



**PERAN MEDIA MASSA RADIO DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN
PUBLIK PADA DINAS PEKERJAAN UMUM BINA MARGA
PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER**

**(The Role of Mass Media of Radio in Public Policy Formulation in Public
Works Department of Highways District Governmen Jember)**

TESIS

Oleh :

Nur Elya Anggraini
090920101020

**KONSENTRASI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2016**



**PERAN MEDIA MASSA RADIO DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN
PUBLIK PADA DINAS PEKERJAAN UMUM BINA MARGA
PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER**

**(The Role of Mass Media of Radio in Public Policy Formulation in Public
Works Department of Highways District Governmen Jember)**

TESIS

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat
untuk menyelesaikan Program Studi Magister Ilmu Administrasi (S2)
dan mencapai gelar Magister Sains

Oleh :

Nur Elya Anggraini
090920101020

**KONSENTRASI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2016**

PERSEMBAHAN

Tesis ini saya persembahkan untuk :

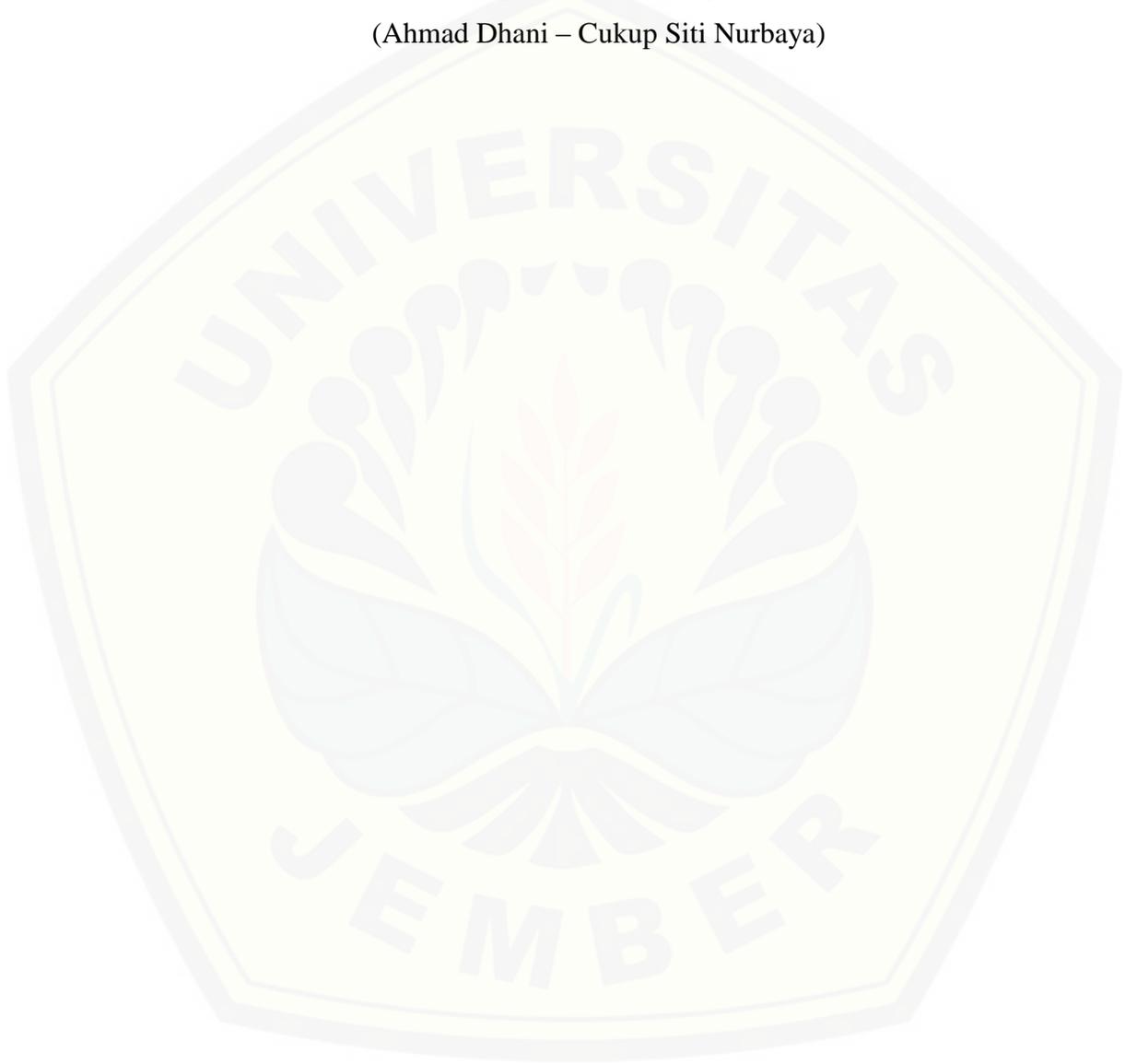
1. Deni Romdoni dan Kaneysa Maheera an-Nuha. Dua mutiara hidupku, terimakasih tak terhingga untuk kalian. I love you, both.
2. Umi Sutarmi dan Abi Sajjihoddin, terima kasih yang tiada tara atas segala panjatan do'a restu, motivasi yang selalu membangun, kasih dan sayung sejak terlahir di dunia dan semua hal yang tidak bisa terwakilkan oleh deretan kata.
3. Semua guru-guru sejak saya mengenal bangku sekolah, mulai Madrasah Manarul Ulum Jaddih, Pondok Pesanren Syaikhona Kholil 2 Bangkalan, TK Dharma Wanita Desa Jaddih, SDN Jaddih 01, SDN Demangan 1 Bangkalan, SLPTN 2 Bangkalanb, SMUN 1 Bangkalan, S1 Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Jember, serta semua guru di luar bangku sekolah yang telah berbagi ilmu pengetahuan sebagai bekal merangkai kehidupan.
4. Almamater saya, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

MOTTO

“Dengarkan manusia yang terasah falsafah (walau) sesaat,

Katanya : itu bukan dogma”

(Ahmad Dhani – Cukup Siti Nurbaya)



PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Nur Elya Anggraini, S.Sos

NIM : 090920101020

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Peran Media Massa Radio dalam Perumusan Kebijakan Publik pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember” benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan di instansi manapun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 24 Juni 2016
Yang menyatakan

Nur Elya Anggraini, S.Sos
090920101020

TESIS

**PERAN MEDIA MASSA RADIO DALAM PERUMUSAN KEBIJAKAN
PUBLIK PADA DINAS PEKERJAAN UMUM BINA MARGA
PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER**

Oleh :

**Nur Elya Anggraini
090920101020**

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Dr. Sutomo, M.Si

Dosen Pembimbing Anggota : Drs. Himawan Bayu Patriadi, MA., Ph.D

PENGESAHAN

Tesis berjudul “Peran Media Massa Radio dalam Perumusan Kebijakan Publik pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember” telah diuji dan disahkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember pada:

Hari,tanggal : Jumat, 24 Juni 2015
Waktu : 09.00 – 11.00 WIB
Tempat : Ruang Uji Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji:

Ketua Penguji

Anggota Penguji I

Dr. Djoko Poernomo, M.Si
NIP 196002191987021001

Dr. Sasongko, M.Si
NIP 195704071986091001

Anggota Penguji II

Dr. Zarah Puspitaningtyas, S.Sos, SE, M.Si
NIP 197902202002122001

Mengesahkan

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A
NIP 195207271981031003

PERSETUJUAN

Tesis berjudul “Peran Media Massa Radio dalam Perumusan Kebijakan Publik pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember” telah disetujui pada:

Hari,tanggal : Jumat, 24 Juni 2015
Waktu : 09.00 – 11.00
Tempat : Ruang Uji Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial
dan Ilmu Politik Universitas Jember

Dosen Pembimbing Utama

Dosen Pembimbing Anggota

Dr. Sutomo, M.si

NIP 196503121981031003

Drs. Himawan Bayu Patriadi, MA.,Ph.D

NIP 196108281992011001

Mengetahui/Menyetujui
Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jember

Dr. Zarah Puspitaningtyas, S.Sos, SE, M.Si

NIP 197902202002122001

RINGKASAN

Peran Media Massa Radio dalam Perumusan Kebijakan Publik pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember ; Nur Elya Anggraini, S.Sos, 090920101020, 2016: 172 Halaman; Program Studi Ilmu Magister Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dua hal, yaitu bagaimana peran media massa radio dalam menyampaikan aspirasi masyarakat tentang pembangunan infrastruktur jalan di wilayahnya dan bagaimana Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember menerima aspirasi masyarakat bidang infrastruktur yang disampaikan melalui media massa elektronik radio pada tahun 2015. Beberapa hal yang melatarbelakangi penelitian ini karena meskipun dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sudah memberikan ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi memberikan input (masukan) bagi pembuatan sebuah kebijakan public, namun masih muncul sejumlah kendala bagi masyarakat yang ingin berpartisipasi menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah kabupaten Jember. Ada persoalan public yang oleh masyarakat dianggap sangat penting dan mendesak segera diatasi, namun pemerintah memandangnya berbeda. Masalah kedua yang kerap muncul adalah lambannya respon aparatus, baik anggota dewan, pemerintah desa, pemerintah kecamatan maupun pemerintah kabupaten jika ada masyarakat yang menitipkan keluhannya secara langsung. Setelah problem structural dan lambannya respon aparat, berikutnya adalah factor geografis. Jauhnya jarak rumah masyarakat dengan kantor-kantor organisasi public membuat masyarakat merasa ada hambatan saat ingin mengetengahkan keluh kesahnya. Persoalan keempat ada problem politis. Kepala daerah dan kepala desa yang dipilih secara langsung membawa dampak bagi konstelasi penentuan isu-isu yang masuk dalam agenda kebijakan public. Pada saat masyarakat tidak lagi

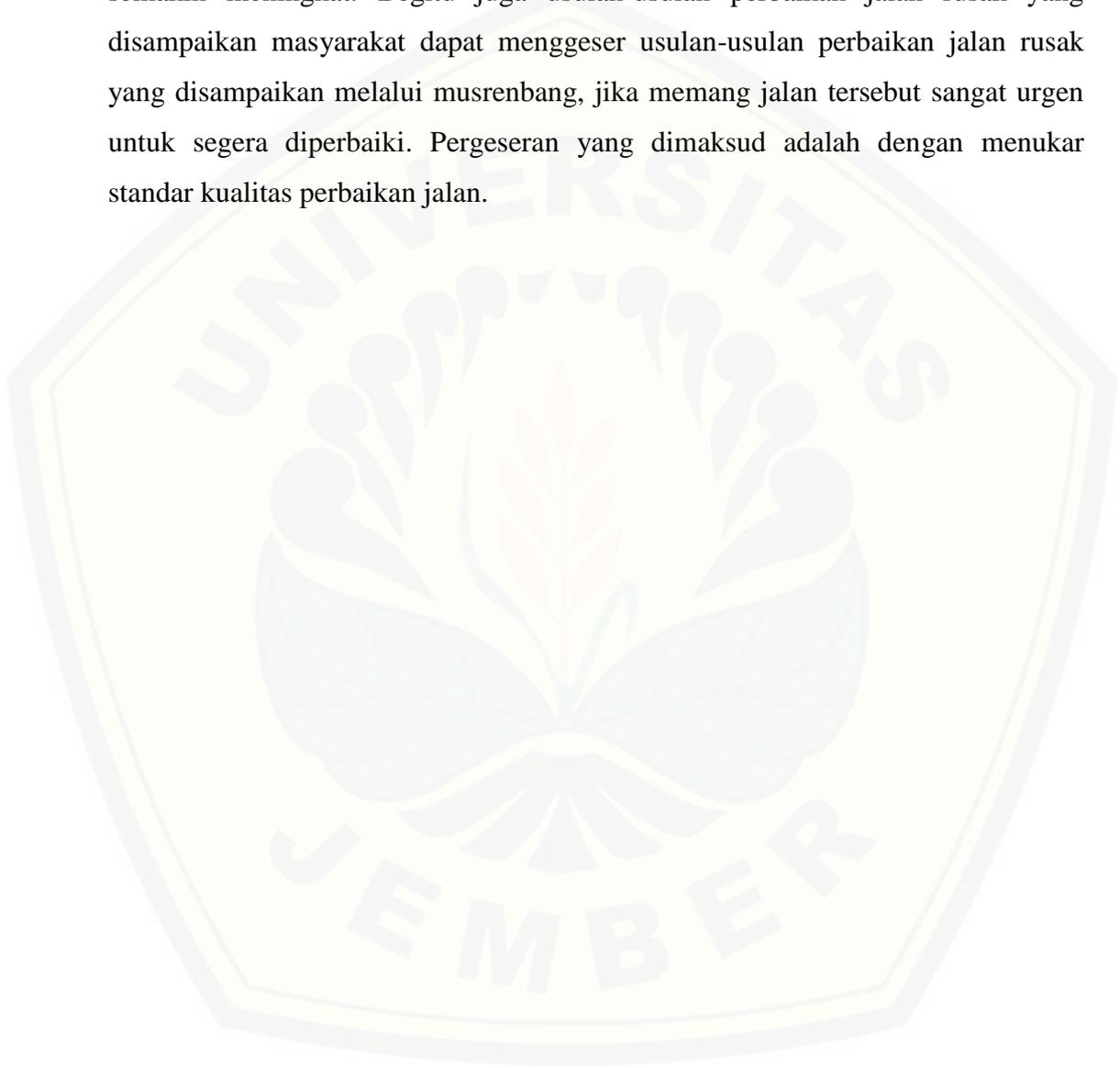
menemukan saluran-saluran yang menampung aspirasinya karena berbagai kendala di atas, maka pilihan logis yang dilakukan adalah dengan menyampaikan keluhan-keluhan itu melalui media massa. Karakter media massa yang menjangkau hingga daerah pelosok memudahkan masyarakat mengangkat suara keluh kesahnya ke permukaan public.

Peneliti menggunakan penelitian kualitatif deskriptif. Dengan melakukan wawancara terhadap informan terhadap informan kunci yang telah ditentukan, peneliti memperoleh data-data yang kemudian diolah dan dianalisis sebagai hasil dari penelitian. Sejumlah informan yang diwawancarai adalah Kepala Dinas PU Bina Marga, Kepala-kepala bidang dan seksi pada Dinas PU Bina Marga, penanggung jawab divisi pemberitaan 4 stasiun radio (Soka FM, Kiss FM, Pro 1 RRI Jember dan Prosalina FM) serta masyarakat penelepon pada 4 stasiun radio tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa keempat stasiun radio di Jember yakni Kiss FM, Soka FM, Pro 1 RRI Jember dan Prosalina FM memiliki model pengumpulan isu dengan teknik yang berbeda-beda. Program pemberitaan secara rutin dilakukan oleh semua stasiun radio yang menjadi objek penelitian ini, sedangkan program acara dialog interaktif dan ruang aspirasi hanya dilakukan oleh dua stasiun radio yaitu Pro 1 RRI Jember dan Prosalina FM. Keempat stasiun radio di Jember yakni Kiss FM, Soka FM, Pro 1 RRI Jember dan Prosalina FM memiliki mekanisme daya dorong isu publik yang berbeda-beda. Mekanisme pengulangan dan klarifikasi pemberitaan dilakukan oleh semua stasiun radio, sedangkan mekanisme umpan balik dilakukan oleh Pro 1 RRI Jember dan Prosalina FM serta mekanisme surat resmi hanya dilakukan oleh Prosalina FM. Semakin gencar dan semakin bervariasi daya dorong yang diberikan oleh media massa, maka peluang mempengaruhi penetapan agenda kebijakan juga akan semakin besar. Penyebabnya karena instansi pemerintah tidak dapat menjangkau satu persatu persoalan yang terjadi di masyarakat tanpa bantuan suara dari masyarakat yang disalurkan melalui media massa.

Peran media massa dalam pemilihan alternatif kebijakan cenderung menurun dibandingkan dengan masa pengumpulan isu dan fase agenda setting.

Peran lebih besar ada pada Dinas PU Bina Marga selaku instansi teknis yang memiliki kewenangan dan diberi petunjuk teknis oleh instansi vertikalnya. Semakin banyak usulan dari masyarakat yang disampaikan melalui banyak media aspirasi, maka anggaran penanganan jalan pada Dinas PU Bina Marga juga semakin meningkat. Begitu juga usulan-usulan perbaikan jalan rusak yang disampaikan masyarakat dapat menggeser usulan-usulan perbaikan jalan rusak yang disampaikan melalui musrenbang, jika memang jalan tersebut sangat urgen untuk segera diperbaiki. Pergeseran yang dimaksud adalah dengan menukar standar kualitas perbaikan jalan.



PRAKATA

Puji syukur kepada Allah SWT selalu penulis panjatkan karena dengan rahmat serta hidayahnya mampu menyelesaikan tesis dengan judul “Peran Media Massa Radio dalam Perumusan Kebijakan Publik pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember”. Penyusunan tesis ini guna melengkapi tugas akhir dan dan memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Studi Magister Ilmu Administrasi (S2) dan mencapai gelar Magister Sains di Jurusan Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik universitas Jember.

Penyusunan tesis ini tidak lepas dari bantuan pihak, sehingga penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
2. Bapak Dr. Edy Wahyudi, MM dan Drs. Supranoto, M.Si selaku ketua dan sekretaris Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
3. Dr. Zarah Puspitaningtyas, S.Sos, SE, M.Si selaku ketua Program Magister Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember sekaligus Dosen Pembimbing Akademik penulis.
4. Bapak Dr. Soetomo, M.Si selaku dosen pembimbing yang selalu membimbing dan membantu saya dalam memperkuat pemahaman saya terhadap tesis ini.
5. Bapak Drs. Himawan Bayu Patriadi, Ph.D yang telah berbagi waktu dan selalu dengan sabar membimbing sembari memotivasi sehingga pembuatan tesis ini selesai.
6. Mas Hari Wibowo selaku operator Program Studi Magister Ilmu Administrasi yang selalu dengan kesabarannya melayani kebutuhan administrative mahasiswa.
7. Bapak Ibu Dosen Program Studi Magister Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik universitas Jember.

8. Deni Romdoni dan Kaneysa Maheera an-Nuha yang bersedia membagi waktunya. Terimakasih tak terhingga. I love you, both.
9. Kedua orang tua yang selalu memberikan do'a dan restunya sehingga menjadi kekuatan rohani yang selalu memberikan kekuatan, motivasi dan semangat bagi penulis selama proses pembuatan tesis hingga selesai.
10. Mbak Hurun Ain, Adik Raju dan Sobah yang selalu memberi motivasi dan keceriaan sehingga tesis ini selesai.
11. Direktur Radio Prosalina FM, Bapak Luthfi Abdullah yang telah memberikan kesempatan dan dukungan penuh bagi penulis untuk menempuh jenjang S2.
12. Angga Ulung Trenggana dan Tim Digimonnya. Kalian selalu luar biasa dan membuat saya selalu iri.
13. Sahabat-sahabati warga pergerakan PMII Rayon FISIP Universitas Jember serta seluruh warga pergerakan lainnya yang tidak bisa disebutkan satu persatu.
14. Teman-teman Magister Ilmu Administrasi angkatan 2009, wabil khusus Nuryadi dan Cipak, alhamdulillah akhirnya tidak lagi menjadi Magister Selalu Insyaallah dan semua teman-teman seangkatan yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu.
15. Kawan-kawan Aliansi Jurnalis Independen, Persatuan Wartawan Indonesia, Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia Kota Jember.
16. Kepala Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember beserta jajarannya dan seluruh penelepon radio yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

Sebagai penulis tentunya berharap semoga tesis ini menjadi pengetahuan baru dan bermanfaat bagi semua pihak. Kritik dan saran selalu penulis terima demi kebaikan dan kesempurnaan tesis ini.

Jember, 24 Juni 2015

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSEMBAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
HALAMAN PEMBIMBINGAN.....	v
HALAMAN PENGESAHAN.....	vi
ABSTRAK	vii
RINGKASAN	viii
PRAKATA	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR.....	xvi
BAB 1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	12
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	13
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA.....	15
2.1 Tinjauan Penelitian Terdahulu	15
2.2 Pergerasan Paradigma Administrasi Negara.....	18
2.3 Media Massa	25
2.4 Peran Media Massa dalam Kebijakan Publik	29
2.5 Radio	41
2.6 Kebijakan Publik.....	44
2.6.1 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan Publik	46
2.6.2 Tahap-tahap dalam Perumusan Kebijakan Publik	47
2.6.3 Aktor-aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik	53

BAB 3. METODE PENELITIAN.....	59
3.1 Pendekatan Penelitian	59
3.2 Fokus Penelitian	60
3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian	60
3.4 Penentuan Informan	60
3.5 Jenis dan Sumber Data	61
3.6 Teknik Pengumpulan Data.....	62
3.7 Analisis Data	63
3.8 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data.....	65
BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN.....	68
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian	68
4.2 Gambaran Umum Kondisi Jalan di Kabupaten Jember Tahun 2014.....	77
4.3 Rencana Kerja Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember Tahun 2015	80
4.4 Peran Media Massa Radio dan Pergulatannya dengan Aliansi Aktor Lainnya dalam Tahap Perumusan Masalah.....	84
4.5 Peran Media Massa Radio dan Pergulatannya dengan Aliansi Aktor Lainnya dalam Tahap Penetapan Agenda Kebijakan.....	101
4.6 Peran Media Massa Radio dan Pergulatannya dengan Aliansi Aktor Lainnya dalam Tahap Pemilihan Alternatif Kebijakan.....	120
4.7 Peran Media Massa Radio dan Pergulatannya dengan Aliansi Aktor Lainnya dalam Tahap Penetapan Kebijakan	134
4.8 Analisis Peran Media Massa Radio dan Pergulatannya dengan Aliansi Aktor Lainnya dalam Perumusan Kebijakan Publik pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemkab Jember	152
BAB 5. KESIMPULAN DAN SARAN.....	168
5.1 Kesimpulan	168
5.2 Saran.....	169
DAFTAR PUSTAKA	170

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Data Penelepon Acara Suara Rakyat Prosalina FM Tahun 2014..	11
Tabel 2.1	Pergeseran Paradigma Administrasi Negara.....	19
Tabel 2.2	Perbedaan Radio Kontemporer dan Tradisional	42
Tabel 4.1	Perbandingan Kondisi Jalan Tahun 2015 dan 2014.....	79
Tabel 4.2	Data Penelepon Acara Suara Rakyat Prosalina FM Tahun 2014..	93
Tabel 4.3	Jumlah dan Lokasi Jalan Rusak yang Dikeluhkan di Suara Rakyat Prosalina FM Tahun 2014.....	95
Tabel 4.4	Mekanisme Pengumpulan Isu Public 4 Stasiun Radio di Jember	101
Tabel 4.5	Mekanisme Daya Dorong Isu Public 4 Stasiun Radio di Jember	115
Tabel 4.6	Kegiatan Penangan Jalan Rusak dalam RKA Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember Tahun 2015 (Sebagian)	116
Tabel 4.7	Siklus Jalan Rusak dan Dampaknya	124
Tabel 4.8	Jumlah dan Lokasi Penanganan Jalan Rusak dalam Rencana Kerja Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember Marga Tahun 2015...	138
Tabel 4.9	Jumlah dan Lokasi Penanganan Jalan Rusak dalam RKA Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember Marga Tahun 2015	148
Tabel 4.10	Jenis Perubahan dalam Dokumen Perencanaan Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember Tahun 2015.....	149
Tabel 4.11	Kelebihan dan Keurangan Radio, Televisi dan Koran.....	156

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Alur Pembuatan Perda.....	4
Gambar 1.2 Alur Pembuatan Perda APBD	5
Gambar 2.1 Interaksi Actor Dalam Governance.....	23
Gambar 2.2 Proses Komunikasi Massa.....	26
Gambar 2.3 Model Pluralis Penyusunan Agenda Kebijakan	37
Gambar 2.4 Model Akses Agenda Kebijakan dari Masyarakat ke Birokrasi .	39
Gambar 2.5 Model Cobb dan Elder tentang Ekspansi Agenda Setting	41
Gambar 3.1 Komponen-komponen Analisis Data : Model Interaktif.....	64
Gambar 4.1 Struktur Organisasi Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember ..	74
Gambar 4.2 Proporsi Panjang Jalan Nasional, Provinsi serta Kabupaten dan Desa di Wilayah Kabupaten Jember	78
Gambar 4.3 Proporsi Jalan Berdasarkan Jenis Perkerasan.....	78
Gambar 4.4 Proporsi Jalan Beraspal Berdasar Kondisi Jalan	78
Gambar 4.5 Siklus Jalan Rusak.....	125
Gambar 4.6 Konsep Ideal Penanganan Jalan Rusak oleh Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember	127
Gambar 4.7 Alur Pembuatan Perda APBD	165
Gambar 4.8 Alur Pembuatan RKA dengan Intervensi Media Massa	166

BAB 1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dua hal, yaitu bagaimana peran media massa radio dalam menyampaikan aspirasi masyarakat tentang pembangunan infrastruktur jalan di wilayahnya dan bagaimana Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember menerima aspirasi masyarakat bidang infrastruktur yang disampaikan melalui media massa radio pada tahun 2015.

Untuk meneliti peran media massa radio dalam perumusan kebijakan publik terlebih dahulu perlu difahami tentang pergeseran makna public administration dari “negara” menjadi “publik”. Pergeseran makna tersebut berkonsekuensi pada bergesernya lokus ilmu administrasi negara yakni dari birokrasi pemerintah menjadi pada organisasi public. Organisasi publik yang dimaksud adalah birokrasi pemerintah dan organisasi-organisasi non-pemerintah yang terlibat menjalankan fungsi pemerintahan, baik dalam hal penyelenggaraan pelayanan public maupun pembangunan ekonomi, social maupun bidang-bidang pembangunan lainnya. Dwiyanto (2009) mengatakan ketika makna berubah, maka yang menjadi perhatian kajian pokok para ilmuwan administrasi public adalah studi kebijakan public. Hal itu tersebut sangat relevan mengingat kebijakan publik merupakan keluaran dari pemerintah yang berupaya memecahkan masalah publik yang terjadi di masyarakat dan dapat mempengaruhi kehidupan mereka.

Kebijakan public (Dunn, 1998 : 63-65) dimaknai sebagai serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan – badan atau kantor pemerintah, diformulasikan dalam bidang – bidang isu (*issues areas*), yaitu arah tindakan actual atau potensial dari pemerintah yang didalamnya terkandung konflik diantara kelompok dan tahapan kebijakan. untuk itu komponen kebijakan yang dikemukakan meliputi niat (*intention*); tujuan (*goals*); rencana atau usulan (*plans or proposal*); program; keputusan atau pilihan (*decision or choices*); dan pengaruh (*effects*).

Dwiyanto (2009) menyatakan bahwa kebijakan publik harus dikembangkan dengan mengedepankan perubahan di sektor publik, sehingga pergerakan reformasi di sektor publik dapat bergerak lebih cepat dari yang diusahakan oleh kebijakan publik sebelumnya. Dengan demikian, guna mengatasi persoalan publik yang semakin rumit dan kompleks, para pengambil kebijakan perlu menghindari cara dan pola pikir lama. Masyarakat sebagai kelompok yang terkena langsung dampak kebijakan perlu diikutsertakan dalam ranah analisis kebijakan. Pelibatan masyarakat sejak awal dalam proses perumusan kebijakan publik diyakini dapat melahirkan kebijakan publik yang rasional dan lebih diterima oleh masyarakat.

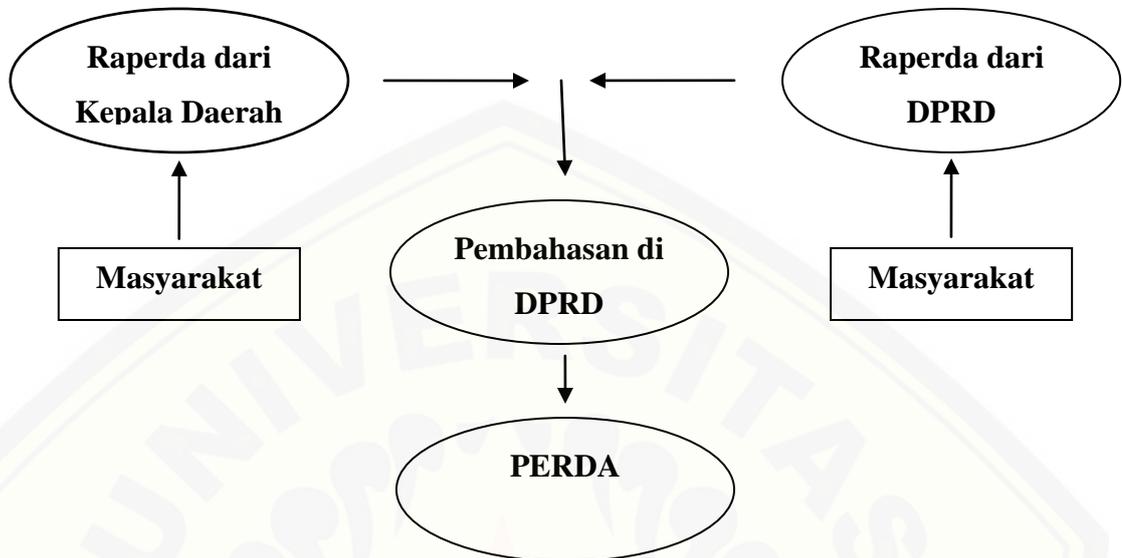
Nugroho (2012:424) menyatakan bahwa masalah pokok dalam perumusan kebijakan di Indonesia dapat dipilah menjadi tiga. Masalah pertama adalah masih kuatnya pemahaman bahwa kebijakan publik adalah masalah hukum dengan implikasi hampir semua domain kebijakan publik, 70-90%, masih dikuasai oleh sektor negara utamanya pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Pada Undang-undang Nomor 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak disebutkan pelibatan publik sebagai pihak yang berkepentingan, baik sebagai *user* maupun *beneficiaries* dari kebijakan. Hanya pada pasal 53 yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan ataupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Jadi keberadaan publik diberi ruang sebatas keaktifan publik tanpa memberikan ruang yang spesifik di mana publik berperan. Proses pembuatan peraturan perundangan di sini membuktikan bahwa meskipun namanya kebijakan publik namun “publik”nya sendiri hilang dalam proses penyusunannya. Publik hanya dianggap sebagai penerima kebaikan pemerintah. Kekurangan ini berusaha diatasi dengan inisiatif Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dengan menerbitkan Peraturan MenPAN No. PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah.

Masalah kedua adalah prosedur pengagendaaan kebijakan. Di Indonesia, pada masa sebelum Presiden Susilo Bambang Yudhoyono semua rancangan perundangan (RUU) dan peraturan pemerintah (RPP) diajukan oleh departemen/kementrain teknis/lembaga pemerintah non-departemen (LPND) kepada sekretariat negara (setneg). Semua rancangan itu kemudian diolah di setneg untuk diajukan memasuki proses legislasi di DPR. Pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, RUU melalui setneg dan RPP melalui sekretariat kabinet (setkab). Memang ada yang menyebutkan bahwa pemisahan antara setneg dan setkab menimbulkan dualisme kebijakan sehingga berpotensi menyebabkan kasus, misalnya RUU kurang align dengan RPP atau RPP mengulang RUU. Namun yang paling krusial adalah mekanisme pengajuan agenda kebijakan. Pada saat ini, yang diterima presiden adalah RUU (melalui setneg) dan RPP (melalui setkab). Jika RUU tidak sesuai dengan agenda presiden tapi sudah terlanjur dibuat makan akan menimbulkan situasi dilematis. Jika diteruskan sama saja dengan membuat kebijakan yang sia-sia, tapi jika dihentikan biaya untuk membuat RUU sudah terlanjur dikeluarkan.

Masalah ketiga adalah transparansi dalam rangka akuntabilitas. Kebijakan publik dibuat dengan biaya rakyat terutama dari pajak. Oleh karena itu sudah sewajarnya dan seharusnya disampaikan kepada rakyat sebagai publik terkait biaya yang dikeluarkan untuk menyusun sebuah kebijakan. Transparansi dalam penyusunan kebijakan akan membangun keyakinan dan kepercayaan publik kepada negara, khususnya pemerintah sebagai pemegang amanat untuk membuat kebijakan publik. Dengan transparansi, yang merupakan bagian penting dalam implementasi tata kelola yang baik (*good governance*), derajat korupsi dalam proses pembuatan kebijakan semakin dapat ditekan, dengan arah ke depan adalah terbangunnya lembaga-lembaga pemerintah yang profesional, bersih dan berwibawa.

Dalam konteks kebijakan level pemerintah kabupaten/kota, kita mengenal Peraturan Daerah (Perda). Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka alur pembuatan Perda dapat digambarkan sebagai berikut :

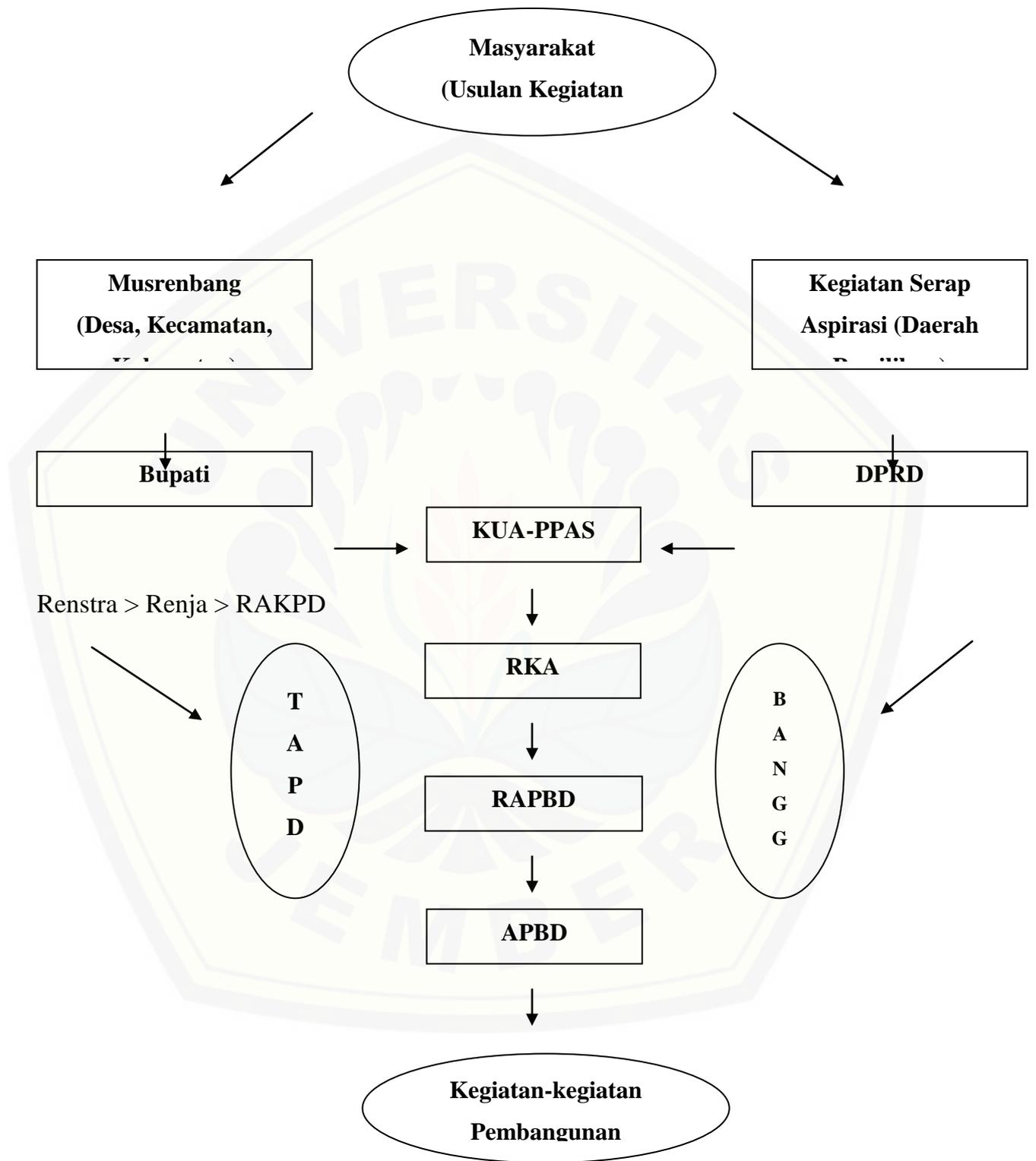


Gambar 1.1 : Alur Pembuatan Perda

Sumber : Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Gambar di atas menunjukkan bahwa masyarakat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi diberi hak menyampaikan usulan dan gagasan dibangunnya sebuah kebijakan public dalam hal ini yang berbentuk Peraturan Daerah (Perda). Usulan dan gagasan itu dapat disampaikan melalui dua jalur yakni jalur eksekutif dan jalur legislative. Masyarakat bisa menyampaikan gagasan dan usulannya melalui perangkat pemerintahan desa, kecamatan dan kabupaten/kota atau melalui instansi teknis terkait, juga bisa menitipkan gagasan dan usulan itu melalui anggota DPRD yang mereka pilih setiap lima tahun sekali. Usulan dan gagasan itu selanjutnya dibawa dalam rapat pembahasan di gedung dewan untuk kemudian nantinya ditetapkan sebagai Perda setelah mendapatkan persetujuan dari kedua belah pihak (eksekutif dan legislatif).

Sedangkan khusus pembuatan Perda Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1.2 : Alur Pembuatan Perda APBD

Sumber : Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Alur pada gambar di atas sebenarnya tidak memiliki perbedaan prinsip dengan alur pembuatan perda. Hanya saja, ada beberapa tahapan teknis yang harus dilalui baik oleh eksekutif maupun legislative menyangkut pembahasan anggaran. Pada level eksekutif, tahapan teknis ini kewenangannya ada pada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) sedangkan pada level legislatif ada pada Badan Anggaran. Rencana-rencana penganggaran pembangunan yang usulan dan gagasannya digali dari masyarakat, harus melalui pembahasan TAPD dan Badan Anggaran sebelum nantinya menjadi Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS). Jika KUA-PPAS sudah dibahas bersama-sama, maka pembahasan selanjutnya dilakukan oleh masing-masing komisi di DPRD. Komisi-komisi inilah yang akan menguliti satu per satu usulan kegiatan dan rancang anggaran yang diajukan oleh unit kerja eksekutif dalam bentuk Rencana Kegiatan Anggaran (RKA). Setelah RKA rampung dibahas, maka seluruh dokumennya dijadikan satu dalam bentuk Rancangan APBD untuk kemudian disahkan menjadi APBD.

Dari kedua alur di atas maka diketahui bahwa peraturan perundang-undangan sudah memberikan ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi memberikan input (masukan) bagi pembuatan sebuah kebijakan public. Ruang partisipasi itu diberikan melalui beragam saluran di antaranya melalui musyawarah rencana pembangunan tingkat desa, kecamatan hingga kabupaten dan melalui wakil-wakil mereka yang duduk sebagai anggota DPRD ketika ada kegiatan serap aspirasi (rapat dengar pendapat, tatap muka, sidak maupun bentuk-bentuk kegiatan lain yang tujuannya untuk menghimpun keinginan-keinginan warga masyarakat).

Musyawarah rencana pembangunan desa (Musrenbangdes) digelar bersama-sama kepala desa beserta perangkatnya, Badan Permusyawaratan Desa

(BPD) dan tokoh-tokoh masyarakat desa setempat. Pelibatan actor-aktor tersebut untuk memastikan bahwa aspirasi masyarakat pada struktur pemerintahan paling bawah dapat tertampung semua dalam dokumen musrenbangdes. Dokumen musrenbangdes masing-masing desa kemudian dikompetisikan di tingkat kecamatan untuk dipilih mana-mana persoalan yang dianggap penting lagi mendesak segera diatasi. Setelah melakukan perangkingan, maka pihak kecamatan akan membuat dokumen Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan (Musrenbang Kecamatan). Begitu juga seterusnya hingga masuk tingkat kabupaten. Setiap persoalan yang muncul di masing-masing kecamatan diperingkat lagi guna menentukan prioritas yang hendak didahulukan oleh pemerintah kabupaten.

Dilihat sekilas, alur pemberian partisipasi masyarakat yang demikian sudah ideal dan memberikan ruang seluas-seluasnya kepada masyarakat untuk memasukkan masalah-masalah public yang mereka alami menjadi agenda kebijakan public. Dengan lain kata model ini sudah partisipatif.

Masalahnya seringkali ada kesenjangan kacamata pengambil kebijakan dengan masyarakat. Ada persoalan public yang oleh masyarakat dianggap sangat penting dan mendesak segera diatasi, namun pemerintah memandangnya berbeda. Dalam kacamata pemerintah ada persoalan public lainnya yang lebih mendesak pada sector dan daerah lain. Akibat yang muncul segera diketahui, masukan-masukan dari sebagian masyarakat menguap begitu saja sehingga tidak masuk dalam agenda kebijakan public. Sedangkan masyarakat meyakini bahwa masalah tersebut harus segera diatasi karena sudah membawa dampak buruk nan luas yang mengerikan.

Misalnya saja jalan rusak parah yang acap menimbulkan korban kecelakaan lalu lintas hingga meninggal dunia. Tidak sampai di situ, jalan rusak sedikit banyak mengganggu roda ekonomi suatu daerah. Ongkos produksi naik dan waktu tempuh menjadi lebih lama. Dalam aktivitas ekonomi, waktu tempuh yang demikian lama berarti merugikan.

Pemerintah memang harus memberi peringkat kepada isu-isu public yang mencuat. Alasannya bermacam-macam. Namun yang paling sering dilontarkan

adalah keterbatasan anggaran. Pemerintah harus memastikan dengan benar ke mana alokasi anggaran itu diberikan. Titik kritis yang perlu diperiksa di sini bagaimana metode juga criteria apa yang digunakan pemerintah untuk menetapkan pemeringkatan aspirasi masyarakat sehingga masalah yang betul-betul mendesak menjadi agenda public teratas. Problem structural ini merupakan kesenjangan pertama yang terjadi di masyarakat.

Masalah kedua yang kerap muncul adalah lambannya respon aparatus, baik anggota dewan, pemerintah desa, pemerintah kecamatan maupun pemerintah kabupaten jika ada masyarakat yang menitipkan keluhannya secara langsung. Masyarakat akhirnya merasa lebih nyaman menyampaikan *uneg-unegnya* melalui media massa yang tidak bertatap muka secara langsung dengan pengambil kebijakan. Dengan bersuara melalui media, masyarakat yakin keluhannya lebih diperhatikan.

Setelah problem structural dan lambannya respon aparat, berikutnya adalah factor geografis. Jauhnya jarak rumah masyarakat dengan kantor-kantor organisasi public membuat masyarakat merasa ada hambatan saat ingin mengetengahkan keluh kesahnya. Yang terpikir di benak masyarakat adalah bagaimana supaya keluh kesahnya terkait layanan public bisa tersampaikan secara cepat, tidak banyak menyita waktu dan berbiaya murah. Jauhnya jarak tentu membawa konsekuensi pembiayaan yang cukup banyak. Jika ingin menyampaikan langsung kepada organisasi public, maka masyarakat harus membeli bahan bakar minyak (ongkos transportasi) dan menyediakan waktu khusus (waktu perjalanan dan waktu pelayanan pada organisasi public).

Persoalan keempat ada problem politis. Kepala daerah dan kepala desa yang dipilih secara langsung membawa dampak bagi konstelasi penentuan isu-isu yang masuk dalam agenda kebijakan public. Akan halnya sama dengan kalau aspirasi masyarakat disampaikan melalui anggota dewan. Nuansa politis di mana kepala daerah, kepala daerah dan anggota dewan bersangkutan dipandang mendahulukan kepentingan pemilihnya daripada kepentingan masyarakat secara umum. Pisau kepentingan politik sebagai imbal jasa saat pemilihan ini seringkali sukses memotong isu-isu penting yang selayaknya didorong menjadi agenda

kebijakan public. Mendahulukan kepentingan politik lalu menguapkan suara-suara masyarakat lain (di luar konstituen) yang berharap kepentingannya juga diakomodasi oleh pemangku kebijakan public.

Pada saat masyarakat tidak lagi menemukan saluran-saluran yang menampung aspirasinya karena berbagai kendala di atas, maka pilihan logis yang dilakukan adalah dengan menyampaikan keluhan-keluhan itu melalui media massa. Karakter media massa yang menjangkau hingga daerah pelosok memudahkan masyarakat mengangkat suara keluh kesahnya ke permukaan public.

Dalam penelitian ini terdapat 4 radio yang menjadi sasaran peneliti yaitu Prosalina FM, Pro 3 RRI Jember, Soka Radio dan Kiss FM. Radio yang menyediakan waktu khusus dialog layanan public antara masyarakat dengan apparatus pemerintah secara langsung dapat ditemukan pada acara Suara Rakyat Radio Prosalina FM yang mengudara setiap hari Senin-Jumat pukul 10.00 WIB.

Suara Rakyat merupakan saluran aspirasi lain yang disediakan Prosalina FM di luar struktur pemeritahan kabupaten Jember guna menampung keluh kesah masyarakat terkait dengan pelayanan public. Acara Suara Rakyat Radio Prosalina FM awalnya dihadirkan pada saat dimulainya orede reformasi untuk memutus kebuntuan saluran aspirasi masyarakat terkait masalah-masalah bersama yang dialami oleh mereka. Kebuntuan saluran itu menyebabkan masalah-masalah bersama (masalah public) yang dialami oleh masyarakat tidak dapat masuk menjadi agenda kebijakan publik yang diambil untuk ditetapkan sebagai tindakan untuk memecahkan masalah masyarakat.

Menggunakan frekuensi publik, Suara Rakyat Prosalina FM memberikan ruang dan waktu bagi masyarakat Jember menyampaikan keluhannya terkait pelayanan public. Saat itu juga, keluhan tersebut langsung disampaikan kepada pejabat yang berwenang untuk mengatasinya, juga melalui jalur telpon. Jika tidak berhasil mempertemukan masyarakat dengan pejabat di udara, maka Prosalina FM melalui para jurnalisnya mengklarifikasi keluhan-keluhan itu langsung di lapangan secara off air. Penjelasan yang disampaikan pejabat bersangkutan akan diudarakan kembali pada acara Suara Rakyat berikutnya.

Dengan konsep yang berbeda, Pro 3 RRI Jember juga menyediakan ruang dialog interaktif melalui acara Opini dan Aspirasi yang berlangsung setiap hari Senin hingga Jumat pukul 08.00 hingga 09.00 WIB. Menurut kepala unit pemberitaan Pro 3 RRI Jember, Aryono, keberadaan acara Opini dan Aspirasi sebenarnya merupakan pengembangan dari acara Buletin Berita yang dimiliki Pro 3 RRI Jember. Awalnya acara itu menempel pada akhir acara Buletin Berita di mana narasumber terkait isu berita yang sedang hangat diwawancarai untuk menjelaskan lebih rinci terkait pemberitaan yang dimaksud. Proses wawancara itu hanya berlangsung selama 5 sampai 7 menit. Karena dirasa waktunya sangat singkat, akhirnya pada tahun 2005 pihak Pro 3 RRI membuat acara tersendiri bernama Opini dan Aspirasi. Setiap hari pihak RRI mengundang nara sumber yang berbeda, tetapi kebanyakan yang diundang adalah para ahli di bidangnya, dan sedikit dari kalangan birokrat yang secara langsung bertanggung jawab. Pada acara itu masyarakat pendengar juga bisa menyampaikan keluh kesahnya.

Sedangkan dua radio lainnya yaitu Soka Radio dan Kiss FM tidak ada ruang khusus yang memungkinkan masyarakat pendengar menyampaikan keluhannya terkait layanan publik. Kedua radio tersebut hanya memiliki segmen acara pemberitaan rutin. Artinya, dua radio ini, dalam porsi pemberitannya masih bersifat *to inform* atau menjalankan peran memberikan informasi kepada khalayak masyarakat.

Dialog dua arah secara langsung, berlangsung terus menerus setiap hari dan real time tersebut membawa perubahan kepada masyarakat Jember. Masyarakat Jember punya cara lain mengungkapkan keluh kesahnya soal pelayanan public tanpa harus menyita waktu, berbiaya murah, tanpa hambatan psikologis juga geografis, yakni melalui acara Suara Rakyat Prosalina FM dan Opini dan Aspirasi RRI Pro 3 Jember. Setelah berlangsung selama 17 tahun sejak bergulirnya era reformasi, Suara Rakyat menjadi “candu” bagi masyarakat. Masyarakat merasa jika menyampaikan melalui Suara Rakyat, aspirasinya lebih didengar, diperhatikan dan ditindaklanjuti oleh pejabat berwenang.

Adapun tingkat partisipasi masyarakat dalam menyampaikan keluh kesah dan aspirasinya pada 4 radio itu berbeda-beda. Pada Pro 3 RRI Jember, keluh

kesah masyarakat lebih banyak terkait bidang kesehatan, pendidikan dan politik. Tidak ada jumlah khusus yang dapat disajikan karena data penelpon dan jenis keluhan yang disampaikan setiap hari tidak terdokumentasikan. Pada Radio Soka dan Kiss FM, karena tidak menyediakan ruang khusus bagi masyarakat pendengar untuk mengutarakan keluh kesahnya sehingga tidak ada data yang dapat disajikan di sini. Data lebih rinci, detail dan sistematis dapat dijumpai pada acara Suara Rakyat Prosalina FM. Berikut disajikan data penelpon dan jenis keluhan yang disampaikan sepanjang tahun 2014 sebagaimana rentang waktu yang ditentukan dalam penelitian ini :

Tabel 1.1 : Data Penelepon Masuk pada Acara Suara Rakyat Prosalina FM
Tahun 2014

No	Nama Instansi	Keluhan	Jumlah	Total
1.	PU Bina Marga	Jalan	158	184
		Jembatan	26	
2.	Dinas Perhubungan	Petunjuk Jalan	2	10
		Lampu Lalu Lintas	8	
3.	PU Cipta Karya	Pohon di Jalan	5	58
		Sampah	12	
		Taman	1	
		LPJU	40	
4.	Dispenduk Pencapil	Kartu Keluarga	22	163
		Akte Kelahiran	35	
		KTP	104	
5.	BPN	Akte Jual Beli	2	2

6.	PLN	Pemadaman	20	48
		Pemasangan Listrik Baru	13	
		Listrik Prabayar	2	
		Kerusakan Alat	3	
7.	Kepolisian	SIM	37	67
		Keamanan Masyarakat	7	
		Tertib Lalu Lintas	11	
		Pungli	3	
		Kecelakaan Lalu Lintas	9	
8.	Samsat	Samsat Keliling	4	4
9.	Dinas Pendidikan	Dana BOS	2	15
		Sertifikasi	3	
		Tunjangan	2	
		Kepegawaian	4	
		Honorer	2	
		BSM	1	
10.	BPJS Kesehatan	Prosedur dan Tata Cara	69	69
11.	PT KAI	Rel Kereta	3	4
		Keamanan Kereta	1	
12.	Disperindag	SIUP	3	7
		Tambang Liar	4	
13.	Dispenda	Baliho dan Papan Reklame	5	5
14.	PDAM	Volume Air	6	18
		Saluran Air/Pipa	10	
		Pemasangan	2	

15.	KPP Pratama	PBB	2	3
		Bayar Pajak	1	
16.	PNPM	Keluhan Program	5	10
		Aliran Dana	5	
17.	Dinas Pasar	Sampah Pasar	2	5
		Retribusi Parkir	3	
18.	Dinas Sosial	Pekerja Anak	7	7
19.	Bulog	Raskin	11	11
20.	Pertamina	Pengisian BBM	4	7
		Gas Elpiji	3	
21.	RSUD Balung	Pelayanan Kesehatan	1	1
22.	RSUD dr. Soebandi	Pelayanan Kesehatan	2	2
Total Keluhan				699

Sumber : Dokumen Suara Rakyat Prosalina FM (Diolah)

Dari tabel 1.1 di atas diketahui bahwa sepanjang tahun 2014 ada 3 kategori pembangunan yang dikeluhkan oleh masyarakat yakni pembangunan fisik, sosial dan ekonomi. Pembangunan fisik meliputi pembangunan jalan dan jembatan, pembangunan sosial dan ekonomi meliputi pembangunan kesehatan, pendidikan, dan lingkungan. Adapun instansi di Kabupaten Jember yang paling banyak mendapatkan keluhan adalah Dinas PU Bina Marga, disusul kemudian Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, BPJS Kesehatan, Kepolisian dan Dinas PU Cipta Karya.

1.2 Perumusan Masalah

Pada dasarnya setiap penelitian dilakukan guna mendapatkan jawaban dan pemecahan masalah. Untuk itu setiap penelitian yang akan dilakukan selalu berangkat dari masalah. Pengertian masalah menurut Lincoln dan Guba (Dalam Moleong 2007 : 62) adalah :

“masalah adalah suatu keadaan yang bersumber dari hubungan antara dua faktor atau lebih yang menghasilkan situasi yang

membingungkan. Faktor yang berhubungan tersebut dapat berupa konsep, data empiris, pengalaman atau unsur yang lainnya.

Moleong (2007:62) menyebutkan bahwa dalam penelitian kualitatif, masalah disebut juga dengan fokus. Suatu masalah hendaknya dirumuskan dengan baik, sehingga permasalahan menjadi jelas dan dapat menjadi pedoman kerja dalam penelitian. Secara rinci, Moleong (2007:62) mencatat ada dua manfaat yang dapat diperoleh dalam merumuskan masalah (fokus) penelitian. Manfaat tersebut antara lain :

1. Penetapan fokus dapat membatasi studi.
2. Penetapan fokus berguna untuk memenuhi kriteria inklusi-eksklusi (memasukkan-mengeluarkan) informasi yang baru diperoleh di lapangan. Dengan bimbingan dan arahan suatu fokus, seorang peneliti tahu persis data yang perlu dikumpulkan dan data yang tidak perlu dijamah atau disisihkan.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah media massa radio di Jember berperan menyampaikan aspirasi masyarakat tentang pembangunan di wilayahnya dan mengelola pergulatan dengan aliansi aktor lainnya?
2. Bagaimanakah Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember menerima aspirasi masyarakat bidang infrastruktur yang disampaikan melalui jalur media massa radio pada tahun 2015 dan mengakomodasikannya dalam perumusan kebijakan Dinas PU Bina Marga?

1.3 Tujuan dan Manfaat

1.3.1 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan jawaban dari rumusan masalah. Dengan memiliki tujuan, menunjukkan bahwa penelitian tersebut memiliki manfaat.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui peran media massa radio di Jember dalam menyampaikan aspirasi masyarakat tentang pembangunan di wilayahnya dan mengetahui bagaimana radio mengelola pergulatan dengan aliansi aktor lainnya.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember menerima aspirasi masyarakat bidang infrastruktur yang disampaikan melalui jalur media massa radio dan mengkomodifikasinya dalam perumusan kebijakan publik Dinas PU Bina Marga.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Peneliti mengharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Bagi masyarakat, khususnya masyarakat Jember dapat mendorong tumbuhnya pemikiran yang kritis dan komprehensif disertai dengan tindakan yang konstruktif dalam upaya memberikan masukan-masukan yang baik bagi perumusan kebijakan publik Pemkab Jember.
2. Bagi pemerintah daerah, diharapkan dapat menjadi kajian dan rekomendasi dalam menentukan kebijakan-kebijakan publiknya.
3. Bagi akademisi, diharapkan dapat menjadi sebuah kajian khususnya dalam menegaskan kembali model perumusan kebijakan publik.
4. Bagi peneliti, merupakan media ekspresi dan eksplorasi khazanah keilmuannya.

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Penelitian Terdahulu

Sejumlah penelitian terhadap peran media massa telah dilakukan oleh sejumlah mahasiswa, di antaranya oleh Ajar Abdillah Edi mahasiswa Kajian Pengembangan Perkotaan Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia dengan judul peran media massa dalam implementasi dan evaluasi kebijakan publik untuk pengembangan perkotaan studi kasus: kebijakan sistem transportasi busway di Jakarta .

Penelitian yang dilaksanakan pada tahun 2006 ini dilatarbelakangi bahwa Sebuah kota metropolitan mensyaratkan infrastruktur transportasi yang baik, sehingga sebuah hal yang patut didukung, saat Pemprov Jakarta meluncurkan kebijakan untuk melakukan pembangunan sistem transportasi busway di Jakarta. Demi suksesnya kebijakan ini, seharusnya pemerintah kota juga mempertimbangkan suara-suara publik. Sebab sebuah kota akan berkembang makin maju, jika kebijakan publik yang dibuat selalu sesuai kebutuhan publik, sehingga dukungan publik akan muncul. Dukungan inilah yang membuat pembangunan kota makin baik, terintegrasi dan sesuai kebutuhan kota. Sebagai bagian dari masyarakat modern, warga kota dihidupi oleh media masa. Inilah sarana paling rill, bagaimana warga kota berinteraksi dengan para pemegang kebijakan perkotaan. Media masa pun mewujudkan dirinya sebagai penyeimbang dan pengawas bagi pembangunan kota.

Penelitian ini bermaksud melihat, sejauh mana media masa di Jakarta, menilai kebijakan busway. Lantas, bagaimana media masa memberi ruang bagi para stake holder kota, baik dari Gubernur, pejabat Pemprov DKI Jakarta, pakar, masyarakat umum, hingga pekerja dalam menilai kebijakan busway ini. Untuk analisa menggunakan analisa isi media. Dari hasil penelitian ini ditemukan, bahwa media masa dan komentar publik di media menolak busway karena pembangunan busway koridor 1 Pemprov DKI Jakarta terkesan tidak mempersiapkan secara matang. Sehingga kondisi ini mengganggu operasional, dan menimbulkan efek

sosial dan lalu lintas yang cukup besar. Media mencatat, hal yang sama dilakukan kembali oleh Pemprov DKI Jakarta untuk koridor II dan III, tapi media tidak lagi menolak. Sebagian publik mendukung program busway, namun harus dikerjakan lebih profesional. Baik dari sosialisasi, implementasi, hingga evaluasi yang harus terus dilakukan

Untuk pembangunan koridor berikutnya, disarankan agar Pemprov DKI Jakarta memperbaiki sistem sosialisasi publik dalam implementasi infrastruktur seperti pembangunan halte atau separator. Lalu, Pemprov Jakarta harus tanggap, bahwa efek-efek sosial dan rekayasa lain lintas harus bisa diprediksi dan segera dibenahi bila muncul setelah adanya implementasi busway. Agenda media terfokus pada masalah operasional, kemacetan, efek sosial. Dan agenda media baru yang muncul pada koridor II dan III adalah pembebasan lahan dan implemmentasi Bahan Bakar Gas. Kebijakan publik busway akan makin didukung, bila Pemprov Jakarta mengembangkan sikap emansipatoris dan tanggap atas reaksi dari publik.

Penelitian lain terakit peran media massa juga dilakukan oleh Irawati Nasution, mahasiswa S2 Ketahanan Nasional Universitas Gajah Mada pada tahun 2009 dengan judul Peranan media massa dalam pendidikan politik dan implikasinya terhadap ketahanan nasional : Studi kasus berita wacana pencalonan Presiden-Wakil Presiden 2009 pada surat kabar Rakyat Merdeka 2007-2008. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya arus globalisasi yang membawa isu demokrasi ke Indonesia mendorong terjadinya reformasi di tahun 1988 yang mengembalikan hak-hak rakyat Indonesia di antaranya bebas berpolitik. Namun kebebasan berdemokrasi acapkali menimbulkan konflik, bahkan perbuatan anarkis yang berimplikasi pada ketahanan nasional, Hal ini terjadi karena tidak berjalannya komunikasi poilitik dengn baik.

Untuk mengatasinya diperlukan pendidikan politik bagi masyarakat. Salah satu tugas media massa adalah memberikan pendidikan politik kepada masyarakat. Pendidikan politik oleh media massa di Indonesia telah dimulai sejak jaman penjajahan Belanda melalui berita-berita yang membangkitkan kesadaran berkebangsaan. Kini media massa seyogyanya dapat melakukan hal yang sama,

karena media massa mempunyai kekuasaan atau hegemoni terhadap masyarakat pembacanya melalui berita yang dibuat dan disiarkannya. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui secara mendalam bagaimana peranan media massa memberikan pendidikan politik melalui wacana berita yang dikonstruksinya kepada pembacanya dan implikasinya pada ketahanan nasional. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang menekankan pada pengumpulan dan analisis teks tertulis (studi kepustakaan) dengan studi kasus berita wacana pencalonan presiden/wakil presiden pada Pemilihan Presiden 2009 pada surat kabar Rakyat Merdeka, dengan menggunakan analisis framing.

Data penelitian dikumpulkan dari bahan- bahan surat kabar, buku, jurnal, internet. Di samping itu dilakukan pula wawancara mendalam untuk melengkapi data yang ada. Dari penelitian diperoleh hasil yang berkaitan dengan pendidikan politik adalah pertama, calon presiden/ wakil presiden yang diwacanakan berikut jejak rekamnya. Kedua, wacana tokoh muda untuk menjadi pemimpin bangsa. Ketiga, kriteria calon presiden yang akan dipilih. Penelitian ini membuktikan bahwa media massa dapat memberikan pendidikan politik berupa pengetahuan melalui berita-berita politik yang dikonstruksinya yang menimbulkan efek kognitif. Bila dilakukan secara terus menerus dapat menimbulkan efek afektif dan berlanjut pada efek konatif, yakni perilaku partisipatif untuk menjalankan kehidupan demokrasi yang baik. Perilaku ini akan berimplikasi pada terjaganya ketahanan nasional.

2.2 Pergeseran Paradigma Administrasi Negara

Menelusuri perkembangan suatu disiplin ilmu dapat dilihat dari perubahan paradigmanya. Paradigma merupakan suatu cara pandang, nilai – nilai, metode – metode, prinsip dasar, atau cara memecahkan sesuatu masalah, yang dianut oleh suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Apabila mendapat tantangan dari luar dan mengalami krisis atau *anomalies*, maka kepercayaan dan wibawa dari suatu cara pandang tertentu yang menggambarkan sistem pemikiran

seseorang tersebut menjadi luntur atau berkurang. Orang kemudian mulai mencari cara pandang yang lebih sesuai, atau dengan kata lain muncul suatu paradigma baru.

Dalam hubungannya dengan perkembangan ilmu administrasi negara, *anomalies* ini pernah terjadi beberapa kali, dan terlihat pada pergantian cara pandang yang lama dan yang baru. Denhart dan Denhart (dalam Dwiyanto, 2009:144) mengklasifikasikanya dalam tabel berikut ini :

Tabel 2.1 : Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

Aspek	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Dasar teoritis dan fondasi epistemologi	Teori politik	Teori ekonomi	Teori demokrasi

Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum	Kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dialog berbagai nilai
Responsivitas birokrasi publik	<i>Clients dan constituent</i>	<i>Customer</i>	<i>Citizen's</i>
Peran pemerintah	<i>Rowing</i>	<i>Steering</i>	<i>Serving</i>
Akuntabilitas	Hierarki administratif dengan jenjang yang tegas	Bekerja sesuai dengan kehendak pasar (keinginan pelanggan)	Multiaspek: akuntabilitas hukum, nilai-nilai, komunitas, norma politik, standar profesional
Struktur organisasi	Birokratik yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i>	Desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji dan keuntungan, proteksi	Semangat <i>entrepreneur</i>	Pelayanan publik dengan keinginan melayani masyarakat

Sumber : Indiahono, Dwiyanto. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*, 2009 Hal. 144

Paradigma OPA (*Old Public Administration*) diprakarsai oleh Woodrow Wilson yang hasil pemikirannya dikenal dengan sebutan dikotomi administrasi publik dengan politik. Doktrin Wilson pada tahun 1887 mengenai pemisahan politik dan administrasi publik ini menjadi subjek perdebatan hangat untuk jangka waktu yang lama. Woodrow beliau berpendapat bahwa para legislator hanya merumuskan kebijakan dan para administrator hanya mengeksekusi atau mengimplementasikan kebijakan (Keban, 2008:244). Dalam OPA, kepentingan

publik secara politis dijelaskan dan diekspresikan dalam aturan hukum. Pemerintah menganggap dirinya sebagai satu-satunya institusi yang mengetahui, memiliki sumberdaya dan mempunyai kemampuan memecahkan masalah publik, (Puspitosari, 2011:56). Seiring dengan berjalannya waktu, semakin banyak kritikan mengenai OPA sebagaimana yang diungkapkan oleh Stoker (2004) yang membuat administrasi publik melemah pada akhir tahun 1970-an dan memberikan jalan terhadap konsep manajemen publik.

Kritik yang ditujukan terhadap OPA tersebut juga dikaitkan dengan karakteristik dari administrasi publik yang dianggap *inter alia*, *red tape*, lamban, tidak sensitif terhadap kebutuhan masyarakat, penggunaan sumber daya publik yang sia-sia akibat hanya berfokus pada proses dan prosedur dibandingkan kepada hasil, sehingga pada akhirnya menyebabkan munculnya pandangan negatif dari masyarakat yang menganggap administrasi publik sebagai beban besar para pembayar pajak (*Economic and Social Council UN*, 2004).

NPM (*New Public Management*) muncul sebagai bagian dari perhatian akan keseimbangan pembayaran ukuran pengeluaran publik dan biaya pendidikan pelayanan publik. Vigoda dalam Keban (2011:57) menyatakan pada paradigma NPM ini pemerintah memposisikan diri sebagai pasar dan publik sebagai pelanggan. Pemahaman demikian karena pada paradigma NPM didasarkan pada teori pasar dan budaya bisnis dalam organisasi publik. Selanjutnya dalam Puspitosari (2011:57) dijelaskan:

“NPM muncul sebagai mainstream utama atau sebagai *the new managerialism* yang terefleksikan dalam pergeseran dari kebijakan dan administrasi ke manajemen; meniru gaya management yang diterapkan pada sektor privat; menekankan “*freedom to manage*” dan mengkampanyekan “*self managing*” (misalnya kuasi otonomi) dari individu – individu”.

NPM berusaha untuk memperbaiki kinerja organisasi sektor publik dengan menggunakan metode yang biasa digunakan oleh sektor privat. Di dalam NPM, kepentingan publik mewakili agregasi kepentingan individu. Hal ini yang kemudian menjadi kritikan dalam paradigma ini. Para elite birokrasi cenderung

berkompetensi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya dari pada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya, Keban (2008:246).

Ketika Administrasi Publik berusaha memahami pesan yang ditawarkan oleh pendekatan pasar maka permasalahan yang muncul adalah terkait dengan pernyataan bahwa tidak ada perbedaan antara manajemen sektor publik dengan sektor privat dalam mengimplementasikan NPM. Drechsler (dalam Keban, 2008:247) mengatakan bahwa menganggap masyarakat hanya sebagai konsumen semata menyebabkan masyarakat dijauhkan dari hak untuk berpartisipasi. Pada akhirnya, implikasi – implikasi di atas membawa dampak juga terhadap restrukturisasi hak masyarakat terhadap pelayanan publik, dimana hak masyarakat akan pelayanan publik dasar yang harus disediakan oleh pemerintah menjadi berkurang.

NPS (*New Public Service*) menempatkan peran pemerintah sebagai abdi pelayan masyarakat. Pelayanan publik berusaha dikembangkan dengan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan publik. Kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai dalam masyarakat. Kepentingan publik bukan dirumuskan oleh elite politik seperti yang tertera dalam aturan. Puspitosari (2011:59) mengatakan bahwa materi pelayanan publik hadir dari apa yang menjadi kebutuhan publik, sedangkan bentuk dan pelaksanaan pelayanan publik merupakan hasil kesepakatan antar *stakeholder*. Dwiyanto (2009:140) menyebutkan, dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berbagai nilai yang ada di dalam masyarakat. Hal ini berarti nilai yang terkandung dalam pelayanan publik harus mencerminkan harapan dan nilai-nilai masyarakat.

Perhatian Administrasi Publik terhadap kepentingan publik diharapkan dapat kembali melalui penerapan konsep *governance*, khususnya dengan melibatkan partisipasi publik. Konsep *governance* merujuk kepada pengembangan dari gaya memerintah di mana batas-batas antara dan di antara sektor publik dan sektor privat menjadi kabur. Pengaburan batas-batas ini sejalan dengan kebutuhan dari negara modern untuk melibatkan mekanisme politik dan pengakuan akan pentingnya isu-isu menyangkut empati dan perasaan dari publik untuk terlibat

sehingga memberikan kesempatan bagi adanya mobilisasi baik secara sosial maupun politik. Hal ini yang kemudian membuat partisipasi melalui pembangunan jejaring antara pemerintah dan masyarakat menjadi aspek yang sangat penting bagi keberlanjutan sebuah legitimasi kebijakan.

Konsep *governance* merujuk kepada sebuah proses pembuatan kebijakan dan proses kebijakan tersebut dilaksanakan yang melibatkan baik negara (pemerintah), sektor privat, maupun masyarakat madani dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan tersebut. Di sini dapat terlihat adanya interaksi antartetiga aktor tersebut dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan sebagaimana terdapat dalam gambar berikut :



Gambar 2.1 : Interaksi antar Aktor dalam *Governance*
Sumber : Indiahono, Dwiyanto. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*, 2009 Hal. 140

Governance melibatkan tidak hanya negara (pemerintah) tetapi juga sektor privat dan masyarakat madani. Kesemuanya merupakan aktor yang memiliki peran sama penting dalam sebuah penyelenggaraan pemerintahan. Negara (pemerintah) berperan dalam menciptakan situasi politik dan hukum yang kondusif; sektor privat berperan dalam menciptakan lapangan pekerjaan dan

pendapatan; dan masyarakat madani berperan dalam memfasilitasi interaksi secara sosial dan politik yang memadai bagi mobilisasi individu atau kelompok – kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas, ekonomi, politik dan sosial. Setiap aktor tersebut memiliki kelebihan dan kelemahannya masing-masing. Karenanya melalui *Good Governance* diharapkan tercipta interaksi yang konstruktif dan memadai diantara para aktor tersebut.

Good Governance memiliki sejumlah ciri sebagai berikut (Bappenas, 2002):

- a. Akuntabel, artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus disertai pertanggungjawabannya;
- b. Transparan, artinya harus tersedia informasi yang memadai kepada masyarakat terhadap proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan;
- c. Responsif, artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus mampu melayani semua *stakeholder*;
- d. Setara dan inklusif, artinya seluruh anggota masyarakat tanpa terkecuali harus memperoleh kesempatan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan sebuah kebijakan;
- e. Efektif dan efisien, artinya kebijakan dibuat dan dilaksanakan dengan menggunakan sumberdaya yang tersedia dengan cara yang terbaik;
- f. Mengikuti aturan hukum, artinya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan membutuhkan kerangka hukum yang adil dan ditegakkan;
- g. Partisipatif, artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus membuka ruang bagi keterlibatan banyak aktor;
- h. Berorientasi pada konsensus (kesepakatan), artinya pembuatan dan pelaksanaan kebijakan harus merupakan hasil kesepakatan bersama diantara para aktor yang terlibat.

Dari ciri-ciri *good governance* yang telah dirilis oleh Bappenas tersebut di atas, maka seluruh kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus inklusif, tidak hanya melibatkan aktor-aktor *innercircle* atau lingkaran dalam instansi pemerintah itu sendiri, tetapi harus juga melibatkan pihak-pihak eksternal, dalam hal ini

adalah masyarakat, baik yang disampaikan melalui jenjang usulan formal seperti musrenbang dan anggota dewan, maupun melalui usulan informal yang tidak tertuang dalam peraturan perundang-undangan seperti aspirasi lewat aksi massa maupun yang tersampaikan lewat media massa. Semakin banyak aspirasi aktor yang diserap dan diwadahi oleh sebuah kebijakan pemerintah, maka kebijakan itu dapat dikatakan semakin inklusif dan demokratis. Hal itu dapat mengurangi ketegangan yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat sebagai pihak yang merasakan langsung dampak kebijakan pemerintah.

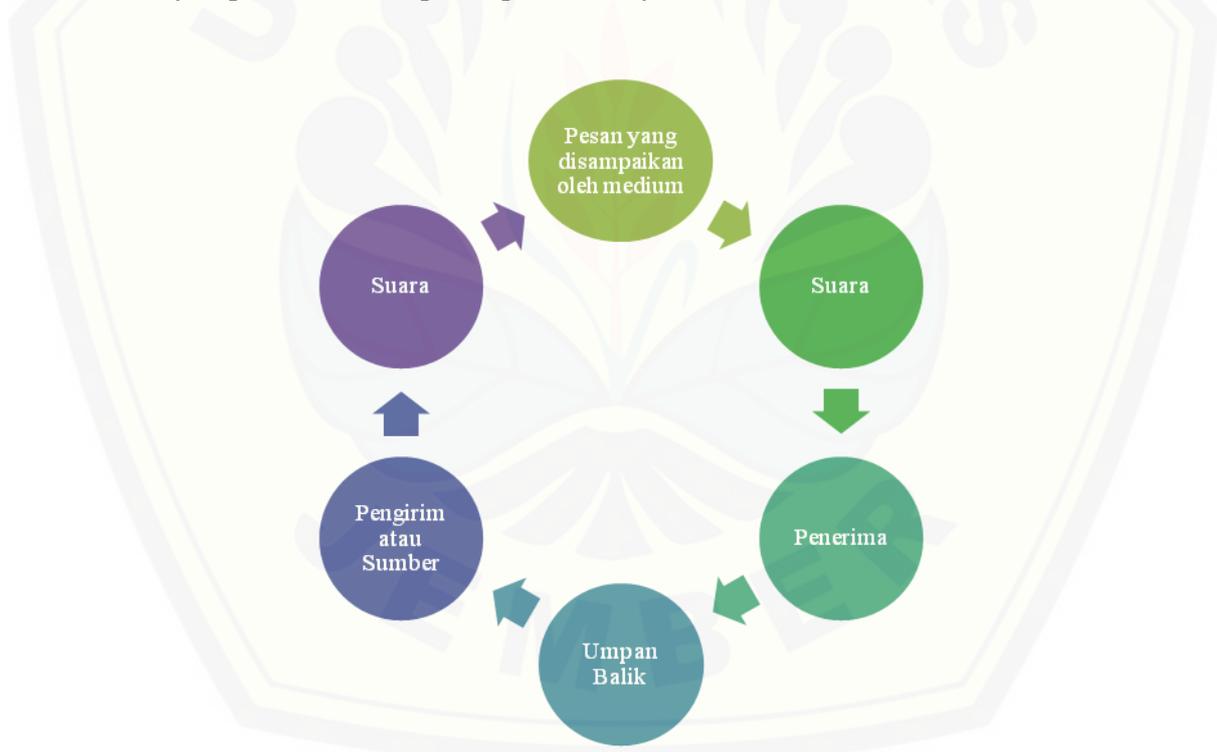
2.3 Media Massa

Media massa adalah saluran yang dihasilkan oleh teknologi modern seperti dikemukakan oleh Jay Back dan Frederick C. Whitney dalam bukunya *Introduction to Mass Communication* (dalam Nuruddin, 2007:5). Dikatakan bahwa *mass communications* lebih menunjuk pada media mekanis yang digunakan dalam komunikasi massa yakni media massa. Sementara itu, *mass communication* lebih menunjuk pada teori atau proses teoritik. Ada satu definisi komunikasi massa yang dikemukakan Michael W. Gamble dan Teri Kwal Gamble akan semakin memperjelas apa itu komunikasi massa. Menurut mereka sesuatu bisa didefinisikan sebagai komunikasi massa jika mencakup hal-hal sebagai berikut :

- a. Komunikator dalam komunikasi massa mengandalkan peralatan modern untuk menyebarkan atau memancarkan pesan secara cepat kepada khalayak yang luas dan tersebar.
- b. Komunikator dalam komunikasi massa dalam menyebarkan pesan-pesannya bermaksud mencoba berbagi pengertian dengan jutaan orang yang tidak saling kenal atau mengetahui satu sama lain.. anonimitas audience dalam komunikasi massa inilah yang membedakan pula dengan jenis komunikasi massa yang lain. Bahkan pengirim dan penerima tidak saling mengenal satu sama lain.
- c. Pesan adalah milik publik.

- d. Sebagai sumber, komunikator massa biasanya organisasi formal seperti jaringan, ikatan atau perkumpulan.
- e. Komunikasi massa dikontrol oleh *gatekeeper* (penapis informasi).
- f. Umpan balik dalam komunikasi massa bersifat tertunda.
- g. Dengan demikian dalam media massa adalah alat-alat dalam komunikasi massa yang bisa menyebarkan pesan secara serempak, cepat kepada *audience* yang luas dan heterogen, (dalam Nuruddin, 2007:8).

Menurut Biagi (201:9) komunikasi massa adalah komunikasi dari seseorang atau sekelompok orang melalui alat pengirim (medium) kepada para khalayak atau pasar. Dalam hal ini, medium dipahami sebagai sebuah cara untuk menyampaikan sebuah pesan pada khalayak.



Gambar 2.2 : Proses Komunikasi Massa

Sumber: Biagi, Sherly. *Media Impact Pengantar Media Massa*. 2010 Hal. 10.

Pada bagan proses di atas dapat diterjemahkan bahwa proses komunikasi massa bekerja dimulai dari pengirim atau sumber menaruh pesan dalam sebuah saluran (medium) yang mengirim pesan tersebut ke penerima. Kemudian umpan

balik muncul ketika seorang penerima membalas pesan dari sumber tersebut. Suara dalam hal ini dipahami sebagai gangguan yang bisa mengubah isi pesan selama terjadi komunikasi. Lebih lanjut lagi Nuruddin (2007:97) menambahkan, ada setidaknya 8 elemen yang mewarnai proses komunikasi massa. Komunikasi massa memiliki beberapa elemen sebagai berikut:

a. Komunikator

Ciri komunikasi massa yang pertama adalah komunikatornya. Bahwa komunikasi massa itu melibatkan lembaga (organisasi profesional) dan komunikatornya bergerak dalam organisasi yang kompleks. Komunikator disini meliputi jaringan, stasiun local, direktur, dan staf teknis yang berkaitan dengan proses penyiaran. Jadi, komunikator merupakan gabungan dari berbagai individu dalam sebuah lembaga media massa. Ada beberapa karakteristik yang dimiliki oleh komunikator dalam komunikasi massa. Hiebert, Ungurait, dan Bohn (HUB) seperti dikutip (dalam Nuruddin, 2007:97), setidaknya ada lima karakteristik: (1) daya saing (*competiveness*); (2) ukuran dan kompleksitas (*size and complexity*); (3) industrialisasi (*industrialization*); (4) spesialisasi (*specialization*); dan perwakilan (*representation*). Media massa harus memiliki daya saing, hal ini berkaitan dengan peran komunikator dan teknologi pendukung, hingga mampu mencapai kepuasan khalayak. Daya saing ditumbuhkan dari kebijakan yang dikeluarkan komunikator.

b. Isi

Masing-masing media mempunyai kebijakan sendiri dalam pengelolaan isinya. Isi media setidaknya dapat dibagi kedalam lima kategori yakni: (1) berita dan informasi; (2) analisis dan interpretasi; (3) pendidikan dan sosialisasi; (4) hubungan masyarakat dan persuasi; (5) iklan dan bentuk penjualan lain; dan (6) hiburan. Isi media ditunjukkan untuk orang banyak (massa) bukan kepada sekelompok orang tertentu. Oleh karenanya, isi pesan komunikasi massa bersifat umum.

c. Khalayak

Khalayak (*audience*) di dalam komunikasi massa bersifat anonim dan heterogen. *Anonym* maksudnya khalayak tidak mengenal antara satu dengan lainnya, karena komunikasinya menggunakan media dan tidak tatap muka. *Heterogen*, bahwa khalayak dalam komunikasi massa terdiri dari berbagai lapisan masyarakat yang berbeda, yang dapat dikelompokkan berdasarkan factor usia, jenis kelamin, pekerjaan, latar belakang budaya, agama dan tingkat ekonomi.

d. Umpan Balik

Di dalam komunikasi massa umpan balik biasanya tidak terjadi secara langsung. Artinya, antara komunikator dengan komunikasi massa tidak terjadi kontak langsung yang memungkinkan mereka mengadakan reaksi langsung satu sama lain.

e. Gangguan

Gangguan di dalam saluran komunikasi massa biasanya selalu ada. Kenyataan semakin kompleks teknologi yang digunakan masyarakat, semakin besar peluang munculnya gangguan.

f. Gatekeeper

Gatekeeper dimaksud sebagai penapis informasi, palang pintu atau penjaga gawang. Berfungsi sebagai pemberi izin bagi tersebarnya sebuah berita. *Gatekeeper* sebagai individu atau kelompok individu yang memantau arus informasi dalam sebuah saluran komunikasi massa.

g. Pengatur

Ada pola hubungan yang saling terkait antara media massa dengan pihak lain. Pihak lain yang dimaksud adalah pemerintah dan masyarakat. Hubungan ini biasanya selalu tidak berjalan harmonis sebab masing-masing pihak berbeda tuntutan dan saling menguasai satu sama lain. Hal ini pulalah mengapa hubungan ketiganya bisa disebut hubungan trikotomi, yakni hubungan yang tidak serasi antar ketiganya.

h. Filter

Filter sebagai saringan atau potensi penerimaan di dalam diri khalayak terhadap apa yang diinformasikan di dalam media massa atau sebagai kerangka berfikir *audience* dalam menerima pesan.

Media massa pada dasarnya dibagi menjadi dua kategori, yakni media massa cetak dan media massa elektronik. Yang termasuk media massa cetak adalah buku, surat kabar, dan majalah. Sedangkan, yang termasuk media massa elektronik adalah radio, televisi, film, dan media *on-line* (internet). Pada saat masyarakat tidak lagi menemukan saluran-saluran yang menampung aspirasinya karena berbagai sumbatan-sumbatan, maka pilihan logis yang dilakukan adalah dengan menyampaikan keluhan-keluhan tersebut melalui media massa. Karakter media massa banyak sekali, namun hanya beberapa yang menjangkau hingga daerah pelosok memudahkan masyarakat mengangkat suara keluh kesahnya ke permukaan publik. Walaupun demikian, tidak semua jenis media massa mampu memberikan ruang masyarakat berdialog langsung dengan aparatus pemerintah, namun radio hadir sebagai media massa yang memberi ruang bagi opini masyarakat. Lebih lanjut Biagi (2010:141) mengatakan bahwa radio mengubah kondisi politik nasional ketika mereka menyiarkan debat publik secara langsung sehingga dapat didengar oleh semua orang.

2.4 Peran Media Massa dalam Kebijakan Publik

Keberadaan media massa dalam kehidupan masyarakat tidak dapat dianggap remeh, karena media massa merupakan satu komponen yang ada di dalam masyarakat. Media massa mengambil tempat di dalam masyarakat dan menjadi bagian dari suatu sistem masyarakat seluruhnya. Menurut McQuail dalam bukunya *Mass Communication Theories*, ada enam perspektif dalam hal melihat peran media (McQuail, 2000:66) :

- a. Melihat media massa sebagai *window on event and experience*. Media dipandang sebagai jendela yang memungkinkan khalayak melihat apa yang

sedang terjadi di luar sana. Atau media merupakan sarana belajar untuk mengetahui berbagai peristiwa.

- b. Media juga sering dianggap sebagai *a mirror of event in society and the world, implying a faithful reflection*. Cermin berbagai peristiwa yang ada di masyarakat dan dunia, yang merefleksikan apa adanya. Karenanya para pengelola media sering merasa tidak “bersalah” jika isi media penuh dengan kekerasan, konflik, pornografi dan berbagai keburukan lain, karena memang menurut mereka faktanya demikian, media hanya sebagai refleksi fakta, terlepas dari suka atau tidak suka. Padahal sesungguhnya, *angle*, arah dan *framing* dari isi yang dianggap sebagai cermin realitas tersebut diputuskan oleh para profesional media, dan khalayak tidak sepenuhnya bebas untuk mengetahui apa yang mereka inginkan.
- c. Memandang media massa sebagai filter, atau *gatekeeper* yang menyeleksi berbagai hal untuk diberi perhatian atau tidak. Media senantiasa memilih isu, informasi atau bentuk *content* yang lain berdasar standar para pengelolanya. Disini khalayak “dipilihkan” oleh media tentang apa-apa yang layak diketahui dan mendapat perhatian.
- d. Media massa seringkali pula dipandang sebagai *guide*, penunjuk jalan atau *interpreter*, yang menerjemahkan dan menunjukkan arah atas berbagai ketidakpastian, atau alternatif yang beragam.
- e. Melihat media massa sebagai forum untuk mempresentasikan berbagai informasi dan ide-ide kepada khalayak, sehingga memungkinkan terjadinya tanggapan dan umpan balik.
- f. Media massa sebagai *interlocutor*, yang tidak hanya sekadar tempat berlalu lalangnya informasi, tetapi juga partner komunikasi yang memungkinkan terjadinya komunikasi interaktif.

Dari penjabaran perspektif media massa yang disampaikan oleh McQuail di atas, maka dalam penelitian ini ada 3 hal yang relevan untuk dipakai, yakni memandang media sebagai filter yang berfungsi untuk mengelola dan *blowing up* sebuah isu agar mendapat perhatian sesuai dengan standar pengelolaan

perusahaan media bersangkutan, melihat media massa sebagai forum untuk mempresentasikan berbagai informasi dan ide-ide kepada khalayak, sehingga memungkinkan terjadinya tanggapan dan umpan bali dan media massa sebagai *interlocutor*, yang tidak hanya sekadar tempat berlalu lalangny informasi, tetapi juga partner komunikasi yang memungkinkan terjadinya komunikasi interaktif. Dalam hal ini media massa memberikan ruang terbuka bagi masyarakat untuk menyampaikan dan bertukar ide-gagasan dengan masyarakat lainnya. Artinya media sebagai arena pasar ide yang dapat ditangkap sebagai isu aktual oleh pengambil kebijakan.

Menurut Steven M. Chaffee (dalam Ardianto, 2007:49), efek media massa dapat dilihat dari tiga pendekatan. Pendekatan pertama adalah efek dari media massa yang berkaitan dengan pesan ataupun media itu sendiri. Pendekatan kedua adalah dengan melihat jenis perubahan yang terjadi pada diri khalayak komunikasi massa yang berupa perubahan sikap, perasaan, dan perilaku atau dengan istilah lain dikenal sebagai perubahan *kognitif*, *afektif* dan *behavioral*. Media massa secara pasti memengaruhi pemikiran dan tindakan khalayak. Agee (dalam Ardianto, 2007:58) menegaskan bahwa media membentuk opini publik untuk membawanya pada perubahan yang signifikan. Hal ini berarti masyarakat dan media massa memiliki keterkaitan yang membawa masyarakat itu sendiri menuju sebuah perubahan. Secara tersirat berarti media massa berkaitan dengan kepentingan publik. Gagasan mengenai kepentingan publik memiliki akar sejarah dalam mengidentifikasi masalah-masalah ini yang memerlukan beberapa kontrol publik secara kolektif dan arah bagi kebaikan masyarakat dan negara, misalnya pembangunan dan pemeliharaan jalan dan saluran air, peraturan mengenai berat, ukuran dan mata uang, penyediaan kebijakan dan keamanan, (McQuail, 2011:180).

James Curren (dalam Holik, 2005) menyatakan ada tiga peran media dalam sistem politik demokratis yaitu :

- a. *Watchdog Role*. Media harus memonitor semua aktivitas negara dan berani mengungkap penyalahgunaan kekuasaan. Agar peran ini optimal, maka dibutuhkan adanya *free market* dan *deregulation* untuk media.

- b. *Information and Debate*. Media mesti mampu memberikan saluran komunikasi antar pemerintah dan rakyat. Untuk hal itu, media harus membuat forum dialog (*a forum of debate*) dimana rakyat dapat mengidentifikasi masalah, mengajukan solusi, membuat kesepakatan dan memandu arah masyarakat (*to guide the public direction of society*).
- c. *Voice of The People*. Media mengantarkan kepentingan rakyat kepada pemerintah, ini adalah kulminasi dari misi media. Media berbicara untuk rakyat, dan merepresentasikan pandangan dan kepentingan mereka dalam wilayah publik (*the public domain*).

Selain itu, menurut Haris Sumadiria (2006:32) media massa atau dalam dunia jurnalistik dikenal sebagai pers, memiliki berbagai macam peran. Pertama adalah peran menyiarkan informasi (*to inform*) segala informasi tentang peristiwa yang terjadi, gagasan, atau pikiran orang. Dalam hal ini, radio-radio di Jember yang menjadi objek penelitian ini telah melakukan perannya menyiarkan informasi. Informasi yang disiarkan adalah informasi-informasi yang sifatnya untuk kepentingan publik dalam acara tertentu yang berlangsung setiap hari pada jam yang telah ditentukan.

Peran kedua adalah mendidik (*to educate*). Lewat pemberitaannya, pers mencoba memberi pencerahan, mencerdaskan, dan meluaskan wawasan khalayak pembaca, pendengar, atau pemirsanya. Dalam konteks politik, pers memberikan pendidikan politik kepada masyarakat, menyadarkan mereka akan hak dan kewajibannya sebagai warga. Radio-radio di Jember yang menjadi objek penelitian ini, melalui acara siaran pemberitaan yang berlangsung setiap hari pada jam yang ditentukan, telah membuka cakrawala dan secara tidak langsung mengajak para pendengarnya untuk mengerti kewajiban dan memperjuangkan hak-haknya.

Peran ketiga adalah menghibur (*to entertain*). Hal-hal yang bersifat menghibur sering kita temukan di media massa seperti pemutaran lagu-lagu, acara lawak, tebak hadiah dan acara-acara lain yang bersifat rekreatif. Di Jember, seluruh radio yang menjadi objek penelitian ini menyiarkan acara-acara dengan

maksud memberikan hiburan di tengah-tengah masyarakat, tetapi hiburan tersebut tetap dalam kaidah-kaidah penyiaran yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan

Peran keempat adalah mempengaruhi (*to influence*). Peran mempengaruhi ini dapat diartikan sebagai peran media yang dapat mengubah perilaku hidup sehari-hari masyarakat sampai pada mempengaruhi agenda kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Blair (2000 : 34) menyatakan bahwa media massa memiliki pengaruh yang tidak langsung terhadap agenda kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Sebagai kelompok penekan, *blowing up* sebuah isu yang dikemas oleh media massa akan menjadi perhatian serius oleh pemerintah untuk dimasukkan dalam agenda kebijakannya. Hanya saja, isu-isu yang beredar di media massa dapat masuk dalam agenda kebijakan pemerintah jika isu tersebut benar-benar memenuhi kualifikasi sebagai masalah publik.

Charles O Jones (1991 : 120) membuat dua tipe masalah-masalah publik, yakni; *pertama*, masalah-masalah tersebut dapat dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga kota yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan. *Kedua*, masalah-masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual/pribadi (dengan demikian ia menjadi masalah publik), tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapat dukungan. Bila merujuk pada pendapat Jones tersebut, maka suatu masalah bisa masuk ke agenda pemerintah atau tidak tergantung pada sifat dukungan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap masalah tersebut. Jika suatu masalah publik mendapat dukungan yang luas di kalangan masyarakat dan kelompok-kelompok yang berkepentingan terhadap masalah tersebut mengorganisasikan diri, maka besar kemungkinan masalah tersebut akan masuk ke agenda pemerintah. Madani (2011 : 26) menyebutkan bahwa salah satu sumber yang dapat mempengaruhi suatu agenda setting adalah media massa karena banyak opini masyarakat yang diungkapkan melalui media.

Charles O Jones (1991 : 115) mengatakan ada 3 bentuk dalam penyusunan agenda kebijakan publik :

- a. Biarkan hal itu terjadi (*let it happen*). Dalam pilihan ini, pemerintah melalaikan peran yang relatif pasif dalam penyusunan agenda. Hal ini

dimaksudkan untuk tetap memelihara saluran-saluran akses dan komunikasi sehingga yang terkena permasalahan dapat didengar keluhannya. Tetapi hal ini juga sekaligus berarti tak dapat menjangkau individu-individu maupun kelompok-kelompok lain untuk mendefinisikan problem atau mengorganisasi ataupun untuk mengasumsikan kewajiban dalam mendefinisikan problem dan penyusunan prioritas. Pilihan ini bersifat pluralistis karena keberhasilannya tergantung pada banyak prinsip dari teori politik kelompok-kelompok tersebut yang antara lain mengatakan bahwa orang-orang akan berusaha sendiri menentukan kepentingan mereka, organisasinya, pencarian akses, melibatkan orang lain dalam persoalannya, mempengaruhi pengambilan keputusan, memantau implemementasi program dan beberapa contoh lain yang menggambarkan inisiatif-inisiatif di luar pemerintahan untuk dibawa masuk ke dalam pemerintahan supaya ditangani.

- b. Doronglah supaya hal itu terjadi (encourage it to happen). Dalam pilihan ini, pemerintah menjangkau keluar untuk membantu masyarakat menentukan dan mengartikulasikan problem mereka. Bias dari sebuah sistem yang bebas secara total di mana si kuat mengungguli si lemah telah diakui dan upaya-upaya telah dibuat untuk menyamakan sumberdaya sehingga tak ada lagi sebuah atau beberapa kelompok memetik keuntungan atas yang lain. Jadi yang ditekankan di sini adalah bagaimana melengkapi seseorang sehingga ia dapat berpartisipasi lebih lanjut, bukannya mengasumsikan kewajiban untuk mengidentifikasi dan menetapkan problem yang mereka miliki. Misalnya si miskin ataupun mereka yang tak diuntungkan dengan beberapa cara akan mendapatkan sumberdaya sehingga mereka dapat melibatkan diri dalam proses politik dan pembuatan kebijakan.
- c. Buatlah hal itu terjadi (make it happen). Dalam pilihan ini pemerintah memaikan peran aktif dalam mendefinisikan problem dan menyusun tujuan-tujuan yang hendak dicapai. Para pembuat kebijakan tidak lagi menunggu sistem itu bekerja. Mereka melangsungkannya dengan menciptakan definisi problem dan mekanisme-mekanisme penyusunan prioritas di dalam pemerintahan itu sendiri. Dalam ketiga pilihan yang sudah tersebutkan di

atas, tampak bahwa pemerintah harus mendefinisikan problem, menyusun prioritas dan menciptakan sasaran-sasaran. Tetapi dalam dua pilihan pertama, kegiatan-kegiatan baru berjalan setelah ada sinyal dan tuntutan-tuntutan dari publik. Jadi pemerintan dipaksa untuk menitikberatkan pada salah satu tuntutan-tuntutan tadi. Hanya saja dalam pilihan yang ketiga, para pengambil keputusan tidak lagi menunggu hingga timbulnya tuntutan-tuntutan. Mereka secara sistematis meninjau peristiwa dalam masyarakat beserta segala efeknya dan memasukkannya dalam agenda tindakan pemerintah.

Dalam penelitian ini, model penyusunan agenda kebijakan publik memakai model encourage to happen di mana pemerintah berperan menjangkau keluar untuk membantu masyarakat menentukan dan mengartikulasikan problem mereka memiliki masalahnya tersendiri. O Jones (1991 : 117) lebih lanjut menyatakan, dalam model encourage to happen ini para pengambil keputusan lebih bersifat menunggu datangnya tekanan sebelum bertindak, sehingga peran yang lebih aktif mendorong tekanan-tekanan dari kelompok tertentu (yang pada dasarnya bertujuan untuk mendapatkan dukungan dalam melakukan tindakan tertentu). Dengan kata lain, pada model encourage to happen ini pemerintah tidak dapat bekerja dengan inisiatif sendiri sehingga perlu peran serta pihak-pihak di luar pemerintah seperti pihak swasta, organisasi-organisasi dan media massa sebagai pendorong untuk mengidentifikasi masalah-masalah publik dalam masyarakat.

Pada dasarnya agenda setting dalam perspektif kebijakan public adalah berkenaan dengan pengindikasian suatu permasalahan public pada sisi pemerintah yang harus dilakukan dan dirumuskan tindakan pencegahan dan pemecahannya. Cob, Ross dan Ross (dalam Madani, 2011) menjelaskan makna agenda setting sebagai suatu proses dengan mana tuntutan dari berbagai kelompok dalam masyarakat tertentu ditranslasi ke dalam berbagai item dan bagian-bagian yang saling bersaing dan bersinggungan satu sama lain untuk diperhatikan dan ditindaki secara serius oleh pemerintah. Pendapat ini sejalan dengan pandangan Gupta

(dalam Madani, 2011) dalam konteks agenda kebijakan yang selanjutnya dibedakan antara agenda sistemik dan agenda institusional kebijakan.

Gupta membagi model agenda setting ke dalam dua kelompok besar yakni model pluralis dan model elit. Ditinjau dari susunan kekuasaan yang melingkupi, pengaruh maupun dampak yang ditimbulkan, kedua model tersebut sangatlah berbeda. Sebenarnya pendekatan pluralis yang terkait dengan agenda kebijakan pada awalnya dijelaskan oleh Roger Cobb (dalam Madani, 2011) sebagai berikut :



Gambar 2.3 : Model Pluralis Penyusunan Agenda Kebijakan
Sumber : Madani, Muhlis. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. 2011. Hal. 27

Pendekatan pluralis dalam proses penyusunan agenda adalah sesuatu yang ingin memasukkan preferensi public atau seluruh stakeholders kebijakan yang relevan dalam proses penentuan masalah kebijakan public. Sedangkan pendekatan Portz (dalam Madani, 2011) di dalam melihat aktivitas proses kebijakan sehingga mendapat respon pemerintah dalam tahapan agenda setting disebutkan sebagai

tiga komponen yaitu komponen media massa yang dapat mengungkap masalah yang sebelumnya masih samar-samar, kelompok kepentingan yang terkait serta sponsor politik serta solusi yang diperlukan. Komponen seperti ini dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya hanya ada tiga pilar yang mengusung masalah kebijakan ke tahapan agenda kebijakan yaitu pihak media massa, tanggapan politik maupun resolusi masalah dari pihak birokrat.

Dalam konteks formulasi kebijakan di mana para kelompok kepentingan berusaha untuk memenuhi tuntutan mereka melalui lobi, maka Greenwald (dalam Madani, 2011) menjelaskan adanya beberapa teknik lobi, baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Pengaruh langsung dapat teridir dari :

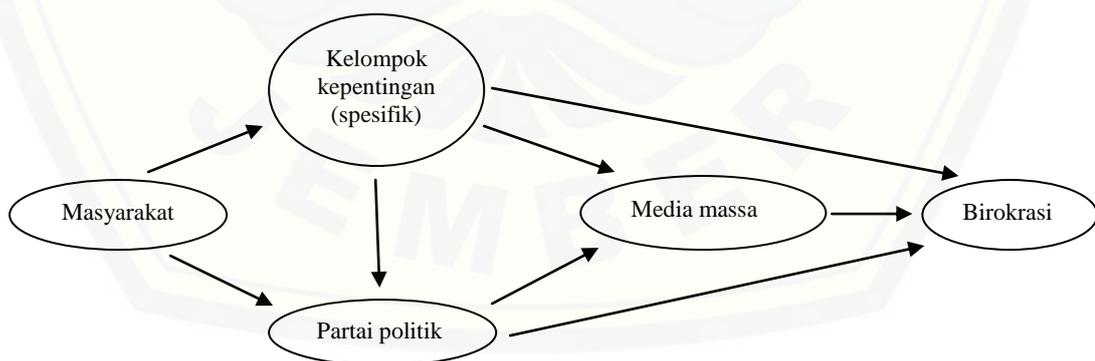
- a. Mempresentasikan pendapat atau fakta secara langsung kepada para perumus kebijakan
- b. Berpartisipasi dalam bill drafting
- c. Pengujian pendengaran

Sedangkan secara tidak langsung, pengaruh tersebut dapat berupa :

- a. Tindakan konstituen, yang berarti bahwa warga melakukan hubungan dan komunikasi tertentu dalam rangka untuk melakukan proses pemilihan dan pengangkatan pejabat tertentu.
- b. Anggota kelompok kepentingan untuk memperbesar dampaknya terhadap kelompok grass root melakukan lobi dengan sejumlah besar anggota yang terlibat di dalamnya. Sementara prose situ berjalan, secara simultan mereka menciptakan organisasi penengah yang dapat membuat ruang tertentu bagi mereka dengan menyusun sejumlah besar isu dari kelompoknya kepada kelompok lain yang berbeda.
- c. Teknik-teknik pengawasan situasi tertentu yaitu dengan mendramatisir berbagai isu yang ada untuk menunjukkan interpretasi kondisi sesungguhnya.
- d. Mengkampanyekan berbagai isu public melalui periklanan
- e. Protes. Bentuk ini adalah suatu bentuk ekspresi kolektif, dibangun untuk mengembangkannya baik melalui akses terhadap para perumus kebijakan maupun melalui proses tawar menawar dalam konteks negosiasi kebijakan.

Keseluruhan teknik secara tidak langsung ini adalah mencari jalan untuk melakukan perubahan kebijakan dengan memanfaatkan anggota kelompok yang ada, kelompok warga dengan sejumlah kepentingannya serta dengan melalui media massa yang dapat menyampaikan apa kehendak mereka.

Cobb dan Elder (dalam Madani, 2011) menyatakan bahwa pada umumnya masalah kebijakan public yang masuk di dalam tahapan agenda kebijakan baik dalam bentuk agenda sistemik maupun agenda formal sangat ditentukan oleh seberapa kuat daya penekan yang dilakukan oleh kelompok kepentingan tertentu yang berkaitan secara langsung dengan kebijakan itu sendiri. Kelompok kepentingan inilah yang kemudian melakukan tekanan tertentu sehingga masalah yang sebelumnya tidak direspon oleh otoritas kebijakan atau actor pada umumnya dalam fase agenda kebijakan kemudian direspon dan ditanggap sebelum kemudian menjadi pilihan kebijakan public. Satu di antara kelompok kepentingan tersebut adalah media massa yang menurut Cobb dan Elder sebagai pihak yang selalu menyuarakan (blowing up) suatu masalah yang demikian samar menjadi nyata dan direspon oleh actor dalam tahap agenda kebijakan. Berikut adalah model perluasan agenda menurut Cobb dan Elder (dalam Madani, 2011) :



Gambar 2.4 : Model Akses Agenda Kebijakan dari Masyarakat ke Birokrasi
Sumber : Madani, Muhlis. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. 2011. Hal. 36

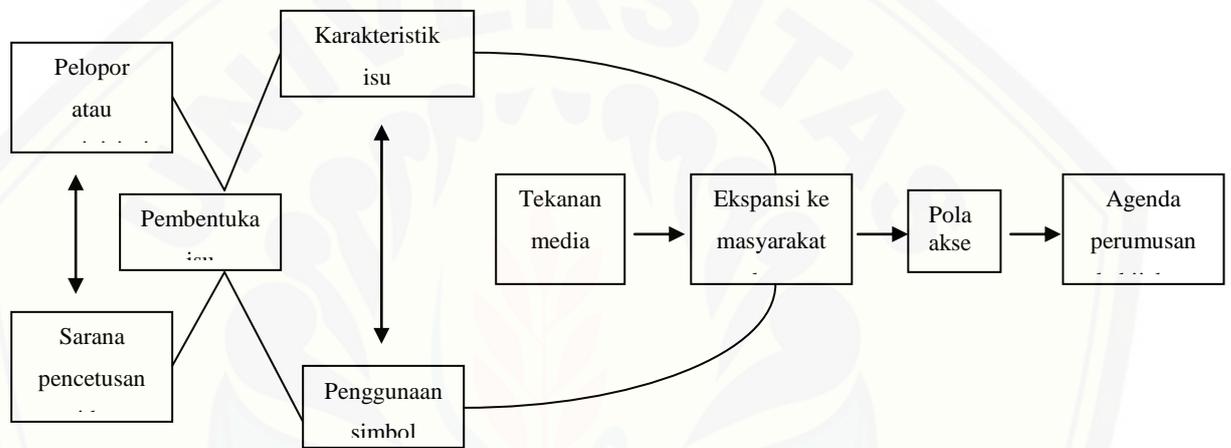
Berdasarkan kerangka tersebut, Cobb dan Elder menjelaskan bahwa pada tahapan agenda yang bersifat sistemik terdapat beberapa karakteristik yang melingkupinya yaitu :

- a. Seluruh isu yang ada secara bersama-sama diyakini oleh seluruh anggota komunitas politik sebagai perhatian public yang muncul dari otoritas kebijakan
- b. Untuk memperoleh akses pada agenda sistemik, maka suatu isu kebijakan harus memenuhi syarat menjadi perhatian dan kepedulian masyarakat luas yang dipersepsikan sama sebagai masalah kebijakan yang perlu mendapat tanggapan dari otoritas kebijakan.

Sedangkan pada tahapan ke dua atau dalam tahap agenda institusional maka karakteristik yang melingkupinya adalah :

- a. Secara eksplisit masalah tersebut dipertimbangkan dengan serius dan aktif oleh perumus kebijakan.
- b. Mungkin masalah tersebut adalah masalah yang sudah lama dan secara regular ditetapkan atau mungkin juga berupa masalah-masalah
- c. Seringkali tahapan ini dikenal dengan nama agenda pemerintah atau agenda formal.

Secara keseluruhan karakteristik agenda setting tersebut setidaknya-tidaknya dapat memberikan gambaran spesifik berkaitan dengan wilayah mana yang perlu penekanan sehingga masalah kebijakan yang sedemikian peliknya dihadapi oleh masyarakat dapat memperoleh respon pemerintah dalam bentuk kebijakan public. Pada hakikatnya media massa menjadi faktor penentu di dalam mendorong diresponnya masalah kebijakan yang diperbincangkan dalam fase perbincangan masalah kebijakan yang dihadapi oleh komunitas tertentu. Ripley (1985) mencatat bahwa media massa seperti ini seringkali memberikan tekanan secara lebih berarti kepada pemerintah agar segera ditanggapi lewat kebijakan. Kerangka kerja yang digambarkan oleh Ripley berkaitan dengan peran media massa dalam proses mendesak pemerintah untuk segera ditanggapi dalam fase agenda setting dapat divisualisasikan sebagai berikut :



Gambar 2.5 : Model Cobb dan Elder tentang Ekspansi Agenda Setting
 Sumber : Madani, Muhlis. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. 2011. Hal. 34

Secara lebih luas, khususnya pada kasus kebijakan di Negara-negara berkembang seperti dijelaskan oleh Grindle dan Thomas (dalam Madani, 2011) bahwa faktor yang mempengaruhi responsivitas birokrasi di dalam melakukan pilihan kebijakan di antaranya adalah elit atau tokoh agama yang ada di sekitar wilayah bersangkutan. Demikian pula tekanan media massa, organisasi militer dan organisasi perburuhan dan perusahaan turut memberikan kontribusi yang cukup berarti dalam proses penentuan pilihan masalah kebijakan yang diputuskan.

2.5 Radio

Radio, ibarat ruang terbuka yang tidak pernah sepi aktivitas, bukan hanya meminjam istilah *Bertolt Brecht- the theatre of mind*, tapi juga *theatre of thinking*.

Radio tidak pernah habis dikupas dari pelbagai sudut pandang. Radio telah mengakar di benak masyarakat sebagai media yang memiliki fungsi majemuk. Sebagai media yang paling merakyat di Indonesia, radio terus menjadi arena pertarungan kekuasaan sejak revolusi kemerdekaan sampai zaman reformasi. (masduki, 2003:1). Keterbukaan bagi partisipasi semua pihak secara setara dan independen. Media siaran adalah ruang publik yang dapat diakses setiap lapisan masyarakat melalui dua bentuk, yaitu kepemilikan dan orientasi. Bila salah satu akses tersumbat, maka akan terjadi ketimpanga. Radio ditemukan Guglielmo Marconi seabad yang lalu masuk ke indonesia pada zaman pra kemerdekaan, dalam bentuknya yang kontemporer sebenarnya relatif baru di indonesia. Perbedaan bentuk radio yang kontemporer dan tradisional seperti yang tertera pada tabel berikut (Masduki, 2001:11).

Tabel 2.2 : Perbedaan Radio Kontemporer dan Tradisional

ASPEK	RADIO TRADISIONAL	RADIO KONTEMPORER
Orientasi siaran	Komersial dan propaganda	Komersial dan kesertaan sosial
Pemilikan stasiun	Individu, keluarga	Kelompok usaha, ublic atau komunitas
Dominasi program	Hiburan dan penerangan	Hiburan dan informasi jurnalistik
Manajemen stasiun	Lokal tertutup, sentralistik	Jaringan, terbuka, otonom
Wilayah geografis	Pusat kota atau pusat bisnis dan keramaian	Pusat interaksi pendengar, tidak selalu identik kota- desa
Karakter program	Seragam, teman waktu luang, meninabobokkan	Variatif, berprespektif sosial, memberdayakan
Motif pengelolaan	Komersial dan monopolis	Alternatif dan pluralis

Sumber : Masduki. *Jurnalistik Radio : Menata Profesionalisme Reporter dan Penyiar*. 2001 Hal. 11

Wacana ruang publik (*public sphere*) dalam spektrum penyiaran radio dan televisi mencuat lagi setelah munculnya gejala penyempitan, atau bahkan terhapusnya ruang publik dari peta sistem penyiaran nasional. Gejala tersebut tercemin dari penolakan pemerintah pada bentuk- bentuk penyiaran alternatif dan kebijakan memprofitkan lembaga penyiaran RRI dan TVRI. Awalnya, ruang publik identik dengan tradisi kaum borjuis, sehingga ruang ini sering disejajarkan dengan *coffee houses* atau *clubs*. John B. Thompson menyebut ruang publik sebagai ruang temu gagasan dan tempat bagi individu berdialog dalam setting sosial budaya lokal, sebagai partisipan yang setara dalam perbincangan langsung (Majalah Gong Edisi 33/2002 dalam Masduki, 2001:21). Ketika dipindahkan ke media elektronik atau media massa lainnya, suasana ini tidak mengalami distorsi bahkan menjadi lebih massal.

Media penyiaran sejatinya adalah ruang publik, karena memiliki akses yang nyaris tanpa batas pada kehidupan publik, berinteraksi dengan berbagai macam kepentingan publik dan menggunakan ranah milik publik berupa spektrum frekwensi yang sistem alokasinya terbatas. Prinsipnya, semua bentuk lembaga penyiaran berhak mengisi ruang frekuensi, sejauh memenuhi tiga komponen, yaitu pemenuhan kesenangan publik (*public convience*), pemenuhan kepentingan publik (*public interest*), dan pemenuhan hak publik (*public necessity*). Toby Mendel dari Article 19 menilai, penyelenggaraan penyiaran harus didasarkan pada proses penciptaan, pemeliharaan iklim kebebasan dan kemerdekaan berpendapat, termasuk didalamnya bebas mencari, menerima serta menyampaikan informasi dan pemikiran yang berdasarkan kedaulatan, HAM dan kesejahteraan rakyat (Majalah Gong Edisi 33/2002 dalam Masduki, 2001 : 21).

Radio memiliki kelebihan dibandingkan media lain yaitu daya jangkau yang luas (tanpa satelit komunikasi) dan penyampaian pesan yang mudah. Keuntungan lain dari radio siaran ialah (1) sifatnya yang santai; (2) lebih mudah menyampaikan pesan dalam bentuk acara menarik dan (3) daya pikat untuk dapat melancarkan pesan. Beberapa kelemahan radio adalah pesan yang disampaikan hanya sekilas dan arus balik (*feedback*) tertunda. Beberapa tingkatan peran sosial

radio sebagai media masyarakat adalah (1) radio sebagai media penyampaian informasi dari satu pihak ke pihak lain; (2) radio sebagai sarana mobilisasi pendapat public untuk mempengaruhi kebijakan; (3) radio sebagai sarana untuk mempertemukan dua pendapat berbeda atau diskusi untuk mencari solusi bersama yang paling menguntungkan dan (4) radio sebagai sarana untuk mengikat kebersamaan dan semangat kemanusiaan dan kejujuran.

2.6 Kebijakan Publik

Dalam kehidupan sehari-hari begitu banyak masalah publik yang segera diatasi, mulai dari yang paling sederhana atau gampang dipecahkan sampai yang paling sulit bahkan harus mencapai inspirasi khusus dan memerlukan waktu yang lama untuk memecahkannya. Ada masalah yang pemecahannya mudah karena faktor-faktor yang berpengaruh relatif terbatas, mudah diramalkan kapan dapat dipecahkan, dan melibatkan sedikit aktor, sementara yang lain bersifat sebaliknya.

Dalam berbagai literatur terdapat begitu banyak variasi definisi kebijakan publik dan terkesan tidak seragam dan mungkin seringkali membingungkan. Menurut Winarno (2008:18) secara umum istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang pejabat, suatu kelompok, suatu lembaga pemerintah atau sejumlah actor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Sedangkan Lasswell dan Kaplan (dalam Nugroho, 2008:53) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktik-praktik tertentu (*policy as projected program of goals, values, and practices*). Menurut Dye pemerintah acapkali melakukan hal-hal yang tidak konsisten dan tidak berulang (Thoha, 2008:107) :

“Now certainly it would be a wonderful thing if government activities were characterized by “consistency and repetitiveness” but it is doubtful that we would ever find “public policy” in government if we insist on these criteria. Much of what government does is inconsistent and nonrepetitive”

Berkaitan dengan itu, Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apa pun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Sejalan dengan

pendapat Dye, David Easton (dalam Thoha, 2008:107) merumuskan kebijakan publik sebagai berikut:

“the authoritative allocation of value for the whole-society but it turns out that the only the government can authoritatively act on the “whole” society, and everything the government choosed to do or not to do results in the allocation of values”

Dunn (1998:63) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor pemerintah, diformulasikan dalam bidang-bidang isu (*issues areas*), yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang didalamnya terkandung konflik diantara kelompok dan tahapan kebijakan. Untuk itu komponen kebijakan yang dikemukakan meliputi niat (*intention*); tujuan (*goals*); rencana atau usulan (*plans or proposal*); program; keputusan atau pilihan (*decision or choices*); dan pengaruh (*effects*).

Dari definisi dan pengertian kebijakan publik diatas mengandung pemahaman bahwa kebijakan untuk melakukan sesuatu harus mencerminkan kebijakan pemerintah secara menyeluruh. Ketika pemerintah memutuskan memilih untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu, maka alasan dan tujuannya harus jelas. Dari beberapa definisi yang disebutkan diatas, dapat pula ditarik kesimpulan mengenai ciri penting yang dapat dilihat dalam suatu kebijakan publik yakni bahwa kebijakan dirumuskan oleh sekelompok aktor yang memiliki kewenangan dalam sistem politik tertentu. Pengambilan kebijakan dilakukan sepanjang masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing aktor.

Kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis maupun fakta teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain.

2.6.1 Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Menurut Suharno (2010:52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang memengaruhi pembuatan kebijakan menurut Suharno (2010:52) adalah:

- a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
Tidak jarang pembuat kebijakan harus memiliki tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama
Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum profesional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
Berbagai keputusan/kebijakan yang dibuat oleh para pembuat kebijakan yang dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar
Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan yang juga berperan besar.
- e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu hingga berpengaruh pada pembuat kebijakan/keputusan.

Dari beberapa pengaruh di atas, maka yang akan dijadikan pijakan dalam penelitian ini adalah adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar. Sifat media yang terus memberitakan berulang-ulang sebuah isu publik, akan cenderung mendapatkan atensi atau perhatian tersendiri dari pemerintah dibandingkan dengan isu yang hanya sekali saja diberitakan. Apalagi jika isu tersebut kemudian ditangkap oleh publik dan menjadi topik yang ramai diperbincangkan, maka hal itu merupakan tekanan tersendiri bagi instansi pemerintah untuk segera bertindak.

2.6.2 Tahap – Tahap dalam Perumusan Kebijakan

Nugroho (2008:355) mengatakan bahwa perumusan kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik karena di sini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Untuk itu, pertama kali harus disadari dua hal hakiki dari kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik senantiasa ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri. Jadi inti kebijakan publik adalah intervensi. Meskipun kebijakan publik adalah “apa yang dipilih untuk dikerjakan dan tidak dikerjakan pemerintah”, sebenarnya yang menjadi fokus adalah apa yang dikerjakan pemerintah karena ia bersifat aktif. Hal hakiki kedua adalah kebijakan publik memiliki keterbatasan. Dalam konteks kebijakan sebagai intervensi, kita memiliki sumber daya terbatas untuk melakukan intervensi.

Beberapa keterbatasan yang kita miliki adalah sebagai berikut (Nugroho, 2008:356) :

a. Keterbatasan sumber daya waktu

Sebuah pemerintahan berjalan dalam kurun waktu 5 tahun dan hanya dalam rentang waktu itulah ia harus bekerja secara efisien dan efektif. Memang pemerintahan tersebut harus membuat rancangan jangka panjang karena amat boleh jadi rancangan itu dimanfaatkan oleh penerusnya. Namun dalam

praktik, pemerintahan yang dipimpinnya harus fokus pada lima tahun kepemimpinan dan pengelolaannya.

b. Keterbatasan kemampuan sumber daya manusia

Teramat banyak kebijakan publik yang baik akhirnya tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh ketersediaan SDM yang memadai. Kekeliruan fatal bagi para pejabat publik adalah membuat keputusan ideal namun tidak melihat kesiapan kelembagaan di tempatnya berada. Sebuah pemerintahan yang mengedepankan penyiapan SDM adalah organisasi pemerintahan yang berpikir untuk masa kini dan masa depan.

c. Keterbatasan kelembagaan

Yang dimaksud keterbatasan kelembagaan adalah sejauh mana kualitas praktik manajemen profesional dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang bergerak di bidang profit maupun nonprofit. Permasalahan pokoknya adalah apakah masing-masing lembaga yang kita miliki punya kecakapan yang cukup memadai dalam rangka implementasi kebijakan. Kenyataan ini perlu dicermati karena kebijakan publik mengandung sifat-sifat praktis dan pragmatis karena ia harus feasible, implemtable dan sustainable (masuk akal, dapat dilaksanakan dan berkesinambungan secara alami).

d. Keterbatasan anggaran

Keterbatasan anggaran adalah keterbatasan klasik tapi tidak kalah penting. Kebijakan tidak dapat dilakukan jika tidak ada dana. Performa anggaran kita hari ini lebih banyak dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan rutin daripada biaya pembangunan sehingga banyak pembangunan di daerah-daerah yang macet. Keterbatasan dana adalah fakta yang dilihat oleh pembuat kebijakan, dan ini adalah sesuatu yang benar.

e. Keterbatasan yang bersifat teknis.

Keterbatasan yang bersifat teknis yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri. Hal inilah yang menjadi keunggulan bagi mereka yang pernah memasuki kancah disiplin administrasi negara/publik, hukum kenegaraan dan ilmu pemerintahan.

Dalam penelitian ini, ada dua keterbatasan yang seringkali menjadi penghambat bagi instansi pemerintah, khususnya Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember, yakni keterbatasan waktu dan anggaran. Banyaknya beban kerja bagi birokrat di lingkungan dinas, seringkali menyebabkan mereka tidak dapat memperhatikan isu-isu publik yang sedang banyak diperbincangkan masyarakat sehingga kehadiran media massa radio sangat membantu mereka memperhatikan isu dimaksud. Apalagi sifat siaran radio yang dapat disimak dengan sambil melakukan tugas-tugas harian mereka, di samping informasi yang mereka peroleh dari radio tidak memerlukan biaya tersendiri (gratis).

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebutuhan kebijakan public membagi proses-proses penyusunan kebijakan public kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda.

Menurut Dunn, dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting antara lain, penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan penilaian kebijakan (*policy assesment*) (2004:25). Dalam bahasa yang berbeda, Nugroho (2012:123) membagi perumusan kebijakan dalam empat tahap yakni perumusan masalah (*defining problem*), agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah dan penetapan kebijakan.

a. Perumusan Masalah (*Defining Problem*)

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan

masalah yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu seberapa besar kontribusi yang diberikan oleh kebijakan publik dalam menyelesaikan masalah-masalah dalam masyarakat menjadi pertanyaan yang menarik dalam evaluasi kebijakan publik. Namun demikian, apakah pemecahan masalah tersebut memuaskan atau tidak bergantung pada ketepatan masalah-masalah publik itu dirumuskan. Rushefky (dalam Winarno, 2012:124) secara eksplisit menyatakan bahwa kita sering gagal menemukan pemecahan masalah yang tepat dibandingkan menemukan masalah yang tepat.

b. Penetapan Agenda Kebijakan

Agenda kebijakan didefinisikan sebagai tuntutan-tuntutan agar para pembuat kebijakan memilih atau merasa terdorong untuk melakukan tindakan tertentu. Cobb dan Elder (dalam Winarno, 2012:83) mendefinisikan agenda kebijakan sebagai *“a set of political controversies that will be viewed as falling within rang of legitimate concerns meriting attention by a decision making body”*. Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara yang satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan.

Namun biasanya suatu masalah sebelum masuk ke dalam agenda kebijakan, masalah tersebut menjadi isu terlebih dahulu. Isu ini akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian dari para elit sehingga isu yang mereka perjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan. Oleh karena itu, kelompok-kelompok dalam masyarakat akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar masuk ke agenda kebijakan seperti memobilisasi diri, mencari dukungan kelompok-kelompok lain maupun menggunakan media massa.

Lester dan Stewart (dalam Winarno, 2012:85) menyatakan bahwa suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria. Pertama, bila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama ditinggalkan. Kedua, bila isu tersebut mempunyai sifat partikularitas di mana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar. Ketiga, mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor human interest. Keempat, mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi, dan masyarakat. Kelima, isu tersebut sedang menjadi tren atau sedang diminati oleh banyak orang.

Mark Rushefky (dalam Winarno, 2012:85) menyatakan bahwa suatu isu akan menjadi agenda melalui konjungsi tiga urutan. Urutan pertama adalah pengidentifikasi, yakni tahap pengidentifikasian masalah yang didiskusikan sebelumnya. Urutan kedua menitikberatkan pada kebijakan atau pemecahan masalah. Urutan ketiga merupakan urutan politik. Pada urutan ini biasanya disusun dari perubahan-perubahan dalam opini publik, hasil pemilihan umum, perubahan dalam administrasi dan pergantian partisipan atau ideologi dalam lembaga legislatif.

Kepemimpinan politik merupakan faktor penting dalam penyusunan agenda. Para pemimpin politik, apakah dimotivasi oleh pertimbangan-pertimbangan keuntungan politik, kepentingan publik maupun kedua-duanya, mungkin menanggapi masalah-masalah tertentu, menyebarkannya dan mengusulkan penyelesaian terhadap masalah-masalah tersebut. Dalam kaitan ini, kepala eksekutif atau presiden maupun anggota-anggota legislatif mempunyai peran utama dalam politik dan pemerintahan untuk menyusun agenda publik.

c. Pemilihan Alternatif Kebijakan untuk Memecahkan Masalah

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat

dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Pada tahap formulasi kebijakan, para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam merencanakan masalah. Untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut *forecasting* dimana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapkan.

Analisis kebijakan tidak hanya bekerja menyiapkan “rekomendasi kebijakan” untuk disiapkan menjadi rumusan kebijakan, namun dapat juga dilibatkan lebih lanjut dalam perumusan kebijakan. Oleh karena itu, analisis kebijakan dapat berperan untuk ikut dalam tim yang merumuskan atau merancang kebijakan publik, baik dalam bentuk draft akademis hingga pasal – pasal perundangan. Pada tahap ini juga, perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan.

d. Adopsi/Penetapan Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan. Tahap ini ditentukan setelah melalui suatu proses rekomendasi.

Penetapan satu alternatif kebijakan yang diambil itu mempunyai kekuatan hukum tetap yang mengikat. Nugroho (2012:125) menyatakan bahwa alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut.

2.6.3 Aktor-aktor dalam Perumusan Kebijakan Publik

Winarno (2012:126) aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi dan para pemeran serta tidak resmi. Yang termasuk ke dalam pemeran

sertta resmi adalah agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (eksekutif), legislatif dan yudikatif. Sedangkan yang termasuk dalam kelompok pemeran tidak resmi meliputi kelompok-kelompok kepentingan, partai politik dan warga negara individu.

a. Agen-agen pemerintah

Sistem administrasi di seluruh dunia mempunyai perbedaan dalam hal karakteristik-karakteristik seperti ukuran dan kerumitan, organisasi, struktur hierarkis dan tingkat otonomi. Walaupun doktrin mengatakan bahwa badan-badan administrasi dianggap sebagai badan pelaksana telah diakui secara umum dalam ilmu politik, namun bahwa politik dan administrasi telah bercampur aduk menjadi satu juga telah menjadi aksioma yang diakui kebenarannya. Selain itu, saat ini badan-badan administrasi sering terlibat dalam pengembangan kebijakan publik. Hal ini berkait erat dengan pemahaman yang demikian, maka keterlibatan badan-badan administrasi sebagai agen pemerintah dalam ikut menentukan kebijakan menjadi semakin terbuka. Badan-badan administrasi dalam hal ini dapat membuat atau melanggar undang-undang atau kebijakan yang ditetapkan sebelumnya.

Selain itu, badan-badan administrasi juga menjadi sumber utama mengenai usul-usul pembuatan undang-undang dalam sistem politik seperti yang terjadi di Amerika Serikat dan Inggris. Badan-badan tersebut secara aktif tidak hanya menyarankan undang-undang tetapi juga secara aktif melakukan lobi dan menggunakan tekanan-tekanan dalam penetapan undang-undang. Hal ini bisa ditunjukkan misalnya melalui cara bagaimana suatu departemen tertentu menggalang kekuatan untuk mendukung suatu kebijakan, seperti departemen pertanian yang mendukung kenaikan harga-harga produk pertanian atau kebijakan menyangkut ekspor hasil pertanian.

b. Presiden

Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai peran yang penting dalam perumusan kebijakan. Kebijakan presiden dalam perumusan kebijakan dapat dilihat dalam komisi-komisi presidensial maupun dalam rapat-rapat kabinet.

dalam beberapa kasus, presiden terlibat secara personal dalam perumusan kebijakan. Selain itu, kadangkala presiden juga membentuk kelompok-kelompok atau komisi-komisi penasihat yang terdiri dari warga negara swasta maupun pejabat-pejabat yang ditujukan untuk menyelidiki kebijakan tertentu dan mengembangkan usulan-usulan kebijakan.

Presiden dan para pembantunya merupakan bagian penting dalam prakarsa dan pengembangan usul-usul kebijakan. Sementara itu, banyak usul-usul kebijakan dikembangkan oleh pejabat-pejabat karier dan nonkarier yang diangkat di departemen-departemen dan badan-badan administratif. mereka biasanya mengembangkan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan badan-badan dan departemennya masing-masing.

c. Legislatif

Lembaga ini bersama-sama eksekutif memegang peran yang cukup krusial di dalam perumusan kebijakan. Setiap undang-undang menyangkut persoalan-persoalan publik harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif. Sebuah undang-undang baru akan sah bila telah disahkan oleh lembaga legislatif. Selain itu, keterlibatan lembaga legislatif dalam perumusan kebijakan publik juga dapat dilihat dari mekanisme dengar pendapat, penyelidikan-penyelidikan dan kontak-kontak yang mereka lakukan dengan pejabat-pejabat administrasi, kelompok-kelompok kepentingan dan lain sebagainya.

d. Yudikatif

Pada dasarnya tinjauan yudisial merupakan kekuasaan pengadilan untuk menentukan apakah tindakan-tindakan yang diambil oleh cabang-cabang eksekutif maupun legislatif sesuai konstitusi atau tidak. Bila keputusan-keputusan tersebut melawan atau bertentangan dengan konstitusi negara, maka badan yudikatif ini berhak membatalkan atau menyatakan tidak sah terhadap peraturan atau undang-undang yang telah ditetapkan. Hal ini sebenarnya juga terjadi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini, seiring proses reformasi yang tengah berjalan, peran lembaga yudikatif semakin diperbesar.

e. Kelompok-kelompok Kepentingan

Kelompok-kelompok kepentingan, dalam perumusan kebijakan, menjalankan fungsi artikulasi kepentingan yaitu menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif kebijakan. Kelompok ini juga sering memberikan informasi kepada para pejabat publik dan seringkali informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari usul-usul kebijakan yang diajukan. Dengan demikian, kelompok kepentingan telah memberikan sumbangan yang berarti bagi rasionalitas pembentukan kebijakan.

Pengaruh kelompok kepentingan terhadap keputusan kebijakan tergantung pada banyak faktor yang menyangkut ukuran-ukuran keanggotaan kelompok, keuangan dan sumber-sumber lain, kepaduannya, kecakapan dari orang yang memimpin kelompok tersebut, ada tidaknya persaingan organisasi, tingkah laku para pejabat pemerintah dan tempat pembuatan keputusan dalam sistem politik. Pengaruh kelompok kepentingan dalam keputusan juga ditentukan oleh pandangan yang ditujukan kepada kelompok tersebut. Suatu kelompok yang dianggap baik dan besar akan cenderung efektif dalam mempengaruhi keputusan kebijakan dibandingkan dengan kelompok yang dipandang sebaliknya. Berdasarkan faktor-faktor yang telah disebutkan tadi, maka suatu kelompok kepentingan akan efektif mempengaruhi keputusan kebijakan tertentu, namun mereka cenderung tidak efektif dalam mempengaruhi bidang kebijakan yang lain.

f. Partai Politik

Dalam sistem demokrasi, partai politik digunakan sebagai alat untuk meraih kekuasaan. Hal ini berarti bahwa partai-partai politik pada dasarnya lebih berorientasi kekuasaan dibandingkan dengan kebijakan publik. Namun demikian, kita tidak dapat mengabaikan begitu saja pengaruh mereka dalam proses pembentukan kebijakan. Dalam masyarakat modern, partai-partai politik seringkali melakukan “agregasi kepentingan”. Partai-partai tersebut berusaha mengubah tuntutan-tuntutan tertentu dari kelompok-kelompok kepentingan menjadi

alternatif-alternatif kebijakan. Ukuran partai politik yang bersangkutan akan menentukan cara partai politik tersebut dalam mengagregasikan kepentingan.

g. Warga Negara Individu

Dalam pembahasan mengenai pembuatan kebijakan, warga negara indivisu sering diabaikan dalam hubungannya dengan legislatif, kelompok kepentingan serta pemeran serta lainnya yang lebih menonjol. Walaupun tugas pembentukan kebijakan pada dasarnya diserahkan kepada para pejabat publik, Namun dalam beberapa hal para warga negara individu masih dapat mengambil peran secara aktif dalam pengambilan keputusan.

Peran serta warga negara dalam sistem politik, walaupun dalam sistem politik demokrasi, sering dianggap mempunyai peran serta yang rendah. Hal itu didasarkan pada kenyataan bahwa banyak orang yang tidak memberikan suaranya pada waktu pemilihan umum, tidak ikut serta dalam kegiatan partai politik serta perhatian yang rendah pada sistem politik. Bahkan berdasarkan survey yang pernah dilakukan terhadap para pemilih, hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa para pemilih ini memperoleh pengaruh yang relatif kecil dari pertimbangan-pertimbangan kebijakan.

Walaupun kritik di atas barangkali benar, tapi hal ini tidak berarti bahwa warga negara tidak mempunyai peran sama sekali dalam proses pembuatan keputusan. Di negara-negara yang mendasarkan diri pada sistem otoriter, kepentingan-kepentingan dan keinginan-keinginan warga negara biasanya merupakan akibat dari kebijakan-kebijakan publik. Para diktator dalam sistem otoriter tetap akan menaruh perhatian terhadap apa yang menjadi keinginan rakyat agar kekacauan sedapat mungkin diminimalkan. Selain itu, rezim otoriter ini juga punya keinginan untuk menjaga keutuhan negara, suatu hal yang juga diinginkan oleh para warga negara sekalipun di negara-negara yang mendasarkan pada sistem ini, para warga negara tidak diizinkan terlibat langsung dalam pembentukan kebijakan.

Sementara itu, di negara-negara demokratis, pemilihan umum barangkali merupakan tanggapan tidak langsung terhadap tuntutan-tuntutan warga negara. Dalam hal ini, Lindblom (dalam Winarno, 2012:135) menyatakan bahwa perbedaan yang paling menonjol antara rezim otoriter dengan rezim demokratis adalah bahwa dalam rezim demokratis, para warga negara memilih para pembentuk kebijakan puncak melalui pemilihan-pemilihan yang murni. Beberapa ilmuwan politik berspekulasi bahwa pemberian suara dalam pemilihan-pemilihan yang murni mungkin merupakan suatu metode yang penting dari pengaruh warga negara dalam pembentukan kebijakan karena hal ini memungkinkan warga negara untuk memilih para pejabat dan sedikit banyak menginstruksikan pejabat-pejabat ini mengenai kebijakan tersebut. Oleh karena itu, menurut Lindblom (dalam Winarno, 2012:136), keinginan para warga negara perlu mendapat perhatian oleh para pembentuk kebijakan. aturan yang dikemukakan oleh Lindblom ini kadang-kadang dinyatakan dalam aphroisme bahwa warga negara mempunyai hak untuk didengar dan para pejabat mempunyai tugas untuk mendengarkannya.

Dalam penelitian ini, ada dua agen yang terakut yakni kelompok kepentingan dan warga negara individu. Media massa merupakan salah satu kelompok kepentingan yang diberi keleluasaan menyuarakan aspirasi masyarakat. Kelompok kepentingan, dalam hal ini media massa, dianggap memberikan sumbangan yang berarti bagi rasionalitas pembentukan kebijakan. Media massa yang merupakan ruang besar karena bersifat terbuka untuk masyarakat luas, merupakan kelompok kepentingan besar yang punya pengaruh efektif terhadap kebijakan pemerintah. Semakin besar kelompok kepentingan yang berbicara, maka pengaruh terhadap kebijakan juga cenderung semakin besar.

BAB 3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian adalah cara yang digunakan dalam mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis sampai menyusun laporan. Perlunya penggunaan metode penelitian karena berfungsi sebagai pemandu peneliti bagaimana melakukan penelitian tersebut. Pada dasarnya seseorang melakukan penelitian bertujuan untuk memahami suatu kejadian, situasi atau keadaan khusus yang terjadi di dalam masyarakat. Selain itu, penelitian juga bertujuan untuk mencari jalan keluar atau pemecahan masalah serta kegunaan tertentu. Hal ini juga berarti bahwa metode penelitian harus dilakukan secara ilmiah dan benar, agar hasilnya pun dapat diterima secara ilmiah.

3.1 Pendekatan Penelitian

Dengan memperhatikan tujuan penelitian yang dikaitkan dengan topik yang diteliti, maka penelitian ini menggunakan paradigma kualitatif, jenis studi kasus dan disajikan secara deskriptif.

Adapun tujuan dari studi kasus adalah untuk memberikan gambaran secara mendetail tentang latar belakang, sifat-sifat serta karakter-karakter yang khas dari kasus, ataupun status dari individu, yang kemudian dari sifat-sifat khas diatas akan dijadikan suatu hal yang bersifat umum.

Hasil penelitian akan disajikan secara deskriptif dengan tujuan untuk menggambarkan atau mendeskripsikan bagaimana peran media massa radio dalam menyampaikan aspirasi masyarakat tentang pembangunan infrastruktur jalan di wilayahnya dan bagaimana Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember menerima aspirasi masyarakat bidang infrastruktur yang disampaikan melalui media massa elektronik radio pada tahun 2015.

3.2 Fokus Penelitian

Focus penelitian menjadikan penelitian lebih terstruktur dan memiliki batasan permasalahan yang diteliti. Harapannya, pembahasan dalam penelitian ini menjadi lebih spesifik dan jelas. Focus dalam penelitian ini adalah tiga jalan rusak yakni Jalan M. Yamin Kelurahan Tegal Besar Kecamatan Kaliwates, Jalan yang menghubungkan Kecamatan Sukowono dan Kecamatan Sumberjamber serta Jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari dan Kecamatan Puger..

3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian

Lokasi penelitian ini berada Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember karena instansi ini paling banyak mendapatkan keluhan terutama terkait dengan kerusakan jalan. Dalam kurun masa satu tahun, keluhan jalan rusak paling banyak muncul pada periode Januari-Februari karena pada bulan itu bertepatan dengan musim hujan sehingga jumlah maupun kualitas kerusakan jalan semakin meningkat. Selain itu, lokasi penelitian juga dilaksanakan pada Pro 3 RRI Jember, Soka FM, Kiss FM dan Prosalina FM karena keempat stasiun radio ini yang memiliki program pemberitaan dan layanan public di Jember serta sudah berizin resmi.

Waktu penelitian dilakukan di tahun 2015. Peneliti mengambil rentang waktu itu dengan harapan peneliti masih dapat dengan mudah menemui dan mewawancarai informan yang dibutuhkan, dan memudahkan penelusuran data-data yang dibutuhkan.

3.4 Penentuan Informan

Penelitian kualitatif tidak dimaksudkan untuk membuat generalisasi dari hasil penelitiannya, namun yang terpenting adalah kedalaman informasi yang diperolehnya. Oleh karena itu, pada penelitian kualitatif tidak dikenal adanya populasi dan sampel, namun menggunakan informan.

Informan dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember yang merupakan pemegang otoritas tertinggi dalam pengambilan kebijakan terutama terkait pembuatan Rencana Kegiatan dan Anggaran (RKA) pada Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember.
2. Kepala Bidang Pemeliharaan Jalan Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember sebagai pihak yang secara teknis mengetahui hal-hal yang terkait dengan perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi pemeliharaan jalan pada tingkat kabupaten.
3. Kepala Bidang Peningkatan Jalan Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember sebagai pihak yang secara teknis mengetahui hal-hal yang terkait dengan perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi peningkatan jalan pada tingkat kabupaten.
4. Penelpon Suara Rakyat Prosalina FM sebagai pihak yang mengetahui dan merasakan dampaknya secara langsung terkait infrastruktur yang rusak di wilayahnya dan menyampaikan keluhannya melalui media massa elektronik radio.
5. Penanggung Jawab Acara Suara Rakyat Prosalina FM sebagai pihak yang bertanggung jawab dan mendesain program acara Acara Suara Rakyat Prosalina FM.
6. Penanggung Jawab Acara Opini dan Aspirasi Pro 3 RRI Jember sebagai pihak yang bertanggung jawab dan mendesain program acara Opini dan Aspirasi Pro 3 RRI Jember.
7. Penanggung Jawab Acara Jurnal dan Bupati Menjawab Soka FM Jember sebagai pihak yang bertanggung jawab dan mendesain program acara Jurnal dan Bupati Menjawab.
8. Penanggung Jawab Acara Kabar Sore Kiss FM Jember sebagai pihak yang bertanggung jawab dan mendesain program acara Kabar Sore Kiss FM.

3.5 Jenis dan Sumber Data

Menurut Moleong (2007:157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti

dokumen dan lain-lain. Adapapun jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah :

1. Kata-kata dan Tindakan

Kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai merupakan sumber data utama. Pencatatan sumber data utama melalui wawancara atau pengamatan berperanserta merupakan asil usaha gabungan dari kegiatan melihat, mendengar dan bertanya.

2. Sumber Tertulis

Dilihat dari sumber data, bahan tambahan yang berasal dari sumber tertulis dapat dibagi atas sumber buku dan majalah ilmiah, sumber dari arsip, dokumen pribadi dan dokumen resmi.

3. Foto

Foto menghasilkan data deskriptif yang cukup berharga dan sering digunakan untuk menelaah segi-segi subjek dan hasilnya sering dianalisis secara induktif. Foto yang bisa dipakai dalam penelitian kualitatif adalah foto yang dihasilkan orang lain maupun oleh peneliti sendiri.

4. Statistik

Peneliti kualitatif tidak jarang menggunakan data statistik yang telah tersedia sebagai sumber data tambahan untuk membantu peneliti memberi gambaran tentang kecenderungan subjek pada latar penelitian.

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Ciri khas penelitian kualitatif tidak dapat dipisahkan dari pengamatan berperanserta, namun peranan penelitalah yang menentukan keseluruhan skenarionya. Dalam penelitian ini data berasal dari data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang dikumpulkan atau diperoleh peneliti secara langsung dari sumber atau obyek yang akan diteliti. Sementara, data sekunder adalah data yang tidak secara langsung dapat memberikan informasi dan sebagai informasi pendukung bagi peneliti.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Pengamatan Berperanserta

Pengamatan Berperanserta menceritakan kepada peneliti apa yang dilakukan oleh orang-orang dalam situasi peneliti memperoleh kesempatan mengadakan pengamatan. Sering terjadi peneliti menghendaki informasi lebih dari yang sekedar diamatinya.

2. Wawancara Mendalam

Wawancara merupakan percakapan dengan maksud mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lain-lain kebulatan; merekonstruksi kebulatan-kebulatan demikian sebagai yang dialami masa lalu; memproyeksikan kebulatan-kebulatan sebagai yang diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triangulasi); dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

3. Dokumentasi

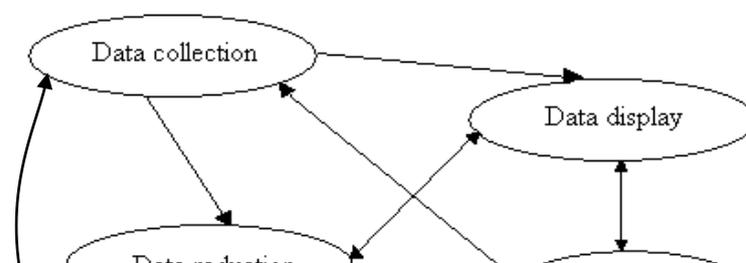
Dokumentasi merupakan pencatatan data yang bersumber dari arsip-arsip, dokumen, surat-surat yang diperlukan dalam penelitian. Dokumen sudah lama digunakan dalam penelitian sebagai sumber data untuk menguji, menafsirkan bahkan untuk meramalkan.

4. Studi Kepustakaan

Teknik ini didapat dengan mempelajari dan memahami bahan bacaan yang terkait dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian yang meliputi buku-buku dan studi kepustakaan yang lain.

3.7 Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan model analisa interaktif (*interactive model of analysis*) yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992:20). Model analisis interaktif dapat dilihat dalam gambar di bawah ini :



Gambar 3.1 Komponen-komponen analisis data : Model Interaktif
Sumber : Miles, Matthew dan Huberman, A. Michael. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tantang Metode-Metode Baru*, 2002 Hal. 20

Dari gambar 3.1 di atas, maka tahap analisis data dapat dijelaskan sebagaimana berikut :

1. *Data Reduction* (Reduksi Data)

Pada tahap ini, seluruh data yang diperoleh peneliti di lapangan diteliti secara rinci. Peneliti memilah data mana saja yang penting dan menentukan pola sehingga data lebih mudah diatur dan terlihat sistematis. Dari sinim nanti akan terlihat gambaran hasil penelitiannya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan.

2. *Data Display* (Penyajian Data)

Data yang telah diseleksi, kemudian disajikan dengan narasi kualitatif. Penyajian ini mempermudah peneliti untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah dipahami tersebut.

3. *Conclusion Drawing / verification* (Menarik kesimpulan atau verifikasi)

Setelah data disajikan, peneliti dapat mengambil kesimpulan yang sifatnya sementara. Kesimpulan awal ini dapat berubah kalau tidak ditemukan

bukti-bukti yang mendukung pada tahap pencarian dan pengumpulan data berikutnya. Namun jika sudah didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten, maka kesimpulan awal tersebut dapat dikatakan sebagai kesimpulan yang kredibel.

Sebelum membuat kesimpulan akhir dari hasil analisis yang disajikan, terlebih dahulu harus diperiksa keabsahan data, sehingga kesimpulan yang diambil tidak mengandung unsur subjektivitas dan disajikan dalam bentuk deskriptif.

3.8 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Untuk menetapkan keabsahan data (*trustworthiness*) data diperlukan teknik pemeriksaan. Keabsahan data diperlukan untuk melihat derajat kepercayaan atau kebenaran terhadap hasil penelitian. Pada penelitian ini, penulis merujuk pada tiga cara yang dikemukakan oleh Danim (2002:192) bahwa untuk melaksanakan aktivitas yang dapat mempertinggi peluang mendapatkan penelitian kredibel atau memenuhi kredibilitas tertentu adalah dengan cara :

1. Keterlibatan peneliti secara cukup (*prolonged engagement*) di lokasi penelitian dan dalam berinteraksi dengan subjek penelitian. Cukup di sini bukan diukur waktu tetapi dari keterwakilan cakupan focus penelaahan dan kedalaman, serta keluasan menangkap fenomena untuk masing-masing substansi focus itu. Data yang memenuhi cakupan ini antara lain adalah data mengenai pelaksanaan pemilukada Kabupaten Jember Tahun 2010, aturan-aturan tentang pelaksanaan pemilukada Kabupaten Jember Tahun 2010, aturan-aturan tentang netralitas PNS dalam pemilukada Kabupaten Jember Tahun 2010, dan netralitas PNS dalam pemilukada Kabupaten Jember Tahun 2010.
2. Ketelitian dalam pelaksanaan observasi (*persistant observation*). Teliti mengandung makna tidak ceroboh, tidak mengalami kekeliruan komposisi dalam menangkap makna fenomena kecil lalu digeneralisasikan sebagai sosok keseluruhan fenomena.

3. Triangulasi peneliti (*triangulation*). Adalah metode penelitian kualitatif yang sangat penting untuk dilakukan. Metode ini pertama kali digagas oleh *Campbell* dan *Fishe*, tahun 1959. menurut *denzin* dalam Danim (2202:37) triangulasi adalah aplikasi studi yang menggunakan metode untuk menelaah fenomena yang sama. Fenomena yang diinvestigasi biasanya bersifat kompleks dan rumit, selayaknya kekompleksan kemampuan yang dibutuhkan oleh pekerja social.

Analisis triangulasi melibatkan penggunaan satu atau lebih teknik analisis untuk menganalisis seperangkat data yang sama untuk tujuan validasi. Triangulasi pada hakikatnya merupakan pendekatan multimetode yang dilakukan peneliti pada saat mengumpulkan dan menganalisis data. Ide dasarnya adalah bahwa fenomena yang diteliti dapat dipahami dengan baik sehingga diperoleh kebenaran tingkat tinggi jika didekati dari berbagai sudut pandang.

Pendapat yang mendukung tentang Teknik Triangulasi disampaikan oleh Patton (dalam Moleong, 2007:178-179) yang membaginya menjadi 4, yaitu :

1. Triangulasi Sumber, yaitu membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif. Data yang diperoleh berupa wawancara yang dilakukan lebih dari satu kali dalam periode waktu tertentu.
2. Triangulasi Metode, yaitu dengan menggunakan dua strategi; (1) pengecekan terhadap derajat kepercayaan penemuan hasil penelitian dengan beberapa teknik pengumpulan data, (2) pengecekan derajat kepercayaan beberapa sumber data dengan metode yang sama.
3. Triangulasi Peneliti yaitu dengan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk keperluan pengecekan kembali derajat kepercayaan. Pengambilan data dilakukan oleh beberapa orang.
4. Triangulasi Teori, yakni melakukan penelitian tentang topic yang sama dan datanya dianalisis dengan menggunakan beberapa perspektif teori yang berbeda.

Dalam penelitian ini variasi teknik yang digunakan adalah Triangulasi model Sumber, karena mayoritas data yang didapat di lapangan diperoleh dengan teknik wawancara dan observasi yang dilakukan terhadap seluruh informa.

Peneliti melakukan wawancara lebih dari satu kali kepada masing-masing informan. Data yang didapatkan pada setiap informan saling dibandingkan antara yang satu dengan yang lain.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Gambaran Umum Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Jember

Secara geografis, Dinas PU Bina Kabupaten Jember terletak di Jl. Dewi Sartika No. Jember. Kabupaten Jember sendiri terletak pada posisi 6027'29" s.d 7014'35" Bujur Timur dan 7059'6" s.d 8033'56" Lintang Selatan berbentuk dataran ngarai yang subur pada bagian tengah dan selatan serta dikelilingi pegunungan yang memanjang sepanjang batas utara dan timur serta Samudra Indonesia sepanjang batas Selatan dengan Pulau Nusa Barong yang merupakan satu-satunya pulau yang ada di wilayah Kabupaten Jember. Letaknya yang strategis karena berada dipersimpangan antara Surabaya dan Bali, sehingga perkembangannya cukup pesat dan menjadi barometer pertumbuhan ekonomi di kawasan Timur Jawa Timur.

Sebagai Daerah Otonom, Kabupaten Jember memiliki batas-batas teritorial, luas wilayah, kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial politik dan sosial budaya serta sumber daya manusia. Kondisi obyektif yang demikian dapat mengungkapkan berbagai karakteristik sumberdaya alam, komoditas yang dihasilkan, mata pencaharian penduduk, keadaan serta ekonomi dan sosial budayanya yang mencerminkan kekuatan sebagai suatu kompetensi daerah, sekaligus beragam permasalahan yang dihadapinya.

Kabupaten Jember secara administratif dibatasi dengan Kabupaten Bondowoso dan sebagian kecil wilayah Kabupaten Probolinggo pada sebelah utara, Kabupaten Bangyuwangi pada sebelah timur, Samudera Indonesia pada sebelah selatan dan Kabupaten Lumajang pada sebelah barat.

Luas wilayah Kabupaten Jember, menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Tahun 2010 adalah 3.293,34 km² atau 329.333,94 Ha, yang terdiri dari kawasan hutan sebagai kawasan terluas (121.036,61 Ha), perkampungan atau pusat

kegiatan masyarakat, pertanian (sawah dan tegal), perkebunan, tambak, rawa, semak, dan tanah tandus. Sedangkan dari segi topografi sebagian Kabupaten Jember di wilayah selatan merupakan dataran rendah yang relatif subur untuk pengembangan tanaman pangan, dan di utara merupakan daerah perbukitan dan bergunung-gunung yang relatif baik bagi pengembangan tanaman keras dan perkebunan.

4.1.1 Visi dan Misi

Sebagai bagian dari wilayah Kabupaten Jember, Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember memiliki visi “Tersedianya infrastruktur jalan dan jembatan yang handal, berwawasan pengembangan wilayah untuk mendukung terwujudnya peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan penyediaan sarana dan prasarana jalan dan jembatan di seluruh wilayah Kabupaten Jember”. Adapun misi dari Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember adalah :

- a. Memenuhi kebutuhan sarana dan prasarana umum di bidang transportasi jalan dan jembatan, guna ikut mewujudkan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan, prasarana jalan/jembatan mulai dari kota hingga ke pedesaan;
- b. Mewujudkan peningkatan dan pembangunan prasarana jalan dan jembatan; serta
- c. Menggali potensi penambahan Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna ikut mendukung peningkatan pendapatan daerah.

4.1.2 Strategi dan Arah Kebijakan

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Jember menetapkan strategi berupa kebijakan dan program yang akan dilaksanakan sebagai berikut :

- a. Melaksanakan pembangunan, peningkatan sarana dan prasarana jalan, jembatan serta bangunan pelengkap jalan lainnya dengan prioritas pedesaan, serta menambah jaringan jalan yang ada untuk pengembangan kota. Dengan program yang akan dilaksanakan meliputi:
 - 1) Program Pembangunan Jalan dan Jembatan.

- 2) Program Pembangunan Saluran Drainase Jalan dan Gorong-Gorong.
- b. Memelihara dan merawat jaringan jalan beserta bangunan pelengkap yang ada dan jembatan untuk menambah umur rencana jalan dan jembatan serta menambah kenyamanan bagi para pengguna jalan. Dengan program yang akan dilaksanakan meliputi :
 - 1) Program Rehabilitasi/Pemeliharaan Jalan dan Jembatan.
 - 2) Program Rehabilitasi/Pemeliharaan Saluran Drainase dan Gorong-Gorong.
- c. Membangun suatu data base yang akurat dan mutakhir sehingga memudahkan dalam pengelolaan informasi jalan dan jembatan, serta melakukan penelitian dan studi terkait dengan upaya pengembangan dan perbaikan jaringan jalan di Kabupaten Jember. Dengan program yang akan dilaksanakan meliputi:
 - 1) Program Pembangunan Sistem Informasi/Database Jalan dan Jembatan.
 - 2) Program peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan publik.
- d. Menyediakan, memelihara sarana dan prasarana pendukung pembangunan jalan dan jembatan. Dengan program yang akan dilaksanakan meliputi Peningkatan Sarana dan Prasarana Kebinamargaan.
- e. Terpenuhinya sarana dan prasarana perkantoran, serta sumber daya manusia yang unggul guna mendukung dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan. Dengan program yang akan dilaksanakan meliputi:
 - 1) Program pelayanan administrasi perkantoran.
 - 2) Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur.
 - 3) Program peningkatan disiplin aparatur.
 - 4) Program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur.
 - 5) Program peningkatan pengembangan sistem pelaporan capaian kinerja dan keuangan.
 - 6) Program optimalisasi pemanfaatan teknologi informasi.

4.1.3 Program Prioritas

Berdasarkan sasaran yang harus dicapai dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2010 – 2015 yang dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan kemajuan yang dicapai dalam tahun 2015, serta berbagai masalah dan tantangan pokok yang harus dipecahkan dan dihadapi pada tahun 2009, maka kebijakan yang diambil difokuskan pada

meningkatkan sarana dan prasarana transportasi yang memadai dan menjangkau seluruh pelosok wilayah. Merujuk pada kebijakan umum Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan plafon anggaran tahun 2014 untuk Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga yang diarahkan pada upaya mengatasi permasalahan dan dalam rangka pencapaian target kinerja berdasar kemampuan sumber daya yang tersedia serta kondisi lingkungan, sesuai skala dan peringkat program yang mendesak, maka telah disusun prioritas Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga sebagai berikut:

- a. Pembangunan dan Peningkatan Jalan dan Jembatan.
- b. Pembangunan Saluran Drainase Jalan / Gorong-gorong.
- c. Pemeliharaan Jalan dan Jembatan.
- d. Pemeliharaan Saluran Drainase Jalan / Gorong-Gorong.
- e. Penyusunan Sistem Informasi / Database Jalan dan Jembatan.
- f. Pengadaan dan Pemeliharaan Sarana dan Prasarana Kebinamargaan.

4.1.4 Tugas Pokok dan Fungsi

Rincian tugas pokok dan fungsi Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember telah diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 21 Tahun 2003 tentang Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Jember. Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember merupakan lembaga teknis di lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember yang mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian urusan rumah tangga daerah dalam bidang bina marga dan prasarana wilayah serta melaksanakan tugas pembangunan yang diberikan oleh pemerintah yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia.

Dalam rangka menyelenggarakan tugas pokok di atas, maka Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember mempunyai fungsi :

- a. Merumuskan perencanaan teknis operasional pembangunan, pengelolaan, pembinaan dan perizinan bidang bina marga dan prasaran wilayah sesuai dengan tupoksi yang ditetapkan oleh kepala daerah.

- b. Melaksanakan pembangunan dan pemeliharaan di bidang bina marga dan prasarana wilayah.
- c. Memberikan pembinaan/bimbingan dan perizinan di bidang bina marga dan prasarana wilayah.
- d. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian teknis pembangunan, pemeliharaan dan pemanfaatan jalan, jembatan dan prasarana wilayah.
- e. Melaksanakan analisis dan evaluasi tentang fungsi dan status jalan, jembatan dan prasarana wilayah.
- f. Mengelola ketatausahaan dinas.
- g. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh bupati.

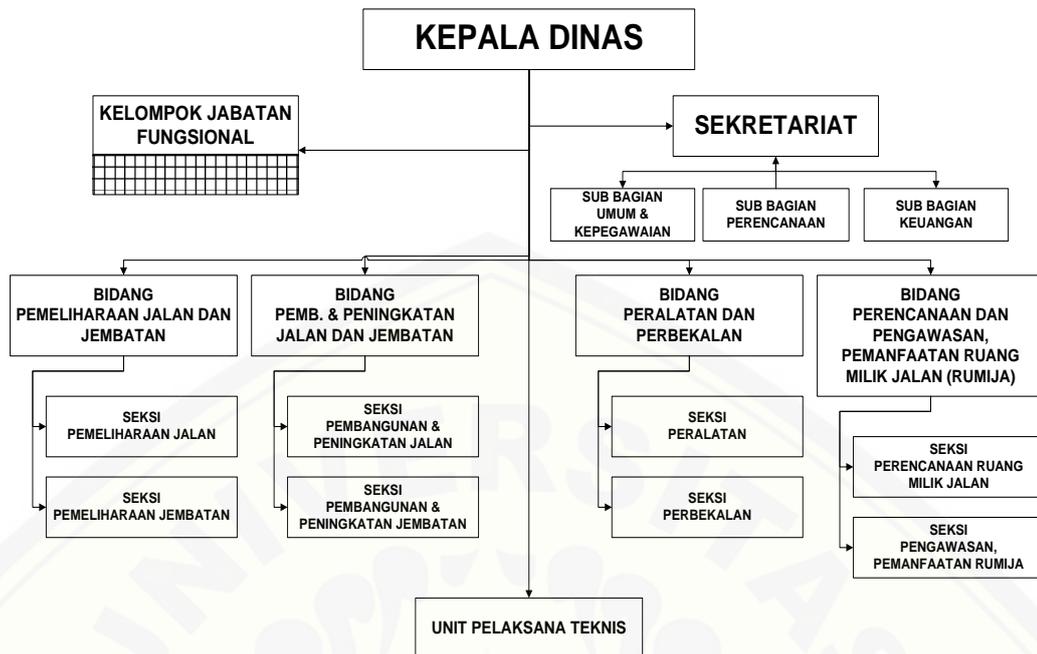
4.1.5 Susunan Organisasi

Struktur organisasi Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember terdiri atas :

- a. Kepala Dinas
- b. Sekretariat yang terdiri atas 3 subbagian, yaitu :
 - 1) Subbagian Umum dan Kepegawaian
 - 2) Subbagian Keuangan
 - 3) Subbagian Perencanaan
- c. Bidang Perencanaan dan Pengawasan, Pemanfaatan Daerah Milik Jalan, yang terdiri atas dua seksi :
 - 1) Seksi Perencanaan Teknis Jalan dan Jembatan
 - 2) Seksi Pengawasan dan Pemanfaatan Daerah Milik Jalan
- d. Bidang Pembangunan dan Peningkatan Jalan dan Jembatan, yang terdiri atas dua seksi :
 - 1) Seksi Pembangunan dan Peningkatan Jalan
 - 2) Seksi Pembangunan Jembatan
- e. Bidang Pemeliharaan Jalan dan Jembatan, yang terdiri atas dua seksi :
 - 1) Seksi Pemeliharaan Jalan
 - 2) Seksi Pemeliharaan Jembatan
- f. Bidang Peralatan dan Perbekalan, yang terdiri atas dua seksi :
 - 1) Seksi Peralatan

- 2) Seksi Perbekalan
- g. Unit Pelaksana Teknis (UPT) Bina Marga, yang terbagi menjadi empat belas wilayah, yaitu :
 - 1) UPT Bina Marga Wilayah Jember Kota
 - 2) UPT Bina Marga Wilayah Kalisat
 - 3) UPT Bina Marga Wilayah Sukowono
 - 4) UPT Bina Marga Wilayah Arjasa
 - 5) UPT Bina Marga Wilayah Mayang
 - 6) UPT Bina Marga Wilayah Panti
 - 7) UPT Bina Marga Wilayah Ajung
 - 8) UPT Bina Marga Wilayah Tempurejo
 - 9) UPT Bina Marga Wilayah Ambulu
 - 10) UPT Bina Marga Wilayah Balung
 - 11) UPT Bina Marga Wilayah Rambipuji
 - 12) UPT Bina Marga Wilayah Umbulsari
 - 13) UPT Bina Marga Wilayah Tanggul
 - 14) UPT Bina Marga Wilayah Kencong
- h. Kelompok Jabatan Fungsional

Secara diagram, susunan organisasi dan tata kerja Dinas PU Bina Kabupaten Jember adalah sebagai berikut :



Gambar 4.1 : Struktur Organisasi Dinas PU Bina Marga Kab. Jember
 Sumber : Laporan Dinas PU Bina Marga Tahun 2015

4.1.6 Susunan Kepegawaian dan Perlengkapan

Struktur organisasi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kabupaten Jember diisi susunan kepegawaian sebagai berikut :

a. Kepala Dinas

Merupakan pimpinan instansi dengan kedudukan eselon IIb

b. Sekretaris

Merupakan pimpinan sekretariat dengan kedudukan eselon IIIa yang membawahi para kepala subbagian dengan eselon Iva, terdiri atas Kepala Subbagian Umum dan Kepegawaian, Kepala Subbagian Perencanaan dan Kepala Subbagian Keuangan.

c. Kepala Bidang Perencanaan dan Pengawasan, Pemanfaatan Daerah Milik Jalan

Merupakan pimpinan yang membidangi perencanaan dan pengawasan, pemanfaatan daerah milik jalan dengan kedudukan eselon IIIb yang membawahi para kepala seksi dengan eselon Iva, terdiri atas Kepala Seksi

Perencanaan Teknis Jalan dan Jembatan dan Kepala Seksi Pengawasan dan Pemanfaatan Daerah Milik Jalan.

d. Kepala Bidang Pembangunan dan Peningkatan Jalan dan Jembatan

Merupakan pimpinan yang membidangi pembangunan dan peningkatan jalan dan jembatan dengan kedudukan eselon IIIb yang membawahi para kepala seksi dengan eselon IVa, terdiri atas Kepala Seksi Pembangunan dan Peningkatan Jalan dan Kepala Seksi Pembangunan dan Peningkatan Jembatan.

e. Kepala Bidang Pemeliharaan Jalan dan Jembatan

Merupakan pimpinan yang membidangi pemeliharaan jalan dan jembatan dengan kedudukan eselon IIIb yang membawahi para kepala seksi dengan eselon IVa, terdiri atas Kepala Seksi Pemeliharaan Jalan dan Kepala Seksi Pemeliharaan Jembatan.

f. Kepala Bidang Peralatan dan Perbekalan

Merupakan pimpinan yang membidangi peralatan dan perbekalan eselon IIIb yang membawahi para kepala seksi dengan eselon IVa, terdiri atas Kepala Seksi Peralatan dan Kepala Seksi Perbekalan.

g. Kepala Unit Pelaksana Teknis (UPT) Bina Marga

Merupakan pimpinan yang mewakili tugas, pokok dan fungsi Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember di wilayah setingkat kecamatan dengan kedudukan eselon IVa yang membawahi para pengamat teknis sesuai dengan bidangnya masing-masing (Pengamat Ruang Milik Jalan, Pengamat Pembangunan dan Peningkatan Jalan dan Jembatan, serta Pengamat Pemeliharaan Jalan dan Jembatan).

h. Kelompok Jabatan Fungsional

Merupakan kelompok jabatan yang berada langsung di bawah kepala dinas.

Untuk peralatan yang ada telah cukup memadai dengan perlunya penggantian peralatan yang sudah tidak laik pakai serta penambahan peralatan sesuai kebutuhan dan perkembangan teknologi. Berikut ini data peralatan yang dimiliki Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember :

4.1.7 Data Pokok Potensi

Secara umum Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember mempunyai 453 pegawai, termasuk berstatus pegawai negeri sipil (PNS) dan tenaga honorer, dengan tingkat pendidikan yang cukup bervariasi. Pada Dinas PU Bina Marga, jumlah pegawai dengan strata pendidikan magister (S2) terdapat 4 (empat) orang; jumlah pegawai dengan strata pendidikan sarjana (S1) terdapat 49 (empat puluh sembilan) orang; jumlah pegawai dengan strata pendidikan Diploma (D1-D3) terdapat 2 (dua) orang; jumlah pegawai dengan strata pendidikan SMA atau yang sederajat terdapat 198 (seratus sembilan puluh delapan) orang; jumlah pegawai dengan strata pendidikan SMP atau yang sederajat terdapat 79 (tujuh puluh sembilan) orang; jumlah pegawai dengan strata pendidikan SD atau yang sederajat terdapat 121 (seratus dua puluh satu) orang. Secara struktural jabatan/eselonisasi, mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, maka jabatan eselon II/b diduduki oleh 1 (satu) orang; jabatan eselon III/a diduduki oleh 1 (satu) orang; jabatan eselon III/b diduduki oleh 4 (empat) orang; jabatan eselon IV/a diduduki oleh 22 (dua puluh dua) orang; jabatan eselon IV/b diduduki oleh 14 (empat belas) orang.

Sedangkan total jalan kabupaten dan desa yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Jember melalui Dinas PU Bina Marga adalah 2.478 Km dengan kondisi mantap mencapai 1.649 dan kondisi tidak mantap mencapai 829 Km. Sedangkan jumlah jembatan yang dimiliki sebanyak 756 unit dengan jumlah jembatan yang memerlukan penanganan secepatnya 28 unit. Pembangunan, peningkatan dan pemeliharaan jalan maupun jembatan di Kabupaten Jember bertujuan untuk memperlancar arus lalu lintas dan meningkatkan mobilitas penduduk dalam rangka peningkatan perekonomian masyarakat Jember.

Guna menunjang kegiatan pembangunan, peningkatan dan pemeliharaan jalan maupun jembatan, Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember telah memiliki sejumlah peralatan berat seperti :

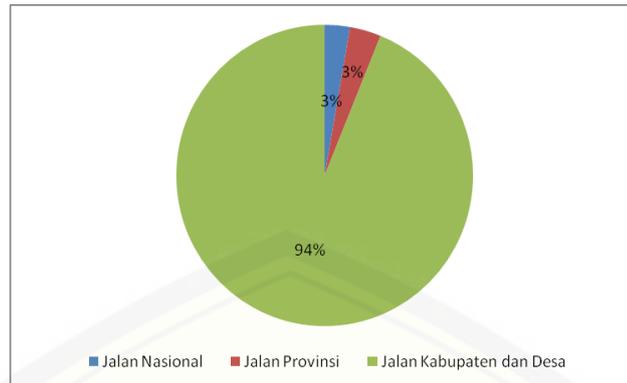
- a. Vibrator Roller sebanyak 3 unit
- b. Roller Machine sebanyak 1 unit

- c. Tandem Vibro sebanyak 3 unit
- d. Three Wheel Loader sebanyak 3 unit
- e. Baby Roller sebanyak 5 unit
- f. Mini Excavator sebanyak 1 unit
- g. Trailer sebanyak 1 unit.

Selain kepemilikan alat berat, Dinas PU Bina Marga juga memiliki sebuah bengkel alat berat yang difungsikan sebagai sarana perbaikan dan pemeliharaan alat berat yang dimiliki. Untuk transportasi material, Dinas PU Bina Marga telah memiliki sebuah dumptruck dengan kapasitas 3 ton. Untuk kegiatan pengendalian kualitas hasil pekerjaan (*quality control*), Dinas PU Bina Marga telah mengadakan laboratorium uji bahan konstruksi yang terdiri atas laboratorium beton, laboratorium aspal dan laboratorium tanah.

4.2 Gambaran Umum Jalan di Kabupaten Jember Tahun 2014

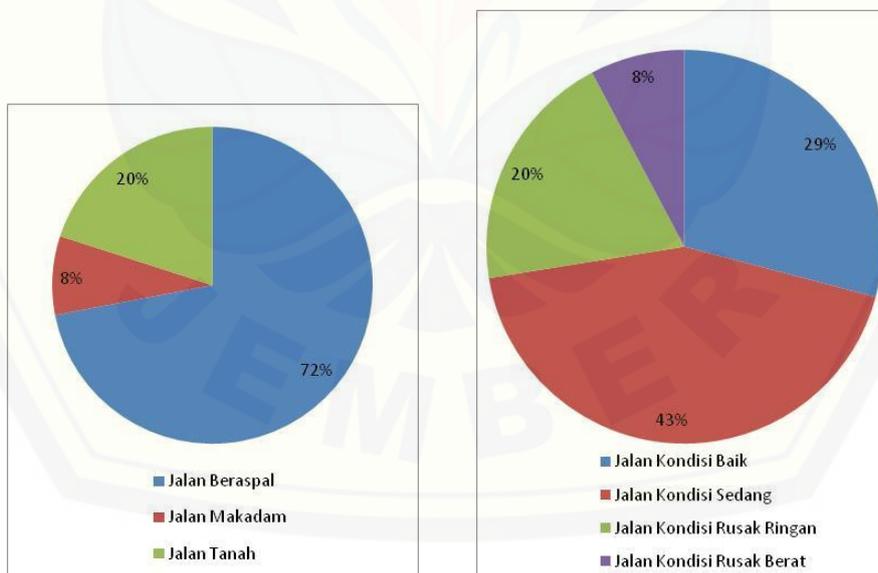
Berdasarkan data kondisi inventarisasi jaringan jalan di wilayah Kabupaten Jember hingga akhir 2014, total panjang jalan yang terdapat di Kabupaten Jember adalah 2.640,654 km. Panjang jalan tersebut terbagi dalam dua sistem jaringan jalan, yaitu Jaringan Jalan Primer sepanjang 2.406,392 Km dan Jaringan Jalan Sekunder sepanjang 233,637 Km. Dari total panjang jalan tersebut, berdasarkan statusnya dibagi lagi menjadi Jalan Nasional yang penyelenggaraannya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sepanjang 72,622 Km, Jalan Provinsi yang penyelenggaraannya menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Timur sepanjang 89,653 Km, serta Jalan Kabupaten dan Jalan Desa yang penyelenggaraannya menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Jember sepanjang 2.478, 379 Km.



Sumber : LKPJ Dinas PU Bina Marga Tahun 2014

Gambar 4.2 : Proporsi Panjang Jalan Nasional, Provinsi, Serta Kabupaten dan Desa di Wilayah Kabupaten Jember

Dari total panjang jalan kewenangan Pemerintah Kabupaten Jember, terdapat jalan sepanjang 1.787,319 Km telah beraspal, 200,546 Km masih berupa jalan makadam atau kerikil, dan 490,514 Km berupa jalan tanah. Untuk jalan beraspal, panjang jalan dalam kondisi baik masih 29,12%; untuk kondisi sedang masih 43,32%; 19,83% dalam kondisi rusak; dan sisanya sebesar 7,73% dalam kondisi rusak berat.



Sumber : LKPJ Dinas PU Bina Marga Tahun 2014

Gambar 4.3 : Proporsi Jalan berdasar Jenis Perkerasan

Gambar 4.4 : Proporsi Jalan Beraspal berdasar Kondisi Jalan

Jika dibandingkan dengan tahun 2015, maka perubahan kondisi jalan di Kabuten Jember dapat diketahui melalui table berikut ini :

Tabel 4.1 : Perbandingan Kondisi Jalan Tahun 2015 dan 2014

No.	Uraian	Total Panjang Jalan (Km)	
		2015	2014
1.	Jalan Beraspal :	1.760,010	1.787,319
	-Kondisi Baik	557,494	520,445
	-Kondisi Sedang	794,383	774,352
	-Kondisi Rusak Ringan	311,501	354,408
	-Kondisi Rusak Berat	96,632	138,114
2.	Jalan Kerikil (Makadam)	219,733	200,546
3.	Jalan Tanah	498,636	490,514
	Total Panjang	2.478,379	2.478,379

Sumber : LKPJ Dinas PU Bina Marga Tahun 2014

Dari tabel dapat dilihat bahwa terjadi penambahan panjang jalan beraspal dari tahun 2015 hingga tahun 2014 yaitu sepanjang 27,309 Km. Penambahan panjang jalan beraspal ini ternyata tidak diikuti dengan membaiknya perkerasan aspalnya. Pada tabel menunjukkan terjadinya penurunan kondisi jalan beraspal dalam kondisi baik dari 557,494 Km menjadi 520,445 Km. Hal ini terjadi dikarenakan beberapa kondisi seperti :

- a. Pembebanan muatan yang berlebih kendaraan.
- b. Tidak tersedianya sistem drainase jalan yang baik sehingga dengan curah hujan yang tinggi air tidak dapat tertampung pada drainase jalan yang ada bahkan menggenangi jalan sehingga memperpendek usia layan jalan.
- c. Sistem pendanaan pemeliharaan jalan yang kurang baik.
- d. Konstruksi perkerasan jalan yang kurang sesuai dengan standar yang berlaku.
- e. Bencana Alam dan Banjir Bandang.

4.3 Rencana Kerja Dinas Pekerjaan Umum Bina Kabupaten Jember Tahun 2015

Rencana kerja (Renja) 2015 merupakan suatu rencana kerja dan kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah tahun 2015 di Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategis (Renstra) Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember. Proses penyusunan Renja SKPD didasarkan pada

penjaringan aspirasi yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat. Renja 2015 dapat dilaksanakan sesuai rencana dengan memperhatikan beberapa hal berikut ini :

- a. Beranjak dari system yang dapat menjamin penggunaan sumber daya yang konsisten dengan azas umum penyelenggaraan negara.
- b. Menunjukkan tingkat pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.
- c. Berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh.
- d. Menyajikan keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

4.3.1 Tujuan dan Sasaran Rencana Kerja

Tujuan dari rencana kerja tahun 2015 disesuaikan dengan tujuan rencana strategis Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember selama lima tahun mulai tahun 2010 hingga 2015, sebagai berikut :

- a. Mewujudkan peningkatan dan pembangunan prasarana jalan dan jembatan yang efektif dan tepat sasaran guna ikut mendorong terwujudnya peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah agar tingkat kesejahteraan masyarakat bertambah.
- b. Mendorong terwujudnya peningkatan pemerataan pelayanan sarana dan prasarana jalan dan jembatan mulai dari kota sampai ke desa-desa.
- c. Meningkatkan dan memelihara peralatan guna ikut menunjang pembangunan sarana dan prasarana transportasi serta ikut menggali potensi penambahan PAD untuk ikut mendukung peningkatan pendapatan daerah.
- d. Meningkatkan dan mengembangkan kemampuan sumber daya manusia dan fasilitas-fasilitas pelaksanaan kegiatan yang dibutuhkan.

Guna mewujudkan tujuan yang telah dirumuskan dalam rencana kerja tahun 2015, maka diputuskan beberapa sasaran rencana kerja sebagai berikut :

- a. Pengembangan sarana dan prasarana jalan dan jembatan yang mendukung kelancaran arus lalu lintas dan system distribusi, membuka daerah-daerah

terisolasi, daerah-daerah pariwisata dan daerah-daerah pengembangan industri.

- b. Pengembangan wilayah dari perkotaan menuju perdesaan untuk pembangunan sadaran dan prasarana jalan dan jembatan yang memadai dan berdaya guna.
- c. Memelihara jaringan jalan dan jembatan yang ada untuk meningkatkan *performance* dan kapasitas jalan dan jembatan.
- d. Mengoptimalkan pemakaian alat-alat pendukung pembangunan jalan dan jembatan.
- e. Mewujudkan manfaat dan pelayanan pada jasa pemakaian alat-alat berat dan laboratorium teknik.

4.3.2 Program dan Kegiatan Rencana Kerja

Dinas PU Bina Marga telah menyusun beberapa program dan kegiatan selama tahun 2015 untuk mewujudkan sasaran rencana kerjanya, sebagai berikut :

- a. Program pelayanan administrasi perkantoran, dengan beberapa kegiatan :
 - 1) Penyediaan jasan komunikasi, sumber daya air dan listrik
 - 2) Penyediaan peralatan dan bahan kebersihan
 - 3) Penyediaan jasa peralatan dan perlengkapan
 - 4) Penyediaan alat tulis kantor
 - 5) Penyediaan barang cetakan dan penggandaan
 - 6) Penyediaan komponen instalasi listrik/penerangan bangunan kantor
 - 7) Penyediaan peralatan dan perlengkapan kantor
 - 8) Penyediaan bahan bacaan dan peraturan perundang-undangan
 - 9) Penyediaan makanan dan minuman
 - 10) Rapat-rapat koordinasi dan konsultasi ke luar daerah
 - 11) Penyediaan tenaga pendukung kelancaran operasional kantor
 - 12) Rapat koordinasi dan konsultasi dalam daerah
 - 13) Penunjang administrasi dan operasional rutin kantor/kedinasan
- b. Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur, dengan beberapa kegiatan :

- 1) Pengadaan meubelair
 - 2) Pemeliharaan rutin/berkala gedung kantor dan bangunan lainnya
 - 3) Pemeliharaan rutin/berkala mobil jabatan
 - 4) Pemeliharaan rutin/berkala kendaraan dinas/operasional
 - 5) Rehabilitasi sedang/berat rumah gedung kantor
- c. Program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur dengan kegiatannya berupa pendidikan dan pelatihan formal.
- d. Program peningkatan pengembangan system pelaporan capaian kinerja dan keuangan dengan beberapa kegiatan :
- 1) Penyusunan laporan capaian kinerja dan ikhtisar realisasi kinerja SKPD
 - 2) Penyusunan rencana kegiatan dan anggaran dan Rancangan APBD SKPD
- e. Program peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan public dengan kegiatannya berupa evaluasi dan peningkatan pelayanan public.
- f. Program pembangunan jalan dan jembatan dengan beberapa kegiatan :
- 1) Pengadaan tanah untuk pelebaran jalan kabupaten
 - 2) Peningkatan jalan
 - 3) Peningkatan jembatan
- g. Program pembangunan saluran drainase atau gorong-gorong dengan kegiatan-kegiatan sebagai berikut :
- 1) Pembangunan saluran drainase jalan
 - 2) Normalisasi saluran drainase jalan
- h. Program rehabilitasi/pemeliharaan jalan dan jembatan dengan rincian kegiatan :
- 1) Pemeliharaan jalan
 - 2) Pemeliharaan jembatan
 - 3) Penyediaan bahan material pemeliharaan jalan/jembatan
- i. Program inspeksi kondisi jalan dan jembatan dengan kegiatannya berupa inspeksi kondisi jalan.
- j. Program peningkatan sarana dan prasarana kebinamargaan dengan kegiatan berupa rehabilitas/pemeliharaan alat berat.

4.3.3 Indikator Kinerja

Secara umum, indicator yang menunjukkan kinerja kegiatan untuk setiap satuan kegiatan meliputi :

- a. Masukan (input) yang berupa besaran dana atau besaran tenaga kerja yang dibutuhkan.
- b. Keluaran (output) berupa keluaran produk atau kegiatan yang dihasilkan.
- c. Hasil yang berupa barang/produk yang terjadi.
- d. Manfaat yang berupa kegunaan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat.
- e. Dampak (impact) yang berupa efek yang didapatkan masyarakat dengan terselenggaranya kegiatan yang dimaksud.

4.3.4 Kelompok Sasaran

Secara umum kelompok sasaran yang ingin dicapai dari terselenggaranya kegiatan pada tahun anggaran 2015 dapat disajikan sebagai berikut :

- a. Karyawan di Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember yang meliputi :
 - 1) Terpenuhinya kebutuhan jasa telepon, air dan listrik
 - 2) Usia pakai kendaraan lebih panjang sesuai dengan standar yang berlaku untuk setiap kendaraan
 - 3) Terciptanya lingkungan kerja yang bersih, indah dan nyaman
 - 4) Usia pakai peralatan kerja yang lebih panjang
 - 5) Tercapainya kinerja administrasi perkantoran yang lebih baik
 - 6) Lebih luasnya wawasan para pegawai tentang berita terkini dan peraturan perundangan
 - 7) Terdukungnya kegiatan operasional perkantoran
 - 8) Tersedianya kebutuhan makan dan minum bagi pegawai
 - 9) Terpenuhinya undangan rapat dan kegiatan monitoring di dalam maupun luar daerah
 - 10) Terpeliharanya kondisi gedung kantor dan bangunan milik Negara
 - 11) Meningkatnya kualitas pengetahuan dan nilai tambah pegawai
- b. Masyarakat umum di Kabupaten Jember yang meliputi :

- 1) Terlayannya secara baik oleh Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember
- 2) Tersedianya lahan yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk kegiatan pembangunan jalan
- 3) Tercapainya keamanan dan kenyamanan berkendara di jalan
- 4) Terhubungkannya dua daerah yang terpisah dan memperlancar mobilisasi dengan tujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat sekitar
- 5) Tersedianya data inventarisasi jalan dan jembatan secara komputerisasi dan geografis yang termutakhirkan
- 6) Tersedianya trotoar yang aman dan nyaman

4.4 Peran Media Massa Radio dalam Tahap Perumusan Masalah

Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa ada empat tahapan dalam proses perumusan kebijakan publik yaitu tahap perumusan masalah (isu), penetapan agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan dan adopsi/penetapan kebijakan. Dalam bab ini akan dijelaskan satu per satu bagaimana peran media massa radio, khususnya Pro 1 RRI Jember, Prosalina FM, Kiss FM dan Soka Radio FM dalam setiap proses perumusan kebijakan publik tersebut.

James Curren telah menyatakan ada tiga peran media massa dalam sistem politik demokratis, yaitu sebagai *watchdog role* di mana media harus memonitor semua aktivitas negara dan berani mengungkap penyalahgunaan kekuasaan, *information and debate* di mana media mesti mampu memberikan saluran komunikasi antar pemerintah dan rakyat sehingga media dituntut membuat forum dialog (*a forum of debate*) sehingga rakyat dapat mengidentifikasi masalah, mengajukan solusi, membuat kesepakatan dan memandu arah masyarakat (*to guide the public direction of society*) serta peran sebagai *voice of the people* di mana media mengantarkan kepentingan rakyat kepada pemerintah. Dalam hal ini berbicara untuk rakyat, dan merepresentasikan pandangan dan kepentingan mereka dalam wilayah publik (*the public domain*).

Ketiga peran yang dimaksud James Curren itu, oleh pihak radio kemudian diterjemahkan ke dalam beragam program acara yang memfokuskan materi acara

pada hal-hal seputar layanan dan kepentingan publik. Bentuk dan model program acaranya pun berbeda-beda di antara keempat stasiun radio yang menjadi objek dalam penelitian ini, meskipun pada program acara tertentu memiliki persamaan, misalnya pada program acara penyajian pemberitaan. Pada radio Pro 1 RRI Jember, pemberitaan dikemas dalam acara Siaran Berjaringan yang menjadi satu dengan rangkaian pemberitaan dari daerah-daerah lain karena sifat siarannya nasional. Hal itu disampaikan oleh Aryono, Kepala Seksi Pemberitaan Pro 1 RRI Jember sebagaimana dalam petikan wawancara berikut ini :

“RRI merupakan satu-satunya radio milik pemerintah yang mengudara secara nasional. Segmen pemberitaannya ada yang berjaringan dengan berita dari daerah-daerah lain, yang itu dikemas dalam program acara Siaran Berjaringan. Sifat siarannya nasional sehingga tidak seluruh isu Jember dapat masuk dalam program ini”.

Sedangkan khusus untuk isu-isu seputar layanan dan kepentingan publik di Jember, Pro 1 RRI Jember menyiarkannya melalui acara Warta Berita yang tayang setiap hari jam 14.00. berikut ini petikan wawancara peneliti dengan Aryono :

“Segmentasi berita lokal, kita ada acara khusus yang diberi nama Warta Berita. Semua isu menarik yang terjadi di Jember dan ditangkap peristiwanya oleh wartawan kami, setelah melalui seleksi di meja redaksi akan disampaikan kepada pendengar. Sifatnya memang searah dari pembaca berita”.

Selain acara pemberitaan yang secara reguler disiarkan lokal maupun nasional, Pro 1 RRI Jember juga memiliki satu acara dialog publik yang diberi nama Opsi, singkatan dari Opini dan Aspirasi yang mengudara setiap hari Senin sampai Jumat jam 08.00-09.00 WIB. Acara ini merupakan pengembangan dari dialog interaktif yang berlangsung setelah acara berita lokal disiarkan.

“Acara Opsi sebenarnya pengembangan dari acara dialog interaktif yang awalnya berlangsung setelah acara warta berita.

Di situ pendengar diberi kesempatan untuk menanggapi materi berita yang kami siarkan, tapi waktunya sangat terbatas hanya sekitar 10 menit. Karena respon masyarakat cukup baik, akhirnya kami berinisiatif membuat program acara khusus untuk menampung aspirasi dan opini masyarakat, maka muncullah acara Opsi. Di awal-awal berlangsungnya, Opsi hanya mengudara selama 30 menit. Dan ternyata waktu 30 menit masih kurang juga sehingga kami memutuskan mengudarakan acara Opsi selama satu jam penuh waktu radio”.

Acara Opsi dimaksudkan untuk menampung segala aspirasi dan keluhan-keluhan masyarakat terkait pelayanan publik di Kabupaten Jember. Biasanya pihak Pro 1 RRI Jember langsung mengundang pejabat berwenang untuk mendengarkan, mencatat, memberikan penjelasan dan kemudian memberikan solusi. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Aryono :

“Pada acara Opsi, setiap hari kami mengundang narasumber yang berbeda. Artinya, setiap hari tema perbincangan Opsi berubah-ubah. Misal hari ini tema politik, besok kesehatan, besoknya lagi pendidikan. Begitu seterusnya. Penentuan tema juga bergantung pada siapa narasumber yang bisa hadir pada hari itu”

Sayangnya tidak semua narasumber atau pejabat berwenang yang diundang dapat memenuhi undangan tersebut, sehingga seringkali pihak Pro 1 RRI Jember mengundang pihak yang dianggap sebagai ahli atau pakar meskipun tidak ada kewenangan secara langsung mengatasi masalah-masalah publik yang menjadi problem di masyarakat pendengar.

“Saya tidak tau mengapa justru yang lemah antusiasnya dari pejabat. Seringkali pejabat tidak bisa datang memenuhi undangan kami, bahkan kadang-kadang ada yang mengirim stafnya untuk dialog di Opsi. Tentu saja kami menolak dengan halus karena staf tentu tidak bisa mengambil kebijakan saat itu juga. Akhirnya seringkali kami justru mengundang para pakar atau ahli di bidangnya”.

Selama berlangsung 10 tahun, tema-tema yang sering diperbincangkan pada acara Opsi adalah tema pendidikan, kesehatan dan politik. Sedangkan terkait dengan isu-isu kerusakan jalan dan jembatan, selama 10 tahun Opsi mengudara, tidak sekalipun ada narasumber dari Dinas PU Bina Marga atau dari pakar jalan dan jembatan yang pernah mengisi acara tersebut.

“Seingat saya tidak pernah sekalipun ada tema tentang infrastruktur jalan di Opsi, sebab pada saat kami mengundang pejabat di lingkungan Bina Marga tidak bisa memenuhi undangan kami”.

Aryono juga menegaskan bahwa pihak Pro 1 RRI Jember tidak mendokumentasikan jenis keluhan dan aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat melalui acara pemberitaan lokal maupun Opsi sehingga tidak ada data jumlah dan jenis aspirasi masyarakat yang bisa didapatkan. Hanya saja, Aryono menyatakan bahwa aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat melalui Opsi biasanya seputar pelayanan pendidikan, kesehatan dan politik.

“Tidak ada ya. Kami tidak mendokumentasikan opini maupun aspirasi masyarakat karena kami berpikir bahwa persoalan yang disampaikan lewat Opsi, selesai di udara saat itu juga karena narasumber bisa langsung menjawab dan memberikan penjelasan”

Pada Radio Kiss FM, program penyajian berita dikemas dalam acara Kabar Sore yang mengudara setiap hari Senin-Sabtu jam 16.15. Program acara Kabar Sore sifatnya monolog (searah). Penyiar berita hanya menyampaikan pemberitaan yang telah ditulis oleh jurnalis Kiss FM tanpa memberikan ruang dialog kepada masyarakat pendengar untuk menyampaikan tanggapan atau aspirasinya. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Direktur Kiss FM, Agus Suratno :

“Kabar sore memang hanya menyampaikan berita jasa, lebih pada fungsi *to inform* kepada kawan muda Kiss FM”.

Keberadaan program acara Kabar Sore sendiri sebenarnya untuk memenuhi kebutuhan informasi layanan publik yang juga harus diketahui oleh kalangan muda Jember, mengingat sasaran tembak pendengar radio Kiss FM ini adalah kalangan muda. Kabar Sore mulai mengudara sejak 8 tahun terakhir ini.

“Kehadiran Kabar Sore memang berangkat dari ide bagaimana radio kalangan muda Jember ini juga ikut andil memberikan penyebaran informasi layanan publik kepada para muda mudi mengingat identifikasi muda mudi biasanya hanya seputar gaya hidup saja. Kami, selaku pengelola media massa radio merasa terpanggil untuk turut serta mengedukasi para pemuda sehingga pada tahun 2008 lahirlah yang namanya Kabar Sore”.

Bagi Kiss FM, mengedukasi kalangan muda Jember untuk meleak informasi publik merupakan pencapaian yang sudah baik, sehingga selama Kabar Sore mengudara, pihak Kiss FM tidak mendokumentasikan jenis layanan dan kepentingan publik apa saja yang pernah disampaikan.

“Karena sifatnya hanya monolog dan *to inform*, maka kami tidak secara spesial mendokumentasikan apa yang menjadi keluhan masyarakat”.

Tidak jauh berbeda dengan Kiss FM, Soka Radio juga memiliki satu program acara pemberitaan yang diberi nama Jurnal Soka. Mengudara setiap hari Senin-Sabtu jam 15.30-16.00, Jurnal Soka juga bersifat monolog. Hal itu disampaikan oleh Rizky Hadiyanto, Kepala Bagian Pemberitaan Soka Radio berikut ini :

“Berdirinya Soka Radio dimulai dengan ide memberikan penyegaran kepada masyarakat, tentu di luar urusan bisnis. Jadi selain program acara yang sifatnya musikalitas dan hiburan, kami juga mengetengahkan satu program acara berita yang diberi nama Jurnal Soka. Penyajiannya sengaja lebih panjang dari prinsip-prinsip pemberitaan radio yang cenderung lugas dan antidetil. Penyajian berita-berita pada Jurnal Soka memiliki durasi yang cukup panjang karena kami menuliskannya dengan detail. Sedangkan untuk sifat pemberitaan memang monolog tanpa kami memberikan ruang feedback dari para pendengar setia”.

Sebenarnya pada periode pertama kepemimpinan Bupati MZA Djalal, persisnya pada tahun 2007-2009, Radio Soka sempat punya acara Bupati Menjawab bersama MZA Djalal yang merupakan program acara advertorial atau kontraktual dengan Pemkab Jember. Acara Bupati Menjawab tersebut selanjutnya lebih dikenal dengan acara Kesebelasan karena acara dialog interaktif antara masyarakat dengan bupati ini digelar setiap tanggal 11 pada bulan berjalan. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rizky :

“Ya kami pernah punya acara cukup bagus. Namanya Bupati Menjawab yang kemudian lebih familiar dengan sebutan Kesebelasan. Ya karena memang acaranya berlangsung setiap tanggal 11. Di situ, masyarakat pendengar bebas menyampaikan aspirasinya langsung kepada bupati setelah menelepon terlebih dahulu lolos dari sensor gatekeeper. Sensor yang dimaksud di sini tidak pada substansi apa yang ingin disampaikan kepada masyarakat tetapi kami, sebagai lembaga penyiaran, harus berhati-hati dan mendidik pendengar agar menyampaikan aspirasinya secara santun dan bertanggung jawab”.

Acara tersebut, menurut Rizky Hadiyanto, sangat efektif untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang dialami oleh masyarakat, karena masyarakat dapat secara langsung menyampaikannya kepada bupati yang secara instruktif dapat langsung meminta jajaran aparaturnya untuk segera mengambil langkah-langkah penyelesaian masalah. Hanya saja, karena kontrak bersama Pemkab Jember tidak diperpanjang, acara tersebut akhirnya berhenti setelah berlangsung efektif selama setahun. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rizky :

“Acara kesebelasan memang harus berhenti setelah dua tahun berjalan karena bagaimanapun juga acara itu kan kontraktual dengan Pemkab Jember. Saya selaku kepala bagian pemberitaan tidak tahu persis mengapa kontrak dihentikan setelah tahun kedua berakhir padahal acara itu sangat bagus. Sayang sekali”.

Selama acara Bupati Menjawab berlangsung, pihak Soka Radio tidak mendokumentasikan jenis keluhan dan aspirasi apa saja yang disampaikan oleh pendengar, karena pihak pemkablah yang mendokumentasikan hal tersebut saat acara berlangsung. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rizky :

“Kami akui tidak ada dokumentasi apapun atas materi yang disampaikan penelepon pada saat acara Kesebelasan mengudara karena semangat awal program acara ini adalah untuk menyelesaikan masalah masyarakat pada saat itu juga dan ditangani langsung oleh top leader di lingkungan pemkab yaitu Bupati”.

Program acara layanan publik yang lebih beragam dimiliki oleh Radio Prosalina FM. Paling kurang, ada 3 program acara publik, yaitu Komentar Rakyat, Suara Rakyat dan Jember Hari Ini. Komentar Rakyat berlangsung setiap hari Senin-Sabtu jam 06.00-07.00. Suara Rakyat berlangsung setiap Senin-Jumat jam 10.00-11.00, sedangkan Jember Hari Ini berlangsung setiap hari Senin-Sabtu jam 16.00-selesai. Ketiga acara tersebut saling berkait antara yang satu dengan yang lain. Lingkaran pertama dimulai dari acara Suara Rakyat.

Program acara yang berlangsung sejak zaman reformasi bergulir tahun 1998 ini dimaksudkan untuk mengudakasi masyarakat agar mampu mengorganisasi diri dan problem di sekitarnya untuk ditampilkan pada wilayah publik. Dalam hal ini, Suara Rakyat mengajak masyarakat menyuarakan kepentingannya di ruang publik sehingga suara itu didengar oleh pihak-pihak berwenang. Hal ini disampaikan oleh Kepala Bagian Siaran Prosalina FM, Dwi April kepada peneliti sebagaimana berikut :

“Waktu itu sedang euforia reformasi dan ada aturan baru dari menteri penerangan yang membolehkan radio-radio swasta membuat program acara berita. Dulu kan peraturan pemberitaan radio sangat ketat. Hanya RRI yang boleh punya acara berita. Akhirnya karena keinginan kami sangat kuat untuk berbagi informasi kepada masyarakat, kami menyasati dengan program acara informasi bukan berita. Nah, begitu kran reformasi dibuka, peluang itu kami tangkap dan langsung membuat acara Suara Rakyat”

Suara Rakyat merupakan saluran aspirasi lain yang disediakan Prosalina FM di luar struktur pemeritahan kabupaten Jember guna menampung keluh kesah masyarakat terkait dengan pelayanan public. Acara Suara Rakyat Radio Prosalina FM awalnya dihadirkan pada saat dimulainya orede reformasi untuk memutus kebuntuan saluran aspirasi masyarakat terkait masalah-masalah bersama yang dialami oleh mereka. Kebuntuan saluran itu menyebabkan masalah-masalah bersama (masalah public) yang dialami oleh masyarakat tidak dapat masuk menjadi agenda kebijakan publik yang diambil untuk ditetapkan sebagai tindakan untuk memecahkan masalah masyarakat.

“Ini adalah wadah bagi warga Jember menyampaikan keluhan dan aspirasinya kepada pemerintah. Semacam saluran lain di luar yang diatur oleh undang-undang. Tetapi selama perjalanannya 18 tahun, justru saluran inilah yang cukup efektif memberi masukan kepada instansi pemerintah tentang bagaimana kebijakan itu harus diambil”.

Menggunakan frekuensi publik, Suara Rakyat Prosalina FM memberikan ruang dan waktu bagi masyarakat Jember menyampaikan keluhannya terkait pelayanan public. Saat itu juga, keluhan tersebut langsung disampaikan kepada pejabat yang berwenang untuk mengatasinya, juga melalui jalur telpon. Jika tidak berhasil mempertemukan masyarakat dengan pejabat di udara, maka Prosalina FM melalui para jurnalisnya mengklarifikasi keluhan-keluhan itu langsung di lapangan secara off air. Penjelasan yang disampaikan pejabat bersangkutan akan diudarkan kembali pada acara Suara Rakyat berikutnya. Berikut petikan wawancara penelitian dengan Dwi April, Kepala Bagian Siara Prosalina FM :

“Siapapun dapat ikut serta dalam program Suara Rakyat ya. Memang kami menerapkan aturan khusus, yakni misalnya identitas penelepon jelas, mulai dari nama dan alamat lengkap, materi keluhan yang disampaikan dialami sendiri atau bukan kata orang lain, tidak bermaksud menyudutkan pihak-pihak tertentu dan disampaikan dengan bahasa yang santu sesuai kaidah-kaidah penyiaran. Lalu apa yang disampaikan oleh masyarakat melalui

telepon, semaksimal mungkin kami langsung menghubungkannya dengan narasumber terkait untuk mendapatkan penjelasan. Ya kalau tidak, kami menindaklanjutinya klarifikasi di lapangan”.

Terkait dengan keluhan pada tahun 2014 yang menjadi isu untuk masuk pada agenda kebijakan publik tahun 2015 dan disampaikan melalui acara Suara Rakyat Prosalina FM, dapat disajikan sebagai berikut :

Tabel 4.2 : Data Penelepon Masuk pada Acara Suara Rakyat Prosalina FM Tahun 2014

No	Nama Instansi	Keluhan	Jumlah	Total
1.	PU Bina Marga	Jalan	158	184
		Jembatan	26	
2.	Dinas Perhubungan	Petunjuk Jalan	2	10
		Lampu Lalu Lintas	8	
3.	PU Cipta Karya	Pohon di Jalan	5	58
		Sampah	12	
		Taman	1	
		LPJU	40	
4.	Dispenduk Pencapil	Kartu Keluarga	22	163
		Akte Kelahiran	35	
		KTP	104	
5.	BPN	Akte Jual Beli	2	2
6.	PLN	Pemadaman	20	48
		Pemasangan Listrik Baru	13	
		Listrik Prabayar	2	
		Kerusakan Alat	3	
7.	Kepolisian	SIM	37	67
		Keamanan Masyarakat	7	
		Tertib Lalu Lintas	11	
		Pungli	3	
		Kecelakaan Lalu Lintas	9	
8.	Samsat	Samsat Keliling	4	4
9.	Dinas Pendidikan	Dana BOS	2	15
		Sertifikasi	3	
		Tunjangan	2	
		Kepegawaian	4	
		Honoror	2	
		BSM	1	

10.	BPJS Kesehatan	Prosedur dan Tata Cara	69	69
11.	PT KAI	Rel Kereta	3	4
		Keamanan Kereta	1	
12.	Disperindag	SIUP	3	7
		Tambang Liar	4	
13.	Dispenda	Baliho dan Papan Reklame	5	5
14.	PDAM	Volume Air	6	18
		Saluran Air/Pipa	10	
		Pemasangan	2	
15.	KPP Pratama	PBB	2	3
		Bayar Pajak	1	
16.	PNPM	Keluhan Program	5	10
		Aliran Dana	5	
17.	Dinas Pasar	Sampah Pasar	2	5
		Retribusi Parkir	3	
18.	Dinas Sosial	Pekerja Anak	7	7
19.	Bulog	Raskin	11	11
20.	Pertamina	Pengisian BBM	4	7
		Gas Elpiji	3	
21.	RSUD Balung	Pelayanan Kesehatan	1	1
22.	RSUD dr. Soebandi	Pelayanan Kesehatan	2	2
Total Keluhan				699

Sumber : Dokumen Suara Rakyat Prosalina FM Tahun 2014 (Diolah)

Dari tabel 4.2 di atas diketahui bahwa keluhan terkait infrastruktur jalan menempati urutan teratas paling banyak yang diikuti oleh jenis keluhan seputar layanan kependudukan, BPJS dan kepolisian. Adapun jumlah dan lokasi jalan yang dikeluhkan sepanjang tahun 2014 dapat disajikan pada tabel berikut ini :

Tabel 4.3 : Jumlah dan Lokasi Jalan yang Dikeluhkan di Suara Rakyat Prosalina FM Tahun 2014

No.	Kecamatan	Jumlah Keluhan
1.	Ajung	13

2.	Ambulu	1
3.	Arjasa	1
4.	Balung	13
5.	Bangsalsari	1
6.	Gumukmas	4
7.	Jelbuk	1
8.	Jenggawah	8
9.	Jombang	2
10.	Kalisat	1
11.	Kaliwates	20
12.	Kencong	2
13.	Ledokombo	1
14.	Mayang	3
15.	Mumbulsari	3
16.	Pakusari	4
17.	Panti	6
18.	Patrang	6
19.	Puger	4
20.	Rambipuji	6
21.	Semboro	3
22.	Silo	4
23.	Sukorambi	1
24.	Sukowono	4
25.	Sumberbaru	1
26.	Sumberjambe	3
27.	Sumbersari	15
28.	Tanggul	6
29.	Tempurejo	16
30.	Umbulsari	1
31.	Wuluhan	3
Total Keluhan		184

Sumber : Dokumen Suara Rakyat Prosalina FM Tahun 2014 (Diolah)

Dari tabel 4.3 di atas diketahui bahwa jalan rusak yang dikeluhkan paling banyak ada di Kecamatan Kaliwates disusul kemudian Kecamatan Tempurejo dan Kecamatan Sumbersari. Namun yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Jalan M. Yamin Kelurahan Tegal Besar Kecamatan Kaliwates, Jalan yang menghubungkan Kecamatan Sukowono menuju Sumberjambe dan jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari menuju Kecamatan Puger. Ketiga jalan itu dijadikan fokus penelitian mengingat frekuensi keluhan

terkait jalan tersebut yang disampaikan melalui Suara Rakyat adalah yang paling banyak.

Setelah data terdokumentasi, maka secara periodik pihak Prosalina FM mengirimkan data keluhan tersebut per surat resmi kepada Dinas PU Bina Marga.

“Jadi begini, apa yang disampaikan lewat udara itu bisa saja tidak tercatat di instansi pemerintah. Kalau begitu, nanti mereka bisa lupa, padahal keluhan masyarakat sudah mendesak, sudah ada di ubun-ubun. Oleh karena itu, agar semuanya tercatat dan terdokumentasi dengan baik, kami berkirim surat secara resmi. Hal itu sekaligus menunjukkan bahwa ada i'tikad baik dari kami selaku media massa untuk memberikan input yang positif kepada pemerintah berdasarkan keluhan riil dari masyarakat. Ya dengan harapan, pencatatan dengan surat resmi itu memudahkan pemerintah dalam mengambil kebijakan”

Berikutnya adalah program acara Jember Hari Ini. Keluhan-keluhan masyarakat yang disampaikan melalui acara Suara Rakyat dapat saja dikemas dalam bahasa jurnalistik dan diudarakan melalui Jember Hari Ini. Akan tetapi tidak semua isu yang muncul di Suara Rakyat dapat masuk ke program acara Jember Hari Ini. Hanya isu-isu yang mendapat perhatian lebih, berdampak luas dan menyangkut kebutuhan harian masyarakatlah yang dipilih masuk Jember Hari Ini berdampingan dengan isu-isu dan pemberitaan lain yang didapat oleh jurnalis Prosalina FM saat bertugas di lapangan.

“Misalkan ada sebuah keluhan dan aspirasi menarik dari masyarakat yang muncul di Suara Rakyat, maka biasanya meja redaksi akan mempertimbangkan untuk dimasukkan dalam program Jember Hari Ini setelah memenuhi kriteria pemberitaan. Misalnya ada jalan rusak yang kemudian ditanami pohon pisang oleh masyarakat. Ini kan, dari sisi pemberitaan menarik, mengapa masyarakat sampai mengambil aksi yang seperti itu. Nah, hal-hal menarik seperti itulah yang bisa saja masuk dalam program Jember Hari Ini”

Sedangkan acara Komentar Rakyat merupakan rangkaian terakhir dari program-program acara layanan publik yang dimiliki Prosalina FM. Meskipun terakhir tapi bisa saja dari dialog-dialog yang terjadi dalam acara Komentar Rakyat menjadi bahan tersendiri untuk dibuat pemberitaan lanjutan. Acara Komentar Rakyat sendiri merupakan acara yang memberikan ruang bagi pendengar untuk menyampaikan komentar dan aspirasinya atas satu isu pemberitaan yang dipilih dari materi Jember Hari Ini. Di sini, akan ada feedback atau umpan balik dari masyarakat atas sebuah isu yang muncul sehingga terjadi diskusi yang sifatnya terus menerus dan konstruktif.

“Di era orde baru dulu masyarakat sangat sulit bahkan takut untuk bersuara, apalagi yang menyangkut pemerintah. Pemerintah seakan-akan menjadi momok yang menakutkan buat masyarakat. Maka di awal-awal Suara Rakyat diluncurkan, kami cukup menguras energi untuk mengedukasi masyarakat yang pada saat itu meledak-ledak, seperti baru keluar dari sangkar. Kami berupaya agar keluhan-keluhan yang disampaikan masyarakat tidak sampai dilakukan dengan cara-cara yang tidak santun misalnya memaki, mencaci dan mengeluarkan kata-kata kasar. Edukasi itu berlangsung selama dua tahun dan setelah itu masyarakat mulai terbiasa dengan cara-cara yang santun tapi tetap substansial. Karena sifatnya yang terus menerus dan berlangsung setiap hari dengan varian tema keluhan yang sangat banyak, maka di sana terjadilah yang namanya diskusi, dialog dua arah, umpan balik dan penyelesaian persoalan-persoalan bersama”

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat dalam menyampaikan keluhan dan aspirasinya pada 4 radio itu berbeda-beda. Pada Pro 1 RRI Jember, keluhan masyarakat lebih banyak terkait bidang kesehatan, pendidikan dan politik. Tidak ada jumlah khusus yang dapat disajikan karena data penelpon dan jenis keluhan yang disampaikan setiap hari tidak terdokumentasikan. Pada Radio Soka dan Kiss FM, karena tidak menyediakan ruang khusus bagi masyarakat pendengar untuk mengutarakan keluhan dan aspirasinya sehingga tidak ada data yang dapat disajikan di sini. Data lebih rinci, detail dan sistematis dapat dijumpai pada acara Suara Rakyat Prosalina FM.

Selama tahun 2014 yang menjadi batasan waktu penelitian ini, data penelepon dan keluhan yang disampaikan masyarakat seperti yang tertera pada tabel 4.5 di atas.:

Dari tabel 4.5 itu diketahui bahwa sepanjang tahun 2014 ada 3 kategori pembangunan yang dikeluhkan oleh masyarakat yakni pembangunan fisik, sosial dan ekonomi. Pembangunan fisik meliputi pembangunan jalan dan jembatan, pembangunan sosial dan ekonomi meliputi pembangunan kesehatan, pendidikan, dan lingkungan. Adapun instansi di Kabupaten Jember yang paling banyak mendapatkan keluhan adalah Dinas PU Bina Marga, disusul kemudian Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, BPJS Kesehatan, Kepolisian dan Dinas PU Cipta Karya.

Dari data-data yang telah diuraikan di atas, maka yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Jalan M. Yamin Kelurahan Tegal Besar Kecamatan Kaliwates, Jalan yang menghubungkan kecamatan Sukowono dan kecamatan Sumberjambe, serta Jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari menuju Kecamatan Puger. Ketiga jalan tersebut dipilih karena berdasarkan data penelepon Suara Rakyat di Prosalina FM sepanjang tahun 2014, ketiganya paling banyak mendapatkan perhatian masyarakat. Jalan M. Yamin sebanyak 11 kali dikeluhkan, sedangkan Jalan yang menghubungkan Kecamatan Sukowono dan Kecamatan Sumberjambe, serta Jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Bangsalsari terusan ke Kecamatan Puger masing-masing sebanyak 8 dan 10 kali dikeluhkan.

Beberapa isu yang muncul melalui media massa, diharapkan dapat menjadi input positif bagi para pengambil kebijakan di lingkungan Pemkab Jember untuk dapat dipecahkan melalui kebijakan yang diambil. Khusus isu-isu seputar jalan, Kepala Dinas PU Bina Marga, Rasyid Zakaria memberi perhatian khusus pada acara Suara Rakyat Prosalina FM. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Itu (keluhan masyarakat di Suara Rakyat) memang masalah. Pasti. Bahkan persoalan jalan itu sekarang melebar pada persoalanabnjir. Jadi itu merupakan informasi yang sangat penting. Informasi untuk kita bisa menjelaskan. Sebab selaku

kepala dinas, saya tidak mungkin tiap hari jalan untuk liat kondisi jalan. Oleh karena itu saya perintahkan kepada sleuruh UPT untuk berhubungan aktif dengan tomas dan memahami kondisi di lapangan. Kebetulan saya memang hafal jalan rusak. Gak usah kroscek. Oh jalan ini. Kemudian saya bayangkan. Oh benar. Prosalina selsai, saya telpon UPT terkait. Coba cek itu. Adakan penggunaan segera. Keluhan di suara rakyat betul-betul mendesak dan urgent. Iya pasti. Dan saya bersyukur itu ada dialog interaktif melalui udara sehingga nanti efeknya, masyarakat yang jalannya rusak akan berhubungan dengan prosalina. Ini adalah infomasi dan itu cambuk bagi UPT saya bahwa kalau mrogram itu harus sesuai keinginan masyarakat. Apabila dia lupa, tidak sesuai dan kebetulan mendengarkan prosalina ya kan beruntung dia”

Menurut Rasyid Zakaria, ada enam pintu masuk bagi instansinya untuk membuat perencanaan pembangunan jalan, yakni musrenbang, masukan DPRD, acara Kamisan Bupati, proposal masyarakat, hasil pengamatan Unit Pelaksana Teknis (UPT) dan dari media massa khususnya acara Suara Rakyat Prosalina FM. Kelima pintu tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena seringkali apa yang sudah disampaikan melalui musrenbang, juga disampaikan melauai anggota dewan, media massa atau sudah ditangkap oleh pihak UPT. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Pintu usulan itu ada 6, salah satunya melalui media massa seperti Prosalina dan Radar Jember, selain pula tentunya melalui pintu-pintu formal yang sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan semisal musrenbang. Tetapi kan kita bekerja pada garis masyarakat dan pada era saat ini yang namanya kebijakan harus merupakan refleksi kebutuhan masyarakat. Apakah saya melanggar aturan kalau mengakomodasi usulan yang beredar di media massa? Tidak melanggar undang-undang kalau menindaklanjuti keluhan prosalina. Prosalina ini kan sebagai wahana saja dari rakyat ke penguasanya. Kan untung negara tidak mengeluarkan anggaran untuk prosalina. Untung. Gratis infonya”

Pada setiap upacara memperingati hari kemerdekaan RI, Rasyid Zakaria menginstruksikan jajarannya agar mendengarkan dan mencatat keluhan-keluhan jalan rusak yang disampaikan melalui acara Suara Rakyat Prosalina FM. Instruksi

itu dilaksanakan oleh jajaran kepala UPT dan kepala bidang di lingkungan Dinas PU Bina Marga. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Saya instruksikan setiap apel tgl 17-an. Wajib baca radar dan dengerin prosalina dimanapun Anda berada. Di mobil atau di manapun, karena memang pancaran prosalina jauh sampai ke desa belum dicapai oleh radio lainnya. Suara rakyat timing jamnya persis, Timingnya pas. Trus acaranya dikemas sangat bagus. Entertainmentnya jalan. Instruksi tingkat kepatuhannya 100% karena birokrasi gitu dan saya beri kewenangan mereka untuk jawab. Jawab kalau kebetulan anda kuasai masalah itu. Itu perintah lisan diumumkan waktu apel 17-an”

Sedangkan terhadap acara-acara layanan publik yang disampaikan melalui tiga radio lainnya, tidak ada perhatian khusus yang diberikan Dinas PU Bina Marga meskipun tetap diikuti pemberitaannya.

“Bukan tidak menganggap penting ya, tetapi ya itu, kadang-kadang terkendala masalah teknis seperti daya jangkauan siaran dan waktu siaran yang tidak pas. Jadi, kalau di Jember saya memang secara khusus memperhatikan Radar Jember dan Prosalina FM sampai kepada jajaran di bawah saya”

Dari paparan itu, maka berikut ini akan digambarkan bagaimana mekanisme 4 stasiun radio di Jember dalam mengumpulkan isu publik :

Tabel 4.4 : Mekanisme Pengumpulan Isu Publik 4 Stasiun Radio di Jember

Radio/Model Acara	Pemberitaan	Dialog Interaktif	Ruang Aspirasi
Kiss FM	V		
Soka FM	V	V (Kontraktual)	V (Kontraktual)

Pro 1 RRI Jember	V	V	V
Prosalina FM	V	V	V

Sumber : Hasil Wawancara (Diolah)

Di sini dapat disimpulkan bahwa keempat stasiun radio di Jember memiliki model pengumpulan isu dengan teknik yang berbeda-beda. Program pemberitaan secara rutin dilakukan oleh semua stasiun radio yang menjadi objek penelitian ini, sedangkan program acara dialog interaktif dan ruang aspirasi hanya dilakukan oleh dua stasiun radio yaitu Pro 1 RRI Jember dan Prosalina FM. Sementara itu, berkaitan dengan sistematika pengumpulan data isu-isu yang muncul pada program-program acara tersebut, hanya Prosalina FM yang mendokumentasikan dan memiliki data lengkap dan sistematis. Selain itu, dapat dikatakan pula bahwa Dinas PU Bina Marga memberikan perhatian lebih kepada program acara Suara Rakyat Prosalina FM karena keluhan-keluhan yang disampaikan merupakan keluhan langsung dari masyarakat dengan daya jangkauan siaran yang memadai dan memiliki dokumentasi terkait jalan rusak yang dikeluhkan masyarakat setiap harinya.

4.5 Peran Media Massa Radio dalam Tahap Penetapan Agenda Kebijakan

Setelah mengenali dan merumuskan masalah dengan baik, maka tahapan berikutnya pada proses perumusan kebijakan public adalah penetapan agenda kebijakan. Fase ini merupakan salah satu fase terpenting dari tahapan perumusan kebijakan. Cobb dan Elder telah mendefinisikan agenda kebijakan sebagai *“a set of political controversies that will be viewed as falling within rang of legitimate concerns meriting attention by a decision making body”*. Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara yang satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan.

Suatu isu akan mendapat perhatian bila memenuhi beberapa kriteria. Pertama, bila suatu isu telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama didiamkan. Kedua, bila isu tersebut mempunyai sifat partikularitas di mana isu tersebut menunjukkan dan mendramatisir isu yang lebih besar. Ketiga, mempunyai aspek emosional dan mendapat perhatian media massa karena faktor human interest. Keempat, mendorong munculnya pertanyaan menyangkut kekuasaan dan legitimasi, dan masyarakat. Kelima, isu tersebut sedang menjadi tren atau sedang diminati oleh banyak orang.

Secara lebih spesifik, Cobb dan Elder menyatakan bahwa pada umumnya masalah kebijakan public yang masuk di dalam tahapan agenda kebijakan baik dalam bentuk agenda sistemik maupun agenda formal sangat ditentukan oleh seberapa kuat daya penekan yang dilakukan oleh kelompok kepentingan tertentu yang berkaitan secara langsung dengan kebijakan itu sendiri. Kelompok kepentingan inilah yang kemudian melakukan tekanan tertentu sehingga masalah yang sebelumnya tidak direspon oleh otoritas kebijakan atau actor pada umumnya dalam fase agenda kebijakan kemudian direspon dan ditanggapi sebelum kemudian menjadi pilihan kebijakan public. Satu di antara kelompok kepentingan tersebut adalah media massa yang menurut Cobb dan Elder sebagai pihak yang selalu menyuarakan (blowing up) suatu masalah yang demikian samar menjadi nyata dan direspon oleh actor dalam tahap agenda kebijakan. Oleh karena itu, dalam subbab ini akan dijelaskan sejauh mana daya tekan keempat radio yang menjadi objek penelitian terhadap proses penetapan agenda kebijakan pada Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember.

Dari keempat narasumber pada empat radio yang menjadi sasaran penelitian ini, ditemukan 3 model daya dorong yang digunakan oleh pihak stasiun radio untuk mempengaruhi proses penetapan agenda kebijakan, terutama pada Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember. Pertama, model daya dorong yang dilakukan oleh Kiss FM dan Soka Radio. Kedua stasiun radio ini cenderung memiliki model yang sama untuk mempengaruhi proses penetapan agenda kebijakan di instansi pemerintah, yakni dengan memberitakan setiap ada peristiwa atau isu-isu yang menarik. Pemberitaan dilakukan secara regular setiap hari Senin

sampai Sabtu mengikuti program acara pemberitaan yang sudah disediakan. Pada Kiss FM, pemberitaan disajikan melalui acara Kabar Sore sedangkan pada Soka Radio disajikan melalui acara Jurnal Soka. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Direktur Kiss FM, Agus Suratno :

“Ya karena sifatnya informatif dan monolog maka kami menerapkan prinsip bagaimana sebuah isu dapat digulirkan terus menerus hingga mencapai titik jenuh. Jadi misalnya ada isu tentang pungutan di dunia pendidikan. Kan ada beberapa narasumber yang bisa dimintai penjelasannya, misal wali murid, pihak sekolah, komite, anggota dewan, pakar pendidikan, dinas pendidikan dan pihak-pihak lain yang terkait. Karena kendala teknis, bisa saja narasumber itu tidak dapat memberikan penjelasan di hari yang sama, sehingga pemberitannya harus bersambung keesokan harinya. Itu yang kami lakukan agar sebuah isu dapat dipotret secara utuh dan berlangsung terus menerus sehingga menyentuh atensi pejabat berwenang untuk segera mengambil langkah”

Hal senada disampaikan Rizki, Kepala Bagian Pemberitaan Soka Radio, yang diwawancarai peneliti di ruang kerjanya berikut ini :

“Sesudah Jurnal Soka yang berakhir jam 16.00, kami mengulang-ulang beritanya pada program Flash News. Flash News di sini merupakan pengulangan satu per satu berita pada Jurnal Soka yang tayang tepat jam 17.00, 18.00, 19.00, 20.00, 21.00, 22.00, 23.00, 24.00. ini bertujuan supaya jumlah pendengar lebih banyak karena bisa jadi ada warga pendengar Soka yang ketinggalan menyimak berita Jurnal Soka”

Agar daya tekannya lebih kuat, maka pada isu-isu tertentu yang mendapat perhatian luas dari masyarakat, kedua stasiun ini biasanya melanjutkan pemberitaan pada hari-hari berikutnya sesuai dengan perkembangan situasi yang terjadi di lapangan. Pemberitaan yang dilakukan secara terus menerus diharapkan mendapat perhatian serius oleh instansi pemerintah karena hal itu dianggap sebagai sesuatu yang mendesak untuk ditanggapi. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Direktur Kiss FM, Agus Suratno :

“Jadi misalnya ada isu tentang pungutan di dunia pendidikan. Kan ada beberapa narasumber yang bisa dimintai penjelasannya, misal wali murid, pihak sekolah, komite, anggota dewan, pakar pendidikan, dinas pendidikan dan pihak-pihak lain yang terkait. Karena kendala teknis, bisa saja narasumber itu tidak dapat memberikan penjelasan di hari yang sama, sehingga pemberitannya harus bersambung keesokan harinya. Itu yang kami lakukan agar sebuah isu dapat dipotret secara utuh dan berlangsung terus menerus sehingga menyentuh atensi pejabat berwenang untuk segera mengambil langkah”

Pernyataan serupa juga disampaikan oleh Rizki, Kepala Bagian Pemberitaan Soka Radio, yang diwawancarai peneliti di ruang kerjanya berikut ini :

“Saya kira semua media massa menerapkan itu ya. Pemberitaan yang bersambung pada episode berikutnya. Tujuannya tidak lain adalah supaya bingkai berita menjadi utuh sehingga pengambil kebijakan dapat dengan tepat menyelesaikan masalah-masalah publik yang terjadi”.

Ada sedikit perbedaan antara Kiss FM dan Soka Radio terutama saat berlangsungnya acara Bupati Menjawab di mana Soka Radio bekerjasama dengan Pemkab Jember menghadirkan langsung Bupati MZA Djalal untuk menjawab keluhan masyarakat pada saat itu juga. Selama periode berlangsungnya acara yang dikenal dengan Kesebelasan itu, sejumlah masalah-masalah public dapat langsung teratasi karena para pejabat di instansi berwenang mendapat instruksi langsung dari bupati selaku top manajemen kebijakan di lingkungan Pemkab Jember untuk segera mengatasi persoalan yang ada. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rizki, Kepala Bagian Pemberitaan Soka Radio :

“Acara itu memang sangat bagus dan efektif karena berfungsi seperti pisau yang memotong semua persoalan layanan publik. Bupati, dalam hal ini, didorong langsung oleh masyarakat untuk segera mencari penyelesaian masalah. Karena langsung berhadapan dengan masyarakat, mau tidak mau bupati harus mengambil kebijakan saat itu juga, meskipun kebijakan yang diambil kadang-kadang masih harus menunggu tahun anggaran

berikutnya karena berkaitan dengan keterbatasan anggaran. Tetapi paling tidak kan masyarakat menjadi jelas dan tidak menunggu dalam ketidakpastian”.

Model kedua adalah model daya dorong yang dilakukan oleh Pro 1 RRI Jember. Menurut Kepala Seksi Pemberitaan Pro 1 RRI Jember, Aryono, pihaknya menggabungkan dua mekanisme sekaligus dalam rangka berupaya mempengaruhi proses penetapan agenda kebijakan, yaitu pemberitaan berulang dan terus menerus serta mengundang pejabat terkait. Pemberitaan berulang dan terus menerus dilakukan terhadap isu yang menjadi perhatian public dan menjangkau masyarakat luas.

Selain memberitakan secara berulang-ulang dan terus menerus, untuk mempengaruhi kebijakan instansi pemerintah di lingkungan Pemkab Jember, Pro 1 RRI Jember mengundang narasumber ke studio terkait untuk berdialog langsung dengan masyarakat. Acara dialog itu dikemas dalam program Opini dan Aspirasi yang mengudara setiap hari Senin-Jumat jam 08.00-09.00. Dengan mendengar langsung apa yang menjadi aspirasi masyarakat, diharapkan pejabat terkait lebih cepat mengambil langkah-langkah untuk mengatasinya. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Aryono :

“Pada acara Opsi, setiap hari kami mengundang narasumber yang berbeda. Artinya, setiap hari tema perbincangan Opsi berubah-ubah. Misal hari ini tema politik, besok kesehatan, besoknya lagi pendidikan. Begitu seterusnya. Penentuan tema juga bergantung pada siapa narasumber yang bisa hadir pada hari itu”

Hanya saja dalam perjalanannya, Pro 1 RRI Jember seringkali menemui banyak kendala ketika mengundang pejabat di lingkungan Pemkab Jember untuk menjadi narasumber pada acara Opsi tersebut, sehingga biasanya yang diundang adalah pakar atau ahli bidang tertentu yang tidak dapat langsung mengeksekusi kebijakan saat itu juga. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Aryono :

“Saya tidak tau mengapa justru yang lemah antusiasnya dari pejabat. Seringkali pejabat tidak bisa datang memenuhi undangan kami, bahkan kadang-kadang ada yang mengirim stafnya untuk dialog di Opsi. Tentu saja kami menolak dengan halus karena staf tentu tidak bisa mengambil kebijakan saat itu juga. Akhirnya seringkali kami justru mengundang para pakar atau ahli di bidangnya”.

Model ketiga adalah model daya dorong yang dilakukan oleh Prosalina FM. Radio swasta ini menerapkan model daya dorong yang menggabungkan empat mekanisme sekaligus, yaitu pemberitaan berulang dan terus menerus, membuka ruang umpan balik dari masyarakat pendengar, mengundang nara sumber dan berkirim surat secara resmi. Sebagaimana ketiga stasiun radio lainnya, pemberitaan berulang dan terus menerus dilakukan terhadap isu yang menjadi perhatian serius dan menjangkau masyarakat luas. Pengertian berulang dan terus menerus di sini tidak hanya menyangkut kontinuitas/kebersambungan berita pada setiap episodenya tapi juga menyangkut frekuensi pemberitaan atas satu isu yang telah ditulis dan diudarkan. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Kepala Bagian Siaran Prosalina FM, Dwi April :

“Sebuah isu akan dikejar terus beritanya sampai narasumber terakhir. Agar beritanya tidak sepotong-potong dan hanya dari beberapa arah. Kami senantiasa memberikan ruang penjelasan kepada siapapun narasumber yang terkait dengan persoalan dimaksud”.

Selain diudarkan pada program Jember Hari Ini, 5 jenis berita yang diudarkan pada program acara tersebut akan diudarkan kembali pada malam harinya dengan nama program acara Warta Prosalina FM. Warta Prosalina FM ini memang merupakan segmen acara khusus untuk pengulangan berita yang sudah tayang pada sore hari, yang berlangsung pada setiap pertengahan jam siar berjalan, mulai dari jam 19.30, 20.30, 21.30, 22.30, 23.30 dan 00.30. Pengulangan berita ini dimaksudkan agar daya jangkau yang menyimak berita lebih luas.

“Nah bisa saja kan pendengar tidak menyimak Jember Hari Ini atau menyimak tapi tidak utuh sejak awal. Apalagi siaran radio sifatnya kan selintas yang jika tidak disimak betul akan menimbulkan salah persepsi. Oleh karena itu, untuk mengurangi salah mengerti dan memberikan daya dorong lebih bagi pengambil kebijakan, kami kembali mengudarakan berita-berita Jember Hari Ini melalui Warta Jember Hari Ini”

Tidak hanya diulang pada Warta Prosalina FM, berita-berita Jember Hari Ini juga diulang pada acara Komentar Rakyat keesokan harinya, tetapi hanya 3 berita saja yang diulang dengan salah satu berita yang diulang adalah berita yang menjadi topik diskusi pada pagi itu.

“Karena sifatnya siklikal yang saling berhubungan satu sama lain, maka mau tidak mau, berita Jember Hari Ini harus ada yang diulang siarannya pada acara Komentar Rakyat, sebab tema Komentar Rakyat diambilkan dari satu berita Jember Hari Ini yang dianggap paling manarik untuk menjadi bahan diskusi”.

Mekanisme kedua adalah membuka ruang umpan balik dari masyarakat dan kegiatan ini biasanya berlangsung pada acara Suara Rakyat. Keluhan-keluhan layanan yang disampaikan oleh masyarakat biasanya akan mendapatkan umpan balik dari masyarakat pendengar lainnya atau dari menelepon pertama, baik itu umpan balik sebelum maupun sesudah keluhan itu dimintakan penjelasan kepada pejabat terkait. Umpan balik ini juga dapat mengukur sejauh mana satu persoalan yang mengemuka mendapatkan perhatian dari masyarakat.

“Umpan balik ini lebih banyak terjadi pada acara Suara Rakyat Prosalina FM. Misalnya ada masyarakat yang mengeluhkan kerusakan jalan di suatu daerah, nanti biasanya ada pendengar lain yang mempunyai pengalaman serupa akan menelepon juga, menyampaikan keluhan yang sama. Umpan balik juga bisa berupa respon masyarakat pendengar atas jawaban atau penjelasan yang disampaikan pejabat. Kadang masyarakat ada yang tidak puas dengan jawaban narasumber karena terkesan mengambang dan tidak taktis sehingga mendorong masyarakat menelepon kembali”

Terkait dengan penelitian ini, sebagaimana dijelaskan pada subbab sebelumnya, ada 3 jalan yang menjadi objek fokus penelitian, Dari data di atas, maka yang akan menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Jalan M. Yamin Kelurahan Tegal Besar Kecamatan Kaliwates, Jalan yang menghubungkan kecamatan Sukowono dan kecamatan Sumberjambe, serta Jalan MH. Thamrin Kelurahan Kranjingan Kecamatan Sumbersari. Ketiga jalan tersebut dipilih karena berdasarkan data penelepon Suara Rakyat di Prosalina FM sepanjang tahun 2014, ketiganya paling banyak mendapatkan perhatian masyarakat. Jalan M. Yamin sebanyak 11 kali dikeluhkan, sedangkan Jalan yang menghubungkan kecamatan Sukowono dan kecamatan Sumberjambe, serta Jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Bangsalsari terusan ke Kecamatan Puger masing-masing sebanyak 8 dan 10 kali dikeluhkan.

Pak Rohimahulloh warga Lingkungan Gumukbago Kelurahan Tegal Besar Kecamatan Kaliwates, selama kurun waktu 2014 terbilang 8 kali menyampaikan keluhannya terkait Jl. M. Yamin yang rusak parah setiap tahun dan tidak kunjung diperbaiki. Berikut pertikan keluhan Pak Rohimahulloh yang mengudara pada acara Suara Rakyat Prosalina FM pada bulan Januari tahun 2014:

“Mbak Ely, tolong disampaikan kepada Dinas PU Bina Marga supaya jalan M. Yamin ini segera diperbaiki kok setiap tahun rusak terus. Tolong agar perbaikannya semaksimal mungkin supaya benar-benar tahan lama”

Selanjutnya, keluhan-keluhan yang sama juga berulang pada bulan Februari, April, Mei, Juli, Agustus, September, Oktober dan Desember. Pak Rohimulloh berharap, Dinas PU Bina Marga segera melakukan perbaikan jalan itu karena rusaknya Jl. M. Yamin telah menimbulkan gangguan sosial semisal pengendara jatuh, rebutan jalan sehingga terjadi kecelakaan, kendaraan bermotor cepat rusak, dan melambatnya arus lalu lintas di sana sehingga menghambat aktivitas masyarakat yang lewat.

Selain pak Rohimahulloh, juga ada Pak Sotong Suwarno warga Jalan M. Yamin yang sekaligus mantan anggota Komisi A DPRD Jember dan ibu Sri

Hartatik warga Jl. Moch. Sruji kecamatan Patrang. Keluhan mereka terhadap Jl. M. Yamin sama, yakni agar segera ada perbaikan. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Pak Sotong Suwarno :

“Saya kira dinas terkait bahkan bupati tahu pasti bagaimana kondisi jalan M. Yamin yang setiap tahun rusak. Apalagi kalau masuk musim hujan pasti banjir dan sering menimbulkan kecelakaan lalu lintas karena jalan berlubang yang ada di sana tertutup oleh air yang menggenang. Persoalan lainnya mbak, banyak kendaraan-kendaraan dengan tonase besar yang lewat depan rumah saya ini, padahal itu bukan kelas jalannya. Jadi tolong ada sinergi yang baik antara Dinas PU Bina Marga dengan Dinas Perhubungan”

Berikutnya adalah jalan yang menghubungkan kecamatan Sukowono dan Sumberjambe. Jalan ini merupakan jalan poros antarkecamatan yang merupakan jalan utama penghubung kedua kecamatan ke daerah kota Jember. Jalan ini dikeluhkan sebanyak 8 kali oleh pendengar Suara Rakyat Prosalina yang merentang pada bulan Januari, Agustus dan September. Adapun masyarakat yang mengeluhkan kerusakan jalan ini adalah Pak Maman warga RT 1 RW 1 Desa Plerean Kecamatan Sumberjambe, Pak Ulul Albab warga RT 1 RW 1 Dusun Krajan Desa Sumberpakem Kecamatan Sumberjambe, Pak Suparjo warga Dusun Pasar Desa Sumberjambe Kecamatan Sumberjambe, Pak Rahbini warga Desa Baletbaru Kecamatan Sukowono, Pak Rudi warga Jalan Cumedak Desa Sukosari Kecamatan Sukowono, dan Pak Matori warga Desa Cangkring Kecamatan Jenggawah. Berikut kutipan wawancara peneliti dengan penelepon yang mengeluhkan kerusakan jalan sepanjang Sukowono tembus Sumberjambe pada acara Suara Rakyat Prosalina FM :

“Mbak, tolong ditanyakan kepada instansi yang berwenang mengapa jalan poros Sumberjambe menuju Sukowono tidak semuanya diperbaiki. Yang rusak 8 kilometer tapi yang diperbaiki hanya sekitar 2 kilometer. Kondisi kerusakan jalan sangat parah” (Pak Suparjo)

“Mbak saya ingin melaporkan jalan rusak yang ada di Sukowono menuju Sumberjambe. Soalnya jalan ini sudah lumayan lama rusaknya. Sangat parah juga. Jangankan kendaraan roda dua, kendaraan roda empatpun pasti mengeluh kalau lewat” (Pak Ulul Albab)

“Tolong mbak jalan depan rumah saya ini rusak parah. Coba sekali-sekali para pejabat ini lewat jalan sini, pasti juga ngomel, soalnya rusaknya parah sekali sampe tidak ada jalan bagus yang bisa dipilih mbak. Jadi sekali lagi, tolong sampaikan kepada dinas terkait supaya jalan ini segera diperbaiki. Kita ini masyarakat kan sudah bayar pajak mbak, masak gak bisa menikmati jalan bagus” (Pak Maman).

Terakhir adalah Jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Bangsalsari terusan ke Kecamatan Puger. Keluhan terhadap rusaknya jalan ini merentang pada bulan Februari, Maret, Mei, Juni, September, Oktober dan Desember pada tahun 2014. Keluhan tersebut disampaikan oleh Pak Farid warga RT 8 RW 1 Dusun Gumukrejo Desa Paleran Kecamatan Umbulsari, Pak Ahmad Samin warga Desa Tanggul Kecamatan Tanggul, Pak Jirit warga RT 2 RW 9 Dusun Pakem Desa Wringintelu Kecamatan Puger, Pak Harsono warga RT 1 RW 3 Desa Balungkulon Kecamatan BalungPak Ghofur warga Desa Pugerkulon Kecamatan Puger, dan Pak Efendi Kepala SMAN Umbulsari. Berikut ini peneliti paparkan petikan wawancara dengan para penelepon yang mengeluhkan rusaknya Jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Bangsalsari terusan ke Kecamatan Puger pada acara Suara Rakyat :

“Saya ingin melaporkan jalan rusak sepanjang Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari ke arah selatan mbak. Yang rusak kira-kira 5 kilometer. Tolong kepada instansi terkait dialokasikan anggarannya” (Pak Farid).

“Semoga Dinas PU Bina Marga tidak bosan mendengar keluhan jalan rusak karena memang banyak jalan rusak yang harus segera ditangani, salah satunya adalah jalan di Kecamatan Balung persisnya di Desa Karangsemanding tembus desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari. Itu rusaknya parah mbak. Itu juga jalan poros yang banyak digunakan oleh masyarakat. Tolonglah Bina

Marga ini memperhatikan jalan tersebut supaya segera diperbaiki” (Pak Ahmad Samin)

“Mbak, setiap berangkat ke sekolah saya selalu melewati jalan rusak. Rasanya tidak enak sekali. Tiap pagi sepanjang jalan kendaraan saya seperti lewat jalan tol alias jalan tol ngantol. Mbak, tolong sampaikan kepada Bina Marga supaya jalan dari Gambirono sampai ke Puger ini diperbaiki. Sudah parah rusaknya. Mudah-mudahan bisa dicover dalam anggaran tahun ini biar masyarakat lega bisa melewati jalan mulus” (Pak Efendi)

Dari paparan di atas dapat dikatakan bahwa telah terjadi umpan balik yang berulang-ulang atas satu masalah atau isu jalan rusak di tempat tertentu. Umpan balik tersebut tidak hanya bersumber dari penelepon pertama melainkan juga dari penelepon lain yang merasakan masalah serupa. Umpan balik yang berulang-ulang ini pada akhirnya dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan di sebuah instansi pemerintah.

Mekanisme ketiga adalah mengklarifikasi narasumber terkait. Pengertian mengklarifikasi nara sumber di sini tidak hanya mengundang langsung datang ke studio tetapi juga mengundang melalui saluran telpon yang disiarkan secara langsung (mekanisme klarifikasi). Di sini, terdapat jenis respon narasumber dalam mengklarifikasi keluhan-keluhan masyarakat, mulai dari yang kooperatif sehingga setiap saat bisa dihubungi via telpon dan memberikan penjelasan, menunda penjelasan untuk mempelajari terlebih dahulu keluhan yang disampaikan, tidak mau memberikan penjelasan dan membiarkan persoalan terus berjalan, serta ada yang berinisiatif datang langsung ke Prosalina FM untuk kepentingan klarifikasi. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Kepala Bagian Siaran Prosalina FM, Dwi April :

“Sikap narasumber itu bermacam-macam ya. Ada yang kooperatif, ada yang menunda bahkan ada yang memang terkesan menghindar. Kita tentu tidak bisa memaksakan agar narasumber memberikan penjelasan saat itu juga. Syukur-syukur jika persoalan selesai saat on air. Jika tidak maka semaksimal mungkin kami meminta agar jurnalis kami menindaklanjuti konfirmasi persoalan dimaksud pada saat bertugas di lapangan”

Berkaitan dengan 3 jalan yang menjadi objek fokus penelitian ini, berikut penjelasan Rasyid Zakaria, Kepala Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember melalui sambungan telepon pada saat Suara Rakyat berlangsung :

“Untuk Jalan M. Yamin memang menjadi perhatian dan atensi kami. Persoalan yang muncul di sana sebenarnya bermacam-macam. Itu mesin pemadat kita 8 ton. Tapi yang lewat kemarin 15 sampai 60 ton, punya toko fajar itu. Ambles. Apa persoalannya? Tonase dan rambu-rambu tidak konsisten. Ketidakkonsistenan itu karena Dishub tidak punya anggaran untuk bikin rambu-rambu. Kenapa dia tetap lewat? Polisi tidak bisa bertindak karena tidak ada rambu-rambu”

Sementara itu untuk jalan antarkecamatan Sukowono menuju Sumberjambe, berikut penjelasan Mulyantono, Kepala Bidang Peningkatan Jalan Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember :

“Tahu jalan rusak itu pertaman kali dari siaran radio suara rakyat. Kenapa pembangunannya tidak dilanjutkan. Sukowono sampe di desa dawuhan mangli. Ya memang karena keterbatasan anggaran. Tapi dinas konsekuen untuk melanjutkan tahun berikutnya. Melihat prioritas dan lihat situasi. Akhirnya separuh biar sama-sama menikmati. Pasti akan dilanjutkan sesuai dengan anggaran. Ya memang saya selaku dari dinas sangat prihatin dengan keluhan masyarakat tapi kita tetap mengacu pada anggaran yang terbatas. Keinginan dinas untuk pemerataan sehingga masyarakat sama-sama menikmati jalan bagus. Itu jadi masukan. Tetap diagendakan. Semua yang masuk di prosalina saya catat sebagai masukan. Catatan itu kemudian saya sampaikan kepada kepala dinas”

Sedangkan jalan dari Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari menuju Kecamatan Puger, berikut ini penjelasan Deni Wicaksono, Plt Kepala Seksi Perencanaan Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember :

“Ya jalan itu memang kami ketahui sudah rusak parah. Kerusakannya tidak hanya disebabkan oleh kualitas jalan melainkan juga karena drainase jalan kurang memadai. Oleh

karena itu, memperbaiki jalan di sana tidak cukup hanya dengan memperbaiki jalannya saja tetapi juga harus dibarengkan dengan perbaikan drainase. Sebab sumber kerusakan jalan yang utama adalah air. Daya kikis air sangat dahsyat sehingga hal ini juga perlu kita intervensi. Tetapi karena jalan di sana sangat panjang, memang sepertinya harus dianggarkan secara bertahap”.

Dari uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa apa yang disampaikan oleh masyarakat melalui acara Suara Rakyat Prosalina FM memang merupakan persoalan yang riil, mendesak dan menyangkut hajat hidup orang banyak sehingga memerlukan intervensi kebijakan pemerintah untuk mengatasinya sebagaimana disampaikan oleh Rasyid Zakaria berikut ini :

“Keluhan di suara rakyat betul-betul mendesak dan urgent. Iya pasti. Dan saya bersyukur itu ada dialog interaktif melalui udara sehingga nanti efeknya, masyarakat yang jalannya rusak akan berhubungan dengan prosalina. Ini adalah informasi dan itu cambuk bagi UPT saya bahwa kalau program itu harus sesuai keinginan masyarakat. Apabila dia lupa, tidak sesuai dan kebetulan mendengarkan prosalina ya kan beruntung dia”

Mekanisme keempat yang dikembangkan oleh Prosalina FM dalam rangka mempengaruhi penetapan agenda kebijakan adalah dengan berkirim surat secara resmi. Data-data dan dokumen pendukung yang diberikan oleh masyarakat pendengar diteruskan secara resmi kepada Dinas PU Bina Marga agar mendapat perhatian lebih. Jika sebuah keluhan atau isu telah mendapat banyak dukungan dari masyarakat, disiarkan berulang-ulang, dikonfirmasi dan kemudian dilengkapi dengan mekanisme surat resmi, maka daya dorong agar keluhan atau isu itu dapat masuk menjadi agenda kebijakan akan semakin besar dan kehendak mempengaruhi penetapan agenda kebijakan semakin terbuka lebar. Berikut kutipan wawancara peneliti dengan Kepala Bagian Siaran Prosalina FM, Dwi April :

“Jadi begini, apa yang disampaikan lewat udara itu bisa saja tidak tercatat di instansi pemerintah. Kalau begitu, nanti mereka bisa lupa, padahal keluhan masyarakat sudah mendesak, sudah

ada di ubun-ubun. Oleh karena itu, agar semuanya tercatat dan terdokumentasi dengan baik, kami berkirim surat secara resmi. Hal itu sekaligus menunjukkan bahwa ada i'tikad baik dari kami selaku media massa untuk memberikan input yang positif kepada pemerintah berdasarkan keluhan riil dari masyarakat. Ya dengan harapan, pencatatan dengan surat resmi itu memudahkan pemerintah dalam mengambil kebijakan”

Secara skematis, mekanisme daya dorong yang digunakan oleh keempat media massa elektronik di Jember adalah sebagai berikut :

Tabel 4.5 : Mekanisme Daya Dorong Isu Publik 4 Stasiun Radio di Jember

Radio/Mekanisme	Pengulangan	Klarifikasi	Umpan Balik	Surat Resmi
Kiss FM	V	V		
Soka FM	V	V		
Pro 1 RRI Jember	V	V	V	
Prosalina FM	V	V	V	V

Sumber : Hasil Wawancara (Diolah)

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa keluhan-keluhan atau isu-isu yang muncul pada acara Suara Rakyat Prosalina FM menjadi salah satu pintu masukan bagi Dinas PU Bina Marga untuk merancang kegiatan dan anggaran pada tahun berikutnya. Hal ini dapat dilihat dari Rencana Kegiatan dan Anggaran

(RKA) Dinas PU Bina Marga tahun 2015 yang menganggarkan perbaikan ketiga jalan tersebut berikut ini :

Tabel 4.6 : Kegiatan Penanganan Jalan Rusak dalam RKA Dinas PU Bina Marga Tahun 2015 (Sebagian)

Kegiatan	Nama Paket	Pagu	Sumber Dana	Lokasi Pekerjaan
Pemeliharaan Berkala Jalan	Pemeliharaan Berkala Jalan Gambirono-Paleran	Rp. 185.000.000,-	APBD	Kecamatan Bangsalsari
Pemeliharaan Berkala Jalan	Pemeliharaan Berkala Paleran-Karangsemandi	Rp. 180.000.000,-	APBD	Kecamatan Balung
Pemeliharaan Berkala Jalan	Pemeliharaan Berkala Karangsemandi	Rp. 180.000.000,-	APBD	Kecamatan Puger

	ng-Puger			
Pemeliharaan Berkala Jalan	Pemeliharaan Berkala Jalan Sumberjambe-Sumberjambe	Rp. 180.000.000,-	APBD	Kecamatan Sumberjambe
Peningkatan Jalan	Peningkatan Jalan M. Yamin	Rp. 200.000.000,-	DAU	Kecamatan Kaliwates
Peningkatan Jalan	Peningkatan Jalan Sukowono-Sumberdanti	Rp. 1.000.000.000,-	DAK	Kecamatan Sukowono

Sumber : RKA Dinas PU Bina Marga Tahun 2015

Menurut Deni, alokasi anggaran tersebut disesuaikan dengan kebutuhan perbaikan jalan yang ada. Ketiga pekerjaan tersebut merupakan kegiatan pemeliharaan maupun peningkatan jalan yang dilakukan secara bertahap. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Jalan sepanjang Sukowono sampai Sumberjambe yang rusak kan panjang. Jadi pada tahun 2015, dari sisi Sukowono yang diperbaiki sepanjang desa Sukowono sampai desa Sumberdanti dengan anggaran peningkatan jalan bersumber dari Dana Alokasi Khusus (DAK) sebesar 1 milyar rupiah, sedangkan dari sisi Sumberjambe yang diperbaiki adalah desa Sumberjambe dengan anggara pemeliharaan berkala sebanyak 180 juta rupiah. Intervensi kepada kedua jalan itu berbeda karena memang tingkat kerusakannya berbeda. Adapun kelanjutan perbaikan jalan yang tidak mendapat jatah tahun 2015 akan diteruskan pada tahun-tahun berikutnya”

Hal yang sama juga diberlakukan pada jalan M. Yamin yang merupakan jalan tembus alternatif penghubung kecamatan Ajung dan kecamatan Kaliwates. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Tahun 2015 ini memasuki tahap ketiga intervensi jalan M. Yamin setelah sebelumnya dianggarkan pada APBD awal dan PAK APBD tahun 2014. Karena masih membutuhkan sentuhan perbaikan sebab keluhan masyarakat yang terus menerus melalui media massa, maka pada APBD awal tahun 2015 kembali dianggarkan yang sumber penganggarnya berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU) sebesar 200 juta rupiah”

Sedangkan pekerjaan pemeliharaan berkala jalan Gambiriono-Curahkalong juga dilaksanakan secara bertahap mengingat terbatasnya anggaran. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Jalan di sana, dalam pengamatan kami bisa diatasi dengan kegiatan pemeliharaan berkala. Sama dengan jalan M. Yamin, jalan di sana juga sudah dua kali mendapat intervensi, yakni pada APBD awal dan PAK APBD tahun 2014. Tahun 2015, jalan di sana ditargetkan sudah bagus semua”

Sebelum memutuskan apakah keluhan atau isu yang berkembang pada Suara Rakyat masuk dalam agenda kebijakan, terlebih dahulu pihak Dinas PU Bina Marga melaksanakan mekanisme perencanaan sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, yakni dokumen Petunjuk Teknis Pembangunan Jalan Kabupaten yang dikeluarkan oleh Dirjen Bina Marga Departemen Pekerjaan Umum. Menurut Deni Wicaksono, Kepala Seksi Perencanaan Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember, seluruh data jalan rusak yang masuk ke instansinya, baik melalui musrenbang, DPRD, acara Kamisan, dari UPT dan dari Suara Rakyat, terlebih dahulu data jalan rusak itu diamati sejauh mana urgensinya untuk mendapat jatah perbaikan tahun ini. Hal ini dilakukan mengingat anggaran yang dimiliki Pemkab Jember terbatas sehingga instansinya harus betul-betul menyeleksi jalan mana yang harus didahulukan perbaikannya. Berikut kutipan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Dua hal penting yang didahulukan dalam menentukan apakah jalan rusak ini mendapat alokasi perbaikan atau tidak adalah kecukupan anggaran dan apakah jalan itu merupakan jalan poros

yang menghubungkan antarkecamatan. Itu dulu yang jadi patokan”

Selanjutnya Deni menjelaskan secara teknis, bagaimana sebuah jalan rusak diamati, dinilai dan kemudian diputuskan untuk mendapatkan intervensi anggaran. Berikut penjelasannya :

“Kita punya metode dari dirjen bina marga namanya RCI road conditon index. Itu suatu metode menilai kerusakan jalan secara visual. Misal asumsi jalan 100 meter, kalau kita ukur secara visual, misal ada lobang dan retak, dihitung dibandingkan terhadap seluruh ruas jalan, kalau lebih dari 30% maka itu rusak berat, kita membutuhkan tindakan rekonstruksi untuk pengembalian kondisi. Sedangkan kalau di bawah 30% maka itu termasuk dalam kategori rusak sedang sampai ringan. Itu tindakannya biasanya pemeliharaan kendala”

Terhadap 3 jalan, yakni Jl. M. Yamin, Deni menjelaskan bahwa sebenarnya ketiga jalan tersebut juga sudah melalui pengamatan UPT setempat. Instansinya kemudian menganggap perbaikannya harus dilakukan segera setelah mendapatkan desakan dan tekanan dari masyarakat yang disampaikan melalui berbagai media, salah satunya acara Suara Rakyat Prosalina FM.

“Sebenarnya seringkali kita mendapatkan situasi begini. Apa yang disampaikan melalui media massa, itu sudah menjadi pengamatan UPT kami, sudah ada di proposal yang diajukan masyarakat, sudah mengemuka dalam musrenbang atau sudah diusulkan oleh anggota dewan. Bagaimana dengan media. Itu biasanya sudah ditangkap dulu oleh teman-teman UPT. Sudah usulkan ke kita. Kepala cukup intens juga memantau keluhan jalan melalui radio, ya kita akomodasi. Kalau usulan datangnya di tengah tahun, ya kita atasi penanganannya sementara. Itu untuk jalan agar tidak berlubang. UPT yang tindak lanjuti sekaligus memeringkat”

Penjelasan serupa disampaikan oleh Kepala Dinas PU Bina Marga, Rasyid Zakaria sebagaimana berikut ini :

“Kalau itu kan sudah pakem karena saya diberi kekuasaan. Saya jadikan program prioritas. Semua usulan yang langsung dari rakyat itu lebih bagus daripada yang melalui tingkatan-tingkatan. Masih usul dulu proposal ke desa, camat, pemkab. Itu adanya setahun sekali namanya musrenbang. Tapi kalau dari rakyat langsung kan. Oh di sini langsung, cek lapangan, kalau kita mampu memperbaiki segare dirawat melalui kegiatan pemeliharaan, kalau ga mampu ya kita anggarkan tahun berikutnya. Itu lebih sangat efektif. Masalahnya musrenbang ini kan dinaungi undang-undang. Jadi semua pembangunan dilakukan melalui musrenbang, serap aspirasi *bottom up*”

Bahkan Rasyid Zakaria menyatakan bahwa apa yang dikeluhkan oleh masyarakat melalui Suara Rakyat justru menguntungkan instansinya dalam mengambil kebijakan. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Tidak melanggar undang-undang kalau menindaklanjuti keluhan prosalina. Prosalina ini kan sebagai wahana saja dari rakyat ke penguasanya. Kan untung negara tidak mengeluarkan anggaran untuk prosalina. Untung. Gratis infonya. Alternatifnya ya mensinergikan antara keinginan masyarakat dengan anggaran yang ada. Beri pemahaman kepada masyarakat bahwa kemampuan anggaran terbatas. Itu sudah dilakukan. Begitu tanya ke prosalina, jawab saat itu juga, maka selesai sudah. Itu arus baliknya kan sangat menguntungkan. Civil effectnya mneguntungkan baik untuk peningkatan maupun pemeliharaan jalan. Bahkan ketika hearing dengan DPRD, seringkali muncul pernyataan dari anggota dewan, Kemarin itu lho jalan ini dikeluhkan di posalina, masak gak malu. Artinya kan keluhan jalan rusak yang masuk di suara rakyat justru diperhatikan”

Dengan demikian, dalam subbab ini dapat disimpulkan bahwa semakin gencar dan semakin bervariasi daya dorong yang diberikan oleh media massa, maka peluang mempengaruhi penetapan agenda kebijakan juga akan semakin besar. Penyebabnya karena instansi pemerintah tidak dapat menjangkau satu persatu persoalan yang terjadi di masyarakat tanpa bantuan suara dari masyarakat yang disalurkan melalui media massa. Harapannya, jika suara-suara dari masyarakat terakomodasi dalam sebuah kebijakan maka kebijakan tersebut

semakin inklusif dan dapat memecahkan problem yang tengah dialami masyarakat.

4.6 Peran Media Massa Radio dalam Tahap Pemilihan Alternatif Kebijakan

Masalah-masalah atau isu-isu publik yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan, dalam hal ini Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Pada tahap formulasi kebijakan, para analis mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam merencanakan masalah. Untuk itu diperlukan suatu prosedur yang disebut *forecasting* dimana konsekuensi dari masing-masing kemungkinan kebijakan dapat diungkapkan.

Analisis kebijakan tidak hanya bekerja menyiapkan “rekomendasi kebijakan” untuk disiapkan menjadi rumusan kebijakan, namun dapat juga dilibatkan lebih lanjut dalam perumusan kebijakan. Oleh karena itu, analisis kebijakan dapat berperan untuk ikut dalam tim yang merumuskan atau merancang kebijakan public, baik dalam bentuk draft akademis hingga pasal – pasal perundangan. Pada tahap ini juga, perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan.

Berdasarkan wawancara yang peneliti lakukan terhadap narasumber 4 stasiun radio, pada fase pemilihan alternatif kebijakan ini, dominasi peran berada pada Dinas PU Bina Marga, sebab instansi ini yang mengetahui dan punya pedoman teknis bagaimana sebuah jalan rusak harus diperbaiki, apakah diperbaiki

melalui pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala atau dengan kegiatan peningkatan jalan. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Agus Suratno, Direktur Kiss FM Jember :

“Apa yang sudah kami beritakan, setelah itu kewenangan sepenuhnya ada pada pemerintah, mau diapakan isu-isu yang beredar dalam pemberitaan kami. Kami hanya bergerak pada wilayah menginformasikan. Ooh di sini lho ada orang miskin sakit yang tidak bisa berobat, di sini ada jalan rusak, di sini ada masyarakat yang kesulitan mengurus KTP misalnya. Eksekusi atas persoalan semua itu tentu ada pada pihak instansi pemerintah”

Hal senada disampaikan oleh Rizky Hadianto, Kepala Bagian Pemberitaan Soka Radio FM :

“Sebagai media, tugas kami memberikan input atau masukan kepada pemerintah. Kami tidak memiliki kewenangan apapun atas sebuah problem publik. Kami hanya berupaya menjangkau apa yang mungkin tidak dapat dijangkau oleh pemerintah”

Sedangkan Aryono, Kepala Seksi Pemberitaan Pro 1 RRI Jember memberikan penjelasan sebagaimana berikut ini :

“Saya kira mbak juga tahu bagaimana fungsi media berjalan ya. Tidak sampai pada wilayah eksekusi. Kita tidak sampai ke sana. Wewenang tetap ada pada instansi pemerintah. Kami hanya menyampaikan apa yang kami dapat di lapangan. Apakah itu menjadi perhatian dan kemudian dapat masuk pada wilayah kebijakan pemerintah, itu sepenuhnya ada di pemerintah”

Pernyataan agak berbeda disampaikan oleh Kepala Bagian Siaran Prosalina FM kepada peneliti sebagaimana berikut ini :

“Biasanya ya, kalau masalahnya jalan rusak, masyarakat sekaligus meminta perbaikannya. Contoh yang paling sering misalnya jalan M. Yamin Kaliwates. Ada yang mengusulkan supaya perbaikan jalan di sana tidak hanya tambal sulam, tetapi perbaikan secara menyeluruh. Sebab kalau tambal sulam bisa

cepat rusak lagi mengingat kendaraan yang lewat di sana kan tonasenya besar-besar. Dari situ bisa terlihat bahwa masyarakat tidak hanya mengeluh dan menyampaikan aspirasi tetapi juga urun rembug bagaimana sebaiknya persoalan itu dipecahkan. Tentu itu versi masyarakat. Versi pemerintah, dengan berbagai pertimbangan dan aturan-aturan yang melingkupi bisa saja berbeda”.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa pada tahap pemilihan alternatif kebijakan, peran media massa mulai berkurang, tidak seperti pada tahap pengumpulan isu (masalah publik) dan tahap agenda setting. Pada tahap ini, peran media cenderung passif, kecuali jika masyarakat menyampaikan alternatif solusinya, maka media massa tetap menyampaikan hal itu kepada pemerintah. Hanya saja, memang menyampaikan alternatif kebijakan itu jarang terjadi.

Sementara itu, Kepala Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember, Rasyid Zakaria menyatakan bahwa untuk mencari solusi atas jalan rusak, maka perlu diurai satu per satu persoalannya. Hal pertama yang perlu dipertimbangkan ketika mencari alternatif pemecahan masalah jalan rusak adalah faktor anggaran. Sebab jumlah jalan rusak dengan anggaran yang tersedia seringkali tidak proporsional. Berikut petikan wawancara Rasyid Zakaria terkait problem anggaran itu :

“Dalam satu tahun anggaran itu mulai Januari sampai Maret, triwulan pertama, ini adalah masa perencanaan. April sampai Agustus pelaksanaan, September sampai Desember evaluasi. Keluhan itu terjadi pada bulan awal tahun, itu karena ada 2 masalah. Jalan yang sudah dibangun rusak lagi dan yang belum dibangun rusak. Opini publik itu terjadi pada jalan yang belum dibangun tahun sebelumnya. Persoalannya dana APBD untuk bangun jalan gak cukup. Konkritnya begini, jalan kita ini kan panjangnya 2400 km. Yang rusak 20 persen. Kalau itu dikalikan kilometer, maka yang rusak 480 km. Ini matematis. APBD yang ada hanya 90 milyar. Kalau membangun dengan lebar 3m, panjang 1km, tebal 4 cm, itu 1 milyar dapat 1 km. Artinya dengan anggaran 90 M hanya dapat membangun 90 km jalan rusak, padahal yang rusak 480 km”

Selain faktor anggaran, dalam mencari solusi pemecahan masalah jalan rusak adalah dengan melihat apakah jalan yang rusak itu merupakan jalan poros

antarkecamatan, jalan antaradesa atau jalan lingkungan. Dalam Petunjuk Teknis Pembangunan Jalan Kabupaten dengan tegas disampaikan bahwa prioritas utama yang harus diperbaiki adalah jalan poros antarkecamatan. Berikut petikan wawancara Rasyid Zakaria dengan peneliti :

“Berbicara jalan itu pada akhirnya berbicara banyak faktor. Ekonomi, sosial, politik, hukum, kebudayaan dan lain sebagainya. Karena menentukan banyak faktor, maka yang didahulukan adalah jalan poros. Bagaimana masyarakat ketika kulakan barang dagangannya tidak terganggu dengan jalan rusak. Menekan ongkos produksi dan tidak membuat kendaraannya cepat rusak. Kalau tidak segera diperbaiki? Ada dampaknya. Kalau kerusakannya tidak terlalu besar segera kita atasi dengan cara menembel atau menutup. Kalau gak bisa ya nunggu tahun berikutnya. Selama setahun gak diperbaiki itulah ada persoalan kecelakaan. Jadi penting, persoalan jalan itu kan tupoksi bina marga. Tapi peran masyarakat juga harus mengimbangi. Misalnya jangan muat barang yang melebihi tonase kelas jalan”.

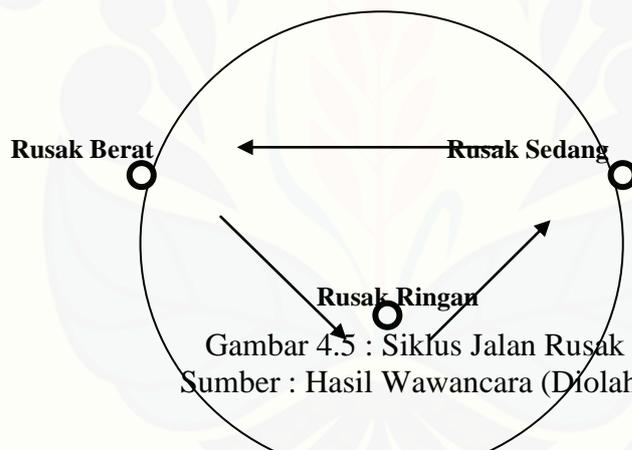
Secara teknis, Dinas PU Bina Marga belum punya tata skoring pemeringkatan jalan rusak yang butuh diintervensi. Hal ini disampaikan oleh Plt Kepala Seksi Perencanaan Dinas PU Bina Marga, Deni Wicaksono kepada peneliti berikut ini :

“Pengusulan dari beberapa pintu, musrenbang, DPR, UPT, biasanya mereka tau langsung kondisi jalan di wilayah, acara kamisan pak bupati. Kita ramu di sini, kita prioritaskan berdasarkan tingkat kerusakan, LHR atau sepenting mana jalan itu dibutuhkan oleh masyarakat. Kriteria skoring kita belum ada. Cuma kita beracuan pada teman-teman UPT. UPT ajukan perbaikan sudah dengan perangnya. Itu berdasarkan apakah jalan itu penting atau dibutuhkan dari rakyat atau tidak, keurgensiannya. Usulan semuanya ada di masing-masing bidang”

Di luar faktor anggaran, Rasyid Zakaria juga melihat ada kendala lain dalam mencari alternatif pemecahan masalah jalan rusak, yakni gaya pembangunan yang multidimensional. Berikut petikan wawancara Rasyid Zakaria dengan peneliti :

“Permasalahannya adalah gaya pembangunan kita adalah multidimensional. Jadi seluruh jalan rusak dibangun. Ini persoalan tersendiri karena dananya tidak cukup. Ada yang selesai, ada yang tidak. Bahkan yang selesai rusak kembali karena ketidakcukupan. Jadi sangat lumrah ketika setiap hari prosalina kedatangan keluhan soal jalan, krn luas jalan dibanding dengan biaya perawatan dan pembangunan sangat tidak sebanding. Idealnya pembangunan jalan itu 156 milyar, dapatnya 90 milyar. Anggaran ini ngikuti. Ada tenakan jalan rusak di daerah sini ngikuti, ada yang ngadu ke bupati ngikuti. Sehingga proses daripada sistem pembangunan jalan itu hampir tidak sesuai dengan tujuannya”

Dengan pembangunan bergaya multidimensional tersebut, maka setiap tahun akan selalu ada jalan rusak yang dikeluhkan oleh masyarakat. Siklus jalan rusak yang dimaksud Rasyid Zakaria dapat digambarkan sebagaimana berikut ini :



Gambar 4.5 : Siklus Jalan Rusak
Sumber : Hasil Wawancara (Diolah)

Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa jika Dinas PU Bina Marga memfokuskan pada penanganan jalan yang rusak berat, maka jalan yang rusak ringan akan menjadi rusak sedang dan jalan yang rusak sedang menjadi rusak berat. Jika penanganan jalan difokuskan pada jalan rusak sedang, maka jalan yang rusak ringan akan menjadi rusak sedang dan jalan yang rusak berat terbengkalai tidak tertangani. Begitu juga jika penanganan jalan fokus pada jalan yang rusak ringan, maka jalan yang rusak sedang akan menjadi rusak berat dan jalan rusak berat akan terbengkalai. Hal ini, menurut Rasyid menjadi tantangan tersendiri bagi Dinas PU Bina Marga untuk menentukan bagaimana alternatif pemecahan

masalah terbaik terhadap jalan rusak tersebut mengingat anggaran yang dimiliki instansinya terbatas. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Jalan itu ada rusak berat, sedang, ringan. Kalau membangun yang rusak berat maka yang rusak ringan naik jadi rusak sedang karena dilewati kendaraan. Kita pelihara yang rusak ringan, jalan rusak sedang naik jadi rusak berat. Seperti di Jalan M. Yamin dan Ajung. Itu mesin pemadat kita 8 ton. Tapi yang lewat kemarin 15-60 ton, punya toko fajar itu. Ambles. Apa persoalannya? Tonase dan rambu-rambu tidak konsisten. Ketidakkonsistenan itu karena Dishub tidak punya anggaran untuk bikin rambu-rambu. Kenapa dia tetap lewat? Polisi tidak bisa bertindak karena tidak ada rambu-rambu”

Tabel 4.8 : Siklus Jalan Rusak dan Dampaknya

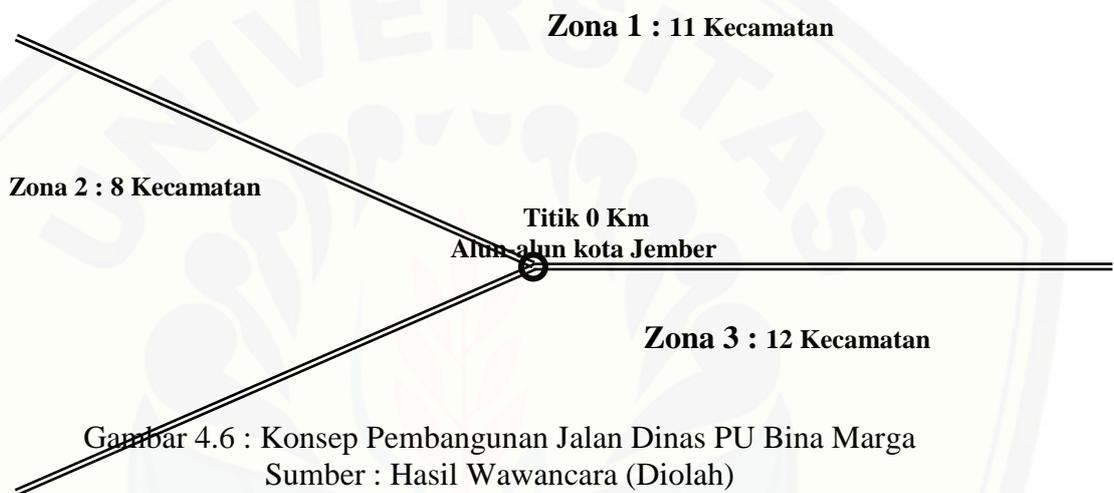
Jenis Jalan	Intervensi	Rusak Ringan	Rusak Sedang	Rusak Berat
Rusak Ringan	Intervensi		→	→
Rusak Sedang	Intervensi	→	→	Terbengkalai
Rusak Berat	Intervensi	→	→	→

Sumber : Hasil Wawancara (Diolah)

Rasyid Zakaria kemudian mengajukan konsep pembangunan jalan di Jember yang disampaikan dalam petikan wawancara dengan peneliti berikut ini:

“Oleh karenanya saya itu punya konsep. Kodisi geografis jember itu gini. Saya membaginya zona selatan, timur utara, barat utara. Klo dihitung zona selatan 11 kecamatan, timur utara 8 kecamatan, dan barat utara 7 kecamatan. Dana infrastruktur jalan 90-100 milyar. Klo dana ini dibangun pertama di zona selatan, 100 milyar selesai. Tahun kedua pindah ke timur utara selesai. Tahun ketiga barat utara 100 m slsai. Ini dalam pembangunan infrastruktur. Selesai”

Konsep pembangunan jalan yang dimaksud Rasyid Zakaria di atas dapat digambarkan sebagaimana berikut ini :



Pola pembangunan jalan yang diajukan Rasyid Zakaria meliputi 3 zona, yakni Zona 1 meliputi 11 kecamatan yakni Patrang, Kaliwates, Sumpalsari, Sukorambi, Jelbuk, Arjasa, Kalisat, Sukowono, Sumberjambe, Ledokombo dan Kalisat, Zona 2 meliputi 8 kecamatan yakni Rambipuji, Panti, Bangsalsari, Tanggul, Sumberbaru, Balung, Umbulsari dan Jenggawah serta Zona 3 meliputi 12 kecamatan yakni Pakusari, Mayang, Silo, Mumbulsari, Tempurejo, Ambulu, Wuluhan, Puger, Gumukmas, Kencong, Balung dan Semboro. Menurut Rasyid, pola pembangunan jalan yang seperti akan efektif dilakukan untuk menyiasati terbatasnya anggaran dan memotong siklus jalan rusak di suatu daerah. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Jadi begini, misal tahun anggaran ini kita perbaiki semua jalan rusak di zona 1. Anggarannya sekian milyar. Maka di tahun ini pula, problem jalan di zona 1 selesai. Tahun berikutnya

dilanjutkan di zona 2 dan 3. Maka selama 3 tahun, problem jalan di Jember selesai. Berikutnya kita tinggal melakukan perawatan-perawatan saja, tapi tetap harus didukung oleh kepatuhan masyarakat terkait kelas jalan. Jangan sampai kalau kelas jalannya 3C, tapi yang lewat justru truck truck besar. Itu yang cepat merusak jalan, selain tentu musuh utama jalan itu air. Kalau sudah berhadapan dengan musim, ya kita tidak bisa mencegah selain harus memperbaiki”

Pola dan gaya pembangunan ideal yang demikian tersebut, menurut Rasyid masih sulit diterapkan di Jember. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Pola dan gaya ini bagus, tapi kan kita berhadapan dengan masyarakat luas. Kalau kita hanya memperbaiki jalan yang di Panti misalnya, nanti masyarakat di Sumberjambe teriak, kenapa jalan rusak di daerah saya kok tidak diperbaiki juga. Ini tentu kendala tersendiri. Makanya gaya ini masih belum bisa diterapkan di tahun 2015, karena masyarakat semuanya ingin jalan yang rusak di daerahnya diperbaiki”

Menghadapi kemungkinan-kemungkinan protes keras dari masyarakat itu, maka Dinas PU Bina Marga harus cerdik pandai menyasiasi agar seluruh jalan rusak dapat ditangani meskipun anggarannya terbatas. Penanganan jalan akhirnya tetap memakai sistem multidimensional di mana pada setiap kecamatan mendapatkan jatah alokasi anggaran pemeliharaan ataupun peningkatan jalan yang dilakukan secara bertahap sesuai kemampuan anggaran. Adapun konsekuensi dari pola seperti ini adalah siklus jalan rusak seperti yang dijelaskan di atas akan terus terjadi dan tidak dapat tertangani secara komprehensif.

“Ya tidak bisa. Kita tidak bisa berharap tuntas dengan gaya pembangunan yang seperti itu. Tapi mau bagaimana lagi jikalau keinginan masyarakatnya seperti itu. Dalam perencanaan sudah jelas bahwa masukan utama seluruh kegiatan SKPD adalah musrenbang. Itu dinaungi aturan mekanismenya. Kalau mau bangun jalan dengan pola yang saya jelaskan tadi, ya harus mendidik dan memberi pengertian pelan-pelan dan terus menerus kepada masyarakat”

Terhadap 3 jalan yang menjadi fokus penelitian ini, maka menurut Plt Kepala Seksi Perencanaan Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember, Deni Wicaksono, pihaknya kembali pada metode dan petunjuk teknis yang sudah disiapkan Dirjen Bina Marga Departemen Pekerjaan Umum. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Kita punya metode dari dirjen bina marga namanya RCI road condition index. Itu suatu metode menilai kerusakan jalan secara visual. Misal asumsi jalan 100 meter, kalau kita ukur secara visual, misal ada lobang dan retak, dihitung dibandingkan terhadap seluruh ruas jalan, kalau lebih dari 30% maka itu rusak berat, kita membutuhkan tindakan rekonstruksi untuk pengembalian kondisi. Sedangkan kalau di bawah 30% maka itu termasuk dalam kategori rusak sedang sampai ringan. Itu tindakannya biasanya pemeliharaan berkala. Aturan itu ada pada Permen PU tentang juknis tentang DAK”.

Dalam dokumen petunjuk teknis perencanaan dan penyusunan program jalan kabupaten disebutkan bahwa untuk keperluan perencanaan dan penyusunan program, pekerjaan jalan ini dapat dibagi ke dalam tiga kelompok besar sebagai berikut :

- a. Pekerjaan pemeliharaan : untuk jalan berkondisi `baik/sedang`
- b. Pekerjaan berat : untuk jalan berkondisi `rusak/rusak berat` (pembangunan baru, peningkatan, rehabilitasi)
- c. Pekerjaan penyangga : untuk jalan berkondisi `rusak/rusak berat`

Ditinjau dari nilainya, pekerjaan berat dapat dibedakan dengan pekerjaan ringan yakni pekerjaan pemeliharaan dan penyangga sebagaimana pembagian berikut ini :

- a. Pekerjaan Berat meliputi pembangunan baru, peningkatan dan rehabilitasi.
- b. Pekerjaan ringan meliputi pemeliharaan (pemeliharaan berkala dan pemeliharaan rutin), penyangga dan darura.

Pekerjaan Pemeliharaan harus dilakukan terhadap semua ruas jalan yang berkondisi baik/sedang dan harus mendapatkan prioritas untuk ditangani. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga agar permukaan ruas jalan mendekati kondisi semula, dan juga diperlukan agar suatu proyek pekerjaan berat memungkinkan untuk tetap bertahan sesuai dengan umur disain yang direncanakan. Pekerjaan ini terutama terdiri dari pekerjaan rutin tahunan, pelapisan ulang berkala serta pekerjaan drainase.

Pekerjaan Berat dimaksudkan untuk meningkatkan jalan yang sesuai dengan tingkat lalu lintas yang diperkirakan, biasanya merupakan pembangunan kembali perkerasannya. Pekerjaan berat ini dapat berupa pembangunan baru, peningkakaan atau rehabilitasi dengan umur rencana paling sedikit 10 tahun. Sebagian besar jaringan jalan di kabupaten memerlukan pekerjaan berat, dan hal ini diperkirakan akan menyerap hampir semua biaya yang tersedia setelah dikurangi dengan biaya untuk semua pekerjaan pemeliharaan.

Pembangunan Baru pada umumnya terdiri atas pekerjaan untuk meningkatkan jalan tanah atau jalan setapak agar dapat dilalui kendaraan roda 4. Kondisi jalan yang berat ini, memerlukan biaya yang besar dan biasanya pekerjaan tanah yang besar pula.

Pekerjaan Peningkatan dapat dikatakan untuk meningkatkan standar pelayanan dari jalan yang ada; baik yang membuat lapisan permukaan menjadi lebih halus, seperti pengaspalan terhadap jalan yang belum diaspal, atau menambah Lapis Tipis Aspal Beton (Lataston) atau Hot Rolled Sheet pada jalan yang menggunakan lapisan penetrasi (lapen); atau menambah lapisan struktural untuk memperkuat perkerasannya; atau memperlebar lapisan perkerasan yang ada (yang kurang lebarnya).

Pekerjaan Rehabilitasi diperlukan bila pekerjaan pemeliharaan rutin yang secara teratur harus dilaksanakan itu diabaikan atau pemeliharaan berkala (pelapisan ulang) terlalu lama ditunda sehingga keadaan lapisan permukaan semakin memburuk. Yang termasuk dalam kategori ini ialah perbaikan terhadap kerusakan lapisan permukaan seperti lubang-lubang dan kerusakan struktural seperti amblas, atau kerusakan tersebut kurang dari 15-20 % dari seluruh

perkerasan yang biasanya berkaitan dengan lapisan aus baru. Pembangunan kembali secara total biasanya diperlukan bila kerusakan struktural sudah tersebar luas sebagai akibat dari diabaikannya pemeliharaan, atau kekuatan disain yang tidak sesuai, atau karena umur rencana sudah terlampaui.

Pekerjaan Penyangga adalah pekerjaan tahunan dengan biaya rendah yang diperlukan untuk menjamin jalan terbuka bagi lalu-lintas yang ada atau untuk menjaga agar kondisi jalan tidak lebih memburuk atau makin parah. Hal ini dilakukan bila pekerjaan berat yang telah ditentukan tidak dibenarkan karena tingkat lalu-lintasnya rendah atau karena dana yang tersedia tidak mencukupi. Dana yang memadai perlu dicadangkan untuk pekerjaan penyangga ini.

Pekerjaan Darurat adalah pekerjaan yang sangat diperlukan untuk membuka kembali jalan yang baru saja tertutup untuk lalu-lintas kendaraan roda 4 karena mendadak terganggu, misalnya akibat tebing yang longsor atau jembatan yang roboh. Dana untuk pekerjaan darurat ini tidak dapat disiapkan sebelumnya, tetapi sebaiknya perlu dicadangkan dalam jumlah yang sepadan.

Terhadap 3 jalan yang menjadi fokus dalam penelitian ini, memang ada tindakan yang berbeda-beda mengingat kondisi kerusakan jalan juga berbeda. Jalan M. Yamin dilaksanakan dengan kegiatan peningkatan jalan karena setelah diamati dengan metode RCI, jalan tersebut dapat dikategorikan rusak berat. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono:

“Jalan M. Yamin itu memang intervensinya dengan peningkatan jalan. Kerusakannya cukup parah hampir terjadi di semua ruas jalan. Kita bisa liat kedalaman kerusakannya waktu itu ya. Apalagi di sana kelas jalan sebenarnya 3C tapi yang lewat kan truck truck besar yang muatannya juga besar”.

Sedangkan untuk jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari menuju Kecamatan Puger, maka dilakukan kegiatan pemeliharaan berkala. Kegiatan pemeliharaan ini dilakukan karena tingkat kerusakan jalan tidak bersifat sporadis, hanya ada pada titik-titik tertentu dengan tingkat kerusakan (lubang jalan) tidak sedalam yang ada di Jalan M. Yamin. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Nah untuk yang Gambirono ke Puger, itu sebenarnya bukan jalan poros antarkecamatan tapi menjadi jalan alternatif yang banyak di pakai oleh masyarakat. Lubang jalan di sana tidak seberapa besar dan tidak sporadis terjadi di semua ruas jalan. Dengan pertimbangan keterbatas anggaran juga, di sana akhirnya diintervensi dengan kegiatan pemeliharaan berkala yang anggarannya 185 juta rupiah”.

Berbeda dengan jalan yang menghubungkan Kecamatan Sukowono menuju Kecamatan Sumberjambe. Jalan ini adalah jalan poros antarkecamatan (Jalan Kabupaten) yang intensitas kendaraan lewat di sana sangat tinggi. Tingkat kerusakan jalan juga sangat parah dan membahayakan pengguna jalan sehingga harus diintervensi dengan kegiatan peningkatan jalan. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Di sana anggarannya cukup besar ya, 1 milyar rupiah yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus. Besaran anggaran ini memang masuk akal karena itu jalan antarkecamatan yang lebar dan panjang jalan cukup besar. Kendaraan-kendaraan besar lewat di sana. Ya namanya jalan poros, semua jenis kendaraan lewat. Kelas jalannya juga berbeda dengan yang di Jl. M. Yamin. Di sana kalau tidak salah kelas jalannya sudah 2A sehingga anggaran peningkatan yang dibutuhkan juga cukup besar”.

Penanganan ketiga jalan rusak yang menjadi fokus pada penelitian ini tidak dapat diselesaikan dalam satu tahun anggaran karena harus berbagi dengan penanganan jalan rusak di seluruh kecamatan lain di Kabupaten Jember. Penanganan ketiga jalan tersebut dilakukan secara bertahap melalui APBD 2014 awal, PAK APBD 2014 dan APBD 2014 awal. Dengan kegiatan penanganan secara bertahap itu, maka kondisi ketiga jalan saat ini sudah membaik dan tidak lagi dikeluhkan oleh masyarakat, baik melalui tingkatan usulan seperti yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan maupun melalui media massa.

Dari uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa peran media massa dalam pemilihan alternatif kebijakan cenderung menurun dibandingkan dengan masa pengumpulan isu dan fase agenda setting. Peran lebih besar ada pada Dinas

PU Bina Marga selaku instansi teknis yang memiliki kewenangan dan diberi petunjuk teknis oleh instansi vertikalnya. Adapun alternatif yang dimiliki oleh Dinas PU Bina Marga dalam memecahkan masalah jalan rusak adalah dengan menghapus pola dan gaya pembangunan multidimensional di mana seluruh jalan rusak di Kabupaten Jember diperbaiki pada tahun yang bersamaan. Dinas PU Bina Marga memiliki ide agar jalan rusak di Kabupaten Jember diperbaiki dengan sistem zonasi dengan pembangian 3 zona secara menyeluruh. Tahun pertama, anggaran penanganan jalan rusak difokuskan pada zona 1 yang meliputi 11 kecamatan, tahun kedua fokus pada zona 2 yang meliputi 8 kecamatan dan tahun ke tiga fokus pada zona 3 yang meliputi 12 kecamatan. Hanya saja, ide tersebut diyakini akan mendapat reaksi keras dari masyarakat yang pada tahun berjalan, di daerahnya tidak mendapatkan alokasi penanganan jalan rusak, sehingga Dinas PU Bina Marga kembali kepada metode awal yakni gaya pembangunan multidimensional. Konsekuensinya, dengan anggaran yang terbatas, maka jika ada suatu jalan rusak di daerah tertentu dengan tingkat kerusakan yang cukup parah, maka penanganannya dilakukan secara bertahap. Demikian juga dengan jenis kegiatan pekerjaan yang akan dilakukan terhadap jalan rusak, bisa dilakukan dengan kegiatan pemeliharaan atau kegiatan peningkatan jalan bergantung pada tingkat kerusakan jalan.

4.7 Peran Media Massa Radio dalam Tahap Penetapan Kebijakan

Tahap terakhir dari proses penyusunan kebijakan publik adalah adopsi atau penetapan kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, consensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan. Tahap ini ditentukan setelah melalui suatu proses rekomendasi.

Penetapan satu alternatif kebijakan yang diambil itu mempunyai kekuatan hukum tetap yang mengikat. Nugroho (2012:125) menyatakan bahwa alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut.

Dalam penelitian ini, jika ditarik pada kebijakan publik level dinas, dalam hal ini Dinas PU Bina Marga Kabupaten Jember, maka tahap adopsi atau penetapan kebijakan tercermin pada penetapan Rencana Kegiatan dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD). Berdasarkan Permendagri Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2015, RKA-SKPD memuat rincian anggaran pendapatan, rincian anggaran belanja tidak langsung SKPD (gaji pokok dan tunjangan pegawai, tambahan penghasilan, khusus pada SKPD Sekretariat DPRD dianggarkan juga Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD), rincian anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan SKPD.

RKA-PPKD juga memuat rincian pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah, belanja tidak langsung terdiri dari belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga, rincian penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. RKA-SKPD dan RKA-PPKD digunakan sebagai dasar penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD/Perubahan APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD/Perubahan APBD.

Adapun alur proses penyusunan Rencana Kegiatan dan Anggaran Dinas PU Bina Pemkab Jember dimulai dari kegiatan Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) baik di tingkat desa, kecamatan, kabupaten, provinsi hingga tingkat nasional. Menurut Plt Kepala Seksi Perencanaan Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember, Deni Wicaksono, dengan kegiatan musrenbang tersebut maka segera dapat diketahui daftar kegiatan yang pengusulannya berasal dari masyarakat untuk dipenuhi pada tahun anggaran berikutnya termasuk alokasi anggaran yang dibutuhkan dan dapat dipenuhi baik oleh pihak pemerintah kabupaten, bantuan dari pemerintah provinsi dan pemerintah pusat. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono:

“Kegiatan musrenbang itu dilaksanakan di awal tahun, mulai januari sampai april. Itu sudah pelaksanaan di semua tingkatan, maksudnya mulai musrenbang tingkat desa sampai tingkat

nasional. Kebutuhannya adalah guna mengetahui usulan-usulan kegiatan apa saja yang datangnya dari masyarakat dan kemudian disinkronkan dengan kemampuan anggaran daerah, beapa dana yang bisa diberikan oleh pemprov dan pemerintah pusat. Dari sana ketahuan semua karena memang musrenbang diatur sendiri dalam undang-undang”

Daftar usulan kegiatan dari masyarakat yang mengemuka saat kegiatan musrenbang kemudian didokumentasikan dalam draft perencanaan dinas berupa Rencana Kerja (Renja) SKPD. Dokumen Renja ini adalah dokumen perencanaan SKPD untuk periode satu (1) tahun, yang memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintahan daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Renja SKPD merupakan sebuah dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan untuk mengarahkan program dan kegiatan pelayanan SKPD khususnya, dan pembangunan daerah pada umumnya. Renja SKPD memiliki fungsi yang sangat fundamental dalam sistem perencanaan daerah, karena Renja SKPD merupakan produk perencanaan pada unit organisasi pemerintah terendah dan terkecil. Renja SKPD berhubungan langsung dengan pelayanan pada masyarakat yang merupakan tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kualitas penyusunan Renja SKPD sangatlah menentukan pada kualitas pelayanan pada publik. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Proses penyusunan Renja SKPD dimulai dengan persiapan penyusunan Renja SKPD dengan mengumpulkan pengolahan data dan informasi. Menganalisis gambaran pelayanan SKPD untuk menentukan isu-isu penting penyelenggaraan tugas dan fungsi SKPD sehingga perumusan tujuandan sasaran yang dihasilkan berdasarkan review hasil evaluasi renja SKPD tahun lalu berdasarkan Renstra SKPD yang didasarkan pada penelaahan rancangan awal RKPd. Selanjutnya menjadi perumusan kegiatan prioritas yang juga didasarkan kepada penelaahan usulan kegiatan masyarakat”

Prinsip – prinsip di dalam penyusunan rancangan Renja SKPD, adalah sebagai berikut:

- a. Berpedoman pada Renstra SKPD dan mengacu pada rancangan awal RKPd.

- b. Rumusan program/kegiatan di dalam Renja SKPD didasarkan atas pertimbangan urutan urusan pelayanan wajib/pilihan pemerintahan daerah yang memerlukan prioritas penanganan dan mempertimbangkan pagu indikatif masing-masing SKPD.
- c. Penyusunan Renja SKPD bukan kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan rangkaian kegiatan yang simultan dengan penyusunan RKPD, serta merupakan bagian dari rangkaian kegiatan penyusunan APBD.
- d. Rumusan program/kegiatan di dalam Renja SKPD didasarkan atas pertimbangan urutan urusan pelayanan wajib/pilihan pemerintahan daerah yang memerlukan prioritas penanganan dan mempertimbangkan pagu indikatif SKPD.
- e. Program dan kegiatan yang direncanakan memuat tolok ukur dan target capaian kinerja, keluaran, biaya satuan per keluaran, total kebutuhan dana, baik untuk tahun n dan tahun n+1.

Dalam dokumen Renja SKPD Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember telah muncul sejumlah paket kegiatan pemeliharaan maupun peningkatan jalan yang masukan sepenuhnya berasal dari musrenbang. Berikut ini disajikan data kegiatan jumlah dan lokasi pemeliharaan maupun peningkatan jalan tahun anggaran 2015 :

Tabel 4.8 : Jumlah dan Lokasi Penanganan Jalan Rusak dalam Renja Dinas
PU Bina Marga Tahun 2015

No.	Kecamatan	Jumlah Paket
1.	Ajung	10
2.	Ambulu	5
3.	Arjasa	8
4.	Balung	9
5.	Bangsalsari	9
6.	Gumukmas	5
7.	Jelbuk	5
8.	Jenggawah	9
9.	Jombang	9
10.	Kalisat	9
11.	Kaliwates	2
12.	Kencong	17
13.	Ledokombo	15
14.	Mayang	23
15.	Mumbulsari	7
16.	Pakusari	5
17.	Panti	16
18.	Patrang	10
19.	Puger	26
20.	Rambipuji	15
21.	Semoro	19
22.	Silo	17
23.	Sukorambi	2
24.	Sukowono	2
25.	Sumberbaru	11

26.	Sumberjambe	13
27.	Sumbersari	7
28.	Tanggul	26
29.	Tempurejo	9
30.	Umbulsari	24
31.	Wuluhan	33
Total Keluhan		377

Sumber : Rencana Kerja Dinas PU Bina Marga Tahun 2015 (Diolah)

Setelah pembuatan Renja SKPD, tahapan selanjutnya adalah pembuatan Kebijakan Umum Anggaran yang masukan utamanya berasal dari Renja SKPD. Keterkaitan Renja SKPD dengan dokumen RKPD dan Renstra SKPD merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan karena didalam Renja SKPD merupakan penjabaran dan adanya hubungan keselarasan dengan dokumen daerah yang di atasnya seperti RPJMD, Renstra SKPD, dan RKPD. Renja SKPD merupakan masukan utama bagi penyusunan RKA SKPD, KUA, PPAS, dan RAPBD.

Adapun pedoman dan format dalam perumusan KUA telah ditetapkan oleh pemerintah, dalam hal ini Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Ketentuan ini memberikan penegasan terhadap landasan penyusunan Kebijakan Umum APBD yang harus diawali dengan kegiatan penjaringan aspirasi masyarakat baik oleh pemerintah daerah maupun DPRD serta mengacu pada rencana strategis daerah dan atau dokumen perencanaan lainnya yang telah ditetapkan serta berpedoman berpedoman pada pokok-pokok kebijakan nasional yang berkaitan dengan bidang keuangan daerah oleh Menteri Dalam Negeri. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono.

“Jadi seluruh aspirasi yang masuk melalui musrenbang, kita data dan didokumentasikan untuk kemudian diusulkan melalui KUA PPAS. KUA itu menyangkut kebijakan anggaran yang bersifat umum sedangkan PPAS menyangkut penganggaran pada setiap kegiatan. Dua dokumen ini yang nanti akan menjadi rujukan bagi pembuatan RKA SKPD”

Permendagri Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2015 menegaskan bahwa rancangan KUA yang disusun oleh Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan disampaikan kepada kepala daerah paling lambat minggu pertama bulan Juni dengan durasi waktu 1 minggu. Sedangkan penyampaian rancangan KUA oleh kepala daerah kepada DPRD dilaksanakan pada pertengahan bulan Juni. Dalam tahapan dan jadwal proses penyusunan APBD yang tertuang dalam Permendagri tersebut dijelaskan bahwa sejak penyampaian rancangan KUA dari kepala daerah kepada DPRD, pihak eksekutif dan legislatif diberi waktu selama enam minggu untuk membahas rancangan KUA dimaksud yang nanti diakhiri dengan adanya kesepakatan antara kepala daerah dan DPRD atas rancangan KUA. Dalam pelaksanaannya di Kabupaten Jember mengalami pergeseran di mana DPRD setempat mengeluarkan jadwal pembahasan KUA pada tanggal 27 sampai 31 Oktober 2015. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Kepala Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember, Rasyid Zakaria.

“Dalam pembahasan yang berlangsung selama 5 hari itu disepakati bahwa hasil musrenbang yang diakomodasi oleh SKPD sesuai dengan tupoksinya masing-masing yang dituangkan dalam format dokumen program pemerintah daerah. Hasil pembahasannya ditetapkanlah KUA Kabupaten Jember Tahun 2015”

Secara normatif, KUA menjadi dasar bagi pemerintah untuk menyusun Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) namun dalam praktiknya, penyerahan rancangan KUA dilakukan bersama-sama dengan PPAS. Begitu juga di Kabupaten Jember, di mana penyerahan rancangan KUA dari Tim Anggaran Pemerintah Daerah kepada kepala daerah maupun penyerahan dan pembahasan rancangan KUA dari kepala daerah kepada DPRD dilakukan bersamaan dengan diserahkannya PPAS. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Kepala Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember, Rasyid Zakaria :

“Ya sebetulnya secara jenjang perencanaan, KUA menjadi landasan dasar bagi penyusunan PPAS, akan tetapi dalam Permendagri 37 Tahun 2014 juga disebutkan bahwa untuk

menjamin konsistensi dan percepatan pembahasan rancangan KUA/KUPA dan rancangan PPAS/PPAS Perubahan, kepala daerah harus menyampaikan rancangan KUA/KUPA dan rancangan PPAS/PPAS Perubahan tersebut kepada DPRD dalam waktu yang bersamaan, yang selanjutnya hasil pembahasan kedua dokumen tersebut disepakati bersama antara kepala daerah dengan DPRD pada waktu yang bersamaan, sehingga keterpaduan substansi KUA/KUPA dan PPAS/PPAS Perubahan dalam proses penyusunan Rancangan APBD/Perubahan APBD Tahun Anggaran 2015 akan lebih efektif”

Berdasarkan Permendagri 13 Tahun 2006, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011, substansi KUA mencakup hal-hal yang sifatnya kebijakan umum dan tidak menjelaskan hal-hal yang bersifat teknis. Hal-hal yang sifatnya kebijakan umum, seperti:

- a. Gambaran kondisi ekonomi makro termasuk perkembangan indikator ekonomi makro daerah.
- b. Asumsi dasar penyusunan Rancangan APBD/Perubahan APBD Tahun Anggaran 2015 termasuk laju inflasi, pertumbuhan PDRB dan asumsi lainnya terkait dengan kondisi ekonomi daerah.
- c. Kebijakan pendapatan daerah yang menggambarkan prakiraan rencana sumber dan besaran pendapatan daerah untuk Tahun Anggaran 2015 serta strategi pencapaiannya.
- d. Kebijakan belanja daerah yang mencerminkan program dan langkah kebijakan dalam upaya peningkatan pembangunan daerah yang merupakan manifestasi dari sinkronisasi kebijakan antara pemerintah daerah dan pemerintah serta strategi pencapaiannya.
- e. Kebijakan pembiayaan yang menggambarkan sisi defisit dan surplus anggaran daerah sebagai antisipasi terhadap kondisi pembiayaan daerah dalam rangka menyikapi tuntutan pembangunan daerah serta strategi pencapaiannya.

Dilihat dari mekanisme penetapan KUA dan PPAS tergambar bahwa proses penetapannya diwarnai dengan peran lebih aktif dari pemerintah daerah yang ditandai dengan wewenang pemerintah daerah untuk menerjemahkan KUA

ke dalam PPAS. Karena kewenangan lebih aktif berada pada pemerintah daerah, maka meskipun SKPD telah mendapatkan masukan yang cukup banyak dari masyarakat melalui musrenbang, tetapi selama proses pembuatan Renja, KUA dan PPAS, pihak SKPD selaku instansi teknis masih dimungkinkan menerima masukan kegiatan lain, sebab ada lima pintu usulan yang dapat diterima oleh SKPD khususnya Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono

“Ada lima pintu masukan bagi instansi kami untuk menampung aspirasi masyarakat, yaitu musrenbang, acara Kamisan pada saat era kepemimpinan bupati MZA Djalal, DPRD, proposal dari masyarakat dan dari UPT kecamatan, sehingga sangat dimungkinkan pada saat penyusunan renja, KUA maupun PPAS masih ada usulan baru yang disampaikan dan itu memang terjadi. Biasanya usulan itu muncul dari DPRD sebagai kepanjangan tangan rakyat”

Sedangkan usulan-usulan maupun keluhan jalan rusak yang muncul di media massa, tetap menjadi atensi dari Dinas PU Bina Marga. Jika keluhan di media massa terkait jalan rusak dapat dipenuhi dengan anggaran pemeliharaan rutin, maka pemecahan masalahnya akan dilakukan pada tahun anggaran berjalan. Namun jika jalan rusak perlu penanganan lebih serius dengan kebutuhan anggaran yang cukup besar, maka akan dianggarkan pada tahun berikutnya.

“Itu biasanya sudah ditangkap dulu oleh teman-teman UPT. Sudah usulkan ke kita. Kepala cukup intens juga memantau keluhan jalan melalui radio, ya kita akomodasi. Kalau usulan datangnya di tengah tahun, ya kita atasi penanganannya sementara. Itu untuk jalan agar tidak berlubang. UPT yang tindak lanjuti sekaligus memeringkat”

Mengingat anggaran yang terbatas karena harus berbagi dengan kegiatan-kegiatan SKPD lainnya, bermacam-macam usulan yang masuk ke Dinas PU Bina Marga tentu saja tidak semuanya dapat dikabulkan saat itu juga. Berdasarkan Petunjuk Teknis Perencanaan dan Penyusunan Program Jalan Kabupaten yang dibukukan oleh Dirjen Bina Marga Departemen Pekerjaan Umum, Dinas PU Bina Marga harus membuat skala prioritas, jalan mana saja yang membutuhkan

penanganan segera. Menurut Deni Wicaksono, biasanya yang didahulukan adalah jalan-jalan poros yang menghubungkan antarkecamatan dan dapat dipenuhi oleh besaran anggaran dinas. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Sesuai petunjuk perencanaan jalan kabupaten, selain faktor anggaran, yang perlu diperhatikan lagi itu adalah status dan kelas jalan. Di antara seluruh usulan yang masuk, yang menjadi prioritas adalah jalan-jalan poros yang menghubungkan antarkecamatan seperti jalan yang menghubungkan Sukowono ke Sumberjambe”

Dalam dokumen PPAS Pemkab Jember tahun 2015, besaran kegiatan peningkatan dan pemeliharaan jalan adalah Rp. 74.897.708.500 yang meliputi jalan rusak di seluruh kecamatan di Kabupaten Jember sesuai usulan masyarakat melalui kegiatan musrenbang dan mekanisme pengusulan-pengusulan lainnya. Dalam dokumen PPAS, jumlah anggaran penanganan jalan rusak telah disesuaikan dengan ukuran prioritas jalan dan kekuatan APBD tahun yang akan datang. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Pada tahapan PPAS sudah muncul besaran mata anggaran tapi tidak muncul jenis kegiatannya. Ya karena memang dokumen PPAS itu istilahnya dokumen gelondongan anggaran. Belanja langsung sekian, belanja tidak langsung sekian. Nah, perincian lebih detailnya nanti ada di RKA”

Jika dibandingkan dengan dokumen Renja Tahun 2015, maka terjadi perubahan besaran mata anggaran, yakni dari Rp. 80.858.200.000 dalam dokumen Renja menjadi Rp. 74.897.708.500 dalam dokumen PPAS. Penurunan itu disebabkan selama proses Renja, Dinas PU Bina Marga menampung seluruh usulan yang datang dari musrenbang, sedangkan dalam proses PPAS terjadi pemeringkatan dan penyesuaian kekuatan anggaran. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Setelah Renja selesai kita mulai melakukan pemeringkatan jalan mana saja yang harus ditangani terlebih dahulu. Acuananya peraturan perundang-undangan yang sudah mengatur lebih teknis

bagaimana mengukur tingkat kerusakan jalan. Setelah pemeringkatan, kita melirik berapa kekuatan anggaran kita. Nah disitulah kemudian terjadi seleksi terhadap kegiatan-kegiatan yang ada dalam dokumen Renja. Dalam Renja kebutuhan anggarannya sekian, tetapi setelah dihitung ternyata hanya sekian saja anggaran yang bisa dipenuhi oleh kabupaten. Maka mau tidak mau harus ada seleksi”

Setelah pembahasan KUA/PPAS selesai, maka tahapan selanjutnya adalah pembuatan RKA SKPD yang rancangannya didasarkan pada KUA PPAS yang telah disepakati bersama antara kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah menerbitkan Surat Edaran tentang Pedoman Penyusunan RKA-SKPD kepada seluruh SKPD dan RKA-PPKD kepada Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD). Surat Edaran dimaksud mencakup prioritas pembangunan daerah, program dan kegiatan sesuai dengan indikator, tolok ukur dan target kinerja dari masing-masing program dan kegiatan, alokasi plafon anggaran sementara untuk setiap program dan kegiatan SKPD, batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD, dan dilampiri dokumen KUA, PPAS, kode rekening APBD, format RKA-SKPD dan RKA-PPKD, ASB dan standar satuan harga.

Dalam SE nomor 900/2483/328/2014 perihal Pedoman Penyusunan RKA SKPD Tahun 2015 disebutkan bahwa APBD Tahun 2016 diarahkan untuk dapat menjamin arah kebijakan belanja daerah di Kabupaten Jember yang meliputi :

- a. Melanjutkan program pembangunan yang telah dilaksanakan pada tahun sebelumnya sesuai dengan program prioritas.
- b. Mendukung program pembangunan yang menjadi kewajiban pemerintah pusat dan provinsi yang wajib dilaksanakan di daerah.
- c. Membiayai program prioritas pembangunan daerah dan penunjang prioritas pembangunan daerah.
- d. Melaksanakan kegiatan reguler atau tahunan untuk mendukung pencapaian kegiatan prioritas pembangunan daerah.

Deni Wicaksono, dalam wawancaranya dengan peneliti mengatakan :

“Ada 6 program prioritas yang sudah disepakati antara Pemkab dengan DPRD yakni pendidikan, kesehatan, ekonomi, infrastruktur, pertanian dan penguatan kelembagaan desa”

Kepala SKPD dalam melaksanakan penyusunan RKA-SKPD Tahun 2015 harus memperhatikan :

- a. Target Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar didasai pada perhitungan ulang potensi PAD dengan mempertimbangkan kondisi perekonomian dan realisasi penerimaan pendapatan sampai dengan penyusunan APBD Tahun Anggaran 2015.
- b. Pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah agar tetap berdasarkan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang berpedoman pada Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- c. Penganggaran belanja pegawai untuk gaji dan tunjangan PNSD agar mencukupi seluruh kebutuhan gaji dan tunjangan PNSD selama satu tahun anggaran termasuk kenaikan gaji berkala, tunjangan keluarga, mutasi dan penambahan PNSD serta gaji ke-13 Tahun 2014.
- d. Penganggaran belanja modal tidak hanya sebesar harga beli/bangun aset tetap tetapi harus ditambah seluruh belanja yang terkait dengan pengadaan/pembangunan aset tetap tersebut sampai siap digunakan.
- e. Pengadaan belanja modal pengadaan konstruksi pada APBD Tahun Anggaran 2015 dan pelaksanaannya agar tetap berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Dalam rangka efisiensi penggunaan anggaran, pembangunan gedung kantor baru milik pemerintah daerah tidak diperkenankan sesuai dengan Surat Menteri Keuangan Nomor S-841/MK.02/2014 tanggal 16 Desember 2014 perihal Penundaan/Moratorium Pembangunan Gedung Kantor Kementerian Negara/Lembaga, kecuali penggunaan anggaran tersebut terakut langsung dengan upaya peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan publik.

- g. Penganggaran belanja kendaraan dinas/operasional diutamakan untuk peningkatan pelayanan kepada masyarakat serta memperhatikan kondisi umur ekonomis kendaraan dinas lama.
- h. Nota kesepakatan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD Kabupaten Jember tentang Kebijakan Umum APBD Tahun Anggaran 2016 dan Nota kesepakatan tentang Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara APBD Tahun Anggaran 2015.
- i. Standar barang dan harga satuan barang kebutuhan Pemerintah Kabupaten Jember Tahun 2015.
- j. Pedoman Umum Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Jember Tahun 2015.
- k. Kode Rekening Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana contoh berupa soft copy pada website BPKA.
- l. Format RKA-SKPD yang sudah ditetapkan.

Sedangkan berdasarkan Permendagri Nomor 37 Tahun 2014, RKA-SKPD memuat rincian anggaran pendapatan, rincian anggaran belanja tidak langsung SKPD (gaji pokok dan tunjangan pegawai, tambahan penghasilan, khusus pada SKPD Sekretariat DPRD dianggarkan juga Belanja Penunjang Operasional Pimpinan DPRD), rincian anggaran belanja langsung menurut program dan kegiatan SKPD. Selain itu, RKA-PPKD memuat rincian pendapatan yang berasal dari dana perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan Daerah Yang Sah, belanja tidak langsung terdiri dari belanja bunga, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja tidak terduga, rincian penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“RKA itu sebenarnya dokumen yang sudah sangat teknis dan mengacu pada KUA/PPAS. Disebut teknis karena di sana sudah tertera jenis kegiatan dan mata anggaran yang sudah final di tingkat dinas dan menjadi dokumen yang nantinya dibahas di komisi-komisi di DPRD Jember. Dalam RKA sudah diketahui berapa anggaran pendapatan dan belanja selama setahun”

Dilihat dari perspektif wewenang, maka penyusunan RKA SKPD menjadi tanggung jawab penuh dari SKPD yang bersangkutan dengan tetap berpedoman pada PPAS yang sudah disepakati. Artinya, selama proses penyusunan RKA dapat saja terjadi perubahan-perubahan kegiatan berdasarkan usulan dan masukan baru dari masyarakat sepanjang tidak mengubah substansi yang tertuang dalam KUA PPAS dan betul betul merupakan kebutuhan mendesak yang harus cepat ditangani penyelesaiannya. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni:

“Ya memang itu menjadi kewenangan penuh dinas meskipun tetap terbuka kemungkinan terjadinya perubahan-perubahan. Dalam pembuatan RKA kami dibekali peraturan perundang-undangan dan Surat Edaran Bupati. Kami tidak boleh keluar dari rel itu”

Untuk melihat ada tidaknya perubahan usulan kegiatan selama pembuatan RKA, maka berikut ini akan disajikan data kegiatan pemeliharaan dan peningkatan jalan dalam dokumen RKA Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember Tahun 2015.

Tabel 4.9 : Jumlah dan Lokasi Penanganan Jalan Rusak dalam RKA Dinas PU Bina Marga Tahun 2015

No.	Kecamatan	Jumlah Paket
1.	Ajung	12
2.	Ambulu	14
3.	Arjasa	8
4.	Balung	10
5.	Bangsalsari	11
6.	Gumukmas	9
7.	Jelbuk	9
8.	Jenggawah	14
9.	Jombang	8
10.	Kalisat	4
11.	Kaliwates	15
12.	Kencong	8
13.	Ledokombo	10
14.	Mayang	8
15.	Mumbulsari	8
16.	Pakusari	7
17.	Panti	12
18.	Patrang	6
19.	Puger	8
20.	Rambipuji	9
21.	Semboro	7
22.	Silo	10
23.	Sukorambi	5
24.	Sukowono	8
25.	Sumberbaru	13
26.	Sumberjambe	7
27.	Sumbersari	27
28.	Tanggul	7
29.	Tempurejo	10
30.	Umbulsari	15
31.	Wuluhan	17
Total Keluhan		316

Sumber : RKA Dinas PU Bina Marga Tahun 2015 (Diolah)

Ke-316 paket pekerjaan pemeliharaan maupun peningkatan jalan seperti yang tertera pada tabel di atas membutuhkan total anggaran Rp. Rp. 74.897.708.500 Jika dibandingkan dengan besaran mata anggaran dalam dokumen

PPAS maka tidak ada perubahan sama sekali. Tidak adanya perubahan ini, karena dalam menyusun RKA, Dinas PU Bina Marga tidak boleh melenceng dari SE Bupati yang mewajibkan agar seluruh kegiatan yang dicanangkan memperhatikan kekuatan anggaran kabupaten. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Deni Wicaksono :

“Dalam SE Bupati tentang Pedoman Penyusunan RKA pada poin 5 sudah jelas disebutkan bahwa alokasi plafon anggaran sementara untuk masing-masing SKPD dalam APBD Tahun Anggaran 2015, baik belanja tidak langsung maupun belanja langsung untuk setiap program/kegiatan SKPD, sebagaimana yang telah disepakati antara pemerintah daerah dengan DPRD dalam PPAS Tahun Anggaran 2015. Jadi kami sudah diikat oleh nota kesepakatan antara pemkab dan DPRD sehingga besaran mata anggaran dalam RKA yang kami susun harus sama dengan yang ada dalam dokumen PPAS”

Secara ringkas, perubahan-perubahan yang terjadi sepanjang proses Renja SKPD, KUA-PPAS hingga RKA dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 4.10 : Jenis Perubahan pada Dokumen Perencanaan Dinas PU Bina Marga Jember Tahun 2015

Jenis Perubahan/ Dokumen	Renja	KUA/PPAS	RKA
Besaran Anggaran	Rp. 80.858.200.000	Rp. 74.897.708.500	Rp. 74.897.708.500
Jumlah Paket Kegiatan	377	-	316

Sumber : Dokumen Renja, KUA/PPAS dan RKA Dinas PU Bina Marga Jember Tahun 2015 (Diolah)

Menurut Kepala Dinas PU Bina Marga Pemkab Jember, Rasyid Zakaria, perubahan-perubahan yang terjadi selama rangkaian proses itu diakibatkan oleh faktor eksternal yakni media massa. Blow up pemberitaan di media massa seringkali menjadi perhatian serius dinas ini. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Agak susah rasanya mengabaikan hal-hal yang disuarakan melalui media massa karena itu betul-betul suara langsung dari masyarakat. Dengar suaranya langsung. Rata-rata itu memang masyarakat sekitar. Dan seperti yang saya bilang tadi, saya hafal

di mana saja jalan rusak. Begitu ada masyarakat yang nelpon Prosalina saya langsung klik dengan jalan yang dimaksud. Jadi, saya tahu jalan itu rusak dan itu juga jadi perhatian masyarakat. Bagaimana mungkin kita mengabaikan itu, *lha wong* memang jelas perintahnya. Kita ini kan bekerja untuk masyarakat. Harus melihat ke bawah, melihat aspirasi. Aspirasi itu datangnya dari macam-macam termasuk melalui radio, media massa. Itu seperti menjadi pendorong bagi kami”

Lebih jauh Rasyid mengatakan pihaknya selalu berupaya akomodatif terhadap usulan-usulan dan aspirasi yang datang dari masyarakat. Bahkan kadang-kadang apa yang disampaikan di media massa dapat menggeser yang sudah menjadi rencana dinas dalam RKA. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid :

“RKA itu kan dinamis, belum final. Itu dokumen perencanaan yang bisa diubah sesuai perkembangan situasi di lapangan. Jangankan ketika masih di dinas, saat sudah sampai pembahasan di komisi DPRD saja juga bisa berubah. Tapi tentu perubahan itu harus mengikuti kriteria skala prioritas yang sudah direncanakan dalam KUA/PPAS. Ada yang harus diubah. Oh ada jalan rusak yang dikeluhkan banyak masyarakat melalui media misalnya. Maka kami berpikir, oh jalan ini tunggu dulu atau dikerjakan bertahap dulu karena ada jalan lain yang juga butuh sentuhan perbaikan. Itu sering sekali, tapi saya memang tidak hafal semuanya”

Terkait 3 jalan rusak yang menjadi fokus penelitian ini, Rasyid Zakaria menjelaskan bahwa ketiga jalan rusak tersebut memang menjadi lokasi jalan yang mendapat alokasi anggaran perbaikan, baik melalui kegiatan peningkatan maupun kegiatan pemeliharaan. Jalan M. Yamin Kelurahan Tegal Besar Kecamatan Kaliwates dan Jalan yang menghubungkan Kecamatan Sukowono dan Kecamatan Sumberjame, perbaikannya dianggarkan secara bertahap. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Itu memang jalan yang penanganannya tidak bisa dalam sekali anggaran sehingga dilaksanakan secara bertahap. Tahun 2014 kemarin di ruas kedua jalan itu sudah disediakan anggarannya tapi memang tidak bisa menyelesaikan persoalan secara menyeluruh. Oleh karena itu tahun ini dianggarkan kembali”

Sementara jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari hingga Kecamatan Puger, perbaikannya secara menyeluruh dilakukan dalam tahun 2015. Mengingat jalan rusak yang demikian panjang, Dinas PU Bina Marga membagi kegiatan penanganan jalan rusak di sana menjadi 3 ruas, yakni Gambirono-Paleran, Paleran-Karangsemanding, Karangsemanding-Wringintelu. Pekerjaan pada ruas jalan itu dilakukan sekaligus dalam tahun anggaran yang sama karena begitu banyaknya desakan masyarakat agar Dinas PU Bina Marga segera memperbaiki jalan di sana.

“Banyak (desakan) dan sering juga disuarakan di Prosalina FM itu. Jalannya memang panjang, meliputi tiga kecamatan. Jadi wajar kalau banyak masyarakat yang mengeluh. Masyarakat di tiga kecamatan mengeluh semua. Jalannya memang rusak. Terpaksa harus menggeser jalan lain. Yang masuk di musrenbang kan lebih banyak, karena setiap usulan tidak boleh ditolak. Harus kami tampung. Tapi kalau ada yang lebih mendesak sementara anggarannya terbatas, harus putar otak. Ada beberapa jalan yang harus ngalah dulu. Misalnya dalam musrenbang diusulkan melalui kegiatan pemeliharaan berkala, disetujui dengan pemeliharaan rutin. Penembelan kalau istilah masyarakat awam”

Secara global, alokasi anggaran penanganan jalan rusak tahun anggaran 2015 meningkat jika dibandingkan tahun anggaran 2014. Pada tahun 2014 anggaran penanganan jalan rusak sebesar Rp. 70.350.982.000,- sedangkan pada tahun 2015 sebesar Rp.74.897.708.500,-. Kenaikan anggaran itu disebabkan oleh semakin banyaknya usulan masyarakat. Berikut petikan wawancara peneliti dengan Rasyid Zakaria :

“Secara umum memang ada peningkatan anggaran karena begitu banyaknya usulan perbaikan jalan dari masyarakat. Tahun ini dari Prosalina FM saja saya menerima surat tentang keluhan jalan rusak. Totalnya lebih dari 100. Dan setelah saya pelajari, itu memang jalan rusak semua dan perlu diperbaiki. Belum lagi usulan dari anggota dewan, masyarakat yang datang pada acara Kamisan, proposal-proposal yang masuk. Ini konsekuensi ya, karena kami memang membuka diri, silakan masyarakat sampaikan info jalan rusak. Itu saya sampaikan secara terbuka

berkali-kali lewat Prosalina FM. Jadi wajar kalau ada peningkatan jumlah keluhan jalan karena banyak pintu yang kami buka. Akhirnya mau tidak mau, anggaran juga harus ikut naik”

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa semakin banyak usulan dari masyarakat yang disampaikan melalui banyak media aspirasi, maka anggaran penanganan jalan pada Dinas PU Bina Marga juga semakin meningkat. Begitu juga usulan-usulan perbaikan jalan rusak yang disampaikan masyarakat dapat menggeser usulan-usulan perbaikan jalan rusak yang disampaikan melalui musrenbang, jika memang jalan tersebut sangat urgen untuk segera diperbaiki. Pergeseran yang dimaksud adalah dengan menukar standar kualitas perbaikan jalan.

4.8 Analisis Peran Media Massa Radio dalam Perumusan Kebijakan Publik pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemkab Jember

4.8.1 Kedudukan Radio di antara Media Massa Lain

Media massa pada dasarnya dibagi menjadi dua kategori, yakni media massa cetak dan media massa elektronik. Yang termasuk media massa cetak adalah buku, surat kabar, dan majalah. Sedangkan, yang termasuk media massa elektronik adalah radio, televisi, film, dan media *on-line* (internet). Keseluruhan media massa yang tersedia di tengah-tengah masyarakat sesungguhnya tidak dapat berdiri sendiri antara yang satu dengan yang lain. Keberadaan media massa tersebut saling mendukung dan melengkapi menurut kebijakan redaksi masing-masing sebab setiap jenis media memiliki kekurangan dan kelebihan sendiri-sendiri.

Dalam penelitian ini, peneliti memilih media massa radio dengan berbagai pertimbangan terkait kelebihan dan kekurangannya dibandingkan dengan media massa jenis lain. Pertama, sifat informasi di radio bersifat cepat dan langsung. Radio merupakan sarana tercepat dalam penyampaian informasi dibandingkan TV atau Koran. Peristiwa yang baru saja terjadi bisa didapatkan dan langsung disampaikan kepada pendengar tanpa proses yang rumit. Sedangkan media massa

Koran. meski jangkauannya luas dan massal serta dapat didokumentasikan, pembaca surat kabar hanya butuh waktu kurang lebih 15 menit hingga 30 menit untuk membacanya serta umumnya hanya sekali saja membacanya. Selain itu usia informasinya hanya 24 jam setelah itu sudah dianggap basi.

Kedua, mudah dan murah. Hanya dengan membeli perangkat radio tanpa harus membayar iuran hiburan dan informasi bisa anda dapatkan. Hiburan berupa musik, info kesehatan, teknolog, gaya hidup, info seni dan budaya, berita politik, ekonomi, kriminalitas, pengetahuan keagamaan, bahkan gossip artis bisa didengar dari subuh hingga tengah malam tiba. Radio lebih mudah disimak karena bisa dilakukan sambil mengerjakan aktivitas yang lain, tidak sama dengan menyimak televise atau Koran yang membutuhkan waktu tertentu yang tidak dapat dibarengkan dengan aktivitas lainnya. Radio juga lebih murah bila dibandingkan dengan harga televise, apalagi televise berlangganan di mana pemirsa harus membayar iuran bulanan. Begitu juga dengan media Koran, masyarakat harus membelinya setiap hari dengan harga tertentu.

Ketiga akrab dan dekat. Radio adalah alat yang akrab dengan pemiliknya. Jarang ada sekelompok orang mendengarkan siaran radio di suatu tempat. Biasanya, seseorang mendengar radio di kamar tidur, di dapur, atau di dalam mobil. Berbeda dengan televise yang biasanya dinikmati secara beramai-ramai atau dengan media massa Koran yang sama sekali tidak ada bangunan keakraban dengan pemilik karena komunikasinya yang bersifat searah. Radio juga begitu dekat dengan pendengarnya. Penyiar radio menyapa para pendengar secara personal. Sang penyiar seakan berbicara dengan satu orang pendengar, bukan banyak pendengar.

Keempat hangat. Paduan kata-kata, lagu, dan efek suara dalam siaran radio begitu terasa hangat dan mampu memengaruhi emosi pendengarnya, memberikan semangat hidup, menghibur dikala sedih dengan lagu-lagu, bertindak seakan 'teman baik' bagi pendengar. Siaran radio menimbulkan audio imajinatif. Efek yang ditimbulkan lebih dahsyat dari pada efek visual televise karena pemirsa televise bisa melihat langsung apa dan siapa yang menyiarkan. Begitu juga dengan Koran, pembaca hanya membaca informasi yang tersedia.

Kelima tanpa batas. Siaran radio bisa disimak oleh siapa saja, menembus batas-batas geografis, demografis, suku, ras, agama, dan antar golongan, juga kelas sosial. Hanya tunarungu yang tidak mampu menikmati siaran radio. Penetrasi ke daerah rural baik, begitu juga penetrasi kalangan bawah/ buta huruf baik. Sedangkan televisi dan Koran, karena sifatnya visual, tidak dapat dinikmati oleh mereka yang buta huruf. Penetrasi Koran ke daerah rural jauh lebih sedikit dibandingkan dengan radio karena kendala distribusi. Beberapa kelompok tertentu tidak bisa dijangkau oleh surat kabar, misal kelompok masyarakat menengah ke bawah atau masyarakat usia di bawah 15 tahun.

Keenam *theater of mind*. Radio menghasilkan gambar dalam imajinasi pendengar dengan kekuatan kata dan suara. Siaran radio merupakan seni memainkan imajinasi pendengar melalui kata dan suara, yang disebut dengan Theater of Mind. Pendengar hanya bisa membayangkan apa yang dikemukakan termasuk sosok sang penyiar radio. Kelebihan ini hanya dimiliki oleh radio yang menggunakan media audio tanpa visual.

Namun demikian selain memiliki sejumlah kelebihan, radio juga memiliki berbagai kekurangan, antara lain : Pertama selintas. Siaran radio cepat hilang dan gampang dilupakan. Pendengar tidak dapat mengulang apa yang diucapkan sang penyiar radio semudah membalikkan kertas majalah atau Koran. Kekurangan ini juga dimiliki oleh media televisi tapi tidak dengan media Koran. Media Koran bersifat repeatable atau dapat dibaca berulang-ulang setiap kali dibutuhkan. Bahkan media Koran bisa disimpan berhari-hari dan dikliping.

Kedua global. Sajian informasi radio bersifat global, tidak detail. Oleh karena itu, angka-angka pun dibulatkan. Misalkan, ada berita tentang '253 orang karyawan pabrik sepatu diPHK secara sepihak' maka sang penyiar akan mengatakan 'dua ratus orang lebih karyawan abrik sepatu di PHK secara sepihak'. Tidak demikian halnya dengan televisi dan Koran yang bisa menampilkan data grafis secara visual sehingga pemirsa dan pembaca bisa mendapatkan informasi yang lebih detail.

Ketiga batasan waktu (*time organized*). Waktu siaran radio terbatas, umumnya siaran dibuka mulai pukul 05.00-24.00, maksimal 20 jam bila

memungkinkan. Saat mendengarkan berita di radio kita harus mengikuti jadwal atau waktu dimana radio tersebut akan menyajikan siaran berita. Sulit untuk menyampaikan pesan-pesan yang kompleks. Tidak dapat di gunakan untuk menyampaikan acara yang abstrak dan kompleks (rumit). Kekurangan ini juga dimiliki oleh televisi tapi tidak dimiliki oleh Koran.

Keempat beralur linier. Program acara disajikan dan dinikmati pendengar berdasarkan urutan yang sudah ada. Begitu juga dengan televisi/ Tidak seperti Koran, pembaca bisa langsung ke halaman tengah atau terakhir sesuai yang diinginkan.

Keenam mengandung gangguan. Saat mendengarkan program acara radio, pendengar terkadang mengalami gangguan secara teknis. Misalnya, suara yang timbul-tenggelam atau tidak jelas. Gangguan seperti ini juga dapat terjadi pada media televisi. Sedangkan media radio tidak mengganggu gangguan ini.

Secara skematis, kelebihan dan kekurangan media massa radio, televisi dan Koran dapat disajikan sebagaimana berikut ini :

Tabel 4.11 : Kelebihan dan Keurangan Radio, Televisi dan Koran

Item/Jenis Media Massa	Radio	Televisi	Koran
Kecepatan	Cepat dan langsung	Cepat dan langsung	Tunda dan cepat basi

Kemudahan	Mudah dan murah	Mudah dan mahal	Sulit dan murah
Bangunan keakraban	Dapat membangun keakraban dengan pendengar	Tidak dapat membangun keakraban dengan pemirsa	Tidak dapat membangun keakraban dengan pembaca
Kehangatan	Personal	Publik	Publik
Jangkauan	Tanpa batas	Segmentasi	Segmentasi
Theater of mind	Dimiliki	Tidak memiliki	Tidak memiliki
Akurasi penerimaan	Selintas	Selintas	Repeatable
Kelengkapan informasi	Global	Detail	Detail
Batasan waktu	Dibatasi waktu	Dibatasi waktu	Tidak dibatasi waktu
Alur	Beralur linier	Beralur linier	Bisa dibaca mulai dari halaman mana saja
Gangguan	Mengandung gangguan	Mengandung gangguan	Tidak mengandung gangguan

Sumber : Hasil wawancara (Diolah)

Dari paparan di atas, maka sejatinya antara media massa yang satu dengan media massa yang lain bersifat saling mendukung dan melengkapi. Kekurangan yang ada pada satu media massa dapat ditutup dengan kelebihan yang ada pada media massa yang lain. Begitu pula dengan 4 radio yang menjadi objek dalam penelitian ini. keempat stasiun radio dengan berbagai program acaranya, terumata acara yang berkaitan dengan urusan kepentingan public. Dalam aras local, bangunan isu yang dikemabnagkan media massa cenderung sama antara yang satu dengan yang lain. Beberapa kritikus menyebut hal ini sebagai cheerleader complex, di mana kerja-kerja jurnalistik cenderung menggarap isu yang sama. Hal

ini juga terjadi pada bangunan isu yang ada di 4 stasiun radio tersebut, Koran-koran dan televisi local di Jember.

Sejumlah isu, terutama politik pemerintah, layanan public dan criminal cenderung sama. Karena isunya sama, maka tidak berlebihan jika media massa di Jember dapat dikatakan saling mendukung dan melengkapi antara yang satu dengan yang lain. Contoh yang paling sederhana misalnya, jalan rusak yang sering memakan korban jiwa hari ini diudarkan melalui radio. Akan tetapi karena yang sifatnya selintas dan nonrepeatable, masyarakat seringkali menerima informasinya tidak utuh dan tidak sempurna. Keutuhan dan kesempurnaan penerimaan informasi itu dapat dilakukan dengan membaca Koran keesokan harinya. Biasanya, data-data yang disajikan di Koran lebih detail dan dapat dibaca berulang-ulang.

Mengenai data isu yang diudarkan di 4 staisun radio, berdasarkan hasil penelitian ini memang hanya Prosalina FM yang memiliki dokumentasi lengkap dan sistematis. Namun demikian, isu-isu yang muncul di Prosalina FM dan telah terdokumentasikan dengan baik itu, juga muncul di 3 staisun radio lainnya, hanya saja ketiga stasiun radio tersebut tidak mendokumentasikannya. Keseragaman isu yang dibangun media massa di Jember, di luar kritik tentang cheerleader complex-nya, juga memunculkan sisi baik bahwa hal itu dapat menjadi daya tekan yang lebih besar kepada pengambil kebijakan. Semakin banyak media yang memberitakan, maka semakin besar pula daya dorongnya sehingga membuat pemerintah sesegera mungkin membuat kebijakan.

4.8.2 Peran Media Massa Radio dalam Perumusan Kebijakan Publik pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemkab Jember

James Curren telah menyatakan ada tiga peran media massa dalam sistem politik demokratis, yaitu sebagai *watchdog role* di mana media harus memonitor semua aktivitas negara dan berani mengungkap penyalahgunaan kekuasaan, *information and debate* di mana media mesti mampu memberikan saluran komunikasi antar pemerintah dan rakyat sehingga media dituntut membuat forum dialog (*a forum of debate*) sehingga rakyat dapat mengidentifikasi masalah, mengajukan solusi, membuat kesepakatan dan memandu arah masyarakat (*to*

guide the public direction of society) serta peran sebagai *voice of the people* di mana media mengantarkan kepentingan rakyat kepada pemerintah. Dalam hal ini berbicara untuk rakyat, dan merepresentasikan pandangan dan kepentingan mereka dalam wilayah publik (*the public domain*).

Ketiga peran yang dimaksud James Curren itu, oleh pihak radio kemudian diterjemahkan ke dalam beragam program acara yang memfokuskan materi acara pada hal-hal seputar layanan dan kepentingan publik. Bentuk dan model program acaranya pun berbeda-beda di antara keempat stasiun radio yang menjadi objek dalam penelitian ini, meskipun pada program acara tertentu memiliki persamaan. Keseluruhan program acara layanan public, baik berbentuk pemberitaan, dialog interaktif, diskusi interaktif maupun layanan pengaduan, dimaksudkan sebagai wahana bagi masyarakat untuk memonitor kinerja pemerintah, memberi ruang komunikasi antara masyarakat dan pemerintah, memberi ruang bagi masyarakat untuk mengidentifikasi masalah, dan mengajukan solusi sebagaimana disampaikan oleh James Curren.

Isu-isu yang termuat pada keempat stasiun radio di Jember merupakan isu actual yang datang langsung dari masyarakat dan ditangkap oleh Pemerintah Kabupaten Jember sebagai salah satu masukan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa isu terkait infrastruktur jalan, pendidikan, kesehatan, layanan kependudukan dan kepolisian masih menjadi isu yang diminati oleh masyarakat. Ada 699 keluhan yang terkumpul melalui program acara Suara Rakyat Prosalina sepanjang tahun 2014 dan menjadi masukan bagi pengambilan kebijakan tahun 2015. Sedangkan isu-isu yang termuat pada 3 stasiun radio lainnya yakni Pro 1 RRI, Soka FM dan Kiss FM masih seputar layanan pendidikan, kesehatan dan politik meskipun tidak disebutkan berapa angka keluhan yang muncul. Hanya saja, karena secara geografis, jangkauan geografis relative sempit, maka isu-isu yang muncul pada keempat stasiun radio tersebut relative sama, sehingga meski ketiga stasiun radio tidak memiliki data angka pasti, tetapi keberadaannya mendukung dan melengkapi isu apa yang ada di Prosalina FM.

Sebagai isu yang paling banyak dikeluhkan, maka kerusakan jalan di Jember menjadi focus penelitian ini, dengan 3 jenis jalan rusak, yakni jalan M.

Yamin Kelurahan Tegal Besar Kecamatan Kaliwates, jalan yang menghubungkan Kecamatan Sukowono dan Sumberjambe serta jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari dan Kecamatan Puger. Ketiga jalan itu dipilih karena peneliti anggap yang paling menjadi isu actual dan mendapat perhatian paling banyak dari masyarakat. Sebagaimana dijelaskan oleh Charles O Jones bahwa sebuah masalah akan menjadi masalah public (isu) jika mendapat perhatian dari warga kota yang terorganisir. Dalam hal ini, warga Jember, baik yang bermukim di sekitar jalan rusak yang dimaksud ataupun yang tidak bermukim di sana, telah mengorganisir dirinya menyampaikan keluhan jalan rusak itu melalui media massa radio. Sebab, melalui media massa radio, mereka bisa berinteraksi secara langsung dengan pejabat yang bertanggung jawab. Hal itu terjadi terhadap ketiga jalan yang menjadi focus penelitian ini. Ketiga jalan tersebut mendapat perhatian tidak hanya dari masyarakat yang berada di sekitar jalan itu, tetapi juga dari masyarakat lain di luar area jalan rusak. Jalan M. Yamin Kelurahan Tegal Besar Kecamatan Kaliwates sebanyak 11 kali dikeluhkan yang berasal dari warga kaliwates, ajung dan sukowno. Jalan yang menghubungkan Kecamatan Sukowono dan Sumberjambe sebanyak 8 kali dikeluhkan yang berasal dari Sukowono, Sumbersari dan Jelbuk. Sedangkan jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari dan Kecamatan Puger sebanyak 10 kali dikeluhkan yang berasal dari Umbulsari, Bangsalsari, Puger, Balung dan Kencong.

Dinas PU Bina Marga sebagai lembaga yang memiliki tupoksi terkait infrastruktur jalan menempatkan media massa radio sebagai mitra dan sebagai salah satu pintu masuk bagi instansinya guna mengumpulkan isu-isu jalan rusak yang hadir di masyarakat. Sebab isu-isu yang disampaikan melalui media massa berasal langsung dari masyarakat yang sehari-hari berhubungan/bersinggungan dengan isu tersebut. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan McQuail bahwa salah satu fungsi media sebagai filter yang berfungsi untuk mengelola dan *blowing up* sebuah isu agar mendapat perhatian sesuai standar pengelolaan perusahaan media bersangkutan. Di sini media massa telah memainkan perannya sebagai pengumpul isu yang kemudian dijadikan sebagai salah satu pintu masuk bagi instansi pemerintah untuk mengambil kebijakan.

Isu-isu yang sudah beredar di media massa dan sudah masuk di meja dinas kemudian saling berkompetisi untuk masuk dalam agenda kebijakan. Dalam fase ini, keempat radio memiliki daya dorong yang hampir sama meskipun pada satu dua hal berbeda. Berdasarkan hasil penelitian, ditemukan 4 daya dorong yang dilakukan oleh media massa radio agar isu yang telah dikelola dapat masuk menjadi agenda kebijakan, yaitu mekanisme pengulangan, klarifikasi, umpan balik dan surat resmi. Keempat jenis daya dorong itu diharapkan dapat mendorong pembuat kebijakan untuk melakukan tindakan tertentu, dalam hal ini Dinas PU Bina Marga agar segera melakukan perbaikan jalan rusak.

Tiga jalan yang menjadi focus penelitian ini sebelumnya telah bermutasi menjadi isu, setelah sebelumnya hanya menjadi masalah. Ia bermutasi menjadi isu karena telah mendapatkan perhatian tidak hanya dari satu warga melainkan dari banyak warga lintas geografis. Karena mendapat perhatian yang cukup besar, maka stasiun radio melakukan upaya pemberitaan dan klarifikasi berulang-ulang dan bahkan berkirim surat resmi kepada Dinas PU Bina Marga. Berbagai cara itu dilakukan agar ketiga jalan rusak dimaksud dapat masuk dalam agenda kebijakan. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Nugroho bahwa biasanya suatu masalah sebelum masuk ke dalam agenda kebijakan, masalah tersebut menjadi isu terlebih dahulu. Isu ini akan menjadi embrio awal bagi munculnya masalah-masalah publik dan bila masalah tersebut mendapat perhatian yang memadai maka ia akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Isu-isu yang beredar dalam masyarakat akan bersaing satu dengan yang lain untuk mendapatkan perhatian dari para elit sehingga isu yang mereka perjuangkan dapat masuk ke agenda kebijakan. Oleh karena itu, kelompok-kelompok dalam masyarakat akan menggunakan berbagai cara untuk memperjuangkan suatu isu agar masuk ke agenda kebijakan seperti memobilisasi diri, mencari dukungan kelompok-kelompok lain maupun menggunakan media massa.

Ketiga jalan rusak yang menjadi focus penelitian ini, selain mendapat perhatian yang cukup besar, juga telah memakan banyak korban kecelakaan lalu lintas. Warga pengguna jalan harus saling berebut memilih jalan yang kondisinya masih baik untuk dilewati. Bahkan di jalan M. Yamin, karena kesal warga sampai

harus menanam pohon pisang di jalan berlubang dan menaruh kayu-kayu bekas sebagai penanda bahwa jalan itu berbahaya dilewati. Artinya, isu ketiga jalan rusak tersebut telah melampaui proporsi suatu krisis dan tidak dapat terlalu lama dibiarkan sehingga memenuhi kriteria untuk mendapatkan perhatian pemerintah sebagaimana disampaikan oleh Lester dan Stewart.

Setelah disusun isu-isu apa saja yang masuk dalam agenda kebijakan, maka tugas berikutnya adalah menyusun alternative kebijakan. Pada fase pemilihan alternatif kebijakan ini, dominasi peran berada pada Dinas PU Bina Marga, sebab instansi ini yang mengetahui dan punya pedoman teknis bagaimana sebuah jalan rusak harus diperbaiki, apakah diperbaiki melalui pemeliharaan rutin, pemeliharaan berkala atau dengan kegiatan peningkatan jalan. Meskipun sebenarnya, peran media massa radio sebagai kelompok penekan terus menyuarakan isu-isu yang disampaikan oleh masyarakat.

Sebagai pihak yang mendominasi peran, maka kompetisi actor dalam fase pemilihan alternative kebijakan sebagaimana disampaikan oleh Nugroho tidak terlalu tampak. Dinas PU Bina Marga telah memiliki pedoman teknis yang menjadi acuan untuk menentukan bagaimana jalan rusak itu diperbaiki. Di sini peran analis maupun akademisi tidak terlalu dibutuhkan karena secara teknis spesifik Dinas PU Bina Marga sudah mempunyai panduan memilih alternative kebijakan yang disebut dengan mekanisme pengukuran RCI atau Road Condition Index.

Lemahnya peran analis di sini tampak pada upaya Dinas PU Bina Marga mengubah gaya dan pola pembangunan jalan yang selama ini dilakukan, yakni dari pola sporadis multidimensional menjadi pola zonasi. Dalam analisa Dinas PU Bina Marga, siklus jalan rusak dapat diatasi dengan pembangunan jalan berdasarkan zona yang dipergilirkan setiap tahun. Namun konsep tersebut tidak dipakai karena khawatir menimbulkan protes keras dari masyarakat yang pada tahun berjalan, wilayahnya tidak mendapatkan jatah perbaikan jalan. Artinya, Dinas PU Bina Marga dalam hal ini masih memperhatikan seluruh isu jalan rusak yang muncul di seluruh wilayah di Kabupaten Jember, baik yang disampaikan melalui forum formal sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan

maupun melalui media massa. Di sini kembali terlihat peran media massa sebagai kelompok penekan agar isu kerusakan jalan yang ada tetap masuk dalam agenda kebijakan, meski tidak dapat mengintervensi lebih jauh bagaimana teknis yang cocok jalan rusak itu diperbaiki.

Dalam penelitian ini, ketiga jalan yang menjadi focus telah mendapat alokasi jatah perbaikan dengan teknis perbaikan dan sumber anggaran yang berbeda-beda. Seluruh teknis perbaikan dan pengalokasian anggaran itu sepenuhnya ditentukan oleh Dinas PU Bina Marga berdasarkan pedoman teknis dari Dirjen Bina Marga Pusat. Jalan M. Yamin mendapat alokasi anggaran Rp. 200.000.000 yang berasal dari Dana Alokasi Umum dengan spesifikasi teknis pengerjaan peningkatan jalan. Pada tahun sebelumnya, yakni tahun 2014, jalan M. Yamin juga pernah mendapat alokasi anggaran karena perbaikan jalan di sana memang harus dilakukan secara bertahap karena anggaran yang tersedia pada tahun ini tidak memungkinkan dikerjakan dalam satu tahun anggaran. Sedangkan kerusakan jalan yang menghubungkan Kecamatan Sukowono dan Kecamatan Sumberjambe, diakui oleh Dinas PU Bina Marga, pertama kali mengetahui kalau jalan tersebut rusak dari acara Suara Rakyat Prosalina FM. Pada saat keluhan itu disampaikan kepada Kepala Dinas PU Bina Marga, Rasyid Zakaria langsung meminta pengamat jalan Sukowono mengecek keluhan tersebut dan ternyata benar adanya. Kerusakan jalan kabupaten yang menghubungkan 2 kecamatan yang ada di wilayah utara Jember itu ternyata sangat parah dan rawan dilalui oleh seluruh jenis kendaraan. Akhirnya Dinas PU Bina Marga mengalokasikan anggaran 1 milyar rupiah yang bersumber dari Dana Alokasi Khusus dengan spesifikasi teknis pekerjaan peningkatan jalan. spesifikasi teknis pekerjaan peningkatan jalan ini dipilih karena jalan tersebut merupakan akses utama ke wilayah kota Kabupaten Jember yang dilalui oleh seluruh jenis kendaraan termasuk kendaraan dengan tonase yang cukup besar, sehingga jika perbaikannya dilakukan secara bertahap dikhawatirkan anggaran yang sudah terpakai menjadi sia-sia karena jalan akan rusak lagi.

Sementara pada jalan yang menghubungkan Desa Gambirono Kecamatan Bangsalsari menuju Kecamatan Puger, pada awalnya akan dikerjakan secara

bertahap mengingat jarak jalan yang cukup panjang dan ketersediaan anggaran yang sedikit. Namun, meskipun bukan termasuk kategori jalan kabupaten, karena jalan tersebut merupakan akses utama masyarakat kecamatan Bangsalsari, Umbulsari, Balung dan Puger maka perbaikannya dilakukan dalam satu tahun anggaran dengan menggeser kualitas pekerjaan perbaikan jalan di wilayah lain yang dianggap bisa dikerjakan secara bertahap. Dalam pandangan Dinas PU Bina Marga, jikalau jalan ini diperbaiki secara bertahap dalam beberapa tahun anggaran, maka dikhawatirkan jumlah kecelakaan lalu lintas di sana semakin banyak dan terus menerus menimbulkan protes keras dari masyarakat yang disampaikan melalui media massa. Oleh karena itu, Dinas PU Bina Marga kemudian membagi pekerjaan perbaikan jalan di sana dalam 3 paket sekaligus, yakni Pemeliharaan Berkala Jalan Gambirano-Paleran Umbulsari, Pemeliharaan Berkala Paleran-Karangsemanding Balung, dan Pemeliharaan Berkala Karangsemanding-Puger dengan total anggaran sebesar Rp. 545.000.000,-.

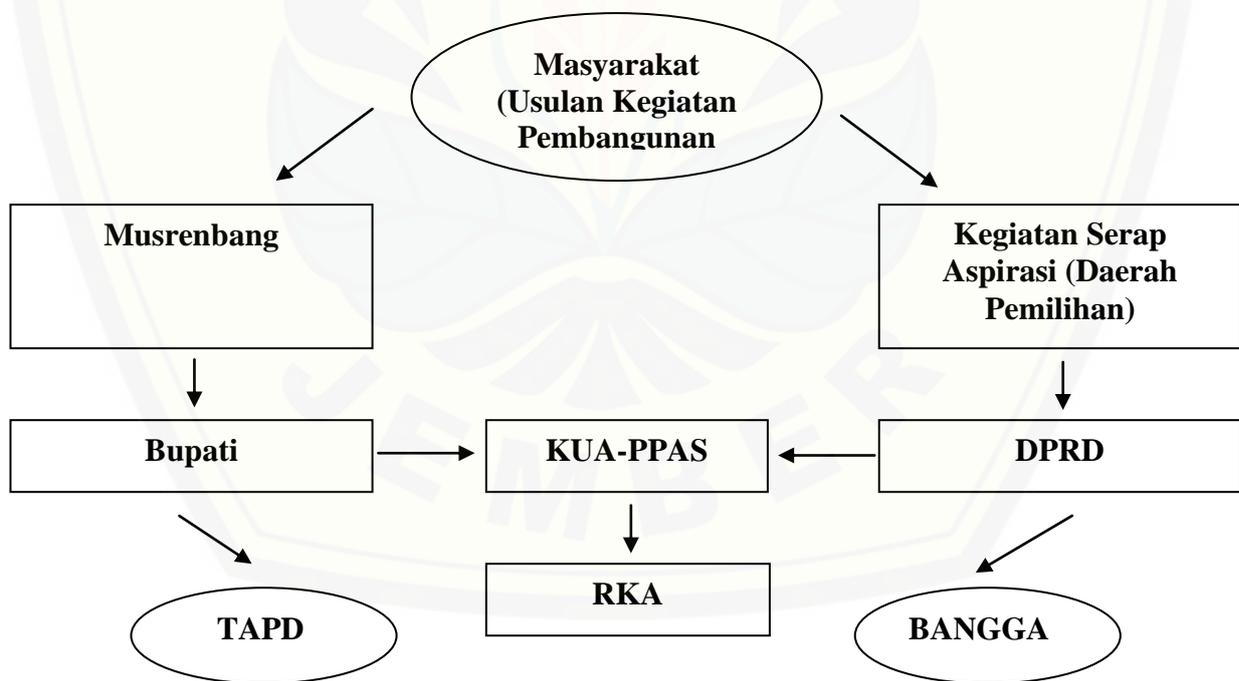
Secara global, alokasi anggaran penanganan jalan rusak tahun anggaran 2015 meningkat jika dibandingkan tahun anggaran 2014. Pada tahun 2014 anggaran penanganan jalan rusak sebesar Rp. 70.350.982.000,- sedangkan pada tahun 2015 sebesar Rp.74.897.708.500,-. Kenaikan anggaran itu disebabkan oleh semakin banyaknya usulan masyarakat. Begitu juga dengan terjadinya perubahan-perubahan pada dokumen perencanaan Dinas PU Bina Marga mulai dari dokumen Rencana Kerja, KUA/PPAS hingga dokumen RKA. Perubahan-perubahan itu diakui karena adanya masukan dari masyarakat yang salah satunya disampaikan melalui media massa.

Kenyataan tersebut memperkuat pernyataan Winarno yang mengatakan bahwa salah satu actor dalam kebijakan adalah kelompok-kelompok kepentingan seperti media massa yang menjalankan fungsi artikulasi kepentingan yaitu menyatakan tuntutan-tuntutan dan memberikan alternatif-alternatif kebijakan. Kelompok ini juga sering memberikan informasi kepada para pejabat publik dan seringkali informasi yang diberikan bersifat teknis mengenai sifat serta konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari usul-usul kebijakan yang

diajukan. dengan demikian, kelompok kepentingan telah memberikan sumbangan yang berarti bagi rasionalitas pembentukan kebijakan.

Selain itu, pergeseran dokumen perencanaan pada Dinas PU Bina Marga juga memperkuat peran media massa yang disampaikan oleh Haris Sumadiria, yakni peran mempengaruhi. Peran mempengaruhi ini dapat diartikan sebagai peran media yang dapat mengubah perilaku hidup sehari-hari masyarakat sampai pada mempengaruhi agenda kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Media massa memiliki pengaruh yang tidak langsung terhadap agenda kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.

Jika mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka sesungguhnya peran media massa tidak mendapatkan tempat di sana sebagaimana yang tertera pada gambar berikut ini :

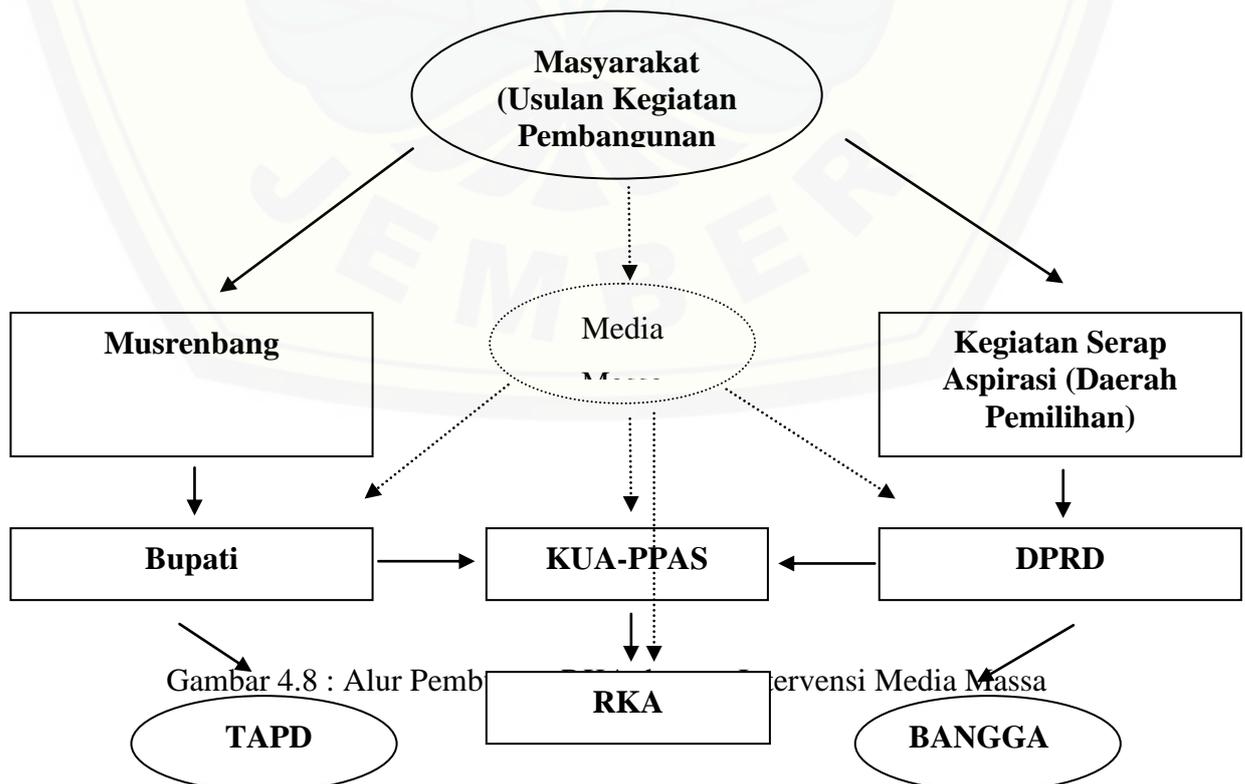


Gambar 4.7 : Alur Pembuatan RKA

Sumber : Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dari alur di atas maka diketahui bahwa peraturan perundang-undangan sudah memberikan ruang kepada masyarakat untuk berpartisipasi memberikan input (masukan) bagi pembuatan sebuah kebijakan public. Ruang partisipasi itu diberikan melalui beragam saluran di antaranya melalui musyawarah rencana pembangunan tingkat desa, kecamatan hingga kabupaten dan melalui wakil-wakil mereka yang duduk sebagai anggota DPRD ketika ada kegiatan serap aspirasi (rapat dengar pendapat, tatap muka, sidak maupun bentuk-bentuk kegiatan lain yang tujuannya untuk menghimpun keinginan-keinginan warga masyarakat. Namun bagi masyarakat yang mengalami 4 hambatan sebagaimana disampaikan pada bab 1, maka alur ini tidak memberi ruang bagi mereka menyampaikan aspirasinya, sehingga kehadiran media massa sangat diperlukan.

Jika mengacu pada hasil analisis dalam penelitian ini, maka akan didapat alur yang berbeda dalam skema pembuatan RKA dibandingkan dengan alur yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana gambar berikut ini :



Sumber : Hasil Wawancara (Diolah)

Apabila dilihat dari anak panah, maka penetrasi media massa dalam mempengaruhi Rencana Kegiatan Anggaran (RKA) satuan kerja perangkat daerah terlihat lebih atraktif, luwes dan lebih luas dibandingkan dengan prosedur-prosedur formal dan rapat-rapat sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dalam hal ini musrenbang oleh pemerintah maupun kegiatan serap aspirasi oleh kalangan anggota dewan. Pergerakan media massa lebih agresif masuk ke berbagai actor formal pembuat kebijakan (Bupati dan DPRD) maupun mempengaruhi dokumen perencanaan yang sudah disiapkan (Renja, KUA/PPAS dan RKA) dibandingkan dengan mekanisme musrenbang maupun serap aspirasi.

Musrenbang dan kegiatan aspirasi hanya memiliki satu anak panah yang artinya mekanisme tersebut harus berhenti pada saat telah selesai dilaksanakan. Usulan-usulan yang sudah tercatat selanjutnya dibawa Bupati dan DPRD. Selanjutnya, menjadi kewenangan Bupati dan DPRD apakah usulan-usulan dalam musrenbang dan kegiatan serap aspirasi dapat masuk dalam agenda kebijakan hingga tahap akhir atau tidak. Kegiatan musrenbang dan serap aspirasi tidak lagi memiliki daya tekan seperti sebelumnya saat kedua kegiatan tersebut berlangsung. Berbeda dengan media massa yang dapat terus bergerak menekan pemerintah dan DPRD, bahkan hingga proses pembuatan kebijakan telah sampai pada tahap KUA/PPAS dan RKA, peran media massa masih terlihat dengan jelas. Setelah isu-isu yang ada di masyarakat disampaikan kepada Bupati dan DPRD, media massa masih terus dapat melakukan tekanan dan melakukan pengawasan agar isu tersebut dapat terus masuk agenda kebijakan hingga pada tahap terakhir yakni RKA.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Penelitian dengan judul Peran Media Massa Radio dalam Perumusan Kebijakan Publik pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember ini menggunakan paradigma administrasi negara New Public Service (NPS) yang menempatkan peran pemerintah sebagai abdi pelayan masyarakat. Pelayanan publik berusaha dikembangkan dengan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan publik. Kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog dari berabagi nilai dalam masyarakat sehingga dapat memunculkan tata kelola pemerintah seperti yang dicita-citakan dalam konsep good governance.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dua hal, yaitu bagaimana peran media massa radio dalam menyampaikan aspirasi masyarakat tentang pembangunan infrastruktur jalan di wilayahnya dan bagaimana Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Pemerintah Kabupaten Jember menerima aspirasi masyarakat bidang infrastruktur yang disampaikan melalui media massa elektronik radio pada tahun 2015. Berdasarkan analisis dan pembahasan atas data yang terkumpul, maka dapat diambil kesimpulan bahwa peran media massa radio pada setiap subtahap perumusan kebijakan berbeda-beda.

Pada subtahapan perumusan masalah, radio berperan sebagai *issues collector* atau pengumpul isu yang bersumber langsung dari masyarakat. Pada subtahapan penetapan agenda kebijakan, peran radio menjadi kelompok penekan agar isu-isu yang telah muncul sebelumnya dapat masuk dalam agenda kebijakan Dinas PU Bina Marga atau dapat menggerakkan pengambil kebijakan pada Dinas PU Bina Marga untuk mengakomodasi isu-isu yang ada dalam agenda kebijakannya. Peran media massa radio cenderung menurun pada subtahapan pemilihan alternatif kebijakan. Ruang radio dalam subtahapan ini semakin mengecil karena Dinas PU Bina Marga telah memiliki panduan teknis yang berasal dari Dirjen Bina Marga Pusat untuk menentukan alternatif kebijakan apa yang akan diintervensikan pada sebuah jalan rusak. Panduan teknisnya

menyangkut 2 kegiatan, yakni kegiatan peningkatan atau kegiatan pemeliharaan jalan. Karena itu, dalam subtahapan ini, fungsi radio hanya sebagai reminder atau pengingat saja. Sedangkan pada subtahapan penetapan kebijakan, peran radio kembali menjadi kelompok penekan agar seluruh isu yang masuk dalam agenda kebijakan sedapat mungkin memperoleh jatah anggaran sesuai dengan tingkat kerusakan jalan.

Guna mempermudah akses agar isu-isu jalan rusak yang masuk di radio dapat menjadi agenda kebijakan Dinas PU Bina Marga, maka stasiun radio beraliansi dengan kelompok-kelompok atau kegiatan-kegiatan lain, dalam hal ini acara Kamisan yang digelar di Aula Lobi Ruang Bupati, melalui proposal kegiatan yang diajukan oleh masyarakat dan melalui wakil rakyat (DPRD). Artinya, media massa radio dalam mempengaruhi kebijakan publik Dinas PU Bina Marga tidak berjalan sendiri melainkan bersama-sama dengan kelompok kepentingan lain.

5.2 Saran

Dari hasil penelitian yang dilakukan, maka ada beberapa saran untuk Perumusan Kebijakan Publik di lingkungan Dinas PU Bina Marga Jember :

1. Agar Dinas PU Bina Marga semakin intensif memantau keluhan jalan rusak yang disampaikan oleh masyarakat melalui media massa radio
2. Agar Dinas PU Bina Marga merealisasikan konsep pembangunan berdasarkan zona dan menghapus gaya pembangunan multidimensional guna memutus mata rantai jalan rusak.
3. Agar Dinas PU Bina Marga lebih gencar menyosialisasikan konsep pembangunan berdasarkan zona tersebut kepada masyarakat agar tdiak menimbulkan protes dan penolakan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ardianto, Elvinaro. 2007. *Komunikasi Massa : Suatu Pengantar*. Bandung : Simbosa Rekatama Media
- Biagi, Shirley. 2010. *Pengantar Media Massa*. Jakarta: Salemba Humanika
- Danim, Sudarwan. 2002. *Menjadi Peneliti kualitatif*. Bandung : Pustaka Setia
- Dunn, N. William. 1998. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hardiman, F Budi. *Demokrasi Deliberatif*, 2009. Yogyakarta : Kanisius
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta : Gava Media
- Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta : Gava Media
- Madani, Muhlis. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Masduki. 2001. *Jurnalistik Radio : Menata Profesionalisme Reporter dan Penyiar*. Yogyakarta : LKiS.
- Masduki. 2003. *Radio Siaran dan Demokrasi*. Yogyakarta : Jendela
- McQuail, Denis. 2011. *Teori Komunikasi Massa*. Jakarta : Salemba Humanika
- Miles, Matthew dan Huberman, A. Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tantang Metode-Metode Baru*. Jakarta : UI Press.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy : Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Management dalam Kebijakan Publik, Kebijakan sebagai The Fifth Estate, Metode Penelitian Kebijakan*. Jakarta : Elex Media Komputindo
- Nurudin. 2007. *Pengantar Komunikasi Massa*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.

Puspitosari, Hesti dan dkk. 2006. *Marginalisasi Rakyat dalam Anggaran Publik: Partisipasi Masyarakat dalam Menyusun Anggaran Publik di Daerah*. Jakarta : MCW dan YAPPIKA

Rakhmat Jalaluddin. 2003. *Psikologi Komunikasi*. Bandung : Remaja Rosdakarya

Subiakto, Henry dan Ida Rachmah. 2014. *Komunikasi Politik, Media dan Demokrasi*. Jakarta : Kencana Prenamedia Group.

Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta : UNY Press

Sumadiria, Haris. 2006. *Jurnalistik Indonesia Menulis Berita dan Feature, Panduan Praktis Jurnalis Profesional*. Bandung : Remaja Rosdakarya.

Thoha, Miftah. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta : Kencana

Universitas Jember. 2012. *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah*. Jember: Jember University Press.

Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik : Teori, Proses dan Studi Kasus*. Yogyakarta : CAPS

Jurnal

Blair, Harry. 2000. *Participation and Accountability at The Periphery : Democratic Local Governance in Six Countries*. World Development Vol. 28, No. 1

Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan MenPAN No. PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Panduan Wawancara

Untuk media :

1. Bentuk informasi apa saja yang disampaikan oleh radio kepada pendengar?
2. Melalui acara apakah informasi tersebut disampaikan?
3. Bagaimana radio menjalankan fungsi memberikan pendidikan kepada pendengar?
4. Melalui acara apa fungsi memberikan pendidikan itu dijalankan?
5. Bagaimana radio mengelola informasi dan keluhan tentang layanan publik yang disampaikan oleh pendengar?
6. Bagaimana radio menindaklanjuti informasi atau keluhan yang disampaikan pendengar tersebut?
7. Bagaimana cara radio memastikan bahwa informasi atau keluhan layanan publik yang disampaikan oleh pendengar benar-benar ditindaklanjuti oleh instansi yang berwenang?
8. Apakah ada kerjasama tertentu antara radio dengan instansi publik terkait penanganan informasi atau keluhan-keluhan yang disampaikan pendengar?
9. Jika ada, seperti apa bentuk kerjasamanya dan sudah berlangsung berapa lama?
10. Bagaimana efektivitas kerjasama tersebut?

Untuk Dinas PU Bina Marga :

1. Bagaimana alur pembuatan Rencana Kegiatan dan Anggaran pada Dinas PU Bina Marga?
2. Dalam setahun anggaran, sejak bulan apa Dinas PU Bina Marga memantau perkembangan isu pelayanan publik yang ada di masyarakat?
3. Melalui sarana apa saja Dinas PU Bina Marga memantau perkembangan isu tersebut?
4. Berasal dari saranan apakah isu tersebut yang paling banyak diterima oleh Dinas PU Bina Marga?
5. Isu apa yang paling banyak terjadi di masyarakat?

6. Kriteria isu seperti apa yang bisa mendapatkan perhatian oleh Dinas PU Bina Marga?
7. Kriteria isu seperti apa yang dapat masuk menjadi agenda kebijakan Dinas PU Bina Marga?
8. Siapa saja yang terlibat dalam proses penetapan agenda kebijakan Dinas PU Bina Marga?
9. Bagaimana dinamika kompetisi isu untuk masuk menjadi agenda kebijakan Dinas PU Bina Marga?
10. Faktor apa yang paling menentukan agar sebuah isu masuk dalam agenda kebijakan Dinas PU Bina Marga?
11. Terhadap isu-isu yang telah ditetapkan menjadi agenda kebijakan, alternatif pemecahan seperti apa yang dimiliki oleh Dinas PU Bina Marga?
12. Bagaimana prosedur penentuan alternatif kebijakan itu?
13. Siapa yang paling berperan dalam menentukan alternatif kebijakan Dinas PU Bina Marga?
14. Bagaimana proses penetapan kebijakan pada Dinas PU Bina Marga setelah tersedia banyak alternatif?

