BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Komunikasi

2.1.1 Komunikasi Sebagai Ilmu

Komunikasi merupakan satu dari disiplin-disiplin yang paling tua tetapi yang paling baru. Orang Yunani kuno melihat teori dan praktek komunikasi sebagai sesuatu yang kritis. Popularitas komunikasi merupakan suatu berkah (*a mixed blessing*).Teori-teori resistant untuk berubah bahkan dalam berhadapan dengan temuan-temuan yang kontradiktif. Komunikasi merupakan sebuah aktifitas, sebuah ilmu sosial, sebuah seni liberal dan sebuah profesi.[1]

Istilah komunikasi dalam bahasa Inggris *Communication* berasal dari kata latin *Communicatio*, dan bersumber dari kata *Communis* yang berarti sama. Sama disini maksud adalah sama makna. Jadi kalau dua orang terlibat dalam komunikasi, misalnya dalam bentuk percakapan, maka komunikasi terjadi akan berlangsung selama ada kesamaan makna mengenai apa yang dipercakapan, jelas bahwa percakapan kedua orang tadi dapat dikatakan komunikatif apabila kedua-duanya mengerti makna dari bahan yang dipercakapan.

[1]http://www.zimbio.com/Translate_c/articles/GLRchr5uAi1/Komunikasi+Sebagai+Ilmu+Pengetahuan

Sifat manusia untuk menyampaikan keinginannya dan untuk mengetahui hasrat orang lain, merupakan awal keterampilan manusia berkomunikasi secara otomatis melalui lambing-lambang isyarat, kemudian disusul dengan kemampuan untuk member arti setiap lambang-lambang itu dalam bentuk bahasa verbal.

Kecakapan manusia berkomunikasi secara lisan menurut perkiraan berlangsung sekitar 50 juta tahun, kemudian memasuki generasi kedua dimana manusia mulai memiliki kecakapan berkomunikasi melalui tulisan.

Bukti kecakapan itu ditandai dengan dengan ditemukannya tanah liat yang tertulis di Sumeria dan Mesopotamia sekitar 4000 tahun sebelum masehi. Kemudian berlanjut dengan ditemukannya berbagai tulisan dikulit binatang dan batu arca. Lalu secara berturutturut dapat disebutkan pemakaian huruf kuno di Mesir (3000 tahun SM), Alpabet Phunesia (1800 tahun SM), huruf Yunani Kuno (1000 tahun SM), huruf Latin (600 tahun M), pemakaian tinta dan kertas di Persia (tahun 676 M) dan di Eropa (tahun 1200 M). (Cangara, 2007 : 5)

Oleh sebab itu di Amerika Serikat muncul *Communication sciene* atau kadang-kadang dinamakan juga *commnicology* – ilmu yang mempelajari gejala-gejala sosial. Kebutuhan orang-orang Amerika akan *sciene of communication* tampak sudah sejak tahun 1940-an. pada waktu seorang sarjana bernama Carl I. Hovland menampilkan definisinya mengenai ilmu komunikasi. Hovland mendefinisikan *science of communication* sebagai: *"a systematic attempt to formulate in rigorous*

fashion the principles by which information is transmitted and opinions and attitudes are formed". (Effendy, 2009: 4)

Department of Communication university of Hawaii dalam penerbitan yang dikeluarkan secara khusus menyatakan komunikasi sebagai ilmu sosial. Dan ditegaskan bahwa bidang studi ilmu sosial mencakup tiga kriteria yaitu bidang studi didasarkan atas teori, analisis kuantitatif atau empiris dan mempunyai tradisi yang diakui. Dalam penerbitannya *department of communication university of Hawaii* juga memberikan contoh-contoh untuk membuktikan komunikasi sebagai ilmu sosial.

2.1.2 Pengertian Komunikasi

Sebagai makhluk sosial manusia senantiasa ingin berhubungan dengan manusia lainnya. Ingin mengetahui lingkungan sekitarnya, bahkan ingin mengetahui apa yang terjadi dalam dirinya. Rasa ingin tahu ini memaksa manusia perlu berkomunikasi.

Inti komunikasi adalah manusia. Ketika manusia ada maka semua lini kehidupan manusia tersebut adalah komunikasi. Dalam konteks inilah manusia dianggap sebagai makhluk yang paling sempurna karena dapat melahirkan komunikasi. Carl I. Hovland menyatakan dalam buku Etika & Hukum Pers, Mahi M. Hikmat bahwa komunikasi adalah proses mengubah prilaku orang lain (*communication in the process to modify the behavior of other individuals*).

Sementara itu, menurut Wiliam Albig dalam Pengantar Ilmu Komunikasi Djoenarsih, "*communication is the process of transmitting meaningful symbols between individuals."* Dalam arti komunikasi adalah proses penyampaian dan penerimaan lambang-lambang yang mengandung makna diantara indovidu-individu. (Djoenarsih, 1991 : 16)

Harold D. Lasswell mengemukakan dalam (Byrnes, 1965) salah seorang peletak dasar ilmu komunikasi lewat ilmu politik menyebut tiga fungsi dasar yang menjadi penyebab, mengapa manusia perlu berkomunikasi, antara lain :

> Pertama, adalah hasrat manusia untuk mengontrol lingkungannya. Melalui komunikasi manusia dapat mengetahui peluang-peluang yang ada untuk dimanfaatkan, dipelihara dan menghindar pada hal-hal yang mengancam alam sekitarnya.
> Kedua, adalah upaya manusia untuk dapat beradaptasi dengan lingkungannya. Proses kelanjutan suatu masyarakat sesungguhnya tergantung bagaimana masyarakat itu bisa beradaptasi dengan lingkungannya.
> Ketiga, adalah upaya untuk melakukan transformasi warisan sosialisasi. Suatu masyarakat yang ingin mempertahankan keberadaannya, maka anggota masyarakatnya dituntut untuk melakukan pertukaran nilai, perilaku, dan peranan.

Jadi komunikasi jelas tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan umat manusia, baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat. Ia diperlukan untuk mengatur tatakrama pergaulan antar manusia, sebab berkomunikasi dengan baik akan memberi pengaruh langsung pada struktur keseimbangan seseorang dalam bermasyarakat, apakah ia seorang dokter, dosen, manajer, pedagang, pramugari, pemuka agama, penyuluh lapangan, pramuniaga dan lain sebagainnya.

Pendek kata, sekarang ini keberhasilan dan kegagalan seseorang dalam mencapai sesuatu yang diinginkan termasuk karir mereka, banyak ditentukan oleh kemampuannya berkomunikasi.

Melalui komunikasi seseorang dapat mengajarkan atau memberitahukan apa yang diketahuinya kepada orang lain. Adapun pendapat para ahli tentang pengertian Komunikasi dalam buku Etika & Hukum Pers Mahi M. Hikmat (2011:69-70). **Bernard Barelson & Garry A. Steiner** mengemukakan Komunikasi adalah proses transmisi informasi, gagasan, emosi, keterampilan dan sebagainya dengan menggunakan simbol-simbol, kata-kata, gambar, grafis, angka, dan sebagainya

Selain Steiner, Everett M. Rogers menyatakan bahwa komunikasi adalah Proses dimana suatu ide dialihkan dari sumber kepada suatu penerima atau lebih, dengan maksud untuk mengubah tingkah laku mereka.

Lalu **Gerald R. Miller** mengungkapkan bahwa komunikasi terjadi ketika suatu sumber menyampaikan suatu pesan kepada penerima dengan niat yang disadari untuk mempengaruhi perilaku penerima.

Dan **Harold Lasswell** menjelaskan bahwa "(Cara yang baik untuk menggambarkan komunikasi adalah dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut) *Who Says What In Which Channel To Whom With What Effect?* Atau Siapa Mengatakan Apa Dengan Saluran Apa Kepada Siapa Dengan Pengaruh bagaimana.

Menurut Hafied Cangara dalam buku Pengantar Ilmu komunikasi berdasarkan pendapat banyak ahli yang mengemukakan tentang pengertian komunikasi dapat memberikan gambaran bahwa komponen-komponen pendukung komunikasi diantaranya adalah:

1. Komunikator (*komunikator,source,sender*)
2. Pesan (*message*)
3. Media (*channel*)
4. Komunikan (*komunikan,receiver*)
5. Efek (*effect*)

Dari beberapa pengertian di atas peneliti dapat menyimpulkan bahwa komunikasi adalah proses pertukaran makna/pesan dari seseorang kepada orang lain dengan maksud untuk mempengaruhi orang tersebut.

2.1.3 Fungsi Komunikasi

Fungsi-fungsi komunikasi dalam Hafied Cangara ditelusuri dari tipe komunikasi itu sendiri. Komunikasi dibagi empat macam tipe, yakni komunikasi dengan diri sendiri, komunikasi antar pribadi, komunikasi public dan komunikasi massa.

Komunikasi dengan diri sendiri berfungsi untuk mengembangkan kreativitas imajinasi, memahami dan mengendalikan diri, serta meningkatkan kematangan berpikir sebelum mengambil keputusan.

Adapun fungsi komunikasi antar pribadi ialah berusaha meningkatkan hubungan insane (*human relations*), menghindari dan mengatasi konflik-konflik pribadi, mengurangi ketidakpastian sesuatu, serta berbagi pengetahuan dan pengalaman dengan orang lain.

Komunikasi public berfungsi untuk menumbuhkan semangat kebersamaan (*solidaritas*), mempengaruhi orang lain, member informasi, mendidik, dan mengibur.

Dan komunikasi massa, berfungsi untuk menyebarluaskan informasi, meratakan pendidikan, merangsang pertumbuhan ekonomi, dan menciptakan kegembiraan dalam hidup seseorang. Akan tetapi dengan perkembangan teknologi komunikasi yang begitu cepat terutama dalam bidang penyiaran dan media pandang dengar (*audiovisual*), menyebabkan fungsi media massa telah mengalami banyak perubahan.

Selain itu, Deddy Mulyana dalam bukunya Ilmu komunikasi suatu pengantar (2007) mengutip Kerangka berpikir William I. Gorden mengenai fungsi-fungsi komunikasi yang dibagi menjadi empat bagian. Fungsi-fungsi suatu peristiwa komunikasi (*communication event*) tampaknya tidak sama sekali independen, melainkan juga berkaitan dengan fungsi-fungsi lainnya, meskipun terdapat suatu fungsi dominan, diantaranya adalah :

1. **Fungsi Komunikasi Sosial**

   komunikasi itu penting membangun konsep diri kita, aktualisasi diri, kelangsungan hidup untuk memperoleh kebahagiaan, terhindar dari tekanan. Pembentukan konsep diri Konsep diri adalah pandangan kita mengenai siapa diri kita dan itu hanya bisa kita peroleh lewat informasi yang diberikan orang lain kepada kita. Pernyataan eksistensi diri Orang berkomunikasi untuk

menunjukkan dirinya eksis. Inilah yang disebut aktualisasi diri atau pernyataan eksistensi diri. Ketika berbicara, kita sebenarnya menyatakan bahwa kita ada.

2. **Fungsi Komunikasi Ekspresif**

   Komunikasi ekspresif dapat dilakukan sejauh komunikasi tersebut menjadi instrumen untuk menyampaikan perasaan-perasaan (emosi kita) melalui pesan-pesan non verbal.

3. **Fungsi Komunikasi Ritual**

   Komunikasi ritual sering dilakukan secara kolektif. Suatu komunitas sering melakukan upacara-upacara berlainan sepanjang tahun dalam acara tersebut orang mengucapakan kata2 dan menampilkan perilaku yang bersifat simbolik.

4. **Fungsi Komunikasi Instrumental**

   Komunikasi instrumental mempunyai beberapa tujuan umum: menginformasikan, mengajar, mendorong, mengubah sikap dan keyakinan dan mengubah perilaku atau menggerakkan tindakan dan juga untuk menghibur (persuasif) Suatu peristiwa komunikasi sesungguhnya seringkali mempunyai fungsi-fungsi tumpang tindih, meskipun salah satu fungsinya sangat menonjol dan mendominasi

2.2 Tinjauan Tentang Jurnalistik

Pada masa kini, banyak orang yang memiliki persepsi tentang jurnalistik. Namun, dari sekian banyak persepsi jurnalistik, jika dibentangkan benang merah, secara substansial banyak memiliki kesamaan. Dalam konteks etimologi,

jurnalistik berasal dari dua suku kata, jurnal dan istik. Jurnal berasal dari bahasa Prancis, *journal,* yang berarti catatan harian. Dalam bahasa Latin, juga ada kata yang hamper sama, yakni *diurna* yang artinya hari ini. Pada zaman Kerajaan Romawi Kuno saat Julius Caesar berkuasa, dikenal istilah *acta diurnal* yang mengandung makna rangkaian akta (gerakan, kegiatan, dan kejadian). (Hikmat, 2011 : 137)

Kata *istik* merujuk pada istilah estetika yang berarti ilmu pengetahuan tentang keindahan. Keindahan dimaksud adalah mewujudkan berbagai produk seni dan atau keterampilan dengan menggunakan bahan-bahan yang diperlukan, seperti kayu, batu, kertas, cat atau suara. Hasil seni dan atau keterampilan dimaksud mengandung nilai-nilai yang bisa diminati dan dinikmati manusia.

Oleh karena itu, secara etimologis, Jurnalistik dapat diartikan sebagai suatu karya seni dalam hal membuat catatan tentang peristiwa sehari-hari. Karya seni dimaksud memiliki nilai keindahan yang dapat menarik perhatian khalayaknya (pembaca, pendengar, pemirsa), sehingga dapat dinikmati dan dimanfaatkan untuk keperluan hidup manusia. Pengertian jurnalistik tersebut kemudian berkembang lebih pada makna sebagai suatu seni dan atau keterampilan mencari, mengumpulkan, mengolah dan menyajikan informasi dalam bentuk berita secara indah untuk memenuhi kebutuhan dan bermanfaat bagi pergaulan hidup manusia. (Hikmat, 2011 : 138)

Secara lebih luas, pengertian atau definisi jurnalistik adalah seni dan keterampilan mencari, mengumpulkan, mengolah, menyusun, dan menyajikan berita tentang peristiwa yang terjadi sehari-hari secara indah, dalam rangka

memenuhi segala kebutuhan hati nurani khalayaknya, sehingga terjadi perubahan sikap, sifat, pendapat, dan perilaku khalayak sesuai dengan kehendak para jurnalisnya. (Suhandang, 2004:21).

Susanto (1986 : 73) mendefinisikan, jurnalistik adalah kejadian pencatatan dan atau pelaporan, serta penyebaran tentang kejadian sehari-hari.

Onong Uchjana Effendy (2001:102) menyatakan bahwa jurnalistik merupakan kegiatan pengolahan laporan harian yang menarik minat khalayak, mulai dari peliputan sampai penyebarluasannya kepada masyarakat.

A.W. Widjaja (1986:27) menyebutkan bahwa jurnalistik merupakan suatu kegiatan komunikasi yang dilakukan dengan cara menyiarkan berita ataupun usulannya mengenai berbagai peristiwa atau kejadian sehari-hari yang actual dan factual dalam waktu secepat-cepatnya.

Ensiklopedi Indonesia secara rinci menerangkan bahwa jurnalistik adalah bidang profesi yang mengusahakan penyajian informasi tentang kejadian dan atau kehidupan sehari-hari secara berkala, dengan menggunakan sarana-sarana penerbitan yang ada. Jurnalistik adalah suatu kegiatan yang berhubungan dengan pencatatan pelaporan setiap hari. Jadi jurnalistik pers, bukan media massa. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia, jurnalistik diarikan sebgaai kegiatan untuk menyiapkan, mengedit, dan menulis surat kabar, majalah, atau berkala lainnya.

Kovach dan Resentiel menyatakan bahwa jurnalime hadir untuk membangun kewarganegaraan (*citizenship).* Ia ada untuk memenuhi hak-hak warga Negara, untuk demokrasi. Di antara semua tujuan jurnalisme, tujuan

utamanya adalah menyediakan informasi yang diperlukan orang agar bebas dan bisa mengatur diri sendiri. Tugas berat itu harus dilaksanakan dengan memenuhi Sembilan elemen jurnalisme, yakni :

1. Kewajiban pertama jurnalisme adalah pada kebenaran
2. Loyalitas pertama jurnalisme kepada warga
3. Intisari jurnalisme adalah disiplin dalam verifikasi
4. Para praktisinya harus menjada independensi terhadap sumber berita
5. Jurnalisme harus berlaku sebagai pemantau kekuasaan.
6. Jurnalisme harus menyediakan forum public untuk kritik maupun dukungan warga.
7. Jurnalisme harus berupaya membuat hal yang penting, menarik, dan relevan.
8. Jurnalisme harus menjaga agar berita komprehensif dan professional.
9. Para praktisinya harus diperbolehkan mengikuti nurani mereka.

Jurnalisme modern (Kovach & Rosentiel, 2004 : 17) mulai muncul pada awal Abad ke-17 dan betul-betul lahir dari perbincangan, terutama diruang publik seperti kafe di Ingris, kemudian di pub, atau “kedai minuman”, di Amerika.

Pemilik bar menjadi tuan rumah dari perbincangan yang seru tentang orang-orang yang bepergian. Mereka sering mencatat apa yang mereka lihat dan dengar dalam buku perjalanan yang disimpan di ujung meja bar. Di Inggris, kafe mengkhususkan diri pada jenis informasi spesifik. Surat kabar pertama kali muncul dari kafe-kafe ini sekitar 1609, ketika percetakan mulai mengumpulkan berita perkapalan, gossip dan argument politik dari kafe dan mencetaknya di atas kertas.

2.3 Tinjauan Tentang Pers

Pers adalah lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan,

suara, gambar, suara dan gambar, serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik, dan segala jenis saluran yang tersedia. (Hikmat, 2011 : 21)

Pengertian pers dirumuskan dalam Undang-Undang Pers yakni Undang-Undang Nomor 40Tahun 1999 Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi :

> "Lembaga sosial dan wahana komunikasi massa yang melaksanakan kegiatan jurnalistik meliputi mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi baik dalam bentuk tulisan suara gambar, suara dan gambar serta data dan grafik maupun dalam bentuk lainnya dengan menggunakan media cetak, media elektronik dan segala jenis saluran yang tersedia".

Pengertian pers dalam arti sempit diketahui mengandung penyiaran-penyiaran pikiran, gagasan ataupun berita-berita dengan jalan kata tertulis, sebaliknya pers dalam arti yang luas memasukkan di dalamnya semua media komunikasi massa yang memancarkan pikiran dan perasaan seseorang baik dengan kata-kata tulisan maupun dengan kata-kata lisan

Kata pers berasal dari bahasa Inggris *Pers*, yang dipinjam pula oleh Inggris dari kata *Press*yang berarti tekanan, jepitan atau pipitan.

Perusahaan pers adalah badan hukum Indonesia yang menyelenggarakan usaha meliputi perusahaan media cetak, media elektronik, dan kantor berita, serta perusahaan media lainnya yang secara khusus menyelenggarakan, menyiarkan, atau menyalurkan informasi.

Oleh karena pers adalah sebuah lembaga dan menjadi kekuatan ke empat setelah Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif. Tentu harus ada aturan yang mengatur keberlangsungan pers di Indonesia, jika melihat dari fungsi pers yakni sebagai media informasi, pendidikan, hiburan dan kontrol sosial ini tentu bukan

merupakan tugas mudah bagi para pelaku jurnalistik yang berada dalam pers karena dalam prakteknya tentu akan sangat banyak tantangan untuk mewujudkannya karena berbedanya kepentingan.

Hikmat (2011) mengemukakan bahwa, setidaknya terdapat empat undang-undang yang berlaku saat ini yang berkait langsung dengan pengaturan kehidupan pers, yakni, undang-undang No. 40 Tahun 1999 tentang pers, Undang-undang No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran, Undang-undang No. 11 Tahun 2008 tentang internet dan Transaksi Elektronik, dan Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

2.3.1 Tinjauan Tentang Kebebasan Pers

Kebebasan Pers merupakan suatu Hak Asasi Manusia yang di jamin dalam konstitusi yang terhadapnya tidak dapat dilakukan penyensoran, pemberdelan dan/atau pelarangan penyiaran.

Jaminan akan kebebasan pers merupakan salah satu wujud kedaulatan rakyat dan menjadi unsur yang sangat penting untuk menciptakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang demokratis.

Kalangan tokoh pers memandang kebebasan pers yang berkembang di Republik Indonesia dalam buku Etika & Hukum Pers, karya Mahi M. Hikmat berbeda dengan kebebasan pers yang terdapat di Negara-negara liberal. Bahkan, untuk membedakan dengan Negara-negara liberal, sejak tahun 1999 melalui Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers, istilah *kebebasan pers* diganti menjadi *kemerdekaan pers.*

Kendati dalam konteks makna sama, tetapi pada realitasnya, menurut Ketua Dewan Kehormatan Pers PWI Jawa Barat, Naungan Harahap, terdapat perbedaan. Kebebasan pera hanya menuntut pemenuhan hak dan kewajiban, sedangkan kemerdekaan pers selain menuntut penenuhan hak dan kewajiban juga tanggung jawab terhadap berita/tulisan yang dituliskan lewat media massa.

Sementara itu, ketua Balai Jurnalistik ICMI Jawa Barat, Asep Samsul Romli menyebutkan bahwa Kebebasan Pers adalah pemberitaan tanpa sensor dari pihak manapun, makanya dalam Undang-Undang Pers disebutkan kemerdekaan pers. Kalau sudah merdeka tidak ada yang mengikat. Sejak jaman Presiden Habibie, kebebasan pers di Indonesia dibuka, sayangnya kalangan pers Indonesia belum siap untuk menikmati kebebasan itu sehingga terjadilah kebablasan. Pers Indonesia belum siap mental dan profesionalisme.

Menurut Tokoh Pers, Atmakusumah Astraatmadja, kebebasan pers adalah kebijakan media (wartawan dan redaktur) untuk bekerja secara professional di bidangnya dalam memberikan karya jurnalsitik kepada umum. Profesionalisme ini diwujudkan dengan menyajikan karya jurnalistik untuk kepantingan publik, bukan berpihak pada salah satu lembaga, ideology, ekonomi, atau politik tertentu.

Sebenarnya, di dunia ini tidak ada pers yang benar-benar independen dan keberpihakan merupakan suatu kewajaran sepanjang media yang bersangkutan meyakini keberpihakannya dan mengetahui konsekuensi yang akan dihadapinya. Media yang berpihak pada partai politik, ideology, bisnis, agama pasti akan memiliki keterbatasan karena ruang pembaca hanya pada kelompok atau satu golongan tertentu. Keberadaan media-media khusus yang memilih untuk melayani

kelompok tertentu biasanya tidak akan langgeng, misalnya jika melayani kepentingan politik partai tertentu, maka kelangsungannya amat bergantung pada kedudukan partai politik tersebut, demikian pula jika dikaitkan dengan kepentingan bisnis pemodalnya.

Ukuran menjaga independensi dan kebebasan pers, dapat dilakukan dengan melaksanakan pekerjaan sesuai standar jurnalistik yaitu mengemukakan akurasi, objektivitas, dan memberikan laporan yang seimbang, termasuk pemakaian bahasa dengan tepat.

Menurut Pemimpin Redaksi *Freedom House,* Karim Karlekar, pada 2009 hampir seluruh Negara di dunia mengalami kemunduran dalam hal kebebasan Pers. Hal ini menurutnya, tahun kedelapan kalinya dunia mengalami kemunduran dalam hal kebebasan pers. Seluruh dunia, hanya 1/6 dari keseluruhan penduduk yang dapat menikmati kebebasan pers.

Laporan *Freedom House* 2009 menunjukkan bahwa kebebasan pers di sejumlah Negara demokrasi krusial yang baru bangkit menunjukkan kelemahannya, bersamaan dengan semakin diperketatnya kendali media massa tradisional oleh pemerintahan dictator, juga mulai pengendalian terhadap kebebasan internet. Sikap pemerintahan atau parai penguasa terhadap kebebasan pers menjadi factor penentu bagi kebebasan pers, sedangkan di sejumlah Negara yang relative demokratis, kebebasan pers juga tetap beresiko.

Pers memang tidak dapat melepaskan diri dari keterikatan dengan organisasi yang bernama Negara. Oleh karena itu, eksistensi pers banyak dipengaruhi, bahkan ditentukan oleh falsafah dan system politik Negara tempat

pers itu hidup. Peranan pers sangat ditentukan oleh system politik tempat media massa itu berkembang.

Konsep kebebasan pers dalam mengeluarkan pendapat dan pikiran merupakan hal yang mutlak bagi proses demokratisasi suatu Negara.

2.4 Tinjauan Tentang Wartawan

2.4.1. Pengertian Wartawan

Wartawan adalah orang yang bertugas mengatur cara penyampaian isi pernyataan manusia dengan menggunkan surat kabar. Di Indonesia istilah wartawan mulai digunakan sesudah Indonesia merdeka, yang sebelumnya disebut jurnalis (Jurnalist dari bahasa Belanda atau journalist dari bahasa Inggris) (Soehoet, 2003:4)

Pengertian wartawan dirumuskan dalam Undang-Undang Pers yakni Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 Pasal 1 ayat (4) yang berbunyi "Wartawan adalah orang yang secara teratur melaksanakan kegiatan jurnalistik".

Menurut Jakob Oetama, bahwa pengertian wartawan adalah jenis pekerjaan yang tidak saja berhubungan dengan perusahaan tempat dia (wartawan) bekerja, tetapi juga dan terutama berhubungan dengan suatu publik pembaca.

Jurnalistik itu merupakan suatu profesi yang mulia.Para ahli-ahli sosiologi mengemukakan pendapatnya bahwa suatu profesi umumnya dikenali sebagai suatu pekerjaan yang berurusan dengan cara yang sangat etik denganhal-hal yang istimewa penting bagi seorang langganan atau bagi suatu komunitas. Seorang yang profesional adalah mendahulukan kepentingan umum di atas memikirkan

kepentingan diri sendiri. Unsur-unsur utama yang mewujudkan suatu profesi, menurut ahli sosiologi ada empat (4) macam atribut profesional yaitu :

1. Otonomi dan dalam hal ini dimaksudkan kebebasan melaksanakan pertimbangan sendiri dan perkembangan suatu organisasi yang dapat mengatur diri sendiri,
2. Komitmen yaitu menitik-beratkan pada pelayanan dan bukan pada keuntungan ekonomi pribadi,
3. Keahlian yaitu menjalankan suatu jasa yang unik dan essensial, titik-berat pada teknik intelektual, periode panjang dari pada latihan khusus supaya memperoleh pengetahuan yang sistematik berdasarkan penelitian,
4. Tanggung jawab yaitu kemampuan memenuhi kewajiban-kewajiban atau bertindak tanpa kewibawaan atau penuntunan dari atasan, penciptaan serta penerapan suatu kode etik.

Dalam bahasa Belanda "*Jurnalistiek is een Vrij baantje*" yang artinya kewartawanan itu suatu pekerjaan (profesi) yang besar.

Dahulu orang masih menganggap bahwa kerja jurnalistik merupakan pekerjaan yang tidak perlu dipelajari. Seperti halnya pada zaman Acta Diurna orang cukup menyuruh para budak berlian untuk mengutip dan mencari berita, dank arena pekerjaan itu, mereka dikenal dengan sebutan *diurnarius*. Dalam perkembangan sejarahnya, orang yang khusus melakukan pekerjaan itu. Jurnalis dianggap sebagai hati dan jiwa industri jurnalisme. (Dodge, 1967 : 84). Sangat boleh jadi demikian karena para jurnalis menciptakan isi produk jurnalistiknya dengan menggunkan perasaannya dan pikirannya sehingga industry tersebut bisa

hidup dengan jiwa dan semangat tertentu. Justru karena itu pula jurnnalis masa kini selalu dihadapkan pada berbagai tantangan yang hebat. Tidak terbatas pada mencari dan mengumpulkan fakta dari peristiwa yang terjadi semata, namun pula dalam pengolahannya memerlukan profesionalisme yang memadai, baik dengan teknik-teknik komuniksinya maupun bidang pengetahuan yang terkait dengan peristiwanya.

Para jurnalis sekarang harus bisa menjiwai produk jurnalistiknya dengan pengetahuan-pengetahuan yang bisa mengisi fungsi pers di masyarakatnya. Karenanya mereka dituntut untuk untuk memperoleh pendidikan yang khusus di bidang jurnalisme, sehingga ungkapan kuno yang menyebutnya bahwa wartawan "hanya dilahirkan dan tidak perlu dibuat" sudah tidak berlaku lagi. Rupanya atas pandangan demikian pula Dewan Nasional Amerika Serikat pada 1952 mendirikan suatu lembaga untuk tempat latihan para jurnalis. Namun demikian, tidak sampaii 1961 latihan tersebut diwajibkan kepada mereka yang terlibat dalam usaha persuratkabaran. Empat tahun kemudian, sekitar lima ratus remaja tiap tahunnya mengikuti latihan reporter dan fotografer. Pola demikian dikembangkan terus bertahun-tahun mencakup semua latihan dasar yang tradisional, kecuali terhadap mereka yang tamatan pendidikan akademis tidak pernah diberikan latihan dasar. Pada tahun 1996 Dewan tersebut memperluas latihan terhadap para jurnalis senior melalui kursus khusus dalam bidang industry, sain, dan lain sebagainya.

Di Indonesia, untuk menjadi jurnalis professional sejak 1960 tersedia jurusan jurnalistik pada Fakultas Publisistik Universitas Negeri Padjajaran

(UNPAD) yang tentunya memberikan semua ilmu pengetahuan yang terkait dengan kerja para jurnalis itu, atau jurusan publisistik pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI) dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universita Gajah Mada (UGM) yang memberikan ilmu pengetahuan dimaksud di samping ilmu pengetahuan lainnya yang berkaitan dengan publisistik. Selain dari itu, kini banyak lagi kursus-kursus maupun latihan-latihan khusus yang diselenggarakan oleh Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) dan lembaga-lembaga pendidikan praktis serta akademis. (Suhandang, 2004 : 55)

Dalam kehidupan sehari-hari, berdasarkan tugas dan karyanya, para jurnalis tersebut terbagi dalam dua golongan, yaitu reporter dan editor. Reporter adalah jurnalis atau wartawan yang bertugas mencari dan mengumpulkan informasi atau bahan pemberitaan melalui peliputan peristiwa yang terjadi. Sedangkan editor adalah jurnalis yang bertugas mengedit, dalam arti menilai dan mempertimbangkan kellayakan dan kepentingan hasil karya para reporter untuk dijadikan beriita atau komentar, dan menyusunnya kembali menjadi produk jurnalistik yang siap cetak.

Suhandang menjelaskan dalam buku pengantar Jurnalistik, Reporter merupakan factor yang terpenting dalam semua kegiatan pebuatan berita. Apakah dia bekerja di daerah ataupun meliput jalannya perkembangan dunia, tugasnya sama. Dia harus mengunjungi suatu peristiwa dan mencari informasi yang dapat dijadikan berita. Kadang-kadang caranya tidak lebih daripada Tanya jawab biasa saja; kadang-kadang berperan seperti intelejen, keras hati dan cerdik dalam penyelidikannya. Dalam kehidupan sehari-harinya ia mirip seorang ppahlawan

dalam film roman, atau petugas yang rajin. Keistimewaannya, ia adalah petugas yang ulet, memiliki kecakapan pribadi yang lebih sempurna ketimbang rasa sekadar ingin tahu saja, berkeras hari pada kemauannya namun bukan anak kecil yang abadi. Dia memiliki sifat tidak puas pada seseorang atau pada peristiwa yang terjadi. Rasa penasaran dan perhatiannya yang kuat menyebabkan dia memilih pers sebagai tempat kerjanya yang utama. Baik tua atau muda, ia akan selalu merasa enjoy dalam bertugas memperhatikan jalannya kehidupan manusia, memantau drama politik dari belakang layar, menempatkan dirinya ditengah-tengah kota besar, menyaksikan segala kejadian alam, dan memiliki kartu pers sebagai simpai kehidupannya.

Dahulu banyak orang yang kurang cakap namun tutur katanya baik, dan kadang-kadang dalam kehidupannya yang kurang memadai itu, mereka berusaha mencoba untuk menyusun suatu berita. Kini pekerjaan reporter begitu pasti dan banyaksaingan, sehingga tidak hanya cukup memiliki latar belakang pendidikan dan kecerdasan yang tajam. Karenanya belakangan ini Melville E. Stone, mantan Pemimpin Redaksi *Associated Press*, menyatakan bahwa kecerdasan reporter jauh lebih berharga ketimbang kecerdasan redaktur (Bond, 2961 : 129).

Semua reporter bekerja langsung dibawah penguasaan redaktur tertentu (kriminal, kota, olahraga dan lain sebagainnya). Mereka tergabung dalam jajaran redaksi yang disebut *desk.* Dalam timnya para reporter dikenal sebagai *beat man* dan rekannya yang lain disebut *leg man*. Dalam dunia jurnalistik kedua sebutan itu dibedakan oleh cara pelaporannya.

Beat man ditandai dengan tugas rutinnya meliput keadaan kota, pengadilan, markas besar kepolisian, hotel-hotel dan sebagainya. Hari—hari tugasnya dijalani untuk melakukan pencarian bahan berita, dan secara rutin mengadakan pendekatan kepada pejabat terkait. Melalui hubungan-hubungan demikian dia menajadi mahir dalam upayanya memperoleh informasi yang kadang-kadang bersifat rahasia dari relasinya yang ia bina itu.

Leg man adalah reporter khusus yang ditugaskan meliput peristiwa-peristiwa tertentu oleh *desk*-nya. Mungkin seharian ia menangani wawancara, selanjutnya melaporkan suatu pidato, mengadakan suatu penyelidikan atau mengamati siding-sidang di komisi DPR. Untuk memperoleh beritanya sebanyak mungkin , ia memerlukan sepasang "kaki" yang baik dan inisiatif tinggi. Biasanya ia menulis sendiri naskah beritanya, dan dalam beberapa hal ditambahnya beberapa fakta, serta kemudian menghubungi para penyusun ulang (*re-writer*) berita di *desk*-nya untuk mencapai bantuan mereka dalam menyempurnakan bentuk beritanya. Beberapa *leg man* membatasi dirinya hanya pada memperoleh data atau fakta saj, dan penulisan beritanya diserahkan kepada redaktur (*desk*) yang bersangkutan.

Apabila kita ringkaskan resep untuk menciptakan seorang reporter yang handal, kita dapat menderetkan bahan-bahannya seperti dasar pendidikan yang professional, memiliki perhatian yang kuat terhadap kehidupan dan tidak merasa puas terhadap segala sesuatu yang dijumpainya, memiliki semangat untuk menjernihkan sesuatu masalah melalui tulisan, jujur, dan dapat dipercaya serta selalu berusaha keras dalam menelusuri masalah sampai kisahnya berakhir.

Semua itu dilakukannya tanpa banyak bicara walaupun kita selalu menegaskannya dengan mengatakan bahwa reporter itu memiliki "suara yang hebat". Demikian juga melaksanakan tugasnya tanpa banyak bicara meskipun kita selalu mengatakan bahwa reporter yang baik akan memiliki kepribadian yang menyenangkan.

Selain *beat man* dan *leg man* dikalangan reporter dikenal juga apa ayang disebut *koresponden,* yanitu wartawan yang menetap di suatu daerah dan bertugas meliput semua peristiwa yang terjadi di daerahnya, kemudian melaporkannya kepada para editor media massa dimana ia tercatat sebagaikaryawannya. Dalam hal ini kita pun mengenal koresponden luar kota, koresponden luar negeri, dan koresponden perang. Bahkan di Indonesia dikenal pula koresponden Binagraha yang bertugas khusus meliput peristiwa-peristiwa yang terjadi di istana dan kantor tempat Presiden RI.

Selain itu ada juga sukarelawan, diantara para wartawan yang secara formal bertugas meliput suatu peristiwa dalam rangka mengumpulkan bahan pemberitaannya, dalam proses pengadaan barang baku produk jurnalistik dikenal pula para sukarelawan atau lazim pula disebut jurnalis informan. Mereka melakukan kegiatan jurnalis tanpa ada ikatan dengan surat kabar atau media massa tertentu, bahkan tanpa pamrih apa pun kecuali refleksi psikologinya yang selalu ingin memberitahukan apa yang mereka lihat, dengar atau alami. Mereka bisa datang sebagai produk biasa (orang awam), atau penulis dan pengarang.

Selain itu, ada juga yang kegiatannya mirip dengan sukarelawan, namun pamrih utamanya adalah membawakan tugas instansi atau organisasinya sebagai

petugas *Public Relations* dengan membuat sebuah *press releas.* Di samping itu pula ada wartawan yang tidak terikat oleh salah satu media massa, namun kegiatannya tetap melakukan kegiatan jurnalsitik, terutama mencari bahan berita dan mengolah serta menyusunnya untuk disampaikan kepada tiap media massa yang sudi memuatnya. Wartawan demikian dikenal dengan sebutan wartawan *free lance.*

2.4.2 Etika Wartawan

Sejumlah pasal dalam peraturan perundang-undangan tentang Pers pun menegaskan bahwa wartawan adalah profesi. Kendati pada awal-awalnya pengakuan profesi untuk wartawan ini tidak dikenal. Baik dalam Undang-Undang No. 11 tahun 1966, Undang-Undang No. 4 Tahun 1967 tentang pokok-pokok Pers, Undang-Undang No. 21 Tahun 1982 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 11 Tahun 1966 dan peraturan menteri penerangan Republik Indonesia No. 01/Per/Menpen/1984 tentang Surat Izin Usaha Penerbitan Pers tidak muncul istilah profesi. Namun Undang-Undang No. 40 Tahun 1999 tentang Pers, tepatnya pada Bab I, Pasal 1 ayat (10), munculah istilah profesi, "Hak tolak adalah hak wartawan karena profesinya, untuk menolak mengungkapkan nama dan atau identitas lainnya dari sumber berita yang harus dirahasiakan".kemudian, pada Bab III Pasal 8, "Dalam melaksanakan profesinya wartawan mendapatkan perlindungan hukum". Landasan ini yang menguatkan bahwa wartawan adalah sebuah profesi. (Hikmat, 2011 : 143)

Menurut Sobur (2001:104), terdapat empat macam atribut professional yang melekat pada wartawan. Pertama otomi : ada kebebasan untuk melakukan

pertimbangan sendiri dalam menjalankan tugas, termasuk adanya organisasi yang dapat mengatur diri sendiri. Kedua Komitmen: wartawan harus memiliki titik berat komitmen pada pelayanan terhadap masyarakat, bukan sekedar untuk keuntungan financial pribadi. Ketiga keahlian: untuk menjadi seorang wartawan perlu keahlian tertentu melalui proses pendidikan dan latihan. Keempat tanggung jawab: dalam menjalankan tugasnya wartawan harus dapat mempertanggung jawabkannya.

Hal itu menguatkan bahwa dalam konteks formal wartawan harus memiliki etika. Tindakan PWI yang sudah lama membuat kode etik bagi wartawan adalah tindakan tepat.

Secara filosofis, sejatinya semua pekerjaan, baik yang dapat dikategorikan profesi ataupun bukan harus memiliki etika. Bahkan orang per orang yang tidak ada kaitannya dengan pekerjaan juga terikat dengan etika, baik disengaja atau pun tidak; baik disadari ataupun tidak. Karena etika menyangkut hati nurani manusia yang membedakan dengan makhluk lain dalam takaran benar-salah; baik buruk. Namun, khusus bagi profesi, etika merupakan bagian penting dan formal yang harus ada dalam bentuk tertulis dan hasil kesepakatan di antara orang atau pihak yang terkait profesi tersebut. Bahkan, keberadaan kode etik bagi sebuah pekerjaan menunjukan tingkat profesionalisme pekerjaan tersebut.

2.4.3 Kode Etik Wartawan

Secara professional, hampir setiap profesi memiliki landasan moral sebagai dasar acuan bagi mereka untuk menjalankan tugas. Dalam konteks

personal, para professional memiliki landasan moral agama. Namun dalam konteks komunal, setiap kelompok professional memiliki kesepakatan-kesepakatan dasar yang dijadikan acuan bagi mereka untuk merumuskan landasan moral profesi. Kesepakatan tersebut lahir dengan menggunakan parameter baik-buruk berdasarkan hati nurani mereka. Kesepakatan ini sering disebut sebagai kode etik profesi.

Wartawan adalah sebuah profesi, sehingga orang yang bertugas sebagai wartawan adalah professional. Lakshamana Rao (dalam Romli, 2003:97) mengemukakan, sebuah pekerjaan dapat disebut sebagai profesi jika memiliki empat hal sebagai berikut.

1. Harus terdapat kebebasan dalam pekerjaan tersebut;
2. Harus ada panggilan dan ketertarikan dengan pekerjaan tersebut;
3. Harus ada keahlian (*expertise*)
4. Harus ada tanggung jawab yang terikat pada kode etik pekerjaan

Tampaknya, empat hal tersebut memenuhi pekerjaan wartawan, sehingga wartawan adalah profesi. Professional dalam konteks profesi manapun, termasuk profesi wartawan, tidak hanya menyangkut kemampuan atau keterampilan dalam menjalankan tugas kewartawanan, mencari, meramu, dan menyjikan berita, tetapi juga mengetahui, memahami, menghayati dan mengamalkan kode etik.

Kemerdekaan berpendapat, berekspresi, dan pers adalah hak asasi manusia yang dilindungi Pancasila, Undang- Undang Dasar 1945, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia PBB. Kemerdekaan pers adalah sarana masyarakat untuk memperoleh informasi dan berkomunikasi, guna memenuhi kebutuhan hakiki dan meningkatkan kualitas kehidupan manusia. Dalam mewujudkan kemerdekaan

pers itu, wartawan Indonesia juga menyadari adanya kepentingan bangsa, tanggung jawab sosial, keberagaman masyarakat, dan norma-norma agama.

2.5 Tinjauan Tentang Media Massa

Media Massa (Mass Media) adalah chanel, media/medium, saluran, sarana, atau alat yang dipergunakan dalam proses komunikasi massa, yakni komunikasi yang diarahkan kepada orang banyak (channel of mass communication). Komunikasi massa sendiri merupakan kependekan dari komunikasi melalui media massa (communicate with media).

Yang termasuk media massa terutama adalah suratkabar, majalah, radio, televisi, dan film sebagai The Big Five of Mass Media (Lima Besar Media Massa), juga internet (cybermedia, media online).

Adapun jenis media massa, peran media massa, karakteristik media massa dan fungsi media massa yang terangkum dalam buku Pengantar Ilmu Komunikasi Prof. Dr. H. Hafied Cangara, M.Sc sebagai berikut :

2.5.1 Jenis Media Massa:

1. Media Massa Cetak (Printed Media). Media massa yang dicetak dalam lembaran kertas. Dari segi formatnya dan ukuran kertas, media massa cetak secara rinci meliputi (a) koran atau suratkabar (ukuran kertas broadsheet atau 1/2 plano), (b) tabloid (1/2 broadsheet), (c) majalah (1/2 tabloid atau kertas ukuran folio/kwarto), (d) buku (1/2 majalah), (e) newsletter (folio/kwarto, jumlah halaman lazimnya 4-8), dan (f) buletin (1/2 majalah, jumlah halaman lazimnya 4-8). Isi media massa umumnya terbagi tiga bagian atau tiga jenis tulisan: berita, opini, dan feature.

2. Media Massa Elektronik (Electronic Media). Jenis media massa yang isinya disebarluaskan melalui suara atau gambar dan suara dengan menggunakan teknologi elektro, seperti radio, televisi, dan film.
3. Media Online (Online Media, Cybermedia), yakni media massa yang dapat kita temukan di internet (situs web).

2.5.2 Peran Media Massa

Denis McQuail (1987) mengemukakan sejumlah peran yang dimainkan media massa selama ini, yakni:

1. Industri pencipta lapangan kerja, barang, dan jasa serta menghidupkan industri lain utamanya dalam periklanan/promosi.
2. Sumber kekuatan –alat kontrol, manajemen, dan inovasi masyarakat.
3. Lokasi (forum) untuk menampilkan peristiwa masyarakat.
4. Wahana pengembangan kebudayaan –tatacara, mode, gaya hidup, dan norma
5. Sumber dominan pencipta citra individu, kelompok, dan masyarakat.

2.5.3 Karakteristik Media Massa

1. Publisitas, yakni disebarluaskan kepada publik, khalayak, atau orang banyak.
2. Universalitas, pesannya bersifat umum, tentang segala aspek kehidupan dan semua peristiwa di berbagai tempat, juga menyangkut kepentingan umum karena sasaran dan pendengarnya orang banyak (masyarakat umum).
3. Periodisitas, tetap atau berkala, misalnya harian atau mingguan, atau siaran sekian jam per hari.
4. Kontinuitas, berkesinambungan atau terus-menerus sesuai dengan priode mengudara atau jadwal terbit.
5. Aktualitas, berisi hal-hal baru, seperti informasi atau laporan peristiwa terbaru, tips baru, dan sebagainya. Aktualitas juga berarti kecepatan penyampaian informasi kepada publik.

2.5.4 Fungsi Media Massa

Fungsi media massa sejalan dengan fungsi komunikasi massa sebagaimana dikemukakan para ahli sebagai berikut. Menurut **Harold D. Laswell** mengemukakan fungsi media yakni Informasi (to inform), Mendidik (to educate), dan Menghibur (to entertain).

Selain **Laswell**, **Wright** mengemukakkan fungsi media massa diantaranya adalah :

1. Pengawasan (Surveillance) – terhadap ragam peristiwa yang dijalankan melalui proses peliputan dan pemberitaan dengan berbagai dampaknya –tahu, panik, terancam, gelisah, apatis, dsb.
2. Menghubungkan (Correlation) – mobilisasi massa untuk berpikir dan bersikap atas suatu peristiwa atau masalah.
3. Transmisi Kultural (Cultural Transmission) – pewarisan budaya, sosialisasi.
4. Hiburan (Entertainment).

Dan fungsi media massa menurut **De Vito** adalah Menghibur, Meyakinkan, iklan, mengubah sikap, call for action, Menginformasikan, Menganugerahkan status – menunjukkan kepentingan orang-orang tertentu; name makes news, "Perhatian massa = penting", Membius – massa terima apa saja yang disajikan media, Menciptakan rasa kebersatuan –proses identifikasi.

Tak jauh berbeda dengan fungsi media menurut para ahli, Fungsi media massa **UU No. 40/1999 tentang Pers** diantaranya:

1. Menginformasikan (to inform)
2. Mendidik (to educate)
3. Menghibur (to entertain)
4. Pengawasan Sosial (social control) –pengawas perilaku publik dan penguasa.

2.6 Tinjauan Tentang Implementasi

Implementasi Pressman & Wildavsky tentang implementasi kebijakan. Bahwa Implementasi adalah proses untuk mewujudkan rumusan kebijakan menjadi tindakan kebijakan; dari "politik" ke "administrasi". **Pressman & Wildavsky** mengemukakan bahwa Implementasi adalah proses interaksi antara tujuan dan tindakan untuk mencapainya.

Implementasi memerlukan jaringan pelaksana, birokrasi yang efektif. Efektivitas implementasi ditentukan oleh kemampuan untuk membuat hubungan dan sebab-akibat yg logis antara tindakan dan tujuan. Hubungan kerja dalam organisasi pelaksana:

Perumus kebijakan ⟶ Manajer ⟶ Pelaksana.

Hakekat dari implementasi merupakan rangkaian kegiatan yang terencana dan bertahap yang dilakukan oleh instansi pelaksana dengan didasarkan pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh otoritas berwenang. Sebagaimana rumusan dari Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabartier (dalam Abdul Wahab, 1990:51) mengemukakan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.

Lazimnya keputusan itu mengidentifikasikan masalah-masalah yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan Undang-Undang kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksana, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting terhadap Undang-Undang atau peraturan yang bersangkutan.

Berdasarkan pemahaman diatas konklusi dari implementasi jelas mengarah kepada pelaksanaan dari suatu keputusan yang dibuat oleh eksekutif. Tujuannya ialah untuk mengidentifikasi masalah yang terjadi sehingga tercipta

rangkaian yang terstruktur dalam upaya penyelesaian masalah tersebut. Dalam konsep implementasi ini harus digaris-bawahi ada kata-kata serangkaian terstruktural yang memiliki makna bahwa dalam prosesnya implementasi pasti melibatkan berbagai komponen dan instrumen.

Pengertian implementasi kebijakan Lineberry (1978) *dalam* Fadillah Putra (2003:81) menspesifikasikan proses implementasi setidak-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut :

1. Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana
2. Penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedures/SOP)*
3. Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran; pembagian tugas di dalam dan di antara dinas-dinas/badan pelaksana
4. Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan

Salah satu komponen utama yang ditonjolkan oleh Lineberry, yaitu pengambilan kebijakan (*policy-making*) tidaklah berakhir pada saat kebijakan itu dikemukakan atau diusulkan, tetapi merupakan kontinuitas dari pembuatan kebijakan.

Dengan demikian kebijakan hanyalah merupakan sebuah awal dan belum dapat dijadikan indikator dari keberhasilan pencapaian maksud dan tujuan. Proses yang jauh lebih esensial adalah pada tataran implementasi kebijakan yang ditetapkan. Karena kebijakan tidak lebih dari suatu perkiraan (*forecasting*) akan masa depan yang masih bersifat semu, abstrak dan konseptual. Namun ketika telah masuk di dalam tahapan implementasi dan terjadi interaksi antara berbagai

faktor yang mempengaruhi kebijakan, barulah keberhasilan maupun ketidak-berhasilan kebjakan akan diketahui.

Bahkan Udoji dalam Abdul Wahab (1997:59) dengan tegas mengatakan *"the execution of policies is as important if not more important that policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented"* (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan). Oleh karenanya ditarik suatu kesimpulan bahwa implementasi merupakan unsur yang sangat penting sebagai kontinuitas dari munculnya suatu kebijakan.

Setelah kebijakan diimplementasikan terhadap sekelompok objek kebijakan baik itu masyarakat maupun unit-unit organisasi, maka bermunculanlah dampak-dampak sebagai akibat dari kebijakan yang dimaksud. Islamy dalam Yuyun Ningsih (2004:28) mengatakan bahwa "Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif (*intended*) maupun yang negatif (*unintended*)".

Untuk itu tinjauan efektifitas kebijakan, selain pencapaian tujuan harus diupayakan pua untuk meminimalisir ketidakpuasan (*dissatisfaction*) dari seluruh stakeholder. Dengan demikian deviasi dari kebijakan tidak terlampau jauh dan niscaya akan mencegah terjadinya konflik di masa akan datang.