

PERS, OPINI PUBLIK, DAN PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK*

Oleh Ashadi Siregar

(1)

Pembicaraan tentang opini publik tidak dapat dilepaskan dari konsep kebebasan pers. Adapun kebebasan pers dalam suatu masyarakat negara merupakan dimensi hak azasi manusia bagi warga. Ini memiliki dua wajah, di satu sisi terdiri atas pers bebas, dan sisi lainnya kebebasan membentuk pendapat dalam kaitan kehidupan di ruang publik (lihat Deklarasi Universal Hak Azasi Manusia pasal 19 dan Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik pasal 19). Kebebasan pers diwujudkan dengan tersedianya informasi secara bebas dan benar bagi warga masyarakat. Kegiatan ini menjadi penyangga bagi terbangun dan terpeliharanya peradaban modern kehidupan manusia.

Alasan normatif tentang signifikansi kebebasan pers dalam kehidupan masyarakat pada dasarnya berkaitan pada kehidupan warga masyarakat di ruang publik. Disini kebebasan pers dapat diartikan di satu pihak sebagai hak warga negara untuk mengetahui (*right to know*) masalah-masalah publik, dan di pihak lainnya hak warga dalam mengekspresikan pikiran dan pendapatnya (*right to expression*). Karenanya kebebasan pers dilihat bukan semata-mata menyangkut keberadaan media jurnalisme yang bebas, tetapi mencakup suatu mata rantai yang tidak boleh terputus dalam proses demokrasi. Dengan demikian dasar pikiran mengapa warga harus dijamin haknya untuk mengetahui masalah publik, dan mengapa pula warga harus dijamin haknya untuk menyatakan pendapat, perlu ditempatkan dalam prinsip demokrasi yang bertolak dari hak azasi manusia (Nickel, 1987).

Mata rantai kerangka pemikiran itu dimulai dari proses untuk memiliki pikiran dan pendapat tentang masalah publik. Dari sini warga masyarakat perlu mendapat informasi yang bebas dan benar mengenai masalah tersebut. Masalah publik (*public issue*) dapat diartikan secara sederhana sebagai fakta/kejadian dalam kehidupan masyarakat yang bersentuhan dengan institusi di ruang publik, baik secara politik, ekonomi maupun kultural. Informasi yang bebas dan benar mengandung pengertian epistemologi mengenai prinsip kebebasan untuk memperolehnya, dan kebenaran yang berasal kenyataan empiris, bukan “kebenaran” ideologis. Sedangkan pikiran dan pendapat yang terbentuk sebagai respon terhadap masalah publik ini menjadi dasar dalam kehidupan di ruang publik.

Dalam pada itu tidak semua fakta yang terdapat dalam masyarakat akan relevan sebagai dasar pembentukan pendapat publik (*public opinion*). Karenanya dalam operasi media jurnalisme, perlu didefinisikan secara jelas kriteria tentang fakta publik, untuk dibedakan dengan fakta jenis lainnya. Sebagai ilustrasi, fakta personal dari bintang sinetron sering dimaknai sebagai fakta publik, hanya karena jurnalis tidak dapat membedakan antara selebritis dengan *public figure* sebagai person yang keputusan dan perannya berkaitan dengan masalah publik.

Karenanya perlu dipahami bahwa hanya fakta publik yang relevan sebagai dasar pembentukan pendapat publik. Pendapat publik dapat diartikan sebagai respon pro dan kontra warga masyarakat terhadap masalah publik yang bersifat aktual. Dari posisi yang bersifat pro – kontra ini maka suatu isu dipandang bersifat kontroversial. Karenanya warga masyarakat yang terbiasa dalam keseragaman tidak siap untuk menghadapi kontroversi. Padahal kontroversi dalam kehidupan publik inilah sebagai dasar bagi terbentuknya secara rasional pendapat publik (Hennessy, 1981).

* Makalah disampaikan pada APRESIASI OPINI MASYARAKAT BAGI PEJABAT PROPINSI DIY, Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Yogyakarta 20 Februari 1999

Dinamika dari sikap dan pendapat bersifat pro dan kontra sebagai proses kehidupan publik, diikuti dengan proses negosiasi sosial sampai akhirnya tiba pada titik konsensus sosial. Proses ini diharapkan berlangsung dalam dialog sosial yang bersifat sosiologis, bukan atas dasar pemaksaan (*coercion*) oleh kekuasaan, sehingga konsensus sosial dapat diterima secara rasional. Disinilah media jurnalisme mengambil tempat sebagai zona netral dalam proses interaksi sosial sehingga tercapai konsensus sosial. Konsensus sosial pada dasarnya penerimaan atas dasar akal sehat (*common sense*) dan rasionalitas atas posisi suatu isu publik. Inilah kemudian yang menjadi dasar bagi kebijakan publik/negara (*public policy*), baik berupa keputusan maupun tindakan-tindakan pejabat publik dalam melayani warga masyarakat, yang diterima atas basis akal sehat dan rasionalitas pula (Cobb dan Elder, 1981).

Kebebasan pers dapat diimplementasikan mencakup rangkaian proses dari kehidupan warga masyarakat yang dikenal sebagai fakta publik (*public fact*), kemudian menjadi masalah publik (*public issue*) yang disiarkan sebagai informasi jurnalisme oleh media pers, untuk menjadi sumber atau landasan dalam proses pembentukan pendapat publik, lebih jauh sebagai dasar dari kebijakan publik dalam memberikan pelayanan publik (*public service*). Muara dari seluruh proses ini adalah pelayanan dan akuntabilitas publik (*public accountability*) sebagai ciri dari birokrasi publik (pemerintahan) yang menjadi dasar kehidupan negara (*polity*) dalam norma demokrasi (Zukin, 1981).

(2)

Opini publik selamanya bersifat laten. Hanya dengan metode jajak pendapat (*public opinion polling*) suatu opini dalam masyarakat akan menjadi manifes. Jajak pendapat khalayak dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran tentang sikap dan orientasi khalayak terhadap masalah tertentu, yang diwujudkan secara eksplisit dalam pendapatnya. Pengukuran pendapat khalayak biasanya dilaksanakan oleh lembaga survai yang memang secara khusus mendeteksi secara berkala pendapat khalayak, atau oleh surat kabar yang ingin memberitakan konstelasi masyarakat pada masa tertentu dalam menghadapi masalah tertentu. Biasanya yang menjadi perhatian dalam membicarakan hal ini, pertama adalah apa isu yang dihadapkan oleh pembuat *polling* kepada warga masyarakat, dan kedua bagaimana sikap atau orientasi khalayak terhadap isu tersebut.

Isu adalah rumusan atas masalah aktual dan bersifat kontroversial yang sedang berlangsung dalam masyarakat. Pilihan yang dilakukan oleh pelaksana jajak pendapat atas suatu isu, sangat bertalian dengan kehidupan masyarakat atau setidaknya masalah tersebut diasumsikan dialami atau dipikirkan warga masyarakat. Sebab tanpa relevansi dengan kehidupannya, pendapat khalayak bukan sebagai fakta sosial. Selain itu pula warga masyarakat tentunya tidak akan antusias untuk memberikan pendapatnya.

Karena isu yang dihadapkan adalah masalah yang bersifat kontroversial, maka hasil jajak pendapat selamanya bermuara kepada sikap atau orientasi bersifat pro, kontra atau netral terhadap isu spesifik. Pro-kontra memiliki makna yang sama pentingnya. Artinya bukan hanya posisi pro terhadap suatu isu yang penting, sebab tanpa adanya kontra suatu pro tidak memiliki makna. Begitu pula Dari sini opini publik perlu dibedakan dengan persepsi dan penilaian publik terhadap standar pelayanan publik yang merupakan pendapat awam (*general opinion*). Pendapat awam pada dasarnya tidak bersifat kontroversi, sebab sudah mengandung kebenaran atas dasar akal sehat.

Lebih jauh boleh dilihat arti penting hasil suatu jajak pendapat. Soalnya, setelah mengetahui komposisi berdasarkan sikap pro-kontra khalayak terhadap isu tertentu, lantas apa? Untuk itu dapat dipertanyakan, siapa sebenarnya yang berkepentingan atas data suatu jajak pendapat? Lembaga survai atau *polling* tentu saja tidak boleh memasukkan kepentingan subyektif instansinya dalam penyelenggaraan jajak pendapat, dan karenanya pula tidak boleh suatu data mengandung kepentingan subyektif. Ini kaidah moral yang

menjadi standar profesional setiap peneliti. Data mungkin saja digunakan oleh pihak lain, misalnya untuk tujuan advokasi, atau kampanye suatu standar kehidupan. Tetapi pelaksana *polling* tidak pernah berpretensi untuk menggunakan data pendapat khalayak untuk membentuk lagi pendapat khalayak.

Lalu bagi khalayak sendiri, setelah menyadari sikap dan pendapat sesama warga terhadap isu spesifik, apakah ada nilai pragmatis baginya? Konstelasi data mungkin saja dapat mempengaruhi sikapnya terhadap masalah aktual yang masih berlangsung. Untuk *polling* yang berkaitan dengan proses pemilihan (*electoral process*) di Amerika Serikat, memang ada anggapan tentang efek "*bandwagon*". Disebabkan melihat angka yang tinggi, pada saat pemilihan khalayak akan memilih kandidat yang diperkirakan akan menang..

Tetapi berbeda dengan jajak pendapat atas isu sosial. Setiap jajak pendapat semacam ini, selamanya bersifat "snapshot". Kalaupun dilakukan serial jajak pendapat, perubahan konstelasi sikap yang terjadi, sesungguhnya berasal dari faktor-faktor sosial yang mempengaruhi khalayak. Belum pernah ada pembuktian empiris bahwa perubahan sikap khalayak pada jajak pendapat yang bersifat "*time series*" disebabkan oleh pengaruh angka jajak pendapat sebelumnya. Karenanya kemanfaatan pragmatis nilai jajak pendapat mengenai suatu isu bukan untuk diri khalayak. Dari sisi khalayak, kegiatan dan data jajak pendapat dapat dilihat sebagai bagian dalam proses mengaktualisasikan sikap dan orientasi sosialnya.

Biasanya pihak yang berkepentingan atas suatu isu adalah pihak yang kegiatan profesionalnya terkait secara langsung dalam masalah aktual yang dijadikan isu. Data suatu jajak pendapat biasanya dijadikan dasar evaluasi dan prediksi. Data pendapat tentang isu yang mendasari keputusan dalam kebijakan seorang pejabat publik tentunya menjadi perhatian serius bagi sang tokoh dan para agen "*public relations*"nya agar dapat memperbaiki kinerjanya di tengah masyarakat.

Pada dasarnya politisi dalam berbagai strata yang akan mengambil kemanfaatan atas data jajak pendapat yang dilaksanakan oleh lembaga survei ataupun surat kabar. Data semacam ini dianggap sangat penting, melengkapi upaya mencari tahu pendapat khalayak yang dilakukan oleh kantor politisi sendiri. Upaya ini antara lain "*sounding*" kalangan masyarakat dalam strata yang diperlukan misalnya melalui percakapan informal dengan supir taksi, pelayan restoran, guru, kaum profesional dan lainnya, atau pertemuan dengan pemimpin-pemimpin lokal, atau analisis surat-surat pembaca di surat kabar, dan sebagainya (Nimmo, 1989).

(3)

Keberadaan jajak pendapat sangat berkaitan dengan dua kondisi. Pertama, apakah sistem politik menyebabkan atau bahkan "memaksa" politisi dan pejabat publik harus mendengar khalayak. Artinya makna suatu jajak pendapat di suatu lingkungan negara sesungguhnya sangat ditentukan dengan keberadaan politisi dan profesional, baik yang berada dalam tubuh birokrasi publik maupun yang berada di luar. Sepanjang mereka memerlukan gambaran tentang sikap dan orientasi khalayak berkaitan dengan masalah politik, ekonomi, atau sosial yang bersifat kontroversial, jajak pendapat merupakan jalan paling praktis.

Kedua, mengingat pendapat khalayak pada dasarnya bertolak dari masalah yang bersifat kontroversial, maka masalah mendasar lagi adalah apakah situasi pro-kontra yang diekspos ini dapat ditoleransi di tengah masyarakat. Manakala tidak pernah dikenal pendapat khalayak yang dimanifestasikan, masalah kontroversial dibiarkan laten, dan dengan rekayasa sosial masalah tadi diupayakan diselesaikan. Dengan cara ini proses mendeteksi masalah sosial dijalankan melalui saluran "*undercover*" oleh para polisi rahasia, seperti yang terjadi di negara fasis dan komunis. Karenanya keberadaan data pendapat khalayak

dianggap sama sekali tidak ada, atau kalau ada yang berusaha memanifestkannya, akan dianggap sebagai subversi.

Inti permasalahan dapat dilihat lebih ke dalam lagi, adalah sejauh mana fakta sosial dianggap penting sehingga layak untuk diungkapkan secara terbuka dalam wujud informasi. Fakta sosial adalah dinamika yang berlangsung secara empiris dalam kehidupan, dan dinamika alam pikiran warga masyarakat. Secara sederhana kedua macam fakta ini biasa dipilahkan sebagai fakta sosiologis dan fakta psikologis.

Proses dari fakta sosial menjadi informasi ini dikerjakan secara profesional oleh berbagai lembaga dengan kaidah kerja masing-masing. Lembaga survei baik perusahaan atau universitas memproses fakta sosial menjadi data penelitian, lembaga jurnalisme menyajikannya sebagai informasi pers, lembaga BAKIN menjadikannya sebagai informasi intelijen, dan seterusnya.

Masing-masing data atau informasi ini dihasilkan dengan kaidah yang berlainan, dan untuk tujuan yang berbeda pula. Tetapi kesemuanya mengandung sifat yang sama, yaitu kesesuaian informasi dengan fakta. Inilah makna kebenaran yang menjadi dasar kerja dalam dunia akademik, jurnalisme ataupun intelijen, jika memang dijalankan secara profesional. Kesemua cara mendapat informasi ini berada pada dataran yang sama, dan hanya akan hidup di lingkungan yang memberi tempat kepada kebenaran faktual. Kebenaran faktual ini mencakup seluruh aspek kehidupan, baik mengenai warga masyarakat maupun penyelenggara kekuasaan negara.

Mungkin saja kerja intelijen tidak dimaksudkan untuk mendapatkan kebenaran faktual, sebab tugasnya adalah rekayasa penghancuran lawan melalui operasi psikologis (*psychological warfare*) atau dengan tindakan fisik menggebuk. Tetapi tugas imperatif lembaga survei sosial, jajak pendapat khalayak, begitu pula jurnalisme, bukan untuk tujuan berperang, atau tujuan pragmatis lainnya. Tugasnya hanyalah mendapatkan kebenaran faktual. Data atau informasinya bersifat terbuka, karenanya dapat digunakan oleh pihak manapun.

Masalahnya, apakah kebenaran faktual memang diperlukan, atau sebaliknya mengapa kebenaran faktual tidak diinginkan termanifestasi dan terbuka? Jajak pendapat dan kerja pengungkapan informasi faktual lainnya pada dasarnya berhadapan dengan pertanyaan ini. Tekanan kekuasaan negara terhadap pelaksana jurnalisme berjalan secara langsung melalui lisensi terbit, skrining wartawan, serta pengendalian pemberitaan, atau secara tidak langsung melalui organisasi profesi yang menjadi bagian korporatis kekuasaan negara. Sementara tekanan terhadap dunia survei sosial mungkin akan mewujud melalui pengendalian perijinan, baik ijin penelitian maupun akreditasi peneliti, atau lainnya.

(4)

Kegiatan jajak pendapat khalayak berada pada dua dunia: jurnalisme dan akademik. Tradisi jajak pendapat berkembang di lingkungan pers, untuk memformulasikan fakta-fakta selama proses pemilihan umum di Amerika Serikat. Untuk kebutuhan mendapatkan secara berkala dinamika masyarakat, maka pers melakukan jajak pendapat. Perkembangan metodologi maju pesat, terutama setelah tahun 1948 Social Science Research Council mendukung kajian untuk memperbaiki instrumen metodologi, sehingga semakin akurat data dan nilai prediksinya.

Kalau di Indonesia kegiatan jajak pendapat yang diselenggarakan pers maupun lembaga jajak pendapat pada masa Orde Baru dihadang kendala, dapat dijelaskan melalui cara kekuasaan negara menghadapi kebenaran faktual. Media jurnalisme memang institusi yang sudah menjadi bulan-bulanan kekuasaan, sehingga apapun yang dilakukannya dalam mengangkat fakta sosial, akan selalu mendapat tekanan. Karenanya tidak heran manakala institusi pers direndahkan sedemikian rupa karena dianggap tidak mampu dan tidak layak melakukan jajak pendapat.

Sementara dalam menghadapi data jajak pendapat, kekuasaan akan menggunakan “bahasa” akademik. Kalau perlu dengan meminjam mulut akademisi, sebagaimana sering kekenasan dalam dunia akademik, cara meng-”condemn” suatu penelitian adalah dengan mempermasalahkan metodologi, mulai dari validitas instrumen (termasuk penentuan sampel dan uji statistik) sampai reliabilitas data. Padahal dengan metodologi yang dikembangkan sejak tahun 1930-an hingga sekarang, pelaksana jajak pendapat sudah menggunakan pola instrumen yang standar. Karenanya keberatan yang bersifat kuasi akademik terhadap hasil jajak pendapat, dengan mudah dikenali sebagai dalih yang ingin mengabaikan fakta sosial yang berasal dari kehidupan masyarakat.

REFERENSI

- Cobb, Roger W dan Elder, Charles D., (1981) “Communication and Public Policy”, dalam Nimmo dan Sanders, ed., *Handbook of Political Communication*, Sage Publications, Beverly Hills
- Hennessey, Bernard, (1981) *Public Opinion, fourth edition*, terjemahan Nasution, Amiruddin (1989) *Pendapat Umum, edisi keempat*, Penerbit Erlangga, Jakarta
- Nickel, James W., (1987) *Hak Asasi Manusia, Refleksi Filosofis Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*, terjemahan Arini, (1996) Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Nimmo, Dan, (1989) *Kommunikasi Politik: Khalayak dan Efek*, terjemahan Surjaman, Remaja Karya CV, Bandung
- Zukin, Cliff, (1981) “Mass Communication and Public Opinion”, dalam Nimmo dan Sanders, ed., *Handbook of Political Communication*, Sage Publications, Beverly Hills