGO dimintai pertanggungjawaban oleh media.

Terkait dengan bidang kemanusiaan, wartawan memang telah meliput tuduhan pelecehan secara luas, misalnya, dalam kasus korupsi dalam Program Minyak untuk Pangan atau kasus dugaan pelecehan seksual oleh pekerja bantuan dari PBB dan berbagai LSM di Bosnia, Guinea, Liberia, dan Sierra Leone. Penelitian di masa mendatang harus secara sistematis memeriksa mekanisme dan dampak kritik semacam itu di mana pembicaraan tentang otoritas melampaui 'cara normal' dari perwujudan sederhana dan mulai mempersoalkan bidang otoritas tertentu.

Penelitian ini dapat menghasilkan berita baik bagi para ahli teori demokrasi dan pihak lain yang terus-menerus mengkritik lembaga internasional dan nonpemerintah karena dianggap terlalu kuat tanpa memenuhi standar akuntabilitas demokrasi IGO dan INGO, dapat diantisipasi, lebih dibatasi dan lebih mudah dikendalikan hanya karena fakta bahwa kekuasaan mereka bergantung pada pengakuan yang rapuh setidaknya, sejauh penyalahgunaan kekuasaan dapat berubah menjadi 'berita buruk' yang menguntungkan dalam 'sistem pemerintahan dunia' yang sedang berkembang.

## **BAB 7**

### **MEDIA DAN PROSES KEBIJAKAN**

Seorang peneliti yang bermaksud menyelidiki hubungan antara media dan proses kebijakan segera menyadari sepasang proposisi yang tampaknya saling bertentangan. Pertama, setidaknya di Amerika Serikat dan Inggris, para pembuat kebijakan (baik politisi maupun pegawai negeri) sangat peka terhadap liputan media atas pekerjaan mereka dan memberikan perhatian yang signifikan untuk membentuk liputan atau mempertimbangkan seperti apa liputan hipotetis itu. Kedua, para pembuat kebijakan melakukan ini meskipun para peneliti ilmu politik dan komunikasi berjuang untuk menemukan banyak pengaruh media terhadap kebijakan selain dalam keadaan yang didefinisikan secara sempit.

Bab ini berpendapat bahwa adalah mungkin untuk mendamaikan posisi-posisi ini jika kita memahami pembuatan kebijakan sebagai suatu kegiatan yang di dalamnya pengumpulan, pemrosesan, dan penyebaran informasi menjadi hal yang utama. Jika pembuatan kebijakan dianggap berlangsung dalam lingkungan informasi yang dicirikan oleh struktur jaringan, menjadi mungkin untuk memahami mengapa para pembuat kebijakan sangat peka terhadap media dan mengapa penelitian yang ada telah mengidentifikasi efek yang terbatas tersebut. Selain itu, dimensi baru dari interaksi antara media dan proses kebijakan menjadi terlihat.

Dengan demikian, tujuan utama bab ini adalah untuk mengembangkan gambaran teoritis dari proses kebijakan. Bahan mentah untuk usaha ini berasal dari dua sumber yang saling tumpang tindih. Pertama, literatur analisis jaringan sosial sebagaimana diterapkan pada organisasi dan bidang organisasi. Bab ini tidak menerapkan metode jaringan sosial dalam pengertian formal tetapi mengacu pada persenjataan konseptual dari pendekatan ini.

Berdasarkan analisis yang dikembangkan di sini, ini adalah pendekatan yang memiliki potensi signifikan untuk memberikan perbandingan terstruktur di seluruh area isu dan lintas negara. Kedua, bab ini mengacu pada banyaknya bukti yang mendokumentasikan pekerjaan para pembuat kebijakan dan mereka yang berusaha memengaruhi mereka di Amerika Serikat. Ada tumpang tindih antara bidang-bidang ini dalam sejumlah studi penting yang telah mengemukakan perspektif tentang proses kebijakan yang menekankan pentingnya jaringan pertukaran dan komunikasi dan dalam cara aktor beroperasi dalam struktur ini.

Dengan memanfaatkan perspektif organisasi ini, menjadi mungkin untuk memahami apa yang dilakukan (dan tidak dilakukan) oleh media dalam kaitannya dengan kebijakan. Ini bukan berarti bahwa kasus Amerika adalah kasus yang umum, tetapi banyaknya materi yang tersedia menjadikannya lahan yang subur untuk mengembangkan model interaksi media-kebijakan. Bagian penutup bab ini akan kembali ke isu-isu untuk analisis komparatif. Bab ini mengembangkan argumennya dalam empat langkah.

Langkah pertama adalah mengembangkan model proses kebijakan sebagai jaringan sosial yang dicirikan oleh ketidakpastian dan konflik. Langkah kedua adalah mengidentifikasi sumber informasi yang digunakan oleh agen dalam jaringan tersebut. Ini memungkinkan analisis untuk menempatkan media arus utama sebagai bagian dari lingkungan informasi yang

lebih luas. Langkah ketiga adalah menganalisis peran media berita dalam hal bagaimana organisasi media menghasilkan berita yang relevan dengan kebijakan, apa yang dilakukan pembuat kebijakan dengan media, dan bagaimana serta mengapa mereka berkontribusi pada arus berita tersebut. Bagian terakhir mengkaji kemungkinan isu untuk penelitian komparatif dan dampak perubahan teknologi pada hubungan antara media dan proses kebijakan.

### **7.1 PROSES KEBIJAKAN: STRUKTUR DAN DINAMIKA**

Bagian ini menguraikan tiga asumsi tentang organisasi dan dinamika pembuatan kebijakan dan implementasi kebijakan. Pertama, bahwa proses kebijakan dapat dipahami sepenuhnya sebagai jaringan sosial. Kedua, bahwa proses kebijakan dipenuhi oleh ketidakpastian dan bahwa pengumpulan informasi merupakan strategi untuk mengelolanya. Jaringan yang ada akan membentuk apa yang diketahui oleh para aktor dan pilihan tindakan yang tersedia bagi mereka. Ketiga, proses kebijakan ditandai oleh konflik. Konflik memiliki banyak sumber; kebijakan itu sendiri; alokasi sumber daya; distribusi penghargaan dan kesalahan. Konfigurasi jaringan akan memengaruhi, dan dipengaruhi oleh, dinamika konflik.

Gagasan bahwa kebijakan dibentuk oleh 'jaringan isu' atau 'jaringan kebijakan' para aktor dari dalam dan luar pemerintah telah menjadi sangat berpengaruh selama dua dekade terakhir. Terminologi jaringan sebagian besar telah digunakan sebagai metafora untuk menunjukkan melemahnya 'segitiga besi' atau 'komunitas kebijakan' dan karenanya membuka proses kebijakan terhadap pengaruh yang lebih luas.

Meskipun terminologi jaringan digunakan, penerapan konsep dan teknik analisis dari analisis jaringan sosial (SNA) masih jarang. Penelitian jaringan sosial memperlakukan dunia sosial sebagai sesuatu yang tersusun dari hubungan dan berpendapat bahwa pemetaan dan analisis pola hubungan akan mengungkap aspek-aspek dunia yang tidak dapat dideteksi melalui studi atribut agen baik sebagai individu maupun kategori. Teknik analisis ini dapat diterapkan pada hubungan antara individu atau organisasi, atau dapat diperlakukan sebagai berbagai tingkat analisis dalam jaringan yang sama. Analisis jaringan terkadang diperlakukan sebagai pendekatan struktural tetapi juga dapat dilihat sebagai berbagai strukturonisme di mana terdapat interaksi antara sifat struktural hubungan dan strategi serta atribut agen yang menyusunnya.

Konfigurasi struktural tertentu cenderung memberikan kekuasaan kepada beberapa aktor daripada yang lain. Ketiadaan, sama seperti adanya, hubungan menyusun distribusi kekuasaan dan informasi. Ketiadaan hubungan antara dua aktor A dan B, yang terkadang disebut lubang struktural, dapat menciptakan situasi di mana aktor lain C dapat memperoleh pengaruh dari fakta bahwa mereka dapat menghubungkan aktor A dan B. Akibatnya C dapat memilih untuk meneruskan informasi dan sumber daya serta memperoleh manfaat dari melakukannya.

Kelompok aktor yang berbagi banyak koneksi satu sama lain cenderung berbagi atribut dan informasi, fenomena yang dikenal sebagai homofili. Kelompok yang memiliki banyak koneksi dan berinteraksi secara teratur akan merasa lebih mudah untuk bekerja sama dan lebih mungkin untuk berbagi informasi. Namun, kelompok yang terhubung erat mungkin

rentan terhadap 'ketertutupan' sehingga mereka menjadi tidak peka terhadap lingkungan mereka, sehingga koneksi eksternal dan mereka yang mengendalikan mereka menjadi sangat penting.

Sementara analisis jaringan sosial menggunakan teori grafik untuk menyediakan serangkaian teknik untuk analisis data relasional, bahasa abstrak ini perlu digabungkan dengan teori tentang bagaimana jaringan yang diteliti akan berperilaku. Dua jaringan mungkin memiliki konfigurasi struktural yang sama, tetapi jika salah satu jaringan ini terdiri dari komputer dan yang lainnya terdiri dari kelompok-kelompok kepentingan yang mementingkan diri sendiri, beberapa aspek perilaku mereka akan sangat berbeda. Misalnya, studi tentang lubang struktural biasanya dilakukan dengan organisasi bisnis, di mana perantara yang dihasilkan dapat digunakan untuk menghasilkan hubungan yang menguntungkan semua pihak. Sementara hubungan pertukaran yang serupa akan ada dalam proses kebijakan, lubang struktural dapat dihasilkan dan digunakan dengan cara yang berbeda.

Karena prevalensi konflik, pemutusan hubungan dapat digunakan untuk mengecualikan kelompok dari partisipasi dalam suatu keputusan. Daripada 'menjual' informasi untuk keuntungan, lubang struktural digunakan untuk memastikan bahwa pihak-pihak yang berpotensi berkepentingan tetap berada dalam kegelapan. Dengan demikian, kontrol strategis informasi dapat digunakan dalam pertukaran sumber daya, tetapi juga dapat digunakan untuk mengecualikan pihak-pihak berkepentingan lainnya. Secara umum, lubang struktural akan ada dalam struktur tata kelola karena sebagian besar aktor tidak memiliki alasan untuk menjaga hubungan dekat dengan aktor yang tidak terlibat dalam area isu yang sama dengan mereka. Menjaga hubungan membutuhkan sumber daya dan kapasitas untuk melakukannya terbatas. Informasi tidak mengalir bebas tetapi mengikuti pola hubungan. Dari perspektif ini, tidak adanya komunikasi adalah hal yang normal.

Situasi di mana berbagai bagian dari organisasi yang sama mengejar inisiatif yang bertentangan, atau berbagai bagian dari birokrasi pemerintah yang sama gagal berkoordinasi, adalah hal yang normal. Salah satu konsekuensi dari gambaran jaringan kebijakan ini adalah lubang struktural ini memperkuat keadaan ketidakpastian yang meluas bagi para aktor dalam jaringan tersebut. Dengan demikian, tata kelola ditandai oleh ketidakpastian dan ambiguitas yang meluas dan ini mendorong perilaku organisasi dan individu melalui upaya untuk mengurangi risiko yang ditimbulkannya. Ketidakpastian memiliki banyak sumber.

Sebagian darinya bersifat ontologis; para aktor tidak pernah yakin apa yang akan mereka lakukan sampai mereka melakukannya dan komunikasi tidak akan pernah dapat sepenuhnya menjembatani keterasingan antara manusia. Sumber kedua berasal dari luar jaringan kebijakan, misalnya dari tindakan pemerintah asing atau kelompok teroris atau dari keterbatasan pengetahuan ilmiah tentang masalah yang kompleks. Sumber lainnya berasal dari dalam proses kebijakan. Satu kelompok atau departemen dapat meluncurkan tindakan atau membuat keputusan yang berdampak pada aktor lain. Aktor-aktor ini mungkin gagal mengomunikasikan niat mereka baik secara sengaja atau hanya karena kesulitan menyampaikan informasi dalam lingkungan jaringan yang kompleks.

Salah satu pepatah Schattschneider tentang kelompok kepentingan adalah bahwa agar

efektif, suatu kelompok memerlukan 'layanan intelijen' yang baik jika Anda tidak tahu keputusan sedang dibuat, Anda tidak dapat mencoba memengaruhinya. Dalam lingkungan kebijakan yang kompleks, ini merupakan persyaratan semua aktor, bukan hanya kelompok kepentingan. Ketidakpastian mendorong para aktor kebijakan untuk berinvestasi dalam upaya memantau lingkungan mereka untuk ancaman dan peluang yang muncul. Pengumpulan informasi menjadi perhatian utama. Dalam pembahasannya tentang organisasi dan informasi, Arthur Stinchcombe berpendapat bahwa ketidakpastian harus dianggap sebagai pendorong bentuk organisasi. Organisasi mengembangkan mekanisme untuk mengurangi ketidakpastian utama dengan mengumpulkan informasi tentang perkembangan yang penting bagi mereka.

Pelaku kebijakan menjalin hubungan dengan pihak-pihak yang mampu memberi mereka informasi yang relevan. Selain itu, para pelaku kebijakan memperoleh manfaat dari kemampuan mereka untuk menyediakan informasi. Kelompok kepentingan berperan sebagai konsumen, produsen, dan penyampai informasi dalam proses kebijakan. Kemampuan untuk menyediakan informasi tentang substansi dan politik suatu isu merupakan sumber pengaruh yang utama. Para pengambil keputusan dapat mengandalkan kelompok kepentingan untuk mendapatkan informasi yang tepat waktu dan bermanfaat.

Salah satu studi partisipan membahas strategi 'tepat waktu' yang digunakan staf kongres untuk mencari informasi dari kelompok penekan saat mereka membutuhkannya alih-alih membangun perpustakaan berisi materi referensi. Informasi bersama juga dapat berkontribusi pada pengembangan pemahaman umum tentang kebijakan, meskipun tidak memiliki nilai langsung. Meskipun, seperti yang dikemukakan Baumgartner dan Jones, ketidakpastian tentang parameter umum kebijakan mungkin cukup rendah, hal ini tidak menghilangkan ketidakpastian bagi para pelaku dalam proses kebijakan. Perubahan anggaran secara bertahap di tingkat departemen kabinet mungkin sebenarnya menutupi penghapusan seluruh program dalam area tanggung jawab departemen.

Misalnya selama musim panas tahun 2008, Angkatan Laut AS mengumumkan keputusan untuk tidak membeli kapal perusak tambahan jenis DDG1000 tetapi membeli lebih banyak jenis yang lebih tua, DDG51. Sementara parameter dasar strategi angkatan laut AS atau ukuran anggaran tidak berubah, keputusan ini memiliki konsekuensi besar bagi departemen yang terlibat, galangan kapal, dan anggota kongres yang memiliki pemasok untuk program tersebut di distrik mereka. Asumsi ketiga yang dibuat dalam analisis ini adalah bahwa konflik merupakan hal yang endemik dalam pembuatan dan implementasi kebijakan.

Secara umum, ada tiga sumber konflik yang dapat diidentifikasi. Pertama, konflik atas kebijakan itu sendiri, kedua, konflik atas sumber daya, dan ketiga, konflik dapat muncul atas kedudukan pribadi atau kelembagaan. Konflik dapat terjadi dalam organisasi atau melintasi batas departemen, konflik dapat terjadi dalam perang antar kantor dalam biro yang sama atau melibatkan koalisi besar yang melintasi batas departemen dan menarik sekutu dari bagian lain pemerintahan dan sekitarnya. Hasil konflik merupakan fungsi dari cakupannya. Aktor dan sumber daya yang dimobilisasi di kedua sisi konflik akan menentukan keseimbangan kekuatan. Akibatnya, aktor akan berusaha membatasi siapa yang terlibat atau memperluas cakupan konflik untuk melibatkan lebih banyak orang.

Maka dari itu, struktur jaringan akan menghasilkan hambatan dan peluang untuk menyebarkan atau membatasi cakupan konflik. Jika kita berasumsi bahwa proses kebijakan dicirikan oleh konflik dan ketidakpastian, maka pengumpulan informasi menjadi elemen utama perilaku politik. Maka dari itu, sifat arus informasi yang tersedia akan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap perilaku aktor dalam jaringan. Banyak informasi yang berguna akan tersedia di suatu tempat dalam jaringan pembuatan kebijakan tetapi tidak tersedia di tempat lain baik karena biaya pengumpulan dan penyebaran informasi terlalu besar atau karena keuntungan strategis yang diperoleh dengan menahannya.

Informasi ini dapat dianggap tertanam dalam hubungan yang membentuk jaringan. Para pelaku kebijakan dihadapkan pada dua strategi untuk meningkatkan sumber informasi mereka dan dengan demikian mengurangi ketidakpastian. Pertama, menjalin hubungan baru dengan para pelaku kebijakan yang relevan yang mungkin memiliki informasi yang berguna. Masalahnya di sini adalah bahwa para pelaku lain ini mungkin menolak untuk berbagi atau mungkin menuntut harga yang tidak mau dibayar oleh pelaku pertama. Strategi kedua adalah mencari sumber informasi yang relatif terpisah dari proses kebijakan; media berita adalah contoh paling menonjol dari sumber informasi yang terpisah ini.

## **7.2 PERAN MEDIA SPESIALIS**

Dari pembahasan sejauh ini jelas bahwa media berita memiliki potensi untuk mengatasi kesenjangan komunikasi dalam proses kebijakan dan mengomunikasikan informasi kepada semua agen yang berpotensi berkepentingan. Namun, media berita arus utama perlu dilihat dalam konteks sumber informasi lain yang tidak terpisahkan. Setiap bidang kebijakan dicakup oleh serangkaian outlet media spesialis. Istilah media spesialis digunakan di sini untuk mencakup berbagai jenis publikasi. Di antaranya adalah publikasi pemerintah yang mengumumkan peraturan dan kontrak yang diusulkan; buletin dan majalah yang diproduksi oleh departemen badan pemerintah; buletin komersial, majalah dan situs web, dan layanan intelijen bisnis. Kelompok kepentingan, lembaga pemikir, dan kelompok profesional juga menghasilkan buletin, majalah, dan situs web yang meliput area isu.

Selain publikasi, ada berbagai blog yang berkembang yang pembacanya dan kontributornya mungkin melampaui batas-batas pemerintah. Secara keseluruhan, publikasi ini memberikan liputan tentang pergerakan personel, perkembangan kebijakan, isu yang sedang berlangsung, kontrak, dan perkembangan legislatif. Kita juga harus menambahkan media politik spesialis yang memberikan liputan terperinci tentang operasi Kongres ke dalam daftar ini. Media-media ini bertindak sebagai media kuasipublik: secara teoritis tersedia untuk semua orang tetapi dibaca oleh publik yang kecil dan penuh perhatian. Publikasi-publikasi ini mungkin memiliki sirkulasi yang sangat terbatas dan mahal untuk dibeli atau hanya menarik bagi sebagian kecil orang.

Beberapa informasi yang terkandung di dalamnya akan berasal dari pelaporan atau penelitian asli, beberapa dari organisasi kebijakan yang diliputnya dan beberapa akan menjadi hasil dari 'arbitrase informasi'; mereproduksi informasi dari publikasi dan kantor berita lain yang akan menarik bagi pembaca tetapi belum disebarluaskan secara luas. Nilai-nilai publikasi

tersebut secara umum akan menerima asumsi jaringan kebijakan yang mereka layani. Media spesialis memainkan peran penting dalam ekologi informasi pembuatan kebijakan, membantu menciptakan agenda bersama dan pemahaman bersama tentang berbagai isu.

Mereka menjembatani lubang-lubang struktural dalam bidang kebijakan tetapi spesialisasi dan biaya mereka membatasi sejauh mana mereka dapat membawa informasi melintasi batas-batas jaringan kebijakan yang berbeda. Secara keseluruhan, mereka menyediakan sejumlah informasi pada tingkat detail yang jauh melebihi yang disediakan oleh media berita arus utama. Lebih jauh, mereka secara konsisten, bukan secara episodik, meliput perkembangan kebijakan. Mengingat bahwa media spesialis melakukan pekerjaan yang lebih baik daripada media arus utama dalam meliput kebijakan, apa yang dilakukan oleh media berita umum?

### **7.3 PERAN MEDIA BERITA**

Dalam jaringan dengan lubang struktural, tidak dapat diasumsikan bahwa setiap informasi diketahui oleh semua pihak yang berpotensi tertarik padanya. Menjadi mustahil untuk berasumsi bahwa pengetahuan tentang dunia eksternal benar-benar dibagikan ke seluruh organisasi pembuat kebijakan (atau bahkan telah masuk ke dalam organisasi). Mengingat sifat esoteris dari sebagian besar pers perdagangan, isu yang dilaporkan dalam satu outlet tidak akan serta merta menyebar ke luar sebagian area kebijakan yang kebetulan membaca outlet tersebut.

Media berita arus utama memiliki tiga fitur yang membentuk interaksi mereka dengan proses kebijakan; pertama, tidak seperti media spesialis, mereka akan menjangkau semua pelaku kebijakan yang berpotensi relevan, kedua, liputan mereka sangat selektif, dan ketiga, mereka membantu pelaku kebijakan untuk mengembangkan gambaran keseluruhan tentang situasi politik. Sisa bab ini mengeksplorasi pertanyaan-pertanyaan ini dengan mengikuti siklus liputan, konsumsi, dan kontribusi.

Media berita meliput jenis cerita tertentu yang dikonsumsi dengan cara tertentu dan yang merangsang jenis intervensi tertentu oleh pelaku kebijakan. Masalah di sini adalah apa yang diperoleh para pembuat kebijakan (dan mereka yang berusaha memengaruhi mereka) dari konsumsi mereka terhadap media berita? Bagaimana mereka berkontribusi pada liputan proses kebijakan? Dan apa yang sebenarnya diliput?

#### **Liputan**

Hanya sebagian kecil dari perkembangan kebijakan yang dilaporkan di media berita arus utama. Asumsinya adalah bahwa liputan sebagian besar didorong oleh konflik. Sebagian yang dilaporkan akan didorong oleh nilai berita yang dirasakan dari area kebijakan dan tingkat konflik. Di beberapa area kebijakan, ambang batas konflik yang membuat liputan menjadi berharga lebih rendah daripada di area lain. Selain itu, beberapa aktor mungkin dianggap lebih layak diberitakan daripada yang lain baik berdasarkan jabatan mereka atau oleh beberapa karakteristik lain seperti kemampuan mereka untuk mengubah frasa yang ringkas atau kemampuan mereka untuk melakukan kesalahan.

Namun, ada atau tidaknya konflik di media berita tidak dapat secara andal dianggap

sebagai bukti keberadaan atau pentingnya konflik tersebut. Media berita dapat menulis cerita tentang konflik yang tidak ada dan mereka mungkin tidak mengenali atau memiliki akses ke informasi tentang konflik yang memang ada. Ketersediaan sumber dalam konflik yang sedang berlangsung merupakan pengganda untuk nilai berita dari setiap konflik kebijakan. Konflik mungkin sangat penting dalam konteks kebijakan tetapi tetap tersembunyi jika sumber tidak bersedia memberikan informasi kepada media.

Konflik kebijakan yang melibatkan sumber di kedua belah pihak mungkin mendapat perhatian besar meskipun relatif tidak signifikan. Ada atau tidaknya sumber kemungkinan merupakan fungsi dari sejauh mana area kebijakan dipandang sebagai area yang berbeda tempat jurnalis secara rutin mencari berita. Hal ini mengarah pada pengembangan hubungan yang akan memudahkan tugas pengumpulan berita. Hasilnya adalah media berita akan lebih peka terhadap konflik di area yang memiliki sumber.

Liputan mengutamakan konflik yang melibatkan aktor terkenal. Liputan sebagian besar akan mengabaikan area kebijakan yang memiliki konsensus atau tidak dinilai menarik karena kompleksitas atau tidakrelevannya. Liputan cenderung berfokus pada aktor politik yang paling menonjol; presiden, menteri luar negeri, menteri pertahanan, pimpinan kongres. Perhatian utama liputan kebijakan adalah implikasi politik dari isu kebijakan. Ini merupakan perluasan dari peran kerangka strategi dalam kampanye pemilihan umum.

Tema yang akan dibahas dalam liputan adalah apa yang akan dilakukan oleh hasil isu tersebut terhadap kekuatan politik mereka yang terlibat. Dengan demikian, liputan proses kebijakan cenderung berfokus pada implikasinya terhadap sistem politik secara keseluruhan. Dengan demikian, liputan didorong oleh hubungan antara (pertama) signifikansi yang dirasakan dari domain kebijakan, (kedua) ketersediaan sumber, (ketiga) keunggulan protagonis, dan (keempat) sifat konflik.

#### **7.4 KONSUMSI**

Asumsi-asumsi tentang hakikat liputan proses kebijakan ini tidaklah mengejutkan. Asumsi-asumsi ini menjadi lebih penting jika kita kemudian mempertimbangkan bagaimana liputan berita digunakan oleh mereka yang terlibat dalam proses kebijakan. Penelitian tentang bagaimana elit mengonsumsi media relatif jarang, tetapi sejumlah ide muncul dari penelitian dan sumber-sumber lain. Apa yang diharapkan dapat dipetik oleh para pembuat kebijakan dari liputan media berita? Ada baiknya untuk membedakan antara mereka yang saat ini terlibat langsung dalam mengelola suatu isu, dan mereka yang berpotensi terlibat.

Bagi mereka yang terlibat langsung, poin pertama adalah bahwa pentingnya media berita merupakan fungsi dari kepadatan komunikasi alternatif. Ketika para aktor sering berkomunikasi langsung mengenai suatu isu, media berita cenderung menjadi kurang penting sebagai sumber informasi. Terutama dengan peristiwa-peristiwa di luar negeri di mana terdapat banyak celah struktural antara para agen, media berita mungkin menjadi satu-satunya sumber informasi tentang peristiwa-peristiwa yang sedang berkembang.

Dalam politik dalam negeri, para pelaku kebijakan dan kantor pers akan secara rutin memantau liputan media berita. Kemungkinan ada sistem untuk mengumpulkan dan



mengedarkan liputan. Media berita dapat berfungsi sebagai sumber informasi utama atau sebagai pelengkap sumber-sumber lain. Bahkan jika sumber informasi pemerintah dapat menyediakan informasi, wartawan memiliki akses ke para pelaku yang tidak tersedia di tempat lain. Salah satu keuntungan yang dimiliki media berita dibandingkan saluran pelaporan resmi adalah bahwa jika mereka meliput suatu isu, mereka mungkin melakukannya lebih cepat daripada organisasi pemerintah yang mungkin tidak memprioritaskan penyampaian informasi ke atas dan yang rentan terhadap distorsi pelaporan dalam rantai komando .

Perlu ditekankan kembali ketidakpastian dan ambiguitas yang melekat dalam kehidupan politik. Dalam memoar Marlin Fitzwater tentang masa jabatannya sebagai sekretaris pers Presiden G.H.W. Bush, ada cuplikan yang mengesankan tentang Presiden dan para penasihat seniornya yang menyaksikan kudeta yang terjadi di Panama. Meskipun mereka memiliki akses telepon langsung ke sumber diplomatik dan militer AS dan menyaksikan gambar langsung di CNN, mereka tetap tidak dapat memahami apa yang sedang terjadi.

Ada pula bukti bahwa para pelaku kebijakan menggunakan media berita secara sengaja untuk mengawasi apa yang dikatakan orang lain kepada mereka. Selama masa diplomasinya di Timur Tengah pada tahun 1980-an, George Schultz akan memantau pers Israel untuk mencari bukti bahwa mereka diberi informasi untuk konsumsi dalam negeri yang bertentangan dengan apa yang dikatakan kepadanya dalam negosiasi. Bagi para pelaku kebijakan yang tidak terhubung langsung dengan isu tertentu, media berita merupakan sumber informasi utama.

Informasi dari sumber yang dihasilkan secara internal, misalnya laporan intelijen atau diplomatik, hanya akan dilihat oleh sebagian kecil dari mereka yang berpotensi memengaruhi suatu isu atau yang mungkin ingin memengaruhi suatu isu, dan media khusus hanya akan dibaca oleh mereka yang memiliki minat berkelanjutan dalam suatu bidang kebijakan. Ketergantungan pada media arus utama ini menghasilkan efek agenda setting. Efek ini bersifat sosial sekaligus kognitif, efek ini muncul dari atasan, jurnalis, anggota Kongres yang mengajukan pertanyaan tentang suatu isu, bukan hanya dari konsumsi langsung liputan tersebut. Kehadiran suatu isu dalam agenda berita dianggap sebagai indikasi signifikansi. Hal ini juga harus disertai dengan keberadaan efek pihak ketiga.

Seorang aktor mungkin tidak menganggap suatu isu penting, tetapi mungkin yakin bahwa orang lain akan menganggapnya penting dan sebagai hasilnya memilih untuk mengatasinya. Elemen utama dari apa yang dipelajari dari pelaporan adalah informasi tentang keadaan sistem politik. Aktor kebijakan juga dapat diasumsikan sebagai pengikut diktum Marshall McLuhan bahwa 'media adalah pesan'. Sebuah pernyataan harus ditafsirkan berdasarkan bagaimana pernyataan itu dibuat dan bukan hanya isinya. Waktu, koreografi, desain, dan konteks semuanya mengandung informasi yang berpotensi relevan. Berbagai tingkatan interpretasi ini juga menciptakan kemungkinan untuk komunikasi diam-diam.

Ini adalah fenomena yang telah dibahas lebih luas dalam kaitannya dengan diplomasi tetapi juga ada dalam pemerintahan yang demokratis. Dalam karyanya tentang komunikasi diplomatik, Raymond Cohen berpendapat bahwa pengamat diplomatik mendalilkan hukum non-redundansi; segala sesuatu diasumsikan memiliki arti sesuatu, termasuk pakaian, bahasa tubuh, dan pengaturan tempat duduk. Hal ini memungkinkan agen untuk berkomunikasi

melalui modulasi bahasa dan koreografi dengan cara yang sama sekali tidak jelas bagi non-spesialis.

Misalnya dalam komunikasi diplomatik, makna yang dimaksud mungkin hanya jelas melalui perbandingan dengan pernyataan sebelumnya. Tindakan non-verbal dapat memperkuat atau melemahkan pesan verbal. Secara umum, pesan yang dimediasi massa dapat membantu mengoordinasikan proses kebijakan dengan mengatasi hambatan komunikasi dan koordinasi yang ada dalam organisasi besar dan antara aktor politik. Ironisnya, liputan media berita dapat menjembatani lubang struktural yang sengaja dibuat. Salah satu prinsip komunitas intelijen AS adalah pemisahan antara analisis dan kebijakan.

Analisis intelijen adalah sebuah profesi dan 'politisasi' harus dihindari, tetapi Thomas Ricks mengemukakan bahwa selama masa menjelang Perang Irak, analisis intelijen dipengaruhi oleh berita media tentang WMD dan keniscayaan perang. Dengan mempertimbangkan hal-hal ini tentang interpretasi liputan media, apa dampak yang dimiliki media? Liputan media yang positif untuk aktor atau lembaga akan berdampak pada penguatan posisi jangka pendek dan jangka panjangnya.

Liputan media yang positif biasanya tidak disukai oleh lawan atau pesaing. Liputan akan berdampak pada peningkatan keunggulan dan berpotensi memobilisasi sumber daya atau aktor baru ke dalam arena kebijakan. Namun, dari sudut pandang mereka yang berada di dalam suatu lembaga, liputan yang sepenuhnya positif sebenarnya sulit ditemukan. Bahkan ketika suatu lembaga atau aktor telah berupaya memobilisasi liputan positif, proses produksi cerita, termasuk menemukan kutipan dari sumber lain dan menulis narasi yang menarik akan menghasilkan sesuatu yang berbeda dari narasi yang disukai lembaga itu sendiri.

Memang suatu lembaga cenderung melihat kesalahan atau kritik dalam suatu cerita yang tidak terlihat oleh orang lain. Akibatnya liputan media, khususnya di area yang jarang mendapat banyak liputan mungkin terlihat seperti kritik meskipun sebenarnya tidak. Paling tidak, atasan akan mengajukan pertanyaan tentang dampaknya terhadap organisasi. Dampak liputan kritis atau bermusuhan akan lebih besar. Manajemen senior akan mencari penjelasan untuk cerita tersebut.

Munculnya satu cerita kritis dapat memicu liputan tambahan. Jurnalis akan mulai menggali materi tambahan yang akan menciptakan lebih banyak ruang dalam berita untuk kritikus atau penentang. Liputan media berita dapat mendorong keterlibatan yang lebih besar oleh aktor baru, misalnya lawan politik yang melihat ini sebagai peluang untuk menghasilkan keuntungan politik. Paling tidak, liputan yang tidak diinisiasi sendiri cenderung mengganggu, paling buruk dapat menimbulkan badai politik-media yang semakin besar karena semakin banyak perhatian menghasilkan lebih banyak liputan dan kritik. Seperti yang dikemukakan Schattschneider, hasil dari suatu konflik adalah fungsi dari siapa yang terlibat dan liputan media berpotensi melibatkan aktor-aktor baru yang dapat mengganggu keseimbangan kekuasaan dalam jaringan kebijakan.

Perspektif ini menunjukkan bahwa dalam banyak situasi liputan media cenderung dianggap sebagai kekuatan yang mengganggu oleh mereka yang terlibat dalam proses kebijakan terlepas dari hasil kebijakan. Khususnya bagi mereka yang berada di dalam

pemerintahan, pembelaan yang berhasil terhadap hasil kebijakan terhadap serangan yang dimobilisasi dan diperkuat oleh liputan media akan menimbulkan biaya yang ingin mereka hindari. Kepekaan terhadap liputan media tumbuh dari potensi biaya pengelolaan konflik dalam hal biaya peluang, modal politik, dan reputasi.

Bagaimana isu terkini ditangani merupakan ukuran kompetensi dan akan memengaruhi reputasi aktor dalam menangani isu lain. Akibat wajar dari konflik kebijakan yang dimediasi adalah dampak liputan media terhadap bagaimana mereka yang menangani isu tersebut dipersepsikan. Audiens mungkin tidak memiliki minat khusus terhadap isu tertentu yang sedang dipertimbangkan, tetapi persepsi tentang bagaimana isu tersebut ditangani dapat memengaruhi persepsi mereka yang menanganinya. Yang dibentuk adalah reputasi kompetensi dan efektivitas.

Paling tidak, para pembuat kebijakan menggunakan media berita untuk membantu membentuk kesan menyeluruh tentang keadaan sistem politik, paling tidak dapat berfungsi sebagai saluran komunikasi bagi para aktor yang terlibat dalam konflik seputar suatu isu. Peran media berita dalam memperluas cakupan konflik kebijakan menjelaskan sebagian besar motivasi para aktor kebijakan dalam mencari liputan dan bertindak sebagai sumber bagi media.

Bekerja melalui media berita arus utama memberikan kesempatan untuk menarik perhatian semua aktor kebijakan yang berpotensi relevan, untuk memindahkan suatu isu melampaui konfigurasi konflik yang ada. Kemampuan liputan media berita untuk menjembatani semua lubang struktural dalam sistem politik secara keseluruhan berarti bahwa ia berfungsi sebagai sarana utama perluasan konflik. Liputan media berita dapat memobilisasi kelompok-kelompok yang saat ini tidak terlibat dalam suatu isu jika mereka melihat ancaman atau peluang yang sebelumnya tidak mereka sadari.

Perluasan ini tidak serta merta berarti bahwa masyarakat umum akan terlibat tetapi LSM yang berkepentingan, kelompok-kelompok penekan, anggota kongres, dan para ahli dapat dimobilisasi. Mengikuti logika Schattschneider, perluasan lingkup konflik dapat memaksa pihak yang menolak perluasan lingkup untuk melakukan mobilisasi sendiri atau mencoba menolak sosialisasi konflik. Mereka yang berada di pihak yang lebih lemah dalam pertikaian kebijakan internal memiliki insentif untuk mencari publisitas jika mereka yakin bahwa hal itu akan membantu tujuan mereka.

Dapat juga disarankan bahwa reaksi defensif diperlukan karena peran media berita dalam membentuk reputasi aktor. Bahkan jika seorang aktor yakin bahwa pihak yang benar akan menang dalam konflik kebijakan, mungkin penting bahwa hal ini terlihat terjadi dengan cara yang akan memajukan kedudukan pihak yang menang. Untuk menyimpulkan pembahasan siklus ini, kita harus mempertimbangkan beberapa dinamika yang terjadi. Saat konflik kebijakan muncul di media berita, berikut ini akan terjadi. Jika tampaknya itu adalah berita yang 'baik' dalam hal nilai berita, organisasi berita akan secara aktif mencari lebih banyak informasi.

Saat volume pelaporan meningkat, ada lebih banyak insentif bagi pelaku kebijakan untuk terlibat dengan menyediakan informasi. Saat ini terjadi, ada lebih banyak peluang

informasi yang baru bagi pelaku kebijakan dilaporkan di media berita. Ini mungkin terjadi karena alokasi sumber daya pengumpulan berita yang semakin besar menyediakan informasi dari luar proses kebijakan. Pada saat yang sama, pelaku kebijakan memiliki lebih banyak kesempatan untuk berkomunikasi secara langsung melalui media berita.

Akibatnya, perhatian yang cermat terhadap konten media akan menjadi lebih penting. Poin tersebut telah dikemukakan sejak tahun 1960-an bahwa, khususnya dalam krisis, pelaporan media (terutama umpan kantor berita) akan melampaui saluran pelaporan resmi internal, hal ini bahkan lebih benar di era berita 24 jam. Transkrip persidangan Kepala Staf Wakil Presiden Cheney, I. Lewis 'Scooter' Libby memberikan contoh. Dalam kesaksiannya, Sekretaris Pers Cheney, Cathie Martin, memberikan bukti tentang meningkatnya pengawasan media seiring dengan meningkatnya kontroversi atas penamaan Valerie Plame.

Seiring dengan meningkatnya kontroversi, pengawasan rutin terhadap surat kabar dilengkapi dengan perhatian terhadap berita televisi dan program-program berita terkini, tetapi seiring dengan meningkatnya krisis, menunggu saluran-saluran televisi untuk menyediakan transkrip mereka sendiri menjadi terlalu lambat dan Kantor Wakil Presiden mulai membuat transkrip mereka sendiri untuk melacak siapa yang berkomentar. Transkrip Libby menunjukkan poin penting tentang konsumsi berita oleh para elit: fokus mereka tidak terlalu tertuju pada media, melainkan pada sumber-sumber yang dianggap berada di balik liputan tersebut. Misalnya, CIA curiga bahwa Kantor Wakil Presiden menggunakan kebocoran ke media untuk mengalihkan kritik terhadap agensi tersebut.

## 7.5 KESIMPULAN

Berdasarkan analisis ini, seberapa pentingkah kita memandang media berita? Argumen keseluruhannya adalah bahwa untuk mengevaluasi signifikansi media berita dalam proses kebijakan, kita harus memperlakukan proses kebijakan sebagai lingkungan tempat pengumpulan, penyampaian, dan pemrosesan informasi merupakan aktivitas utama yang dilakukan melalui berbagai saluran, yang salah satunya adalah media berita arus utama. Fitur utama liputan media berita adalah jangkauannya yang universal tetapi kontennya selektif. Sebagian besar isu kebijakan tidak akan terlihat hampir sepanjang waktu.

Namun, media berita akan secara konsisten memberikan informasi tentang keadaan keseluruhan permainan politik dan para pelaku kebijakan akan menafsirkan gambaran ini berdasarkan posisi mereka sendiri. Ini bukan berarti gambarannya akurat, tetapi para pelaku kebijakan menyadari bahwa setiap orang mengikuti liputan ini dan akan berusaha menghitung bagaimana mereka akan merespons. Ketika liputan suatu area isu mulai muncul, ini menandai kemungkinan perubahan melalui perluasan cakupan konflik. Pada tingkat umum, 'media' sebagai aktor independen jarang akan berdampak pada proses kebijakan.

Signifikansi media yang sebenarnya terletak pada apa yang mereka sampaikan kepada para aktor kebijakan dan calon aktor kebijakan tentang keadaan dunia yang relevan secara politik. Salah satu sumber signifikansi adalah bagian dunia mana yang diceritakan kepada para aktor kebijakan. Sumber signifikansi kedua adalah cara media menghasilkan publisitas dalam politik kontemporer. Tindakan publik berbeda dari tindakan yang terjadi di lingkungan privat

atau relatif privat. Bahkan ketika tindakan kebijakan terjadi di balik pintu tertutup, kemungkinan pengungkapan memengaruhi tindakan tersebut.

Para aktor kebijakan mungkin lebih menyukai proses kebijakan tertutup, tetapi ancaman gangguan dari intrusi media menghasilkan kepekaan terhadap media yang ditemukan dalam studi berbasis wawancara. Dalam memikirkan perdebatan Efek CNN, masalahnya bukanlah bahwa media mampu atau tidak mampu mendorong kebijakan, tetapi liputan media mengubah sifat pertarungan kebijakan seputar isu-isu ini. Mengingat ketidakpastian yang melekat dalam lingkungan politik, media berita akan selalu menarik bagi mereka yang terlibat dalam proses kebijakan.

Jadi, apa yang dilaporkan (atau tidak dilaporkan) selalu berpotensi memicu tindakan dari mereka yang terlibat dalam proses tersebut. Sejauh mana media berita arus utama memiliki dampak akan bergantung pada sifat domain kebijakan bagaimana saluran komunikasi alternatifnya diatur? Pelaporan media berita arus utama mungkin penting karena mewakili gerakan menuju perluasan konflik.

Apakah ini masalahnya bergantung pada keadaan proses kebijakan secara keseluruhan tetapi juga pada sifat domain kebijakan dan isu tersebut. Jadi, kontradiksi yang tampak di awal bab ini dapat diselesaikan. Kepekaan pembuat kebijakan terhadap media tidak berasal dari kemampuan media untuk menentukan hasil kebijakan, tetapi dari dampak liputan media terhadap dinamika politik. Jika perubahan kebijakan muncul, itu adalah hasil interaksi antara media dan pelaku kebijakan.

Bahkan jika posisi kebijakan berhasil dipertahankan, biaya untuk melakukannya kemungkinan akan lebih besar jika liputan media telah memperluas cakupan konflik. Analisis yang dikembangkan di sini berakar pada pengamatan pengalaman Amerika. Apa saja masalah yang perlu dihadapi dalam memperluas analisis? Pertimbangan perlu diberikan pada variasi di seluruh area isu, variasi di sepanjang waktu, dan variasi di seluruh negara. Dalam menilai variasi di seluruh area isu, kita perlu memeriksa sifat saluran komunikasi internal dengan jaringan.

Dalam analisis komparatif pembuatan kebijakan di domain energi dan kesehatan, Laumann dkk. melaporkan bahwa pelaku kebijakan di area energi 'agak lebih cenderung menggunakan surat kabar harian dan jurnal perdagangan dan profesional' sebagai sumber informasi daripada mereka yang berada di domain kesehatan yang lebih mengandalkan 'basis data terkomputerisasi, Federal Register, Congressional Record, dan buku referensi'. Saran mereka adalah bahwa informasi energi lebih mudah ditemukan, ini akan konsisten dengan pandangan bahwa selama periode studi mereka, domain energi kurang terlembaga dan lebih banyak konflikual daripada domain kesehatan.

Temuan ini menunjukkan hipotesis tentang peran konflik dan pelembagaan dalam mencari bukti variasi di seluruh domain kebijakan. Jika suatu area isu tidak menarik liputan, mereka yang terlibat di dalamnya harus mengandalkan saluran komunikasi lain. Pertanyaannya kemudian adalah sejauh mana tidak adanya liputan merupakan fungsi dari tingkat konsensus dengan domain kebijakan? Sejauh mana kita melihat liputan area-area yang memiliki tingkat konsensus yang tinggi? Apakah ada area yang ditandai oleh tingkat konflik yang tinggi tetapi

tidak menarik banyak liputan? Dalam menilai variasi lintas waktu, kita dapat memeriksa dampak siklus kebijakan dan dampak pengembangan kebijakan serta perubahan politik dan teknologi jangka panjang.

Sejauh mana teknologi menghasilkan perubahan dalam perilaku pencarian informasi para pelaku kebijakan? Apakah munculnya media baru mengubah pasokan informasi lintas lubang struktural? Bagaimana sistem pemerintahan berbeda dalam dinamika komunikasinya dan apa hubungan antara dinamika ini dan sistem medianya? Misalnya, kembali ke karya Leon Sigal tahun 1970-an, telah dikemukakan bahwa ukuran dan desentralisasi pemerintah AS menjadikan media berita penting sebagai saluran komunikasi di antara para pelaku kebijakan sedangkan eksekutif yang lebih kecil dan lebih tersentralisasi, seperti di Inggris, akan memiliki saluran komunikasi internal yang lebih baik.

Selain ukuran dan sentralisasi, efektivitas saluran komunikasi internal akan berinteraksi dengan media eksternal. Apakah sistem pemerintahan dengan disiplin partai yang lebih kuat atau dengan layanan sipil yang lebih profesional memiliki struktur komunikasi internal yang lebih efektif? Dapat juga disarankan bahwa negara-negara dengan media berita yang condong ke arah interpretatif (model Kontinental) akan memiliki jenis interaksi kebijakan-media yang berbeda daripada negara-negara jurnalisme objektif Anglo-Saxon. Titik awal bab ini adalah saran bahwa kita harus menganggap metafora jaringan kebijakan lebih serius.

Bahasa analisis jaringan sosial berpotensi menyediakan bahasa yang dapat digunakan untuk menggambarkan variasi lintas domain, waktu, dan negara. Analisis jaringan menyediakan alat untuk melacak aliran informasi dan cara untuk menghubungkan media dan ranah kebijakan secara formal. Poin terakhir adalah bahwa media berita merupakan bagian yang selalu ada dari proses kebijakan meskipun hanya sebagai sumber informasi tentang keseluruhan situasi politik. Dampaknya lebih halus dan lebih luas daripada yang biasanya dipikirkan, tetapi pada saat yang sama dampak ini tidak dapat dipisahkan dari operasi sistem politik yang lebih luas. Kenyataannya adalah bahwa pemerintah tentu saja merupakan aktivitas yang dimediasi, tetapi mediasi tidak selalu ada di media berita massa.

## **BAB 8**

### **PROSES DAN PENGARUH YANG DIPEREBUTKAN**

#### **8.1 MENETAPKAN LATAR**

##### **Kisah Makanan Yang Dimodifikasi Secara Genetik Di Inggris Raya**

Tony Blair mewarisi sistem yang tampaknya stabil untuk mengatur makanan dan tanaman yang dimodifikasi secara genetik (GM), tetapi dalam waktu tiga tahun sistem tersebut telah menjadi tidak stabil; kepercayaan publik dan media terhadap kebijakan telah terkikis; elit politik memperingatkan bahwa 'pembuatan kebijakan yang rasional' terancam; dan mereka menyalahkan media. Inggris mulai membangun sistem regulasi GMO pada tahun 1976 dan pada tahun 1997 terdapat jaringan komite ilmiah spesialis yang beroperasi dengan 'pedoman yang dihormati'.

Perusahaan dilarang menanam, memasarkan, atau menjual makanan GM tanpa lisensi. Prosedur persetujuan berpusat pada penilaian risiko berbasis sains dan asalkan makanan GM yang diusulkan secara substansial setara dengan versi konvensional dan tidak ada bukti potensi bahaya, maka persetujuan kemungkinan besar akan terjadi. Kerangka kerja ini dianggap tidak terlalu rentan terhadap hantaman politik dibandingkan di tempat lain di Eropa oleh karena itu, Zeneca memutuskan untuk meluncurkan makanan GM pertama di Eropa di Inggris pada tahun 1996. Pada bulan Mei berikutnya, segera setelah Partai Buruh memenangkan pemilihan, harmonisasi regulasi bioteknologi Uni Eropa mulai berlaku dan berarti proses dan prinsip yang sudah rutin di Inggris semakin tertanam dan mengakar.

Pasta tomat GM dipandang sebagai 'kasus uji' karena merupakan produk makanan GM pertama yang tersedia bagi pembeli dan diberi label GM1 dan ada ketidakpastian mengenai bagaimana masyarakat dan media, yang peka terhadap ketakutan akan makanan selama bertahun-tahun, akan menerimanya. Reaksi awal positif. Media bersikap 'hati-hati' dan 'menyambut dengan hangat' dan penjualan pasta tomat GM mengalahkan produk konvensional dengan perbandingan 2:1.

Namun dalam waktu dua tahun, sikap telah berubah. Fokus media terhadap makanan GM meningkat dan mereka menjadi bermusuhan terhadap sains dan teknologi. Keraguan tentang sains yang mendasari teknologi tersebut, diterjemahkan menjadi keraguan tentang kemampuan proses kebijakan untuk melindungi publik. Kepercayaan media dan publik terhadap regulasi makanan GM runtuh. Penjualan anjlok. Pengecer menarik pasta tomat GM; menemukan sumber alternatif kedelai dan jagung non-GM; dan meluncurkan kebijakan penghindaran GM yang terkenal. Kelompok konsumen dan pengecer makanan menyerukan pelabelan wajib untuk semua makanan GM.

Runtuhnya kepercayaan dan lonjakan penentangan terhadap makanan GM ini mengancam komitmen kebijakan utama. Pemerintah menghadapi sejumlah dilema ideologis dalam memutuskan bagaimana menanggapi. Di satu sisi, ada komitmen manifesto eksplisit untuk memperluas pilihan konsumen dan membangun kembali kepercayaan publik terhadap keamanan pangan. Di sisi lain, komitmen lain berjanji untuk meningkatkan daya saing Inggris

dengan mempromosikan basis sains dan industri teknologi tinggi negara tersebut. Namun, pasta tomat GM telah menunjukkan, bahwa jika diberi pilihan, konsumen tidak akan membeli GM dan ini dianggap berpotensi merusak industri Inggris yang baru lahir.

Di satu sisi, aplikasi untuk lisensi makanan GM telah diajukan tetapi pemberian persetujuan baru berisiko mengobarkan sentimen publik dan media. Di sisi lain, menteri secara hukum dilarang untuk mengesampingkan rekomendasi ilmiah atas dasar politik dan setiap perubahan hukum memerlukan suara mayoritas di Parlemen Eropa. Jadi, prioritas kebijakan berpotensi kontradiktif atau setidaknya dapat dibangun seperti itu dan kerangka hukum kebijakan membatasi pilihan politik yang terbuka bagi pemerintah. Ini, bersama dengan meningkatnya penolakan media dan publik terhadap teknologi baru, berkontribusi pada kebuntuan kebijakan.

Pemerintah mengumumkan moratorium pada budidaya komersial tanaman GM dan tidak memberikan lisensi baru untuk makanan GM. Para elit politik menuduh media membahayakan 'pembuatan kebijakan rasional' (Komite Sains dan Teknologi 1999: 11) ketika tidak ada bukti ilmiah tentang bahaya yang ditimbulkan oleh makanan GM; para elit kebijakan percaya bahwa kebijakan makanan GM adalah kebijakan berbasis sains yang paling banyak diliput media dalam satu generasi; dan perpecahan muncul antara departemen dan personel kunci. Bab ini mengusulkan untuk menganalisis perkembangan ini melalui prisma tiga pertanyaan yang ada dalam buku ini:

- Dalam keadaan apa dan sejauh mana media dapat memengaruhi proses kebijakan serta perdebatan kebijakan?
- Sejauh mana kebijakan keamanan pangan sangat rentan terhadap intervensi media dalam kebijakan?
- Sejauh mana bermanfaat untuk membedakan perdebatan kebijakan di mana masalah dipilih dan diprioritaskan dari struktur, lembaga, dan proses pembuatan kebijakan?

### **Pendekatan Teoritis Dan Analitis**

Bukti anekdotal dalam studi yang ada menyoroti klaim elit bahwa media memang memengaruhi tindakan mereka dalam keadaan tertentu tetapi studi empiris tentang hubungan langsung antara representasi media dan hasil kebijakan saling bertentangan. Namun, ada banyak bukti tentang hubungan tidak langsung antara liputan media dan hasil kebijakan cara kerjanya kurang diteliti. Robinson menyarankan satu cara untuk menegosiasikan hal ini adalah dengan lebih sedikit berfokus pada pembuktian kausalitas dan lebih pada pemeriksaan keadaan di mana media mungkin dapat memengaruhi kebijakan. Ia berhipotesis bahwa pengaruh media terhadap proses kebijakan kemungkinan besar terjadi dalam kondisi ketidakpastian kebijakan, yang ia uraikan menjadi tipologi yang menyediakan kerangka kerja analitis yang bermanfaat.

Namun, mengingat fokusnya pada intervensi kemanusiaan AS, kehati-hatian perlu dilakukan saat menerapkan kerangka kerja analitis Robinson pada studi kasus makanan rekayasa genetika di Inggris. Implikasi dari perbedaan dalam pengaturan dan jenis kebijakan ini perlu diidentifikasi dan diintegrasikan ke dalam versi kerangka kerja analitis Robinson yang



diadaptasi sebelum dapat diterapkan di tempat lain.

## 8.2 KONSEP AMBIGUITAS DAN KETIDAKPASTIAN

Robinson mengidentifikasi satu sumber ketidakpastian sebagai 'kebijakan ambigu antara subsistem'. Dengan demikian, ambiguitas dan ketidakpastian dianggap sebagai konsep yang terkait tetapi perbedaan antara keduanya dan dengan demikian hubungan timbal baliknya tidak jelas dalam teori Robinson. Ketidakpastian adalah ketidakmampuan untuk menganalisis situasi saat ini atau memprediksi konsekuensi masa depan karena pengetahuan yang tidak memadai, 'ketidaktahuan atau ketidaktepatan'. Ambiguitas adalah ketidakjelasan tentang makna yang dimaksudkan, banyak interpretasi atau ambivalensi. Dengan demikian, peningkatan pengetahuan dapat mengatasi ketidakpastian, tetapi cenderung memperburuk ambiguitas dengan menyediakan lebih banyak interpretasi.

Mengidentifikasi 'kebijakan ambigu antara subsistem' sebagai sumber ketidakpastian menunjukkan bahwa interpretasi yang berbeda dari masalah atau solusi yang sama di berbagai departemen dapat menimbulkan ketidakpastian dalam bentuk komunikasi atau perbedaan pendapat yang ambivalen. Konseptualisasi Robinson tentang 'perbedaan pendapat elit' mengacu pada aliran tesis persetujuan yang dibuat-buat, yang memungkinkan beberapa perbedaan pendapat tetapi menyajikannya sebagai pengecualian daripada aturan dalam pemerintahan yang hegemonik.

Namun, ilmu politik menyajikan kondisi ambiguitas sebagai hal yang endemik dalam sistem kebijakan modern. Bukti empiris menunjukkan domain kebijakan yang terfragmentasi, tumpang tindih, dan kompleks, yang mencakup berbagai departemen yang masing-masing memiliki interpretasi, prioritas, dan konstituensi yang khas.

Dengan demikian, kondisi ambiguitas lebih umum daripada yang diakui Robinson dan begitu pula potensi ketidakpastian kebijakan dalam bentuk komunikasi dan perbedaan pendapat yang ambivalen. Akan tetapi, akan keliru jika menyimpulkan bahwa karena ambiguitas kebijakan bersifat sistemik dan ketidakpastian mungkin lebih umum daripada yang dikemukakan Robinson, pengaruh media terhadap proses kebijakan bersifat meluas. Pertama, ada banyak sekali pembuatan kebijakan di mana media sama sekali tidak terlibat dalam perdebatan kebijakan sehingga pertanyaan tentang potensi pengaruhnya menjadi tidak relevan.

Oleh karena itu, keterlibatan media tidak dapat diasumsikan hal itu perlu diselidiki. Kedua, kondisi ambiguitas mungkin meluas, tetapi ini tidak serta merta diterjemahkan menjadi manifestasi publik dari ketidakpastian kebijakan yang terwakili di media. Ketiga, potensi media untuk memengaruhi kebijakan aktual dibandingkan dengan perdebatan kebijakan mungkin juga terkait dengan sifat domain kebijakan beberapa mungkin lebih rentan terhadap pengaruh media daripada yang lain dan di sini klaim pengetahuan tertentu dapat menjadi penting. Konseptualisasi Robinson tidak memeriksa hubungan antara ketidakpastian kebijakan dan pengetahuan. Pengetahuan tidak hanya mendukung kebijakan tetapi jenis pengetahuan tertentu atau kekurangannya dapat menghasilkan jenis ketidakpastian kebijakan tertentu khususnya dalam domain kebijakan berbasis sains seperti regulasi pangan.

Di sini asumsi ilmiah menjadi dasar dari banyak pengambilan keputusan, khususnya penilaian potensi bahaya bagi konsumen. Akan tetapi, ketidaksepakatan ilmiah tentang keandalan pengetahuan yang mendasari keputusan ini dapat memberi media sarana untuk menantang keputusan kebijakan berbasis sains. Hal ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian ilmiah pada perdebatan kebijakan, tetapi juga berpotensi merusak dasar pemikiran pembuatan kebijakan, kemampuan pemerintah untuk membenarkan pengambilan keputusan, dan kepercayaan publik terhadap kemampuan pemerintah untuk melindungi mereka.

Hilangnya kepercayaan ini dapat mengakibatkan boikot makanan *de facto* yang mengancam runtuhnya sebagian industri makanan dan merugikan pemerintah miliaran dolar dalam upaya penyelamatkannya. Jadi, pembingkai jenis perdebatan media tertentu berpotensi mengganggu proses kebijakan sehingga menimbulkan ketidakpastian kebijakan. Singkatnya, penerapan kerangka kerja Robinson memerlukan hal berikut:

- Pemeriksaan empiris tentang apakah media tidak terlibat dalam perdebatan kebijakan sebagai prasyarat untuk memengaruhi proses;
- Perbedaan analitis antara kondisi ambiguitas kebijakan yang sistemik dan meluas serta jenis ketidakpastian kebijakan yang dapat ditimbulkannya;
- Pertimbangan tentang kapan dan bagaimana ambiguitas menimbulkan manifestasi publik ketidakpastian kebijakan; dan
- Perluasan konseptualisasi ketidakpastian kebijakan untuk mencakup pertimbangan jenis pengetahuan yang menjadi dasar kebijakan.

Adaptasi ini memfasilitasi kerangka kerja yang lebih terkalibrasi daripada yang dimungkinkan dengan kerangka kerja Robinson untuk analisis kondisi yang memfasilitasi pengaruh media dan domain yang mungkin lebih rentan terhadap intervensi media.

### **Perbedaan Antara Sistem Amerika Dan Inggris**

Kerangka kerja Robinson berasal dari analisis kebijakan luar negeri Amerika; bab ini membahas kebijakan Inggris tentang makanan GM. Jadi, perlu dipertimbangkan bagaimana perbedaan dalam sistem Amerika dan Inggris dapat memediasi kondisi ambiguitas dan ketidakpastian, mengutamakan jenis ketidakpastian tertentu daripada yang lain dalam konteks nasional yang berbeda. Layanan sipil Amerika adalah sistem patronase dengan mayoritas pejabat yang ditunjuk secara politis oleh presiden sebagai imbalan atas kesetiaan.

Hal ini memastikan tingkat keberpihakan, politisasi, dan pergantian staf yang tinggi pada setiap pemerintahan baru. Dengan demikian, hal ini meminimalkan kemungkinan menguatnya gagasan dan potensi konflik antara politisi yang baru dan pejabat tetap; tetapi juga pada dasarnya tidak stabil dengan adanya pergantian presiden. Layanan sipil Inggris didasarkan pada layanan sipil tetap dengan pergantian yang relatif sedikit dengan adanya pergantian pemerintahan.

Hal ini secara ideal dimaksudkan untuk memastikan saran yang tidak memihak dan stabilitas staf pada saat terjadi pergantian pemerintahan, tetapi juga memfasilitasi menguatnya posisi, persaingan historis, teritorialisme, dan penolakan terhadap perubahan.

Hal ini juga menyebabkan ketidakseimbangan relatif dalam pengalaman dan pengetahuan pegawai negeri senior vis-à-vis menteri baru dan kemungkinan bahwa menteri baru, yang terisolasi dari koleganya, dapat disosialisasikan ke dalam budaya dan keharusan departemen. Jadi, perubahan pemerintahan di Inggris dapat menyebabkan perubahan paradigma di tingkat menteri tetapi upaya untuk menerjemahkannya menjadi kebijakan dapat diimbangi oleh penolakan dari pejabat.

Dengan demikian, ketidakpastian kebijakan tipe Amerika dapat berasal dari pergantian staf pada pemilihan umum sedangkan ketidakpastian tipe Inggris lebih mungkin berasal dari perbedaan/perselisihan kebijakan antara menteri dan pegawai negeri. Departemen yang sudah lama berdiri dengan pejabat tetap yang dikepalai oleh seorang menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen untuk kebijakan memperkuat proses pembuatan kebijakan vertikal. Proses ini 'bisa dibilang efektif dalam menyampaikan kebijakan yang terpisah-pisah dan menyediakan garis manajemen dan akuntabilitas yang jelas.

Namun sistem ini secara administratif, konstitusional, dan budaya tidak siap untuk menangani masalah yang melampaui batas-batas departemen'. Dengan demikian, ada ketegangan yang konstan antara proses kebijakan vertikal dan keharusan politik untuk kebijakan horizontal atau terkoordinasi. Konteks kelembagaan ini memperkuat gagasan bahwa ambiguitas kebijakan bersifat sistemik dan menghadirkan dua kemungkinan jenis kepastian/ketidakpastian kebijakan. Ketidakpastian dapat berupa penolakan resmi terhadap agenda menteri atau kepastian dapat berupa kesinambungan personel permanen dan 'departmentalitis' 'kecenderungan menteri untuk terobsesi dengan tujuan departemen mereka sendiri'.

Dengan yang terakhir, kemungkinan ada tingkat kepastian yang relatif tinggi dalam departemen tetapi tingkat ketidakpastian yang relatif tinggi antara departemen sebagai akibat dari teritorialisme. Secara historis, keduanya bermasalah bagi pemerintah oleh karena itu, pembentukan Kantor Kabinet pada tahun 1916 untuk mengoordinasikan kebijakan lintas pemerintahan dan memediasi perselisihan antara departemen dan menteri.

Pada tahun 1997, departemen tersebut diperlengkapi dengan baik untuk menangani ketidakpastian berbasis konflik karena lokasinya di Downing Street, tetapi tidak memiliki peran pembentukan kebijakan, staf yang sangat kecil dan secara struktural tidak diperlengkapi untuk menangani jenis ketidakpastian tanpa kebijakan. Tony Blair memperluas ukuran dan kewenangan departemen tersebut untuk mencakup perumusan kebijakan bersama sebagai pengakuan atas meningkatnya keharusan untuk pembuatan kebijakan yang lebih terkoordinasi.

Garis besar singkat tentang kekhususan konteks pembuatan kebijakan Inggris ini mengidentifikasi lokasi ambiguitas kebijakan dan potensi keretakan tempat ketidakpastian kebijakan atas pangan rekayasa genetika dapat muncul. Keretakan ini menciptakan titik masuk potensial untuk intervensi media. Dalam beberapa kasus, media mungkin 'diundang' oleh para elit yang ingin menggunakan media untuk menekan rekan kerja dan dengan demikian 'memenangkan argumen internal' Atau kontradiksi yang dirasakan dalam komunikasi kebijakan oleh para elit dapat memberi media peluang untuk membingkai perdebatan dalam hal

perpecahan menteri atau kebijakan yang kontradiktif sehingga menimbulkan keraguan tentang kekokohan kebijakan keamanan pangan.

### **Perbedaan Antara Kebijakan Luar Negeri Dan Kebijakan Dalam Negeri**

Bagian sebelumnya berpendapat bahwa versi modifikasi dari konsep inti Robinson tentang ambiguitas dan ketidakpastian dapat diterapkan pada konteks Inggris, tetapi apakah konsep yang digunakan untuk menganalisis kebijakan luar negeri dapat digunakan untuk menganalisis kebijakan dalam negeri juga perlu dipastikan. Bab ini setuju bahwa pertimbangan perlu diberikan pada bagaimana berbagai jenis kebijakan dapat memediasi penerapan konsep tersebut, tetapi tidak setuju dengan argumen Malek bahwa studi kebijakan dalam negeri 'mungkin memiliki sedikit relevansi' untuk analisis kebijakan luar negeri atau sebaliknya.

Ia berpendapat bahwa 'urusan luar negeri' berurusan dengan publik yang relatif kurang informasi; bahwa 'isu kebijakan luar negeri jelas lebih kompleks daripada isu kebijakan dalam negeri dan lebih sulit untuk diidentifikasi'; dan bahwa isu urusan luar negeri disajikan pada jarak yang lebih jauh dari publik. Namun, keakraban, identifikasi, atau relevansi yaitu, kedekatan dan jarak dengan isu-isu tersebut tidak boleh disamakan dengan publik yang terinformasi. Penurunan pendidikan sains di Inggris berarti sedikit orang awam dan sedikit jurnalis memiliki keterampilan dasar yang dibutuhkan untuk menilai perdebatan dan mencapai pandangan awam yang terinformasi tentang kebenaran pengetahuan ilmiah dan kekokohan proses kebijakan berbasis sains.

Jadi, elit kebijakan yang bekerja di bidang-bidang yang berada di garis depan sains seperti GM, harus mengomunikasikan argumen teknis yang rumit yang muncul dari ruang yang terfragmentasi dan ambigu kepada masyarakat awam yang sebagian besar tidak mendapat informasi terutama melalui media yang tidak cocok untuk menyampaikan kompleksitas dan di mana sebagian besar jurnalis yang menulis tentang makanan dan tanaman GM memiliki sedikit atau tidak memiliki latar belakang ilmiah. Ini menciptakan sebuah paradoks.

Perdebatan tentang kebijakan pangan berbasis sains mungkin dekat dengan pembaca dalam hal relevansi langsung untuk keputusan sehari-hari tetapi jauh dalam hal tidak dikenal dan tidak jelas. Paradoks ini ditonjolkan dengan tajam dalam perdebatan tentang keamanan pangan. Penilaian risiko ilmiah rumit, teknis, dan terlalu tidak jelas untuk dipahami orang awam; namun hasilnya sangat personal melalui apa yang mereka makan, potensi konsekuensi bagi kesehatan mereka dan keluarga mereka.

Dengan beberapa domain kebijakan keselamatan, konsumen diminta untuk menempatkan kepercayaan pribadi mereka dan keluarga mereka - dalam proses yang jauh dari pemahaman mereka. Dengan farmasi ini relatif kurang bermasalah; dengan keamanan pangan ini telah dipermasalahkan selama satu dekade ketakutan pangan termasuk salmonella, e-coli, iradiasi dan BSE. Dengan demikian, kepercayaan publik dalam proses ilmiah yang mendukung kebijakan keamanan pangan cenderung rapuh dan sangat rentan terhadap konstruksi media tentang ketakutan pangan.

Kedekatan-jarak yang paradoks ini potensi untuk membingkai cerita sebagai sesuatu yang relevan secara langsung tetapi menimbulkan ancaman yang tidak jelas melalui praktik makan yang mempertahankan hidup dan sejarah kesalahan penanganan pemerintah terhadap

ketakutan pangan meningkatkan kemungkinan bahwa media akan terlibat dalam perdebatan keamanan pangan.

Apa yang membuat ketakutan pangan memiliki daya tarik politik tertentu adalah setelah diberi tahu tentang 'risiko' dan penanganan pemerintah terhadap hal ini oleh media konsumen dapat 'memilih' keputusan kebijakan melalui apa yang mereka pilih untuk dibeli. Konsekuensi agregat dari keputusan individu seperti ini dapat memiliki efek yang menghancurkan pada suatu industri, sehingga memaksa pemerintah untuk bertindak. Konvergensi faktor-faktor ini membuat kebijakan keamanan pangan sangat rentan terhadap intervensi media.

### **Metodologi**

Bab ini membahas metodologi studi kasus untuk melakukan analisis bidang kebijakan karena sangat cocok untuk analisis multi-metode dari satu fenomena, terutama di mana hubungan antara untaian kompleks dan agen yang berbeda perlu diperiksa. Studi kasus dapat menggunakan metode kuantitatif, tetapi penelitian yang dibahas di sini tidak bertujuan untuk menunjukkan kausalitas, tetapi untuk mengeksplorasi dimensi kualitatif dari kondisi di mana media dapat memengaruhi proses kebijakan.

Metode kuantitatif tidak akan memfasilitasi jenis eksplorasi ini. Lebih jauh, tujuan metodologisnya adalah untuk menangkap pergeseran dalam liputan media dan tanggapan elit; bukan untuk sampai pada temuan yang dapat digeneralisasi untuk seluruh periode berdasarkan sampel yang representatif. Analisis kebijakan, kondisi, dan perilaku mengacu pada analisis dokumen dari white paper dan pernyataan parlemen serta wawancara.

Ini digunakan untuk memetakan tanggung jawab departemen secara deskriptif; menyusun garis waktu perkembangan kebijakan; menginformasikan interpretasi perkembangan; dan bertindak sebagai pemeriksaan atas setiap kesimpulan yang dicapai. Analisis media berpusat pada surat kabar karena di ruang publik politik Inggris, media penyiaran dapat menetapkan agenda berita langsung, tetapi surat kabarlah yang menetapkan agenda jangka menengah karena kemampuan mereka untuk meluncurkan kampanye dan investigasi seperti halnya dengan makanan GM.

Surat kabar tertentu "The Times, the Guardian, the Daily Mail dan the Mirror" dipilih untuk mencerminkan penampang surat kabar dan tabloid serta penampang persuasi politik. Pencarian Nexis pada 'makanan GM' dan 'makanan rekayasa genetika' digunakan untuk memilih artikel yang relevan, dan liputan setiap bulan untuk setiap judul dicatat. Angka yang memastikan digunakan untuk menunjukkan pasang surut minat media (lihat Gambar 8.1).

Maksud awalnya adalah untuk melakukan analisis konten kualitatif dari liputan selama periode paling intensif yaitu puncak liputan tertinggi. Namun, analisis bukti dan wawancara panitia seleksi menunjukkan bahwa puncak sebelumnya merupakan titik balik sehingga dipilih sebagian karena ini akan menangkap perubahan nada dan isu yang menarik perhatian editor dan jurnalis. Setiap artikel ketiga dianalisis dari segi sumber, nada, dan acara/topik. Kronologi acara media dan acara kebijakan kemudian disinkronkan.

### 8.3 KONDISI AMBIGUITAS KEBIJAKAN DALAM DOMAIN KEBIJAKAN GM

#### Temuan Empiris

Ambiguitas kebijakan terlihat jelas dalam tingkat fragmentasi, tumpang tindih, dan duplikasi dengan tujuh departemen yang memiliki setidaknya beberapa tanggung jawab atau keterlibatan dalam aspek ekonomi atau regulasi kebijakan GM. Departemen Lingkungan Hidup (DoE), Kementerian Pertanian, Pangan, dan Perikanan (MAFF), dan pada tingkat yang lebih rendah Departemen Kesehatan (DoH) adalah departemen utama dalam regulasi pangan dan tanaman GM (House of Lords 1998). Mereka didukung oleh lebih dari 20 komite penasihat.

Dengan demikian, ada sejumlah lokasi yang berpotensi menimbulkan ambivalensi atau konflik. Misalnya, antara agenda ekonomi untuk mempromosikan industri bioteknologi Inggris dan agenda regulasi yang secara inheren lebih berhati-hati; atau antara DoE dan MAFF ketika berhadapan dengan isu-isu dampak lingkungan dari budidaya makanan terutama mengingat bahwa lingkungan dan regulasi pangan didasarkan pada serangkaian prinsip yang berbeda dengan yang pertama bahkan lebih berhati-hati daripada yang terakhir. Dengan demikian, domain kebijakan GM adalah domain kebijakan modernis yang khas yang dicirikan oleh ambiguitas sistemik yang menciptakan keretakan yang darinya ketidakpastian kebijakan dapat muncul.

#### Dari Kondisi Ambiguitas Ke Kondisi Ketidakpastian Kebijakan

Satu jenis ketidakpastian kebijakan yang potensial terjadi ketika 'suatu isu muncul dan [tidak ada] kebijakan yang berlaku' tetapi tidak jelas apa yang dimaksud dengan 'tidak ada kebijakan'. Jika Robinson berarti tidak ada kebijakan yang relevan sama sekali untuk membimbing menteri dan pejabat, maka jenis ketidakpastian ini tidak berlaku untuk makanan GM. Partai Buruh mewarisi larangan penjualan makanan GM tanpa izin dan sistem komite ilmiah yang luas, prosedur terperinci, dan pedoman tentang penilaian risiko. Namun, ada dua kekosongan yang mewakili variasi dari 'tidak ada kebijakan'.

Tidak ada kebijakan Partai Buruh yang spesifik tentang GMO yang menjelaskan posisi menteri mengenai hal itu dan tidak ada kerangka/penjelasan menyeluruh untuk mengoordinasikan kebijakan yang diwariskan. Manifesto Partai Buruh tahun 1997 tidak menyebutkan GMO tetapi memuat komponen generik yang dapat dikembangkan menjadi kebijakan kerangka misalnya, janji untuk mendirikan regulator pangan independen, untuk memperluas pilihan konsumen dan untuk mempromosikan industri sains dan teknologi tinggi Inggris.

Namun, tidak ada indikasi tentang bagaimana bagian-bagian ini dapat disatukan dalam kebijakan bioteknologi yang menyeluruh atau apa prioritasnya jika bagian-bagian yang berbeda dianggap saling bertentangan. Jadi, ada ruang untuk kebingungan dan konflik tetapi hanya jika GM menjadi masalah dengan media dan publik. Ambiguitas sistemik ini diterjemahkan menjadi ketidakpastian kebijakan dan wawancara menggambarkan bagaimana. Seorang mantan penasihat komunikasi senior berkata:

Tidak ada kebijakan nyata tentang GM kecuali yang berbasis sains yang diadopsi oleh MAFF Departemen Lingkungan Hidup, musuh tradisional mereka mengambil pandangan yang sama sekali berbeda. Kebetulan, alam semesta mereka mencakup kelompok-kelompok hijau.

John Prescott telah didorong oleh Michael Meacher mulai menyuarakan keraguan pemerintah mengenai apakah kebijakan itu bijaksana untuk dijalankan.

Dan Prescott memberi wewenang kepada Meacher untuk mulai memberi pengarahan kepada surat kabar Minggu setiap minggu terhadap kebijakan tersebut sebagaimana adanya dan terhadap GM dan khususnya Monsanto. Dengan demikian, keretakan ambiguitas yang ada (persaingan dan proses kebijakan vertikal) dikombinasikan dengan ketidakpastian (tidak ada kebijakan partai dan tidak ada kebijakan kerangka kerja) dan agenda politik individu (Prescott dan Meacher) mengalihkan pertikaian internal ke ranah media.

Sir Richard Packer, sekretaris tetap di MAFF hingga tahun 2000, menguatkan interpretasi ini dan mengidentifikasi titik ketegangan lain antara menteri dan pejabat. Ia berkata: Yang sebenarnya adalah bahwa tekanan MAFF akan selalu mendukung rasionalitas Tekanan lingkungan selalu mendukung irasionalitas Banyak menteri Partai Buruh yang merupakan bagian dari orang-orang yang menyebarkan doktrin ini irasionalitas Pemerintahan Partai Buruh memiliki salah satu klaim prinsipnya bahwa mereka akan lebih berhati-hati dalam masalah konsumen daripada kelompok sebelumnya. Jadi naluri mereka adalah untuk berhati-hati dan Jeff Rooker dan Meacher adalah brigade yang tidak rasional menentang pangan dan tanaman pangan GM.

Artinya, Packer mengidentifikasi kebencian di MAFF yang didominasi sains terhadap penekanan konsumen oleh menteri-menteri baru. Jadi, ada konflik antara dua departemen yang bertanggung jawab atas regulasi pangan dan tanaman pangan GM serta di dalam MAFF antara pejabat tetap yang merupakan pendukung pendekatan berbasis sains dan menteri-menteri yang menganjurkan agenda kebijakan yang lebih peka terhadap politik. Perpecahan ini bisa saja tetap dirahasiakan, di balik pintu tertutup Whitehall, tetapi ini tidak terjadi pada pangan GM.

Akan tetapi, tidak dapat diasumsikan bahwa meningkatnya permusuhan media terhadap kebijakan mengikuti perbedaan pendapat elit sebagaimana dihipotesiskan dalam tesis pengindeksan tanpa memeriksa kronologi liputan media dan sumber cerita-cerita negatif. Di sini, bukti empiris menawarkan penjelasan yang bertentangan dengan tesis pengindeksan.

#### **8.4 KETERLIBATAN DAN INTERVENSI MEDIA DALAM RANAH KEBIJAKAN**

Liputan media tentang teknologi dan kebijakan GM menjadi semakin tidak bersahabat selama tahun 1998, menghadirkan 'serangkaian histeria media'. Anggota parlemen senior menyebutnya sebagai 'delirium total, tajuk berita histeris berita tanpa fakta yang menyatakan bahwa semua makanan GM merupakan ancaman bagi kesehatan manusia' Namun, ada juga pengakuan bahwa 'laporan media telah beresonansi dengan skeptisisme publik yang dapat dipahami terhadap penanganan Pemerintah terhadap masalah pangan setelah krisis BSE dan telah membentuk latar belakang yang tidak bersahabat yang harus dihadapi oleh sistem penasihat ilmiah untuk menyampaikan nasihatnya kepada Pemerintah'.

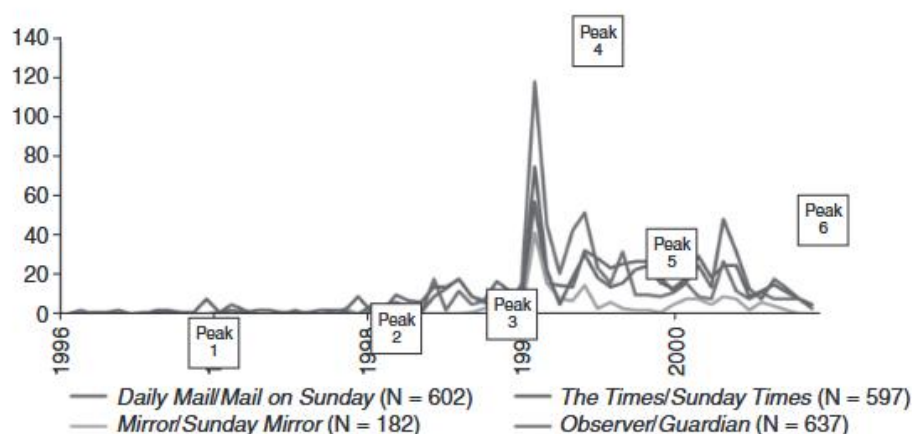
Bahayanya, menurut para elit, adalah bahwa kombinasi 'tajuk berita histeris', 'skeptisisme publik', pengalaman dengan BSE, dan kurangnya kepercayaan pada keamanan pangan akan membahayakan 'pembuatan kebijakan yang rasional' Perhatian media terhadap

isu pangan rekayasa genetika meningkat dari rata-rata 13 berita per bulan pada tahun 1997, menjadi 43 berita pada tahun 1998 dan 262 berita pada tahun 1999 (lihat Gambar 8.1). Terlalu banyak artikel untuk dianalisis secara rinci sehingga penelitian ini difokuskan pada puncak ketiga (Mei hingga Oktober 1998). Puncak ketiga tidak memiliki artikel terbanyak, tetapi menurut wawancara dan bukti panitia seleksi, puncak ketiga menandai titik balik dalam liputan dan menjadi dasar bagi liputan berikutnya.

Tiga 'peristiwa berita' menggambarkan bagaimana perhatian media bergeser selama puncak ketiga peluncuran kampanye iklan senilai £1 juta oleh Monsanto multinasional, sebuah artikel oleh Pangeran Charles dan sebuah dokumenter *World in Action*. Monsanto mengklaim ingin 'mendorong perdebatan' tentang GM, untuk menyajikan 'fakta' dan 'kedua sisi perdebatan' kepada para pembaca. *The Guardian* berfokus pada sains yang tidak pasti dan implikasinya bagi lingkungan. *The Times*, meskipun prihatin tentang etika teknologi dan ketidakpastian, berfokus pada keuntungan yang sedang berkembang dan strategi perusahaan Monsanto yang agresif. Tidak ada tabloid yang tertarik pada GM pada tahap ini.

Katalisator masuknya *Daily Mail* ke dalam perdebatan adalah sebuah artikel di *Daily Telegraph* oleh Pangeran Charles yang memungkinkan mereka untuk membingkai perdebatan dalam hal etika/agama, sains yang tidak pasti dan efek yang tidak diketahui. Mereka juga menyoroti hubungan yang dibuat oleh Pangeran Charles antara GMO dan BSE dalam hal konsekuensi yang tidak dapat diprediksi, efek yang tidak diketahui, dan sains yang tidak pasti. Keesokan harinya, surat kabar tersebut mengklaim bahwa intervensi Pangeran telah memicu perpecahan antara menteri pertanian dan menteri lingkungan hidup mengenai apakah 'peraturan saat ini cukup ketat'.

*Daily Mail* mengklaim, empat bulan kemudian, bahwa ada perpecahan menteri lain antara kedua departemen mengenai moratorium 'tanaman Frankenstein'. Kemudian, tepat ketika minat media terhadap GM mulai mereda, *World in Action* meliput penelitian oleh Dr. Arpad Pusztai yang mengklaim ada bukti ilmiah tentang hubungan antara kentang yang dimodifikasi secara genetik dan mutasi pada tikus. *Royal Society* meninjau temuannya dan mendiskreditkannya; Pusztai diskors dan kemudian diberhentikan.



**Gambar 8.1 Perbandingan Liputan Makanan GM Di Empat Judul Dan Di Enam Puncak Liputan**



## Catatan

Total populasi semua artikel di lima puncak liputan surat kabar dalam judul-judul tertentu antara tahun 1996 dan 2000, N = 2009. Pada bulan Oktober, wacana media yang dominan adalah ketidakpastian ilmu pengetahuan yang tidak pasti, efek yang tidak diketahui, dan hal-hal tersebut tidak dapat diterima oleh masyarakat. Berita-berita sebagian besar bersumber dari LSM yang berfokus pada risiko kesehatan dan lingkungan.

Satu-satunya surat kabar yang berfokus terutama pada dimensi kebijakan adalah Daily Mail yang mencurahkan lebih dari 50 persen liputannya tentang isu pangan rekayasa genetika selama puncak tiga untuk isu ini, dibandingkan dengan 35 persen di Guardian, 22 persen di The Times, dan 10 persen untuk Mirror.

Daily Mail juga merupakan satu-satunya surat kabar yang mengklaim bahwa pemerintah terbagi dalam kebijakan, dan berulang kali mempertanyakan kemanjuran, kesesuaian, dan keandalan keputusan regulasi. Semua surat kabar mengabaikan pernyataan pemerintah bahwa tidak ada bukti ilmiah tentang bahaya dan mengutip kisah BSE/CJD sebagai pembenaran atas skeptisisme mereka. Mendiskreditkan karya Putsztai tidak banyak meredakan skeptisisme. Sekitar empat temuan muncul dari analisis liputan selama puncak ini:

- Agenda berita ditetapkan oleh pihak-pihak yang 'dipercaya', bukan oleh elit kebijakan seperti yang diklaim oleh tesis pengindeksan. Pandangan Pangeran Charles dan Dr. Pusztai mengkristalkan keraguan dan bertindak sebagai katalisator untuk liputan ketidakpastian ilmiah dan etika.
- Intervensi dari pihak-pihak yang 'dipercaya' memperluas perdebatan di luar sumber-sumber nonpemerintah hingga mencakup etika dan sains yang diperebutkan.
- Ketidakpastian publik sebagaimana yang tertangkap dalam jajak pendapat yang dilakukan atas nama LSM dan tekanan untuk pilihan konsumen menjadi tema penting dan bagian dari narasi media tentang kurangnya kepercayaan pada regulasi.
- Hanya Daily Mail pada tahap ini yang secara langsung peduli dengan ketidakpastian dan kekurangan kebijakan; surat kabar lainnya menanganinya secara tidak langsung melalui diskusi tentang risiko, konsekuensi, dll.

Temuan-temuan ini menimbulkan keraguan pada tesis pengindeksan yang membentuk komponen utama analisis Robinson. Tesis pengindeksan klasik berpendapat bahwa liputan yang kritis terhadap kebijakan diindeks ke perbedaan pendapat elit dan karena itu hanya mengungkapkan pandangan yang sudah beredar di kalangan resmi. Robinson mengembangkan hal ini lebih jauh dengan menyatakan bahwa pengindeksan media dapat memperluas konflik yang ada dan dengan demikian memengaruhi kebijakan. Althaus memberikan peringatan terhadap tesis pengindeksan ketika ia menunjukkan secara empiris bahwa profesional media memang melampaui liputan pemerintah ketika mereka memiliki alasan untuk tidak mempercayai sumber pemerintah.

Analisis tekstual untuk studi kasus ini menunjukkan liputan media yang kritis bersumber dari luar kalangan elit. Wawancara juga menunjukkan ada menteri dan pejabat

yang skeptis tentang kebijakan tersebut tetapi ini tidak berkembang menjadi perbedaan pendapat, kontra-briefing, dll. sampai setelah nada media bergeser dari skeptis menjadi kritis terhadap teknologi dan kebijakan. Demikian pula, Daily Mail hanya menyoroti perbedaan pendapat elit setelah artikel Pangeran Charles dan program World in Action.

### **8.5 MENGHUBUNGKAN LIPUTAN MEDIA, SIKAP PUBLIK, DAN PERILAKU KONSUMEN**

Faktor kunci yang diidentifikasi dalam wawancara sebagai faktor yang memperburuk perbedaan pendapat elit adalah hubungan yang dibuat elit antara liputan media dan perilaku konsumen. Elit politik menggunakan sejumlah indikator opini publik yang berbeda. Pertama, ada tiga jajak pendapat oleh Genewatch/MORI, Guardian/ICM, dan Friends of the Earth/NOP yang diterbitkan antara Juni dan Oktober 1998.

Jajak pendapat tersebut disusun oleh kelompok-kelompok hijau dan media sebagai bukti meningkatnya penentangan publik terhadap makanan rekayasa genetika dan meningkatnya tekanan untuk pelabelan wajib dan pilihan konsumen. Pemerintah juga menugaskan survei opini publiknya sendiri (Komite Sains dan Teknologi 1999: 21). Namun, survei ini menangkap opini massa; tetapi literatur menyoroti bagaimana elit kebijakan lebih peduli dengan publik yang bermasalah atau publik yang aktif. Dalam kasus makanan GM, hal itu akan mencakup keanggotaan LSM, dsb., tetapi indikator yang lebih signifikan bagi kaum elit adalah apa yang dikatakan pengecer tentang perilaku konsumen.

Saluran Layanan Pelanggan Sainsbury mengidentifikasi dua tren yang dimulai selama puncak ketiga dan berlanjut hingga tahun 1999: meningkatnya perhatian pelanggan<sup>5</sup> tentang makanan GM dan hubungan antara representasi media dan perubahan sikap pelanggan. Selama musim semi dan panas tahun 1998, perusahaan mencatat sekitar 50 panggilan seminggu tentang GM. Pada bulan Agustus 1998, setelah program World in Action, jumlah ini meningkat menjadi 900 panggilan seminggu selama sekitar satu bulan.

'Jumlah ini kemudian mereda menjadi sekitar 70 panggilan seminggu hingga Februari 1999 ketika Daily Mail, Express, dan Independent memulai kampanye GM dan GM menjadi topik untuk Pertanyaan Perdana Menteri'. Menanggapi meningkatnya kekhawatiran pelanggan, Sainsbury membuka saluran informasi GM khusus yang menerima lebih dari 300 panggilan dalam empat jam pertama dan lebih dari 2.500 panggilan dalam tiga hari setelah pertukaran Blair-Hague. Perusahaan juga mencatat bahwa 'kekhawatiran berubah dari "Kami ingin pelabelan" menjadi "Kami tidak menginginkan bahan GM"'.<sup>6</sup>

Setelah Juli 1999, ketika perusahaan mengumumkan kebijakan penghindaran GM dan menarik pasta tomat GM dari rak-rak 'panggilan turun sedemikian rupa sehingga perusahaan menutup saluran GM khusus dan panggilan ini ditangani oleh saluran bantuan umum'. Indikator paling dramatis, bagaimanapun, dari pergeseran 'sikap konsumen' adalah perilaku konsumen.

Pada puncak penjualan, pasta tomat GM mengalahkan produk konvensional dengan 2:1 tetapi pada akhir tahun 1998 penjualan dapat diabaikan. Sainsbury's memperjelas adanya hubungan yang dirasakan antara liputan media dan perilaku pembelian. Pengecer makanan, pedagang grosir, dan gerai makanan cepat saji menanggapi jatuhnya penjualan makanan GM

dengan mengadopsi strategi penghindaran GM yang terkenal.

### **Tanggapan Pemerintah Terhadap Perubahan Keadaan**

Tidak hanya pengecer yang mengaitkan ketakutan pangan yang disebabkan media dengan 'runtuhnya kepercayaan konsumen' terhadap regulasi pangan, pemerintah juga demikian. Seiring dengan meningkatnya pertentangan media dan publik, demikian pula pengarahannya oleh menteri kepada wartawan. Seorang narasumber berkata: 'Kami menyadari bahwa kami memiliki masalah nyata di tangan kami tidak hanya dalam hal kurangnya kebijakan dan persepsi teknologi kami memiliki pemerintah yang secara internal berperang dengan dirinya sendiri'.

Tanggapan pemerintah yang beragam menunjukkan banyak hal tentang apa yang mereka anggap sebagai masalah. Tanggapan kelembagaan adalah dengan melibatkan Kantor Kabinet. Sebuah komite dibentuk di dalam Kantor Kabinet yang terdiri dari perwakilan dari setiap departemen yang bertanggung jawab atas GM sehingga 'argumen dapat diselaraskan dengan cara yang normal melalui diskusi kolektif'.

Tanggapan komunikatif melihat Kantor Kabinet juga mengambil tanggung jawab untuk mengomunikasikan kebijakan pemerintah. Idenya adalah untuk menyediakan Satu titik referensi tunggal untuk kantor pers dan kantor kabinet dan satu situs web yang akan memungkinkan pemaparan argumen yang diajukan Kabinet menarik juru bicara resmi untuk masalah tersebut menjadi situs web. Kantor pers khusus didirikan untuk memanfaatkan 'fakta' yang ada, bukti ilmiah, dan komponen kebijakan yang diwariskan untuk membantah klaim media tentang risiko mengonsumsi makanan GM.

Dengan demikian, strategi komunikasi mendahului kebijakan partai atau kerangka kerja. Namun, strategi komunikasi itu sendiri tidak dapat bertahan lama. Kekosongan yang diciptakan oleh kurangnya kebijakan kerangka kerja perlu segera diatasi jika pemerintah ingin memiliki kebijakan yang koheren untuk berkomunikasi. Mengingat bahwa berbagai departemen yang bertanggung jawab atas berbagai bagian kebijakan GM 'berperang' satu sama lain, tidak satu pun dari mereka dapat memimpin. Tanggung jawab untuk merancang kebijakan kerangka didelegasikan kepada sebuah komite di Kantor Kabinet, tetapi

Mencoba untuk menghasilkan kebijakan bersama merupakan kutukan bagi Kantor Kabinet yang peran normalnya adalah netral terhadap kebijakan. Itu hanyalah sebuah mekanisme untuk memastikan bahwa kebijakan dibentuk dan disebarkan secara kolektif, itu bukan mekanisme untuk membentuk kebijakan ini dilemparkan ke pangkuan mereka. Salah satu hal pertama yang dilakukan oleh komite adalah untuk 'meninjau kerangka kerja pemeriksaan dan kontrol yang ada serta saran kepada Menteri dan Pemerintah hanya untuk mempertimbangkan apakah kerangka kerja tersebut sudah komprehensif dan koheren sebagaimana mestinya'.

Kebijakan kerangka kerja yang dicapai pada akhir tahun 1999 berupaya untuk menyeimbangkan keharusan regulasi dan ekonomi dengan berfokus pada pilihan konsumen. Kebijakan tersebut diringkas sebagai 'kami masih percaya pada teknologi tersebut tetapi orang-orang harus bebas untuk membuat pilihan tentang pelabelan wajib'. Hal ini masih menyisakan masalah bagi pemerintah mengenai persepsi publik dan media terhadap teknologi

tersebut.

Menteri tidak dapat melarang produk GM seperti yang dituntut oleh beberapa surat kabar karena hal tersebut berada di bawah hukum Uni Eropa dan menteri secara hukum dilarang untuk mengesampingkan saran ilmiah atas dasar politik (Komite Sains dan Teknologi 1999). Mereka juga tidak dapat memberikan lisensi karena takut memicu permusuhan anti-GM. Pemerintah terpaksa melakukan serangkaian kompromi dan penundaan.

Pemrosesan aplikasi untuk lisensi untuk memasarkan produk GM baru terhenti dan tidak ada lisensi baru yang diberikan selama enam tahun; moratorium sukarela selama lima tahun untuk budidaya tanaman GM komersial disetujui dengan industri; dan tinjauan sistem regulasi dan konsultasi yang ada untuk bioteknologi diluncurkan. Intinya, ada kebuntuan kebijakan. Surat kabar tidak dapat mengamankan pembalikan kebijakan yang mereka tuntut, tetapi pemerintah juga tidak dapat melanjutkan keputusan rutin tentang pemberian lisensi produk GM baru.

## **8.6 MENILAI PENGARUH MEDIA TERHADAP KEBIJAKAN**

Hipotesis Robinson tentang pengaruh media memiliki dua bagian. Pertama, ia berpendapat bahwa liputan media yang kritis terhadap kebijakan diindeks ke atau mengikuti perbedaan pendapat elit. Kedua, media memiliki potensi untuk memengaruhi kebijakan dalam kondisi ketidakpastian kebijakan. Analisis teks berita menunjukkan liputan media yang kritis bersumber dari sumber di luar pemerintah dan perbedaan pendapat elit tidak menjadi isu media sampai setelah nada liputan mulai bergeser.

Yang lebih penting adalah hubungan yang dibuat pengecer makanan antara liputan media dan boikot de facto terhadap makanan GM. Dalam menghadapi permusuhan media yang semakin meningkat, penolakan publik terhadap produk dan ancaman yang dianggap ditimbulkannya terhadap industri bioteknologi Inggris, pemerintah merasa terpaksa untuk bertindak. Seperti yang dicatat oleh anggota parlemen, 'pemerintah, yang pada awalnya mendukung makanan yang dimodifikasi secara genetik tetapi kemudian dipaksa untuk meninjau kembali sikap dan prosedur persetujuan undang-undang dalam menghadapi kepanikan publik dan media' (Komite Sains dan Teknologi 1999).

Namun, keraguan laten dari beberapa menteri telah dipicu oleh meningkatnya oposisi media dan publik sedemikian rupa sehingga bahkan setelah Kabinet mengadopsi kebijakan pemerintah dan kerangka kerja, mereka terus memberi pengarahan kepada media terhadap kebijakan dan Monsanto (wawancara 2007). Ini berarti media mampu mempertahankan kebijakan editorial anti-GM selama beberapa tahun. Signifikansi media telah diringkas oleh Packer. Ia berkata:

Menurut saya tidak ada hal yang media telah memainkan peran lebih besar daripada GM, tidak ada masalah ilmiah yang dapat saya katakan. Satu-satunya yang sebanding adalah pada masa saya, yaitu pertikaian tentang iradiasi makanan, tetapi GM lebih besar dari itu. (Wawancara 2007)

### **Kesimpulan**

Bab ini berupaya menerapkan versi modifikasi kerangka kerja Robinson pada kasus

kebijakan pangan GM di Inggris melalui pengajuan tiga pertanyaan. Pertama, dalam keadaan apa dan sejauh mana media berpotensi memengaruhi proses kebijakan serta perdebatan kebijakan? Bab ini menantang asumsi bahwa ambiguitas dan ketidakpastian kebijakan merupakan pengecualian.

Bab ini membantah bahwa sifat domain kebijakan modern berkontribusi pada ambiguitas sistemik dan sifat khusus sistem Inggris dengan layanan sipil permanen dan struktur kebijakan vertikal memperburuk hal ini, memperdalam keretakan dalam pemerintahan. Keretakan ini adalah tempat munculnya jenis ketidakpastian kebijakan tertentu di dalam atau di antara departemen, dan tempat intervensi media yang potensial dalam domain kebijakan. Pada titik konvergensi antara ambiguitas, ketidakpastian, dan intervensi inilah potensi media untuk memengaruhi proses kebijakan berada.

Data empiris dari studi kasus pangan GM mendukung konseptualisasi ini. Ini mengidentifikasi domain kebijakan yang sangat terfragmentasi yang sangat rentan terhadap serangan media sebagian karena Partai Buruh tidak memiliki posisi politik partai pada makanan GM dan tidak ada kebijakan kerangka kerja di mana berbagai komponen kebijakan yang ada dapat diprioritaskan. Itu juga rentan terhadap intervensi media karena sifat khusus dari domain kebijakan.

Ketika media dan skeptisisme publik terhadap teknologi mengeras menjadi oposisi terhadapnya dan terhadap kebijakan, keretakan struktural terbuka lebih jauh dan perbedaan pendapat antara departemen, menteri dan pegawai negeri tumbuh. Beberapa perbedaan pendapat ini ditangkap di media karena beberapa elit kebijakan berusaha untuk membawa perjuangan ideologis atas kebijakan ke domain publik.

Namun, garis waktu menunjukkan bahwa liputan media yang bermusuhan tidak berasal dari dalam lingkaran elit seperti yang diperdebatkan oleh para ahli teori indeks dan Robinson. Sebaliknya, penggerak agenda media pada titik balik puncak ketiga adalah 'orang-orang yang dipercaya' seperti Pangeran Charles dan ilmuwan independen Dr. Pusztai, mungkin karena penanganan BSE/CJD oleh pemerintah sebelumnya telah menyebabkan media menjadi sangat skeptis terhadap jaminan dari ilmuwan pemerintah.

Ketika permusuhan media meningkat, kepercayaan publik terhadap keamanan pangan menurun dan penjualan pangan GM anjlok, para menteri merasa terpaksa untuk bertindak. Namun ruang gerak mereka dibatasi terutama oleh kebijakan UE dan oleh undang-undang yang ada yang mencegah para menteri untuk mengesampingkan saran ilmiah atas dasar politik. Ini berarti bahwa pada akhirnya kemampuan media untuk memengaruhi kebijakan dibatasi oleh kerangka kerja yang lebih luas.

Namun, mereka mampu mengacaukan kebijakan pangan GM sejauh pemerintah merasa terpaksa untuk meninjau peraturan yang ada dan menunda pemberian lisensi baru. Sebagian alasan untuk ini menjawab pertanyaan kedua tentang apakah jenis domain kebijakan tertentu lebih rentan terhadap intervensi media daripada yang lain. Bab ini mengemukakan bahwa kebijakan keamanan pangan khususnya demikian karena sifat dasar pengetahuan dalam pengambilan keputusan.

Tantangan dalam mengomunikasikan alasan untuk keputusan keamanan dan

tantangan media terhadap pengetahuan ilmiah yang menjadi dasar pengambilan keputusan, merusak kepercayaan publik terhadap keandalan klaim pemerintah bahwa tidak ada bahaya yang ditimbulkan. Dalam domain kebijakan tertentu lainnya, hilangnya kepercayaan publik terhadap kebijakan pemerintah mungkin tidak memiliki dampak material langsung.

Dalam kasus pangan, hilangnya kepercayaan terhadap GM mudah terlihat dalam pilihan individu untuk tidak mengonsumsi produk tersebut dan ketika digabungkan, ini diterjemahkan menjadi protes kolektif dalam bentuk boikot *de facto*. Pemerintah merasa terdorong untuk bertindak guna melindungi industri bioteknologi Inggris. Pertanyaan ketiga yang diajukan adalah sejauh mana bermanfaat untuk membedakan perdebatan kebijakan di mana masalah dipilih dan diprioritaskan dari struktur, lembaga, dan proses pembuatan kebijakan?

Perbedaan antara perdebatan dan proses sering kali didasarkan pada upaya pragmatis untuk mengelola sumber daya yang terbatas. Keuntungan menciptakan dua domain yang terpisah secara analitis juga memungkinkan keduanya dipelajari secara lebih rinci, seperti halnya menyesuaikan jalinan rumit dari untaian-untaian dalam perdebatan atau sifat domain kebijakan yang luas. Namun, perbedaan tersebut bersifat artifisial dan bab ini berupaya untuk mengilustrasikan hubungan dialogis dan dialektis antara keduanya yaitu, bagaimana perdebatan publik tentang kebijakan dapat memperburuk fragmentasi atau memicu perbedaan pendapat dengan cara yang membahayakan kebijakan. Analisis ini berskala kecil dan karenanya terbatas. Perlu lebih banyak penelitian di bidang ini.

## **BAB 9**

### **MENJADI PUBLIK?**

#### **9.1 PUBLISITAS DAN PRIVASI DALAM KONTEKS KEBIJAKAN GENDER**

'Menjadikan Privasi sebagai Publik' tidak ada semboyan politik gerakan perempuan yang memperoleh banyak perhatian. Gerakan perempuan mengungkap rahasia-rahasia kehidupan pribadi yang sederhana, untuk membuat yang umum menjadi khusus dan dengan demikian memungkinkan solidaritas di antara perempuan, untuk mempolitisasi dan karenanya menjadikan kehidupan perempuan yang secara tradisional dianggap sebagai pribadi menjadi subjek perubahan seperti misalnya dalam kasus kekerasan dalam rumah tangga. Tidak diragukan lagi hal ini merupakan gangguan yang nyata terhadap dunia Fordis demokrasi Barat tahun 1970-an.

Salah satu hasil dari strategi publisitas ini adalah bahwa ia mengingatkan publik tentang masalah diskriminasi gender dan pembentukan kebijakan perempuan sebagai bidang kebijakan yang sah, termasuk penyusunan lembaga-lembaga terkait gender seperti kementerian perempuan dan petugas antidiskriminasi; perubahan hukum mengenai, misalnya, hak aborsi, kekerasan dalam rumah tangga, dan tindakan afirmatif; dan penemuan konsep kebijakan baru seperti pengarusutamaan gender.

Media telah memainkan peran penting dalam asal-usul dan penyebaran gerakan perempuan kedua di Jerman Barat pada awal tahun 1970-an. Misalnya, sebuah kampanye media majalah Stern menyajikan, dengan tajuk utama 'Saya Telah Melakukan Aborsi,' kesaksian dari 374 perempuan terkenal yang telah melanggar hukum dengan menggugurkan kandungan yang tidak hanya memulai publikasi dan skandal praktik pidana yang misoginis dan tidak adil secara sosial, tetapi juga perdebatan kebijakan publik yang akhirnya mengarah pada reformasi paragraf 218 anti-aborsi dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Di luar target langsungnya, kampanye ini adalah titik asal simbolis untuk perjuangan melawan diskriminasi perempuan dan karenanya menjadi tonggak penting bagi mobilisasi gerakan perempuan kedua. Sudah hampir 40 tahun sejak itu, dan sistem media telah berubah dalam tahun-tahun ini sama mendasarnya dengan gerakan perempuan. Meskipun segitiga komunikasi warga negara kebijakan public media telah berkembang pesat, minat media terhadap isu-isu perempuan dan kebijakan kesetaraan gender masih rendah.

Misalnya, hingga saat ini, hampir tidak ada orang di luar lingkaran aktivis dan politikus profesional yang mengenal konsep-konsep seperti pengarusutamaan gender, antidiskriminasi, atau politik keberagaman, yang sebagian besar disebabkan oleh sikap media yang acuh tak acuh terhadap isu-isu ini. Haruskah kita simpulkan dari rendahnya intensitas pelaporan tentang kebijakan kesetaraan gender dan perempuan bahwa pengaruh media terhadap kebijakan-kebijakan ini juga rendah? Apakah media berkontribusi sama sekali terhadap pembingkai kebijakan kesetaraan gender? Apakah 'media-krasi' memang ada dalam kaitannya dengan isu-isu gender?

Mungkinkah media, dalam kaitannya dengan bidang kebijakan ini, tidak berfungsi

sebagai aktor politik dalam hak mereka sendiri sebagai penentu agenda atau sebagai pembuat kerangka seperti yang mereka lakukan di bidang kebijakan lainnya? Atau apakah peran marjinal isu gender di media menunjukkan bentuk pengaruh yang berbeda terhadap kebijakan gender, yaitu dethematisasi dan negasi? Jika demikian, haruskah kita menganggap media terlibat secara proaktif dalam marginalisasi kebijakan terkait gender, atau apakah mereka hanya mencerminkan preferensi aktor politik dalam pemerintahan dan partai politik yang membangun kebijakan kesetaraan gender dan perempuan sebagai hal yang tidak penting?

Dengan kata lain, apakah media mereproduksi alih-alih memproduksi hubungan hegemoni laki-laki dalam politik? Dan apakah lembaga laki-laki dan konstelasi aktor ini membatasi pengaruh media terhadap kebijakan perempuan? Meskipun dalam beberapa tahun terakhir, studi perempuan dan gender telah melakukan banyak pekerjaan analitis mengenai dampak kebijakan perempuan dan gender terhadap transformasi hubungan khusus gender berupa ketidaksetaraan, diskriminasi, dan penindasan, peran media dalam mengatur dan mempublikasikan hubungan yang dianggap privat dan non-politik antara laki-laki dan perempuan ternyata kurang mendapat perhatian.

Hingga saat ini, belum ada studi empiris tentang peran media dalam kebijakan kesetaraan gender. Oleh karena itu, tujuan artikel ini adalah untuk menawarkan beberapa ide konseptual guna merangsang penelitian di masa mendatang, dengan fokus pada kasus Jerman. Ide-ide ini memiliki dua fokus, pertama lembaga dan aktor di bidang kebijakan, yang mungkin berdampak pada pengaruh media dan kedua aspek interpretatif dari proses kebijakan dan peran media sebagai perumus kebijakan kesetaraan gender.

Perspektif-perspektif ini mungkin menjelaskan di satu sisi rendahnya intensitas pelaporan media tentang kebijakan kesetaraan gender, yaitu ketidakpedulian media terhadap topik tersebut dan di sisi lain pengaruh media terhadap kebijakan gender melalui apa yang saya sebut perhatian pasif. Pada pandangan pertama, bukti menunjukkan bahwa kebijakan kesetaraan gender menjadi korban 'mediasi negatif' melalui penghilangan tema, penyepelan, dan pengabaian isu dan masalah politik yang terkait dengan perempuan.

Namun, pengabaian pasif semacam itu juga dapat berubah menjadi kampanye negatif yang aktif. Dengan demikian, dampak media terhadap kebijakan kesetaraan gender terutama terdiri dari hubungan yang saling melengkapi dan memperkuat yang mereka miliki dengan politik: mereka bekerja sama dalam reproduksi hegemoni maskulin. Namun, ketidakpedulian media tidak dapat dijelaskan dengan referensi sederhana tentang dominasi maskulin tetapi juga oleh struktur kelembagaan dan para aktor di bidang kebijakan serta oleh asinkronisasi siklus berita dan siklus kebijakan.

Berikut ini, pertama-tama saya akan membahas pengaruh media terhadap kebijakan gender dan antidiskriminasi dalam logika siklus kebijakan dan menguraikan proses penetapan agenda dan proses yang mengarah pada pelembagaan bidang kebijakan dalam perspektif historis. Kedua, saya akan menyelidiki hambatan yang ditimbulkan oleh pengaturan kelembagaan dan struktural bidang kebijakan terhadap pelaporan media yang memadai dan membahas mekanisme antitematisasi maskulin. Ketiga, saya akan membahas mekanisme pembingkai dan pembingkai ulang, yang menjadi kerentanan bidang kebijakan baru



seperti kesetaraan gender dan diakhiri dengan pernyataan tentang bentuk interaksi khusus antara media dan bidang kebijakan perempuan.

### **Penetapan Agenda Dalam Kebijakan Kesetaraan Gender: Media Sebagai Sumber Daya Kekuatan Feminis**

Penelitian komunikasi menegaskan bahwa pengaruh media terhadap definisi dan artikulasi masalah politik, yaitu fungsi penetapan agenda, jauh lebih tinggi daripada pada proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan yang biasanya berlarut-larut. Tahap pertama dari proses kebijakan adalah tentang membuat isu-isu baru menjadi ganas 'yang mendapatkan perhatian media hanya karena menjadi baru dan mengejutkan'.

Oleh karena itu, media memiliki kepentingan yang mementingkan diri sendiri dalam mengangkat isu baru (atau menyajikan isu lama sebagai hal baru) karena kebaruan itu sendiri menentukan kelayakan berita dan menarik perhatian public. Menurut Klaus von Beyme, media kemungkinan besar akan mengambil inisiatif independen dalam proses politik dan pengambilan keputusan, jika suatu isu diperdebatkan dan menimbulkan konflik (terutama dalam pengertian moral atau etika) atau baru dan inovatif.

Kondisi ini terpenuhi dalam fase penetapan agenda dari proses kebijakan kesetaraan gender. Bagi para aktor politik sebagai orang dalam dan orang luar dari sistem politik yang sebenarnya juga, media memiliki kepentingan strategis tertentu selama penetapan agenda: Ini adalah saat kondisi terbaik, terutama bagi para aktor politik yang memegang posisi non-mayoritas, untuk meluncurkan isu baru atau memasukkan pandangan baru tentang subjek lama ke dalam proses pengambilan keputusan politik.

Aktor yang dikecualikan atau terpinggirkan seperti gerakan perempuan harus berjuang untuk mendapatkan perhatian dari para aktor politik yang mapan, dan salah satu cara untuk mencapai tujuan tersebut adalah dengan menggunakan media publik secara aktif. Dengan demikian, media dapat digunakan sebagai sumber daya dalam penetapan agenda politik, terutama jika saluran tradisional tersumbat atau jika akses ke jaringan pengambilan keputusan politik dibatasi seperti yang terjadi pada gerakan perempuan dan aktivis feminis dalam partai politik.

Aktor politik yang terpinggirkan karenanya dapat menggunakan media sebagai mitra dalam proses penyusunan agenda yang penting secara strategis. Lebih dari bagian lain dari siklus kebijakan, penetapan agenda adalah proses media. Proses ini terutama berkaitan dengan definisi dan interpretasi realitas politik oleh aktor politik dan media. Pembingkai isu di media menjadi sangat penting karena tidak hanya bagaimana, tetapi juga, dan mungkin lebih dari itu, bagaimana isu disajikan di media memiliki pengaruh penting pada pengambilan keputusan politik selanjutnya.

Bingkai adalah 'ide atau struktur sentral yang mengorganisasi' yang menyarankan 'perspektif tertentu tentang isu dan solusi yang sesuai untuk masalah yang dihadapkannya'. Oleh karena itu, penetapan agenda dalam sistem politik dan media berfungsi sebagai penyaring: beberapa isu dan aktor 'lulus' dan mendapatkan visibilitas, yang lain tetap tidak terlihat; beberapa area isu ditafsirkan sebagai penting, yang lain menjadi korban dari penyepelan dan penyangkalan.

Pada tahap awal mobilisasi feminis, media Jerman Barat memainkan peran penting dalam memberikan publisitas dan mendapatkan perhatian atas diskriminasi terhadap perempuan. Mereka memainkan peran Kekuatan Keempat dengan melakukan kontrol, menghebohkan ketidakadilan, dan menekan untuk perubahan kebijakan. Media mendukung aktivis feminis dalam fase mobilisasi gerakan perempuan Jerman dan memberikan kontribusi penting dalam memberi kerangka baru bagi peran perempuan, hubungan antara laki-laki dan perempuan, dan persepsi otonomi perempuan ke dalam debat publik dan membantu perempuan untuk secara bertahap keluar dari perangkap keluarga(-kebijakan).

Oleh karena itu, kebijakan kesetaraan gender di Republik Federal Jerman merupakan contoh proses penetapan agenda yang berhasil melalui media. Kampanye di majalah Stern berdampak signifikan pada perubahan undang-undang aborsi; tetapi bahkan di luar isu langsung, hal itu berkontribusi pada pelebagaan kebijakan kesetaraan gender. Aktor feminis tidak punya pilihan selain bekerja dengan dan melalui media, karena mereka tidak memiliki pengaruh langsung pada sistem legislatif dan administratif, dan karena partai politik sebagai organisasi utama untuk agregasi kepentingan sebagian besar tidak mau terlibat dalam isu kebijakan kesetaraan gender.

Dengan demikian, publik alternatif gerakan perempuan berhasil masuk ke publik media massa pada awal tahun 1970-an. Bagi gerakan perempuan, publisitas media bukan hanya sumber daya untuk mobilisasi, tetapi juga sumber daya kekuasaan, karena memfasilitasi pemberian tekanan pada elit politik laki-laki tradisional. Lebih jauh lagi, publisitas media membantu menciptakan aliansi antara aktor feminis dan kepentingan terorganisasi arus utama, seperti dalam kasus perdebatan hak aborsi, di mana profesi medis juga mendukung reformasi.

Di era ketika politik hampir seluruhnya merupakan domain laki-laki dan lembaga politik menutup diri terhadap integrasi perempuan dan isu-isu perempuan, media membuka ruang untuk perdebatan politik. Mereka melakukannya, tentu saja, hanya sejauh strategi publisitas gerakan perempuan sesuai dengan logika kelayakan berita media. Keberhasilan kampanye Stern tidak sedikit ditentukan oleh pemingkaihan isu yang strategis dalam arti 'publisitas pribadi' yaitu kehamilan yang tidak diinginkan yang menambahkan daya tarik sentuhan manusia tertentu pada cerita tersebut.

Dalam istilah yang lebih umum, merupakan ciri umum dari contoh-contoh mobilisasi dan penetapan agenda feminis yang paling sukses bahwa mereka secara strategis melayani keinginan media: Pementasan publik dari tontonan tubuh perempuan, polarisasi pria versus wanita, atau kampanye negatif aktivis feminis seperti Alice Schwarzer semuanya bertujuan untuk meningkatkan nilai berita dari gerakan perempuan awal. Meringkai isu dengan cara yang memaksimalkan pertentangan moral dan etika dan potensi konflik juga, menciptakan struktur peluang untuk menembus filter media.

Ini tentu saja terjadi pada perdebatan aborsi. Personalisasi adalah strategi lain yang digunakan oleh aktivis feminis di awal tahun 1970-an: Kampanye Stern tidak akan pernah sesukses itu, jika para wanita yang mengaku sebagai pelaku tindak pidana karena pernah melakukan aborsi tidak terkenal. Singkatnya, faktor-faktor yang relevan dengan berita seperti

kebaruan, sifat kontroversial, dan ketenaran serta format berita seperti personalisasi dan dramatisasi adalah unsur-unsur yang membuat kampanye 'Saya Pernah Melakukan Aborsi' menjadi sangat sukses.

## **9.2 PELEMBAGAAN DAN AMBIVALENSI**

### **Normalisasi Dan Dethematisasi Kebijakan Kesetaraan Dan Perempuan**

Fase penetapan agenda dan penemuan kebijakan kesetaraan gender pada tahun 1970-an digantikan oleh fase normalisasi dan transformasinya menjadi 'kebijakan reguler' sejak tahun 1980-an. Sejak saat itu, area isu baru kebijakan kesetaraan gender berbagi dengan bidang kebijakan lain masalah bahwa minat media surut setelah saliansi politik area isu telah cukup ditetapkan. Sisi lain dari ketertarikan media dengan artikulasi sikap adalah ketidaksabaran dan kurangnya perhatian mereka terhadap proses negosiasi dan pengambilan keputusan yang berlarut-larut. Negosiasi yang berjalan lambat, keputusan yang berlarut-larut, pekerjaan komite yang membosankan, dan proses komunikasi kurang menarik; inilah sebabnya media tidak terlalu peduli dengan proses kebijakan.

Oleh karena itu, siklus berita dan siklus kebijakan tidak kongruen; yang pertama cenderung jauh lebih pendek daripada yang kedua. Pelaporan media lebih berorientasi pada peristiwa daripada isu. Sementara menjadikan publik pribadi dianggap layak diberitakan dan bahkan mungkin mengandung sedikit skandal, perjuangan yang lambat dan membosankan untuk upah yang setara, reformasi undang-undang nama keluarga, atau formula yang mendiskriminasi gender dalam penentuan asuransi hari tua menghasilkan berita yang kurang menarik.

'Begitu menjadi masalah kebijakan, ketidaksetaraan sosial dalam hubungan gender kehilangan karakter tegasnya'. Bahkan jika seseorang tidak setuju dengan penggambaran yang lebih dramatis tentang keadaan kebijakan kesetaraan gender, tentu saja merupakan fakta bahwa dengan de-dramatisasi isu gender, minat media menyusut. Yang berkontribusi terhadap masalah ini adalah bahwa konflik antara berbagai aktor dalam proses pengambilan keputusan dan legislasi sebagian besar tetap tidak terlihat oleh pihak luar.

Aktor feminis tidak memecah belah dan menggunakan media untuk mendapatkan dukungan bagi posisi mereka. Pelembagaan kebijakan gender dan antidiskriminasi di tingkat federal, negara bagian, dan politik lokal sebagian besar tetap berada di sisi yang tidak menarik bagi media. Pengeboran papan tebal yang lambat harus dimulai secara diam-diam, itu tidak menghasilkan berita baik, dan orkestra media tidak dimainkan.

### **Transformasi Struktural Ranah Publik Perempuan Dan Ketidaksesuaian Antara Media Dan Kebijakan Kesetaraan Gender**

Kebijakan kesetaraan gender di Jerman dilembagakan dalam proses yang sangat ambivalen dan kontroversial, khususnya terkait penyusunan isi kebijakan baru. Namun, kebijakan tersebut tidak mampu menarik banyak perhatian media. Hal ini dapat dijelaskan, seperti yang telah kita lihat, dalam konteks perbedaan antara siklus media dan kebijakan. Namun, ini bukanlah keseluruhan cerita.

Dalam bagian ini, saya akan mengusulkan bahwa bidang kebijakan itu sendiri memiliki

karakteristik yang menghambat efektivitas medianya dan mengekang serta memperingatkan para pelaku di bidang kebijakan dalam perilaku mereka terhadap publik media massa. Kebijakan gender dalam pengertian tradisional mengacu pada bidang kebijakan yang sempit dan umumnya mono-institusional yang terutama ditujukan kepada perempuan. Kebijakan gender tradisional memperlakukan keberadaan perempuan sebagai risiko selektif dan isu-isu perempuan sebagai masalah yang bersifat khusus dan berbeda, bukan masalah umum yang terutama atau secara eksklusif menjadi perhatian perempuan.

Akibatnya, langkah-langkah kebijakan gender dalam pengertian tradisional ini jarang mempertimbangkan peran laki-laki. Sementara kebijakan gender tradisional bersifat distributif, yang karenanya tidak bermaksud atau menyebabkan redistribusi sumber daya sosial yang adil dan perubahan struktural dalam posisi sosial pria dan wanita, kebijakan kesetaraan gender terutama bersifat regulasi dan bertujuan pertama dan terutama pada de-hierarki hubungan gender.

Langkah-langkah kebijakan yang termasuk dalam kesetaraan gender, yaitu tindakan afirmatif, undang-undang antidiskriminasi, atau pengarusutamaan gender, ditujukan langsung pada hubungan ketidaksetaraan gender. Tujuannya adalah untuk memberi wanita akses yang sama ke semua sumber daya sosial, mengatasi diskriminasi di semua bidang interaksi sosial, dan meningkatkan otonomi sosial wanita dengan meminimalkan ketergantungan keluarga mereka dan khususnya ketergantungan mereka pada pria.

Diferensiasi konseptual antara kebijakan gender tradisional dan kebijakan kesetaraan gender menjelaskan beberapa kondisi khusus di lapangan yang telah bekerja untuk memfasilitasi atau meredam minat media pada berbagai fase siklus kebijakan. 'Ruang publik multimedia dan multialiran' kontemporer hanya menerima isu-isu dengan struktur tertentu. Polarisasi dan konflik laki-laki perempuan sesuai dengan logika media: laki-laki versus perempuan inilah hal-hal yang suka diadopsi oleh media.

Oleh karena itu, perhatian media paling tinggi ketika batasan kebijakan perempuan tradisional dilampaui dan dimensi gender-politik dari suatu problematika politik, yaitu taruhan perempuan dan laki-laki serta posisi relasional mereka, menjadi fokus. 'Negativitas yang kontroversial' seperti itu merupakan ciri khas dari isu-isu seperti 'Gewaltschutzgesetz' (undang-undang 'perlindungan terhadap kekerasan' tahun 2002, yang memperkuat posisi korban kekerasan dalam rumah tangga dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) atau perdebatan seputar pengenalan 'Elterngeld', 'tunjangan orang tua' (yaitu penggantian upah untuk orang tua muda dengan tarif penggantian dua pertiga hingga maksimum 1.800 Euro, yang dibayarkan selama 12 bulan jika hanya satu orang tua yang mengambil cuti dan 14 bulan jika kedua orang tua berkomitmen untuk ikut serta dalam pendidikan anak usia dini).

Memperlakukan laki-laki sebagai bagian integral dari 'masalah perempuan' dapat diandalkan untuk memicu kontroversi yang cukup untuk merangsang pelaporan media. Namun, bidang kebijakan memiliki karakteristik tertentu yang menghambat minat media dan mengurangi nilai beritanya, bahkan dalam kasus pelanggaran perbatasan yang cukup 'memalukan'. Ketimpangan gender pertama-tama bukanlah isu tunggal, tetapi konstelasi masalah yang kompleks. Fakta bahwa kesetaraan gender melintasi pembagian tradisional

bidang kebijakan dan posisi kabinet dan akibatnya tanggung jawab atas kesetaraan gender dibagi di antara berbagai departemen dan lembaga merupakan hambatan serius dalam upaya mendapatkan pengaruh di media.

Kedua, kelemahan tradisional kementerian yang secara nominal bertanggung jawab atas isu-isu gender hanya memperparah dampak ini. Ketiga, arena kebijakan kesetaraan gender sangat ideologis dan sarat konflik dan loyalitas kebijakan dalam aparat birokrasi tidak stabil. Dalam kebijakan reformasi skala besar, pembahasan tentang dampak gender 'partikularistik' cenderung menghilang di balik isu-isu yang dianggap bersifat 'umum' dan non-partikularistik.

Misalnya, menjelang reformasi pasar tenaga kerja dan kebijakan pengangguran Jerman oleh koalisi merah-hijau pada tahun 2002, Kementerian Urusan Keluarga secara sadar menghindari membahas masalah diskriminasi gender agar tidak berisiko menggagalkan reformasi dengan mengurai paket tersebut. Diperlukan intervensi akademisi feminis untuk setidaknya mengurangi preferensi terhadap model pencari nafkah laki-laki tunggal yang tersirat dalam undang-undang yang diusulkan.

Keempat, hubungan antara 'pelaporan media dan proses kebijakan tertanam dalam jaringan kompleks upaya bersama untuk saling memengaruhi di pihak lain'. Oleh karena itu, representasi media dari suatu bidang kebijakan tidak ditentukan oleh kontennya saja. Selain substansi, konstelasi elit, jaringan aktor, dan struktur kelembagaanlah yang memediasi antara sistem politik dan media dan menyusun representasi kebijakan di media serta cara media berkontribusi dalam membentuk bidang kebijakan.

Jaringan kebijakan kesetaraan perempuan dan gender sangat heterogen dan terbuka, terdiri dari kementerian di tingkat federal dan negara bagian yang dijalankan oleh organisasi perempuan dari berbagai partai di tingkat lokal, nasional, dan internasional, organisasi profesional seperti Union of Female Attorneys (Juristinnenbund), dan aktivis gerakan seperti tempat perlindungan perempuan. Aktor-aktor heterogen ini terus-menerus mengubah arena, bergerak, misalnya, dari artikulasi masalah ke definisi program ke implementasi dan sebaliknya.

Kondisi yang tidak menentu ini memperumit strategi personalisasi yang sangat disukai media. Dan dengan tidak adanya aktor korporat seperti serikat buruh yang terus-menerus memobilisasi bias gender seluruh pekerjaan tematisasi telah dilakukan oleh lembaga-lembaga kebijakan kesetaraan gender yang relatif kecil dan organisasi-organisasi masyarakat sipil dengan kapasitas dan sumber daya mereka yang sangat tidak memadai. Kelima, kebijakan kesetaraan gender kelembagaan berada di persimpangan antara sistem politik-administratif dan gerakan perempuan yang otonom dan menemukan dirinya dalam ikatan ganda: 'Dalam berbagai fase pembuatan kebijakan, konflik kepentingan diatur di sepanjang garis konflik dan koalisi yang sama sekali berbeda.

Para aktor berulang kali harus mengubah peran dan mengadopsi perspektif yang berbeda'. Bahwa kebijakan gender dilakukan dalam 'jaringan politik perempuan' yang kompleks dan penuh konflik berkontribusi pada sifat paradoks dari politisasi medianya. Sementara pelaku gerakan cenderung menggunakan media untuk mengkritik kebijakan

kesetaraan gender institusional, mengubahnya atau mendorongnya untuk bertindak, kebijakan kesetaraan gender institusional berada dalam posisi genting karena harus mencari legitimasi baik secara internal dalam konteks pemerintahan dan administrasi maupun secara eksternal vis-à-vis aktivis masyarakat sipil dan karenanya harus menemukan bentuk kerja sama baik dengan lembaga maskulinis maupun aktivis feminis.

Bentrokan di persimpangan dengan masyarakat sipil dan ketegangan dalam 'segitiga beludru' gerakan perempuan, femokrat, dan politisi membuat politisasi melalui media menjadi sulit dan berbahaya. Karena konflik yang diperkuat oleh liputan media dapat membahayakan pembuatan kebijakan yang berhasil, membuat isu menghilang di Segitiga Bermuda yang terabaikan, atau mendiskreditkan aktor penting. Keenam, bidang kebijakan yang masih relatif muda, kondisi pelembagaan dalam kebijakan kesetaraan gender masih belum pasti dan agak sementara, yang juga melemahkan posisinya terhadap media.

Para pelaku di bidang tersebut enggan menggelar konflik di depan publik, agar tidak membahayakan apa yang telah dicapai sejauh ini. Kesetaraan gender secara umum dianggap sebagai bidang kebijakan yang 'lunak' dan karenanya kurang penting dan relevan. Kebijakan perempuan sering kali dianggap tidak terlalu atmosferik dan efektif dalam hal budaya politik, tetapi sebagian besar tidak relevan berkenaan dengan perubahan struktural dalam redistribusi. Adaptasi 'pasif' yang dapat dicapai oleh kebijakan kesetaraan gender tidak cenderung menghasilkan keputusan dramatis atau keberhasilan spektakuler bahkan apa yang merupakan 'keberhasilan' dalam kebijakan perempuan tidak didefinisikan secara memadai.

Ini juga merupakan sisi lunak yang membuat penyajian kesetaraan gender di media menjadi sulit. Ketujuh, strategi personalisasi dan privatisasi tidak efektif untuk menempatkan area isu 'kebijakan perempuan' di media. Keadaan yang genting dari bidang kebijakan diperparah oleh persepsi bermasalah dari politisi perempuan, yang masih dianggap mewakili pribadi dalam ranah politik dan yang kualitas kepemimpinannya dapat dengan mudah dirusak oleh strategi privatisasi (yaitu penggunaan ranah privat mereka secara politis).

Sementara rekan pria mereka menggunakan keluarga mereka seperti aksesoris dekoratif, keluarga politisi perempuan justru digunakan untuk menyangkal kompetensi dan kualitas kepemimpinan mereka. Lihat, misalnya, kasus Katherina Reiche, yang seharusnya menjadi Menteri Keluarga dan Urusan Perempuan jika CDU/CSU Kristen-Konservatif memenangkan kampanye 2002: Media dan anggota kubu politik sendiri menggunakan fakta bahwa ia adalah seorang ibu tunggal untuk melawannya dan menyangkal bahwa ia memenuhi syarat untuk memimpin kebijakan keluarga.

Oleh karena itu, politisi perempuan, seperti misalnya kanselir Jerman Angela Merkel, sering menyembunyikan ranah pribadi mereka, yang membuat bidang kebijakan menjadi 'tak berwajah' dan hampa kepemimpinan yang telah disetujui oleh media sebagai 'asli'. Pengecualian dari aturan tersebut sebuah contoh tandingan yang radikal adalah Menteri Urusan Keluarga saat ini, Ursula von der Leyen, yang telah berhasil menjadikan tujuh anaknya sebagai bukti keahliannya. Ukuran keluarganya yang tidak biasa telah menarik banyak perhatian media dan membuatnya sangat berhasil dalam membingkai agenda politik keluarganya sebagai kebijakan perempuan.

### 9.3 PENYANGKALAN KEBIJAKAN KESETARAAN GENDER DALAM POLITIK DAN MEDIA

Meskipun kebijakan gender telah dilembagakan di Jerman pada berbagai tingkat kebijakan, posisinya tetap tidak pasti: Lembaga kebijakan perempuan terus-menerus terancam oleh pemotongan anggaran atau terancam dihapuskan sama sekali. Ketika mantan kanselir Schröder mencemooh Kementerian Urusan Perempuan dan Keluarga sebagai 'Kementerian Urusan Keluarga dan Kekacauan Umum,' ia dengan tegas menyatakan penghargaan yang rendah dan kurangnya tekad politik dalam bidang kebijakan gender yang berlaku bahkan dalam pemerintahan merah-hijau.

Media tidak banyak melakukan perlawanan terhadap hegemoni maskulin atas bidang politik; sebaliknya media dan politik menutup mata dalam mengabaikan kebijakan kesetaraan gender. Sebuah studi oleh Monika Weiderer, misalnya, menemukan bahwa pada tahun 1993, berita mengenai kebijakan kesetaraan gender hanya mewakili 1,8 persen dari total berita di televisi Jerman.

Meskipun berbagai penelitian menunjukkan bahwa topik-topik yang berkaitan dengan gender semakin populer sejak tahun 1980-an tampaknya masih terjadi bahwa, seperti yang diklaim Brigitta Huhnke, politik dan media bersama-sama terlibat dalam 'manipulasi konsensus patriarki' yang tidak hanya mendiskriminasi perempuan sebagai aktor politik atau jurnalis, tetapi juga terhadap kebijakan kesetaraan gender dan perempuan. Strategi pembatalan dan penyepelan kebijakan gender di media memperkuat hierarki maskulinitas bidang kebijakan dan mendelegitimasi kebijakan kesetaraan gender.

Kesulitannya untuk mendapatkan akses ke media terkait erat dengan persepsinya sebagai bidang kebijakan yang 'lunak' tetapi media telah berperan penting dalam mbingkainya seperti itu sejak awal, dengan memanfaatkan hierarki gender tradisional seperti keras/lunak dan penting/tidak penting yang menyebar ke semua bidang sosial, termasuk politik. Lingkaran penguatan inilah yang menjelaskan tidak adanya kebijakan kesetaraan gender dan perempuan di ranah publik media. Izinkan saya mengambil kesempatan ini untuk menguraikan beberapa aspek hegemoni maskulin di media dan bagaimana hal itu memengaruhi politik.

#### **Jurnalis Perempuan Di Media Publik Dan Swasta 'Senjanya Kaum Lelaki'?**

Aspek utama maskulinitas media dan karenanya detematisasi kebijakan kesetaraan gender dapat ditemukan dalam dominasi laki-laki di meja redaksi. Yang pasti, jurnalis perempuan selama tiga dekade terakhir telah memperkuat posisi mereka di media secara umum dan di ruang redaksi secara khusus dan karenanya juga memperoleh pengaruh dalam konstruksi gender di media. Kesenjangan antara kehadiran laki-laki dan perempuan di media telah menyempit. Namun, tidak ada jejak pengambilalihan oleh perempuan. Pada pertengahan 1990-an, perempuan menempati 31 persen jurnalis surat kabar, tetapi hanya 18 persen dari posisi kepemimpinan.

Sebuah survei tahun 2005 yang dilakukan oleh organisasi profesional jurnalis perempuan (Deutscher Journalistinnenbund) menunjukkan bahwa hanya 18 persen dari konten surat kabar harian ditulis oleh perempuan. Industri media jelas-jelas bergender: kendali atas sumber daya, pemilihan foto, keputusan tentang apa yang akan ditampilkan dan

ditawarkan untuk konsumsi ditentukan dalam lingkungan ketidaksetaraan gender.

Dengan beberapa pengecualian, laki-lakilah yang mengoperasikan tuas-tuas; mereka terwakili secara berlebihan dalam perencanaan proyek, dalam pemilihan materi gambar, dan dalam penulisan berita utama. Khususnya budaya ruang redaksi yang maskulin, yaitu aturan perilaku yang didominasi laki-laki dan bergender dalam profesi jurnalistik dianggap bertanggung jawab atas marginalisasi perempuan di ruang redaksi, yang mengekspresikan dirinya tidak hanya secara kuantitatif, tetapi juga secara kualitatif, dalam dominasi laki-laki atas sumber daya keuangan, dalam pemilihan berita, dan dalam kekuatan untuk menentukan bagaimana suatu isu akan dibingkai.

Khususnya bisnis berita politik masih berpusat pada laki-laki, di media cetak maupun di penyiaran; Maskulinitas sebagai 'praktik jurnalistik standar' terus-menerus direproduksi dalam kriteria yang mendefinisikan kelayakan berita, sensasionalisme, keterbacaan, dan minat audiens yang diasumsikan. Dengan demikian, praktik jurnalistik melanggengkan perspektif laki-laki, menjadikannya tidak bermasalah, membiarkannya tidak dipertanyakan, dan dengan demikian menafsirkannya sebagai sesuatu yang tampaknya tidak bias.

Ilmuwan politik Pallaver menyimpulkan: 'Jika seseorang menjaga kelayakan berita sebagaimana ditentukan oleh faktor-faktor yang diakui secara umum tetap konstan, peristiwa yang ditentukan oleh laki-laki memiliki peluang lebih baik untuk menjadi berita.' Perjalanan jurnalis perempuan ke ruang redaksi secara umum dan ke dalam pelaporan politik secara khusus, lambat dan rumit seperti sebelumnya, hanya memiliki efek terbatas pada representasi isu gender di media.

Isu gender mungkin lebih mungkin dianggap sebagai berita yang layak diberitakan saat ini daripada 30 tahun yang lalu, tetapi isu tersebut masih belum memiliki prioritas tinggi. Akan tetapi, penelitian komunikasi masih belum meyakinkan apakah ada hubungan yang dapat diverifikasi antara konteks di mana berita diproduksi dan isi berita, atau dengan kata lain, apakah ada korelasi antara gender jurnalis dan 'konstruksi realitas media sebagaimana dicirikan oleh kesetaraan gender' Analisis Mediawatch dari awal tahun 1990-an menunjukkan tidak ada korelasi: Pada saat itu, 37 persen jurnalis media dalam survei tersebut adalah perempuan, tetapi hanya 15 persen dari pelaporan tersebut tentang aktor perempuan.

Namun, analisis lain secara meyakinkan menunjukkan bahwa jurnalis pria cenderung tidak meliput politikus perempuan dan isu kebijakan perempuan dibandingkan dengan rekan-rekan perempuan mereka yang mengangkat topik-topik ini meskipun topik-topik tersebut sering kali tidak terlalu menarik menurut standar berita. Misalnya, analisis surat kabar harian Jerman tahun 2005 menemukan bahwa rasio aktor perempuan dalam artikel yang ditulis oleh jurnalis perempuan adalah 29 persen, dibandingkan dengan 18 persen dalam artikel dari penulis laki-laki. Röser menjelaskan perbedaan ini sebagai akibat dari pengalaman yang berbeda antara perempuan dan laki-laki yang menghasilkan perspektif yang berbeda dan membuat jurnalis perempuan lebih cenderung mempertimbangkan harapan sesama perempuan.

### **Marginalisasi Politisi Perempuan Dan Dethematisasi Kebijakan Kesetaraan Gender**

Marginalisasi politisi perempuan di media merupakan kandidat lain yang masuk akal



untuk menjelaskan marginalisasi kebijakan kesetaraan gender dan perempuan. Media – dan khususnya televisi telah memainkan peran utama dalam konstruksi dan rekonstruksi perbedaan gender, termasuk ketidaksetaraan gender. Presentasi media berkontribusi pada ‘pengasingan’ politisi perempuan menurut garis gender. Politisi perempuan terus-menerus dikonstruksi dan disajikan dalam mode ‘pengasingan’; pandangan eksotis yang sangat bermasalah dalam hal praktik demokrasi.

Seperti yang dicatat Pippa Norris, pelaporan tentang politisi perempuan ‘memperkuat daripada menantang budaya dominan, dan dengan demikian berkontribusi terhadap marginalisasi perempuan dalam kehidupan publik’ Dan ‘gaya rambut mereka selalu tampak lebih layak diberitakan daripada posisi kebijakan mereka’. Sebuah studi Austria dari awal abad ini tentang gender dalam komunikasi politik telah menunjukkan bias gender yang luar biasa dalam penyajian bidang kebijakan dalam acara berita pukul delapan di televisi publik Austria.

Menurut studi ini, pelaporan tentang isu kebijakan perempuan menampilkan 57 persen aktor utama perempuan. Dalam bidang kesehatan dan pendidikan, angkanya mencapai 48 persen, dan 20 persen dalam kebijakan keluarga, 24 persen aktor utama perempuan dalam kebijakan sosial, 12 persen dalam fiskal dan 8 persen dalam kebijakan ekonomi. Hal ini tentu saja mencerminkan kurangnya minat dan keterlibatan untuk bidang kebijakan 'lunak' di antara politisi laki-laki.

Namun, kebalikannya juga masuk akal: Semakin rendah perhatian media terhadap politisi perempuan, semakin rendah representasi media tentang kebijakan perempuan. Ini adalah contoh korelasi yang dimediasi antara pelaporan media tentang bidang kebijakan dan penyajian media tentang politisi perempuan. Studi tentang representasi media kuantitatif menunjukkan kurangnya representasi politisi perempuan. Perlu dicatat bahwa liputan media tentang politisi perempuan secara konsisten lebih rendah daripada tingkat pemegang jabatan atau mandat perempuan.

Evaluasi acara berita utama Jerman pada satu hari sampel pada tahun 2005 menemukan bahwa 24 persen dari semua orang yang diliput dalam acara berita televisi utama adalah perempuan; dalam siaran radio persentasenya adalah 23, dan di bagian berita surat kabar harian 20. Rata-rata, ini adalah 22 persen, dibandingkan dengan 15 persen satu dekade sebelumnya. Keterkaitan politisi perempuan dalam liputan politik pada tahun 2005 mencapai 19 persen di televisi dan surat kabar, dan 23 persen di berita radio. Namun, laporan tentang politisi perempuan cenderung ditempatkan di halaman belakang surat kabar

### **Gender Hegemoni Laki-Laki Dalam Pemilihan Isu**

Pembingkaian, seperti yang telah kita lihat, memiliki pengaruh yang signifikan terhadap relevansi yang diberikan pada suatu isu atau bidang kebijakan di media, dan karenanya juga terhadap penyajiannya. Pembangkaian menyajikan politik dan kebijakan sebagai alur naratif yang koheren; mereka menyarankan konteks dan koneksi, memilih dan menggabungkan. Media lebih menyukai pembangkaian yang kontroversial, isu yang diperebutkan secara moral yang sesuai dengan garis konflik yang mapan dan menyajikan pertentangan biner yang mudah, dan peristiwa dramatis yang berkisar pada perilaku menyimpang atau bahkan kriminal. Hanya beberapa isu kebijakan kesetaraan perempuan dan gender yang sesuai dengan preferensi ini

atau lebih tepatnya: cenderung dibingkai dengan cara ini.

Isu-isu tersebut secara khusus masuk ke media dan bahkan menjadi penentu agenda dengan hak mereka sendiri. Saat ini, salah satu isu tersebut adalah kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan terhadap perempuan 'lain', yaitu migran. Pernikahan paksa, pembunuhan demi kehormatan, dan perdagangan perempuan telah mengalami lonjakan yang tidak terduga. Jenny Kitzinger telah menganalisis karier kekerasan terhadap perempuan di media AS dan menemukan bahwa, pada tahun 1970-an, baik kekerasan dalam rumah tangga maupun pemerkosaan tidak menerima liputan media yang substansial. Pada pertengahan 1980-an, kurva mulai menanjak, dengan perhatian khusus diberikan pada pelecehan gadis-gadis muda.

Perubahan ini mencerminkan di satu sisi meningkatnya upaya lobi oleh organisasi gerakan perempuan dan merupakan kasus penetapan agenda yang berhasil. Bentuk-bentuk kekerasan yang sebelumnya diperlakukan sebagai 'pribadi' sekarang memicu tindakan otomatis oleh penuntut umum. Di sisi lain, media telah memainkan peran penting dalam menjadikan kekerasan seksual sebagai masalah kepentingan publik daripada memperlakukannya sebagai masalah pribadi dan individualistis.

Hal ini terjadi tidak hanya karena isu-isu kebijakan ini dapat dipasarkan, yang campuran warna-warni antara seks dan kejahatan, korban dan voyeurismenya memberikan media sudut pandang yang menarik tentang penindasan perempuan dan dominasi laki-laki: 'Seks laku, gender tidak.' Penekanan pada isu-isu ini lebih mencerminkan kompatibilitasnya dengan pasar berita: isu-isu ini sesuai dengan 'logika komunikasi postmodern' dan memungkinkan mekanisme seperti personalisasi berfungsi. Struktur represi yang spesifik gender dapat dipersonalisasi pada korban perempuan ('gadis miskin') dan pelaku laki-laki (pedagang perempuan).

Dengan demikian, isu-isu ini berisiko diindividualisasikan, yaitu direduksi menjadi tingkat individu dan cerita-cerita yang menarik bagi manusia. Strategi gaya lain yang dapat diterapkan pada isu kebijakan gender mencakup negativitas konfrontatif (perempuan melawan laki-laki), dramatisasi naratif, dramaturgi seperti olahraga (yaitu penggantian isu dengan orientasi permainan), dan pemingkiaan episodik alih-alih isu.

Dari perspektif media, merupakan keuntungan khusus dari area isu 'kekerasan terhadap perempuan' bahwa solusi dan pencapaian politik agak jelas dan karenanya mudah disajikan, seperti perubahan hukum untuk menghukum penguntit atau penganiaya anak lebih berat. Namun, hal ini menimbulkan perspektif khusus yang memviktimisasi perempuan dan kebijakan perempuan yang sesuai dengan tatapan hegemonik laki-laki dan melanggengkan perbedaan gender dan ketidaksetaraan gender. Dalam pengertian ini, media secara selektif memperkuat isu-isu tertentu (tetapi tidak yang lain) dalam konteks gender yang mereproduksi citra tradisional feminitas dan maskulinitas.

### **Media Sebagai Penguat Hegemoni Politik Laki-Laki**

Argumen Thomas Meyer tentang 'media-crazy' dan penjajahan bidang politik tentu saja membesar-besarkan kekuatan dan pengaruh media. Studi-studi relevan menunjukkan hal yang sebaliknya, yaitu bahwa media jarang mengambil sikap yang berlawanan dengan

konsensus elit politik yang mapan. Sebaliknya, mereka menyerap informasi dari para pembuat kebijakan dan menyajikannya sesuai dengan preferensi gaya mereka sendiri.

Hal ini juga berlaku untuk kebijakan kesetaraan gender: media berkontribusi secara selektif terhadap tematisasi dan dethematisasi, tetapi mereka bukanlah penjajah bidang politik, dan biasanya bahkan tidak terlibat dalam pembingkaian aktif. Sebuah studi tentang kampanye pemilihan parlemen Jerman tahun 2002 menemukan bahwa media pada prinsipnya beroperasi atas dasar kelayakan berita, tetapi mereka tidak mengambil nilai informasi secara absolut.

Sebaliknya, mereka memberi bobot pada nilai informasi yang dimiliki berita menurut kepentingan yang diberikan kepada mereka oleh para aktor politik terkemuka di partai, kelompok parlementer, dan pemerintah, dan menurut spektrum ideologis yang diwakili oleh para aktor ini. Akibatnya, dan sejauh menyangkut kebijakan perempuan, media memperkuat strategi dethematisasi kantor-kantor kampanye. Staf kampanye pemilihan partai-partai memiliki perbedaan yang meragukan dengan mendefinisikan kebijakan perempuan sebagai 'penjualan yang buruk' dan mengklaim bahwa media tidak tertarik pada masalah tersebut meskipun ada survei oleh Infratest dimap tepat sebelum pemilihan, yang menurutnya 77 persen pemilih perempuan mendukung kuota gender.

Pelaporan media tentang kampanye tersebut memperkuat pengabaian bidang kebijakan ini oleh para aktor politik. Hanya slogan-slogan minimalis yang dikeluarkan oleh markas besar kampanye partai untuk mobilisasi pemilih perempuan yang diambil oleh media. Namun dalam gambaran besar, kampanye tersebut mengungkap kelesuan yang keras kepala terkait isu-isu perempuan. Media gagal untuk secara aktif mempromosikan kebijakan perempuan; mereka tidak terlibat dalam penetapan agenda secara aktif; dan tidak mengerahkan kontrol terhadap ranah politik yang didominasi laki-laki.

Media menunjukkan kurangnya kreativitas yang luar biasa terkait dengan penyajian kebijakan perempuan. Dengan beberapa pengecualian, kebijakan perempuan menjadi subjek hanya atas inisiatif partai-partai. Satu-satunya siasat media adalah dengan menghadirkan perempuan baik politisi perempuan atau istri kandidat utama sebagai perwakilan dari isu-isu kebijakan yang berkaitan dengan gender, sehingga menambahkan sentuhan pribadi Singkatnya, media hanya berkontribusi sedikit terhadap pengambilan keputusan politik secara aktif, terhadap penyusunan masalah dan solusi, dan terhadap penilaian ulang normatif.

Sebaliknya, hegemoni laki-laki dalam politik dan media menganggap kebijakan kesetaraan gender dan perempuan tidak penting dan marginal. Sebagian besar, media tidak lebih dari sekadar mengemas berita sesuai petunjuk yang mereka terima dari politisi. Amplifikasi negatif yang diberikan oleh media bukannya tanpa konsekuensi bagi pemerintahan yang demokratis. Sebab, hanya isu-isu yang cukup kuat bergema di media yang mendapat cukup perhatian publik untuk mendorong aktivis gerakan melibatkan diri dalam proses politik dan publik.

#### **9.4 KERANGKA INDUK MEDIA: KEBIJAKAN KELUARGA**

'Pengaruh media yang inovatif terhadap politik hanya terjadi dalam kasus inovasi di

bidang kebijakan'. Berdasarkan hipotesis ini, kita dapat mengharapkan media memainkan peran inovatif dalam kebijakan perempuan saat ini. Sebagai bidang baru, kebijakan kesetaraan gender selalu terancam secara laten oleh 'penghentian program' tetapi saat ini tidak ada yang menunjukkan bahaya ini akan terwujud, baik di bidang politik maupun media. Sebaliknya, bidang tersebut saat ini dibingkai ulang dari kebijakan perempuan dan kesetaraan gender menjadi kebijakan keluarga.

Pergeseran fokus ke kebijakan keluarga dengan mudah menenangkan kebijakan perempuan dan menyajikannya dengan cara yang mudah dicerna dan tidak kontroversial. Kebijakan keluarga menjadi wacana tandingan terhadap kebijakan kesetaraan gender dan mendelegitimasi. Pembingkai ulang kebijakan keluarga bagi perempuan memiliki nilai berita yang besar, dan media berpartisipasi aktif dalam rekonstruksi bidang kebijakan. Lonjakan perhatian media yang didedikasikan untuk topik keluarga dapat dijelaskan oleh sifat naratifnya, terutama potensinya untuk dramatisasi 'orang Jerman mulai punah' dan untuk konstruksi musuh, seperti perempuan egois yang hanya peduli dengan karier mereka sendiri.

Konten preskriptif dari plot ini adalah penekanan baru pada peran sebagai ibu. Yang membuat plot ini sangat cocok untuk media adalah ketersediaan solusi yang tepat, yaitu langkah-langkah untuk meningkatkan tingkat kesuburan. Lebih dari pada bidang kebijakan yang telah mencapai standar rutin tertentu, 'para pelaku dalam proses pengambilan keputusan yang inovatif tahu bahwa mereka berada di bawah pengawasan media'. Mereka mencoba memanfaatkan ini dan berkomunikasi secara ekstensif dengan media.

Visibilitas tinggi yang diperoleh kebijakan keluarga terutama sejak kampanye pemilihan umum 2002 dan baru-baru ini melalui inisiatif kebijakan menteri keluarga untuk perawatan anak publik membuat perubahan kebijakan yang cepat tampak mungkin dan, dari perspektif para pemilih, diinginkan. Ini sesuai dengan serangkaian aktivitas penetapan agenda oleh pemerintah terkait kebijakan perempuan dan keluarga, yang didukung oleh pendefinisian ulang media tentang perempuan sebagai kebijakan keluarga dalam kerangka neo-liberal atau neo-konservatif.

Ursula von der Leyen, yang kementeriannya mencakup tanggung jawab untuk keluarga, warga senior, perempuan, dan pemuda, menampilkan dirinya hampir secara eksklusif sebagai 'menteri keluarga,' fiturnya dalam suplemen 'keluarga dan pekerjaan' sepanjang delapan halaman untuk harian Frankfurter Allgemeine Zeitung (12 April 2006) adalah contoh yang baik untuk intensitas komunikasi antara pembuat kebijakan dan media dalam pendefinisian ulang agenda kebijakan gender. Di sini, kita dapat melihat efek ambivalen dari pengaruh media terhadap kebijakan kesetaraan gender, yang berganti-ganti antara penetapan agenda progresif (misalnya dengan menjadikan hubungan publik-privat sebagai bentuk ketidaksetaraan) dan penjagaan gerbang konservatif untuk melindungi peran gender tradisional.

### **Selektivitas Gender Dalam Publisitas: Kesimpulan**

Bab ini mencoba menjelaskan bentuk-bentuk interaksi khusus antara media dan bidang kebijakan kesetaraan gender. Harapan yang tampak realistis pada fase-fase awal strategi feminis pada tahun 1970-an untuk membawa mode-mode dominasi swasta ke publik telah hancur total. Konsep ruang publik tandingan feminis yang dapat membantu membentuk

keputusan politik dan menumbangkan budaya media yang hegemonik jelas telah gagal. Namun, gerakan perempuan telah berhasil membangun mesin kebijakan perempuan dan bidang kebijakan kesetaraan gender.

Untuk menjelaskan ketidaksesuaian antara pelembagaan bidang kebijakan baru dan representasi media tentang isu-isu perempuan dan gender, bab ini mempertimbangkan dua aspek, pertama kerangka dan kedua struktur, lembaga, dan aktor dalam bidang kebijakan. Tampaknya media gagal menggambarkan politik kesetaraan gender sebagai politik emansipasi karena mereka membingkai perempuan terutama sebagai objek dan korban (kekerasan, prostitusi, perdagangan perempuan, perkawinan paksa, mutilasi alat kelamin perempuan) atau sebagai 'yang lain', yaitu sebagai makhluk turunan dari dunia laki-laki.

Selain itu, kebijakan kesetaraan gender direduksi menjadi kebijakan keluarga dalam kerangka krisis demografi. Lebih jauh lagi, kebijakan kesetaraan gender tunduk pada 'mediatisasi yang tidak stabil', yaitu sebagai bidang kebijakan yang masih muda dan belum cukup mapan, kebijakan dan lembaga perempuan serta antidiskriminasi sering kali menjadi subjek yang pasif dan tidak berdaya dari konstruksi dan rekonstruksi mereka sendiri oleh lingkungan media mereka. Dampak media pada bidang kebijakan dapat digambarkan sebagai hegemoni maskulin, karena lemahnya implementasi bidang kebijakan tetapi juga karena dominasi laki-laki dalam politik serta di ruang redaksi.

## **BAB 10**

### **PUBLIK MENDORONG REFORMASI PENSIUN?**

#### **10.1 MENINGKATNYA RELEVANSI REFORMASI PENSIUN**

Reformasi pensiun telah menjadi agenda di negara-negara kesejahteraan Barat selama dua dekade terakhir. Namun, media massa jarang sekali mengangkat isu-isu ini. Hal ini karena politik pensiun sebagian besar terbatas pada jaringan kebijakan yang menangani pertanyaan-pertanyaan yang secara teknis rumit dan telah membangun hubungan yang langgeng. Politik pensiun berarti pembuatan kebijakan jangka panjang yang juga memengaruhi generasi sekarang dan mendatang. Inilah sebabnya mengapa di sebagian besar negara demokrasi persaingan partai rendah dan konsensus terbentuk tinggi dalam hal mengutak-atik skema pensiun.

Namun, ide-ide baru telah muncul yang dapat membantu mengatasi kompleksitas sistem pensiun. Privatisasi pensiun publik berada di garis depan ide-ide ini yang tersebar merata di berbagai negara dan negara kesejahteraan. Di Jerman, Inggris, dan Amerika Serikat, pemerintah telah mencoba memberlakukan undang-undang yang meningkatkan tabungan swasta. Bab ini tidak bertujuan untuk melacak warisan ideologis privatisasi dalam politik pensiun. Hal ini menimbulkan pertanyaan tentang peran media massa dan opini publik dalam membentuk reformasi pensiun.

Bagaimana liputan media dan opini publik membentuk kebijakan yang sering kali berakar dalam pada lembaga yang berorientasi pada konsensus dan bersifat rahasia? Apakah pembuatan kebijakan jangka panjang digantikan oleh kegiatan pemerintah yang agak jangka pendek? Apakah aktor tertentu memperoleh pengaruh yang lebih besar ketika reformasi pensiun berubah menjadi isu yang sangat penting di media massa? Biasanya, politik pensiun tertanam dalam pada lembaga yang cukup independen dari liputan media. Pensiun tidak terpapar pada kejadian yang tiba-tiba tetapi tunduk pada perkembangan jangka panjang.

Di sisi lain, pensiun merupakan isu luas yang relevan bagi sebagian besar pemilih. Dengan demikian, Anda akan mengharapkan beberapa dampak liputan media dalam dimensi kognitif tetapi hampir tidak ada pengaruh dalam dimensi kelembagaan (lihat pengantar buku ini). Bab ini menyatakan bahwa bahkan pengaturan kelembagaan politik pensiun telah dipengaruhi oleh liputan media, yang mengubah keleluasaan strategis pemerintah dan aktor lainnya. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa media menjadi lebih tertarik pada kebijakan pensiun karena konsensus sebelumnya telah memberi jalan kepada kerangka yang saling bertentangan.

Kinerja pasar keuangan telah memicu dan menghancurkan optimisme tentang tabungan swasta untuk penyediaan hari tua. Hal ini telah menambah momentum siklus pada kebijakan pensiun yang meningkatkan daya tariknya bagi media massa. Selain itu, sikap kelompok elektoral penting seperti generasi baby boomer sangat dipengaruhi oleh liputan media tentang pension. Studi mengisyaratkan bahwa liputan media membentuk opini masyarakat secara independen dari lingkungan kelembagaan. Misalnya, warga negara di

Yunani dan Spanyol sangat mendukung skema pensiun publik sedangkan warga Jerman cukup kritis terhadapnya. Namun, ketiga negara menunjukkan porsi skema pensiun publik yang serupa.

Jadi, kemungkinan besar liputan media juga memengaruhi pilihan strategis para aktor politik. Apakah peningkatan perhatian media menurunkan otonomi pemerintah, partai, atau kelompok kepentingan dalam hal politik pensiun? Sedangkan untuk pemerintah, mereka bahkan mungkin diuntungkan. Ketika media menarik perhatian pada kebijakan publik, pemerintah dapat mencetak gol dengan mencegah pelaku lain menentukan agenda. Dorongan publik mendorong pemerintah untuk mengambil alih pembuatan kebijakan. Dengan melakukan hal itu, pemerintah mengurangi pengaruh koalisi orang dalam yang biasanya menyembunyikan tindakan mereka dari publik. Jadi, dorongan publik dapat memberi pemerintah lebih banyak keleluasaan dalam menanggapi kelompok kepentingan dan jaringan kebijakan.

Ini tentu saja merupakan argumen umum yang harus dikaitkan dengan fitur kelembagaan dan aspek dinamis dari proses politik. Secara metodologis, bab ini mengejar pendekatan eksploratif menggunakan studi kasus untuk menyoroti faktor-faktor yang membatasi atau meningkatkan dampak media dalam politik pensiun. Studi kasus mengungkapkan bahwa pengaturan kelembagaan dalam bidang kebijakan sama pentingnya dengan fitur umum sistem politik. Keduanya dapat membatasi sekaligus memperluas pengaruh media massa terhadap pengambilan keputusan.

Fitur-fitur sistem pensiun di Jerman, Inggris Raya, dan Amerika Serikat serupa, sedangkan sistem politik mereka berbeda-beda. Jerman dan Amerika Serikat memiliki skema pensiun publik populer yang mengikuti prinsip Bismarckian tentang skema bayar sesuai pemakaian yang sudah cukup matang. Skema bayar sesuai pemakaian (PAYGO) didasarkan pada kontribusi terkait pendapatan yang dikeluarkan dari daftar gaji. Karyawan yang masih bekerja membayar pensiun untuk pensiunan yang masih bekerja. Sebagian besar negara Eropa telah mengikuti jalur 'model asuransi sosial' ini. Inggris menonjol karena elemen-elemen PAYGO-nya masih relatif baru, karena negara ini termasuk negara yang terlambat menerapkan PAYGO.

Dalam hal skema pensiun, Amerika Serikat dan Jerman menunjukkan hubungan kekerabatan yang lebih kuat daripada Inggris dan Amerika Serikat yang tidak sepenuhnya sejalan dengan tipe negara kesejahteraan Esping-Andersen. Dalam tipologinya, baik Amerika Serikat maupun Inggris mewakili negara kesejahteraan liberal sedangkan Jerman mewakili tipe konservatif. Selain itu, ketergantungan jalur skema pensiun di Amerika Serikat dan Jerman relatif tinggi, mengingat kematangan sistem pensiun publik mereka.

Mengenai ciri-ciri dasar demokrasi, baik Amerika Serikat maupun Inggris mewakili demokrasi mayoritas, berbeda dengan pola konsosiasional Jerman. Mengingat sistem pemerintahan yang terfragmentasi di Amerika Serikat, keleluasaan bagi pemerintah paling besar di Inggris. Jadi liputan media mungkin terutama memengaruhi rentang strategis tindakan pemerintah di Amerika Serikat dan Jerman, bukan di Inggris. Tentu saja tekanan demografi dan keuangan juga bervariasi di berbagai negara. Namun, tidak mungkin dalam bab

ini untuk secara sistematis mengendalikan pengaruh variabel sosial-ekonomi dibandingkan dengan variabel kelembagaan.

Menilai dampak media massa lebih banyak tentang pembingkai tekanan sosial-ekonomi, bukan data objektif. Jadi bab ini akan menunjukkan bagaimana pengaruh media pada debat kebijakan juga dapat mengubah lembaga politik dalam politik pensiun. Pada langkah pertama, saya akan meringkas secara singkat dampak media massa secara teoritis terhadap politik pensiun. Setelah ini, saya akan menjelaskan jalur reformasi pensiun di Jerman, Inggris, dan Amerika Serikat.

Selain itu, saya akan menyoroti peran debat publik dan liputan media dalam pembuatan kebijakan. Apakah dampak ini bervariasi di ketiga negara karena perbedaan lembaga dan politik elektoral? Sebagai titik awal, saya mengambil kasus Jerman di mana politik pensiun biasanya tertanam dalam 'negara koalisi besar' untuk waktu yang lama, tetapi tampaknya telah dipertukarkan dengan gaya pembuatan kebijakan yang lebih bermusuhan.

## **10.2 MEDIA MASSA DAN POLITIK REFORMASI PENSIUN**

Pembuat kebijakan sering kali peka terhadap perubahan dan peristiwa yang tiba-tiba. Hal ini terutama berlaku untuk kebijakan yang terpapar pada perubahan siklus atau peristiwa seperti krisis atau skandal. Kebijakan luar negeri, kebijakan ekonomi, atau kebijakan lingkungan menjadi contoh yang baik. Politik pensiun menonjol karena biasanya tidak ada guncangan yang dapat merusak pembuatan kebijakan di bidang tersebut, setidaknya dalam hal skema pensiun publik. Parameter yang memengaruhi pensiun semuanya dapat diprediksi atau secara otomatis dikaitkan dengan penyesuaian pensiun.

Selain itu, inti teknis pensiun ditangani oleh para ahli yang telah lama mengabdikan pegawai negeri, dan politisi yang biasanya membentuk jaringan kebijakan tertutup. Tatanan kelembagaan politik pensiun jarang diliput oleh media. Politik reformasi pensiun sering kali mengikuti jenis pembuatan kebijakan 'pemrosesan paralel' Artinya, tidak ada dramaturgi aksi dan reaksi, melainkan proses pembuatan kebijakan yang berkelanjutan dalam jaringan yang berbeda. Ini adalah gaya klasik pembuatan kebijakan ketika menyangkut kebijakan yang sangat bergantung pada keahlian dan keputusan jangka panjang. Ini berbeda dengan pemrosesan serial yang membentuk isu-isu yang sangat kontroversial dan tidak stabil.

Sering kali konsensus ilmiah menjadi tulang punggung pemrosesan paralel. Pemrosesan paralel juga berarti bahwa pemerintah bukanlah aktor yang paling penting. Sebaliknya, jaringan kebijakan yang agak rahasialah yang bertanggung jawab. Bahkan ada harapan yang meluas bahwa pemerintah tidak boleh mencampuri fungsi dasar skema pensiun. Jelas bahwa politik demokrasi jangka pendek dan stabilitas pensiun jangka panjang terkadang dapat bertentangan. Di arena elektoral, pensiunan penting bagi semua partai politik seperti halnya tenaga kerja yang membayar iuran. Jadi, politik pensiun melintasi perpecahan dalam sistem politik. Teori menyatakan bahwa pemilih rata-rata dalam demokrasi sangat mendukung sistem pensiun publik.

Ini adalah sebabnya bahkan di negara kesejahteraan liberal seperti Amerika Serikat, jaminan sosial merupakan pilar pensiun yang paling menonjol karena merupakan sistem



PAYGO yang sesuai dengan model Bismarckian. Hingga saat ini, presiden dan Kongres AS hampir tidak mampu mengubah sistem yang berasal dari era New Deal secara mendasar. Mengingat struktur pembuatan kebijakan dan efek lintas sektor di arena elektoral, pemerintah biasanya tidak mudah mengutak-atik skema pensiun.

Namun, bagaimana jika perhatian diarahkan pada reformasi pensiun oleh media massa, baik didorong oleh berbagai peristiwa atau oleh pengusaha politik dan kelompok kepentingan? Media massa memainkan peran penting dalam berbagai hal. Liputan media menyampaikan berbagai kerangka risiko, menyediakan titik akses bagi pemerintah, kelompok kepentingan, dan aktor lain, media mampu menetapkan agenda secara independen, dan secara umum membentuk sikap masyarakat terhadap skema pensiun. Liputan media dapat menyampaikan pesan secara mantap dan dapat tiba-tiba mengubah bidang strategis saat berbagai peristiwa dan guncangan eksternal terjadi.

Dari perspektif yang lebih teoritis, pembingkai risiko terutama disampaikan melalui media massa. Skema pensiun menghadapi risiko jangka panjang dan cara risiko ini dibingkai secara publik memengaruhi kepercayaan pada politik pensiun. Berita buruk tentang pensiun atau skandal dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap skema pensiun. Menurunnya kepercayaan pada sistem pensiun dapat mengakibatkan menurunnya kepercayaan pada kemampuan pemerintah yang memaksa politisi untuk bertindak.

Pengusaha politik yang ingin memperjuangkan privatisasi dapat mengambil keuntungan dari ketakutan akan kekalahan elektoral ini dan menetapkan agenda mereka. Kedua, pemerintah, pakar, partai, dan kelompok kepentingan semuanya dapat menggunakan media untuk menjalankan agenda mereka. Hal ini sejalan dengan teori indeksasi yang bertentangan dengan teori penetapan agenda yang mengharapkan media massa untuk mengejar tujuan mereka sendiri.

Dalam hal pembingkai risiko, ada juga aktor seperti bank dan perusahaan asuransi yang berusaha menyampaikan pesan mereka melalui media massa. Selain itu, perbedaan pendapat yang berkembang di antara para ilmuwan mungkin akan mengubah konten penentu agenda di media. Ketiga, jika keadaan menjadi lebih dinamis dan dramatis, media massa mungkin secara langsung atau tidak langsung mendorong reformasi pensiun. Media mungkin juga menetapkan agenda mereka sendiri yang meningkatkan tekanan pada politisi. Apakah dorongan ini mengurangi otonomi pemerintah dalam bertindak dan apakah hal itu mengurangi jangkauan pilihan strategisnya menjadi reaksi sederhana? Ada dua argumen mengapa hal ini tidak selalu benar.

Di satu sisi, pemerintah biasanya bergantung pada keahlian dan jaringan kebijakan yang hampir tidak memberi mereka keleluasaan untuk bertindak berdasarkan agenda partisan. Debat publik tentang pensiun justru mengekang pengaruh jaringan ini yang secara efektif memberikan lebih banyak kekuatan kepada pemerintah. Di sisi lain, mungkin saja para penasihat pemerintah sendiri yang berhasil menyampaikan pesan yang kuat melalui media massa. Dalam kedua hal tersebut, pemerintah tidak secara otomatis dilemahkan oleh dorongan publik.

Sebaliknya, mereka dapat menindaklanjuti perdebatan tersebut untuk menetapkan

tujuan kebijakan baru dan mengurangi pengaruh jaringan kebijakan rahasia dan kepentingan pribadi. Di sisi lain, aktor baru seperti perusahaan swasta muncul sebagai pemain baru di bidang pensiun. Selain itu, kemampuan ini bervariasi di antara berbagai sistem politik. Dalam demokrasi mayoritas bergaya Westminster seperti Inggris, pemerintah umumnya menikmati lebih banyak otonomi daripada di negara demokrasi konsosiasional seperti Jerman. Namun, sebagian besar dana pensiun swasta lebih rentan terhadap guncangan di pasar keuangan atau penipuan.

Meskipun tidak terkait langsung dengan kebijakan publik, peristiwa semacam itu dapat menarik perhatian pada kebijakan regulasi yang cacat. Keempat, liputan media membentuk preferensi warga negara terhadap penyediaan layanan hari tua. Jika melihat Eropa, preferensi ini sama sekali tidak homogen, juga tidak bervariasi di antara berbagai negara kesejahteraan.

Oleh karena itu, mencermati reformasi pensiun di Jerman, Inggris, dan Amerika Serikat dapat mengungkap bagaimana pengaruh media memengaruhi kemampuan pemerintah untuk bertindak. Bab ini menyatakan bahwa semakin menonjolnya skema pensiun telah mengubah politik pensiun menjadi lebih kontroversial. Apakah hal ini mengarah pada pilihan kebijakan baru seperti privatisasi bergantung pada fitur umum demokrasi, ketergantungan jalur skema pensiun, dan dinamika elektoral di negara-negara tertentu.

#### **Apakah Media Membunuh Konsensus? Politik Pensiun Dan Reformasi Pensiun Di Jerman**

Kebijakan pensiun di Jerman merupakan ciri khas dari 'negara koalisi besar' yang telah membentuk sejumlah besar kebijakan sosial. Sebagian besar reformasi dalam kebijakan kesehatan atau kebijakan pensiun telah disetujui secara informal oleh Demokrat Kristen dan Demokrat Sosial, yang didukung oleh majelis-majelis parlemen yang bekerja sama. Untuk waktu yang lama, politik pensiun telah menunjukkan wajah pembuatan kebijakan yang bersifat konsensus. Skema pensiun Jerman mewakili lembaga Bismarckian tradisional.

Pensiun terutama didasarkan pada skema wajib bayar sesuai pemakaian bagi orang yang bekerja. Skema ini mencakup sekitar 90 persen dari angkatan kerja dan menyediakan sekitar 85 persen dari pendapatan rata-rata pensiunan. Skema publik dikaitkan dengan pertumbuhan gaji dan disesuaikan dengan inflasi. Telah terjadi beberapa penyesuaian selama dua dekade terakhir. Pemerintah sebelumnya menambahkan faktor-faktor untuk menyesuaikan diri dengan perubahan demografi. Baru-baru ini, usia pensiun yang sah dinaikkan dari 65 menjadi 67 tahun, yang secara efektif mengakibatkan pensiun yang lebih rendah untuk generasi mendatang.

Ini merupakan reformasi penting namun masih dalam jalur skema pensiun Bismarckian. Akan tetapi, pemerintahan merah-hijau sebelumnya sebagian meninggalkan jalur tersebut pada tahun 2001. Pemerintah memperkenalkan pensiun minimum baru dan pilar swasta untuk penyediaan hari tua. Mulai tahun 2001, 10 persen dari tingkat penggantian pensiun publik akan dikurangi secara bertahap. Selain itu, pilar sukarela dan yang didanai swasta diperkenalkan ('Riester Rente', dinamai menurut sekretaris urusan sosial yang saat itu menjabat).

Dengan melakukan hal itu, pemerintah menerapkan elemen-elemen yang tidak memiliki ciri skema pensiun Bismarckian, melainkan kekhasan sistem Beveridge. Yang sama

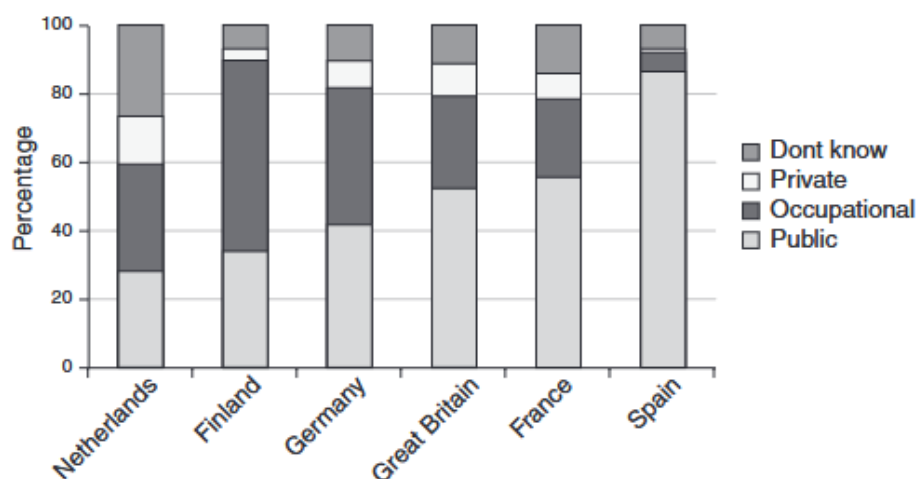
pentingnya, pilar baru tersebut memberikan dorongan bagi bank dan perusahaan asuransi yang memasuki arena politik kelompok kepentingan dan pemingkiaan publik. Tidak mengherankan bahwa politik pensiun telah mengubah wajahnya dan menjadi lebih publik. Kelompok bisnis menggunakan media untuk mendorong lebih banyak pengeluaran untuk penyediaan dana pensiun swasta.

Perdebatan tentang perubahan demografi juga berkembang. Liputan media tentang politik pensiun telah berubah sebelum undang-undang baru ini diberlakukan Analisis konten media menunjukkan gelombang dramatis sebelum reformasi mendasar disahkan menjadi undang-undang pada tahun 2001. Dalam sebuah proyek penelitian, liputan media terhadap tiga surat kabar berkualitas dan majalah berita mingguan terkemuka *Der Spiegel* dibandingkan.

Ketika kata kunci 'penyediaan dana pensiun' dipilih dan dihitung, ada puncak yang mengesankan pada tahun 2000 Analisis konten ini mengisyaratkan bahwa media beralih ke 'cerita krisis' tentang skema pensiun publik dan menyoroti pentingnya penyediaan dana pensiun swasta sebelum perubahan hukum terjadi (lihat Gambar 10.1). Beberapa kesimpulan awal dapat diambil dari ini. Pertama-tama, kebutuhan akan penyediaan dana pensiun tampaknya telah ditemukan sebagai subjek yang layak diberitakan.

Kedua, liputan telah meninggalkan pelaporan yang sempit tentang penyesuaian hukum dalam skema pensiun publik dan telah mengalihkan perhatian ke sumber-sumber alternatif penyediaan dana pensiun. Kesimpulan ini sejalan dengan argumen yang menyatakan bahwa fokus pembuatan kebijakan dan pelaporan kebijakan telah meluas pada tahun 1990-an di Jerman.

Apakah pergeseran dan peningkatan volume liputan ini berdampak pada pembuatan kebijakan? Secara kualitatif, liputan media tentang isu-isu pensiun telah membantu memecah konsensus ilmiah tentang kebijakan pensiun. Hal ini juga didukung oleh kelompok-kelompok kepentingan baru seperti bank dan perusahaan asuransi swasta yang meragukan beberapa temuan ilmiah. Arena kebijakan telah diisi dengan lebih banyak aktor yang menggunakan sumber data dan interpretasi ilmiah mereka sendiri.



**Gambar 10.1** Preferensi Warga Negara Terhadap Penyediaan Jaminan Hari Tua Pada Tahun 2001 (Sumber: Van Groezen Et Al. 2006: 7).

Hingga awal tahun 1990-an, para ahli dalam politik pensiun sangat menganut seperangkat keyakinan umum yang telah memperkuat 'siklus politik yang merujuk pada diri sendiri'. Para ahli yang berpartisipasi memiliki diagnosis masalah yang sama dan pandangan bahwa politik pensiun harus dijauhkan dari arena pemilihan. Konsensus ini telah bubar, terutama karena media massa mengizinkan posisi dan argumen baru serta menyediakan ruang untuk perbedaan pendapat.

Menariknya, hal ini juga memungkinkan kementerian yang bertanggung jawab untuk mendorong proposal tanpa berkonsultasi dengan jaringan kebijakan yang mapan dari kelompok kepentingan, lembaga publik, dan pejabat partai. Kelompok-kelompok tersebut tidak dapat lagi menghasilkan konsensus yang diterima. Selain itu, pemerintah baru-baru ini telah membentuk badan ahli campuran yang melewati jaringan kebijakan pensiun dan secara langsung terkait dengan kebijakan pemerintah.

Mereka dapat memanfaatkan perbedaan pendapat yang semakin besar di antara para ilmuwan dan menyampaikan pesan tentang urgensi. Jerman menjadi contoh yang mencolok untuk dampak yang semakin besar dari 'kisah krisis'. Hal ini penting karena pemahaman yang luas tentang krisis diperlukan untuk membuka jalan bagi privatisasi skema pensiun publik. Boeri secara empiris telah menunjukkan bahwa pengenalan pilar yang didanai swasta pada tahun 2001 memiliki dampak yang signifikan terhadap sikap terhadap skema pensiun publik. Setelah undang-undang tersebut diberlakukan, persentase mereka yang menganggap pemotongan tunjangan di masa mendatang tidak dapat dihindari meningkat lebih dari 10 persen.

Secara umum, sebagian besar warga Jerman (85 persen) percaya pada tahun 2002 bahwa skema pensiun publik akan mengalami krisis dalam waktu dekat. Memilih keluar dari skema pensiun publik telah berubah menjadi tuntutan populer. Penelitian tentang pendapat para ahli menegaskan tesis bahwa 'kisah krisis' telah menjadi jauh lebih populer di kalangan komunitas kebijakan di Jerman juga.

### **Mendorong Tanpa Didorong? Reformasi Pensiun Di Inggris**

Inggris tentu saja memiliki salah satu sistem pemerintahan mayoritas yang paling ketat yang juga membantu pemerintah dalam politik pensiun. Jumlah poin veto sangat rendah. Namun, ada kelompok kepentingan yang berpengaruh di luar maupun departemen yang berpengaruh di dalam pemerintahan yang membatasi kekuasaan perdana menteri. Dibandingkan dengan Jerman, dana pensiun swasta lebih penting. Selain itu, sistem pensiun Inggris bertumpu pada pilar yang berbeda, yaitu sistem pensiun publik universal dasar, serta sistem yang terkait dengan pendapatan, dana pekerjaan dan swasta.

Campuran ini memiliki konsekuensi penting dalam politik elektoral. Ini memungkinkan pemerintah untuk membatasi PHK pada kelompok yang menjadi sasaran yang membantu menghindari hukuman di kotak suara. Minoritas yang menang sudah cukup dalam sistem elektoral Inggris. Mengenai berbagai pilar pensiun, seluruh sistem telah mengalami perubahan mendasar. Sistem ini diperkenalkan setelah Perang Dunia II sebagai sistem gabungan yang

terdiri dari pensiun publik universal dengan tarif tetap dan skema yang terkait dengan pendapatan.

Pemerintahan Buruh dan Konservatif yang silih berganti terus mengutak-atiknya. Yang mengherankan, skema baru terkait pendapatan PAYGO diperkenalkan agak terlambat pada tahun 1975, yang menjadikan Inggris sebagai negara yang terlambat di antara negara-negara dengan elemen PAYGO. Peluncuran yang tertunda ini membuka jalan bagi reformasi yang cukup radikal ketika Margaret Thatcher berkuasa. Karena sistem baru tersebut belum matang dan mayoritas mereka di parlemen, kaum Konservatif berani melakukan reformasi besar-besaran.

Pertama dan terutama, reformasi ini ditujukan untuk memprivatisasi pensiun public. Namun, meskipun ada peluang itu, bahkan pemerintahan Thatcher tidak dapat menghapuskan sepenuhnya sistem pensiun publik. Subsidi pajak seharusnya membuat karyawan keluar dari skema publik dan memilih akun pribadi. Opsi ini disahkan menjadi undang-undang dalam Undang-Undang Jaminan Sosial tahun 1986. Pada akhir tahun 1991, dua pertiga telah memilih untuk keluar dari skema.

Bagaimana itu bisa terjadi? Media massa tidak muncul sebagai penentu agenda independen pada tahun 1980-an. Melainkan lembaga pemikir, pakar, dan pemerintah sendiri yang telah mengeluarkan banyak laporan pada tahun 1980-an yang membingkai kebijakan pensiun sebagai masalah peningkatan pengeluaran. Laporan pemerintah khususnya menyampaikan pesan urgensi yang mantap. Di sisi lain, usulan pemerintah juga menuai kritik tajam dari lawan yang tidak diduga, misalnya Konfederasi Industri Inggris (CBI). CBI mendukung skema pekerjaan yang seharusnya menjadi korban pembaruan kebijakan pensiun juga. Setelah perdebatan publik yang panas, pemerintah Thatcher mundur dari rencana awalnya untuk menghapuskan sistem pensiun publik.

Namun, ini bukan karena kritik eksternal. Hal ini terutama mencerminkan ketegangan internal antar departemen. Departemen Keuangan menentang penghapusan skema publik karena akan membutuhkan banyak uang pembayar pajak untuk mengelola perubahan tersebut. Namun pada akhirnya pemerintah hampir mencapai tujuannya karena dana pensiun publik telah kehilangan daya tariknya. Berkat hanya beberapa poin veto, Departemen Keuangan menjadi yang terpenting, pemerintah Thatcher dapat menerapkan kebijakan yang luas.

Selama periode itu, bukan media massa yang mendorong pemerintah untuk mereformasi dana pensiun. Melainkan pemerintah sendiri yang menciptakan suasana urgensi yang didukung oleh lembaga pemikir. Namun, ini berbeda pada tahun 1990-an. Periode ini dibentuk oleh skandal yang memengaruhi dana pensiun swasta dan mengalihkan perdebatan ke arah regulasi tingkat ini Dana pensiun Mirror Group merugi satu juta pound karena penipuan dan pelanggaran dalam skandal Maxwell yang berkembang pada tahun 1991.

Selain itu, menjadi publik bahwa dana pensiun pribadi telah dijual secara keliru, disertai dengan konseling dan saran yang cacat dari perusahaan asuransi swasta. Kedua skandal tersebut diliput secara luas di media dan mendesak pemerintah untuk mengambil tindakan. Pada tahun 1995, Undang-Undang Pensiun memberlakukan langkah-langkah pengaturan dan

meluncurkan badan baru yang seharusnya melindungi karyawan dan pensiunan dari penipuan dan pelanggaran dana pensiun. Sementara itu, pemerintah telah bekerja sama erat dengan lembaga pemikir untuk menguraikan reformasi baru.

Baru-baru ini, liputan media tentang kebijakan pensiun meningkat lagi. Berkat Undang-Undang Kebebasan Informasi, *The Times* menemukan dokumen yang menunjukkan bagaimana Menteri Keuangan Gordon Brown menentang penasihat dekat dan mendorong kebijakan yang merugikan. Karena ia merampas keringanan pajak dari dana pensiun, dana ini harus meneruskan kerugian ini kepada pensiunan pada tingkat tinggi. Penasihat dan kelompok kepentingan melobi Brown untuk tidak mengejar 'kebijakan siluman' semacam ini. Namun pada akhirnya, kelompok rahasia yang berada di sekitar kanselir memutuskan masalah ini (*The Economist* 2007).

Dalam kasus ini, kerahasiaan dalam politik pensiun telah menjadi bumerang dan telah menyebabkan kerusakan serius pada Gordon Brown. Singkatnya, pemerintah menggunakan media massa pada tahun 1980-an untuk memperjuangkan visinya tentang privatisasi. Mengingat kekuatan sistem Westminster dan dorongan ideologis oleh Thatcherisme, media secara tidak langsung menyampaikan ide-ide tersebut. Thatcher tidak harus bergantung pada liputan yang menguntungkan untuk mempertahankan mayoritasnya. Jadi, posisi kekuasaan perdana menteri yang luar biasa membuat pengaruh media tetap terkendali.

Pemerintah sendirilah yang menciptakan rasa urgensi yang tidak berasal dari konsensus di antara para ahli atau opini publik. Sebaliknya, pemerintah didorong oleh opini publik ketika skandal muncul pada tahun 1990-an. Meskipun pembuatan kebijakan mayoritas membantu pemerintah pada tahun 1980-an, pemerintah harus bereaksi terhadap liputan media pada tahun 1990-an karena kerentanan dana pensiun swasta. Sejak saat itu, media terus mencengkeram politik pensiun dengan ketidakstabilan keuangan dan kerahasiaan pemerintah menjadi dua isu utama.

### **Apakah Media Telah Merusak Kepercayaan Terhadap Penyediaan Layanan Pensiun Swasta? Kasus Amerika Serikat**

Meskipun Amerika Serikat juga memiliki lembaga pembuat kebijakan mayoritas yang kuat, sistem politiknya jauh lebih terfragmentasi daripada sistem politik Inggris. Dengan politik pensiun yang mewakili kasus khas politik dalam negeri di tingkat federal, sistem ini tunduk pada pengawasan dan keseimbangan, kebuntuan, dan hubungan yang tegang antara Kongres dan presiden. Jaminan Sosial, skema PAYGO Bismarckian, masih menjadi inti politik pensiun di Amerika Serikat yang mewakili persentase tertinggi dari semua program sosial. Sistem ini disebut sebagai 'rel ketiga politik Amerika' yang hampir sepopuler Sistem Kesehatan Nasional di Inggris.

Dengan demikian, inersia kelembagaan relatif tinggi dan ketergantungan jalur relatif kuat. Selain itu, di arena pemilihan, presiden dan Kongres tidak dapat membatasi pemotongan pada kelompok-kelompok tertentu seperti yang dapat dilakukan oleh pemerintah Inggris. Jadi, risiko hukuman elektoral cukup tinggi dalam sistem pemungutan suara mayoritas. Perlu dicatat bahwa dana swasta juga didukung oleh pemerintah AS; skema tabungan 401k dan Rekening Pensiun Individu (IRA) tidak hanya mendapat imbalan finansial tetapi juga didukung secara

aktif oleh pemerintah.

Privatisasi pensiun publik memperoleh momentum sebagai perdebatan kebijakan pada tahun 1990-an, meskipun tidak ada krisis fiskal yang muncul. Privatisasi tersebut disertai dengan kerangka pesimisme demografi, pada tahap yang lebih awal daripada di Jerman, tempat gagasan ini disebarakan pada akhir tahun 1990-an. Seperti di Jerman, kepercayaan terhadap skema pensiun publik telah menurun secara signifikan selama dekade terakhir. Selain itu, optimisme tentang kinerja pasar keuangan digembar-gemborkan secara luas di media massa, menyusul omzet dan keuntungan yang mengesankan di pasar-pasar ini.

Di sisi lain, bahkan privatisasi parsial telah menghadapi pertentangan keras oleh kelompok-kelompok lobi paling berpengaruh di Amerika. Hal ini khususnya berlaku untuk American Association of Retired Persons (AARP) yang mencakup separuh dari pensiunan Amerika. Para pendukung Jaminan Sosial menekankan bahwa struktur manfaat pastinya lebih melindungi pekerja dari kemiskinan dibandingkan dengan skema kontribusi pasti. Di bawah Presiden Clinton, reformasi Jaminan Sosial dimasukkan dalam agenda pada tahun 1997 meskipun tidak diprakarsai oleh media massa. Para penasihat kebijakan dan tokoh-tokoh pentinglah yang menyampaikan pesan mereka dan memanfaatkan opini publik. Untuk pertama kalinya dalam sejarah Jaminan Sosial, sebuah laporan federal keluar di mana sebagian besar pakar mendukung privatisasi parsial.

Selanjutnya, Clinton mengajukan proposal yang tidak mengangkat gagasan privatisasi parsial meskipun telah disalurkan secara luas melalui media. Sebaliknya, ia ingin mengalihkan sebagian surplus anggaran ke rekening tabungan tambahan di samping sistem jaminan sosial PAYGO yang ada. Dengan melakukan hal itu, ia juga berusaha menghindari pemotongan pajak yang diperjuangkan oleh kaum Republik konservatif. Strateginya menuai kritik tajam dari para penentang di Kongres dan lembaga pemikir. Para pendukung privatisasi memunculkan ketakutan akan 'pemerintah besar' yang diam-diam mulai mengendalikan perusahaan-perusahaan Amerika melalui saham besar yang dimiliki oleh negara.

Setelah perdebatan pemakzulan, tidak ada ruang untuk mencapai kesepakatan. Meskipun Presiden baru George W. Bush menunjuk sebuah komisi untuk Reformasi Jaminan Sosial, komisi itu tidak menghasilkan apa-apa setelah serangan September 2001. Sebelumnya, skandal Enron telah merusak optimisme keuangan dan telah mendatangkan malapetaka pada agenda privatisasi.

Dengan melihat ke belakang, Jaminan Sosial hanya mengalami perubahan kecil. Perombakan besar tampaknya masih menjadi masalah pelik bagi para politisi, tidak peduli seberapa optimisnya media dan lembaga pemikir tentang pasar saham dan perkembangan fiskal. Meskipun generasi baby boomer mencapai puncak pendapatan mereka pada tahun 1990-an, bahkan dekade luar biasa pasar keuangan yang berkembang pesat tidak memberikan cukup legitimasi untuk mendorong privatisasi.

Tak lama setelah itu, gejolak di pasar saham menghancurkan optimisme tentang tabungan swasta. Media menarik perhatian pada pergeseran siklus di pasar keuangan dan konsekuensi penipuan dan pelanggaran perusahaan untuk penyediaan dana pensiun swasta. Mengingat unsur-unsur kebuntuan dalam satu dekade penataan ulang partai, tidak ada

mayoritas pemenang untuk reformasi dalam demokrasi mayoritas seperti Amerika Serikat.

Jaminan Sosial tidak pernah dimaksudkan untuk menjadi satu-satunya pilar pensiun, bertentangan dengan Jerman. Sebagai skema asuransi publik dasar, ia masih memiliki reputasi sebagai perlindungan terhadap kerugian total. Mengetahui hal ini, media tidak pernah benar-benar memicu perdebatan yang dapat mengubah pola kelembagaan politik pensiun di Amerika Serikat. Di sisi lain, liputan kritis tentang rencana pensiun swasta telah secara signifikan membatasi mereka yang memperjuangkan privatisasi. Seiring dengan perubahan kelembagaan Jaminan Sosial yang bergantung pada jalur juga telah terhenti oleh media.

### **10.3 MEDIA MASSA, OPINI PUBLIK, DAN REFORMASI PENSIUN**

#### **Beberapa Kesimpulan Awal**

Bagaimana liputan media memengaruhi politik reformasi pensiun dan bagaimana kaitannya dengan fitur kelembagaan demokrasi, ketergantungan jalur skema pensiun, dan dinamika politik elektoral di berbagai negara? Secara umum, ada dua kerangka yang muncul berkat meningkatnya perhatian media. Yang pertama mengacu pada 'kisah krisis' skema pensiun publik akibat perubahan demografi. Tentu saja, kerangka ini hanya kuat jika tekanan demografis bertemu dengan skema pensiun yang hampir tidak dapat mengatasinya. I

ni khususnya terjadi ketika skema PAYGO Bismarckian tradisional diberlakukan. Jadi, Inggris berbeda dari Amerika Serikat dan Jerman karena skema PAYGO-nya belum matang dan tidak memiliki persentase penyediaan hari tua yang sama seperti di Amerika Serikat dan Jerman. Tidak mengherankan bahwa privatisasi parsial paling berhasil di Inggris. Namun, berita buruk dari pasar keuangan juga telah mendorong pemerintah Inggris untuk bertindak yang menyoroti kerangka kedua 'optimisme finansial'.

Kerangka ini secara tradisional disusun oleh para pendukung privatisasi. Hal ini dapat dengan mudah berubah menjadi kebalikannya, yaitu ketakutan akan ketidakstabilan keuangan. Inilah yang terjadi di Amerika Serikat dan Inggris pada tahun 1990-an. Ketidakstabilan keuangan merupakan kerangka yang lebih kuat karena politik pensiun bertumpu pada ekspektasi, tuntutan, dan keputusan jangka panjang. Kerangka pesimisme keuangan yang berlawanan ini tidak berhasil di Jerman, di mana kisah krisis skema pensiun publik tampaknya terus berlanjut hingga saat ini.

Secara umum, pemerintah Inggris dapat memanfaatkan dua faktor yang berbeda: skema pensiunnya yang terfragmentasi yang menurunkan risiko hukuman elektoral dan jenis demokrasi mayoritasnya yang membatasi jumlah hak veto. Jadi, kisah krisis merupakan faktor penting, tetapi rasa urgensi diciptakan oleh mayoritas pemerintah yang menang, bukan oleh media itu sendiri.

Pemerintahlah yang menggunakan media untuk menciptakan keinginan yang baik untuk perubahan di Inggris. Jadi, mendorong tidak selalu berarti bahwa opini publik memberikan pengaruh terhadap pemerintah. Mungkin saja sebaliknya. Pemerintah dapat menyesuaikan laporan dengan kebutuhan agenda mereka dan memacu dorongan publik untuk agenda mereka sendiri. Kasus Inggris adalah ilustrasi yang bagus tentang hal ini dan sesuai dengan asumsi teori pengindeksan.



Meskipun kerangka serupa menonjol di media Amerika, privatisasi belum didorong di Amerika Serikat. Pertama-tama, jumlah poin veto jauh lebih tinggi di Amerika Serikat yang terlihat jelas ketika Presiden Clinton menghadapi Kongres yang bermusuhan. Kedua, pengaturan kelembagaan skema pensiun publik jauh lebih matang dan menunjukkan tingkat ketergantungan jalur yang lebih tinggi daripada di Inggris. Ketiga, liputan media dengan cepat berubah negatif ketika skandal keuangan muncul.

Yang mengherankan, Jerman adalah tempat media massa tampaknya memiliki dampak terkuat pada politik reformasi pensiun. Sistem politik Jerman tidak terfragmentasi seperti Amerika Serikat dalam hal politik pensiun. Ini karena isu-isu utama harus ditangani di tingkat federal di mana koalisi yang stabil dapat memberikan reformasi dengan lebih mudah daripada Presiden dalam sistem pemerintahan yang terbagi di Amerika Serikat. Yang sama mengejutkannya, Jerman juga merupakan tempat di mana pemerintah merah-hijau untuk pertama kalinya meninggalkan jalur Bismarckian pensiun publik untuk menambahkan pilar pendanaan untuk penyediaan hari tua. Reformasi ini tidak hanya disiapkan oleh cerita-cerita krisis yang tersebar luas di media massa; pemberlakuannya lebih lanjut mendorong kerangka krisis demografi.

Meskipun reformasi Jerman sama sekali tidak menghasilkan 'privatisasi', konsensus sebelumnya tentang skema pensiun telah memberi jalan bagi iklim yang lebih kontroversial yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah. Singkatnya, liputan media membantu melonggarkan ketergantungan jalur politik pensiun di Jerman sedangkan di Amerika Serikat, hal itu justru diperkuat. Melihat Jerman, konsekuensi awal dapat ditarik yang juga berlaku untuk Inggris dan Amerika Serikat. Politik pensiun menjadi lebih kontroversial, sebagian berkat liputan media dan dampaknya pada opini publik dan politik elektoral.

Kontroversi yang berkembang ini telah membuka ruang bagi aktor-aktor baru seperti bank dan perusahaan asuransi dalam kasus Jerman. Secara umum, hal ini telah mengecilkan pentingnya pembuatan kebijakan dan jaringan kebijakan yang bersifat rahasia yang telah menjadi ciri umum politik pensiun. Pada saat yang sama, ada risiko yang meningkat akan keputusan yang tergesa-gesa yang dapat merusak fungsi sistem pensiun dalam jangka panjang. Secara teoritis, pendekatan konstruktivis layak diterapkan. Baik kerangka risiko maupun kasus 'urgensi' yang secara dramatis dibuat untuk skema pensiun publik jangka panjang tunduk pada politik kelompok kepentingan dan konstruksi sosial atas masalah.

Liputan media telah menunjukkan efek yang berbeda di tiga negara yang disajikan. Namun, secara umum, kisah krisis skema pensiun publik telah memperoleh pengaruh. Akibatnya, politik pensiun menjadi lebih kontroversial, yang memicu perdebatan kebijakan. Hal ini telah memobilisasi kelompok kepentingan baru dan telah mengurangi dampak pembuatan kebijakan yang bersifat rahasia dalam jaringan kebijakan. Jadi, bukan hanya perdebatan kebijakan yang telah berubah berkat kerangka yang berbeda yang digunakan di media.

Hingga taraf tertentu, lembaga kebijakan juga terpengaruh, sehingga memberi lebih banyak keleluasaan bagi para pelaku kebijakan dan aktor lainnya. Paradoksnya, hal itu juga memperkuat pemerintah, setidaknya dalam kasus Jerman. Namun, lembaga politik tidak

secara eksklusif membatasi media. Perdebatan kebijakan yang dipicu oleh liputan media juga dapat mengubah tatanan kelembagaan yang bahkan dapat melemahkan batasan. Jadi, politik pensiun mengungkap faktor-faktor yang dapat membatasi atau meningkatkan pengaruh media terhadap pengambilan keputusan.

Variabel-variabel yang membatasi pengaruh media pembuatan aturan bipartisan dan teknokratis dapat menghasilkan kesadaran tinggi bagi orang luar begitu mereka mengumumkannya ke publik. Jika pemerintah memulai proposal baru, lembaga pengambilan keputusan juga akan berubah seiring waktu. Pertanyaan terbuka apakah pemerintah, partai, atau kelompok kepentingan memperoleh lebih banyak pengaruh dengan mengorbankan yang lain.

Jawaban di masa mendatang akan bergantung pada fitur kelembagaan skema pensiun dan pentingnya skema tersebut bagi politik elektoral. Jawaban juga harus ditemukan sesuai dengan fitur umum demokrasi dan hasil elektoral. Dari apa yang disajikan dalam artikel ini, tampak bahwa teori kelembagaan tentang ketergantungan jalur tidak dapat menjelaskan secara memadai mengapa reformasi pensiun telah berjalan secara berbeda di negara-negara kesejahteraan.

Liputan media dan opini publik memang membuat perbedaan. Apakah pemerintah memperoleh lebih banyak otonomi dari kontroversi publik yang berkembang bergantung pada ketergantungan jalur skema pensiun serta faktor-faktor seperti hasil pemilu atau perkembangan ekonomi siklus. Cara media menetapkan agenda, cara ini mengurangi atau meningkatkan pengaruh kelompok kepentingan tidak diberikan secara apriori. Diperlukan lebih banyak penalaran teoritis dan bukti empiris untuk memberikan perspektif dinamis tentang politik 'publik' reformasi pensiun.

## **BAB 11**

### **MEDIA DAN KESENJANGAN AKUNTABILITAS DALAM KEBIJAKAN**

Dapatkah media memengaruhi kebijakan publik? Bab ini menawarkan jawaban 'ya' yang agak terbatas untuk pertanyaan itu berdasarkan kasus kebijakan perang AS di Irak. Ada dua kualifikasi: pengaruh media terhadap elit pembuat kebijakan bersifat timbal balik, hasil dari hubungan yang saling dibatasi antara kedua belah pihak (dengan peran yang mendukung dan juga dibatasi untuk opini publik); dan pengaruhnya datang secara tidak langsung, melalui dampak media terhadap insentif elit. Kami berpendapat bahwa media membatasi pengaruh opini publik terhadap kebijakan AS di Irak dengan menciptakan 'kesenjangan akuntabilitas' di mana liputan berita memisahkan hasil kebijakan dari satu sama lain, dari gambaran strategis yang lebih besar dan dari pejabat yang bertanggung jawab.

Pada gilirannya, membatasi efektivitas opini publik (yang dipersepsikan, aktual, dan diantisipasi Entman 2004) mengurangi insentif bagi pejabat Amerika untuk belajar dari dan memperbaiki kesalahan mereka dengan mengubah kebijakan yang cacat. Kami mengajukan pemikiran tentatif ini berdasarkan hasil analisis konten yang menyelidiki perlakuan media massa utama AS terhadap korban Amerika di Irak dan kebijakan lonjakan pasukan Presiden George W. Bush.

Ironisnya, dalam semacam lingkaran setan, pengaruh media tersebut terhadap insentif pengambilan keputusan elit muncul sebagian besar dari ketergantungan jurnalis pada wacana publik elit yang sama daripada mengandalkan penilaian dan pengetahuan mereka sendiri tentang sejarah bahkan sejarah beberapa minggu yang lalu. Yang diperlukan bagi pejabat untuk menghindari akuntabilitas dan membuat publik tetap dalam kegelapan adalah kelangkaan (seringkali, ketidakhadiran sama sekali) pemimpin yang kuat yang secara energik dan konsisten mempromosikan pandangan yang koheren yang bertentangan dengan pandangan pemerintah Amerika.

Ketika elit setuju, atau lawan Gedung Putih sebagian besar diam atau dianggap tidak berdaya untuk mengubah kebijakan (Entman dan Page 1994), pers akan mengikutinya, sebelum dan selama intervensi militer Amerika. Poin ini, inti dari model pengindeksan Bennett, telah didukung oleh sebagian besar penelitian tetapi proyek yang lebih besar dari mana bab ini diambil menawarkan penjelasan teoritis yang komprehensif tentang operasi dan implikasi kebijakan dari ketergantungan bersama elit-media, pelepasan kebijakan yang menyertainya dari manifestasi opini publik, dan disinsentif yang dihasilkan bagi elit dan jurnalis untuk menghindari mengulangi kesalahan sejarah mereka.

Dalam pemilihan umum 2004, 18 bulan setelah pidato prematur Presiden Bush yang berjudul 'Misi Tercapai', setelah jelas bahwa Saddam Hussein tidak memiliki senjata pemusnah massal dan bahwa Amerika Serikat tidak menikmati kemenangan dengan mudah, Bush memenangkan suara mayoritas rakyat untuk pertama kalinya, dan partainya mempertahankan kendali atas Kongres. Rupanya faktor yang menentukan adalah persepsi keunggulan Bush dan catatan partainya dalam pertahanan nasional.

Kami berpendapat bahwa kegagalan untuk meminta pertanggungjawaban Bush dan partainya atas kegagalan Irak hingga November 2006 mencerminkan ketidakmampuan pers untuk secara konsisten membongkar bukti kegagalan yang semakin meningkat dalam konsepsi dan pelaksanaan kebijakan perang, dan respons pers yang hampir tak tergoyahkan terhadap putaran Gedung Putih dan Pentagon yang terus diperbarui. Kerentanan terhadap manajemen berita terlepas dari sejarah pemerintah yang berulang kali menyesatkan media dan publik sejak tahun 2002 dan seterusnya, terlepas dari janji jurnalis yang sering untuk menghindari kesalahan yang mereka buat menjelang perang dengan demikian memiliki implikasi penting bagi opini publik dan pembuatan kebijakan luar negeri.

Pada tanggal 7 Januari 2007, Presiden George W. Bush sendiri mengakui bahwa taktik yang diikuti selama lebih dari tiga setengah tahun setelah berakhirnya 'operasi tempur besar' dan satu setengah tahun sebelum warga Amerika memberikan suara pada tahun 2004 tidak berfungsi dan memerlukan perubahan. Pemilu 2006 juga mengisyaratkan keinginan publik untuk perubahan. Namun, alih-alih mengurangi keterlibatan AS dalam apa yang dilihat banyak orang sebagai perang saudara Irak yang sulit diatasi, pemerintahan Bush memutuskan untuk meningkatkan keterlibatan AS dengan mengirimkan lebih banyak pasukan.

Bagaimana kita dapat menjelaskan perbedaan antara pesan yang melunak dari para pemilih<sup>1</sup> dan kebijakan pemerintahan yang baru? Meskipun tentu saja bukan satu-satunya faktor yang menyebabkan pelanggaran yang tampak, media memainkan peran penting. Opini publik tidak membatasi kebijakan perang pemerintah seperti yang diharapkan dan alasan utama yang kami sarankan adalah kecenderungan pers untuk menciptakan dan mempertahankan kesenjangan akuntabilitas. Karena alasan yang akan kami bahas nanti, kesenjangan serupa muncul selama sebagian besar perang. Pengulangan ini menunjukkan bahwa media mengalami kesulitan belajar dari dan memperbaiki kesalahan langkah sebelumnya.

### **11.1 KESENJANGAN AKUNTABILITAS**

Sebagai ilustrasi awal dari kesenjangan akuntabilitas, hubungan yang lemah antara bingkai yang mendominasi berita dan fakta di lapangan yang penting untuk mengevaluasi kebijakan secara rasional, pertimbangkan ketidakmampuan Washington Post untuk belajar dari sejarahnya sendiri. Dalam analisis yang menyesalkan pada tahun 2004 tentang kekurangan dalam liputan periode sebelum perang, Leonard Downie, Jr., pemimpin redaksi Washington Post, menyatakan penyesalannya karena menempatkan argumen pro-perang pemerintah di halaman pertama dan materi yang mengkritik garis pemerintah di halaman dalam:

Kami begitu terfokus untuk mencoba mencari tahu apa yang dilakukan pemerintah sehingga kami tidak memberikan perhatian yang sama kepada orang-orang yang mengatakan bahwa berperang bukanlah ide yang baik dan mempertanyakan alasan pemerintah. Tidak cukup banyak cerita seperti itu yang dimuat di halaman depan. Itu adalah kesalahan saya.

Menurut koresponden Pentagon dari Washington Post, Thomas Ricks: 'Pernyataan pemerintah ada di halaman depan. Hal-hal yang menantang pemerintah ada di A18 pada hari Minggu atau A24 pada hari Senin.' Seperti yang disarankan oleh Washington Post, liputan di

media arus utama lainnya serupa, dan ini memberikan dampak dan kredibilitas yang jauh lebih besar pada garis pemerintah daripada pada oposisi. Bob Woodward mengatakan kepada Kurtz, 'Kita seharusnya memperingatkan pembaca bahwa kita memiliki informasi bahwa dasar untuk ini [perang dan klaim pemerintah mengenai WMD] lebih goyah' daripada yang diyakini secara luas. 'Itu adalah jenis pernyataan yang seharusnya dipublikasikan di halaman depan.'

Meskipun Woodward dan Downie mengakui kesalahan dalam melebih-lebihkan klaim pemerintah selama persiapan perang dengan Irak, Washington Post hampir membuat kesalahan yang sama lagi ketika pemerintah Bush mulai mengecam Iran karena memasok senjata yang sangat mematikan kepada orang Irak yang menyerang pasukan AS. Sementara liputan Washington Post mempertanyakan keandalan intelijen pemerintah tentang Iran, liputan itu memberikan kerangka administrasi visibilitas, detail, dan koherensi yang jauh lebih besar. Washington Post memimpin halaman pertama dengan pernyataan pemerintah bahwa para pemimpin Syiah Iran berada di balik pasokan senjata ke Irak, meskipun ini tidak pasti dan relevansinya masih bisa diperdebatkan meskipun benar.

Menurut perkiraan pemerintah AS sendiri, hanya 170 kematian AS hingga saat itu yang berasal dari penetrator yang dibentuk secara eksplosif (EFP) Iran, dan sebagian besar orang Amerika terbunuh di daerah yang didominasi Sunni (Iran Syiah menentang pemberontak Sunni) Keesokan harinya, di halaman A18, sebuah cerita mengutip Ketua Kepala Staf Gabungan, Jenderal Peter Pace, yang mengatakan bahwa dia tidak tahu apa-apa tentang mengikat para pemimpin Iran dengan senjata di Irak 'Jelas bahwa Iran terlibat, dan jelas bahwa material dari Iran terlibat, tetapi saya tidak akan mengatakan dari apa yang saya ketahui bahwa pemerintah Iran jelas tahu atau terlibat,' kata Jenderal Pace (penekanan ditambahkan).

Pada hari Rabu, Presiden Bush mengakui bahwa dia tidak yakin pejabat tinggi Iran mengetahui tentang dugaan pengiriman senjata, meskipun tajuk utama halaman pertama Washington Post berbunyi 'Iranians Aid Iraq Militants, Bush Asygees'. Di bawahnya ada berita kedua berjudul 'Skeptisisme atas Irak Menghantui Kebijakan AS terhadap Iran,' yang membahas keraguan tentang klaim pemerintah tetapi sangat berfokus pada permainan politik dan meremehkan logika dan relevansi tuduhan yang bermasalah. Mengenai televisi, siaran berita utama malam di ABC, CBS dan NBC hampir tidak mengakui atau mengabaikan keraguan tentang pengkhianatan Iran dalam liputan mereka. Dalam membuat pilihan berita, tampaknya jaringan dan Washington Post tidak terlalu mempertimbangkan pengalaman mereka dari tahun 2002–2003.

Seperti yang hampir diakui secara universal, organisasi berita telah disesatkan oleh klaim pemerintah tentang kepastian dalam temuan intelijen, dan telah membantu mengalihkan perhatian warga dari informasi yang menimbulkan keraguan tentang kerangka administrasi. Bahkan organisasi berita terbaik, seperti Washington Post, menunjukkan kecenderungan untuk melaporkan klaim resmi yang terbukti tidak akurat, dan kemudian menawarkan koreksi dan terkadang mea culpa hanya untuk menjalani siklus yang sama berulang-ulang.

### **Respons Media Terhadap Berita Baik Dan Buruk**

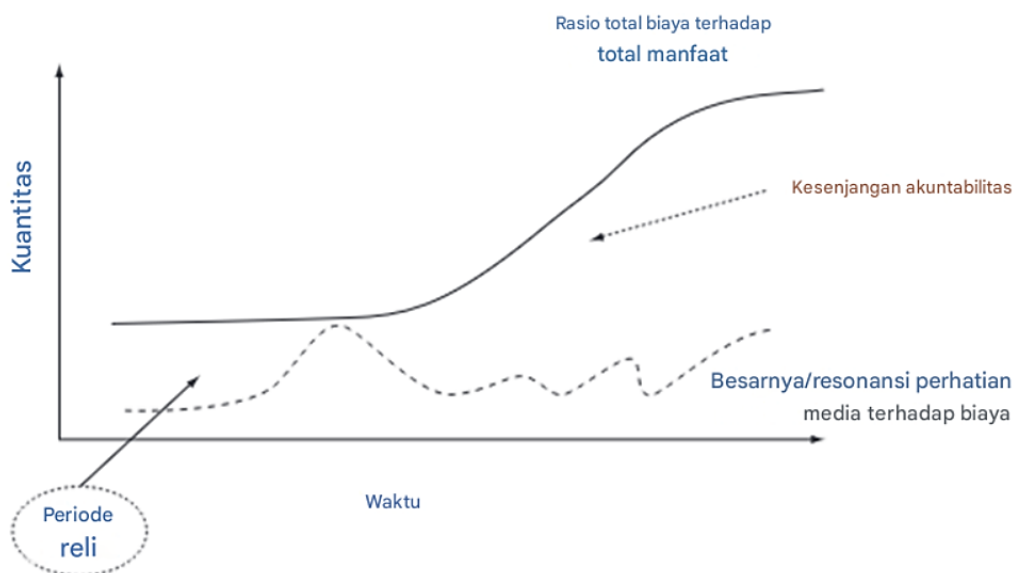
Yang memperkuat rasa hormat mereka yang konsisten terhadap bingkai Gedung Putih

dan peristiwa media, tidak peduli seberapa sering mereka menyesatkan, adalah kecenderungan media untuk semakin tidak memperhatikan biaya perang saat biaya tersebut terakumulasi dan menjadi semakin tidak baru. Salah satu sumber utama kapasitas pemerintah untuk terus mendominasi bingkai berita, tampaknya adalah besarnya dan resonansi budaya perhatian media terhadap hasil negatif kebijakan luar negeri cenderung menurun saat hal tersebut menjadi lebih umum. Saat korban dan konsekuensi lain dari kebijakan di Irak menjadi hal yang rutin, nilai beritanya pun berkurang.

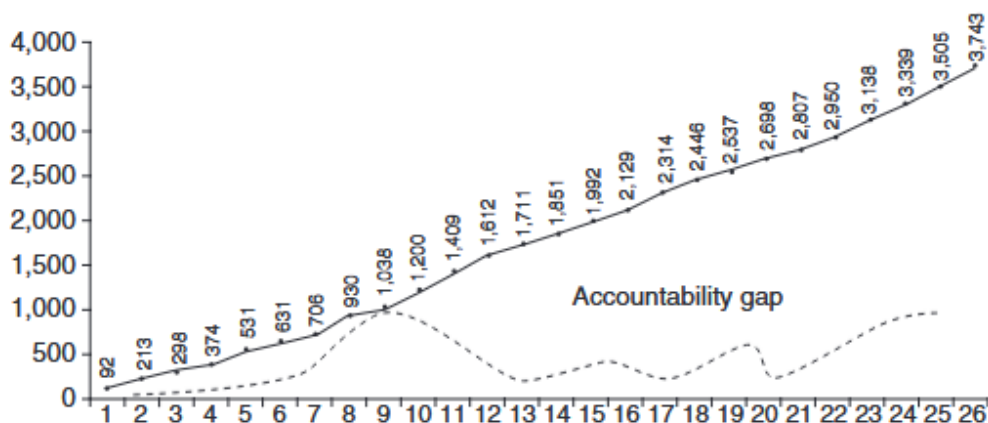
Meskipun kesenjangan akuntabilitas berakar pada beberapa praktik berita yang tampaknya lebih atau kurang tidak dapat diubah, apa pun masalah kebijakan luar negerinya, selama perang itu sendiri, norma kebaruan ini sangat penting. Untuk beberapa periode yang signifikan, dengan gangguan sesekali karena peristiwa yang luar biasa mahal, kita dapat mengharapkan paradoks ini: semakin buruk situasinya, semakin besar biaya kebijakan yang terakumulasi, semakin buruk pula organisasi berita meminta pertanggungjawaban pejabat atas biaya tersebut.

Gambar 11.1 menggambarkan kesenjangan yang dihipotesiskan, dengan garis tren solid yang meningkat dari rasio biaya-manfaat hipotetis perang. Juga ditunjukkan garis berita putus-putus hipotetis yang dengan jelas membingkai biaya dalam narasi tandingan yang tidak ambigu terhadap narasi kemajuan yang (dapat dimengerti) menguntungkan diri sendiri dari pemerintahan.

Kurva yang terakhir gagal untuk sejajar atau bahkan mendekati rasio biaya-manfaat. Kesenjangan muncul baik dari liputan yang tidak koheren tentang peristiwa dan informasi negatif, dan dari liputan yang sering kali kooperatif dan relatif pasif tentang upaya humas pemerintahan yang cerdas untuk mempertahankan kerangka kemajuannya. Gambar 11.2 memetakan kesenjangan yang dihipotesiskan dalam hal biaya non-hipotesis yang diukur sebagai kematian kumulatif AS.



**Gambar 11.1 Kesenjangan Akuntabilitas.**



**Gambar 11.2 Kurva Hipotetis (Garis Putus-Putus) Perhatian Media Terhadap Biaya Dplot Terhadap Kematian Kumulatif Aktual Tahun 2003–2007.**

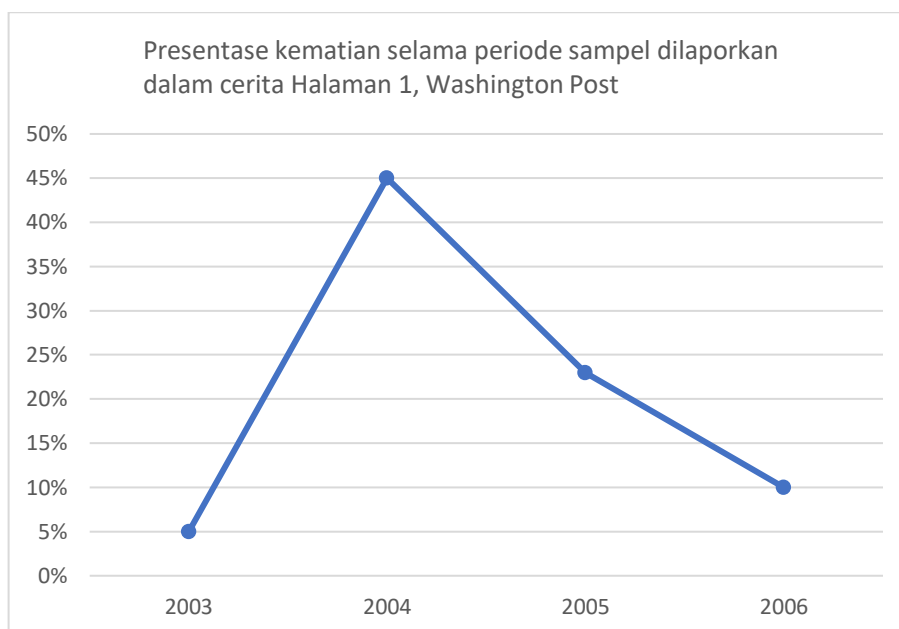
Tempat pertama untuk mencari pola yang diprediksi oleh kesenjangan akuntabilitas adalah dalam penanganan media terhadap korban, yang mungkin merupakan ukuran biaya kebijakan yang paling emosional, sederhana, dan karenanya dianggap layak diberitakan. Analisis liputan korban di Washington Post memberikan beberapa dukungan sementara untuk hipotesis kesenjangan akuntabilitas.

Pada tahun 2003, sampel enam bulan dari cerita halaman pertama di Post menghasilkan 27 kematian akibat pertempuran yang dilaporkan di Irak. Pada tahun 2004, liputan selama tujuh bulan menghasilkan 235 laporan kematian akibat pertempuran dan pada tahun 2005, ketika pemberontakan yang meningkat menciptakan kekacauan dan kesengsaraan yang lebih besar, 111 kematian dilaporkan dalam liputan tujuh bulan. Akhirnya, selama tujuh bulan pertama tahun 2006, Washington Post mencatat 40 korban pertempuran dalam cerita halaman pertama. Data sederhana ini digambarkan sebagai persentase pada Gambar 11.3 dan secara kasar sesuai dengan kurva hipotetis pada Gambar 11.1

Perhatian terhadap berita buruk tampaknya tidak hanya menurun setelah mencapai puncaknya pada awal tahun 2004, perhatian terhadap berita yang tampaknya baik atau setidaknya berita yang sesuai dengan kerangka yang disukai pemerintah tetap relatif tinggi. Ketidakseimbangan ini diilustrasikan dalam perbandingan kualitatif berikut tentang penanganan media terhadap operasi AS yang berhasil melawan Abu Musab al Zarqawi, pemimpin 'al Qaeda di Irak', pada bulan Juni 2006, dengan liputan Perkiraan Intelijen Nasional yang sangat mengecewakan pada tanggal 3 Februari 2007.

Majalah Time menempatkan Zarqawi di sampulnya dan Newsweek menampilkan Zarqawi secara mencolok di situs webnya, menampilkan galeri berisi 17 gambar yang berkaitan dengannya termasuk gambar kematian jarak dekat yang muncul di sebagian besar outlet berita utama. Praktik terakhir ini mengulang perilsan foto-foto close-up kedua putra Saddam, Qusay dan Uday setelah mereka tewas dalam sebuah serangan di kompleks tempat tinggal mereka (CNN 2003). Omong-omong, foto-foto seperti itu cenderung menyinggung banyak Muslim, jadi liputan ini mungkin tidak banyak membantu Amerika Serikat dalam memenangkan hati dan pikiran orang-orang penting di luar Amerika.

Sementara itu, peraturan Pentagon mengharuskan jurnalis memperoleh persetujuan tertulis dari seorang prajurit yang terluka sebelum fotonya dapat dipublikasikan. Hal ini membuat foto-foto korban tempur AS hampir mustahil untuk dimuat di media cetak. Seperti yang dikatakan oleh seorang fotografer tempur veteran, Mereka pada dasarnya meminta saya untuk berdiri di depan sebuah unit sebelum saya pergi bersama mereka dan mengatakan bahwa jika mereka terluka, saya ingin persetujuan mereka membuat pengumuman semacam itu akan langsung membuat Anda menjadi pembawa sial.



**Gambar 11.3 Laporan Korban Di Halaman Satu Washington Post Memiliki Kurva Hipotetis Paralel.**

Ia menambahkan, 'Mereka tidak mengizinkan kita meliput realitas perang.' Gambar yang membedakan wajah atau yang memungkinkan identifikasi mereka yang tewas dalam pertempuran dilarang sama sekali. Meskipun praktik ini mungkin dibela karena perlu untuk menghindari kesedihan yang tidak semestinya bagi keluarga tentara yang gugur dan untuk menjaga 'selera yang baik,' tidak ada pengekangan seperti itu yang dilakukan saat melaporkan keberhasilan operasi militer AS, termasuk pembunuhan Zarqawi. Majalah Time dan Newsweek menampilkan eksposisi grafis yang panjang dan terperinci tentang operasi Zarqawi yang dramatis (lihat Powell dan MacLeod 2006 untuk Time, dan Thomas dan Nordlund untuk Newsweek).

Meskipun keduanya juga berisi bagian yang memperingatkan bahwa keberhasilannya tidak akan mengakhiri pertumpahan darah di Irak Presiden Bush mengakui hal itu peringatan ini dibantah oleh perhatian visual yang sangat besar. Dan kata-kata yang hati-hati itu dikalahkan oleh diskusi terperinci tentang, seperti yang ditulis Farad Zakaria (editor Newsweek International), 'tanda-tanda politik' yang memberi alasan untuk 'berharap'. Pembunuhan tersebut menawarkan gambar-gambar yang menarik secara visual, melambangkan kemajuan



yang sangat diinginkan dan yang terpenting, menawarkan kemenangan yang memuaskan secara emosional atas musuh yang dipersonalisasi.

Bandingkan keributan atas indikator kemajuan yang dimaksudkan ini dengan penanganan rilis National Intelligence Estimate (NIE) pada tanggal 2 Februari 2007, pandangan konsensus dari 16 badan intelijen AS yang menunjukkan bahwa kemungkinan keberhasilan di Irak sangat kecil. Isi laporan dimulai dengan 'penilaian utama' berikut: Meningkatnya polarisasi masyarakat Irak, kelemahan terus-menerus pasukan keamanan dan negara secara umum, dan semua pihak yang siap menggunakan kekerasan secara kolektif mendorong peningkatan kekerasan komunal dan pemberontak serta ekstremisme politik.

Kecuali jika upaya untuk membalikkan kondisi ini menunjukkan kemajuan yang terukur selama jangka waktu Perkiraan, 12 hingga 18 bulan mendatang, kami menilai bahwa situasi keamanan secara keseluruhan akan terus memburuk pada tingkat yang sebanding dengan akhir tahun 2006. Bahkan jika kekerasan berkurang, mengingat sikap pemenang-ambil-semua saat ini dan permusuhan sektarian yang menginfeksi panggung politik, para pemimpin Irak akan sangat tertekan untuk mencapai rekonsiliasi politik yang berkelanjutan dalam jangka waktu Perkiraan ini

Tanggapan media yang umum terhadap laporan negatif ini adalah ragu-ragu. Pencarian terhadap 39 surat kabar AS di perpustakaan 'Major Papers' Lexis-Nexis mengungkap enam surat kabar yang menyebutkan laporan tersebut di halaman depan dan 17 meliputnya di halaman dalam (jumlah halaman rata-rata: 11). Hanya New York Times, Washington Post, dan USA Today (2007) yang menerbitkan tajuk rencana. Time tidak menyebutkan NIE. Newsweek memuat tujuh kalimat untuknya dalam total tiga cerita dan secara singkat membantah tuduhan senjata Iran, dengan mengatakan bahwa meskipun Iran berkontribusi pada milisi Syiah, Iran 'tidak mungkin menjadi pendorong utama kekerasan' di Irak.

CBS dan NBC masing-masing menyiarkan cerita 350–400 kata yang secara akurat merangkum 'penilaian baru yang suram' dari laporan tersebut (2 Februari 2007), sementara ABC tampaknya mengabaikannya. Sebaliknya, World News milik ABC memuat sekitar 4.000 kata untuk kematian Zarqawi hanya dalam dua hari pertama liputannya, dan CBS dan NBC memberikan liputan yang sama ekstensifnya. Ketimpangan dalam reaksi media mendukung hipotesis kesenjangan akuntabilitas, yang mengungkap kecenderungan nyata organisasi berita untuk menyampaikan orkestrasi berita pemerintah yang mempromosikan definisi dan penyelesaian masalah, seperti kematian Zarqawi dan tuduhan senjata Iran, sementara mengalokasikan sedikit perhatian pada berita seperti laporan NIE yang merusak kebijakan.

Jurnalis mungkin menganggap laporan NIE sebagai 'berita lama' karena pesimismenya tidak jauh berbeda dari pesimisme Kelompok Studi Irak (ISG) beberapa bulan sebelumnya. Namun, sementara ISG diproduksi oleh kelompok 'Realis' kebijakan luar negeri bipartisan yang tidak lagi bertugas di pemerintahan, NIE mewakili konsensus 16 badan intelijen yang dipimpin oleh orang-orang yang ditunjuk oleh pemerintahan Bush sendiri. Selain pentingnya akuntabilitas pemerintah, cerita ini mungkin diharapkan untuk menghasilkan lebih banyak perhatian karena kualitasnya yang 'manusia menggigit anjing'.

## 11.2 OPINI PUBLIK

Jenis liputan yang diilustrasikan oleh contoh-contoh ini dapat membantu menjelaskan arah opini publik antara pertengahan tahun 2004 dan pertengahan tahun 2006. Setelah penurunan yang bertepatan dengan skandal Abu Ghraib dan peringatan pertama perang, pada musim semi tahun 2004, banyak indikator opini publik menjadi stabil. Berdasarkan beberapa ukuran yang paling banyak digunakan, dukungan publik terhadap perang hampir tidak turun selama dua tahun atau lebih. Jadi pada bulan Juli 2004, 54 persen responden menganggap perang Irak sebagai kesalahan, begitu pula 56 persen hingga Februari 2007. Ketika ditanya apakah perang itu sepadan, 43 persen pada pertengahan tahun 2004 dan 41 persen pada pertengahan tahun 2006 mengatakan ya. Dan ketika diminta untuk menilai kebijakan Bush terhadap Irak, 34 persen menyatakan setuju pada bulan Agustus 2004; 34 persen pada bulan Agustus 2006.

Di luar stabilitas yang tampak dalam opini publik yang disurvei selama lebih dari dua tahun adalah disorganisasinya. Ciri ini diilustrasikan oleh jajak pendapat New York Times/CBS pada bulan Agustus 2006 yang menunjukkan 55 persen menyetujui penanganan Presiden Bush terhadap kampanye melawan terorisme, bahkan sementara 60 persen tidak menyetujui 'penanganannya terhadap situasi Irak'. Bush sendiri yang mengatakan Irak adalah garis depan utama dalam perang melawan teror, namun mayoritas substansial secara bersamaan menentang kebijakannya sambil mendukung tindakannya dalam perang melawan teror itu sendiri. Mayoritas pemilih juga memberinya dan kemenangan partainya dalam pemilihan presiden dan Kongres tahun 2004.

Setidaknya hingga pemilihan November 2006, tidak ada pendapat mayoritas yang besar dan konsisten untuk perubahan kebijakan yang tampak tidak ada tekanan yang jelas dari jajak pendapat yang menunjukkan mayoritas menginginkan penghentian perang dengan cepat. Kurangnya tren yang jelas menuju mayoritas yang mengkrystal yang menentang kebijakan presiden Irak mengirimkan sinyal politik yang ambigu kepada para pemimpin di Gedung Putih dan Kongres. Penelitian kami menunjukkan bahwa periode stabilitas dan kontradiksi selama dua tahun dalam indikator opini publik mencerminkan, sampai batas tertentu, ketidakmampuan pers untuk secara konsisten menceritakan kekurangan kebijakan perang, dan responsnya yang konsisten terhadap manipulasi pemerintah.

Dengan kata lain, kesenjangan akuntabilitas menguntungkan pengelolaan narasi pers oleh pemerintah tentang kegagalan kebijakan di Irak. Hal itu pada gilirannya melemahkan kemampuan publik untuk secara kolektif menyampaikan kepada para elit, melalui tanggapan survei mereka, sentimen mayoritas yang secara logis konsisten dan meyakinkan secara politis terhadap perang. Penanganan tuduhan senjata Iran menunjukkan bahwa keuntungan ini berlanjut hingga tahun 2007.

Pemilihan Kongres November 2006 yang mengubah partai dengan demikian hanya sebagian mengurangi kemampuan pemerintah untuk mengatur bingkai berita yang diinginkannya dan untuk menghilangkan kekuatan dan fokus dari potensi bingkai oposisi. Kami sengaja menggunakan kata 'frame' untuk merujuk pada narasi yang berulang dan memperkuat dirinya sendiri dari waktu ke waktu dengan menceritakan kisah yang relatif koheren tentang

suatu masalah, penyebabnya, dan solusinya. Tidak adanya frame yang secara jelas mendukung kegagalan kebijakan dalam persaingan yang konsisten dengan kerangka pemerintah yang biasa tentang 'cahaya di ujung terowongan' mengurangi kejelasan sinyal yang datang dari publik ke Kongres dan insentif bagi calon lawan elit untuk mendesak perubahan kebijakan.

### 11.3 Membingkai Lonjakan

Di luar studi kasus ini, bukti analitis konten sistematis lebih lanjut mendukung hipotesis kesenjangan akuntabilitas. Penggambaran New York Times tentang rencana lonjakan Presiden Bush antara 9 Januari dan 15 Maret 2007, mengungkapkan preferensi yang jelas untuk kerangka Gedung Putih, meskipun lonjakan tersebut memicu gelombang kritik yang luas. Anggota dari kedua partai di Kongres, elit pembuat kebijakan, intelektual publik, kolumnis surat kabar, pejabat militer, dan pemimpin politik Irak semuanya menentang pandangan Gedung Putih pada hari-hari dan minggu-minggu setelahnya. Tidak mengherankan, jajak pendapat menunjukkan bahwa ada penentangan publik yang kuat terhadap rencana tersebut juga.

Seminggu setelah pidato presiden, hampir setiap jajak pendapat nasional utama termasuk yang dilakukan oleh CBS News, ABC/Washington Post, CNN, Pew/NPR, AP/Ipsos, dan FOX News menunjukkan bahwa mayoritas orang Amerika tidak menyetujui penambahan pasukan yang diusulkan dan menempatkan perang di Irak sebagai masalah nomor satu, atau 'paling penting,' yang dihadapi negara. Singkatnya, perdebatan tentang lonjakan pasukan tahun 2007 menghadirkan kondisi bagi media yang secara teoritis akan memungkinkan adanya kesetaraan virtual antara Gedung Putih dan kerangka oposisi terkait Irak.

Ada perbedaan pendapat elit yang meluas dan vokal terhadap perubahan kebijakan ini, mayoritas Demokrat yang baru terpilih di Kongres, dan banyak warga negara yang menentang dan memperhatikan. Keputusan kebijakan yang dipertanyakan apakah akan mengirim lebih banyak pasukan AS juga tidak rumit atau tidak dapat diakses, fitur-fitur yang telah membatasi perdebatan kebijakan luar negeri di masa lalu. Perdebatan politik berikutnya tentang lonjakan pasukan menjadi kasus yang sangat menarik untuk mengamati dinamika kerangka karena keterampilan Gedung Putih dalam menetapkan parameter dukungan solusi.

Dalam pidato lonjakan pasukan awalnya, Bush tidak hanya mengajukan solusi yang jelas peningkatan pasukan ia juga memprioritaskan pentingnya menawarkan solusi dengan menyoroti kegagalan oposisi untuk melakukannya, dengan menunjukkan bahwa mereka yang memiliki pandangan berbeda 'memiliki tanggung jawab untuk menjelaskan bagaimana jalan yang mereka usulkan akan lebih mungkin berhasil'.

Dengan garis pertempuran yang begitu tegas, Presiden Bush mulai menggambarkan solusi oposisi yang menyerukan penarikan pasukan dalam tingkat apa pun sebagai kontraproduktif dan berbahaya. Mundur sekarang akan memaksa runtuhnya pemerintahan Irak, menghancurkan negara itu, dan mengakibatkan pembunuhan massal dalam skala yang tak terbayangkan. Skenario seperti itu akan mengakibatkan pasukan kita dipaksa tinggal di Irak lebih lama lagi, dan menghadapi musuh yang bahkan lebih mematikan.

Klaim ini mencapai dua fungsi yang kuat: pertama, klaim ini mendahului kerangka

oposisi yang jelas-jelas tidak sesuai dengan tujuan Gedung Putih; kedua, dan yang lebih mengesankan, klaim ini menyiratkan bahwa solusi oposisi adalah dengan segera menarik pasukan AS, bahwa mereka tidak menyadari bahaya dari mundur secara tergesa-gesa, dan memberi kesan kepada rakyat Amerika, bahkan mereka yang menentang penanganan perang oleh Bush, bahwa Kongres Demokrat yang baru tidak dapat dipercaya untuk menangani realitas berbahaya dari perang saat ini. Hal ini langsung menempatkan Demokrat pada posisi defensif, posisi yang sangat sulit untuk mengajukan kerangka tandingan yang koheren.

Kerangka oposisi apa pun kini diharapkan untuk mengajukan kebijakan tandingan agar dianggap valid hanya menolak kebijakan lonjakan pasukan, tanpa disertai solusi berorientasi tindakan yang mengatasi situasi yang 'tidak dapat diterima' di Irak, tidaklah cukup. Ini adalah tantangan yang secara inheren tidak seimbang sehubungan dengan keterampilan, kesempatan, dan struktur pemerintahan Amerika. Gedung Putih mampu mengartikulasikan kebijakan secara terpadu, sementara Kongres harus menyerahkan kebijakannya pada perdebatan, pengawasan publik, kritik, dan kompromi sebelum pengesahan resmi, dan bahkan setelah sebuah RUU disahkan, perdebatan partisan sering berlanjut.

Selain itu, memblokir lonjakan berdasarkan manfaatnya sendiri tanpa alasan lain selain karena itu adalah kebijakan yang buruk adalah pilihan kebijakan yang sah seperti mengganti lonjakan dengan solusi alternatif, tetapi tidak memiliki dampak dukungan solusi. Dengan kata lain, adalah logika yang buruk untuk berasumsi bahwa 'melakukan sesuatu' tentu lebih baik daripada 'tidak melakukan sesuatu' di Irak masa perang, tetapi 'tidak melakukan sesuatu' tidak menghadirkan tantangan yang layak terhadap kerangka Gedung Putih.

Atas alasan ini, analisis konten berikut berfokus pada representasi, berdasarkan paragraf, definisi masalah (PD) dan dukungan solusi (R) yang disukai kerangka Gedung Putih (WH) yang paling berpengaruh dari empat fungsi pembingkai yang diidentifikasi oleh Entman dibandingkan dengan kerangka tandingan. (Aspek analisis kausal dan penilaian moral dari penyusunan kerangka bukanlah hal yang tidak penting, tetapi aspek-aspek tersebut kurang dapat ditindaklanjuti dibandingkan aspek definisi masalah dan dukungan solusi, jauh lebih kecil kemungkinannya untuk menjadi subjek jajak pendapat, dan karenanya mengirimkan sinyal yang kurang jelas kepada para pembuat kebijakan.)

Kami membedakan antara kerangka Kuat (S) dan Lemah (W) berdasarkan ada (atau tidaknya) aspek PD dan R yang mendukung satu sisi perdebatan. Paragraf yang disusun dengan kuat mencakup definisi masalah dan solusi terkait; paragraf yang disusun dengan lemah hanya mencakup satu atau tidak satu pun dari dua fungsi penyusunan kerangka utama ini. Kami menganalisis liputan perdebatan lonjakan Perang Irak dari 9 Januari 2007, sehari sebelum pengumumannya, hingga 15 Maret 2007 di New York Times. Kami menyertakan bagian berita dan opini, tetapi mengecualikan surat kepada editor dan ulasan seni. Dengan menggunakan Nexis, kami mencari kata-kata pembingkai kata-kata yang memiliki kapasitas untuk merangsang dukungan atau pertentangan terhadap pihak-pihak yang berkonflik politik untuk mengisolasi artikel dan mentranskrip segmen.

Pengodean bingkai dilakukan berdasarkan paragraf yang relevan, dengan paragraf yang didefinisikan mengandung sedikitnya 50 kata. Paragraf yang relevan mencakup sedikitnya satu

dari istilah pencarian berikut: 'lonjakan', 'eskalasi/eskalasi', 'peningkatan' atau 'peningkatan' yang dibuat dengan mengacu pada topik penelitian; yaitu, usulan lonjakan Presiden Bush pada bulan Januari 2007.

### **Pembingkai Gedung Putih Versus Dukungan Oposisi**

Analisis ini berfokus pada apakah setiap paragraf memuat nol, satu, atau dua aspek dari definisi dan penyelesaian masalah Gedung Putih dan oposisi (OPP), dengan yang memuat keduanya untuk satu pihak dianggap 'kuat' untuk pihak tersebut:

- Definisi masalah Gedung Putih: PDWH = Masalah didefinisikan sebagai: Masalah militer, kurangnya pasukan keamanan, kurangnya pasukan AS. Ketika didefinisikan sebagai Irak itu sendiri, masalahnya dapat berupa: situasi/kekerasan umum, pemberontakan Irak, teroris, kekerasan sektarian yang diakibatkan oleh peristiwa-peristiwa terpisah (misalnya pemboman masjid Samarra tahun 2006), milisi Syiah ilegal, tentara al-Sadr/Mahdi, atau ancaman eksternal terhadap pemerintah Irak. Dapat juga didefinisikan sebagai oposisi politik/Kongres karena tidak memberlakukan rencana Gedung Putih.
- Definisi masalah oposisi: PDOPP = Masalah didefinisikan sebagai: Korban Amerika, korban Irak, eskalasi pasukan, pendudukan AS, Irak sebagai masalah politik. Bila didefinisikan sebagai Irak itu sendiri, masalahnya dapat berupa: Perang saudara atau hampir perang saudara, Irak sebagai Vietnam, kekerasan sektarian yang terjadi secara alami atau tampak organik, Perdana Menteri al-Maliki, parlemen Irak atau korupsi pemerintah.
- Solusi Gedung Putih: RWH = Solusi: Kehadiran pasukan Amerika yang berkelanjutan dan meningkat, mengirim pasukan yang diminta dan memungkinkan lonjakan pasukan terjadi, menunjukkan kemauan politik.
- Solusi Oposisi: ROPP = Solusi: Pengerahan kembali atau pengurangan pasukan AS secara bertahap, penarikan pasukan AS segera dan/atau menyeluruh, seruan untuk inisiatif diplomatik khusus di Timur Tengah, yaitu termasuk Iran dan/atau Suriah, multilateralisme dengan pasukan regional dan koalisi.
- Paragraf yang berisi aspek penilaian kausal dan/atau moral (dua fungsi pembingkai terlemah) dicatat.

Perbedaan kekuatan bingkai antara Gedung Putih dan pihak oposisi sangat dramatis. Dari total 519 paragraf, 81 persen mendukung setidaknya satu dari empat aspek kerangka WH, dan 73 persen mendukung setidaknya satu aspek kerangka OPP. Namun, ketika dipecah menjadi kerangka kuat dan lemah, keseimbangan ini menghilang, dengan kerangka administrasi yang kuat (yang berisi definisi masalah dan penyelesaiannya) didukung dalam 77 persen (320) dari semua paragraf, dan kerangka oposisi yang kuat didukung hanya dalam 8 persen (30 paragraf).

Ada juga paragraf yang hanya berbingkai WH yang kuat jauh lebih banyak daripada paragraf yang hanya berbingkai OPP yang kuat, dengan 129, atau 25 persen, dari semua paragraf hanya berisi kerangka WH yang kuat, dan hanya 20, atau 4 persen, yang menampilkan kerangka OPP yang kuat secara independen. Ada cukup banyak paragraf dengan kerangka

lemah yang netral atau seimbang (15 persen), tetapi hanya satu paragraf dengan kerangka kuat yang seimbang yang berisi definisi dan penyelesaian masalah Gedung Putih dan Oposisi, (dibulatkan ke bawah menjadi 0 persen dalam kumpulan data).

**Tabel 11.1 Keseimbangan antara kerangka Gedung Putih dan oposisi**

	<i>Gedung Putih</i>	<i>Oposisi</i>	<i>Total</i>
Salah satu dari empat fungsi pembingkai yang direpresentasikan dalam paragraf	418 (0.81)	379 (0,73)	519 (1.0)
Paragraf pembingkai yang kuat: mencakup definisi masalah dan solusi	320 (0,77)	30 (0,08)	350 (0,67)

Sel menampilkan jumlah dan persentase semua paragraf (dalam tanda kurung). Angka tidak bertambah menjadi 1 karena paragraf memiliki aspek bingkai Gedung Putih dan oposisi. Kasus-kasus ini secara bersama-sama mengungkapkan kecenderungan yang sangat berlawanan dari apa yang diklaim oleh banyak pejabat pemerintahan, termasuk Presiden Bush dan Wakil Presiden Cheney, bahwa media mengabaikan berita baik dan menekankan berita buruk. Tentu saja media memperhatikan berita buruk hampir setiap hari, bahkan sebelum musim panas 2006, tetapi seperti yang ditunjukkan oleh bukti jajak pendapat tentang opini publik yang terus-menerus tidak jelas, perhatiannya tidak konsisten dan tidak teratur – tidak berbentuk daripada dibingkai.

#### **11.4 MENGAPA ADA KESENJANGAN AKUNTABILITAS?**

Mengapa media berita utama Amerika tampaknya tidak mampu menerapkan pelajaran buruk dari sejarah mereka sendiri, sekali lagi membuka kesenjangan akuntabilitas di Irak seperti dalam Perang Teluk, Vietnam, dan kasus-kasus lain sebelumnya? Jawaban singkatnya adalah bahwa setiap kali muncul masalah kebijakan luar negeri yang baru, konstruksinya oleh media melewati konfigurasi kekuatan yang stabil yang bekerja pada semua organisasi berita nasional.

Para jurnalis menanggapi tekanan yang dapat diprediksi ini dengan cara yang dapat diprediksi, dari waktu ke waktu. Respons tersebut berakar dalam pada kebutuhan komersial dan kebiasaan profesional, dampaknya diperkuat oleh kualitasnya yang tidak terucapkan dan tersirat. Di Irak, kemampuan presiden untuk membingkai kemajuan dan harapan sebagai 'cahaya di ujung terowongan' membanjiri titik-titik berita sporadis yang tidak berhubungan tentang peristiwa negatif tertentu mulai dari pembunuhan dan serangan sektarian, hingga laporan pemerintah seperti NIE.

Pemerintah mempertahankan kemampuannya untuk mengatur peringatan intelijen yang mengerikan, ritual pemilihan 'jari ungu', tonggak-tonggak kemajuan lainnya yang diduga termasuk penghapusan apa yang mungkin disebut 'penjahat selebriti' seperti Zarqawi, krisis mini yang dibesar-besarkan seperti tuduhan senjata Iran, atau kunjungan resmi ke Irak yang dipenuhi dengan gambar-gambar orang Amerika yang bersorak-sorai dengan seragam, yang hampir selalu muncul secara mencolok di semua media dalam hal-hal yang beresonansi dengan nilai-nilai budaya yang penting.

Peristiwa media ini menjadi berita besar sebagian karena semuanya merupakan kejadian baru yang melibatkan pejabat Amerika yang paling berkuasa, betapapun familiarnya naskahnya, dan betapapun meragukannya klaim para pejabat tersebut. Mereka juga membentuk argumen yang koheren dan meyakinkan bahwa semuanya akan baik-baik saja, yang jauh lebih mudah diterima oleh semua orang jurnalis, elit pemerintahan, dan publik daripada argumen tandingan bahwa semuanya akan buruk.

Ketergantungan yang terus-menerus dan mungkin tak terelakkan oleh organisasi berita pada sumber-sumber administrasi dan militer untuk informasi masa perang memungkinkan pemerintah tidak hanya untuk terus merangkai cerita yang terpadu, tetapi seperti yang ditunjukkan oleh data survei, untuk memperoleh beberapa daya tarik dengannya hingga akhir tahun 2006 dan seterusnya.

Di antara orang Amerika yang kurang informasi, kurang perhatian, dan ideologis, liputan media yang mengaitkan jaminan kemajuan (Zarqawi) dan peringatan menakutkan tentang ancaman (senjata dan teroris Iran 'mengikuti kita pulang' jika Amerika Serikat menarik diri dari Irak) dengan laporan yang hampir setiap hari tetapi terputus-putus tentang meningkatnya biaya, dan pengabaian berita yang lebih negatif yang tidak berakar pada peristiwa sehari-hari (Livingston dan Bennett 2003 tentang berita yang digerakkan oleh peristiwa), pada akhirnya gagal menghasilkan sinyal yang jelas dari opini publik hingga akhir musim gugur tahun 2006 jika tidak lebih lama. Bahkan pada musim semi tahun 2007, bukti survei tetap cukup suram untuk mencegah lawan di Kongres bersatu di sekitar kerangka kegagalan yang dibangun dari elemen-elemen berikut:

1. Perang Irak tidak dapat dimenangkan dengan kekuatan senjata.
2. Irak awalnya tidak banyak terlibat dalam perang melawan terorisme (meskipun hal itu terjadi karena kondisi kacau yang diciptakan oleh invasi itu sendiri).
3. Oleh karena itu, invasi Irak melemahkan upaya kontraterorisme dan keamanan Amerika.
4. Cara terbaik untuk 'mendukung pasukan' dan (seperti yang disiratkan NIE 2007) meminimalkan penyebaran terorisme adalah dengan mengakhiri misi AS secepatnya.

Ini bukan untuk menegaskan bahwa kerangka seperti itu adalah satu-satunya yang sah atau bahwa daftar di atas mengurus semua elemen potensial dari kerangka tandingan yang meyakinkan; juga bukan untuk mengatakan bahwa argumen pemerintah untuk tetap pada jalurnya tidak layak diliput.

Maksud kami adalah bahwa bahkan dengan semua fakta di lapangan, perbedaan pendapat elit, dan biaya yang meningkat, pemerintah memperoleh lebih dari sekadar paritas dengan kerangka oposisi, yang membuka kesenjangan akuntabilitas. Kerangka yang koheren dan beresonansi yang menekankan kegagalan kebijakan akan memiliki potensi signifikansi untuk akuntabilitas terlepas dari dampak apa pun pada tanggapan jajak pendapat publik. Kerangka seperti itu dapat memberikan tekanan independen pada elit.

Bahkan jika warga biasa menjadi kurang tertarik pada korban dan berita buruk lainnya seiring berjalannya waktu, kelangkaan gambar media itu sendiri dapat mengurangi tekanan

pada pejabat untuk mempertimbangkan perubahan kebijakan yang bermasalah. Alasan utama untuk ini, menurut kami, adalah bahwa elit menyimpulkan opini publik saat ini dan memprediksi masa depan serta intensitas potensi oposisi publik berdasarkan bagaimana media melaporkan bukti kegagalan, bukan hanya pada apa yang dikatakan jajak pendapat saat ini.

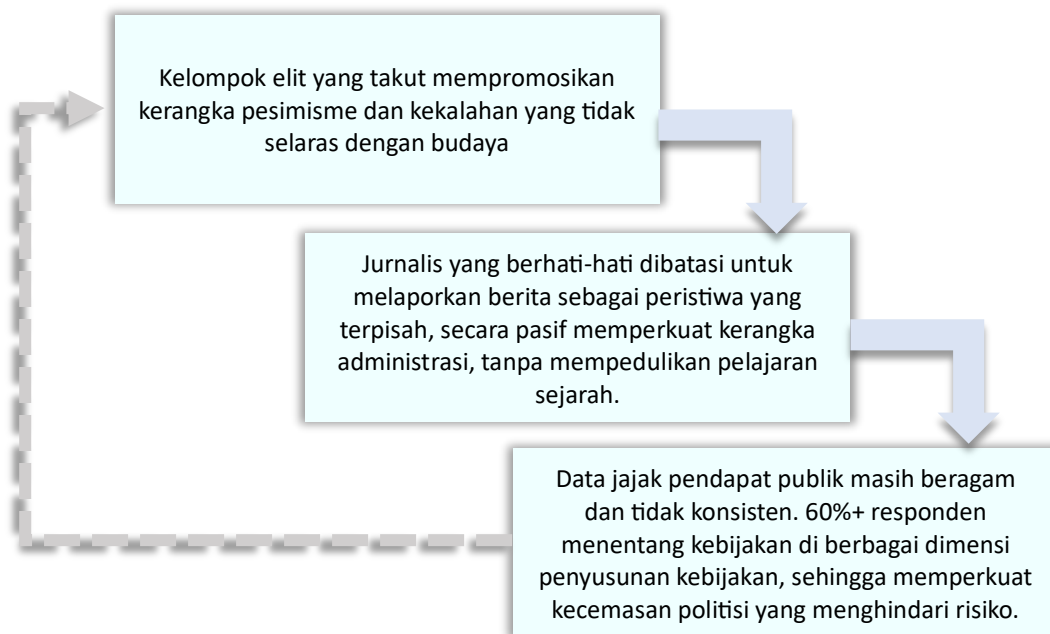
Lingkungan media membuat ancaman politik terhadap calon lawan elit lebih menonjol dan kredibel daripada yang seharusnya. Sepanjang tahun 2004–2006 dan hingga tahun 2007, apa pun kejadian di lapangan, pemerintah dengan cekatan menyebarkan gambar dan klaim retorik agar sesuai dengan kebutuhan media, sementara oposisi Kongres hanya sesekali menyuarakan kritik secara individual daripada kritik yang terpadu. Selama pers mengandalkan Kongres sebagai sumber utama yang sah untuk menyusun oposisi, kita harus mengharapkan untuk melihat kelanjutan suara yang bergema dari cabang Eksekutif, dibandingkan dengan paduan suara yang sering kali malu-malu, tidak selaras, dan tersebar dari Kongres.

Keengganan ini menghasilkan sedikit tekanan pada jurnalis, yang menggunakan kutipan yang tidak berhubungan daripada kutipan yang layak diberitakan secara koheren dalam mengimbangi pemerintahan. Oposisi yang berkelanjutan di Kongres mungkin juga telah mengurangi kemampuan pemerintahan untuk membentuk berita melalui intimidasi dengan menuduh bahwa liputan kritis berasal dari dugaan bias liberal media dan kurangnya patriotisme.

Untuk sebagian besar, lingkaran yang saling memperkuat beroperasi. Setidaknya sampai Demokrat mulai berkampanye untuk presiden pada tahun 2007, berita peristiwa negatif yang tidak dapat disangkal dari Irak tidak disusun berdasarkan definisi masalah pembingkai alternatif (kebijakan perang pemerintah itu sendiri) dan solusi (penghentian keterlibatan AS secepat mungkin).

Ketiadaan media tandingan mengurangi pengaruh dan keberanian politik para penentang elit, dan sifat takut-takut serta ketidakberdayaan para penentang tersebut semakin mengurangi visibilitas dan koherensi dari tandingan tersebut. Para kandidat presiden juga tidak mampu mengumpulkan tekanan yang cukup untuk memaksa Kongres mengambil tindakan untuk membalikkan kebijakan Bush meskipun jajak pendapat menunjukkan sekitar dua dari tiga orang Amerika tidak menyukai kebijakan itu dan tidak menyetujui presiden.





**Gambar 11.4 Menjelaskan Batas-Batas Oposisi Elit Dan Media, Atau, Mengapa Jurnalis (AS) Ditakdirkan Untuk Mengulang.**

Hubungan yang kami hipotesiskan untuk mengurangi oposisi tampak seperti adaptasi model kaskade Entman pada Gambar 11.4. Hubungan ini membantu menjawab pertanyaan mengapa perubahan kebijakan memakan waktu lama, dan mengapa hal itu mengambil bentuk eskalasi daripada rencana penarikan. Tidak sebelum akhir tahun 2006, dengan dirilisnya laporan Kelompok Studi Irak yang bipartisan, berwibawa dan pesimis, para pemimpin di pemerintahan (dan juga di media) dapat dengan aman berbicara dengan tegas mendukung diakhirinya perang segera.

Sekutu pemerintahan masih dapat dengan sukses menumpuk kritik pada lawan karena mendukung musuh, karena 'memotong dan melarikan diri,' sepanjang musim panas tahun 2006, tanpa banyak takut akan serangan balik dari mayoritas oposisi yang intens atau komprehensif. Sebaliknya, politisi yang mendukung definisi dan perbaikan masalah alternatif memiliki alasan yang baik untuk mengantisipasi serangan balik karena tampak tidak mendukung pasukan.

Dimulainya kampanye untuk nominasi presiden dari Partai Demokrat tampak sangat signifikan dalam membantu meningkatkan visibilitas pembingkai anti-perang, meskipun sebagaimana telah kami tunjukkan, hal ini tidak mencegah pemerintahan dari mendominasi liputan awal kebijakan lonjakan pasukannya, dan juga tidak membuat Kongres yang secara nominal Demokrat menjadi berani untuk secara efektif menentang Presiden Bush.



**Gambar 11.5 Dukungan Terhadap Pasukan', Mei 2007.**

Pertanyaan dalam jajak pendapat CNN/Gallup 4–6 Mei 2007: 1. 'Menurut Anda, apakah Presiden Bush sangat mendukung, hanya cukup mendukung, atau tidak mendukung pasukan AS yang saat ini ditempatkan di Irak?' 57 persen mendukung dengan kuat; 26 persen mendukung dengan cukup; 15 persen tidak mendukung; 2 persen tidak yakin. 2. 'Menurut Anda, apakah Demokrat di Kongres mendukung dengan kuat, hanya cukup mendukung, atau tidak mendukung pasukan AS yang saat ini ditempatkan di Irak?' 31 persen mendukung dengan kuat, 42 persen mendukung dengan cukup, 25 persen tidak mendukung; 3 persen tidak yakin.

Jajak pendapat CNN/Gallup yang menarik mengungkap bagaimana rasa takut dicap tidak patriotik dan lemah mungkin telah membatasi lawan Demokrat (dan bahkan calon penantang Republik juga). Seperti yang ditunjukkan pada Gambar 11.5, terlepas dari semua berita buruk dari Irak, mayoritas survei yang substansial sebesar 57 persen merasa pemerintahan Presiden Bush 'sangat mendukung pasukan' pada Mei 2007, beberapa bulan setelah lonjakan yang mayoritas (berbeda?) katakan mereka menentang.

Hanya 31 persen yang mengatakan Demokrat sangat mendukung pasukan. Lawan perang tampaknya tidak menekan dengan pesan yang meyakinkan bahwa 'mendukung' pasukan berarti mengakhiri perang daripada memperpanjang masa tugas mereka (seperti yang dilakukan pemerintahan Bush, dari 12 menjadi 15 bulan) dan mengerahkan mereka untuk dua, tiga atau lebih rotasi.

Selain itu, hanya sebagian kecil (41 persen) responden yang mengindikasikan bahwa mereka pikir perang itu kalah pada Mei 2007, dengan mayoritas masih percaya pada kemungkinan kemenangan seperti yang mereka miliki sekitar enam bulan sebelumnya. Senada dengan itu, 43 persen responden mengatakan Irak adalah bagian dari perang melawan terorisme, dibandingkan dengan 54 persen yang mengatakan bukan, persentase yang sama seperti 18 bulan sebelumnya (Jajak Pendapat CNN/Gallup: Desember 2005).

Bukti jajak pendapat terus menunjukkan penyebaran terbatas dari kerangka oposisi yang melihat Irak sebagai penyebab kekalahan yang merusak perang melawan terorisme meskipun ada dukungan untuk kesimpulan itu dari NIE dan Kelompok Studi Irak di antara

sumber-sumber otoritatif lainnya. Selain itu, jajak pendapat menawarkan informasi yang tidak teratur dan sulit ditafsirkan kepada para elit yang mencerminkan kelemahan dan disorganisasi kerangka oposisi di media bahkan ketika hal itu memperkuat disinsentif bagi para elit untuk menginvestasikan modal politik dalam mengorganisasi narasi yang berlawanan itu.

Memang, sepanjang tahun 2007, kecemasan tentang reaksi publik karena 'kekalahan' Irak tampaknya membuat mayoritas Demokrat di Kongres tidak menggunakan semua alat yang dimilikinya untuk memaksa penarikan pasukan. Dengan demikian, kegigihan pemerintah dalam kebijakan perang diperkuat, terlepas dari pelajaran sejarah. Pada akhir tahun 2007, media secara luas telah melabeli lonjakan tersebut sebagai keberhasilan dalam mengurangi tingkat kekerasan sektarian dan anti-AS secara nyata.

Mengakui premis itu, banyak pertanyaan yang tersisa, termasuk berapa lama Amerika Serikat harus mempertahankan lebih dari 130.000 tentara (dan puluhan ribu kontraktor swasta) di Irak; apakah kekacauan akan berlanjut setelah pasukan AS ditarik seperti yang diinginkan mayoritas yang disurvei; dan apakah lonjakan tersebut dapat membantu dalam mencapai tujuan strategis jangka panjang dari kebijakan luar negeri AS. Pemilihan Senator Demokrat anti-perang Barack Obama pada bulan November 2008 sekali lagi mengirimkan pesan yang beragam.

Jajak pendapat Newsweek yang dilakukan pada akhir Oktober menunjukkan publik terbagi rata (47 banding 45 persen) tentang kandidat mana yang paling baik dalam menangani Irak, dan lebih menyukai Senator Republik John McCain daripada Obama dengan 50 banding 40 persen dalam menangani 'terorisme dan keamanan nasional.' Obama mengalahkan McCain dalam hal ekonomi dan perawatan kesehatan. Lebih jauh menggambarkan sinyal ambigu dari publik: meskipun McCain sering menyatakan kesediaannya untuk mempertahankan pasukan Amerika di Irak tanpa batas waktu, Obama baru mengungguli McCain dalam jajak pendapat preferensi presiden untuk selamanya ketika krisis keuangan melanda Amerika Serikat pada pertengahan September. Sepanjang musim panas dan awal September, McCain unggul dalam beberapa survei ini, Obama dalam survei lainnya.

### **Kesimpulan**

Sebagaimana yang ditunjukkan oleh liputan tentang senjata Iran dan Estimasi Intelijen Nasional, bersama dengan rasio 9:1 dari pembingkai yang sangat pro-pemerintah dalam liputan awal New York Times tentang lonjakan tersebut, pemerintah masih dapat mengawasi pembingkai berita Irak, bahkan jika mereka merasa mustahil untuk menghentikan aliran pelaporan peristiwa harian yang negatif tentang perang tersebut. Dengan kata lain, mereka masih dapat mendominasi narasi bahkan ketika perkembangan plot yang tidak selaras meningkat.

Pembingkai media mungkin telah membantu membatasi ruang lingkup, kedalaman, dan koherensi oposisi, mempertahankan kebebasan manuver yang cukup bagi pemerintah Bush untuk melancarkan kebijakan lonjakannya meskipun mayoritas tampak mendukung pembalikan arah. Pengaruh pemerintah atas pembingkai tentu saja tidak dapat dihindari, dan sampai batas tertentu diinginkan. Kami tidak berpendapat bahwa di dunia nyata, kurva putus-putus dari berita yang dibingkai balik akan dapat secara tepat mencerminkan kurva solid

dari kenaikan biaya pada Gambar 11.

Terikat oleh aturan objektivitas, media arus utama tidak dapat menempatkan banyak cerita yang diuraikan sepenuhnya dan dibingkai oleh pihak oposisi di halaman pertama atau posisi utama siaran berita. Namun, ketika fakta di lapangan menunjukkan hal itu, akuntabilitas dapat dikatakan akan mendapat manfaat dari penyebaran narasi menyeluruh tentang kegagalan dan penghentian kebijakan untuk bersaing dengan narasi tentang kemajuan dan kemungkinan yang muncul dari Gedung Putih yang tidak mampu mengakui kesalahannya.

Perlu dicatat juga bahwa sistem multipartai dapat memberikan lebih banyak peluang untuk pemingkaiian balik daripada sistem dua partai yang dibatasi secara ideologis di Amerika. Satu hal untuk penelitian di masa mendatang adalah menentukan apakah kesenjangan akuntabilitas lebih besar di Amerika Serikat daripada di media dan sistem politik lainnya. Bagaimanapun, seperti yang telah kami sarankan, media memberikan pengaruh pada pembuatan kebijakan luar negeri dengan cara apa pun.

Di Amerika Serikat, pengaruhnya mungkin tidak langsung, yang memperkuat disinsentif bagi perbedaan pendapat elit yang mencegah gelombang oposisi meresap ke dalam pemingkaiian berita dan merangsang tekanan dari persepsi opini publik yang secara konsisten menentang dan membangkitkan. Dalam sistem politik di mana media dan partai mendorong pemingkaiian kebijakan luar negeri yang lebih kompetitif, kita mungkin berspekulasi, pengaruh pers terhadap kebijakan luar negeri akan datang dari kemampuan mereka untuk mempertahankan insentif elit untuk menantang kebijakan pemerintah dan merangsang tekanan publik terhadap partai yang berkuasa.

Namun, bahkan di Amerika Serikat, kelemahan dalam konsepsi, perencanaan, dan pelaksanaan kebijakan Irak didokumentasikan dengan baik dalam jurnalisme bentuk Panjang. Hal ini menunjukkan bahwa mungkin saja, bahkan di lingkungan Amerika yang terbatas, jurnalis dapat membuat konsekuensi kebijakan sedikit lebih jelas secara langsung, dan meminta pertanggungjawaban pemerintah dalam laporan berita harian dan komentar editorial yang membantu membentuk lingkungan politik, pembuatan kebijakan, dan akhirnya, sejarah itu sendiri.

## **BAB 12**

### **PERAN MEDIA DALAM PROSES KEBIJAKAN: KESIMPULAN**

Volume ini bertujuan untuk mengeksplorasi hubungan antara media dan kebijakan publik. Artikel-artikel yang dikumpulkan di sini bergerak melampaui dikotomi tradisional tentang kekuatan media yang berlebihan versus impotensi media yang telah menghalangi perdebatan akademis tentang peran politik media selama bertahun-tahun. Pertanyaan utama kami yang memandu para kontributor volume ini adalah apakah, bagaimana, dan dalam kondisi apa media memengaruhi pengambilan keputusan politik. Kondisi mana yang mendorong, dan yang mana yang membatasi keterlibatan media dalam proses kebijakan? Apa saja mekanisme yang digunakan media untuk memberikan pengaruh? Dan pengaruh seperti apa yang diberikan media?

Volume ini mengambil pendekatan khusus kebijakan dan komparatif terhadap pertanyaan-pertanyaan ini. Temuannya menunjukkan bahwa peran media dalam proses kebijakan sangat bervariasi tergantung pada bidang kebijakan yang dimaksud. Setiap bidang kebijakan merupakan arena politik yang kompleks dengan struktur dan dinamika karakteristiknya sendiri; Jadi, setiap upaya untuk menarik kesimpulan berkenaan dengan pengaruh politik media secara umum akan gagal mengakui kompleksitas proses yang mendasarinya.

Sebaliknya, proses-proses ini dapat diselidiki dengan tepat hanya melalui kontekstualisasi khusus kebijakan yang berupaya menafsirkan pengaruh media dalam kerangka multikausal, dengan mempertimbangkan banyak dan beragam faktor yang memengaruhi proses politik. Dalam Pendahuluan, kami menyarankan perbedaan antara perdebatan kebijakan dan lembaga kebijakan sebagai kerangka umum di mana peran media dalam kebijakan publik dapat dikonseptualisasikan. Dalam Kesimpulan ini, kami akan lebih jauh mengembangkan alur argumen ini dengan menekankan bagaimana pengaturan khusus bidang kebijakan memungkinkan, atau membatasi, pengaruh media pada proses kebijakan.

#### **12.1 KEKUATAN MEDIA DALAM PERDEBATAN KEBIJAKAN**

Pendekatan interpretatif dalam penelitian kebijakan dan perubahan konstruktivis dalam ilmu sosial secara umum telah meningkatkan kesadaran akan perbedaan antara produksi, atau keluaran, kebijakan publik dan representasinya dalam komunikasi public. Kesadaran ini telah memperluas pemahaman tradisional tentang politik, berdasarkan karya Max Weber, sebagai bentuk prosedur yang menargetkan perolehan kekuasaan dan penegasan kepentingan.

Politik juga merupakan bentuk wacana perebutan makna di mana interpretasi realitas yang berbeda saling bertentangan. Produksi keluaran kebijakan melalui prosedur formal dan penyajian kebijakan dalam wacana saling terkait erat. Kami mengadopsi definisi yang luas tentang 'wacana', memahaminya sebagai semua 'proses diskusi publik, terencana, dan terorganisasi (yang kurang lebih)' di mana berbagai aktor bersaing untuk 'interpretasi yang

mengikat atas peristiwa sosial dan politik'.

Wacana dapat dilihat sebagai konstruksi sosial atas realitas: hanya sejumlah kecil peristiwa terkini yang dipilih, disajikan di media, dan dengan demikian dianggap ada. Media tetapi juga kelompok kepentingan dan pakar terlibat dalam pemilihan peristiwa, fakta, dan masalah yang dibawa ke kesadaran publik dan kemudian dimasukkan ke dalam agenda politik sebagai isu yang harus ditangani dan diselesaikan. Dengan demikian, realitas tidak hanya tercermin, tetapi dibentuk dalam wacana.

Konstruksi realitas ini tidak selalu memenuhi kriteria relevansi 'objektif'; pilihan yang dibuat ditentukan oleh lingkungan organisasi tertentu atau norma profesional para aktor yang terlibat. Sementara kelompok kepentingan memilih isu yang memengaruhi kepentingan anggotanya, media menerapkan logika profesional mereka sendiri, yang diinformasikan oleh aspek-aspek kelayakan berita, norma jurnalistik, dan kepentingan pasar. Dengan demikian, hanya isu-isu tertentu yang dibuat terlihat oleh publik dan tidak harus yang memiliki prioritas bagi para pembuat keputusan politik.

Memang, media secara sistematis mengabaikan topik yang mereka anggap tidak layak diberitakan. Dalam kasus lain, cerita dibuat agar sesuai dengan kriteria jurnalistik : isu-isu didramatisasi, dipersonalisasi, dan disensasionalisasi. Perbedaan pendapat antara aktor politik dibangun menjadi konflik besar, menghasilkan kesan 'negatif konfrontatif' (lihat Sauer dalam volume ini). Harapan publik akan solusi yang efektif dan cepat meningkat secara tidak realistis; ruang lingkup kompromi berkurang dan posisi tertentu (minoritas dan orang luar) terlalu ditekankan, sehingga mendapatkan pengaruh dan kekuasaan.

Wacana tidak hanya menyiratkan pilihan peristiwa dan isu terkini; tetapi juga melibatkan evaluasinya dengan mengacu pada interpretasi yang saling bersaing yang ditawarkan oleh media dan aktor lain (misalnya, pakar, kelompok kepentingan, gerakan sosial, partai politik). Ilmu komunikasi membahas hubungan ini dalam hal pembingkai: Media menanamkan peristiwa dalam bingkai yang memberikan fakta yang dilaporkan makna dan relevansi tertentu. Bingkai ini mungkin berisi referensi ke masa lalu sebagai latar belakang peristiwa, spekulasi tentang implikasinya, dan evaluasi normative.

Metafora kebijakan sama pentingnya untuk menghasilkan makna (lihat Maesele dan Schuurman dalam volume ini). Pada tingkat wacana, media bersaing dengan aktor lain mulai dari partai politik hingga pakar dan kelompok kepentingan untuk mendapatkan kekuatan interpretasi. Dengan demikian, mereka bukanlah pemain yang dominan, tetapi tetap dapat memainkan peran penting. Analisis konten telah menunjukkan bahwa pemilihan bingkai juga sebagian besar didorong oleh logika media meskipun media tidak selalu berbicara dengan satu suara.

Sementara media cetak sering meliput topik yang sama pada saat yang sama ('fokus'), jarang ada konsensus tentang isu-isu ini atau tentang preferensi politik yang diartikulasikan ('konsonansi'). Apa pun itu, ruang lingkup pengambilan keputusan politik dimodifikasi: fokus menyebabkan tekanan dalam sistem politik untuk mengatasi masalah, sementara konsonansi memengaruhi arah upaya ini.

Jika lembaga kebijakan (yaitu prosedur produksi kebijakan) dan perdebatan kebijakan

(yaitu wacana penyajian kebijakan publik) adalah dua dimensi dari proses pengambilan keputusan politik, kekuatan prosedural menyatu pada kelompok kepentingan dan partai politik, yang memiliki 'akses istimewa' ke pusat pengambilan keputusan kelembagaan dan menggunakan instrumen yang diperlukan untuk menegaskan kepentingan mereka: keahlian, manajemen konflik, dan kapasitas organisasi. Sebaliknya, kekuatan diskursif menyatu pada media, yang memiliki akses istimewa ke publik dan menggunakan kekuatan publisitas.

Aktor politik telah lama menanggapi pembagian kekuasaan struktural ini dengan memperluas saluran komunikasi politik strategis mereka. Saat ini, publik memperoleh sebagian besar informasi politik dari media massa, yang dengan demikian mampu memengaruhi tema-tema utama perdebatan publik dan membawa perubahan jangka panjang dalam sikap publik. Mengingat bahwa mereka bergantung pada dukungan publik, politisi tidak mau atau tidak mampu menentang opini publik dan berisiko kehilangan popularitas (individu atau kolektif) atau bahkan kekuasaan politik dalam pemilihan mendatang.

Namun, apakah dan sejauh mana pembuat keputusan politik mengadopsi konstruksi realitas media dalam persepsi dan evaluasi mereka sendiri masih menjadi pertanyaan terbuka. Pertama, profesional politik mungkin merupakan pengguna media yang berlebihan, tetapi mereka telah mengembangkan strategi pemrosesan informasi yang sebagian besar membuat mereka kebal terhadap pengaruh media terhadap sikap mereka (lihat Iyengar dan Kinder 1987 tentang berbagai efek media pada pakar dan pemula).

Kedua, karena elit politik juga tertanam dalam berbagai saluran komunikasi langsung dan memiliki akses ke dokumen orang dalam, mereka dapat mengakses berbagai sumber informasi alternative. Fungsi khusus media adalah untuk memproses dan mengonsolidasikan berbagai aliran informasi, sehingga memberikan gambaran keseluruhan tentang situasi, di luar jaringan komunikasi pakar yang sangat terspesialisasi. Bagi elit politik, media berfungsi sebagai instrumen penting 'untuk mengidentifikasi, mengkarakterisasi, dan memprioritaskan aliran informasi yang kompleks' (Jones dan Wolfe dalam volume ini).

## **12.2 MEDIA SEBAGAI SUMBER INFORMASI DAN KEKUASAAN**

Dalam demokrasi modern, pengaruh media terhadap proses kebijakan jarang sekali merupakan hasil intervensi politik yang disengaja dari pihak jurnalis. Dalam praktik editorial sehari-hari, pengaruhnya cenderung lebih bersifat perifer, meskipun kampanye tertentu tentu saja dapat memiliki dampak yang luas. Sebaliknya, pengaruh media muncul secara tidak langsung, sebagai hasil yang tidak disengaja dari interaksi dinamis antara persepsi publik dan politik, yang dipicu oleh liputan media terhadap isu-isu politik.

Kekuatan diskursif media inilah yang dapat memengaruhi pembuatan kebijakan. Perhatian media yang berkelanjutan tidak diperlukan untuk memulai interaksi yang dinamis ini. Peristiwa penting, skandal, dan penciptaan 'kata kunci' yang emosional yang kemudian mendefinisikan dan mendorong perdebatan adalah peristiwa media yang relatif berjangka pendek dengan implikasi jangka panjang yang potensial. Berdasarkan studi longitudinal mereka tentang berbagai bidang politik, Baumgartner dan Jones menyimpulkan bahwa 'periode singkat perhatian media memengaruhi hasil dan kebijakan pemerintah selama

beberapa dekade.’

Beberapa mekanisme bertanggung jawab atas pengaruh media terhadap kebijakan. Pertama, hegemoni diskursif media dapat membatasi pilihan kebijakan yang mungkin melibatkan dukungan publik. Sebuah ‘lingkungan tonal untuk pembuatan kebijakan’ (Jones dan Wolfe dalam volume ini) berkembang, yang selanjutnya mendefinisikan ruang lingkup tindakan politik. Seperti yang diilustrasikan oleh contoh kebijakan perundingan bersama di Jerman, ada perbedaan penting apakah tuntutan kelompok kepentingan dan lembaga negara dibingkai dalam wacana persaingan atau keadilan social. Sebaliknya, seperti yang ditunjukkan Entman, mungkin pemerintah yang mengawasi pembingkaiian politik dalam urusan internasional.

Kedua, perdebatan kebijakan publik dapat mempercepat laju negosiasi politik yang seringkali berlarut-larut. Hasrat media akan topik yang aktual menimbulkan harapan akan hasil kebijakan yang cepat; politisi merespons dengan gerakan simbolis atau keputusan yang terburu-buru dan picik (lihat Strünck dalam volume ini). Ketiga, media dapat membekali aktor politik dengan kekuatan diskursif dalam perdebatan kebijakan. Ketika fokus perdebatan bergeser, ada perubahan yang sesuai, tidak hanya dalam pilihan politik yang dapat dibenarkan kepada publik, tetapi juga dalam kapasitas mereka yang terlibat untuk menegaskan kepentingan mereka.

Misalnya, keberhasilan kelompok kepentingan tidak hanya bergantung pada manajemen konflik dan kapasitas organisasi, tetapi juga pada akses ke dukungan publik dan kekuatan diskursif. Hal ini dapat dimainkan melawan kekuatan prosedural oleh eksekutif terhadap kelompok kepentingan yang berpengaruh, oleh kelompok kepentingan terhadap kelompok lawan dan oleh pendatang baru politik terhadap orang dalam atau aliansi kekuasaan tradisional. Ancaman untuk ‘menjadi publik’ kini sudah cukup untuk membuat mitra negosiasi dan lawan yang sulit untuk mengikuti aturan.

Namun, keberhasilan strategi ini bergantung pada kerentanan media untuk dimanfaatkan demi tujuan politik tersebut. Kerentanan ini menurun: media menanggapi profesionalisasi pemasaran politik dengan kecurigaan yang meningkat, dan laporan media sering kali menyoroti upaya politik untuk memanipulasi opini public. Studi Gavin (dalam volume ini) tentang liputan media tentang isu-isu ekonomi menunjukkan bahwa upaya pemerintah untuk memanipulasi berita jauh kurang berhasil daripada yang mungkin ditunjukkan oleh ‘mesin pemutarbalik fakta’ yang rumit dari pemerintahan Blair.

Keempat, topik dan interpretasi baru yang diperkenalkan oleh media dapat mengarah pada konfigurasi ulang bidang politik. Aktor-aktor baru dapat memperoleh akses ke lingkaran pengambilan keputusan yang sebelumnya tertutup. Demikian pula, dukungan media telah membantu gerakan sosial untuk mendapatkan pijakan yang kuat dalam struktur kebijakan lingkungan dan gender yang mapan. Hal yang sama berlaku bagi organisasi nonpemerintah dalam politik internasional. Sebaliknya, wacana baru atau yang berubah dapat menyebabkan pembubaran aliansi yang ada atau mempercepat perubahan kepemimpinan.



### 12.3 KONDISI PENGARUH MEDIA: LEMBAGA PENTING

Kehadiran media dan pengaruhnya terhadap proses kebijakan berbeda dari satu bidang kebijakan ke bidang kebijakan lainnya. Von Beyme menunjukkan bahwa media tidak terlibat dalam 'politik rutin' yaitu, dalam sebagian besar proses pengambilan keputusan politik dan berpendapat bahwa hanya bidang kebijakan yang inovatif dan kontroversial yang tunduk pada pengaruh media. Hal ini dikuatkan oleh studi Walgrave dan Lefevere tentang manifesto partai di Belgia.

Mereka menunjukkan bahwa interaksi media dan agenda kebijakan partai sangat bervariasi di berbagai bidang politik: tingkat keterkaitan yang tinggi dapat diamati di berbagai bidang seperti 'hukum dan ketertiban', keamanan, pasar tenaga kerja dan kebijakan pembangunan, dan tingkat yang rendah dalam kesehatan, pertahanan, dan kebijakan luar negeri. Ada beberapa bidang kebijakan yang jelas-jelas tidak menarik bagi media dalam segi jurnalistik dan di mana meskipun membutuhkan dukungan publik para pembuat keputusan politik tidak mengadopsi strategi untuk mempublikasikannya atau bersaing untuk mendapatkan perhatian media. Pengaruh media dalam berbagai tingkatan mungkin terjadi, dari 'tidak ada' hingga 'tinggi'.

Selain itu, bahkan dalam bidang kebijakan, periode panjang di luar sorotan mungkin diselingi dengan ledakan singkat perhatian media. Proses linear mediasi dengan demikian sama tidak mungkinnya dengan kondisi umum untuk pengaruh media di seluruh bidang kebijakan. Semua bukti menunjukkan bahwa kedalaman dan arah pengaruh media bergantung pada bidang kebijakan yang dimaksud. Selain itu, konten kebijakan, konteks struktural bidang kebijakan, dan faktor situasional semuanya memiliki peran untuk dimainkan. Pertama, sejauh mana konten kebijakan (yaitu karakteristik khusus suatu kebijakan) mematuhi faktor berita berbeda. Kedua, masing-masing bidang kebijakan memiliki karakteristik struktural yang berbeda, tercermin dalam pola peran dan tanggung jawab politik yang kompleks.

Proses pengambilan keputusan politik berlangsung dalam berbagai pengaturan multi-aktor dan sistem multilevel yang menjangkau dari tingkat lokal hingga internasional. Hal ini menyebabkan perbedaan khusus kebijakan tidak hanya dalam pengelompokan, struktur kelembagaan, dan tingkat pengambilan keputusan, tetapi juga dalam struktur kepentingan, budaya negosiasi, konten kebijakan, ketergantungan jalur, dan bagian publik yang terlibat. Ketiga, peristiwa dan konsekuensinya yang tidak dapat diprediksi memberikan konteks situasional khusus bagi aktivitas politik. Peristiwa semacam itu membuka jendela peluang bagi agen politik dan media.

#### Isi Kebijakan

Beberapa bidang kebijakan dianggap lebih layak diberitakan daripada yang lain dalam hal topik yang dicakup. Kriminalitas, misalnya, menerima liputan media secara teratur, berkat fokus yang jelas pada kejahatan, pelaku, dan korban. Sebaliknya, masalah struktural seperti kemiskinan dan pengangguran sering kali kurang terwakili di media. Von Beyme menunjukkan hubungan antara jenis topik dan minat media, dan mengidentifikasi topik yang inovatif, distributif, dan kontroversial sebagai topik yang memiliki relevansi khusus bagi media. Dengan demikian, 'persepsi' dan 'visibilitas' suatu topik telah disorot sebagai hal penting dalam

kebijakan lingkungan.

Dengan cara yang sama, topik teknis, rutin, berlarut-larut, dan kompleks tidak sesuai dengan faktor berita. Contoh utama di sini adalah perundingan kolektif 'normal' yang terjadi di luar perselisihan industrial, yang rinciannya tidak menarik bagi media seperti halnya proses negosiasi yang ritualistik dan kooperatif itu sendiri. Isu-isu yang dibahas dalam kebijakan pensiun dan kebijakan teknologi gen (lihat artikel oleh Strünck dan oleh Maesele dan Schuurman dalam volume ini) juga bersifat teknis dan kompleks. Dalam konteks isu lintas sektor, seperti kesetaraan dan kebijakan gender, sulit untuk mengidentifikasi aktor individu dan dengan demikian mempersonifikasikan konten media.

Dengan demikian, resonansi media dapat dibatasi secara sistematis oleh karakteristik khusus suatu isu, dengan hasil bahwa posisi kebijakan hanya dilaporkan dalam istilah yang agak rutin. Biasanya, aktor politik dari kelompok kepentingan hingga eksekutif yang memiliki kekuatan untuk mendefinisikan dalam wacana kebijakan, sehingga media paling banyak berperan sebagai 'penguat'. Minat media terhadap bidang politik ini baru muncul dalam kasus konflik, krisis, atau skandal.

#### **Konstelasi Aktor Dan Media Dalam Sistem Pengambilan Keputusan Politik Bertingkat**

Salah satu kondisi struktural utama yang memengaruhi pengaruh media adalah konstelasi spesifik aktor yang terlibat. Proses pengambilan keputusan politik saat ini umumnya berlangsung dalam lingkungan yang kompleks dan heterogen. Hal ini berlaku dalam politik internasional yang, di era aliansi multilateral daripada aliansi bilateral, dicirikan oleh ketidakstabilan yang lebih besar dan potensi konflik serta di sebagian besar bidang kebijakan di tingkat nasional.

Lembaga yang terlibat tidak dapat dilihat sebagai unit yang mewakili kepentingan yang jelas dan tetap. Banyak proses politik saat ini melibatkan beberapa kementerian yang mengadvokasi berbagai pilihan kebijakan dan kepentingan, belum lagi kelompok parlemen yang tertanam dalam jaringan sosial partai, kelompok kepentingan, dan konstituen yang kompleks. Partai dan kelompok kepentingan telah mengambil peran yang lebih penting dalam tata kelola kontemporer karena proses kebijakan telah bergeser dari prosedur dan struktur formal dan kelembagaan ke yang informal, terutama jaringan.

Situasinya menjadi lebih rumit ketika lembaga internasional seperti Uni Eropa dan kelompok kepentingan Eropa terlibat. Memang, sebagian besar proses legislatif saat ini di negara-negara Eropa didorong oleh kebijakan UE. Mengingat meningkatnya kebutuhan akan legitimasi politik dan tekanan pengamatan media yang konstan, berbagai kelompok aktor dapat meningkatkan pengaruh media terhadap proses kebijakan. Tampaknya potensi konflik meningkat seiring dengan jumlah aktor yang terlibat: kepentingan yang berbeda, perebutan kekuasaan institusional, dan keinginan politisi individu untuk mendapatkan pengakuan publik merupakan pemicu potensial untuk penggunaan strategi yang mencakup mobilisasi publik sebagai sumber kekuatan dalam proses negosiasi atau konflik.

Namun, pada saat yang sama, minat media menurun sebagai fungsi dari kompleksitas proses negosiasi dalam hal panjangnya, jumlah aktor yang terlibat, dan kompleksitas materi yang dicakup. Konstelasi multi-aktor yang kompleks gagal mematuhi faktor-faktor berita,

terutama personifikasi, sehingga sulit untuk disajikan di media. Oleh karena itu, baik kebutuhan untuk melegitimasi solusi kebijakan kepada publik maupun kelompok multi-aktor bukanlah alasan yang cukup untuk pengaruh media. Faktor situasional dan struktural lebih lanjut juga diperlukan.

Dari perspektif struktural, komposisi (ketergantungan pada proses pemilihan, akses ke saluran informasi non-media) dan, khususnya, fragmentasi lembaga pembuat keputusan tampaknya memengaruhi kerentanan bidang kebijakan terhadap pengaruh media. Pengaturan pengambilan keputusan yang kecil, koheren, dan informal, seperti yang telah berkembang dalam jaringan atau kartel elit korporat dalam demokrasi tawar-menawar, jelas membatasi efek mediasi.

Dari perspektif situasional, konflik dalam elit dan ketidakpastian kebijakan yang keduanya melekat dalam struktur yang terfragmentasi memainkan peran utama. Fragmentasi dapat muncul ketika aktor baru dikecualikan dari akses istimewa ke proses kelembagaan atau ketika konsensus politik yang dapat dilaksanakan atau pengaturan kekuasaan yang disetel dengan baik runtuh.

Di banyak bidang kebijakan, tawar-menawar didominasi oleh pusat pengambilan keputusan yang kecil, koheren, dan informal, seperti jaringan dan kartel elit korporat. Badan-badan ini didominasi oleh perwakilan terpilih dari eksekutif dan kelompok kepentingan yang kuat; mereka terbentuk sebagai aliansi strategis dan hubungan kerja sama jangka panjang. Sebagai aturan, jaringan dan kartel perusahaan sebagian besar kebal terhadap pengaruh media, karena beberapa alasan. Pertama, mereka mengikuti logika sistem perundingan: mereka mencari penyelesaian bersama atas masalah melalui kerja sama jangka panjang dengan metode kompromi dan konsensus.

Mereka didasarkan pada konsensus yang mendasarinya, seperangkat aturan bersama, penerimaan lingkup pengaruh tertentu, dan legitimasi kepentingan yang diwakili. Dengan demikian, tidak jarang terjadi ketergantungan jalur dalam bidang kebijakan ini. Meskipun sebagian besar waktu para aktor yang terlibat tidak memiliki minat dalam strategi untuk go public, mereka memiliki kesempatan untuk beralih ke media dalam kasus konflik: perwakilan kelompok kepentingan dapat memanfaatkan kekuatan media untuk menegaskan tuntutan mereka; perwakilan pemerintah dapat memobilisasi melawan tekanan sosial yang diterapkan oleh kelompok kepentingan; politisi terkemuka dapat mencari eksposur media dan pengakuan publik.

Namun pada kenyataannya, anggota kartel elite eksklusif tidak mungkin membahayakan masa depan hubungan jangka panjang mereka dengan memobilisasi media dan opini publik melawan mitra negosiasi untuk mencapai keuntungan jangka pendek. Kedua, para aktor utama dalam jaringan ini cenderung tidak menjadi sorotan media. Berbagai penelitian telah menunjukkan bahwa agenda media kurang sesuai dengan agenda cabang eksekutif pemerintah dibandingkan dengan agenda cabang legislatif.

Hal ini mungkin karena pengambilan keputusan politik dan penyelesaian masalah sebenarnya telah lama terpusat di eksekutif, dan parlemen telah meningkatkan aktivitas hubungan masyarakat mereka sebagai respons terhadap hilangnya kekuasaan secara berturut-

turut. Hal ini berlaku khususnya di area dengan hegemoni struktural aktor eksekutif, seperti Uni Eropa dan kebijakan Eropa, di mana 'jurnalisme siaran pers' cenderung mendominasi. Ketiga, kartel elit informal bersifat eksklusif, terbatas pada lingkaran pemain yang kecil dan terpilih, dan tertutup bagi pendatang baru.

Para pemain yang mapan tidak berminat menerima media pemain baru yang mungkin sulit dikendalikan dan mengancam untuk memperkenalkan interpretasi baru pada perdebatan, dengan konsekuensi yang tidak dapat diramalkan. Keempat, jaringan tidak hanya merupakan lingkaran pengambilan keputusan, tetapi juga merupakan sarana komunikasi yang sangat padat dan sangat efisien. Di luar jalur yang dimediasi, saluran komunikasi langsung masih tersedia antara para pengambil keputusan politik di dalam dan di antara lembaga dan organisasi. Di kementerian, ini termasuk saluran antar-kementerian dan kontak langsung dengan para ahli dan kelompok kepentingan.

Aktor politik dan ini berlaku untuk partai maupun kelompok kepentingan, serikat pekerja maupun asosiasi pengusaha memiliki sejumlah saluran informasi dan komunikasi langsung yang dapat mereka gunakan. Misalnya, media cetak dan daring mereka sendiri memfasilitasi komunikasi dan kerja sama di antara struktur organisasi internal, regional, atau lokal. Dengan cara ini, mereka dapat berkomunikasi dengan konstituen mereka sendiri tanpa bergantung atau bergantung pada media massa. Media internal mereka berfungsi sebagai instrumen mobilisasi dan legitimasi serta berfungsi sebagai pengganda strategi dan posisi eksekutif. Meskipun terdapat perbedaan kepentingan yang melekat antara modal dan tenaga kerja, badan korporasi dengan demikian cukup resistan terhadap pengaruh media.

Kelima, birokrasi kementerian dan sebagian besar kelompok kepentingan relatif independen dari proses pemilihan umum, dan akibatnya tidak memiliki kepentingan langsung dalam mencari legitimasi publik untuk kebijakan mereka. Kelompok kepentingan adalah organisasi hierarkis yang cenderung memiliki defisit demokrasi; kepemimpinan mereka cenderung bertanggung jawab hanya kepada sebagian kecil masyarakat, sering kali hanya sekelompok kecil anggota yang aktif secara politik. Mereka berkampanye untuk pemilihan kembali dalam organisasi, tetapi kurang bergantung pada kehadiran dan karisma media daripada pada keahlian dan keterampilan negosiasi.

Dalam citra diri elit kelompok kepentingan, bukan keterampilan dalam menangani media dan menyampaikan pesan seseorang kepada publik yang dipandang sebagai kualifikasi yang diperlukan untuk proses kebijakan, tetapi kompetensi profesional, kebijaksanaan, dan keterampilan interpersonal. Dengan demikian, temuan terkini dari penelitian kebijakan menunjukkan bahwa, dalam periode 'politik rutin', proses kebijakan cenderung berlangsung jauh dari sorotan media.

Namun, hal ini berubah begitu aktor baru menantang kartel politik yang mapan di masa krisis, atau ketika konsensus kebijakan yang luas dalam jaringan yang mapan runtuh, yang mengakibatkan ketidakpastian kebijakan hingga konsensus baru tercapai terkadang melalui proses konflik. Dalam kasus ini, pengaturan kekuasaan yang ada juga dapat menjadi tidak stabil dan harus dikonfigurasi ulang. Dengan kata lain, setiap kali pengaturan pengambilan keputusan yang koheren melemah, sehingga kelompok aktor politik terpecah-pecah atau tidak

stabil, jendela peluang bagi pengaruh media terbuka.

#### **12.4 FRAGMENTASI DAN PENGARUH MEDIA DALAM KEBIJAKAN PUBLIK**

Dalam konteks politik dengan struktur korporat yang kuat, fragmentasi dan orientasi konflik relatif jarang memicu proses mediasi. Proses ini cenderung diamati baik ketika bidang kebijakan baru didirikan atau setelah krisis di bidang kebijakan yang sebelumnya dicirikan oleh periode kontinuitas yang panjang, stabilitas kelembagaan dan politik, dan ketergantungan jalur yang kuat. Tantangan baru, krisis politik, dan bencana tiba-tiba juga dapat menyebabkan turbulensi: peristiwa seperti perang, serangan teroris, dan kecelakaan di pembangkit listrik tenaga nuklir dapat diikuti oleh perubahan dalam wacana dan kebijakan di bidang kebijakan yang mapan. Pada saat yang sama, perubahan jangka panjang yang lambat dapat menghasilkan masalah baru yang berakumulasi dalam krisis struktural yang tiba-tiba. Dalam kasus seperti itu, konsensus elit yang berlaku di mana media biasanya terikat runtuh.

Hal ini dapat mengakibatkan ketidakpastian kebijakan dan memicu perdebatan sengit tentang alternatif politik. Alternatifnya, perbedaan kepentingan dan perbedaan pendapat yang diterima sebelumnya tentang solusi potensial dapat menjadi begitu mengakar sehingga konflik laten menjadi nyata dan kompromi diam-diam tidak dapat lagi ditegakkan. Dalam kondisi ini, aktor politik mungkin tertarik untuk memobilisasi media melawan kepentingan yang bersaing. Kelompok minoritas mungkin menyuarakan keprihatinan mereka. Krisis struktural semacam ini sering kali memicu keterlibatan aktor baru di bidang kebijakan.

Para pendatang baru ini belum menjadi bagian dari lingkaran pembuat keputusan yang mapan dan belum mendapatkan akses istimewa ke prosedur kelembagaan atau pembuat keputusan politik. Dalam kebijakan pertanian Inggris, misalnya, kelompok konsumen terlibat dalam diskusi tentang produksi bahan pangan yang dimodifikasi secara genetik dan membentuk aliansi dengan media untuk melawan kepentingan yang mapan di bidang tersebut.

Dalam kasus lain, rilis laporan ilmiah yang dipublikasikan secara luas telah memicu gelombang kejutan politik dan perdebatan sengit dengan dampak bagi elit politik seperti perdebatan terkini tentang perubahan iklim. Setelah sistem pensiun diprivatisasi sebagian, bank-bank dan perusahaan asuransi Jerman pertama kali membuat diri mereka didengar di bidang politik ini. Dalam kebijakan keluarga dan 'perempuan', gerakan perempuan barulah yang mengajukan tuntutan kepada para pembuat kebijakan.

Seperti yang dicatat von Beyme, agen-agen baru ini tidak memiliki akses langsung dan istimewa ke pusat-pusat pengambilan keputusan politik; mereka tidak memiliki sarana untuk mengakses saluran pengaruh formal di kementerian dan komite parlemen yang terbuka untuk 'kekuatan diam' dari kelompok kepentingan dan orang dalam yang mapan. Karena itu, mereka tidak punya banyak pilihan selain menggunakan media untuk mengomunikasikan keprihatinan mereka kepada para pembuat kebijakan. Mereka bergantung pada media massa untuk menyampaikan tuntutan mereka; tekanan publik adalah satu-satunya sumber kekuatan mereka. Oleh karena itu, mereka menjalin aliansi strategis dengan media untuk memantapkan diri di bidang politik dan menempatkan keprihatinan mereka pada agenda politik.

## 12.5 KESIMPULAN

Kontribusi pada volume ini telah menunjukkan kekuatan media yang semakin besar dalam kebijakan publik, tetapi juga keterbatasannya. Media dapat memengaruhi proses kebijakan, konten perdebatan kebijakan, dan konteks kelembagaan pembuatan kebijakan. Namun, temuan menunjukkan bahwa proses mediasi tidak bersifat linier, berkelanjutan, atau mencakup semuanya. Sebaliknya, efek media bergantung pada bidang kebijakan dan periode waktu yang dimaksud; efek tersebut tidak berkesinambungan dan tidak konsisten.

Efek ini paling baik digambarkan sebagai 'mediasi yang tidak stabil' (Sauer dalam volume ini), yang karakteristiknya adalah meningkatkan ketidakpastian kebijakan. Di beberapa bidang kebijakan, pengambilan keputusan politik berlangsung di luar sorotan media untuk jangka waktu yang lama, yang berarti bahwa produksi politik dapat mengikuti logika internal proses kebijakan.

Penyajian politik juga tidak menantang hegemoni diskursif dari eksekutif dan kepentingan yang mapan dalam konteks ini. Dengan demikian, media paling banyak berfungsi sebagai 'penguat'; mereka tidak mengganggu konsensus elit yang berlaku di lapangan, yang mungkin diinformasikan oleh pola interpretasi normatif, solusi yang bergantung pada jalur, dan keinginan untuk menyingkirkan isu-isu tertentu dari agenda media.

Namun, dalam kondisi struktural dan situasional tertentu, pengaruh media dapat meningkat. Faktor-faktor struktural yang mendorong pengaruh media meliputi fragmentasi, kurangnya atau terkikisnya konsensus politik, pengecualian aktor sosial dari bidang kebijakan, dan kompatibilitas konten kebijakan dengan faktor-faktor berita. Krisis dan konflik tertentu sering kali membuka jendela peluang bagi media, memberi mereka akses ke proses kebijakan, dan kesempatan untuk melakukan perubahan di dalamnya.

Media dapat bertindak sebagai faktor yang mempercepat, menyebabkan keputusan politik dibuat dengan tergesa-gesa, tanpa pertimbangan yang matang dan ad hoc. Mereka dapat memperkuat konflik dengan menerapkan teknik sensasionalisme dan negativitas konfrontatif, menyoroti posisi orang luar dan ekstrem dan terlalu menekankan perbedaan pendapat, dan dengan demikian mempersulit para pembuat keputusan untuk mencapai kompromi dan bahkan berpotensi mendorong reaksi berlebihan yang tidak rasional.

Terakhir, akses terhadap kekuatan diskursif dapat memengaruhi kemampuan aktor politik untuk menegaskan kepentingan mereka. Pada saat yang sama, perspektif publik terhadap konten suatu topik dapat berubah, seperti yang telah terlihat di banyak bidang kebijakan, termasuk kebijakan ekonomi, lingkungan, kebijakan luar negeri, dan imigrasi. Perubahan ini pada gilirannya dapat berdampak pada para aktor yang terlibat.

Media dapat menyuarakan kepentingan pihak luar atau minoritas, membantu membentuk aktor baru dalam bidang kebijakan, atau membekali kepentingan yang sudah mapan dengan kekuatan diskursif untuk melawan pendatang baru atau kepentingan yang bersaing (misalnya eksekutif melawan oposisi kelompok kepentingan yang kuat). Mereka dapat membantu mengatasi blokade politik dan menempa konsensus baru.

Penelitian tentang hubungan media-kebijakan masih dalam tahap awal. Diharapkan bahwa, dengan menyediakan perspektif teoritis dan bukti empiris, volume ini telah

berkontribusi pada pemahaman tentang peran media dalam kebijakan publik, dan bahwa kontribusi ini akan membantu merangsang perdebatan lebih lanjut. Interaksi komunikasi massa dan pengambilan keputusan politik muncul sebagai bidang investigasi akademis yang menarik di mana pekerjaan lebih lanjut jelas diperlukan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, C. W. (2019). *The innovation of the press: Media, democracy, and the changing power of news*. Columbia University Press.
- Balkin, J. M. (2004). Digital speech and democratic culture: A theory of freedom of expression for the information society. *New York University Law Review*, 79(1), 1–58.
- Balkin, J. M. (2018). *The internet and the first amendment*. Yale University Press.
- Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks: How social production transforms markets and freedom*. Yale University Press.
- Benkler, Y., & Nissenbaum, H. (2019). The privacy paradox: Social media and privacy expectations. *Harvard Journal of Law & Technology*, 32(2), 123-167.
- Bernstein, A. R. (2020). The rise of artificial intelligence in media law. *Journal of Media Law & Ethics*, 38(1), 32-49.
- Blocher, J., & Gulati, M. (2020). Free speech and the press: A citizenship approach. *Harvard Law Review Forum*, 133, 1–24.
- Brenner, S. W. (2015). *Cybercrime: Criminal threats from cyberspace*. Praeger.
- Calvert, C., & Pember, D. R. (2023). *Mass media law* (23rd ed.). McGraw-Hill Education.
- Citron, D. K. (2014). *Hate crimes in cyberspace*. Harvard University Press.
- Citron, D. K., & Pasquale, F. (2014). The transparency problem in artificial intelligence. *University of Pennsylvania Law Review*, 162(1), 1-50.
- Crawford, K. (2021). *Atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*. Yale University Press.
- Crawford, K., & Paglen, T. (2019). Excavating AI: The politics of data and the future of technology. *Technology and Culture*, 60(2), 344-372.
- Froomkin, A. M. (2020). *Internet privacy and the digital future*. Oxford University Press.
- Gillespie, T. (2014). The relevance of algorithms. *Media, Culture & Society*, 36(1), 90-104.
- Gillespie, T. (2018). *Custodians of the internet: Platforms, content moderation, and the hidden decisions that shape social media*. Yale University Press.
- Greenberg, A. (2022). *Cybersecurity and cybercrime law*. Pearson.
- Helberger, N. (2020). Regulating platform algorithms: A comparative study. *Journal of European Consumer and Market Law*, 9(3), 136-146.



- Howard, P. N. (2019). *Manipulating the internet: Social media and democracy*. Oxford University Press.
- Karaganis, J. (2017). Transparency, fairness, and algorithms in the age of AI. *Journal of Digital Policy, Regulation and Governance*, 19(4), 314-330.
- Klonick, K. (2018). The new governors: The people, rules, and processes governing online speech. *Harvard Law Review*, 131(6), 1598–1670.
- Krotoszynski, R. J., Jr. (2017). *Privacy revisited: A global perspective on the right to be left alone*. Oxford University Press.
- Lessig, L. (2006). *Code: Version 2.0*. Basic Books.
- Lyon, D. (2018). *The surveillance society: Monitoring everyday life*. McGraw-Hill Education.
- MacKinnon, R. (2012). *Consent of the networked: The worldwide struggle for internet freedom*. Basic Books.
- McChesney, R. W. (2021). *Digital disconnect: The new media monopoly*. The New Press.
- Middleton, K. R., Lee, W. E., & Chamberlin, B. F. (2022). *The law of public communication* (11th ed.). Routledge.
- Obar, J. A., & Wildman, S. S. (2020). The ethics of social media governance. *Journal of Business Ethics*, 157(4), 809-824.
- Papageorgiou, A. (2019). *Blockchain and financial regulations: The evolution of digital currency law*. Springer.
- Pasquale, F. (2015). *The black box society: The secret algorithms that control money and information*. Harvard University Press.
- Schwartz, P. M. (2020). Big data and the privacy paradox. *Harvard Law Review*, 133(2), 312-339.
- Sobel, D. L. (2021). *The right to know: Transparency in an opaque world*. MIT Press.
- Sunstein, C. R. (2017). *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton University Press.
- Tushnet, R. (2008). *Power without responsibility: How Congress abuses the people through delegated legislation*. Yale University Press.
- Volokh, E. (2021). The First Amendment and emerging technologies. *Stanford Law Review*, 73(5), 1099–1156.
- Wu, T. (2003). Network neutrality, broadband discrimination. *Journal of Telecommunications and High Technology Law*, 2, 141–176.

Zittrain, J. (2008). *The future of the internet—And how to stop it*. Yale University Press.

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.



# HUKUM MEDIA MASSA DAN KEBIJAKAN PUBLIK



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

PENERBIT :  
YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK  
Jl. Majapahit No. 605 Semarang  
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144  
Email : penerbit\_ypat@stekom.ac.id

ISBN 978-623-8642-93-9 (PDF)



9

786238

642939