

ARAH FORMULASI KEBIJAKAN KOMUNIKASI

Ana Nadhya Abrar

Abstract

Law No.32, 2002, was formed in response to the problems society has faced for approximately four years regarding the absence of laws governing the broadcast media (lawless broadcasting era). In reality, the presence of this law has not been accepted by those involved in broadcast media and has resulted in the criticism of this law by such parties. Several questions have been raised by these criticisms, mainly: What direction does the formulation of Law No.32, 2002 lead? In response to this question the writer examines the passages of the Law qualitatively. This has led to the discovery that the formulation of Law No. 32, 2002, is not conducive to the building of a healthy Indonesian democracy. The direction of the formulation of the rules governing broadcast media as laid out in Law No.32, 2002 are believed to be incapable of being useful within a civil society. Because of this, the writer presents an alternative method for the formulation of the direction for appropriate communication. This is achieved through combining issues of the communication media in Indonesia by outlining the primary characteristics of the mass media, social media and interactive media from their respective positions.

Pendahuluan

Tahun 2001, Lembaga Informasi Nasional (LIN) menerbitkan sebuah buku berjudul *Membangun Komunikasi dan Informasi Gotong Royong* (MKIGR) yang berisi 23 pidato Menteri Negara Komunikasi dan Informasi (MNKI) (Muarif, 2001). Di dalam buku setebal 148 halaman ini, kita tidak menemukan kebijakan yang riil tentang media. Misalnya, tentang (i) jumlah televisi komersial yang ideal di Indonesia; (ii) jumlah radio komersial yang ideal di setiap kabupaten/kota; (iii) jumlah televisi komunitas yang ideal di setiap provinsi; (iv) jumlah radio komunitas yang ideal di setiap kabupaten/kota; (v) jumlah radio milik pemerintah yang ideal di seluruh Indonesia (RRI plus RSPD); (vi) persentase iklan yang ideal dalam sebuah

media pers; (vii) jumlah pusat informasi yang ideal di seluruh Indonesia; (viii) ukuran normatif yang harus dipenuhi oleh sebuah pusat informasi; (ix) ukuran normatif ruang publik tempat masyarakat melakukan komunikasi sosial; (x) ukuran normatif tentang etika yang harus dipenuhi pengguna internet; dan (xi) ukuran normatif tentang isolasi sosial yang boleh dialami pengguna internet.

Yang kita temukan, antara lain, *pertama*, kebijakan sektor informasi dan komunikasi dalam menghadapi liberalisasi perdagangan. Kebijakan itu meliputi (i) teknologi telematika untuk mempersatukan bangsa dan memberdayakan masyarakat; (ii) teknologi telematika dalam masyarakat dan untuk masyarakat; (iii) pengembangan infrastruktur nasional; (iv) peran sektor swasta iklim usaha; (v) peningkatan kapasitas dan teknologi telematika; (vi) pengembangan *e-government* atau *government on-line*; dan (vii) peningkatan dan penguatan Tim Koordinasi Telematika Indonesia (hlm. 143). Kebijakan ini belum selesai karena tidak dibicarakan tentang batasan, arah, dan cakupan setiap kegiatan. Akibatnya, ia tidak berdaya dan tidak bisa menjadi sumber rujukan yang pasti tentang pengembangan informasi menghadapi liberalisasi perdagangan.

Kedua, keterangan tentang diperlukannya kebijakan di bidang komunikasi dan informasi yang bersifat nasional dan bisa dipahami bersama, baik antarlembaga tinggi dan tertinggi negara maupun antarpemerintah pusat dan daerah (hlm. 88). Akan tetapi, kebijakan tersebut tidak dicantumkan sehingga kita tidak mengetahui secara persis kebijakan yang dimaksud. Wajar bila kita kemudian merasa bahwa MNKI belum mampu merumuskan kebijakan komunikasi di Indonesia.

Setahun kemudian, pada tahun 2002, pemerintah bersama-sama dengan DPR telah mengesahkan sebuah bentuk kebijakan komunikasi, yaitu Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Ini merupakan sebuah kemajuan. Pemerintah telah melahirkan sebuah kebijakan komunikasi yang baru.

Memang UU No. 32 Tahun 2002 merespons masalah yang dihadapi masyarakat, tetapi ia menuai banyak kritik, baik dari praktisi media penyiaran maupun kalangan akademisi. Kritik ini mengisyaratkan bahwa UU No. 32 Tahun 2002 menimbulkan masalah baru dalam dunia penyiaran. Layak bila kemudian muncul pertanyaan, ke mana arah formulasi kebijakan

komunikasi di Indonesia? Jawaban pertanyaan inilah yang hendak disajikan oleh tulisan ini. Setelah itu, tulisan ini juga akan mendeskripsikan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal.

Anatomi UU No. 32 Tahun 2002

UU No. 32 Tahun 2002 terdiri atas 12 bab dan 64 pasal. Bab I memuat ketentuan umum tentang istilah dan konsep yang dipakai dalam UU No. 32 Tahun 2002. Bab II menjelaskan asas, tujuan, fungsi, dan arah penyiaran. Bab III mengungkapkan tentang penyelenggaraan penyiaran. Bab IV mengatur pelaksanaan siaran. Bab V menjelaskan pedoman perilaku penyiaran, yang sebagian besar pasalnya menerangkan posisi Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Bab VI menjelaskan partisipasi masyarakat dalam mengatur media penyiaran. Bab VII menerangkan pertanggungjawaban KPI. Bab VIII menjelaskan sanksi administratif bagi pelanggar berbagai pasal dalam UU No. 32 Tahun 2002. Bab IX menjelaskan tentang penyidikan. Bab X menerangkan ketentuan pidana bagi yang melanggar UU No. 32 Tahun 2002. Bab XI berisi ketentuan peralihan. Terakhir, bab XII menjelaskan ketentuan penutup. Judul semua bab ini mencerminkan bahwa UU No. 32 Tahun 2002 sudah lengkap karena sudah mengatur banyak aspek. Akan tetapi, betulkah demikian?

Sebagai media penyiaran, tentu ia menggunakan gelombang elektromagnetik. Gelombang elektromagnetik ini terdapat di udara, maka yang perlu ada dalam UU No. 32 Tahun 2002 adalah siapa yang mengatur udara? Dalam pasal 1, ayat 8, UU No. 32 Tahun 2002 disebutkan:

“Spektrum frekuensi radio adalah gelombang elektromagnetik yang dipergunakan untuk penyiaran dan merambat di udara serta ruang angkasa tanpa sarana penghantar buatan, merupakan ranah publik dan sumber daya alam terbatas”.

Ini menyiratkan bahwa yang mengatur udara adalah negara. Itulah sebabnya di beberapa negara maju pengaturan frekuensi radio, yang sering disebut lisensi penyiaran, diatur oleh negara dan masyarakat. Bagaimana di Indonesia?

Pasal 33, ayat 4, UU No. 32 Tahun 2002 menerangkan:

“Izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara setelah memperoleh: (a) masukan dan hasil evaluasi dengar pendapat antara pemohon dan KPI; (b) rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran dari KPI; (c) hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan pemerintah; dan (d) izin lokasi dan penggunaan spektrum radio oleh pemerintah atas usul KPI”.

Ini memperlihatkan bahwa KPI berperan sangat besar dalam pemberian izin siaran. Berangkat dari sini, timbul pertanyaan tentang apa dan siapa KPI itu. Pasal 1, ayat 13, UU No. 32 Tahun 2002 menyebutkan:

“Komisi Penyiaran Indonesia adalah lembaga negara yang bersifat independen yang ada di pusat dan di daerah yang tugas dan wewenangnya diatur dalam undang-undang ini sebagai wujud peran serta masyarakat di bidang penyiaran”.

Hal ini menimbulkan pertanyaan. Sebagai lembaga pemerintah yang independen, KPI berpihak kepada siapa? Bagaimana KPI bisa menjaga independensinya sebagai lembaga pemerintah?

Jawaban kedua pertanyaan ini tidak bisa ditemukan dalam UU No. 32 Tahun 2002. Padahal, jawaban ini sangat penting untuk melihat arah KPI yang sebenarnya. Apakah KPI menjadi sebuah lembaga yang sangat besar kekuasaannya atau lembaga yang menjadi perpanjangan tangan pemerintah semata?

Selain itu, media penyiaran tentu menyiarkan acara atau program. Adakah pasal dalam UU No. 32 Tahun 2002 yang mengatur acara atau program siaran? Pasal 1, ayat 1, UU No. 32 Tahun 2002 menjelaskan:

“Siaran adalah pesan atau rangkaian pesan dalam bentuk suara, gambar, atau suara dan gambar atau yang berbentuk grafis, karakter, baik yang bersifat interaktif maupun tidak, yang dapat diterima melalui perangkat penerima siaran”.

Ini menjelaskan bahwa siaran melingkupi banyak aspek. Lalu bagaimana dengan pembagian siaran yang biasa dipakai oleh media penyiaran: siaran berita dan nonberita? Tidak ada pasal dalam UU No. 32 Tahun 2002 yang khusus mengatur pembagian siaran berita dan nonberita. Akan tetapi, pasal 42 UU No. 32 Tahun 2002 menyebutkan:

“Wartawan penyiaran dalam melaksanakan kegiatan jurnalistik media elektronik tunduk pada Kode Etik Jurnalistik dan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Ini menegaskan bahwa dalam memproses fakta publik jadi informasi, wartawan media penyiaran harus mematuhi UU No. 40 Tahun 1999 dan Kode Etik Wartawan Indonesia (KEWI). Kalau ini yang jadi pegangan, maka seharusnya tidak ada sensor terhadap berita yang disiarkan oleh media penyiaran (pasal 4, ayat 2, UU No. 40 Tahun 1999 mengatakan “Terhadap pers nasional tidak dikenakan penyensoran, pembredelan, atau pelarangan penyiaran”). Kalau tidak ada sensor, maka KPI tentu tidak perlu “mengurusi” berita yang disiarkan media penyiaran.

Pasal 8, ayat 2, UU No. 32 Tahun 2002 menyebutkan, antara lain, hal berikut.

“KPI mempunyai wewenang: (a) menetapkan standar program siaran; (b) menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran; (c) mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; (d) memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran”

Hal ini menunjukkan bahwa ada pasal dalam UU No. 40 Tahun 1999 yang bertentangan dengan UU No. 32 Tahun 2002. Pertanyaan yang patut diajukan adalah mengapa pembuat UU No. 32 Tahun 2002 tidak mempelajari dengan seksama UU No. 40 Tahun 1999?

Masalah yang Direspons Oleh UU No. 32 Tahun 2002

Sebenarnya, UU No. 32 Tahun 2002 sudah menyelesaikan masalah besar menyangkut media penyiaran, yakni kekosongan undang-undang yang mengatur media penyiaran. Kekosongan ini terjadi menyusul pembubaran Departemen Penerangan (Deppen) oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 1998. Pembubaran tersebut bisa saja ditafsirkan sebagai bagian dari strategi Presiden Abdurrahman Wahid dalam memberdayakan *civil society*, tetapi secara formal, pembubaran itu otomatis memandulkan UU No. 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran. Betapa tidak,

dalam UU ini peran Menteri Penerangan (Menpen) sangat sentral. Menpen memiliki kewenangan yang besar untuk mengontrol media penyiaran.

Pembubaran Deppen tidak mengenakan bagi mantan pegawai Deppen, terutama para pejabat yang memiliki eselon. Tidak enak karena mereka tidak mempunyai jabatan lagi dan otomatis mengurangi penerimaan gaji mereka. Lebih dari itu, mereka tidak bisa lagi menentukan informasi yang boleh dan tidak boleh disiarkan media massa. Pembubaran itu mengakhiri sebuah era yang sangat panjang bagaimana pemerintah mengontrol dan memonopoli informasi. Masyarakat merasa bebas membentuk media penyiaran. Begitu bebasnya sehingga udara di atas berbagai daerah di seluruh Indonesia sudah dipenuhi oleh frekuensi radio. Tidak ada lagi pihak yang merasa perlu menertibkan media penyiaran. Masa ini betul-betul menjadi masa kevakuman undang-undang penyiaran (*Broadcasting Lawless Era*).

Bertolak dari sini, DPR RI mengambil inisiatif mengajukan Rencana Undang-Undang (RUU) Penyiaran. Pengajuan ini mengungkapkan beberapa alasan. Alasan itu, antara lain, adalah (i) penyiaran nasional memiliki kemampuan dan pengaruh untuk membentuk pendapat umum, sikap, dan perilaku masyarakat; (ii) media penyiaran menggunakan spektrum frekuensi radio (SFR), yaitu ranah publik yang dikuasai oleh negara dan diperuntukkan bagi kemakmuran rakyat untuk menghasilkan informasi untuk memenuhi hak masyarakat untuk tahu dan berkomunikasi dalam negara demokratis; dan (iii) UU No. 24 Tahun 1997 memberikan kewenangan pada Menpen, padahal jabatan Menpen sudah tidak ada (Maricar, 2003:2).

Perjalanan RUU Penyiaran menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 menempuh waktu yang cukup lama, yaitu dua setengah tahun. Betapa tidak, DPR mengajukan RUU inisiatif DPR tentang penyiaran pada 26 Juni 2000 dan Sekretaris Negara Republik Indonesia mengundang UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran di Jakarta pada 28 Desember 2002. Waktu yang lama bisa saja ditafsirkan sebagai upaya untuk menyusun UU yang partisipatif. Yang terpenting adalah *pertama*, UU No. 32 Tahun 2002 memberikan perlindungan konstitusional yang adil dan merata kepada seluruh media penyiaran yang ada di Indonesia. *Kedua*, UU No. 32 Tahun 2002 tidak mencampuradukkan ranah hukum dan etika

penyiaran. *Ketiga*, UU No. 32 Tahun 2002 menjamin keberagaman penyiaran dan isi siaran sehingga mampu memenuhi kebutuhan dan keinginan masyarakat. *Keempat*, UU No. 32 Tahun 2002 tersebut merupakan regulasi yang tidak represif sehingga ia bisa menjamin eksistensi media penyiaran. Dengan kata lain, keempat kriteria ideal ini harus dipenuhi oleh UU No. 32 Tahun 2002.

Melihat jumlah kritikan yang dialamatkan kepada UU No. 32 Tahun 2002, timbul pertanyaan apakah UU No. 32 Tahun 2002 tidak mengakomodasi keempat kriteria undang-undang di atas? Tidak mudah menjawab pertanyaan ini. Secara teoretis, UU No. 32 Tahun 2002 belum mengakomodasikan prinsip pertama. Pasal 31 UU No. 32 Tahun 2002 membedakan jangkauan siaran lembaga penyiaran publik dan lembaga penyiaran swasta, sementara ayat 2 dari pasal ini menyebutkan:

“Lembaga penyiaran publik dapat menyelenggarakan siaran dengan sistem stasiun jaringan yang menjangkau seluruh wilayah negara Republik Indonesia”.

Sementara itu, ayat 3 pasal yang sama menyebutkan:

“Lembaga penyiaran swasta dapat menyelenggarakan siaran melalui sistem stasiun jaringan dengan jangkauan wilayah terbatas”.

Pasal 13, UU No. 32 Tahun 2002 memang sudah menjelaskan tentang jasa penyiaran yang ada (radio dan televisi) serta penyelenggaraan jasa siaran (lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas, dan lembaga penyiaran berlangganan). Akan tetapi, jangkauan siaran yang berbeda menyebabkan setiap lembaga penyiaran memiliki jangkauan siaran yang berbeda. Lalu, bagaimana mungkin kita bisa mengharapkan pluralisme informasi yang berasal dari media penyiaran?

Kalau kita perhatikan pasal 48 UU No. 32 Tahun 2002, muncul kesan bahwa UU No. 32 Tahun 2002 mencampuradukkan ranah hukum dan etika penyiaran. Semua pasal yang ada di sini bercerita tentang pedoman perilaku penyiaran. Padahal, dalam konsep jurnalisme, pedoman perilaku penyiaran merupakan bagian dari etika penyiaran. Ia memandu keterampilan teknis penyiaran.

Selanjutnya, pasal 31 UU No. 32 Tahun 2002 juga menghambat keberagaman informasi yang berasal dari media penyiaran di satu daerah. Kalau masyarakat di sebuah daerah hanya bisa mengakses sebuah media penyiaran yang memiliki jangkauan lokal, maka mereka akan dihegemoni oleh media penyiaran tersebut. Mereka tidak memperoleh informasi dari media penyiaran lain yang bisa jadi pembanding informasi. Pada titik ini, bisa kita sebut bahwa UU No. 32 Tahun 2002 tidak mengakomodasi prinsip ketiga dari sebuah undang-undang penyiaran yang ideal.

Masalah yang Ditimbulkan Oleh UU No. 32 Tahun 2002

Media penyiaran adalah juga sebuah media pers sebab media penyiaran menyiarkan berita kepada masyarakat. Sebagai media pers, media penyiaran tentu harus memiliki kebebasan dalam menyiarkan informasi. Kebebasan ini, yang lebih populer disebut sebagai kebebasan pers, sudah diperjuangkan oleh berbagai pihak. Dalam memperjuangkan kebebasan pers, banyak pihak yang mengacu kepada sebuah teori media yang disebut teori media demokratik partisipan.

Memang tidak satu pun teori media bebas kritik, tetapi teori media demokratik partisipan dianggap banyak pihak sebagai sebuah teori yang manusiawi. Teori ini lahir berkat kritikan terhadap teori media pembangunan. Ia berangkat dari asumsi bahwa masyarakat memiliki hak untuk menerima informasi yang relevan dan menggunakan sarana komunikasi yang mereka sukai dalam berinteraksi sosial. Tidak heran bila teori ini menekankan (i) tidak ada pihak yang boleh memonopoli informasi dan (ii) tidak ada pihak yang berhak mengontrol informasi (Mc Quail, 1994:132).

Teori ini sudah diterapkan di Indonesia sejak pemerintahan Abdurrahman Wahid berkuasa, bertepatan dengan pembubaran Departemen Penerangan (Deppen). Pembubaran Deppen menegaskan bahwa tidak ada lagi pihak yang mengontrol dan memonopoli informasi di Indonesia. Sebelum dibubarkan, Deppen berperan sebagai lembaga pemerintah yang mengontrol informasi dan menentukan siapa yang boleh menerbitkan media pers.

Sekalipun sekarang tidak ada lagi lembaga yang mengontrol informasi, media pers tetap tidak bisa seenaknya menyelenggarakan penerbitannya. Ada berbagai batasan pemberitaan yang perlu mereka patuhi, mulai dari UU, KUHP, Kode Etik Jurnalistik, hingga *Code of Conduct*. Dari sisi UU, paling tidak terdapat tiga UU (UU No. 40 Tahun 1999, UU No. 5 Tahun 1999, dan UU No. 1 Tahun 1995) dan satu KUHP yang menjadi pembatasan penerbitan media pers. Dari sisi kode etik jurnalistik, ada Kode Etik Wartawan Indonesia (KEWI) yang menjadi batasan pemberitaan media pers. Dari sisi *Code of Conduct*, setiap media pers menerbitkan sendiri peraturan tentang apa yang boleh dan tidak boleh diberitakan. Dengan kata lain, masyarakat tidak perlu khawatir dengan sirnanya lembaga yang mengontrol informasi.

Kalau ada pihak yang tidak puas dengan penerapan teori media demokratis partisipan, itu sah saja. Namun, adakah teori media lain yang bisa memastikan bahwa tidak ada pihak yang mengontrol dan memonopoli informasi? Kalau ketidakpuasan itu hanya merupakan dalih untuk memastikan bahwa harus ada pihak yang mengontrol dan memonopoli informasi, itu adalah cara yang tidak etis. Ia tidak akan meningkatkan sumbangan media pers kepada kehidupan masyarakat yang lebih senang dan terhormat.

Tanpa KPI, media penyiaran yang menyiarkan berita sudah memiliki berbagai batasan pemberitaan. Dengan adanya KPI, batasan pemberitaan itu makin bertambah. Lebih dari itu, KPI menurut pasal 8 UU No. 32 Tahun 2002 memiliki wewenang:

“(a) menetapkan standar program siaran; (b) menyusun peraturan dan menetapkan perilaku penyiaran; (c) mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; (d) memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; dan (e) melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dengan pemerintah, lembaga pemerintah, dan masyarakat”.

Ini memperlihatkan betapa besarnya kekuasaan yang dimiliki KPI. Dengan kekuasaan KPI yang sangat besar tersebut, kita khawatir KPI bisa menjadi “pembisik kebijakan”. Kita khawatir KPI bersikap “pilih kasih” dalam memberikan rekomendasi untuk izin siaran. Kita khawatir KPI

bisa menekan pengelola media penyiaran yang dianggapnya melanggar aturan. Lebih dari itu, kita khawatir KPI akan bersikap otoriter, persis seperti Deppen di masa rezim Soeharto. Apalagi di atas sudah disebutkan bahwa KPI adalah lembaga pemerintah, sekalipun independen.

Di sinilah kita melihat bahwa ada masalah baru yang ditimbulkan oleh UU No. 32 Tahun 2002, yaitu penempatan media penyiaran di bawah KPI. Status media penyiaran bisa disebut berada di bawah KPI. KPI menjadikan media penyiaran sebagai subordinasinya. Lalu, bagaimana mungkin media penyiaran bisa diharapkan berperan sebagai media pers seperti memperjuangkan keadilan dan kebenaran?

Arah Formulasi UU No. 32 Tahun 2002

Pemerintah dengan persetujuan DPR sudah memutuskan berlakunya UU No. 32 Tahun 2002. Sayangnya, arah formulasi UU tersebut tidak menguntungkan masyarakat. Arah formulasi yang diambil pemerintah adalah condong mengutamakan pengontrolan siaran. Ini bisa dilihat dari kenyataan bahwa UU No. 32 Tahun 2002 tidak mengakomodasikan keempat prinsip ideal yang harus dimiliki oleh media penyiaran. Kalau media penyiaran milik pemerintah condong mengutamakan kepentingan pemerintah, itu wajar saja. Namun, media penyiaran swasta tidak mungkin diharapkan mengutamakan kepentingan pemerintah. Ia harus condong mengutamakan kepentingan pasar. Media penyiaran publik juga tidak bisa dipaksa mengutamakan kepentingan pemerintah. Sesuai namanya, ia harus mengutamakan kepentingan publik.

UU No. 32 Tahun 2002 akan efektif bagi KPI untuk mengontrol dan memonopoli informasi. Dari sudut pembentukan negara yang demokratis, jelas arah formulasi UU No. 32 Tahun 2002 ini tidak masuk akal. Dari segi nilai-nilai yang dibawa oleh media penyiaran, arah formulasi yang dikandung oleh UU No. 32 Tahun 2002 juga tidak logis. Bagaimanapun juga media penyiaran adalah bagian dari budaya barat. Lihatlah, semua perangkat keras media penyiaran berasal dari barat. Semua perangkat lunak media penyiaran juga merupakan produk barat. Sebagian besar iklan yang disiarkan media penyiaran adalah ciptaan sistem perusahaan multinasional. Terakhir, mazhab regulasi penyiaran yang dianut oleh media

penyiaran Indonesia juga berasal dari barat. Lalu, bagaimana mungkin UU No. 32 Tahun 2002 bisa yakin bahwa KPI tidak menyalahgunakan wewenangnya sehingga meluncur pada perbuatan mengontrol dan memonopoli informasi yang notabene diharamkan di barat?

Karena KPI sangat berkuasa, bukan mustahil banyak pihak, terutama partai-partai politik, ingin menempatkan orang-orangnya di KPI. Kalau ini terjadi, tentu anggota KPI yang berasal dari sebuah partai politik akan melarang media penyiaran untuk menampilkan tokoh partai politik tersebut yang kebetulan terlibat KKN. Bukankah KPI punya wewenang untuk menyensor berita yang akan disiarkan media penyiaran? Dengan begitu, mereka merasa aman. Tokoh mereka tidak memperoleh citra negatif dari media penyiaran.

Bagi media penyiaran, larangan KPI terhadap penyiaran informasi politik mengurangi kesempatan mereka dalam proses politik. Padahal, sebagai media pers, media penyiaran harus terlibat dalam proses politik. Ia yang sudah berinteraksi dengan aktor-aktor politik untuk merekonstruksikan berita politik tidak dihargai sebagai media pers. Ia yang kadang-kadang sudah bernegosiasi dengan aktor-aktor politik penting untuk memperoleh bahan berita malah disuruh menyajikan hiburan saja. Hal ini tentu saja menurunkan semangat media penyiaran dalam memosisikan dirinya sebagai *provider* informasi politik.

Khalayak media penyiaran yang tidak memperoleh informasi politik dari media penyiaran akan merasa gelisah. Kegelisahan ini lama-kelamaan bisa meluncur pada rasa muak terhadap masalah politik. Kalau ini yang terjadi, bisa dipastikan masyarakat tidak tertarik lagi dengan masalah politik. Kalau sudah banyak masyarakat yang merasa seperti ini, maka bisa dibayangkan bahwa partisipasi politik mereka rendah. Partisipasi politik yang rendah, dalam kerangka yang lebih luas, biasanya menghasilkan pemerintahan yang tidak *legitimate*. Padahal, pemerintahan yang *legitimate* menjadi salah satu pilar yang membangun *good governance*. Itulah sebabnya mengapa berbagai pihak perlu menjaga masyarakat agar tetap tertarik dengan masalah politik. Salah satu di antara pihak-pihak tersebut adalah media penyiaran.

Persoalannya kemudian adalah apa yang harus dilakukan oleh media penyiaran agar masyarakat tetap tertarik dengan masalah politik? Jawaban

yang sangat praktis, seperti ditulis William A. Gamson, adalah memberitakan korupsi, ketidakmampuan pejabat publik, dan menyediakan informasi yang bisa dipercaya untuk membuat kebijakan publik (Gamson, 2001:58). Untuk itu, media penyiaran perlu mencari dukungan dari berbagai pihak, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan akademisi, dalam menyiarkan informasi politik.

Arah Formulasi Kebijakan Komunikasi yang Ideal

Pemerintah belum bisa menentukan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal. Hal itu mungkin sekali disebabkan oleh pemerintah tidak bisa mengidentifikasi isu komunikasi yang relevan dengan perkembangan sosial-politik kontemporer yang dihadapi masyarakat dan tidak paham dengan sifat media komunikasi yang dipakai oleh masyarakat di Indonesia. Untuk menjelaskan isu media, berikut akan digambarkan sifat utama media massa, media sosial, dan media interaktif menurut posisinya masing-masing. *Pertama*, sifat utama media massa menurut posisi. Sifat utama media massa menurut posisi bisa dilihat dalam matriks berikut.

Sifat \ Posisi	Media	Lembaga Sosial	Lembaga Bisnis	Informasi
Menjadi perantara				
Mengutamakan kepentingan masyarakat				
Melayani hak mengetahui dan menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat				
Memperoleh keuntungan				
Institusional				

Matriks di atas memperlihatkan bahwa media massa memiliki empat posisi. Ketika media massa menempati sebuah posisi, ia harus memiliki sifat tertentu. Taruh kata, posisi informasi. Sebagai informasi, media massa harus melayani hak mengetahui dan menyatakan pendapat yang dimiliki masyarakat. Contoh lain, dalam posisi sebagai lembaga bisnis, media

massa harus memperoleh keuntungan. Persoalan yang sering terjadi adalah media massa jarang bisa mengambil posisi yang pas. Misalnya, ada media massa yang selalu mengambil posisi sebagai lembaga bisnis dan mengabaikan posisi lainnya. Akibatnya, ia hanya mengorientasikan dirinya pada pengejaran keuntungan semata. Wajar bila masyarakat kemudian menilai media massa ini sudah kebablasan. Ini merupakan sebuah isu yang harus direspons dengan arif.

Kedua, sifat utama media sosial menurut posisi. Sifat ini bisa dilihat dalam matriks berikut. Matriks tersebut menunjukkan bahwa posisi media sosial sebagai proses memiliki sifat yang berbeda dengan posisi media sosial sebagai hasil. Sebagai proses, media sosial harus partisipatif. Sebagai hasil, media sosial harus menghasilkan konsensus. Jangan sampai terjadi sebaliknya. Sebagai hasil, media sosial bersifat partisipatif. Melihat kenyataan dalam kehidupan sehari-hari, tidak semua pihak peduli dengan sifat media sosial menurut posisinya. Sering kali yang jadi perhatian banyak pihak adalah konsensus yang diciptakan media sosial. Mereka tidak peduli dengan posisi media sosial sebagai proses. Akibatnya, mereka tidak peduli dengan partisipasi pihak-pihak yang terlibat dalam media sosial. Ini juga sebuah isu yang harus direspons dengan cerdas.

Sifat \ Posisi	Proses	Hasil
Partisipatif		
Konsensus		

Ketiga, sifat utama media interaktif menurut posisi. Sifat ini bisa dilihat dalam matriks berikut. Matriks tersebut memperlihatkan bahwa dalam posisinya sebagai media, media interaktif harus menjadikan seorang individu sebagai pengontrol informasi. Ia harus berani menyampaikan keberatan kalau informasi yang diterimanya keliru. Ia, bahkan harus memberikan informasi yang benar sebagai pengganti informasi yang keliru. Sebagai informasi, media interaktif bersifat personal dan melahirkan realitas maya (*virtual reality*)¹. Masyarakat tidak bisa menjadikan informasi yang diangkut media interaktif sebagai realitas sosial empirik. Anehnya, sekarang

¹ Karl Popper membagi dunia menjadi tiga kelompok. Dunia pertama adalah dunia fisik yang dipenuhi oleh benda-benda fisik. Dunia kedua adalah dunia keadaan mental manusia. Dunia ketiga adalah dunia maya yang berisikan pikiran manusia dan produk pikiran manusia (Dalam Benedikt, 2000: 31).

banyak pihak yang yakin kalau sebuah informasi berasal dari internet, yang notabene adalah media interaktif, maka informasi tersebut bisa dijamin kebenarannya. Bukankah ini juga sebuah isu yang pantas direspons dengan bijaksana?

Bertolak dari isu dan sifat utama media menurut posisi setiap media, tentu bisa dibayangkan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal. Arah formulasi kebijakan komunikasi itu hendaklah mengakomodasi semua sifat utama media menurut posisinya. Ia tidak boleh hanya mengakomodasi sifat yang satu dan mengabaikan sifat yang lain. Bagaimanapun juga, semua sifat itu adalah milik media.

Sifat	Posisi	Media	Informasi
Meningkatkan kemampuan individu untuk mendengar dan melihat			
Menjadikan individu sebagai pengontrol informasi			
Personal			
Berisikan pikiran manusia dan produk pikiran manusia (<i>virtual reality</i>)			

Melakukan itu semua, tentu saja, tidak melahirkan kebijakan komunikasi yang ideal sebab ia baru merupakan bagian awal dari proses penyusunan kebijakan komunikasi. Setelah menemukan arah formulasi kebijakan komunikasi yang ideal, ada lagi proses formulasinya tersendiri. Dalam memformulasikan kebijakan komunikasi, pemerintah perlu menggunakan istilah dengan tepat karena setiap istilah mengandung konsep. Istilah teknologi informasi, misalnya, adalah pemrosesan, pengolahan, dan penyebaran data oleh kombinasi komputer dan telekomunikasi (Weiner, 1996: 303). Dengan demikian, titik berat teknologi informasi adalah pada pengerjaan data. Sementara itu, istilah teknologi komunikasi adalah perangkat keras dalam sebuah struktur yang mengandung nilai-nilai sosial yang memungkinkan setiap individu mengumpulkan, memproses, dan saling menukar informasi dengan individu lain (Rogers, 1986:2). Artinya, titik berat teknologi komunikasi adalah pada alat yang bisa meningkatkan kemampuan mendengar dan melihat individu.

Boleh saja kita menggabungkan keduanya, yaitu menjadi teknologi komunikasi dan informasi (*information and communication technology*). Istilah ini sudah lama digunakan lembaga internasional. *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD), misalnya, sudah sejak tahun 1997 menggunakan istilah teknologi komunikasi dan informasi. Ini bisa dibuktikan lewat sebuah makalah diskusi berjudul *New Information and Communication Technologies, Social Development and Cultural Change*, yang ditulis oleh Cees J. Hamelink.

Penutup

Uraian di atas memperlihatkan bahwa tidak mudah bagi negara (dan DPR) membuat sebuah UU yang tidak bertentangan dengan UU yang lain. Mestinya sebuah UU merespons sebuah masalah utama dan tidak melahirkan masalah baru, tetapi yang terjadi sekarang justru sebaliknya. Pemerintah (dan DPR) membuat UU No. 32 Tahun 2002 untuk menertibkan media penyiaran. Yang terjadi justru UU tersebut menghambat kebebasan media penyiaran dalam menyiarkan berita. UU itu, bahkan menggosok kebebasan pers yang sudah resmi berlaku di Indonesia sejak diberlakukannya UU No. 40 Tahun 1999, 23 September 1999.

UU No. 32 Tahun 2002 kembali membuktikan bahwa ada keinginan pemerintah untuk mengontrol informasi yang disiarkan media penyiaran. Memang lembaga yang mengontrol itu adalah lembaga yang independen. Namun, lembaga tersebut adalah lembaga pemerintah. Bertolak dari pengalaman selama ini, kita jadi skeptis terhadap independensi lembaga ini. Atas dasar inilah, kita khawatir bahwa media penyiaran tidak bisa menjalankan fungsinya sebagai *provider* informasi politik. Kalau kekhawatiran ini terbukti menemui realisasinya, maka masyarakat tidak akan tertarik lagi dengan masalah politik yang pada gilirannya menjadikan partisipasi politik mereka rendah.

Dalam suasana seperti itulah, kita mengatakan bahwa arah formulasi UU No. 32 Tahun 2002 tidak kondusif untuk membangun demokrasi yang sehat di Indonesia. Arah formulasi tersebut, bahkan tidak akan mampu memberdayakan *civil society*. Untuk itu, kita perlu mengusulkan cara yang masuk akal untuk menentukan arah formulasi kebijakan

komunikasi Indonesia yang lain. Salah satu cara yang masuk akal adalah menjangkau isu media komunikasi yang dipakai di Indonesia dengan menggambarkan sifat utama media massa, media sosial, dan media interaktif menurut posisinya masing-masing. Kalau semua sifat media menurut posisi ini sudah diperoleh, maka arah formulasi kebijakan komunikasi hendaklah mencakup semua sifat menurut posisi tersebut.

Referensi

- Benedikt, Michael. 2000. "Cyberspace: first steps" in David Bell and Barbara M. Kennedy, *The Cybercultures Reader*. London: Routledge.
- Gamson, William A. 2001. "Promoting political engagement" in Lawrence E. Bennet and Robert M. Entman, *Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamelink, Cess J. 1997. *New Information and Communication Technologies: Social Development and Cultural Change*. Discussion Paper 86. Geneva: UNRISD.
- Maricar, Ari R. 2003. "Perkembangan dan pemberdayaan radio sebagai alat komunikasi politik". Makalah Seminar Tantangan Media Massa dan Prospek Publik Memasuki Era UU Penyiaran dalam Perspektif Kebebasan Pers, Himakom, UPN "Veteran", Yogyakarta, 9 April.
- McQuail, Denis. 1994. *Mass Communication Theory: an Introduction*. Third edition. London: Publications.
- Mu'arif, Syamsul. 2001. *Membangun Komunikasi dan Informasi Gotong Royong*. Jakarta: Lembaga Informasi Nasional.
- Rogers, Everett M. 1986. *Communication Technology: The New Media in Society*. New York: The Free Press.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 40 Tahun 1999 Tentang Pers.
- Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.
- Weiner, Richard. 1996. *Webster's New World Dictionary of Media and Communications*. New York: Macmillan.