



**PERGESERAN OPINI MENGENAI KEBIJAKAN
PUBLIK KONTROVERSIAL : STUDI SPIRAL OF
SILENCE TENTANG PERDA KETERTIBAN UMUM
NO.8 TAHUN 2007**

Oleh :

**Jamalullail
PS Doktor Ilmu Komunikasi
200831330004**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar doktor
dalam bidang Ilmu Komunikasi di Prodi DIK-SPs Usahid**

**Sekolah Pascasarjana Universitas Sahid
PS Doktor Ilmu Komunikasi
Jakarta 2014**



**PERGESERAN OPINI MENGENAI KEBIJAKAN
PUBLIK KONTROVERSIAL : STUDI *SPIRAL OF
SILENCE* TENTANG PERDA KETERTIBAN UMUM
NO.8 TAHUN 2007**

Oleh :

**Jamalullail
PS Doktor Ilmu Komunikasi
200831330004**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar doktor
dalam bidang Ilmu Komunikasi di Prodi DIK-SPs Usahid**

**Sekolah Pascasarjana Universitas Sahid
PS Doktor Ilmu Komunikasi
Jakarta 2014**

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

Nama : Jamalullail
NPM : 200831330004
Program Studi : Doktor Ilmu Komunikasi
Judul Disertasi : Pergeseran Opini Mengenai Kebijakan Publik
Kontroversial : Studi *Spiral of Silence* Tentang
Perda Ketertiban Umum No.8 Tahun 2007

Telah berhasil dipertahankan di hadapan dewan penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang dipergunakan untuk memperoleh gelar doktor pada Program Studi Ilmu Komunikasi, Sekolah Pascasarjana, Universitas Sahid, Jakarta.

Panitia Penguji Disertasi :

Rektor USAHID Jakarta
(Ketua Sidang)



Prof Ir. Toni Atyanto Dharoko, M.Phil, Ph.D

Pjs. DIREKTUR - SPS - USAHID
(Sekertaris Sidang)



Dr. Titi Widaningsih, M.Si

PROMOTOR



Prof. Dr. Harsono Suwardi, MA

CO - PROMOTOR



Dr. Setiono S Ecip

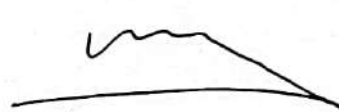
Dewan Penguji Disertasi :

Penguji Utama



Prof. Dr. Soerjanto Poespowardodjo

Anggota Penguji



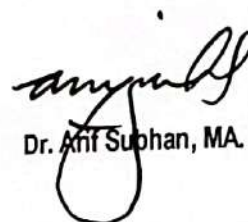
Dr. Udi Rusadi

Anggota Penguji



Dr. Mikael Dua

Anggota Penguji



Dr. Anif Suphan, MA.

LEMBAR PENGESAHAN
DALAM RANGKA SIDANG TERBUKA
SPS – PRODI DIK – USAHID JAKARTA
Jakarta, Maret 2014

PROMOTOR



(Prof Dr. Harsono Suwardi, MA)

CO - PROMOTOR



(Dr.Sutiono Sinansari Ecip)

Pjs. DIREKTUR
SPS - USAHID
(Sekertaris Sidang)



(Dr. Titi Widaningsih, M.Si)

Rektor USAHID Jakarta
(Ketua Sidang)



(Prof .Ir.Toni Atyanto Dharoko,Mphil,Ph.D)

Nama : Jamalullail

NPM : 2008.3133.0004

Tgl Sidang Terbuka : Maret 2014

LEMBAR PENGESAHAN UNTUK SIDANG TERTUTUP

Di SPS - PRODI DIK - USAHID JAKARTA


Jakarta, 6 Februari 2014

KONSTRUKSI OPINI MENGENAI KEBIJAKAN PUBLIK
KONTROVERSIAL : STUDI SPIRAL OF SILENCE MENGENAI
PERATURAN DAERAH DKI JAKARTA NO.8 TAHUN 2007
TENTANG KETERTIBAN UMUM

PROMOTOR

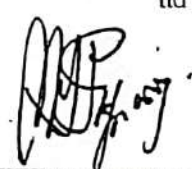

(Prof. Dr. Harsono Suwardi, MA)

CO - PROMOTOR



(Dr. Sutiono Sinansari Ecip)

PENGUJI :

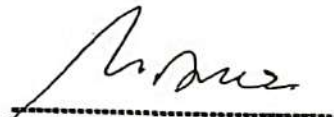
1. Prof. Dr. Soerjanto Poespowardojo

ttd


2. Dr. Udi Rusadi, M.Si



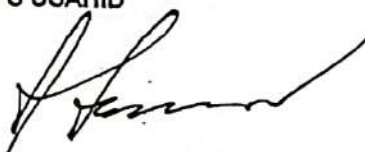
3. Dr. Mikhael Dua



Pjs Direktur
SPS USAHID


(Dr. Titi Widaningsih, M.Si)

Kaprodi DIK
SPS USAHID


(Prof. Dr. Harsono Suwardi, MA)

**SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS SAHID JAKARTA
PROGRAM DOKTOR ILMU KOMUNIKASI**

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini saya menyatakan bahwa disertasi ini adalah benar hasil karya saya sendiri yang sudah mengikuti ketentuan dalam penulisan karya ilmiah.

Apabila dikemudian hari di dalamnya terdapat hal-hal yang dapat dikategorikan sebagai tindakan plagiat, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Jakarta, 8 Maret 2014


METERAI
TEMPEL
KEMENTERIAN KEHUTANAN
REPUBLIC OF INDONESIA
6000 DJP
Jamalullail
(200831330004)

**SEKOLAH PASCASARJANA
PROGRAM DOKTOR ILMU KOMUNIKASI
UNIVERSITAS SAHID**

Nama : Jamalullail
NPM : 200831330004
Judul : Pergeseran Opini Mengenai Kebijakan Publik
Kontroversial: Studi *Spiral of Silence* Tentang Perda
Ketertiban Umum No.8 Tahun 2007
Pustaka : 42 buku, 11 Jurnal, 5 hasil penelitian dan lain lain

ABSTRAK

Isu kontroversial tentang perda ketertiban umum no.8 Tahun 2007 telah membuat opini publik terbelah menjadi dua. Kedua kelompok yang berbeda opini itu ialah publik yang mendukung (pro) dan publik yang menolak (kontra) terhadap Perda tersebut. Suara-suara yang pro dan kontra ini didorong oleh pergulatan kepentingan yang kemudian memunculkan isu kontroversial. Kehadiran media massa kemudian mengkonstruksi realitas sosial dan membentuk opini publik sebagai respons terhadap perda tersebut. Dampak dari opini publik memunculkan penolakan dari kelompok kepentingan, organisasi gerakan sosial, partai politik dan elit. Dalam penelitian ini, peran pemerintah, kelompok masyarakat lokal (Organisasi Masyarakat Betawi), dan LBH Jakarta sangat penting dalam mengubah atau membentuk kembali opini publik.

Bagi LBH Jakarta, kontra (penolakan) terhadap perda Tibum ini tetap disuarakan dan tidak ada ketakutan sedikit pun menjadi terisolasi. Kelompok orang-orang seperti ini yang tidak terpengaruh oleh spiral kebisuan menurut Elisabeth Noelle-Neumann dikenal sebagai *avant garde* dan *hard core*. Walaupun mereka berada di tengah-tengah kekuatan media massa sebagai alat konstruksi yang ampuh dalam pembentukan opini publik di masyarakat dan mampu merubah keyakinan individu yang berkaitan dengan isu kontroversial, dari yang kontra bergeser menjadi yang pro, begitu pula sebaliknya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berparadigma post positivisme dengan mengambil data dari beberapa informan yang terdiri dari beberapa kelompok. Di dalamnya termasuk Pemerintah (Satpol PP DKI Jakarta dan DPRD DKI Jakarta, partai politik, organisasi gerakan sosial atau kelompok kepentingan seperti Organisasi Masyarakat Betawi dan Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah *Pertama*, penguatan terhadap teori *spiral of silence* dimana terjadi perpindahan serta perubahan suara dari yang minoritas mengikuti suara yang mayoritas. hal ini

terjadi karena suara-suara yang minoritas tersebut takut akan konsekuensi berupa isolasi diri secara sosial karena dia berbeda dan suara-suara yang minoritas. *Kedua*, penelitian ini dapat juga dikatakan menolak, Penelitian ini menemukan bahwa perubahan suara minoritas mengikuti suara mayoritas tidak akibat hanya peran dari media, tetapi juga peran dari *personal approach* dari para aktor dalam mempersuasi warga. Hal ini tentu menunjukkan bahwa dalam penelitian ini terjadi *limited effect* media yang tidak sesuai dengan teori *spiral of Silence* yang kecenderungannya adalah *powerfull effect*.

Implikasi teoritisnya adalah teori *spiral of silence* ini dapat ditarik lebih luas cakupannya, selama ini teori *spiral of silnace* lebih dominan pada area media massa, maka dengan hasil temuan ini, teori spiral of silence dapat diaplikasikan untuk kajian komunikasi non media, misalnya komunikasi interpersonal, komunikasi publik dan lain-lain.

Kata Kunci : Opini, kontroversi, Ketertiban Umum, Isolasi, kesediaan berbicara, media massa.

Abstract

Opinion changes on controversial public policy: The study of Spiral of Silence on Local Regulation on Public Order Number 8 Year 2007

Controversial issue about Local Regulation on Public Order Number 8 Year 2007 has impact on public opinion. There has been pros and contra issue regarding this local regulation. At the same time, the media help to construct the social reality and shaping public opinion. The impact of public opinion may be negated by interest groups, social movement organizations, political parties and elites. In this research, the role of Government, Local communities groups (Organisasi Masyarakat Betawi), and LBH Jakarta is very important in changing or reshaping the public opinion.

The purpose of the research is to determine the importance of fear of isolation in the overall Spiral of Silence Model. According to the theory, public opinion is changing across the time in relationship to other variables at one point in time. Noelle-Neumann, as the founder of the Spiral of Silence Theory, points out the assumption that the mass media does influence public opinion. Also, He addresses the role of social groups as they pertain to the spiral of silence. It is called the "Avant Gardes which tends to stay true to their existing opinions regarding an issues even while there is growing opposition. In this research, the Avant Gardes is represented by LBH Jakarta. This institution promotes new, unpopular viewpoints that go against existing social norms of predominant opinion climates. The LBH Jakarta has no fear on isolation even though they are in the middle of mass media power as a tool to shape the public opinion.

The methodology of the research is using post positivist paradigm. The paradigm emphasizes the importance of multiple measures and observations and believes that all observations are theory laden. In order to gather an in-depth understanding, the qualitative method has been used in this research. The data collected from a small samples includes the Government (Satpol PP DKI Jakarta and DPRD DKI Jakarta, political parties, social movements organization or interest groups such as Organisasi Masyarakat Betawi and Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia.

The major findings include: firstly, the function of Spiral of Silence Theory to explain the changes of from minority opinion to majority opinion. It is based on the assumption of the theory that the changes of opinion can be happened because of the fear of isolation; Secondly, the media is not only the only tool to change the public opinion but the

role of personal approach is also substantial in this case. To conclude, the research points out that there is a media limited effect. It implies that it is not along with the Spiral of Silence Theory which tends to have powerful effect.

Theoretical implication of the theory suggest that the many study within the field of mass media. This research also suggest the application of Spiral Of Silence Theory is useful to non media communication research such as interpersonal communication, public communication and other field.

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	9
1.3. Tujuan Penelitian	11
1.4. Manfaat Penelitian	12
BAB II KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS	13
2.1. Kajian Pustaka	13
2.1.1. Tentang Teori <i>Spiral of Silence</i>	13
2.1.2. Tentang Perda Ketertiban Umum	17
2.2. Paradigma Post Positivisme	21
2.3. Kebijakan Publik	28
2.4. <i>Spiral of Silence</i>	33
2.4.1. Sejarah Singkat <i>Spiral of Silence</i>	33
2.4.2. Media dan Opini Publik	38
2.4.3. Suara Mayoritas dan Suara Minoritas	54
2.4.4. Isolasi Diri	58
2.4.5. <i>Unconformity</i> Sebagai Keteguhan Sikap	61
2.5. <i>Personal Approach</i>	63
2.6. <i>Theoretical Framework</i> - Kerangka Pemikiran	66
BAB III METODOLIGI PENELITIAN	69
3.1. Sifat Penelitian	69
3.2. Metode Penelitian	71
3.3. Subjek Penelitian	72
3.4. Metode Pengumpulan Data	74
3.5. Fokus Penelitian	78
3.6. Metode Analisis Data	78
BAB IV ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN	82
4.1. Deskripsi Objek penelitian	82
4.1.1. Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomer 8 Tahun 2007 Tentang ketertiban Umum	82
4.1.1.1. Peraturan Daerah	82
4.1.1.2. Latar Belakang Perda Ketertiban Umum	85
4.1.1.3. Substansi Perda Ketertiban Umum	97
4.1.1.4. Permasalahan Perda Ketertiban Umum	102
4.1.1.5. Persepsi Opini Publik Tentang Perda Ketertiban Umum	115
4.1.2. Opini Publik di Media tentang Perda Ketertiban Umum	132
4.2. Temuan Data	153
4.2.1. Tahapan Pergeseran Dari Suara yang Kontra Ke Pro Terhadap Perda Ketertiban Umum	153

4.2.1.1. Kelompok yang Pro Terhadap Perda	153
4.2.1.1.1. <i>Metropolitan Cabin for Watch and Empowerment</i> (Mc We)	156
4.2.1.1.2. Komlta Pemantau Pemberdayaan Parlemen Indonesia dan Forum Cipta bangsa Forum Masyarakat Jakarta Baru	157
4.2.1.1.3. Organisasi Masyarakat (ormas) Betawi	158
4.2.1.1.4. Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia	158
4.2.1.1.5. (APKLI) Pemuda Panca Marga (PPM)	160
4.2.1.1.6. Majelis Ulama Indonesia (MUI)	161
4.2.1.1.7.	162
4.2.1.2. Kelompok yang Kontra Terhadap Perda	164
4.2.1.2.1. Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta)	166
4.2.1.2.2. Aliansi Rakyat Miskin (ARM)	168
4.2.1.2.3. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)	175
4.2.1.2.4. Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia (APKLI)	184
4.2.1.2.5. Organisasi Masyarakat (ormas) Betawi	186
4.2.1.2.6. Pemuda Panca Marga (PPM)	188
4.2.1.2.7. Majelis Ulama Indonesia (MUI)	189
4.2.1.3. Kelompok yang Bergeser dari Kontra ke Pro Terhadap Perda	191
4.2.1.3.1. Organisasi Masyarakat (ormas) Betawi	192
4.2.1.3.2. Aliansi Rakyat Miskin (ARM) dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	197
4.2.2. Kelompok yang Tetap Kontra terhadap Perda	200
4.3. Diskusi	218
4.3.1. Suara Minoritas (Kontra)	218
4.3.2. Suara Mayoritas (Pro)	231
4.3.3. Pergeseran Opini dari Suara Minoritas Ke Suara Mayoritas	238
4.3.4. Suara yang Tetap Pada Pendiriannya Kontra Terhadap Perda Ketertiban	244
BAB V SIMPULAN DAN SARAN	256
5.1. Kesimpulan	256
5.2. Implikasi Hasil Penelitian	258
5.2.1. Implikasi Teoritis	258
5.2.2. Implikasi Metodologis	260
5.2.3. Implikasi Praktis	261
DAFTAR PUSTAKA	