

Media Lokal dalam Konstelasi Komunikasi Politik di Daerah

*Iwan Awaluddin Yusuf**

Abstract

The existence of the local media as a subsystem of local politics requires strong professionalism and idealism bases. Without professionalism, it was not easy for mass media to maintain their trust from society. As a business institution, the local media should elevate the quality of its management to support whole company and increase the welfare of its workers. This article will elaborates on three related topics: theoretical observation of media relations, democracy, and the process towards local democratization; responding to the regional autonomy, the role of local media in the regional authonomy on mediating political leaders and constituents; and the importance of local media role in the democratization process in Indonesia, as well as to give alternative on how a local media should be in the future, either as the democracy subsystem or as the pillar of the industry.

Kata-kata Kunci:

Media lokal; media dan demokrasi; media industri; pemilukada.

* *Iwan Awaluddin Yusuf* adalah Staf Pengajar pada Program Studi Ilmu Komunikasi Universitas Islam Indonesia, peneliti di Pusat Kajian Media & Budaya Populer (PKMBP) – Yogyakarta, dan aktivis di lembaga Pemantau Regulasi & Regulator Media (PR2MEDIA)- Yogyakarta. Ia dapat dihubungi melalui email: awa_way@yahoo.com.

Pendahuluan

Di tengah semangat desentralisasi dan kebebasan informasi yang diusung dalam gerakan reformasi 1998, bangkitnya industri media lokal telah memberi kontribusi dalam tradisi bermedia dan kehidupan demokrasi di Indonesia. Di sisi lain, lanskap kehidupan bermedia di Indonesia, terutama di ranah lokal masih menunjukkan berbagai persoalan yang berkelindan dan pelik untuk diurai. Netralitas media lokal dalam pemilihan kepala daerah misalnya, atau eksistensinya yang lebih mengutamakan fungsi ekonomi dan politis daripada aspek informatif dan edukatif bagi publik adalah dua isu utama yang mengemuka, bahkan berpotensi mereduksi peran media.

Alih-alih menjadi lembaga keempat (*fourth estate*) yang mengawal proses demokratisasi (di ranah lokal), justru media lokal dicurigai berubah fungsi menjadi kepanjangan tangan “raja-raja” daerah yang menyokong nasionalisme kesukuan dan primordialisme lokal. Keberadaan media lokal dalam tinjauan komunikasi politik lebih berperan sebagai agen politik daripada saluran komunikasi politik.

Tulisan ini akan mengelaborasi beberapa bahasan yang saling terkait satu sama lain: *Pertama*, tinjauan teoritik mengenai relasi media, demokrasi, dan proses menuju demokratisasi di ranah lokal. *Kedua*, sebagai respon dari penyelenggaraan otonomi daerah, media memegang peran vital sebagai mediator informasi antarpemimpin politik dengan konstituennya, maka diskusi tentang netralitas media dalam pemilihan kepala daerah menjadi penting untuk dikemukakan. *Ketiga*, bagian terakhir tulisan ini berusaha merumuskan pentingnya peran media lokal dalam proses demokratisasi di Indonesia, sekaligus memberikan tawaran alternatif bagaimana seharusnya format media lokal di masa mendatang, baik sebagai subsistem demokrasi maupun pilar industri.

Media Lokal dan Demokratisasi Daerah

Maraknya media lokal atau media daerah sesungguhnya merupakan reaksi simultan dari reformasi politik tahun 1998. Gerakan reformasi sendiri berhasil mendorong setidaknya dua perubahan signifikan. *Pertama*, era kebebasan pers yang menggantikan tirani-otoritatif pemerintah melalui rezim surat perizinan. Sejarah mencatat, penguasa Orde Baru meneguhkan kekuasaan dalam mengintervensi

media melalui Undang-Undang No. 11 Tahun 1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers perihal Surat Izin Terbit (SIT) dari Departemen Penerangan dan Surat Izin Cetak (SIC) dari Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Tanpa *Kedua* surat izin tersebut, sebuah terbitan dianggap ilegal. Pada kondisi tertentu, jika izin dicabut (lagi-lagi oleh pemerintah), terbitan itu otomatis diberangus.¹

Hiruk pikuk reformasi berhasil menenyapkan urusan perizinan ini. Berawal dari kelonggaran pengurusan SIUPP hingga pencabutan SIUPP dan berpuncak pada pengesahan Undang-undang Pers No. 42 Tahun 1999. Kini, cukup dengan secarik kertas bertajuk Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP-dengan satu P) yang sangat mudah diperoleh, siapapun yang memiliki modal dan berbadan hukum, berhak menerbitkan media cetak, tanpa birokrasi berbelit.

Kedua, perubahan mendasar dari reformasi adalah agenda otonomi daerah yang mengusung asas desentralisasi. Kebijakan yang dituangkan dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah ini menjadi titik balik perkembangan sistem pemerintahan di Indonesia, terutama pemerintahan di daerah. Kebijakan desentralisasi yang sejatinya pernah dituangkan gradatif dalam peraturan perundangan mulai tahun 1945 dan seterusnya, yaitu tahun 1948, 1957, 1959, 1965, 1974, 1999 dan yang terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004² membawa dua tujuan yang tidak dapat dilepaskan dari peran media (1) tujuan politik dan (2) tujuan administratif. Tujuan politik memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat tingkat lokal yang secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik tingkat nasional dalam rangka mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan administratif memposisikan pemerintah daerah

1 Tradisi SIT dan SIC berlaku lebih dari 15 tahun, sampai tahun 1982 saat SIT yang dikeluarkan oleh Departemen Penerangan diganti dengan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP). Esensi SIUPP sama persis dengan SIT, hanya berubah dalam sebutan. Ketika SIUPP sebuah terbitan dicabut oleh Departemen Penerangan, terbitan itu langsung ditutup oleh pemerintah.

2 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan revisi atas UU No. 22 Tahun 1999. Revisi lewat produk undang-undang yang baru ini oleh sebagian kalangan cenderung dipandang sebagai bentuk "re-sentralisasi" (Lihat misalnya Haris., dkk, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, 2006)

sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien, dan memberi hasil yang lebih baik dibanding pemerintahan sebelum reformasi (Mawardi, 2002: 2). Di satu sisi, otonomi daerah mempunyai kecenderungan identik dengan kebebasan di daerah (*freedom of locality*) untuk menentukan nasib sendiri (*self determination*) atau demokrasi lokal (Sarundajang, 2000: 57).

Menurut Hoessein (2002: 4), otonomi daerah membawa pergeseran sejumlah model dan paradigma pemerintahan lokal yang telah ada sebelumnya. *Structural efficiency model* yang menekankan efisiensi dan keseragaman ditinggalkan dan diganti *local democracy model* yang menekankan nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal. Seiring dengan pergeseran model tersebut, terjadi pula gugatan dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi. Hubungan pemerintahan yang semula “dependent” dan “subordinate” kini menjadi “independent” dan “coordinate”. Pola hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan makro dari *integrated prefectoral system* yang utuh ke *integrated prefectoral system* yang parsial, dalam hal ini berlangsung di tataran provinsi.

Dua perubahan elementer di atas mendorong media lokal mengartikulasikan kebutuhan informasi masyarakat sekaligus mengisi ceruk pasar (*market niche*). Mengingat kondisi masyarakat yang beraneka ragam, media lokal lahir dengan mengusung kebernekaragaman pula. Fungsi desentralisasi dan *local autonomy* bagi media daerah ditunjukkan dengan kemampuan mengakomodasi kemajemukan aspirasi masyarakat lokal-komunitas. Desentralisasi media pada tingkatan ini melahirkan kemajemukan politik (*political variety*) yang sangat berguna untuk menyalurkan dan menampung *local voice* dan *local choice*.

Hubungan media dan *good local governance* dalam konteks otonomi menjadi sangat penting karena pengambilan keputusan pemerintah tidak mungkin dilakukan tanpa partisipasi masyarakat. Media menjadi wahana informasi yang strategis dalam menampung aspirasi *grassroot* atas berbagai keputusan yang akan diambil pemerintah, sekaligus menginformasikan keputusan itu sendiri (Tim LSPP, 2005: x). Senada dengan Page, Rianto (2006: 229) melihat bahwa inti dari poyek desentralisasi dan otonomi daerah adalah bagaimana membangun demokrasi di tingkat lokal dan secara simultan, pada waktu bersamaan membangun *civil society* yang

kuat. Kondisi seperti ini tentu tidak dapat terwujud tanpa partisipasi masyarakat yang terinformasi dengan baik (*well informed*). Dengan meningkatnya atmosfer keterlibatan dan partisipasi subsistem di tingkat lokal dan institusi-institusi lain di luar pemerintahan, terutama dalam pengambilan keputusan, maka pembangunan akan semakin responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat (De Gusman dan Referma, 1993: 3; dalam Rianto, 2006: 229)

Pendapat yang sama diungkapkan Masyarakat Transparansi Indonesia (2002: 17). Menurut MTI, salah satu kunci keberhasilan otonomi daerah adalah partisipasi aktif masyarakat lokal, yang salah satunya dijumpai saluran media massa lokal. Partisipasi media menjadi penentu kesuksesan otonomi daerah karena di dalamnya mengandung aspek pengawasan dan aspirasi.

Jack Snyder (2003, sebagaimana dikutip Tim LSPP, 2005: 8) juga melihat peran positif yang dapat dimainkan media lokal, seperti sebagai pendidik, pengidentifikasi masalah, penyedia forum, dan penguat (*revitalitator*) sosiokultural bagi komunitasnya. Robert Dahl (seperti dirujuk Oetama, 2001: 76) menyebut peran media yang bebas sebagai "*the availability of alternative and independent sources of information*". Peran utama ini bersinergi dengan prinsip-prinsip *good local governance* seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas di tingkat lokal. Partisipasi berarti adanya peran aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan. Transparansi didasarkan pada adanya mekanisme penjaminan akses umum bagi pengambilan keputusan. Sedangkan akuntabilitas menyatakan seberapa besar efektifitas pengaruh dari pihak yang diperintah (objek) terhadap pihak pemerintah (subjek).

Dalam kaitan ini, media lokal dapat memainkan berbagai macam peran yang disesuaikan dengan tujuan pokok diberlakukannya desentralisasi. *Pertama*, melaksanakan peran 'pengawasan' dengan cara menyiarkan berbagai macam bentuk penyimpangan, baik yang terjadi di tingkat masyarakat, DPRD, maupun di tingkatan birokrasi pemerintahan. Selama ini, persoalan terburuk yang dihadapi oleh Bangsa Indonesia adalah persoalan korupsi yang telah membuat kinerja birokrasi tidak efisien, menimbulkan ekonomi biaya tinggi sehingga menjadikan Indonesia tidak cukup kompetitif dibandingkan dengan negara-negara

lain. Oleh karenanya, media lokal dapat terus menyajikan realitas seperti ini kepada masyarakat.

Kedua, memberikan ruang bagi munculnya perdebatan menyangkut kebijakan publik. Meskipun Indonesia telah memasuki alam demokrasi sejak kurang lebih enam tahun yang lalu, tetapi pendekatan yang dilakukan oleh penguasa dalam merumuskan kebijakan publik masih menggunakan cara-cara lama yakni masyarakat hanya menjadi 'objek' kebijakan dibandingkan dilihat sebagai partisipan aktif dalam proses pengambilan keputusan. Ini membuat kebijakan yang dihasilkan menjadi kontroversial dan kurang mendapatkan dukungan dari masyarakat secara memadai. Kebijakan yang telah dirumuskan oleh pemerintah dan DPRD pun acapkali ditentang oleh masyarakat. Ini terjadi karena cara pandang elit dalam melihat masyarakat masih belum berubah. Mestinya dalam proses perumusan kebijakan publik, melibatkan penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat (Dun, 1998: 24-25). Dalam tahapan seperti ini, media dapat berperan aktif dengan memberikan informasi kepada masyarakat menyangkut keseluruhan tahap yang telah dilakukan.

Ketiga, media lokal dapat melaksanakan peran mediasi antaraktor dalam proses-proses politik di tingkatan daerah. Pada satu sisi, demokrasi tidak akan bermakna tanpa adanya partisipasi warga negara, sementara pada sisi yang lain demokrasi mensyaratkan adanya akuntabilitas dan responsibilitas pejabat publik. Ini dapat dilakukan melalui mediasi komunikasi antara masyarakat, pemerintah, dan DPRD. Dari sini, pejabat pemerintah diharapkan akan mengetahui apa yang diinginkan warga negara (menjadi responsif), dan warga negara dapat mengetahui apa yang telah dilakukan oleh para pejabat publik dan bagaimana mereka melakukannya (akuntabilitas).

Selain kontribusi dalam menjamin proses demokratisasi, di satu sisi, media lokal juga membawa efek ambivalen karena kuatnya nilai primordialisme dan keterdekatan sosiokultural-ekonomi pemodal media dengan *stakeholder* daerah yang menyebabkan media lokal juga memiliki posisi dilematis, misalnya dalam peliputan pemilu lokal (Kandyawan, *Suara Merdeka*. 26 April 2005). Synder dengan berbagai penelitiannya bahkan menyimpulkan media lokal bisa mengobarkan kepentingan

jangka pendek, terutama karena pada masa awal demokratisasi-bermedia terjadi, suasana berpendapat bebas terjadi, media lebih mudah didirikan, dan semuanya bisa menjadi alat bagi para maniak kekuasaan untuk menaikkan posisinya (Haryanto, 2005; Tim LSPP, 2005: 8). Dengan kata lain, media daerah kadang-kadang gagal menjaga jarak dan ikut larut secara emosional dengan dinamika kompetisi sosial politik dan konflik di wilayahnya, akibatnya liputan menjadi kurang berimbang. Di sisi lain, tekanan pasar, baik yang berupa ketatnya persaingan antarmedia maupun kehausan publik bawah terhadap tuntutan sensasionalitas berita, sering memperkeruh proses dan wajah liputan pers daerah (Kandyawan, *Suara Merdeka*. 26 April 2005).

Media lokal dalam tulisan ini merujuk pengertian media yang dikelola, terbit, atau beroperasi di daerah. Artinya kantor pusat berlokasi di daerah tertentu dan mayoritas berita yang dimuat adalah berita mengenai daerah tersebut karena aspek kedekatan (*proximity*). Dalam konteks surat kabar, dapat dilihat dari sisi distribusi, surat kabar daerah biasanya tidak dapat dibeli di daerah-daerah lain, kecuali secara berlangganan. Konsepsi ini sedikit berbeda dengan surat kabar regional dengan skala distribusi nasional sebagaimana fenomena koran *Jawa Pos*. Media regional semacam ini terbit di daerah (biasanya di ibukota provinsi) dan disebar ke daerah lain, bahkan ke seluruh Indonesia. Sedangkan media lokal mencerminkan aspek pemberitaan yang lebih sempit dan lebih bersifat kedaerahan.

Gazali (2000: 299) menyebutkan, definisi lokalisme yang paling tradisional bersifat *spatial emphasis* dan berdasarkan pada pemahaman geografis terhadap sebuah komunitas. Prinsip filosofis yang ada di belakangnya menunjuk pada *market place* yang merupakan pusat kehidupan komunitas sebelum tumbuhnya urbanisasi. Baik sirkulasi komoditi maupun diskursus publik berlangsung di pasar. Lebih lanjut Yusuf (2008: 115) menegaskan, lokalisme ini terutama dialami pers Indonesia sejak era reformasi, sekaligus menandakan pers Indonesia menapaki tahap baru dalam identitas pers di tanah air yang terus-menerus berubah seiring dengan gejolak dinamika politik. Sementara itu, *World Association of Newspaper* (WAN) mengistilahkan pers lokal semacam ini sebagai *community newspapers* atau koran komunitas.

Yunus Yosfiah, Menteri Penerangan Republik Indonesia di era Habibie pernah mengemukakan harapannya bahwa di tiap DATI II, kabupaten, dan kotamadya memiliki penerbitan sendiri. *Statemennya* tentu bukan tanpa alasan mengingat pada saat itu, euforia menerbitkan koran melanda hampir di semua wilayah tanah air. Awalnya dari kejenuhan dan persaingan penerbit yang beroperasi di Jakarta dan ibukota provinsi, meluber ke pasaran lain di kota-kota DATI II. Tingginya *market demand* ini didukung kehausan masyarakat akan informasi aktual perkembangan politik dan ekonomi. Tawaran memberikan berbagai pilihan informasi terbaru inilah yang mendorong kehadiran media-media lokal di daerah bisa diterima masyarakat daerah.

Tren media lokal (provinsi, kabupaten, kota) yang berkembang di dunia sebenarnya sudah lebih dulu mewabah dibanding Indonesia. Cakupan nasional tidak lagi dilirik karena tingginya biaya distribusi dan liputan. Di Amerika Serikat misalnya, koran-koran lokal semacam *Washington Post*, *The New York Times*, *Chicago Tribune*, atau *Los Angeles Times* justru merajai konsumsi media di daerah-masing-masing. Menurut Mahtoem Mastoem yang juga Ketua Harian Pelaksana Harian Serikat Penerbit Suratkabar (SPS) Pusat, di Amerika Serikat sudah sangat sulit menerbitkan suratkabar nasional karena tiap kota memiliki segmen, kebutuhan dan kebanggaan sendiri-sendiri. Sejak tahun 1950-an hingga sekarang, sebagian besar koran yang eksis adalah koran lokal atau regional. Amerika Serikat yang sering dijadikan kiblat bagi surat kabar dunia, memiliki lebih banyak *state newspaper* atau koran negara bagian. Demikian juga di negara-negara Eropa, koran lokal lebih eksis dan berkembang (Mastoem, 2006: 34).

Di Indonesia, positioning sebagai media lokal dan komunitas sebenarnya sudah lama digagas oleh beberapa koran kuat di daerah. Sebutlah *Suara Merdeka*, *Kedaulatan Rakyat*, *Pikiran Rakyat*, dan *Bali Post*. Namun pada dasawarsa 1980-an hingga akhir 1990-an, koran-koran lokal yang disebut di atas tidak terlalu senang disebut koran daerah. Mereka lebih bangga disebut koran nasional yang terbit di daerah. Pengertian koran daerah bisa menurunkan gengsi karena diartikan sangat terbatas, yakni *regional wide*, bukan *national wide*. Meskipun faktor tersebut hanya dalam sirkulasi, bukan pada content redaksionalnya (Siregar, 1999: 124).

Menjaga Netralitas Media Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah

Prasyarat bagi terwujudnya proses demokratisasi adalah kebebasan ekspresi dan informasi. Oleh karena itu diperlukan subsistem berupa media massa yang independen. Dimulai dengan memberikan informasi yang benar, relevan, dan objektif bagi masyarakat sampai pada fungsi pengawas kekuasaan. Pengertian kekuasaan dalam konteks masyarakat demokratis tidak hanya berorientasi pada kekuasaan pemerintah, melainkan ada ruang lingkup yang cukup luas yang meliputi kegiatan politik, sosial, ekonomi, dan kebudayaan. Ini sinkron dengan apa yang dikemukakan Schieck (2003: 8) bahwa kehadiran media yang independen dapat mengarah pada dua peran; *pertama*, menjadi “anjing penjaga” (*watchdog*) bagi pemerintah. *kedua*, mengedukasi publik atas berbagai isu yang berpengaruh terhadap kehidupan mereka sehari-hari.

Interaksi ini terlihat di banyak sektor kehidupan. Dalam konteks yang lebih politis, pemilu misalnya, menurut survei The Asia Foundation yang dikeluarkan pada 2004, lebih dari 90 persen masyarakat menggunakan media sebagai sumber informasi pemilihan umum (Tim LSPP, 2005: 2). Dari besarnya angka ini tentu sangat membuka penyalahgunaan media sebagai sarana “main mata” antara pemilik media dan elit politik daerah. Mulai dari kesepakatan transaksional untuk menyediakan *space* iklan politik, meliput pelantikan pejabat daerah, hingga publikasi yang mem-*blow up* aktivitas kampanye pemilu. Kondisi ini lebih parah jika kebetulan pemilik media atau orang kuat di struktur organisasi media adalah salah satu kandidat peserta pilkada. Yang terjadi tidak lain pers menjadi aparatus kepentingan sesaat guna menggalang konstituen di daerah komunitasnya. Jelas dari bentuk-bentuk penyimpangan seperti ini, media tidak lagi dapat berfungsi sebagaimana konsepsi tradisional media: majelis keempat demokrasi.

Kekuasaan keempat (*the fourth estate*), tidak berarti media harus memposisikan diri “beroposisi” terhadap pemerintah atau “melawan” pemerintah. Kedudukan media dalam konsep majelis keempat sama dengan parlemen, yang lebih ditekankan pada sifat independensi atau kebebasan menyebarkan informasi dan pendapat tanpa rintangan dari pemerintah. Media hanya bertanggung jawab secara yuridis kepada pengadilan, dan juga bertanggung jawab etika kepada organisasi wartawan (Muis, 2000: 56-57).

Tarik-menarik kepentingan antara media dengan elite lokal dan penyalahgunaan fungsi media lokal dalam proses pemilihan kepala daerah dapat dimungkinkan terjadi karena beberapa penyebab yang berpangkal pada satu hal, minimnya profesionalisme. Profesionalisme media dapat diindikasikan dari tiga tataran: *mikro*, *meso*, dan *makro*. Meski kadang di antara tiga level ini tidak tegas pembedaannya karena saling tumpang tindih dan dipertautkan satu sama lain, namun secara sederhana pengkategorian di atas dapat mempermudah dalam pembahasan.

Pertama, level *mikro*, yaitu produk akhir media berupa isi atau teks, yang secara sederhana terlihat dari berita yang disajikan. Ketidakprofesionalan media lokal terutama sangat terlihat dari berbagai pemberita tentang proses penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang ditampilkan kurang berimbang. Terbukti dari penelitian yang dirilis LSPP tahun 2005 tentang isu transparansi (korupsi) dan pelayanan publik terhadap 8 media cetak lokal di 4 wilayah (Lampung, Jawa Barat, Kalimantan Barat, Nusa Tenggara Barat) memperlihatkan ketergantungan surat kabar lokal tersebut yang masih tinggi dengan kekuasaan lokal. Kondisi ini jelas mempersempit ruang gerak media cetak sebagai pengontrol kekuasaan (Tim LSPP, 2005: x). Pada penelitian tahun sebelumnya (2004), LSPP melakukan monitoring terhadap 1.136 berita dari 10 surat kabar terkemuka Indonesia pada periode 11-25 Maret 2004. Hasil yang diperoleh adalah kesimpulan bahwa media kurang memperhatikan asas keberimbangan (*cover both sides*) dalam menyajikan berita. Isu seputar KKN dan upaya reformasi militer misalnya, atau isu Dewan Perwakilan Daerah yang kandidatnya mencapai ribuan orang, hanya memperoleh perhatian peliputan yang sangat minim dibanding peristiwa-peristiwa lain yang diberitakan.

Padahal secara teoritik, profesionalisme dalam berita mensyaratkan beberapa kondisi, terutama objektivitas. Dalam konsepsi yang cenderung positivistik ini, definisi objektivitas dirumuskan dalam dua prinsip, yaitu kesesuaian dengan kenyataan (*factuality*) dan tidak memihak (*impartiality*). Prinsip *factuality* terdiri dari dua unsur, yaitu benar (*truth*) dan relevan (*relevance*). Unsur benar (*truth*) ditentukan oleh ketepatan (*accuracy*) dalam mendeskripsikan fakta. Kebenaran akan kuat jika disertai akurasi pada seluruh unsur berita (5W+1H).

Keakuratan ini dalam praktiknya memerlukan kelengkapan (*completeness*) berbagai instrumen. Sementara itu, unsur-unsur yang digunakan untuk mengukur tingkat *relevance* meliputi: (1) *proximity* psikografis, (2) *proximity* geografis, (3) *timeliness*, (4) *significance*, (5) *prominence* dan (6) *magnitude*. Item-item tersebut dikenal sebagai *news values*. Prinsip tidak memihak (*impartiality*) juga menentukan tingkat objektivitas. Ada dua unsur yang mendukung ketidakberpihakan, yaitu seimbang (*balance*) dan *neutral*. Seimbang adalah memberi tempat yang adil pada pandangan yang berbeda, sering disebut dengan istilah *cover both sides*, sedangkan netral berarti harus ada pemisahan antara fakta dan opini pribadi wartawan (McQuail, 2000: 196 - 222). Mengungkap fakta dengan objektivitas sesuai unsur-unsur yang telah disebutkan di atas, maka dengan sendirinya media akan menjadi anjing penjaga (*watchdog*) terhadap berbagai penyelewengan, baik di level negara (*state*) maupun masyarakat (*public*), termasuk perorangan. Dalam kondisi ini masyarakat akan berpikir serta menentukan sendiri, mana yang benar dan mana yang salah. Media tidak perlu mendikte atau mengarahkan, cukup mengungkap fakta apa adanya, dan masyarakatlah yang memberi penilaian.

Kedua, indikasi profesionalisme media lokal dapat dilihat dari elemen *meso*. Aspek ini meliputi dinamika proses-proses memproduksi dan mengonsumsi teks media. Hal mencolok dalam pembahasan ini adalah lemahnya manajemen media lokal dengan SDM yang tidak kompeten serta tidak profesional. Selain itu, lemahnya manajemen media ini juga berujung pangkal pada rendahnya kesejahteraan hidup jurnalis lokal, yang dalam banyak kasus diberi gaji di bawah standar UMR. Bahkan, ada sebagian wartawan daerah yang hanya memperoleh kartu pers tanpa gaji tetap dari medianya (lihat misalnya Tim LSPP, 2005: 102). Pada kasus lain, pendirian media merupakan agenda politik elite lokal yang membawa misi menjadikan media sebagai corong membela kepentingannya. Ini tampak dari nama-nama elite politik lokal yang tercantum dalam *masshead* (struktur redaksional) surat kabar.

Kurangnya profesionalisme media lokal juga diperlihatkan dari kondisi wartawan yang tidak memiliki kompetensi dan idealisme sehingga hanya menjadikan institusi media lokal sebagai lahan mencari keuntungan. Kolaborasi mutualisme wartawan dengan pemerintah daerah mengarah pada kesepakatan-kesepakatan yang menyimpang dari

idealisme dan etika jurnalistik dilegalkan dalam anggaran pemerintah daerah (ABPD), mulai dari biaya perwatan gedung PWI, pembinaan ini itu, hingga mensponsori sejumlah kegiatan fiktif bagi para wartawan. Inilah yang seharusnya dihapuskan dalam anggaran pemerintah daerah sekaligus ditolak oleh wartawan. Penghapusan pos tersebut dapat mendudukkan media pada posisi yang proporsional sebagai lembaga independen.

Ketiga, indikasi untuk melihat profesionalisme media lokal adalah pada tataran *makro* yang merujuk pada dinamika sosial budaya, ekonomi politik, konteks sejarah, dan regulasi media. Isu yang mencolok dari aspek *makro* adalah ketidakjelasan aturan main bagi media lokal dalam mengartikulasikan fungsinya. Penegakan etika yang kurang tegas, siapa yang memberi sanksi dan sanksi apa yang dilakukan jika terjadi pelanggaran tampaknya belum sepenuhnya diakomodasi dengan baik oleh berbagai sistem hukum di negara kita, dalam pengertian lemah pada aspek penegakan, bukan pada bunyi pasal-pasal perundang-undangan. Di sisi lain, dari segi historis, menjamurnya media lokal juga tidak sepenuhnya berangkat dari basis pemikiran kontemplatif bagi kemanfaatan publik, melainkan tak lebih sebagai tren, bahkan euforia kebebasan yang pada titik tertentu ternyata tidak dipahami maknanya oleh baik pengelola media maupun publik media itu sendiri. Inilah yang mendorong perlunya lembaga pengawas media (*media watch*) yang independen guna mengingatkan jika terjadi penyelewengan oleh media. Selain itu bagi masyarakat diperlukan edukasi bermedia melalui pendidikan literasi media sehingga mereka tidak hanya menjadi objek pasif media, melainkan memiliki kesadaran peran sebagai *stakeholder* aktif yang berhak terlibat dalam proses produksi dan distribusi informasi.

Industri Media Lokal dalam Mengkonstruksi Berita Politik

Berbagai kepentingan, baik industri maupun pemerintahan lokal pada gilirannya berdampak pada proses konstruksi berita dalam surat kabar lokal. Dalam kaitan ini, McManus (1994: 4-5; 2002: 271) dan Curran (2000: 83) menilai, media modern memiliki kecenderungan menjalankan *market-driven journalism*. Artinya, pembentukan berita dan segala bentuk informasi tidak lagi sekadar masalah “politik media”, tetapi menyangkut model kapitalisme industri. Struktur ekonomi menjadi hal

yang sangat penting, terutama ketika media menjadi bagian dari suatu industri bisnis yang besar. Akibatnya, seperti dikatakan Mosco (1995: 140-212), produk media selalu dikemas untuk menarik perhatian audiens dalam skala massal. Layaknya barang dagangan, pengelolaan media sarat akan nilai-nilai ekonomis yang berkiblat pada oplah, angka rating, efisiensi, dan efektivitas produksi). Gencarnya praktik komodifikasi ini dengan mengatakan bahwa media lebih banyak berperan sebagai pelayan kebutuhan pasar daripada kepentingan publik. Penegasan demikian tidak berlebihan mengingat orientasi produk media saat ini hampir semuanya diarahkan untuk memenuhi keinginan konsumen dan pemasang iklan.

Namun demikian, industri tidak semata-mata menjadi penyebab ambiguitas peran media dalam melayani publik dengan informasi. Kekuatan media sebagai instrumen kekuatan politik yang mampu membantu agenda tertentu dengan sadar dimanfaatkan oleh penyokongnya (Graber, 1990: 1). Di Amerika Serikat, kondisi ini terlihat sangat nyata saat kampanye pemilu (Alger, 1990: 149).

Kondisi karut-marut demikian tentu tidak sejalan dengan semangat awal kebebasan pers yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Adanya kebebasan pers sejatinya diperlukan agar publik dapat memperoleh apa yang disebut Robert Dahl (dalam Oetama, 2001: 77) sebagai "*the availability of alternative and independence sources of information*". Kebebasan pers berperan dalam mencerdaskan masyarakat dan bangsa yang pada gilirannya melahirkan pencerahan (*enlightened understanding*) dari persoalan-persoalan publik hingga persoalan politik

Eriyanto (2005a: 69-70; 2005b) memaparkan dua strategi media dalam membentuk citra tertentu—termasuk berita politik di ranah lokal—melalui teknik pembingkaihan (*framing*). *Pertama*, memilih fakta/realitas. Proses memilih fakta ini didasarkan pada asumsi, wartawan tidak mungkin melihat peristiwa tanpa perspektif. Dalam memilih fakta ini selalu terkandung dua kemungkinan: apa yang dipilih (*included*) dan apa yang dibuang (*excluded*). Penekanan aspek tertentu itu dilakukan dengan memilih aspek tertentu, memilih fakta tertentu, melupakan fakta yang lain, memberitakan aspek tertentu dan melupakan aspek lainnya. Intinya, peristiwa dilihat dari sisi tertentu. Akibatnya, pemahaman dan konstruksi atas suatu peristiwa bisa jadi berbeda antara satu media dengan media lain. Pemilihan fakta ini seringkali didasarkan pada kandungan nilai dan

unsur berita pada sebuah peristiwa. *Kedua*, menuliskan fakta. Teknik ini berhubungan dengan bagaimana fakta yang dipilih itu disajikan kepada khalayak. Gagasan itu diungkapkan dengan kata, kalimat, dan proposisi apa, dengan bantuan aksentuasi foto dan gambar apa, *metafora* apa yang digunakan untuk mendeskripsikan, dan sebagainya. Bagaimana fakta yang sudah dipilih tersebut ditekankan dengan pemakaian perangkat tertentu: penempatan yang mencolok (pada *headline* depan, atau bagian belakang), pengulangan, pemakaian grafis untuk mendukung dan memperkuat penonjolan, pemakaian label tertentu ketika menggambarkan orang atau peristiwa yang sedang diberitakan, dan sebagainya.

Sementara itu, Funkhouser (dalam Severin dan Tankard, 2001: 232) menawarkan lima teknik untuk membuat suatu peristiwa aktua, termasuk peristiwa politik, mampu di-*blow up* oleh media sehingga menarik perhatian pembaca:

1. *Adaptation of the media to a stream of events*, berkaitan dengan kemampuan media memahami peristiwa-peristiwa yang sedang berlangsung tidak secara an sich dan bahwa peristiwa-peristiwa itu bisa dipandang berbeda.
2. *Overreporting of significant but unusual events*, yaitu bagaimana media memberikan pemberitaan dalam jumlah dan frekuensi yang tinggi mengenai peristiwa yang penting (dan seringkali, sensasional).
3. *Selective reporting of the newsworthy aspects of otherwise nonnewsworthy situations*, berkaitan dengan kemampuan media mencari angle tertentu yang bisa dijadikan "senjata" untuk membuat berita tampak menarik dan penting.
4. *Pseudoevents, or the manufacturing of newsworthy events*, adalah bagaimana media membuat suatu peristiwa menjadi layak untuk dijadikan agenda masyarakat. Misalnya berita tentang demonstrasi, protes, dan sebagainya.
5. *Event summaries, or situations that portray nonnewsworthy events in a newsworthy way*, berkaitan dengan bagaimana media mengkorelasikan peristiwa dari yang tak memiliki nilai berita dengan hal lain hingga menjadi layak diberitakan.

Aspek lain dalam pembahasan mengenai konstruksi berita politik adalah "proses konstruksi", yakni dinamika yang terjadi di ruang redaksi saat memformulasikan sebuah berita politik. Proses produksi berita

politik melibatkan unsur-unsur redaksional yang kompleks, seperti peran reporter, redaktur, dan lain-lain. Proses ini dapat dilihat dengan menggunakan teori konstruksi berita sebagai representasi realitas. Menurut teori ini, berita adalah hasil rekonstruksi tertulis dari realitas sosial yang terdapat dalam kehidupan. Proses pembuatan berita bukanlah sebuah proses yang bebas nilai. Terbitnya berita politik tak lepas dari kompleksitas organisasi media, yang di dalamnya terdapat pertarungan pelbagai kepentingan. Termasuk di dalamnya adalah proses negosiasi dalam dinamika ruang redaksi mengenai pembuatan berita, pemilihan peristiwa, dan penyeleksian isu. Peristiwa tak bisa dianggap sebagai sesuatu yang *taken for granted* ketika ingin diterjemahkan ke dalam berita (Hamad, 2004: 27-28).

Pamela J. Shoemaker dan Stephen D. Reese (1996: 261-271) dan dikutip ulang oleh Severin dan Tankard (2001: 233), menyebut beberapa faktor yang memengaruhi kebijakan redaksi dalam memproduksi berita:

1. Faktor individual, berhubungan dengan latar belakang profesional dari pengelola media.
2. Rutinitas media, berhubungan dengan mekanisme dan proses penentuan berita.
3. Level organisasi, berhubungan dengan struktur organisasi yang secara hipotetik memengaruhi pemberitaan.
4. Level ekstramedia, berhubungan dengan lingkungan di luar media, antara lain:
 - a. Sumber berita, yang di sini dipandang bukan sebagai pihak yang netral, tetapi juga memiliki kepentingan untuk memengaruhi media dengan berbagai alasan, misalnya memenangkan opini publik, memberi citra tertentu kepadakhalayak, dsb.
 - b. Sumber penghasilan media, berupa pemasang iklan, penanam modal, dll. Media harus *survive*, untuk itu kadangkala media harus berkompromi dengan pihak-pihak dan pelbagai sumber daya yang menghidupi mereka.
 - c. Pihak eksternal, seperti pemerintah dan lingkungan bisnis.
5. Level ideologi, yang diartikan sebagai kerangka berpikir atau kerangka referensi individu dalam menafsirkan realitas dan bagaimana mereka menghadapinya.

Fishman (dalam McQuail, 1994: 214-215), melengkapi pandangan ini dengan mengatakan bahwa ada dua pendekatan bagaimana proses produksi berita dilihat. Pandangan *Pertama* sering disebut sebagai pandangan seleksi berita (*selectivity of news*) yang melahirkan teori seperti *gatekeeper*. Intinya adalah proses seleksi, komunikator akan memilih mana yang penting dan mana yang tidak, mana yang ditekankan dan mana yang disamakan, mana yang layak diberitakan mana yang tidak. Pandangan ini seolah menyatakan adanya realitas riil yang diseleksi wartawan untuk dibentuk dalam sebuah berita. Pendekatan *Kedua* adalah pendekatan pembentukan berita (*creation of news*). Dalam pandangan ini peristiwa bukan diseleksi, melainkan dibentuk. Wartawanlah yang membentuk peristiwa: mana yang disebut berita dan mana yang tidak. Realitas bukan diseleksi melainkan dikreasi oleh wartawan. Wartawan aktif berinteraksi dengan realitas dan sedikit banyak menentukan bagaimana bentuk dan isi berita dihasilkan (McQuail, 1994: 215).

Penutup

Dalam percaturan politik di daerah, media massa seringkali dijadikan sebagai sarana komunikasi utama bagi aktor politik daerah. Kekuatan dan jangkauan media yang luas disadari mampu mendorong tercapainya tujuan politik daripada saluran komunikasi politik lainnya. Interaksi aktor politik dan media di daerah yang saling membutuhkan pada gilirannya akan mempengaruhi dinamika sistem politik di daerah. Untuk itulah keberadaan media lokal sebagai subsistem arena percaturan politik di tingkat lokal mengharuskan adanya landasan profesionalisme dan idealisme.

Profesionalisme media lokal dapat diindikasikan dari tiga tataran: *mikro*, *meso*, dan *makro*. *Pertama*, level *mikro*, yaitu produk akhir media berupa isi atau teks, yang secara sederhana terlihat dari objektivitas berita yang disajikan. *Kedua*, level *meso*. Aspek ini meliputi dinamika manajerial perusahaan pers yang sehat secara ekonomi dan bisnis. *Ketiga*, level *makro*, yakni aturan main yang jelas bagi pers lokal dalam mengartikulasikan fungsinya. Penegakan hukum dan etika media dengan sanksi yang tegas jika terjadi pelanggaran harus dijamin oleh sistem hukum di daerah.

Sedangkan idealisme menyangkut partisipasi dan konsistensi media sebagai pemantau kekuasaan di daerah guna mendorong terciptanya *good local government* dalam arti sesungguhnya, yaitu menjamin adanya partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas di daerah. *****

References

- Dean E. (1990). 'The Media in Elections: Evidence on the Role and the Impact.' Dalam Doris A Graber. *Media Power in Politics*. Second edition. Washington: Congressinal Quarterly Press.
- Curran, James. (2000). 'Mass Media and Democracy: A Reappraisal.' Dalam Curran, James dan Michael Gurevitch (eds). *Mass Media and Society*. Third edition. New York: Edward Arnold.
- De Gusman, Raul P dan Mila A. Reforma. (1993). *Desentralization Towards Democratization and Development in the Asian-Pasific Region*. Manila: EROPA Secretariat.
- Dun, William. (1998). *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada Press.
- Eriyanto. (2005a). *Panduan Pemantauan Berita Pilkada di Surat kabar dan Radio*. Jakarta: ISAI.
- Eriyanto. (2005b). *Analisis Framing: Konstruksi, Ideologi, dan Politik Media*. Yogyakarta: LKiS.
- Gazali, Effendi. (2000). 'Antara Benci dan Banci terhadap Rezim: Analisis Peran Koran dan Radio Lokal.' Dalam Hidayat, Dedi N. dkk (ed). *Pers dalam Revolusi Mei: Runtuhnya Sebuah Hegemoni*. Jakarta: Gramedia.
- Graber, Doris A. (1990). *Media Power in Politics*. Second edition. Washington: Congressinal Quarterly Press.
- Haryanto, Ignatius. (2005). 'Pers Lokal dan Demokratisasi.' *Kompas*. 30 Juni 2005.
- Hoessein, Benyamin. (2002). "Kebijakan Desentralisasi". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional 'Setahun Implementasi

Kebijakan Otonomi Daerah' yang diselenggarakan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 13 Maret 2002.

Kandyawan, WP. (2005). 'Tugas Pers Lokal, Menjurnalistakkan Publik dalam Pilkada.' *Suara Merdeka*. 26 April 2005.

Masyarakat Transparansi Indonesia. (2002). *Good Governance dan Penguatan Institusi Daerah*. Jakarta: MTI.

Mawardi, Oentarto Sindung. (2002). "Setahun Implementasi Kebijaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia". Makalah disampaikan pada Seminar Nasional 'Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah' yang diselenggarakan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 13 Maret 2002.

McManus, John. (1994). *Market Driven Journalism*. London: Sage Publications.

McManus, John. (2002). 'Does Serving the Market Conflict with Serving the Public?' Dalam McQuail, Denis (ed). *McQuail's Reader in Mass Communication Theory*. London: Sage Publications.

McQuail, Denis. (2000). *Media Performance*. London: Sage Publications.

McQuail, Denis. (1994). *Mass Communication Theory: An Introduction*. London: Sage Publications.

Muis, A. (2000). *Titian Jalan Demokrasi: Peranan Kebebasan Pers untuk Budaya Komunikasi Politik*. Jakarta: Kompas.

Oetama, Jakob. (2001). *Pers Indonesia: Berkomunikasi dalam Masyarakat Tidak Tulus*. Jakarta: Penerbit Kompas.

- Rianto, Puji. (2006). 'Pers Daerah, Profesionalisme, dan Demokrasi Lokal.' Dalam Rahayu (ed). *Menyingkap Profesionalisme Kinerja Surat Kabar di Indonesia*. Yogyakarta: PKMBP, Dewan Pers, dan Depkominfo.
- Sarundajang, SH. (2000). *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Schieck, Frederick W. (2003). 'Independent Media's Role in Building Democracy.' *Global Issues*, Vol. 8, Number 1, pg. 8 -10.
- Severin, J Werner and James W Tankard. (2001). *Communication Theories: Origin Method, and Uses in the Mass Media 5 th Edition*. New York: Longman.
- Shoemaker, Pamela J. dan Stephen D. Reese. (1996). *Mediating the Message: Theories of Influence on Mass Media Content*. New York: Longman Publishing Corp.
- Siregar, Ashadi. (1999). 'Koran Nasional atau Koran Komunitas?' Dalam Machmud NS, Amir dan Adi Ekopriyono (eds). *Meniti Waktu Menembus Zaman*. Semarang: Yayasan Karyawan Suara Merdeka.
- Tim LSPP. (2005). *Media Sadar Publik: Media Lokal Mewartakan Korupsi dan Pelayanan Publik*. Jakarta: LSPP dan Open Society Institute.
- Yusuf, Iwan Awaluddin. (2008). 'Pers Lokal dan Demokratisasi, Mencari Format di Arena Industri.' *Jurnal Profetik*, Vol.1, No.1, April 2008, pg. 97-107.

