

## PRIVATISASI KOMUNIKASI DAN DEMOKRASI

I Gusti Ngurah Putra\*

### Abstract:

*Democracy as communicative action involving the ruler and the ruled is underthread by the increasingly popular ide of mass media privatization. The supposedly efficient mode of market-based system, in fact, fails to satisfy the need to facilitate people's actualization of their citizenship rights, and enhancing their communicative competence. The idea of citizenship is repaced by 'customer services' for the sake of capital accumulation and control.*

*Kata kunci: privatisasi komunikasi, demokrasi.*

*"Participatory democracy requires a citizenry that is both informed and has a continuing opportunity to be heard in the market-place of ideas." (William Melody, 1990:18).*

### Pendahuluan

Kajian mengenai kaitan komunikasi (media massa) dan demokrasi, baik dengan pendekatan liberal pluralis maupun dengan pendekatan kritis semakin mendapat perhatian belakangan ini (lihat

---

\* Staf Pengajar Jurusan Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UGM, Yogyakarta.

misalnya Keane, 1991; Kellner, 1990; Curran, 1991; Golding, 1990 dan Lichtenberg, 1990). Pembahasan topik ini begitu penting disebabkan antara lain oleh kenyataan bahwa baik dalam bentuk negara demokrasi langsung yang berkembang dalam negara kota (*city state*) pada zaman Yunani Kuno dan juga dalam bentuk kehidupan politik tingkat lokal di Indonesia, seperti banjar di Bali maupun dalam bentuk demokrasi modern yang bersifat tidak langsung (demokrasi perwakilan), yang berkembang setelah revolusi dan evolusi sosial yang terjadi di Eropa, fungsi dan hakekat kewarganegaraan dapat terwujud melalui kompetensi komunikasi (*communicative competence*) para warga negara. Atas dasar kompetensi komunikasi, warga negara bisa mengekspresikan berbagai aspirasi dan kepentingannya dan sekaligus mengetahui apa yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan dengan efektif. Dengan demikian, eksistensi sebagai warga negara sedikit banyak ditentukan oleh kemampuan komunikatif yang dimiliki warga masyarakat.

Dalam masyarakat dan demokrasi modern - berbeda dengan masyarakat tradisional yang lebih mengandalkan komunikasi lisan dalam melakukan komunikasi politik - komunikasi politik lebih mengandalkan saluran komunikasi bermedia baik cetak maupun audio-visual atau elektronik. Oleh karena itu, akses terhadap berbagai saluran komunikasi publik menjadi sebuah keharusan dalam masyarakat modern sebagai bagian perwujudan kewarganegaraan. Dalam negara-negara modern yang demokratis, media komunikasi massa (publik), idealnya, menyediakan informasi yang pada akhirnya dijadikan pedoman oleh warga negara dalam merekonstruksi pemahaman mereka terhadap realitas politik yang melingkupi mereka. Warga negara mengevaluasi struktur politik, kebijakan-kebijakan dan pelaku-pelaku politik berdasarkan informasi yang mereka terima melalui media komunikasi massa (Wasburn, 1995). Di samping itu, media massa diharapkan juga dapat menjadi penyampai aspirasi dan kepentingan warga masyarakat, sehingga kepentingan-kepentingan warga negara dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan publik oleh pemegang kekuasaan.

Persoalannya, dalam kasus di Indonesia atau di berbagai belahan bumi lainnya, akses terhadap media komunikasi publik saat ini menjadi problematis. Belakangan ini terjadi kecenderungan proses

privatisasi dalam bidang komunikasi publik sebagai bagian dari proses perkembangan kapitalisme, yang menyentuh seluruh aspek kehidupan sosial manusia, termasuk ke dalamnya kecenderungan privatisasi terhadap institusi-institusi komunikasi. Privatisasi terhadap lembaga komunikasi di berbagai negara, utamanya di sebagian negara demokrasi liberal telah menjadi diskursus menarik karena dampak yang ditimbulkannya pada semakin terdistorsinya institusi komunikasi sebagai '*public sphere*' (lihat misalnya Entman, 1989). Untuk kasus Indonesia, dengan struktur masyarakat yang memperlihatkan ketimpangan yang tajam antara elit dan massa, privatisasi media komunikasi kiranya akan semakin menambah ketimpangan sosial yang ada. Privatisasi media komunikasi massa cenderung menciptakan ketimpangan akses terhadap media massa, yang pada akhirnya akan menciptakan ketimpangan pengetahuan (*knowledge gap*) di kalangan warga masyarakat.

Tulisan ini akan mendiskusikan privatisasi terhadap lembaga komunikasi dan konsekuensi-konsekuensinya, terutama dikaitkan dengan demokrasi. Konsekuensi privatisasi terhadap lembaga komunikasi baik pada level kelembagaan, level organisasi maupun pada level informasi yang ditampilkan lembaga komunikasi juga akan menjadi fokus dalam tulisan ini. Namun demikian, akan dibahas pula arti penting komunikasi dalam demokrasi, model-model pengelolaan media dan proses privatisasi lembaga-lembaga komunikasi.

## Demokrasi dan Komunikasi

Demokrasi diartikan secara sederhana sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Demokrasi dalam bidang politik menekankan pentingnya partisipasi warga negara dalam kehidupan politik, mengingat demokrasi menempatkan kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat. Melalui berbagai mekanisme, pemilik kedaulatan tertinggi-rakyat- mendelegasikan hak-hak mereka kepada sejumlah wakil rakyat. Mereka memilih orang yang diberi wewenang untuk memerintah, tetapi penguasa harus melibatkan rakyat dalam menentukan keputusan-keputusan yang menyangkut kehidupan publik. Demokrasi menempatkan suara rakyat sebagai penentu kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah yang dipilih melalui

mekanisme pemilihan umum. Dengan demikian, rakyat secara tidak langsung ikut dalam proses penentuan kebijakan yang menyangkut kepentingan bersama.

Dalam pembicaraan-pembicaraan tentang demokrasi dan peranan komunikasi, orang akan merujuk model negara kota (*city state*) atau *polis* pada zaman Yunani Kuno sebagai pijakan dasar. Pada zaman ini, dengan penduduk dan wilayah negara yang sangat terbatas, warganegara bisa berpartisipasi langsung dalam kehidupan politik. Memang tidak setiap warga negara berhak aktif dalam kehidupan politik pada masa itu, karena ada eksklusi terhadap kelompok wanita dan orang-orang yang bukan pembayar pajak seperti para budak, misalnya atau penduduk asing. Bagi laki-laki dewasa pembayar pajak, struktur politik yang tercipta dalam polis menyediakan ruang partisipasi yang demikian besar tidak saja dalam bidang politik, tetapi juga dalam bidang hukum dan kehidupan sosial budaya. Dalam bidang politik, orang berhak dipilih untuk menjadi pemimpin politik. Dalam bidang hukum, orang dapat menjadi juri dalam pengadilan umum, yang biasanya terdiri dari ratusan orang. Dalam bidang sosial budaya, orang dapat diangkat menjadi pemimpin ritual keagamaan (Sreberny-Mohammadi, 1995). Karakter dominan kehidupan sosial politik pada saat itu adalah adanya partisipasi langsung warga negara dalam menentukan keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan bersama.

Sistem pemerintahan yang demikian ini menuntut orang agar memiliki kemampuan komunikasi (*communicative competence*) yang cukup memadai, paling tidak dalam mode komunikasi lisan (*oral communication*). Orang-orang dengan kemampuan penyajian lisan, baik dalam seting politik, hukum maupun upacara-upacara keagamaan dan kegiatan sosial biasanya mendapat pujian dan penghormatan yang memadai dari anggota masyarakat. Habermas (1989) dalam membahas '*public sphere*' menjadikan kehidupan politik pada masa ini sebagai kehidupan yang ideal karena orang-orang sebagai warga negara kota dapat secara bebas mendiskusikan persoalan-persoalan publik yang berkembang secara rasional tanpa intervensi dari negara. Mereka dapat mendiskusikan persoalan tersebut karena mereka memiliki kemampuan komunikatif yang memadai untuk itu. Kemampuan komunikasi yang dituntut oleh

sistem politik model negara kota ini ditunjang oleh sistem pendidikan yang cukup baik yang melatih orang-orang untuk menjadi pembicara-pembicara ulung di depan publik. Rhetorika atau *public speaking* yang kini berkembang sebagai bagian disiplin ilmu komunikasi berakar sangat kuat pada tradisi zaman Yunani Kuno dengan tokoh seperti Aristoteles, Cicero dan sebagainya.

Dapat kita catat di sini pentingnya model komunikasi lisan (*oral communication*) dalam kehidupan politik dengan model *city state*. Komunikasi lisan menjadi basis pemersatu bagi warga polis yang memang jumlahnya terbatas dan hidup dalam wilayah yang relatif sempit. Masalah publik yang berkembang waktu itu memang sangat sederhana dan terbatas ruang lingkungannya. Rakyat dengan mudah mengetahui kebijakan-kebijakan penguasa dan tindakan-tindakan para pemimpin politik.

Sejalan dengan evolusi kehidupan yang terjadi, ruang lingkup *polity* semakin luas dan persoalan-persoalan publik juga menjadi semakin kompleks dan rumit. Negara, berkembang menjadi negara bangsa yang terdiri dari wilayah yang luas dan penduduk yang lebih banyak, sehingga mode komunikasi lisan tidak lagi memadai sebagai pendukung aktualisasi kewarganegaraan, terutama dalam hal keterlibatan warga negara dalam kehidupan politik. Informasi yang diperoleh melalui komunikasi tatap muka tidak lagi memadai sebagai sumber pendidikan politik bagi warga masyarakat. Negara modern yang berkembang kemudian dicirikan oleh sistem politik yang bersifat tidak langsung dalam bentuk demokrasi perwakilan. Bersamaan dengan perkembangan Eropa sebagai negara modern, berkembang pula media komunikasi baru sebagai bagian dari 'pelengkap' berfungsinya negara modern. Mode komunikasi tertulis atau cetak yang melahirkan cikal bakal surat kabar atau media cetak lainnya yang kita kenal sekarang menjadi bagian penting dan tak terpisahkan bagi pengorganisasian *polity* yang luas secara efektif.

Surat kabar yang tumbuh di samping berfungsi mendukung perkembangan perdagangan antar-wilayah juga berfungsi sebagai surat kabar politik. Surat kabar politik biasanya memfokuskan diri pada berita-berita politik dan dalam hal kepemilikan surat kabar biasanya menjadi bagian partai politik sampai adanya proses privatisasi surat kabar di Eropa sekitar akhir abad ke-19. (untuk kasus Indonesia,

lihat Dhakidae, 1991). Namun demikian, penting juga dicatat bahwa berkembangnya media cetak berupa surat kabar atau terbitan lain tidak bisa dilepaskan dari pertama, terbangunnya jaringan kereta api yang memungkinkan sirkulasi barang cetakan secara meluas dan cepat; dan kedua, untuk kasus Inggris, adanya kebijakan pendidikan massal (*mass education*) melalui *Education Act 1870*, yang memungkinkan orang kebanyakan di Inggris bisa membaca (Williams, 1961). Inilah pada akhirnya yang mendorong munculnya *reading public* yang ikut membantu proses demokratisasi kehidupan politik.

Pengelolaan media cetak (pers) tidak bisa dipisahkan dari keterlibatan pemilik modal swasta. Privatisasi media cetak sebenarnya sudah berlangsung sejak awal media cetak berkembang di Eropa. Ini antara lain – seperti yang diargumentasikan oleh Harold Innis (dalam Carey, 1989) – disebabkan oleh kenyataan bahwa mode komunikasi tertulis membutuhkan ‘modal’ sebagai alat penting dalam produksi dan distribusinya. Tanpa dukungan modal tak mungkin media cetak dapat diwujudkan. Ketika media cetak menjadi organ partai politik, modal untuk menghidupinya bersumber dari partai politik yang menggunakannya. Ketika mulai terjadi privatisasi terhadap media cetak, modal untuk pengelolaan media cetak berasal dari para pemilik modal swasta. Media cetak kemudian memang menjadi salah satu pendukung penting perkembangan kapitalisme.

Namun demikian, baik ketika lembaga komunikasi menjadi bagian partai politik maupun ketika ia menjadi bagian dari pertukaran nilai (institusi ekonomi), ada kesamaan tuntutan normatif, yakni media cetak harus bebas dari campur tangan negara (*state*). Dalam faham liberal media diharap menjalankan peran sebagai sumber informasi yang netral dari pengaruh negara. Paham kebebasan pers menjadi bagian penting dari demokrasi liberal dengan ciri sistem perwakilan. Dalam berbagai konstitusi negara-negara demokrasi, terutama demokrasi liberal, selalu ada penekanan penting: negara memberikan kebebasan bagi setiap warga negaranya untuk memperoleh akses pada setiap saluran komunikasi publik sebagai sarana bukan saja untuk memperoleh pemahaman terhadap realitas sosial yang berkembang tetapi juga untuk mengartikulasikan beragam kepentingannya yang dimiliki warga negara. Dalam hal ini, media komunikasi modern bukan saja semata-mata berfungsi melaporkan kejadian-kejadian

kepada khalayaknya, tetapi juga berfungsi menjadikan rakyat untuk didengar (*being heard*). Bahkan di sejumlah negara, pers harus menjadi institusi pengawas negara (*watch dog*). Pers harus melaporkan setiap penyelewengan yang dilakukan penguasa sebagai bagian dari usaha lembaga komunikasi untuk memberikan informasi tentang apa yang telah dilakukan oleh penguasa. Diasumsikan bahwa dengan fungsi yang demikian warga negara (yang diperintah) dapat menilai sejauh mana pemerintah masih layak untuk dipercaya, sehingga perlu dipilih kembali dalam proses pemilihan pemerintah pada periode berikutnya.

Dalam konteks ini, komunikasi dalam demokrasi selalu dikaitkan dengan bagaimana warganegara dapat merealisasikan atau mewujudkan hak-hak kewarganegaraannya. Mungkin dalam hal ini perlu kita rujuk konsep kewarganegaraan yang dikembangkan oleh T. H. Marshall. Menurut Marshall (seperti dikutip oleh Murdock dan Golding, 1989) ada paling tidak tiga dimensi kewarganegaraan: sipil, politik dan sosial. Hak-hak sipil berkaitan dengan kebebasan gerak individual dalam ruang masyarakat sipil (*civil society*). Termasuk ke dalamnya antara lain kebebasan untuk berbicara, kebebasan berpikir dan beragama, kebebasan untuk bergerak dan berasosiasi serta kebebasan untuk memiliki dan mengatur kepemilikannya. Hak-hak politik berkenaan dengan kondisi-kondisi yang menjamin orang untuk berpartisipasi dalam penggunaan kekuatan politik – dengan menguasai lembaga negara, memilih anggota-anggota dewan perwakilan yang merumuskan kebijakan dan mengeluarkan berbagai aturan serta dengan melibatkan diri dalam pelaksanaan hukum melalui keanggotaan sebagai ‘juri’. Warga negara dengan demikian diasumsikan sebagai seorang yang berhak berpartisipasi dalam keseluruhan proses politik yang tidak hanya terjadi dalam pemilihan umum saja. Hanya dengan demikian, warga negara memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk memerintahnya. Hak sosial berkaitan dengan hak setiap warga negara untuk memperoleh jaminan standar dasar kehidupan dan kesejahteraan. Ini biasanya direalisasikan melalui pelebagaan negara kesejahteraan (*welfare state*). Murdock dan Golding memberi interpretasi baru terhadap hak ketiga ini. Menurut mereka, warga negara juga berhak untuk memperoleh akses universal pada fasilitas komunikasi dan informasi. Karena hal ini menyangkut kondisi-kondisi yang memungkinkan rakyat

mewujudkan hak-hak kewarganegaraan mereka yang lainnya seperti hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik; maka hak akan akses terhadap komunikasi dan informasi menjadi prasyarat dasar bagi aktualisasi kewarganegaraan.

Lebih lanjut Murdock dan Golding (1989: 183-4) melihat adanya tiga jenis hubungan antara komunikasi dan kewarganegaraan. *Pertama*, orang harus punya akses pada informasi, nasehat-nasehat dan analisis yang memungkinkan mereka untuk mengetahui hak-hak mereka di ruang lain dan memungkinkan mereka untuk mencapai hak ini secara efektif. *Kedua*, mereka harus punya jangkauan atau cakupan informasi yang paling luas, mempunyai akses terhadap interpretasi dan debat pada bidang-bidang yang melibatkan pilihan politis dan mereka harus mampu menggunakan fasilitas komunikasi dalam usaha untuk melakukan kritik, memobilisasi oposisi dan menawarkan alternatif tindakan. *Ketiga*, mereka harus mampu mengetahui diri mereka dan aspirasi mereka dalam beragam perwakilan yang ditawarkan dalam sektor komunikasi penting dan mampu menyumbang pada pengembangan perwakilan-perwakilan tersebut.

Berdasarkan hubungan tersebut, Murdock dan Golding berpendapat bahwa sistem komunikasi dan informasi harus memiliki dua ciri utama. *Pertama*, pada tingkat produksi, ia harus menawarkan keberagaman dan menyediakan umpan balik dan kemungkinan partisipasi bagi khalayak. Ini berarti, harus ada jaminan terhadap keberagaman jenis media dan juga peluang yang terbuka bagi setiap warga negara untuk dilibatkan dalam proses produksi wacana dalam media (*content diversity*). *Kedua*, pada tingkat konsumsi, ia harus dapat menjamin akses terhadap lembaga komunikasi terlepas dari penghasilan, tempat tinggal serta atribut sosial ekonomi seseorang. Untuk kasus Indonesia, media yang diijinkan beroperasi harus diarahkan untuk melayani seluruh bagian dari wilayah dan penduduk Indonesia. Persolaannya, pengorganisasian institusi komunikasi model mana yang paling sempurna bagi perwujudan kewarganegaraan secara maksimal?

### Bentuk Pengorganisasian dan Proses Privatisasi

Selama ini, ada dua pendekatan dominan dalam pengorganisasian institusi komunikasi (baca: media massa). *Pertama*, pendekatan yang berdasar pasar (sistem media kapitalis), yaitu institusi media dikelola oleh sektor swasta. *Kedua*, pendekatan yang berdasar pada negara, yakni institusi komunikasi diorganisir oleh negara. Di tengah-tengah kedua pendekatan ini, terdapat pendekatan campuran yang berupaya untuk menghindari kelemahan yang ada baik pada sistem media kapitalis (yang berbasis pasar) maupun sistem media komunis (yang berbasis kontrol negara). Ini sering disebut sebagai model pengelolaan '*public service*' (pelayanan publik). Keuangan untuk pengelolaan model ketiga berasal dari pemerintah, tetapi pemerintah secara relatif tidak berhak campur tangan dalam pengelolaan institusi media, seperti yang terjadi di Inggris dengan BBC dan di Australia dengan ABCnya. Untuk kasus media cetak, beberapa negara Skandinavia memberi subsidi kepada pers yang secara komersial tak bisa hidup, tetapi penting artinya bagi pluralisme informasi.

Dalam kurun waktu yang cukup lama, media massa di Indonesia sangat terpancang pada model dominasi negara. Dalam beberapa tahun terakhir ini telah terjadi sebuah proses perubahan yang cukup signifikan, yakni mulai terjadinya perubahan dalam pengorganisasian lembaga komunikasi publik dengan pemakaian mekanisme pasar atau model pasar sebagai pendekatan dalam pengorganisasian lembaga komunikasi. Inilah yang disebut sebagai privatisasi atau sering juga diistilahkan sebagai komersialisasi lembaga-lembaga komunikasi.

Privatisasi menurut Murdock dan Golding (1989) berkaitan dengan dua hal. *Pertama*, secara ekonomis, privatisasi melibatkan pergeseran produksi dan prasyarat pelayanan komunikasi dan informasi dari sektor publik ke pasar atau adanya pengalihan pemilikan dan pengelolaan dari negara kepada para pemilik modal. Ini dilakukan dengan cara pengalihan fasilitas-fasilitas lembaga komunikasi penting kepada para pemodal partikelir dan dengan menjadikan keberhasilan dalam pasar sebagai tolok ukur utama untuk penilaian penampilan seluruh lembaga komunikasi dan informasi.

*Kedua*, pada sisi lain terjadi restrukturisasi konsumsi. Pada tataran ini, orang dalam kaitan dengan konsumsi media lebih dilihat dengan identitas utama sebagai konsumen daripada sebagai warga negara. Sebagai konsumen, mereka menjadi sasaran empuk promosi produk yang dilakukan melalui periklanan yang memanfaatkan media massa. Pendekatan-pendekatan pemasaran merasuk dalam pengelolaan media yang antara lain terlihat dalam bentuk adanya segmentasi dalam melihat konsumen. Media cenderung memilih melayani segmentasi yang secara ekonomis menguntungkannya dan mengabaikan warga masyarakat yang secara ekonomis tidak potensial bagi pasar media. Singkatnya, konsumen media massa adalah golongan menengah ke atas.

Jadi privatisasi digunakan untuk menunjukkan seluruh bentuk pencabutan intervensi negara atau meningkatkan ukuran sektor pasar di dalam institusi komunikasi dan informasi dan memberikan kesempatan kepada para wirausaha untuk beropersai dalam institusi itu atau dalam tingkat tertentu penekanan yang begitu besar pada efisiensi. Keprihatinan atau kritik terhadap kecenderungan ini banyak bermunculan dari negara-negara yang tadinya sangat membanggakan 'pengorganisasian' lembaga komunikasi yang lepas dari pengaruh mekanisme pasar atau yang tidak berorientasi pada pasar (lihat misalnya, Verstraeten, 1988). Namun keprihatinan dan kritik terhadap kecenderungan ini tidak cukup mendapat respon dari para pembuat kebijakan, terutama ketika yang berkuasa adalah partai konservatif atau liberal.

Sebagai sebuah gerakan multi-dimensional, menurut Murdock (1990) privatisasi memiliki empat unsur dengan ciri yang berbeda: denasionalisasi, liberalisasi, komersialisasi sektor-sektor publik dan re-regulasi dengan peralihan dari kepentingan publik ke kepentingan korporasi (*corporate interest*). *Yang pertama*, denasionalisasi menyangkut penjualan saham dalam perusahaan negara kepada pemodal swasta. Ini misalnya dapat kita lihat pada penjualan saham pemerintah dalam PT Telkom kepada investor swasta. Yang jelas denasionalisasi biasanya cenderung memperkuat kelompok investor besar daripada melakukan pemerataan kepemilikan kepada anggota masyarakat, walaupun tujuan awal denasionalisasi sebenarnya adalah untuk pemerataan kesempatan kepemilikan terhadap sektor penting dalam masyarakat.

*Yang kedua*, kebijakan liberalisasi biasanya dirancang untuk memperkenalkan kompetisi ke dalam pasar yang tadinya dilayani secara tunggal oleh perusahaan negara. Pertelevisian di berbagai negara Eropa merupakan contoh yang cukup baik tentang proses ini. Begitu juga dengan kebijakan pemerintah Indonesia yang mengizinkan perusahaan swasta untuk mengelola televisi secara komersial lebih dari sepuluh tahun yang lalu. Ini juga terjadi di sejumlah negara Asia Tenggara, seperti Thailand, Malaysia dan Singapura (lihat misalnya Karthigesu, 1994, Sen, 1994 dan Kitley, 1994). Di Indonesia persoalan privatisasi ini menyangkut ketidakjelasan atau ketidakterbukaan dalam pemberian ijin kepada swasta yang dilakukan oleh pemerintah. Ijin televisi akhirnya hanya diberikan kepada keluarga istana atau paling jauh para kroni mereka (lihat Milne, 1992).

*Yang ketiga*, komersialisasi sektor-sektor publik berkaitan dengan usaha pemerintah di berbagai negara dalam usaha mengatasi krisis keuangan yang melanda lembaga-lembaga komunikasi yang tadinya menjadi tanggung jawab pemerintah. Bentuk yang paling kelihatan dalam komersialisasi adalah kesempatan beriklan bagi TV publik yang tadinya menjadi tanggung jawab pemerintah. Ini misalnya dilakukan oleh SBS (*Special Broadcasting Services*) di Australia atau di Indonesia terlihat dalam kebijakan pemerintah menjadikan TVRI sebagai sebuah perusahaan jawatan, yang memungkinkan suatu saat TVRI beriklan seperti halnya yang dilakukan oleh saluran TV swasta. Dalam bentuk lain, lembaga komunikasi publik mengalami penurunan subsidi pemerintah dan mereka didorong untuk melakukan penghematan dan pencarian sumber-sumber pemasukan di luar subsidi pemerintah. Ini yang menyebabkan sejumlah TV publik melakukan usaha *merchandising* dalam usaha mencari sumber pendanaan baru.

*Yang keempat* re-regulasi biasanya berkaitan dengan perubahan sejumlah aturan yang tadinya membatasi kepemilikan para pemodal swasta dalam lembaga-lembaga komunikasi publik. Di sejumlah negara ada aturan yang melarang *cross-media ownership*. Ini sebagai bagian usaha untuk menjamin adanya keberagaman informasi yang beredar dan menghindari penguasaan berbagai media di tangan seorang konglomerat. Namun sekarang ada kecenderungan

perubahan dalam aturan ini. Pada akhirnya, perubahan aturan ini memberi jalan bagi lahirnya kepemilikan media yang terkonsentrasi pada segelintir orang.

Apapun bentuk-bentuk privatisasi yang dilakukan di sejumlah negara, berbagai alasan yang mendorong privatisasi pada lembaga komunikasi dapat dikemukakan sebagai berikut (Verstraeten, 1988). *Pertama*, dengan mekanisme pasar pengelolaan lembaga komunikasi diharapkan akan lebih efisien. Pengelolaan melalui model negara dan model publik (model negara biasanya berlaku di negara-negara Eropa Timur sebelum keruntuhan rezim komunis dan model 'publik' berlaku di sejumlah negara demokrasi liberal) tidak lagi memadai untuk mengelola lembaga-lembaga komunikasi, baik karena masalah keuangan maupun karena kecenderungan yang melekat pada pemerintah untuk menyalahgunakan lembaga komunikasi yang dikelola melalui negara maupun monopoli melalui 'pelayanan publik' (Collins, 1992). Masalah keuangan muncul berkaitan dengan adanya tuntutan untuk pengadopsian teknologi komunikasi baru dalam bidang pertelevisian sementara pemerintah tidak mampu atau tidak mau menyediakan dana untuk itu.

*Kedua*, privatisasi akan menjamin adanya banyak pilihan terhadap lembaga-lembaga komunikasi. Ini dengan sendirinya akan menjamin adanya pluralitas informasi dalam masyarakat. Argumen ini tampaknya mulai banyak kelemahannya. Semakin lama, janji akan munculnya beragam pilihan ternyata sulit menjadi kenyataan. Yang kemudian terjadi justru munculnya konsentrasi kepemilikan media (Curran, 1991; Bagdikian, 1992). Ini disebabkan oleh antara lain mekanisme pasar yang berlangsung dan adanya *entry barrier* yang cukup tinggi bagi para pemilik modal yang ingin masuk dalam industri media. Di samping itu, ternyata secara alami pasar punya kelemahan dalam mendukung *outlet* media yang tersedia (Bagdikian, 1992).

*Ketiga*, privatisasi merupakan anak kandung kapitalisme yang kini sepertinya tidak ada yang dapat menahan lajunya. Privatisasi terjadi karena adanya kepentingan para pemilik modal untuk mencari daerah baru sebagai tempat penanaman modal dan juga untuk melakukan konvergensi media (Verstraeten, 1988, 254). Dalam kasus privatisasi pertelevisian Indonesia, misalnya, desakan untuk

melakukan privatisasi sebagian datang dari para pemilik modal, walaupun dalam diskursus media massa kebutuhan akan saluran alternatif lebih banyak dikemukakan oleh analisis dalam berbagai media massa.

*Keempat*, secara politik privatisasi mungkin memang tak memperoleh tandingan yang cukup berarti dari para penentangannya. Ini misalnya ditunjukkan dengan kemenangan Partai Liberal atau Konservatif di sejumlah negara. Partai Konservatif atau Liberal cenderung mengurangi subsidi negara untuk bidang-bidang kehidupan yang terkategori sebagai '*public good*' termasuk untuk bidang penyiaran khususnya atau dalam bidang kebudayaan umumnya. Bahkan dalam beberapa hal, Partai Buruh dalam kasus di Australia juga punya kecenderungan untuk melakukan privatisasi pada bidang penyiaran dan telekomunikasi.

*Kelima*, privatisasi mendapat momentum karena adanya krisis dalam pengelolaan sektor publik. Krisis ini muncul berakar karena kerusakan pada struktur politik dalam demokrasi perwakilan. Para wakil rakyat terpilih yang kemudian juga menduduki kursi pemerintahan ternyata tidak cukup representatif. Mereka ini akhirnya mengontrol lembaga-lembaga komunikasi publik dan lembaga-lembaga ini cenderung digunakan untuk kepentingan mereka sendiri dalam usaha untuk stabilitas dan status quo. Ini misalnya terlihat dalam kritik yang tajam terhadap TVRI ketika pemerintah belum melakukan privatisasi pertelevisian. Namun demikian, privatisasi terjadi di belahan bumi termasuk Indonesia tidaklah harus diartikan bahwa para pemegang kekuasaan (aktor negara) akan kehilangan kesempatan untuk mengontrol dan menggunakan lembaga-lembaga komunikasi yang ada untuk memperjuangkan dan mempertahankan kepentingan-kepentingannya. Kasus Indonesia atau bahkan Singapura dan Malaysia menunjukkan kentalnya kontrol negara terhadap lembaga komunikasi publik, walaupun dengan instrumen dan cara yang berbeda-beda. Dalam kasus Indonesia, ijin televisi swasta hanya dinikmati oleh kalangan dekat penguasa; dalam kasus Singapura, pemerintah membentuk *Singapore Press Holding* yang memiliki sejumlah lembaga komunikasi; sedangkan dalam kasus Malaysia pemerintah menciptakan aturan yang sangat ketat pada media massa.

## Titik-titik Persoalan

Privatisasi atau pengelolaan lembaga komunikasi dengan landasan 'dorongan pasar' (*market driven*) atau yang berorientasi pasar punya dampak pada tiga tingkat. Pada tingkat kelembagaan, privatisasi tidak mampu memenuhi janjinya untuk menyediakan layanan komunikasi yang beraneka ragam. Yang terjadi justru sebaliknya, yakni ia melahirkan sistem komunikasi yang tidak representatif. Pemilik modal dengan berbagai kepentingannya menjadi begitu dominan perannya. Tingkat kapitalisasi yang cukup tinggi menyebabkan adanya *entry barrier* yang cukup tinggi bagi pendatang baru. Sebagai akibatnya, lembaga media dikuasai oleh segelintir orang (lihat misalnya Bagdikian, 1992). Di samping itu pasar media massa juga paling mengalami distorsi karena skala ekonomi yang besar (Hutabarat, 1993).

Pada tingkat organisasi, ada kecenderungan organisasi media melakukan pemilihan segmen khalayak yang berasal dari kelas menengah ke atas dan melupakan segmen-segmen lain, yang dalam konteks aktualisasi kewarganegaraan menjadikan segmen-segmen yang tak terlayani semakin ketinggalan dalam pemahaman terhadap realitas sosial yang ada. Mereka juga cenderung memilih pasar yang diperkirakan potensial menghasilkan keuntungan dalam jangka panjang atau pengambilan modal dalam jangka pendek. Di samping itu, organisasi media tidak lagi melihat anggota masyarakat sebagai warga negara yang berhak memperoleh informasi yang memadai sebagai perwujudan kewarganegaraan mereka, masyarakat lebih dilihat sebagai konsumen informasi. Komodifikasi informasi merupakan dampak lain dari privatisasi lembaga komunikasi. Sementara itu, ada anggota masyarakat yang tersingkir dari proses partisipasi politik yang berkualitas karena mereka tidak mampu mengakses saluran komunikasi publik yang ada. Dalam hal ini, kalimat Murdock dan Golding (1989) menarik untuk diparafrase, yakni, kemiskinan menjadikan orang tersisih dari proses partisipasi politik yang berkualitas sebagai bagian perwujudan kewarganegaraan karena mereka tidak memperoleh kesempatan dalam partisipasi media.

Pada tingkat isi media (informasi) privatisasi sangat mungkin menghasilkan liputan media yang antara lain bercirikan 'rendahnya ragam budaya dan ideologis' yang ditampilkan lembaga-lembaga komunikasi publik. Media komunikasi ditambah dengan penemuan-penemuan dalam bidang teknologi komunikasi telah melahirkan 'ledakan informasi'. Namun ledakan informasi tidak menjadikan 'informed man' tetapi melahirkan '*crystallized man*' (Christians, 1976). Ini terjadi karena media komunikasi cenderung menjadi alat propaganda baik bagi perusahaan-perusahaan besar terlebih-lebih propaganda pemerintah. Baik propaganda pemerintah maupun propaganda perusahaan-perusahaan besar dilakukan melalui tenaga-tenaga terampil dan terlatih dalam periklanan maupun 'public relations' (Habermas, 1989; Gandhi, 1982). Dalam kasus Indonesia, produksi informasi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga komunikasi ternyata lebih banyak memberi peluang pada bagian masyarakat yang memiliki modal yang besar untuk tampil. Kemampuan untuk membeli waktu tayang yang dimiliki oleh segelintir orang atau lembaga membuat media cenderung melakukan representasi yang keliru. Akses orang atau lembaga yang punya modal ternyata sangat besar, seperti dalam kasus Wiranto, Setiawan Djody atau Gebyar BCA dan acara sejenisnya.

Di samping itu, menurut Wasburn (1995), laporan media massa mungkin mengalami dekontektualisasi, dramatisasi dan trivialisasi. *Pertama*, isi media cenderung mengalami dekontektualisasi peristiwa-peristiwa. Ada pemisahan peristiwa dengan konteks sosial di mana suatu peristiwa berlangsung. Semakin sedikit laporan investigatif yang dibuat media massa. Sebagai akibatnya, warga negara tidak memahami peristiwa publik secara memadai. Dekontektualisasi mungkin berkaitan dengan 'hakekat dunia jurnalistik itu sendiri' yang antara lain dicirikan oleh 'objektifitas' yakni berusaha menampilkan fakta tanpa berusaha memberi interpretasi, karena interpretasi mengimplikasikan adanya bias dalam laporan. Di samping itu, penyajian laporan yang terdekontektualisasi secara relatif bagi media yang dikelola lebih efisien dan kurang begitu mahal. Karena menyajikan laporan berkonteks membutuhkan riset yang mendalam dan ini berarti biaya tambahan dalam proses produksi laporan, yang berarti pula mengurangi keuntungan yang bisa diraih

(Bennet seperti yang dikutip Wasburn, 1995): Kegagalan menyajikan informasi yang kontekstual, menurut Wasburn (1995) apalagi yang berkaitan dengan kehidupan politik menjadikan banyak gambaran penting tak terpahami oleh warganegara, padahal mereka sangat tergantung kepada lembaga komunikasi publik yang tersedia. Untuk beberapa negara, kecenderungan media untuk melakukan dekontekstualisasi laporannya sebagian mungkin disebabkan oleh alasan-alasan komersial, sebagian lain mungkin disebabkan oleh restriksi yang datang dari negara dalam bentuk ancaman pencabutan ijin penerbitan atau adanya sensor oleh pejabat negara.

Di samping ada kecenderungan dekontekstualisasi laporan media, media komersial juga punya kecenderungan untuk melakukan dramatisasi penyajian laporannya. Ini, menurut Wasburn (1995) disebabkan penyajian secara dramatik lebih berpeluang untuk menarik perhatian khalayak (terutama dalam kasus televisi) dibandingkan dengan penyajian yang kurang dramatik. Dalam kasus program televisi, misalnya, kualitas dan tindakan-tindakan individu dan gambaran-gambaran peristiwa konkret lebih mudah untuk dijadikan laporan yang lebih dramatik dibanding dengan masalah-masalah sosial yang abstrak atau masalah ekonomi dan politik. Pemberitaan-pemberitaan televisi lebih mengutamakan 'drama' daripada laporan mendalam yang lebih punya makna sosial. Khalayak media, dalam konteks ini, hanya menjadi penonton (*spectators*) yang perhatiannya kepada media massa dipakai sebagai alat pertukaran antara pengelola media dengan para penyandang dana dari perusahaan melalui agen-agen periklanan. Dalam laporan media cetak, pertengkar elit yang bersifat personal lebih menonjol daripada substansi perdebatan di antara mereka. Namun demikian, dramatisasi, terutama dalam konteks media pandang dengar, bisa jadi disebabkan sebagian oleh tuntutan karakteristik media itu sendiri (Sreberny-Mohammadi, 1995) dan sebagian lain karena penekanan pada 'profit oriented'.

Masalah ketiga berkaitan dengan kecenderungan media untuk menempatkan hal-hal yang kurang esensial dalam laporannya. Misalnya, dalam kasus kampanye pemilihan umum, media lebih memfokuskan perhatiannya pada masalah-masalah kampanye daripada masalah kebijakan yang ditawarkan oleh berbagai kandidat

atau partai politik. Ini misalnya ditunjukkan dengan kecenderungan media untuk mengulas berapa jumlah massa yang menghadiri sebuah kampanye, bagaimana respon hadirin terhadap kandidat, bukan pada program apa yang ditawarkan oleh kandidat atau masalah apa yang sedang dihadapi komunitas yang perlu mendapat perhatian para kandidat wakil rakyat. Laporan politik cenderung menjadi pertunjukan sirkus, yang lebih mementingkan 'image' (tiruan atau bayangan?) daripada persoalan perdebatan tentang suatu masalah secara rasional. Ini pada akhirnya menyebabkan keterasingan masyarakat terhadap masalah kemasyarakatan yang berkembang, karena yang disajikan media adalah drama kehidupan pribadi atau hal-hal yang tidak substansial.

### Catatan Penutup

Persoalan yang ingin didiskusikan dalam tulisan ini adalah mampukah lembaga komunikasi yang dikelola melalui pendekatan pasar dengan orientasi pencarian keuntungan melayani orang agar mereka bisa mewujudkan kewarganegaraan mereka, berpartisipasi dalam kehidupan politik, sehingga demokrasi dapat berlangsung tanpa harus menyingkirkan sekelompok orang? Jawaban tentatif yang ditawarkan tulisan ini adalah 'tidak'. Sejumlah alasan telah diketengahkan untuk mendukung jawaban tersebut. *Pertama*, yang paling relevan adalah bahwa pengelolaan lembaga komunikasi secara komersial menyingkirkan orang-orang kelas bawah dari akses terhadap sumber-sumber informasi, padahal informasi menjadi bagian penting dalam partisipasi warga negara dalam kehidupan politik. Penyingkiran kelompok marginal dari akses sumber informasi mungkin berakar pada persoalan struktural yang sudah ada. Namun demikian, privatisasi terhadap lembaga komunikasi semakin memperkuat ketimpangan struktural yang ada.

Janji yang ditawarkan privatisasi lembaga komunikasi dalam bentuk semakin beranekaragamnya sumber dan sekaligus informasi yang tersedia mungkin dapat terrealisasi. Masalahnya, di satu sisi ada kecenderungan sumber informasi akan berada pada segelintir pemilik modal dan di sisi lain informasi yang ditawarkan oleh lembaga komunikasi yang dikelola dengan pendekatan pasar cenderung

menjadikan orang tidak sebagai warga negara, tetapi lebih sebagai konsumen. Penerapan prinsip-prinsip organisasi komersial dalam pengelolaan lembaga komunikasi melahirkan laporan-laporan yang terdekontektualisasi, dramatik dan bahkan tak relevan bagi kehidupan warga negara.

Apapun konsekuensi yang lahir dari pengelolaan lembaga komunikasi dengan pendekatan pasar, satu hal pasti adalah pendekatan ini tampaknya sulit untuk dihindari. Pendekatan ini adalah bagian dari 'logika kapitalisme' yang berusaha mencari daerah-daerah baru untuk ditaklukkan. Semakin banyak bidang kehidupan yang akan menjadi daerah dambaan kapital sebelum suatu saat mungkin tak ada lagi daerah yang tersedia untuk dikuasai. Persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan lembaga komunikasi adalah adakah model pengelolaan lain yang lebih tepat untuk pengelolaan lembaga komunikasi sehingga komunikasi dapat menyumbang bagi perealisasi kewarganegaraan sebagai bagian penting dari demokrasi? Ke depan, tampaknya persoalan ini menjadi penting untuk dicari solusinya.\*\*\*

### Daftar Pustaka

- Bagdikian, B. H. (1992). *The Media Monopoly*. Edisi Keempat. Boston: Beacon Press.
- Carey, J. W. (1989). *Communication as Culture. Essays on Media and Society*. Boston: Unwin Hyman.
- Christians, C. G. (1976). 'Jacques Ellul and Democracy's 'Vital Information' Premise.' *Journalism Monograph*. No. 47.
- Collins, R. (1992). 'Public Service Broadcasting & Freedom.' *Media Information Australia*. No. 66.
- Curran, J. (1991). 'Rethinking the Media as a Public Sphere.' Dalam P. Dahlgren dan C. Sparks (eds). *Communication and Citizenship: Journalism and the Public Sphere*. London: Routledge.

- Dhakidae, D. (1991). *The State, The Rise of Capital and the Fall of Political Journalism: Political Economy of Indonesian News Industry*. Disertasi PhD, Cornell University, Ithaca, New York.
- Entman, Robert (1989). *Democracy without Citizen: Media and the Decay of American Politics*. New York: Oxford University Press.
- Gandhy, Jr., O. H. (1982). *Beyond Agenda-Setting: Information Subsidies and Public Policy*. Norwood, NJ: Ablex.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. (terjemahan Thomas Burger). Cambridge: Polity Press.
- Hutabarat, S. (1993). 'Kemandirian Pers dalam Era Industri dan Kebudayaan Birokrasi.' Dalam Hotman Siahaan dan Tjahjo W. Purnomo (penyunting). *Tajuk-Tajuk dalam Terik Matahari: Empat Puluh tahun Surabaya Post*. Surabaya: Yayasan Keluarga Bhakti.
- Karthigesu, R. (1994). 'Broadcasting Deregulation in Developing Asian Nations: An Examination of Nascent Tendencies Using Malaysia as a Case Study.' *Media, Culture and Society*. Vol. 16, 73-90.
- Keane, J. (1991). *The Media and Democracy*. Cambridge: Polity Press
- Kellner, Douglas (1990). *Television and the Crisis of Democracy*. Boulder: Westview.
- Kitley, P. (1994). 'Fine Tuning Control: Commercial Television in Indonesia.' *Continuum* Vol. 8(2).
- Lichtenberg, Judith, ed. (1990). *Democracy and the Mass Media*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melody, William H. (1991). 'Communication Policy in the Global Information Economy: Wither the Public Interest?' Dalam Marjorie Ferguson (ed). *Public Communication, the New Imperatives: Future Direction for Media Research*. London: Sage Publications.

- Milne, R. S. (1992). 'Privatization in the ASEAN States; Who Gets What Why, and with What Effect.' *Pacific Review*, Vol. 65, No 1.
- Murdock, G. (1991). 'Redrawing the Map of the Communication Industries: Concentration and Ownership in the Era of Privatization.' Dalam M. Ferguson (ed.). *Public Communication; The New Imperatives*, Future Direction for Media Research London: Sage Publications.
- Murdock, G. & Golding, P. (1989). 'Information Poverty and Political Inequality: Citizenship in the Age of Privatized Communications.' *Journal of Communication*. Vol. 39(3), 180-195.
- Sen, K. (1994). 'Changing Horizon of Television in Indonesia.' *Southeast Asian Journal of Social Science*. Vol. 22.
- Sreberny-Mohammadi, A. (1995). 'Forms of Media as Ways of Knowing.' Dalam J. Downing, A. Mohammadi & A. Sreberny-Mohammadi (eds). *Questioning the Media*. Edisi kedua. London: Sage Publications.
- Verstraeten, H. (1988). 'Commercial Television and Public Broadcasting in Belgium: The Tension Between the Economic and the Political Dimension.' Dalam P. Drummond dan R. Paterson (eds.), *The Television and Its Audience: International Research Perspectives*. London: BFI Publishing.
- Wasburn, P. C. , (1995). 'Democracy and Media Ownership: a Comparison of Commercial, Public and Government Broadcast.' *Media, Culture and Society*, Vol. 17 (647-676).
- Williams, R. (1961). *The Long Revolution*. London: Penguin Book.