

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Kedudukan kelembagaan Polri saat ini diatur secara tegas dalam (Undang-Undang (UU) Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2002), yang menempatkan Polri langsung di bawah Presiden Republik Indonesia. Pengaturan ini merupakan buah langsung dari amanat Reformasi 1998, yang menghendaki pemisahan institusi kepolisian dari Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai bagian dari demokratisasi sektor keamanan. Sebelumnya, di bawah rezim Orde Baru, Polri dan TNI tergabung dalam satu wadah bernama Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) sebuah struktur yang dianggap bertentangan dengan prinsip supremasi sipil dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Pemisahan antara Polri dan TNI secara resmi berlangsung pada tahun 2000 melalui TAP MPR Nomor VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia Dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2000 dan TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia Dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia, 2000, yang menempatkan Polri sebagai institusi sipil bersenjata yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Konstruksi hukum ini dimaksudkan untuk menjamin independensi Polri dari pengaruh birokrasi kementerian sekaligus memastikan akuntabilitas langsung kepada kepala negara

sebagai representasi kehendak rakyat dalam sistem demokrasi presidensial. Oleh karena itu, setiap wacana yang mempersoalkan posisi kelembagaan Polri sesungguhnya tidak sedang membicarakan perubahan administratif semata, melainkan sedang mempertanyakan ulang salah satu capaian paling fundamental dari proses demokratisasi Indonesia. Inilah yang menjadikan isu reposisi Polri memiliki urgensi demokratis yang tidak dapat diabaikan: yaitu menyentuh fondasi relasi sipil-militer yang dibangun dengan susah payah selama lebih dari dua dekade reformasi.

Konteks politik nasional yang melingkupi kemunculan isu ini tidak dapat dipisahkan dari dinamika yang lebih besar, yakni perjalanan reformasi institusi kepolisian dan ketegangan dalam relasi sipil-polisi di Indonesia pasca-Orde Baru. Dalam kerangka negara demokrasi, reformasi kepolisian merupakan prasyarat bagi terwujudnya supremasi hukum dan perlindungan hak asasi manusia. Namun, perjalanan lebih dari dua dekade reformasi Polri menunjukkan bahwa transformasi kelembagaan tidak berjalan linear. Di satu sisi, Polri telah menunjukkan kemajuan dalam aspek profesionalisme dan pelayanan publik. Di sisi lain, serangkaian kontroversi yang melibatkan netralitas dan integritas institusi, mulai dari kasus-kasus penyalahgunaan wewenang hingga dugaan keberpihakan politik, terus membayangi citra Polri di hadapan publik. Tekanan terhadap reformasi Polri ini kemudian semakin menguat dalam konteks sentralisasi kekuasaan yang menjadi salah satu karakteristik menonjol dari lanskap politik Indonesia kontemporer, di mana posisi institusi-institusi negara dalam arsitektur kekuasaan terus menjadi objek perdebatan yang belum tuntas.

Meskipun posisi Polri di bawah Presiden telah mapan secara yuridis, isu mengenai restrukturisasi kelembagaan Polri kembali mengemuka pada akhir tahun 2024. Isu ini dipicu oleh serangkaian kontroversi terkait dugaan ketidaknetralan Polri dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak 2024. Ketua DPP PDI Perjuangan Deddy Sitorus melontarkan usulan agar Polri dikembalikan ke bawah Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), dengan argumen bahwa penempatan tersebut diperlukan untuk mencegah intervensi institusi kepolisian dalam proses pemilihan umum (Tempo.co, 2024). Usulan tersebut kemudian berkembang lebih jauh ketika Komisi Reformasi Polri turut membahas berbagai skenario penataan ulang kelembagaan kepolisian dan menghasilkan sejumlah rekomendasi yang mempertimbangkan perubahan posisi Polri secara struktural (Tempo.co, 2024).

Dinamika perdebatan ini melahirkan benturan narasi yang tajam di ruang publik. Di satu sisi, pendukung usulan berargumen bahwa penempatan Polri di bawah Kemendagri akan menciptakan mekanisme kontrol yang lebih terstruktur dan mencegah penyalahgunaan kekuatan kepolisian untuk kepentingan politik. Di sisi yang berlawanan, tujuh dari delapan fraksi di Komisi III DPR RI menyatakan sikap menolak, dengan Ketua Komisi III Habiburokhman menegaskan bahwa mayoritas parlemen tidak menyetujui usulan tersebut (Tempo.co, 2024). Lembaga kajian SETARA Institute berpendapat bahwa usulan tersebut bertentangan dengan semangat Pasal 30 ayat (2) dan (4) UUD NRI Tahun 1945, sementara Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian sendiri menolak usulan itu dan menegaskan bahwa posisi Polri di bawah Presiden adalah kehendak reformasi (Antara, 2024b).

Penolakan paling keras datang dari institusi Polri sendiri. Dalam rapat kerja bersama Komisi III DPR RI, Kapolri Jenderal Listyo Sigit Prabowo menyatakan bahwa menempatkan Polri di bawah kementerian sama saja melemahkan Presiden, dan menegaskan akan memperjuangkan posisi Polri "sampai titik darah penghabisan" (Tempo.co, 2026). Yang perlu ditekankan adalah bahwa seluruh perdebatan ini berlangsung tanpa ada keputusan final yang diambil oleh pemerintah maupun parlemen sepanjang periode November 2024 hingga Februari 2026. Kondisi keterbukaan inilah yang justru menjadikan peran framing media sangat signifikan: di tengah isu yang masih diperdebatkan, cara media membingkai perdebatan tersebut berpotensi memengaruhi bagaimana publik memahami dan bersikap terhadap salah satu keputusan kelembagaan terpenting dalam sejarah reformasi kepolisian Indonesia.

Pemahaman publik terhadap seluruh dinamika perdebatan tersebut tidak terbentuk secara langsung, melainkan dimediasi oleh pemberitaan media massa. Dalam konteks inilah kedudukan media menjadi sangat strategis, dan pemahaman tentang peran media tidak cukup berhenti pada fungsi informatif semata. (Strömbäck & Esser, 2014) menegaskan bahwa mediatisasi politik (*mediatization of politics*) merupakan proses jangka panjang yang melaluinya kepentingan media dan dampak limpahan (*spill-over effects*) terhadap proses-proses politik, institusi, organisasi, dan aktor-aktor politik terus meningkat. Dalam kerangka ini, media bukan hanya melaporkan politik, tetapi secara aktif ikut membentuk realitas politik itu sendiri. Mediatisasi bekerja melalui logika media (*media logic*), yakni seperangkat aturan, norma, dan kepentingan institusional media yang memengaruhi

bagaimana peristiwa dipilih, dikemas, dan disajikan kepada publik. Ketika logika media mulai mendominasi cara institusi-institusi politik mengomunikasikan diri dan cara publik memahami isu-isu kebijakan, maka media telah melampaui perannya sebagai perantara pasif dan bertransformasi menjadi aktor aktif dalam proses pembentukan kebijakan publik (Strömbäck & Esser, 2014). Dalam konteks isu penempatan Polri di bawah Kemendagri, logika media yang bekerja di dalam pilihan editorial *Tempo.co* dan *Kompas.com*, mulai dari pemilihan narasumber, penekanan argumen, hingga diksi yang digunakan, merupakan ekspresi konkret dari mediatisasi politik yang tengah berlangsung.

Media bukan sekadar papan pengumuman yang menyampaikan fakta secara netral, media memiliki kemampuan untuk mengarahkan cara publik memahami, mengevaluasi, dan merespons sebuah isu melalui cara mereka mengkonstruksi berita. (Entman, 1993) menegaskan bahwa *framing* pada dasarnya melibatkan seleksi dan penekanan (*salience*). Membingkai suatu isu berarti memilih aspek-aspek tertentu dari realitas yang dipersepsi dan membuatnya lebih menonjol dalam teks komunikasi, dengan cara yang dapat mempromosikan definisi masalah, interpretasi kausal, evaluasi moral, dan rekomendasi penanganan tertentu. Lebih dari itu, *frame* tidak hanya bekerja melalui apa yang dimasukkan dalam teks, tetapi juga melalui apa yang dihilangkan, omisi interpretasi alternatif sama kritisnya dengan inklusi dalam mengarahkan audiens (Entman, 1993). Dalam kerangka ini, pemberitaan tentang isu penempatan Polri di bawah Kemendagri tidak dapat dilepaskan dari bagaimana media memilih narasumber, menonjolkan argumen

tertentu, dan menyusun narasi yang pada akhirnya membentuk opini publik tentang masa depan institusi keamanan negara.

Di antara berbagai media online yang meliput isu ini, *Tempo.co* dan *Kompas.com* dipilih sebagai objek penelitian berdasarkan sejumlah pertimbangan substantif yang saling menguatkan. Dari sisi jangkauan *audiens*, kedua media ini bukan sekadar besar, melainkan berada di antara yang paling berpengaruh dalam membentuk opini publik nasional. Berdasarkan laporan *Digital News Report 2025* yang diterbitkan *Reuters Institute* survei yang melibatkan 2.028 responden Indonesia pada Januari–Februari 2025. *Kompas.com* menempati posisi kedua media online paling banyak diakses di Indonesia dengan tingkat keterpilihan 37% dalam penggunaan sepekan, sementara *Tempo.co* masuk dalam 10 besar dengan 16% (*Reuters Institute*, 2025). Dengan jutaan pembaca aktif setiap minggunya, *framing* yang dibangun oleh kedua media tersebut memiliki kapasitas nyata untuk membentuk pemahaman publik atas isu kelembagaan Polri secara luas.

Yang lebih penting secara metodologis, *Tempo.co* dan *Kompas.com* merepresentasikan dua logika media (*media logic*) yang berbeda secara terukur dan mengakar dalam sejarah. Perbedaan ini bukan sekadar perbedaan gaya penyajian, melainkan perbedaan orientasi ideologis yang konsisten yang akan menghasilkan proses seleksi fakta dan penonjolan sudut pandang yang berbeda atas satu isu yang sama (Hamad, 2004). *Tempo.co* mewarisi reputasi panjang dalam jurnalisme investigatif dan sikap kritis terhadap kekuasaan. Keberanian Tempo dalam menyuarakan kritik, bahkan hingga berujung pembredelan pada era Orde Baru, mengukuhkan posisinya sebagai media yang secara institusional berkomitmen pada

fungsi *watchdog* demokrasi. Rekam jejak ini bukan sekadar narasi historis, penelitian (Hasibuan et al., 2026) membuktikan secara empiris bahwa *Tempo* konsisten membingkai isu kewenangan kepolisian sebagai ancaman terhadap negara hukum, sementara (Adinda & Azeharie, 2023) menunjukkan bahwa *Tempo.co* cenderung menggali struktur kekuasaan tersembunyi di balik isu hukum kepolisian. Sementara itu, *Kompas.com* merepresentasikan tradisi yang berbeda, karena tampil lebih moderat, berimbang, dan cenderung menghindari posisi konfrontasi terhadap kekuasaan. Perbedaan antara logika kritis-investigatif di satu sisi dan moderat-berimbang di sisi lain inilah yang menjadikan perbandingan kedua media secara metodologis produktif. Satu isu kelembagaan yang sama, ketika diproses oleh dua mesin editorial yang berbeda, berpotensi menghasilkan dua konstruksi realitas politik yang berbeda.

Keputusan membandingkan kedua media ini juga memiliki preseden metodologis yang kuat dalam literatur. Penelitian (Adinda & Azeharie, 2023) yang membandingkan *Kompas.com* dan *Tempo.co* pada isu Ferdy Sambo menemukan bahwa *Tempo.co* cenderung menggali struktur kekuasaan tersembunyi di balik kasus hukum kepolisian, sementara *Kompas.com* lebih terpaku pada fakta permukaan dan menyajikan isu secara berimbang tanpa posisi konfrontatif. Temuan serupa juga diperoleh dalam penelitian (Muslyha et al., 2025) yang menganalisis pemberitaan dinasti politik Jokowi pada kedua media, *Kompas.com* membingkai isu dengan pemilihan kata yang netral dan menyajikan pro-kontra secara proporsional, sementara *Tempo.co* menggunakan *framing* yang tajam dan kritis dengan menyoroti isu sebagai ancaman demokrasi dan indikasi penyalahgunaan

kekuasaan. Dua penelitian dari dua isu yang berbeda ini secara konsisten menghasilkan pola yang sama bukti bahwa perbedaan logika media antara *Kompas.com* dan *Tempo.co* bukan sekadar asumsi, melainkan pola yang termanifestasi secara nyata dan berulang dalam teks berita. Dengan demikian, memilih kedua media ini bukan hanya soal popularitas, melainkan karena keduanya merupakan pasangan komparatif yang paling tepat secara teoritis untuk mengungkap bagaimana logika media yang berbeda menghasilkan konstruksi realitas yang berbeda atas isu kelembagaan yang belum mencapai keputusan final ini.

Signifikansi penelitian ini semakin terlihat ketika disandingkan dengan kajian-kajian terdahulu mengenai *framing* media atas institusi kepolisian. (Amin et al., 2022) telah meneliti pembingkai aksi teror di Mabes Polri pada media Kumparan dan Tirto.id, sementara (Adinda & Azeharie, 2023) membedah pemberitaan isu Konsorsium 303 pada kasus Ferdy Sambo di *Kompas.com* dan *Tempo.co*, dan (Muslyha et al., 2025) menganalisis *framing* dinasti politik Jokowi pada kedua media yang sama. Ketiga penelitian tersebut memberikan kontribusi penting dalam memetakan bagaimana media mengonstruksi peristiwa hukum, kriminal, maupun politik yang melibatkan institusi negara. Namun, terdapat celah literatur yang belum tersentuh: mayoritas studi terdahulu berfokus pada peristiwa insidental, kasus pidana, atau kontestasi elektoral, bukan pada isu kebijakan kelembagaan yang bersifat politis-struktural. Celah ini bukan sekadar kekosongan akademik, tetapi juga memiliki implikasi yang lebih luas tanpa kajian framing atas isu kelembagaan semacam ini, tidak tersedia alat evaluasi untuk menilai apakah media telah

menjalankan fungsi informasinya secara bertanggung jawab dalam isu yang menyangkut fondasi ketatanegaraan.

Satu hal yang perlu ditegaskan adalah bahwa ketiadaan keputusan final justru menjadi alasan mengapa penelitian ini mendesak untuk dilakukan, bukan sebaliknya. Dalam kondisi di mana pemerintah maupun parlemen belum mengambil sikap resmi sepanjang periode November 2024 hingga Februari 2026, ruang publik masih terbuka dan persepsi masyarakat masih dalam proses pembentukan. Di sinilah *framing* media bekerja paling kuat, ketika sebuah isu belum memiliki kesimpulan, narasi yang dibangun media tidak sekadar melaporkan perdebatan yang sudah ada, melainkan secara aktif ikut membentuk arah perdebatan itu sendiri. Mengkaji *framing* pada tahap ini justru memungkinkan peneliti untuk menangkap proses konstruksi realitas politik yang sedang berlangsung secara real-time. Dengan kata lain, keterbukaan isu ini bukan kelemahan penelitian, melainkan justru kondisi yang membuat analisis *framing* paling relevan dan paling dibutuhkan.

Di sinilah letak kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini. Berbeda dengan studi sebelumnya yang berfokus pada dimensi hukum-kriminal maupun politik elektoral, penelitian ini masuk ke ranah kebijakan publik dan konstitusional, yakni perdebatan mengenai penempatan Polri di bawah kementerian. Dengan membandingkan dua media yang memiliki orientasi editorial berbeda, *Tempo.co* dan *Kompas.com*, penelitian ini tidak hanya mengungkap bagaimana masing-masing media membingkai isu ini, tetapi juga memperlihatkan apakah perbedaan logika media (*media logic*) di antara keduanya menghasilkan konstruksi realitas yang berbeda atas satu isu kelembagaan yang sama. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan

dapat mengisi kekosongan akademik sekaligus memberikan gambaran objektif mengenai peran media dalam mengawal arah reformasi kepolisian di Indonesia.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana perbandingan *framing* pemberitaan mengenai isu penempatan Polri di bawah Kementerian Dalam Negeri pada media online *Tempo.co* dan *Kompas.com*?

1.3 Tujuan Penelitian

Untuk menganalisis, dan membandingkan konstruksi *framing* antara *Tempo.co* dan *Kompas.com* terhadap isu penempatan Polri di bawah Kementerian Dalam Negeri melalui empat elemen model Robert N. Entman.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah ditetapkan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian analisis *framing* dalam studi ilmu komunikasi, khususnya dalam konteks pemberitaan isu kebijakan kelembagaan kepolisian di media online Indonesia. Hasil penelitian ini juga memperkaya penerapan model *framing* Robert N. Entman pada objek kajian yang bersifat kebijakan publik-konstitusional. Hal ini memberikan dimensi baru bagi literatur komunikasi massa, mengingat studi-studi *framing* sebelumnya umumnya lebih banyak berfokus pada peristiwa hukum atau kriminal yang bersifat insidental.

1.4.2 Manfaat Praktik

Penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi bagi praktisi jurnalisme mengenai cara mereka mengkonstruksi dan membingkai isu-isu kebijakan publik yang berdampak luas. Selain itu, penelitian ini dapat membantu masyarakat pembaca berita untuk lebih kritis dalam mengonsumsi pemberitaan media, khususnya terkait isu-isu yang menyangkut demokrasi dan institusi keamanan negara.