Marcommers : Jurnal Marketing Communication and Advertising

Issn : (print) 2086 - 5619
(online) 2714 – 5255
Vol. 14 issue 2, October 2025
DOI : 10.22441/marcommers.v14i2.8382

==========

Peran Media Massa dalam Komunikasi Kebijakan Pemerintah: Studi Pemberitaan Kerusakan Pipa PDAM di Surabaya

Afifatul Laili Ramadani Pramudyah[1*], Harfi Azkal Azkiya[2]
Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jawa Timur [1,2]
Author correspondence : afifatul2012@gmail.com

Received : 19 Agustus 2025,
Revision : 27 September 2025,
Acceptance : 3Oktober 2025
Published : 13 Oktober 2025

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis peran media massa dalam mengomunikasikan respons Pemerintah Kota Surabaya terhadap kerusakan pipa utama PDAM Surya Sembada akibat proyek pembangunan Kampus II UIN Sunan Ampel pada 17 Mei 2020. Kajian menggunakan studi kasus kualitatif dengan analisis dokumen terhadap sembilan berita daring dari empat media yang terbit pada 17–20 Mei 2020. Pemberitaan ditelaah melalui konsep agenda-setting dan empat fungsi framing: pendefinisian masalah, atribusi penyebab, evaluasi, serta rekomendasi penanganan. Hasil menunjukkan pergeseran penonjolan isu dari gangguan distribusi air dan bantuan darurat menuju perbaikan jaringan, pemulihan layanan, dan akuntabilitas proyek. Informasi mengenai instruksi penyediaan air bersih, perkembangan perbaikan, serta kritik terhadap pelaksana proyek memperlihatkan bahwa media tidak hanya meneruskan pernyataan pemerintah, tetapi juga membuka ruang pengawasan publik. Kontribusi penelitian terletak pada pemetaan hubungan antara informasi layanan, penyajian tanggung jawab, dan dinamika agenda media dalam krisis infrastruktur lokal. Temuan dibatasi pada isi berita dan tidak membuktikan perubahan opini masyarakat.

Kata kunci: Media Massa; Komunikasi Kebijakan Publik; Agenda-Setting; Framing; Kerusakan Pipa PDAM.

ABSTRACT

This study examines how mass media communicated the Surabaya municipal government's response to damage to a major water-distribution pipeline caused by construction work at the second campus of Sunan Ampel State Islamic University on 17 May 2020. Adopting a qualitative case-study design, it analyses nine online news articles published by four media outlets between 17 and 20 May 2020. The analysis draws on agenda-setting theory and four

framing functions: problem definition, causal attribution, evaluation, and treatment recommendation. The coverage shifted from disrupted water supply and emergency assistance to technical repairs, service recovery, and project accountability. Reports on emergency water distribution, repair progress, and criticism of the project show that news media served both as channels of policy information and as spaces for public oversight. The study contributes an evidence-based interpretation of how service information and accountability were made salient during a local infrastructure crisis. Its conclusions concern news content, not measured changes in public attitudes.

Keywords: *Mass Media; Public Policy Communication; Agenda-Setting; Framing; Water Pipeline Damage.*

PENDAHULUAN

Ketika infrastruktur pelayanan publik mengalami gangguan, kebutuhan masyarakat tidak terbatas pada perbaikan fisik. Warga juga memerlukan informasi mengenai penyebab kejadian, wilayah terdampak, perkiraan penanganan, serta cara mendapatkan bantuan sementara. Dalam situasi demikian, media massa menjadi penghubung antara institusi pelayanan, pemerintah, dan warga, sekaligus ruang untuk menguji konsistensi informasi dan meminta pertanggungjawaban pihak terkait. Informasi publik yang tidak lengkap dapat menimbulkan ketidakpastian, meskipun tindakan teknis telah dilakukan.

Kasus yang dibahas dalam artikel ini adalah jebolnya pipa utama Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Surya Sembada berdiameter 1.000 milimeter di kawasan Gunung Anyar, Surabaya, pada Minggu, 17 Mei 2020. Pipa tersebut dilaporkan terkena tiang pancang proyek pembangunan Kampus II Universitas Islam Negeri Sunan Ampel (UINSA) di Tambak Sumur. Peristiwa memengaruhi pasokan air warga, sedangkan sejumlah laporan mengutip perkiraan PDAM mengenai sekitar 30.000 pelanggan terdampak; angka tersebut merupakan pernyataan narasumber dalam berita dan bukan hasil penghitungan penelitian ini (Liputan6.com, 2020a; Hakim, 2020d). Dalam naskah awal, kasus dirujuk sebagai kerusakan pipa di sekitar Pondok Candra. Penelusuran sumber menunjukkan bahwa lokasi kerusakan dan wilayah pelanggan terdampak perlu dibedakan: titik kejadian dilaporkan berada di Gunung Anyar, sementara jangkauan gangguan air dapat meluas ke kawasan sekitarnya.

Respons pemerintah setempat juga menjadi objek pemberitaan. Wali Kota Surabaya saat itu, Tri Rismaharini, dilaporkan menginstruksikan perangkat daerah menyiapkan truk untuk mengangkut air bersih bagi warga terdampak. Di sisi lain, PDAM menyampaikan tahapan penggalian, penyambungan, dan normalisasi jaringan, sedangkan DPRD mempertanyakan aspek tanggung jawab dan perizinan proyek (Kurniawan, 2020; Hakim, 2020c, 2020d). Keragaman informasi tersebut memperlihatkan bahwa suatu krisis pelayanan publik dapat sekaligus diposisikan sebagai masalah teknis, persoalan kebutuhan warga, dan isu tata kelola.

Kajian komunikasi massa telah lama menjelaskan bahwa media turut memilih isu yang memperoleh perhatian (McCombs & Shaw, 1972). Dalam perspektif framing, pemilihan unsur peristiwa juga membantu pembaca menafsirkan apa masalah utamanya, siapa pihak yang terkait, dan tindakan apa yang dinilai layak dilakukan (Entman, 1993).

Studi mutakhir menunjukkan bahwa hubungan antara agenda pemerintah dan agenda media pada masa krisis tidak selalu seragam, karena dipengaruhi konteks maupun karakter media (Hayek, 2024). Karena itu, keberadaan informasi mengenai respons pemerintah saja belum cukup untuk menyimpulkan bahwa media berhasil membangun persepsi positif di masyarakat.

Naskah awal terutama menguraikan fungsi umum media massa dan kebijakan pemerintah; contoh kerusakan pipa disebutkan, tetapi belum menjadi pusat analisis yang terhubung dengan konsep agenda-setting. Kesenjangan itu dijawab melalui analisis berita yang menempatkan urutan peristiwa, penonjolan informasi, sumber pernyataan, dan bingkai pertanggungjawaban sebagai unit pembacaan. Secara khusus, kajian ini menjawab dua pertanyaan: (1) bagaimana berita daring mengomunikasikan respons pemerintah dan PDAM dalam kasus kerusakan pipa di Gunung Anyar, Surabaya; dan (2) bagaimana penonjolan isu serta pembingkaian masalah, penanganan, dan tanggung jawab muncul pada pemberitaan tersebut?

Tujuan penelitian adalah menggambarkan karakter komunikasi kebijakan penanganan gangguan air melalui media massa serta menafsirkan kontribusinya terhadap pemahaman teoretis mengenai pemberitaan krisis infrastruktur lokal. Istilah “kebijakan” dalam artikel ini merujuk pada keputusan dan langkah operasional yang dikomunikasikan dalam pemberitaan—terutama distribusi air darurat dan pemulihan layanan—bukan pada evaluasi suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Pembedaan ini penting agar objek penelitian tidak dilebarkan melampaui sumber yang tersedia.

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA KONSEPTUAL

Media Massa dan Komunikasi Kebijakan dalam Situasi Krisis

Media massa menjalankan fungsi penyampaian informasi, interpretasi, dan pengawasan terhadap tindakan lembaga publik. Dalam krisis layanan dasar, pesan yang dibutuhkan masyarakat bersifat operasional: apakah layanan masih tersedia, siapa yang terdampak, bagaimana memperoleh bantuan, kapan perbaikan dilakukan, dan ke mana pengaduan disampaikan. Komunikasi risiko dan krisis menekankan perlunya penyesuaian pesan dengan perkembangan situasi serta kebutuhan audiens (Reynolds & Seeger, 2005). Dengan demikian, kualitas informasi tidak cukup diukur dari adanya kutipan pejabat, tetapi juga dari kejelasan waktu, tindakan, sasaran layanan, dan saluran umpan balik.

Penelitian Austin, Liu, dan Jin (2012) menunjukkan bahwa khalayak menggunakan sumber informasi tradisional maupun media sosial dengan pertimbangan yang berbeda selama krisis. Temuan tersebut menjadi pengingat bahwa berita daring merupakan salah satu jalur informasi, bukan keseluruhan pengalaman warga. Secara terpisah, Grimmelikhuijsen et al. (2013) memperlihatkan bahwa transparansi pemerintah tidak otomatis meningkatkan kepercayaan dalam setiap konteks. Oleh sebab itu, artikel ini tidak mengasumsikan bahwa pemberitaan mengenai bantuan pemerintah dengan sendirinya menghasilkan penerimaan atau dukungan publik.

Agenda-setting dan Penonjolan Isu

McCombs dan Shaw (1972) menerangkan bahwa media berperan dalam menentukan isu yang dianggap penting melalui seleksi dan penempatan informasi. Dalam konteks penelitian ini, agenda-setting digunakan secara terbatas untuk membaca isu yang dijadikan fokus judul, teras berita, dan rangkaian informasi pada korpus berita: dampak gangguan air, penanganan teknis, bantuan pemerintah, serta pertanggungjawaban proyek. Tidak dilakukan pengukuran agenda publik atau hubungan sebab-akibat antara liputan dan opini warga. Weaver (2025) mengingatkan bahwa efek agenda-setting dipengaruhi relevansi isu serta ketidakpastian audiens, sehingga hubungan media–publik tidak sepatutnya diperlakukan sebagai mekanisme yang seragam.

Framing, Komunikasi Krisis, dan Akuntabilitas

Entman (1993) menguraikan empat fungsi framing, yakni mendefinisikan masalah, mendiagnosis penyebab, melakukan penilaian, serta menyarankan penanganan. Keempat fungsi ini dipakai untuk membaca pilihan fakta dan sumber yang dimunculkan dalam berita. Kerangka framing tidak mensyaratkan setiap artikel memuat seluruh unsur secara eksplisit; suatu teks dapat menonjolkan tindakan teknis dan menyingkirkan persoalan perizinan, sementara teks lain melakukan sebaliknya.

Kajian Coombs (2007) mengenai komunikasi krisis menunjukkan relevansi atribusi tanggung jawab terhadap evaluasi pihak yang terlibat. Namun, kasus gangguan pipa tidak diperlakukan sebagai uji empiris penuh teori SCCT karena tidak tersedia survei persepsi maupun data reputasi organisasi. Penelitian Hayek (2024) juga menemukan bahwa agenda komunikasi pemerintah dapat tercermin secara berbeda dalam liputan berita selama krisis. Dengan menggabungkan konsep tersebut, perhatian analitis diarahkan pada peralihan dari narasi penanganan darurat ke penelusuran pelaku dan prosedur.

Posisi dan Kontribusi Penelitian

Penelitian terdahulu menyediakan penjelasan mengenai saliensi isu (McCombs & Shaw, 1972), pembentukan bingkai informasi (Entman, 1993), pencarian informasi khalayak pada masa krisis (Austin et al., 2012), dan hubungan antara keterbukaan dengan kepercayaan kepada pemerintah (Grimmelikhuijsen et al., 2013). Kontribusi kajian ini bukan pengujian ulang pengaruh media terhadap perilaku warga, melainkan pembacaan berbasis bukti pada satu insiden layanan air perkotaan: kapan media mengutamakan informasi bantuan, kapan memperluas perhatian ke pemulihan teknis, dan kapan pertanggungjawaban dipersoalkan. Fokus ini membedakan penelitian dari uraian normatif mengenai “peran penting media” semata.

METODE PENELITIAN

Desain, Kasus, dan Batas Penelitian

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus berbasis analisis dokumen pemberitaan daring. Kasus dibatasi pada jebolnya pipa utama PDAM di kawasan Gunung Anyar pada 17 Mei 2020 akibat pekerjaan proyek Kampus II UINSA, termasuk komunikasi tindakan darurat, perkembangan perbaikan, dan respons mengenai

tanggung jawab sampai 20 Mei 2020. Peristiwa kebocoran pipa lain di Surabaya pada Maret 2020 maupun sesudahnya tidak dimasukkan sebagai kasus yang sama. Rentang 17–20 Mei dipilih untuk menangkap fase kejadian, penanganan, pemulihan awal, dan pengawasan proyek yang muncul dalam arsip berita.

Sumber Data dan Teknik Pengumpulan

Data primer penelitian berbentuk teks sembilan artikel berita daring, bukan wawancara, observasi lapangan, atau kuesioner. Dokumen ditelusuri secara purposif menggunakan kombinasi kata kunci "pipa PDAM", "Gunung Anyar", "UINSA", "Risma", "perbaikan", dan "proyek" serta ditelaah berdasarkan judul, tanggal terbit, isi yang relevan, dan tautan arsip. Kriteria inklusi meliputi: (a) diterbitkan pada 17–20 Mei 2020; (b) merujuk langsung pada kerusakan pipa akibat pembangunan Kampus II UINSA; (c) memberikan informasi mengenai dampak, penanganan, atau akuntabilitas; dan (d) memiliki identitas media dan tanggal publikasi yang dapat ditelusuri. Sembilan dokumen berikut merupakan sampel bertujuan, bukan keseluruhan berita yang pernah terbit.

Tabel 1. Korpus Berita yang Dianalisis (17–20 Mei 2020).

Kode	Media dan Tanggal	Topik/Judul Berita (Disingkat)	Fokus Analisis
L1	Liputan6.com, 17 Mei	Pipa PDAM ... jebol terkena tiang pancang	Insiden, dampak, tanggapan warga
L2	Liputan6.com, 17 Mei	Aksi Wali Kota Risma ... kebocoran pipa	Instruksi bantuan air, mitigasi
L3	Liputan6.com, 18 Mei	UINSA minta maaf ... pipa utama jebol	Permintaan maaf, koordinasi, dampak
A1	ANTARA Jatim, 18 Mei	Perbaikan pipa ... tahap penyambungan	Tahap teknis, armada air, kanal aduan
A2	ANTARA Jatim, 18 Mei	Dua legislator ajukan class action	Kerugian warga, tanggung jawab
J1	Jatimnet, 18 Mei	Pipa PDAM ... penyambungan dan pengelasan	Perbaikan dan suplai sementara
S1	Suara Surabaya, 18 Mei	Perbaikan pipa ... tahap penyambungan	Pembaruan penanganan/kanal bantuan
A3	ANTARA Jatim, 19 Mei	PDAM selesaikan perbaikan pipa utama	Status perbaikan, pemulihan
A4	ANTARA Jatim, 20 Mei	Pembangunan kampus II ... dihentikan sementara	Pengawasan, izin, penghentian sementara

Kode merujuk pada dokumen yang dicantumkan lengkap dalam daftar pustaka. Artikel A1 dan S1 memiliki kemiripan materi serta atribusi kepada ANTARA; kemiripan pemberitaan tersebut diperlakukan sebagai kemungkinan sindikasi, bukan sebagai konfirmasi independen oleh dua jurnalis. Pembedaan sumber ini diterapkan pula ketika menafsirkan pernyataan PDAM yang berulang pada beberapa outlet.

Unit analisis dan langkah interpretasi

Unit analisis utamanya adalah artikel berita; unit pembacaan di dalam artikel berupa judul, paragraf pembuka, kutipan narasumber, informasi operasional, dan uraian mengenai tanggung jawab. Analisis dilakukan secara bertahap: (1) membaca dokumen dan menyusun

urutan waktu; (2) memberi kode awal pada segmen isi; (3) mengelompokkan kode ke tema dampak layanan, bantuan publik, perbaikan teknis, dan akuntabilitas; (4) menelaah setiap tema berdasarkan saliensi berita serta empat fungsi framing Entman; dan (5) membandingkan persamaan, perbedaan, serta keterbatasan informasi antarartikel. Pendekatan tematik ini mengikuti prinsip penelusuran pola dalam data kualitatif sebagaimana dibahas Braun dan Clarke (2006).

Kategori operasional yang digunakan ialah: (a) definisi masalah—jebolnya pipa, gangguan layanan, kebutuhan air; (b) atribusi penyebab—pekerjaan tiang pancang dan pernyataan aktor; (c) evaluasi—kritik, permintaan maaf, dan pertanyaan tanggung jawab; (d) solusi—bantuan truk tangki, pengelasan, pemulihan, atau peninjauan proyek; serta (e) penonjolan isu—bagian peristiwa yang dijadikan judul atau teras. Kode hanya diberikan pada pernyataan yang benar-benar muncul di dokumen, sementara penilaian mengenai implikasi teoritis ditandai sebagai interpretasi peneliti.

Keabsahan dan Etika Data

Kredibilitas dijaga melalui keterlacakan URL, tanggal publikasi, pencantuman kode sumber pada temuan, serta pemeriksaan silang terhadap pernyataan mengenai waktu kejadian, aktor, dan urutan respons. Perbedaan kepentingan narasumber—pemerintah, PDAM, UINSA, DPRD, dan warga—ditampilkan tanpa otomatis memenangkan salah satunya. Prosedur dokumentasi tersebut sejalan dengan anjuran transparansi jejak analisis kualitatif (Nowell et al., 2017). Studi ini tidak melakukan penghitungan reliabilitas antarkoder, pemeriksaan langsung dokumen perizinan, atau konfirmasi wawancara; karena itu, temuan mengenai dugaan pelanggaran izin tetap diperlakukan sebagai isi klaim dalam pemberitaan, bukan putusan hukum final.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Identifikasi Masalah: dari Kerusakan Pipa ke Gangguan Kebutuhan Dasar

Berita pada 17 Mei 2020 menempatkan kerusakan pipa sebagai peristiwa mendesak karena berpotensi mengganggu akses air. Liputan6.com (2020a; L1) menghubungkan jebolnya pipa dengan aktivitas tiang pancang proyek Kampus II UINSA di Gunung Anyar dan memuat kekhawatiran warga mengenai ketersediaan air untuk kebutuhan sehari-hari. Dalam bingkai Entman, masalah didefinisikan bukan semata kerusakan aset PDAM, tetapi terganggunya layanan yang diperlukan rumah tangga. Pilihan menghadirkan keterangan warga memberi dimensi pengalaman publik yang tidak dapat ditangkap oleh penjelasan teknis saja.

Sejumlah pemberitaan berikutnya mengutip keterangan PDAM bahwa sekitar 30.000 pelanggan terdampak, dengan Gunung Anyar disebut sebagai wilayah yang paling terkena gangguan (Hakim, 2020d [A1]; Liputan6.com, 2020b [L3]). Nilai ini adalah estimasi dari pejabat yang diberitakan dan belum diverifikasi secara mandiri oleh studi ini. Temuan penting pada fase awal bukan angka tunggalnya, melainkan cara media mengubah insiden konstruksi menjadi agenda pelayanan publik: siapa terdampak, seberapa luas gangguan, dan mengapa penanganan harus segera diinformasikan.

Penonjolan Tindakan Pemerintah: Bantuan Air sebagai Respons Operasional

Laporan Kurniawan (2020; L2) menonjolkan instruksi Wali Kota Tri Rismaharini kepada perangkat daerah untuk menyiapkan truk pengangkut air bersih bagi warga terdampak. Berita tersebut juga menyebut keterlibatan BPB dan Linmas, Satpol PP, serta dinas terkait untuk menyalurkan air. Dengan sudut pandang agenda-setting, keberadaan instruksi dan tindakan bantuan di bagian awal berita meningkatkan keterlihatan respons pemerintah dalam rangkaian informasi yang diterima pembaca. Namun, keterlihatan respons tidak sama dengan bukti keberhasilannya pada seluruh rumah tangga.

Berita ANTARA mengenai fase penyambungan memuat informasi operasional yang lebih spesifik: PDAM mengumumkan rencana penghentian aliran saat pengelasan, menyiapkan armada tangki, dan mengarahkan warga untuk menyampaikan permohonan bantuan melalui RT/RW serta saluran layanan pelanggan (Hakim, 2020d; A1). Jatimnet (Widari, 2020; J1) dan Suara Surabaya (Suminar, 2020; S1) juga memuat pokok pesan serupa. Dari sudut komunikasi krisis, informasi tersebut memiliki kegunaan praktis karena menjembatani keputusan lembaga dan langkah yang dapat ditempuh warga (Reynolds & Seeger, 2005). Pengulangan materi pada beberapa situs, meskipun memperluas distribusi, tidak otomatis memperlihatkan banyaknya verifikasi terpisah.

Pembingkaian Proses Perbaikan dan Pemulihan

Pada 18 Mei 2020, pesan mengenai kegiatan penggalian, pengelasan, dan penyambungan pipa lebih menonjol dibanding uraian umum tentang fungsi media (Hakim, 2020d; Suminar, 2020; Widari, 2020). Pembaca diberi penjelasan mengapa penghentian aliran diperlukan sementara, bagaimana pekerjaan dilakukan, dan adanya mekanisme suplai pengganti. Rangkaian ini menunjukkan bingkai “penanganan teknis”: penyebab gangguan dianggap perlu diikuti informasi tindakan yang dapat dipantau perkembangannya.

Laporan ANTARA pada 19 Mei 2020 menyatakan PDAM telah menyelesaikan perbaikan, tetapi masih menjalankan pengecekan akhir dan pemulihan aliran. Berita tersebut juga memuat keterangan seorang warga bahwa air mulai kembali mengalir di kawasannya (Hakim, 2020b; A3). Berita ini penting karena menggeser perhatian dari janji perbaikan menuju pembaruan status. Meski demikian, satu pernyataan warga tidak cukup untuk menyimpulkan seluruh pelanggan sudah menerima layanan normal; waktu pulihnya distribusi dapat berbeda antarwilayah.

Bingkai Tanggung Jawab: dari Permintaan Maaf hingga Pengawasan Proyek

Berita Liputan6.com (2020b; L3) melaporkan permintaan maaf Rektor UINSA dan pernyataannya bahwa koordinasi telah dilakukan sebelumnya. Di sisi lain, pihak PDAM pada sejumlah berita menyampaikan versi mengenai pelaksanaan pekerjaan yang dinilai tidak sesuai dengan koordinasi awal. Perbedaan narasi memperlihatkan bahwa penjelasan penyebab teknis tidak serta-merta menyelesaikan persoalan tanggung jawab institusional. Secara framing, penilaian atas aktor tampil melalui pemilihan kutipan dan konteks siapa yang dimintai penjelasan, bukan melalui kesimpulan hukum yang ditetapkan peneliti.

Dimensi pengawasan menjadi lebih jelas dalam pemberitaan ANTARA mengenai rencana gugatan perwakilan kelompok atas kerugian pelanggan (Hakim, 2020a; A2). Pada 20 Mei, ANTARA kembali memuat rekomendasi DPRD untuk menghentikan sementara

pembangunan Kampus II UINSA terkait persoalan perizinan yang disampaikan anggota dewan (Hakim, 2020c; A4). Materi tersebut merupakan laporan tentang pernyataan dan proses pengawasan pada saat itu; dokumen yang dianalisis tidak membuktikan hasil akhir pemeriksaan administrasi maupun status hukum para pihak. Pembacaan ini menambah keseimbangan terhadap pemberitaan yang semata memusatkan perhatian pada kecepatan respons pemerintah.

Dalam kerangka Coombs (2007), atribusi tanggung jawab merupakan aspek penting komunikasi krisis. Pada kasus ini, pemberitaan memperlihatkan adanya dua lapis komunikasi yang saling berkaitan tetapi berbeda: komunikasi pelayanan bagi warga dan komunikasi pertanggungjawaban penyebab gangguan. Tindakan pemulihan dapat menunjukkan daya tanggap institusi, sedangkan pertanyaan mengenai koordinasi serta izin membuka ruang evaluasi penyebab berulangnya risiko. Temuan tersebut sejalan dengan pandangan bahwa media tidak hanya mereproduksi agenda sumber resmi, melainkan dapat memperluas isu krisis ke perdebatan tata kelola (Hayek, 2024).

Sintesis Analitis Berdasarkan Agenda-setting dan Framing

Tabel 2. Ringkasan hasil analisis teks berita dan kaitannya dengan teori.

Tema	Bukti pada Dokumen	Interpretasi Teori	Batas Simpulan
Gangguan air dan kebutuhan warga	L1: insiden, potensi gangguan dan suara warga; A1: estimasi pelanggan terdampak	Agenda-setting: layanan air menjadi isu mendesak. Framing: definisi masalah sebagai krisis pelayanan.	Bukan pengukuran besarnya dampak faktual di semua lokasi.
Bantuan dan informasi operasional	L2: instruksi suplai; A1, J1, S1: armada, saluran bantuan, perbaikan	Framing: rekomendasi solusi dan tanggapan institusi.	Kesamaan isi antarberita tidak selalu berarti verifikasi independen.
Pemulihan layanan	A3: perbaikan selesai dan pengecekan lanjutan	Agenda-setting: pergeseran ke perkembangan layanan; komunikasi krisis yang berkelanjutan.	Tidak membuktikan pemulihan serentak untuk semua pelanggan.
Akuntabilitas proyek	L3: respons UINSA; A2: gugatan; A4: rekomendasi penghentian sementara	Framing: atribusi penyebab dan evaluasi tanggung jawab.	Dugaan perizinan dan gugatan bukan putusan akhir.

Secara keseluruhan, pola pada sembilan artikel tidak menunjukkan satu bingkai tunggal. Terdapat penekanan pada dampak bagi warga, pemberian bantuan, penyelesaian teknis, dan pertanggungjawaban. Pergeseran fokus dari hari ke hari dapat dibaca sebagai dinamika agenda pemberitaan sepanjang krisis, tetapi jumlah artikel dalam sampel purposif terlalu terbatas untuk menyimpulkan dominasi statistik suatu isu dalam seluruh ekosistem

media. Pengukuran dampak terhadap pengetahuan atau kepercayaan khalayak juga tidak dilakukan.

Dari sisi pembaruan teori, kerangka agenda-setting membantu mengenali isu apa yang diberi prioritas, sedangkan framing menjelaskan bagaimana isu itu dipahami melalui penonjolan sebab dan solusi. Keduanya perlu dibaca bersama: berita yang menekankan respons wali kota membangun saliensi tindakan tanggap darurat, sementara berita yang menekankan kritik DPRD menonjolkan dimensi akuntabilitas. Dengan demikian, kajian ini menawarkan kontribusi kontekstual mengenai dua fungsi media massa yang berjalan bersamaan pada krisis layanan lokal, yaitu distribusi informasi yang berguna dan pengawasan terhadap proses penanganannya.

Implikasi teoretis dan praktis

Secara teoretis, hasil memperlihatkan manfaat pemisahan antara saliensi isu dan bingkai narasi. Informasi yang sama mengenai pipa jebol dapat dipresentasikan dengan prioritas yang berbeda menurut kebutuhan pemberitaan dan sumber yang diwawancarai. Pembacaan ini memperluas penerapan agenda-setting pada kasus pelayanan air skala kota tanpa menyatakan bahwa media memiliki pengaruh kausal terhadap opini publik. Hasil tersebut juga menguatkan argumen bahwa komunikasi krisis yang terlihat cepat harus tetap dinilai bersama keberadaan informasi tentang penyebab dan mekanisme tanggung jawab.

Bagi pemerintah kota dan PDAM, implikasinya adalah perlunya pembaruan terjadwal yang mencakup titik gangguan, wilayah terdampak, tahap pekerjaan, perkiraan perubahan layanan, alternatif pasokan, serta kanal aduan yang konsisten. Bagi media, verifikasi terhadap klaim antarlembaga dan pembedaan informasi yang sudah pasti dari yang masih diperselisihkan diperlukan agar pemberitaan tidak berubah menjadi pengulangan pernyataan institusi. Bagi pengelola proyek, keterbukaan mengenai koordinasi utilitas bawah tanah dan tindak lanjut hasil pengawasan dapat mengurangi kekosongan informasi saat krisis serupa terjadi.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pemberitaan kerusakan pipa PDAM di Gunung Anyar pada 17–20 Mei 2020 menjalankan dua fungsi yang saling melengkapi. Pertama, media menyampaikan informasi respons operasional pemerintah kota dan PDAM, mulai dari instruksi penyaluran air darurat, perkembangan perbaikan, hingga pembaruan status pemulihan. Kedua, media menghadirkan ruang evaluasi tentang penyebab gangguan, hubungan antarlembaga, kepentingan warga, dan tanggung jawab proyek. Temuan tersebut secara langsung menjawab pertanyaan mengenai bagaimana kebijakan penanganan dikomunikasikan serta isu dan bingkai apa yang ditonjolkan dalam liputan.

Analisis agenda-setting menunjukkan bahwa perhatian berita bergerak dari dampak krisis dan kebutuhan warga menuju proses perbaikan serta akuntabilitas. Perspektif framing mengungkap bahwa berita menampilkan penjelasan masalah, atribusi sebab, evaluasi, dan tawaran solusi dalam kombinasi yang tidak selalu sama. Dengan demikian, kontribusi artikel bukan klaim bahwa media pasti menciptakan opini positif, melainkan bukti tekstual

bahwa media dapat sekaligus berfungsi sebagai penyalur informasi layanan dan sarana pengawasan publik.

Keterbatasan utama penelitian adalah penggunaan sembilan berita daring yang dipilih secara purposif, terdapat pengulangan bahan berita di beberapa media, dan tidak tersedia wawancara, dokumen internal PDAM, dokumen perizinan, maupun survei masyarakat. Oleh karena itu, perubahan persepsi, besaran kerugian aktual, dan hasil akhir proses hukum tidak dapat disimpulkan. Penelitian selanjutnya disarankan membandingkan lebih banyak media dan periode, melakukan wawancara dengan warga serta lembaga layanan, dan menguji hubungan antara keterpaparan informasi, persepsi risiko, dan kepercayaan publik.

Sebagai rekomendasi praktis, pemerintah dan PDAM perlu menyediakan informasi krisis yang mudah diverifikasi dan diperbarui secara konsisten; media perlu memberi ruang yang seimbang bagi pengguna layanan, pengelola proyek, dan otoritas pengawas. Langkah tersebut lebih tepat dibanding sekadar meminta masyarakat membentuk opini positif, karena kualitas komunikasi publik ditentukan oleh kejelasan bukti, kelengkapan konteks, dan keterbukaan terhadap koreksi.

DAFTAR PUSTAKA

Austin, L., Liu, B. F., & Jin, Y. (2012). How audiences seek out crisis information: Exploring the social-mediated crisis communication model. Journal of Applied Communication Research, 40(2), 188–207. https://doi.org/10.1080/00909882.2012.654498

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Coombs, W. T. (2007). Protecting organization reputations during a crisis: The development and application of situational crisis communication theory. Corporate Reputation Review, 10(3), 163–176. https://doi.org/10.1057/palgrave.crr.1550049

Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. Journal of Communication, 43(4), 51–58. https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x

Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. Public Administration Review, 73(4), 575–586. https://doi.org/10.1111/puar.12047

Hakim, A. (2020a, 18 Mei). Dua legislator ajukan “class action” jebolnya pipa PDAM Surabaya. ANTARA News Jawa Timur. https://jatim.antaranews.com/berita/382836/dua-legislator-ajukan-class-action-jebolnya-pipa-pdam-surabaya

Hakim, A. (2020b, 19 Mei). PDAM selesaikan perbaikan pipa utama jebol di Gunung Anyar Surabaya. ANTARA News Jawa Timur. https://jatim.antaranews.com/berita/383232/pdam-selesaikan-perbaikan-pipa-utama-jebol-di-gunung-anyar-surabaya

Hakim, A. (2020c, 20 Mei). Pembangunan kampus II UINSA Surabaya direkomendasikan dihentikan sementara. ANTARA News Jawa Timur. https://jatim.antaranews.com/berita/383496/pembangunan-kampus-ii-uinsa-surabaya-direkomendasikan-dihentikan-sementara

Hakim, A. (2020d, 18 Mei). Perbaikan pipa PDAM jebol di Surabaya memasuki tahap penyambungan. ANTARA News Jawa Timur. https://jatim.antaranews.com/berita/382736/perbaikan-pipa-pdam-jebol-di-surabaya-memasuki-tahap-penyambungan

Hayek, L. (2024). Media framing of government crisis communication during Covid-19. Media and Communication, 12, Article 7774. https://doi.org/10.17645/mac.7774

Kurniawan, D. (2020, 17 Mei). Aksi Wali Kota Risma terkait kebocoran pipa PDAM di kawasan Gunung Anyar Surabaya. Liputan6.com. https://www.liputan6.com/surabaya/read/4256876/aksi-wali-kota-risma-terkait-kebocoran-pipa-pdam-di-kawasan-gunung-anyar-surabaya

Liputan6.com. (2020a, 17 Mei). Pipa PDAM di Gunung Anyar Surabaya jebol terkena tiang pancang proyek pembangunan. https://www.liputan6.com/surabaya/read/4256740/pipa-pdam-di-gunung-anyar-surabaya-jebol-terkena-tiang-pancang-proyek-pembangunan

Liputan6.com. (2020b, 18 Mei). UINSA minta maaf atas pipa utama PDAM jebol di kawasan Gunung Anyar Surabaya. https://www.liputan6.com/surabaya/read/4257427/uinsa-minta-maaf-atas-pipa-utama-pdam-jebol-di-kawasan-gunung-anyar-surabaya

McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. Public Opinion Quarterly, 36(2), 176–187. https://doi.org/10.1086/267990

Nowell, L. S., Norris, J. M., White, D. E., & Moules, N. J. (2017). Thematic analysis: Striving to meet the trustworthiness criteria. International Journal of Qualitative Methods, 16(1), 1–13. https://doi.org/10.1177/1609406917733847

Reynolds, B., & Seeger, M. W. (2005). Crisis and emergency risk communication as an integrative model. Journal of Health Communication, 10(1), 43–55. https://doi.org/10.1080/10810730590904571

Suminar, A. (2020, 18 Mei). Perbaikan pipa PDAM di Surabaya masuki tahap penyambungan. Suara Surabaya. https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2020/perbaikan-pipa-pdam-di-surabaya-masuki-tahap-penyambungan/

Weaver, D. H. (2025). The evolution of agenda-setting research and theory from 1972 to 2025: From newspapers and TV to social media and artificial intelligence. Communication and Change, 1, Article 17. https://doi.org/10.1007/s44382-025-00016-x

Widari, R. C. (2020, 18 Mei). Pipa PDAM Surabaya bocor memasuki tahap penyambungan dan pengelasan. Jatimnet. https://jatimnet.com/pipa-pdam-surabaya-bocor-memasuki-tahap-penyambungan-dan-pengelasan