

DIMENSI ETIS KOMUNIKASI PEMERINTAH*

Oleh Ashadi Siregar

(1)

Dimensi etis dalam komunikasi pemerintah dapat dibicarakan dalam dua wilayah, pertama secara individual berkaitan dengan pejabat pemerintah (publik) dalam berkomunikasi, dan kedua secara institusional yaitu orientasi birokrasi publik dalam menyelenggarakan komunikasi. Yang pertama, sebagaimana komunikasi perorangan, dimensi etis melekat pada kapabilitas personal dalam berkomunikasi. Perlu diingat bahwa setiap komunikasi pribadi pada dasarnya diwujudkan melalui performans yang bertolak dari kepribadian (*personality*) bersifat otentik individual.

Performans dalam berkomunikasi mencakup cara dan etiket (*manners*, bedakan dari etika) yang akan mengatur *posture*, *gesture* dan struktur verbal. Maka kapabilitas berkomunikasi dimulai dengan rekayasa kepribadian, seperti dalam analisis transaksional yang biasa dilakukan dalam psikologi klinis, atau dengan pentubian (*drilling*) atas *posture* dan *gesture* sehingga dari sini terbentuk pembiasaan performans, untuk kemudian melahirkan kapabilitas berkomunikasi.

Semakin tinggi tingkat prominensi seseorang dalam kehidupan publik, semakin disadari perlunya membentuk dan memelihara citra sosial (*social image*) melalui peningkatan performans dalam berkomunikasi. Kebutuhan semacam ini menumbuhkan agensi yang memberikan pelatihan guna membentuk performans dan kapabilitas berkomunikasi di satu pihak, dan mengukur citra sosial secara berkala.

Performans dan citra merupakan aspek yang penting bagi pejabat publik yang eksistensi posisi dan perannya ditentukan melalui popularitas di tengah publik, seperti melalui pemilihan langsung. Atau keberadaan yang dibangun melalui interaksi tertutup dalam struktur kekuasaan, manakala faktor citra sosial ikut dalam penentuan, maka seorang pejabat publik akan memperhatikan masalah performans yang membentuk citra.

Membicarakan masalah ini, kendati berupa komunikasi personal, untuk sampai ke pada khalayak tentulah yang muncul di media massa. Karenanya bisa juga dilihat sebagai fenomena ‘apa dan bagaimana’ media massa menampilkan pejabat pemerintah baik nasional ataupun lokal. Dari sini menjelaskan sensitivitas pejabat publik terhadap media massa yang dianggap merugikan citra sosialnya akibat ekspos performansnya bersifat negatif. Dalam hal ini media pers (cetak) sering dianggap mendiskreditkan seorang pejabat publik, akibat penekanan melalui sudut pandang melahirkan pembingkai (*framing*) dalam berita atas performans pejabat bersangkutan.

Kasus ketegangan antara Wakil Presiden Jusuf Kalla dengan SKH Kompas misalnya, tercermin dari berita ini:

Wakil Presiden Muhammad Jusuf Kalla menyatakan, berita yang menyebutkan bahwa gaji/tunjangan Wapres sebesar Rp 167,7 juta per bulan sama sekali tidak benar, tidak sesuai fakta dan menyesatkan. Data yang benar, gaji dan tunjangan Wakil Presiden sebesar Rp 42,41 juta per bulan.

”Berita itu tidak benar dan saya minta Kompas meralat berita itu supaya publik memperoleh berita dan data akurat,” ujar Wapres Jusuf Kalla, Sabtu (26/11).

Wapres mengemukakan hal ini untuk meluruskan berita Kompas yang diturunkan di halaman satu hari Sabtu dengan judul ”Gaji/Tunjangan Wapres Rp

* Pokok pikiran disampaikan pada Seminar Nasional “*Manajemen Komunikasi Pemerintah: Apa yang Salah?*” Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 20 Desember 2005

167,7 juta per bulan.” Berita itu keliru dan Kompas harus meralat berita itu dan meminta maaf atas kekeliruan itu...(dst)
(Kompas, 27 November 2005)

Bantahan dari Wapres ini tentunya karena berita Kompas sebelumnya dipandang merugikan citra sosialnya. Berita yang bikin masalah itu seperti ini:

Kendati Indonesia masih tergolong sebagai negara miskin dan tertinggal, gaji dan tunjangan pejabat negaranya tidak jauh tertinggal dengan negara kaya. Besar gaji dan tunjangan Wakil Presiden Jusuf Kalla saja mencapai Rp 2 miliar setahun.

Namun, Sekretaris Wakil Presiden Gembong Priyono membantah anggaran wapres meningkat hingga mencapai angka total itu.

Besarnya gaji dan tunjangan Wapres tersebut tertuang dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL) Sekretaris Wakil Presiden (Setwapres) Tahun Anggaran 2006. Rapat Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Jumat (25/11) kemarin, sempat membahas soal gaji dan tunjangan wapres tersebut...(dst)
(Kompas, 26 November 2005)

Berita Kompas bersumber dari Fraksi PAN di DPR. Wartawan Kompas mungkin menganggap memperoleh *scoop*, karena tidak ada surat kabar lain yang mendapat informasi ini. Wartawan tadi agaknya melupakan bahwa tidak lazim masalah anggaran bersumber dari fraksi, sebab rencana anggaran yang resmi tentulah dibahas di komisi yang membidangnya. Begitu pula anggaran gaji Wapres tidak berdiri sendiri, seharusnya satu entitas dengan gaji Presiden dan juga Menteri. Apa mungkin gaji Wapres naik tanpa bersama Presiden dan menteri-menteri? Maka mengekspos hanya gaji Wapres yang diperoleh dari salah satu fraksi (bukan komisi) DPR, akan mengundang tanda-tanya: apakah ini *framing* dari media yang berpretensi negatif, atautkah media terjebak menjadi alat dalam *game* kekuatan politik?

Posisi berita media cetak berbeda dengan media televisi sebab melalui kamera, performans seorang pejabat publik dari struktur verbal, *gesture* dan *posture* dapat dihadirkan otentik, tanpa harus dikonstruksikan dalam struktur verbal wartawan. Ketegangan hubungan antara pejabat publik (atau narasumber umumnya) dengan media pers, merupakan masalah yang selalu muncul dalam proses kerja keredaksian di *newsroom* setiap organisasi media. Sebab performans subyek di media massa akan ditentukan oleh kapabilitas jurnalis dan mekanisme kerja di *newsroom*-nya.

Sementara jika yang dipersoalkan disini adalah kapabilitas pejabat publik berkomunikasi secara personal, tentulah penting untuk dibicarakan. Tetapi masalah komunikasi yang bersifat individual pada dasarnya berkaitan dengan citra sosial atas personalitas, implikasinya akan diterima oleh yang bersangkutan secara personal pula. Jadi kalau seorang pejabat publik menyatakan “*I don’t care with my popularity*” di tengah publik, sepanjang Anda bukan tim suksesnya untuk pemilihan langsung, mengapa pula Anda harus pusing memikirkannya? Citra sosialnya mau naik atau anjlok, dan pemilihnya akan bertambah atau berkurang dalam pemilu, biarlah dipikirkan para ahli komunikasi yang menjadi agensi/tim suksesnya. Seorang pejabat publik yang responsif dan *bacar-mulut*, pada hakikatnya sama saja dengan yang diam membisu, sepanjang tidak melakukan tindakan bertolak dari kekuasaan yang membawa konsekuensi hukum dan politik seperti membredel media atau mengucilkannya sehingga tidak memperoleh informasi. Atau baru menjadi signifikan, jika sikap yang mendasari komunikasi itu diwujudkan melalui kebijakan publik yang berkaitan dengan publik atau institusi masyarakat.

(2)

Persoalan pokok dari kasus Wapres vs Kompas bukanlah besaran gaji para petinggi negara. Sebelumnya media massa telah ribut memberitakan rencana kenaikan tunjangan

anggota DPR. Tetapi apa yang terjadi kemudian? Tokh diam-diam kenaikan tunjangan tetap direalisasi. Kiranya hal lebih penting adalah masalah yang menyangkut transparansi dalam sistem administrasi publik Indonesia. Maka pembahasan makalah ini berfokus pada aspek yang kedua, yaitu masalah komunikasi secara institusional khususnya, dan sistem penyelenggaraan administrasi publik umumnya, dengan mengingat pidato pengukuhan Guru Besar Dr Agus Dwiyanto (“Reorientasi Ilmu Administrasi Publik: Dari *Government* ke *Governance*”, Yogyakarta, 21 Agustus 2004). Pengajar pada FISIPOL Universitas Gadjah Mada ini mengupas perlunya dilakukan reorientasi ilmu kebijakan publik. Kendati ajakan ini ditujukan pada kaum akademisi ilmu administrasi publik, kiranya sangat relevan untuk semua pihak yang memiliki fungsi dan peranan publik.

Pidatonya dapat dicuplik sedikit di sini:

Di dalam studi *governance*, administrasi publik didefinisikan sebagai proses penggunaan kekuasaan administratif, politik, dan ekonomi untuk menyelesaikan masalah-masalah publik. Kelembagaan administrasi publik tidak lagi terbatas pada lembaga-lembaga pemerintah, tetapi bisa melibatkan lembaga-lembaga lainnya, seperti mekanisme pasar dan organisasi masyarakat sipil. Semua lembaga, baik pemerintah maupun nonpemerintah, menjadi subjek dari studi administrasi publik sejauh mereka beroperasi untuk merespons masalah dan kepentingan publik. Dengan kata lain, kriteria untuk membedakan apakah suatu institusi itu menjadi lokus dari Ilmu Administrasi Publik tidak ditentukan oleh kepemilikan dan statusnya, apakah mereka pemerintah, pasar, atau asosiasi sukarela, tetapi ditentukan oleh perilaku dan orientasinya. Jika institusi itu menyelenggarakan *public goods* dan beroperasi untuk mencapai tujuan-tujuan yang menjadi bagian dari kepentingan publik, maka institusi itu seharusnya menjadi subjek dari studi administrasi publik. (Dwiyanto, 2004)

Pembicaraan mengenai reorientasi dalam studi administrasi publik, di satu sisi membawa konsekuensi dalam lokus kajiannya yang meluas tidak sebatas lembaga pemerintah, pada sisi lain dapat dilihat penekanan kepada penyelesaian masalah publik dengan berorientasi kepada kepentingan publik. Dari sini dengan sendirinya mengundang pertanyaan atas dunia praksis dari penyelenggaraan administrasi publik.

... Dalam administrasi publik yang tradisional, efisiensi dan efektivitas menjadi nilai utama yang ingin diwujudkan. Efisiensi diperlakukan sebagai panglima dan karena itu, menempati posisi yang sentral dalam administrasi publik. Gerakan administrasi negara baru (*new public administration*) yang muncul pada tahun 1970-an telah mengkritisi hal ini dengan menawarkan nilai baru, seperti keadilan sosial, kebebasan, dan kemanusiaan. Dalam *governance*, penggunaan kekuasaan harus didasarkan pada nilai yang jauh lebih kompleks daripada efisiensi dan efektivitas atau, bahkan nilai-nilai yang dulu ditawarkan oleh gerakan administrasi baru. Efisiensi dan efektivitas, keadilan sosial, dan demokrasi hanyalah sebagian dari nilai-nilai yang biasanya digunakan untuk menilai suatu praktik *governance* yang baik. (Dwiyanto, 2004)

Kata kunci dalam pandangan ini adalah kebijakan publik yang menjadi urusan setiap pihak yang relevan, baik dari institusi negara maupun institusi masyarakat. Karena itu, kepublikan dilihat dari konteks suatu institusi dan figur (person) dalam proses perumusan, keputusan, dan pelaksanaan kebijakan publik yang menyangkut kehidupan warga di *public-sphere*.

(3)

Dalam latar di atas maka dimensi etis komunikasi pemerintah tidak berdiri sendiri. Kegiatan komunikasi sebagaimana dunia simbolik pada hakikatnya tidak pernah sebagai jagat (*realm*) berdiri sendiri, melainkan sebagai ikutan dari jagat lainnya yang bersifat empiris. Terlebih mengenai etika komunikasi, pada tingkat individual memang dapat dibicarakan

dengan diisolasi sebagai fenomena psikologis. Tetapi pada tingkat institusional tentunya tidak dapat dipisahkan dari jagat empiris yang menjadi lokus dimana komunikasi tersebut berlangsung.

Cobalah kita lihat komunikasi di lingkungan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan oleh institusi publik/negara pada dasarnya diselenggarakan untuk memenuhi hak dan kepentingan publik, sebagai implikasi dari prinsip demokrasi dan pengurusan yang baik (*good governance*). Pelayanan publik konvensional dijalankan dengan kaidah manajemen administrasi publik yang sangat tergantung pada faktor manusia dalam kontrol mekanisme struktural dan dorongan kultural. Dengan kata lain, efektivitas pelayanan konvensional ditentukan oleh faktor-faktor struktural dan kultural yang menggerakkan pelaku birokrasi. Prinsip ini bersifat resiprositas. Pada satu sisi hak publik adalah untuk mendapatkan pelayanan dalam bentuk kegiatan publik (*public affairs*) dan terpenuhi haknya untuk mengetahui (*right to know*) masalah publik, dan pada sisi lainnya institusi publik memberikan pelayanan dalam kegiatan publik dan informasi publik. Dengan begitu kegiatan komunikasi yang dijalankan sebagai pendukung kebijakan publik perlu ditempatkan dalam lingkup penyelenggaraan birokrasi publik.

Nilai yang mendasari penyelenggaraan administrasi publik tentunya berkaitan langsung dengan hak dan kepentingan publik. Sistem yang mendasari kegiatan komunikasi yaitu proses pertukaran antara penyedia dan pengambil informasi dalam konteks hak dan kepentingan publik tentunya jauh lebih penting mendapat perhatian bersama, ketimbang soal gaya komunikasi pejabat publik. Dengan menanggalkan masalah kepribadian dari kegiatan komunikasi, masalah etika komunikasi pun hanya dapat dibicarakan jika urusan etika administrasi publik sudah rampung.

Etika merupakan pilihan nilai moral dalam menghadapi realitas. Persoalan etika ini secara substansial dapat ditarik ke akarnya, yaitu bagaimana pelaku (*actor*) mendefinisikan alter dalam interaksi sosial, dalam hal ini antara pejabat publik dan publik. Basis kultural bersifat demokratis dalam setiap interaksi menghadapi alter ini, merupakan masalah besar dalam penyelenggaraan administrasi publik di Indonesia. Karenanya hakikat dari etika institusi publik adalah nilai altruistik. Sebagai turunannya, bagaimana bisa seseorang yang tidak memiliki orientasi nilai altruistik bekerja dalam institusi yang bersifat *pro bono publico* (demi kemaslahatan publik)?

Disini perlunya penghayatan atas paradigma keberadaan institusi yang di dalamnya pelaku bertindak secara profesional. Azas profesionalisme menuntut kejelasan paradigma yang bersumber dari teori normatif. Adapun paradigma keberadaan institusi administrasi publik sebagaimana semua institusi politik dengan landasan demokrasi tidak lain untuk memenuhi fungsi imperatif yang bersumber dari hak asasi warga masyarakat dalam memperoleh kebijakan publik yang sesuai dengan kepentingannya. Publik adalah “konsumer” dari produk kebijakan publik yang berkesesuaian dengan hak dan kepentingannya. Dari sini lahir kebutuhan akan informasi bebas di satu pihak, dan mekanisme untuk menyatakan pendapat secara bebas di pihak lain.

(4)

Berbagai institusi yang ada dalam struktur sosial membawa fungsinya masing-masing. Institusi politik mengambil fungsi secara langsung atau tidak langsung dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kehidupan publik. Fungsi ini ditandai oleh kesertaan dan ikut ambil bagian (*sharing*) dalam kekuasaan politik, sehingga dapat berperan dalam pengambilan keputusan. Institusi ekonomi mengambil fungsi dalam meningkatkan kesejahteraan materil. Sementara institusi sosial-kultural berfungsi untuk meningkatkan kehidupan masyarakat untuk lebih bermakna.

Berbagai norma yang menjadi basis bagi penyelenggaraan kelembagaan masyarakat dan negara dituntut memiliki kesamaan substansial, yaitu menghargai Hak Asasi Manusia (HAM), suatu norma yang bersifat “*civil centered*”, sekaligus melindunginya dari ancaman tindakan penguasa yang bersumber dari norma otoritarianisme baik kekuasaan politik berdasarkan komunisme yang mengambil jalan ekonomi sosialisme, maupun kekuasaan politik fasisme yang menjalankan ekonomi kapitalisme. Hak masyarakat berkomunikasi pada hakikatnya berada dalam lingkup konsep kebebasan pers, yang mencakup suatu rantai dalam proses demokrasi, sebagai implementasi dari hak azasi manusia sesuai Deklarasi Hak Azasi Manusia 1948 dan Kovenan Internasional lainnya (politik, ekonomi, sosial-budaya).

Secara konvensional proses demokrasi bertolak dari dinamika kehidupan warga masyarakat sebagai fakta publik (*public fact*) yang memiliki signifikansi sebagai masalah publik (*public issue*). Masalah (isu) publik dapat diartikan sebagai fakta yang berasal dari, dan respon warga masyarakat terhadap kekuasaan umumnya, dan kekuasaan negara khususnya. Isu publik kemudian disiarkan secara bebas (otonom dan independen) dalam kaidah obyektivitas oleh media pers sebagai informasi jurnalisme. Lebih jauh informasi jurnalisme akan menjadi sumber dalam proses pembentukan pendapat publik (*public opinion*).

Pikiran dan pendapat yang terbentuk sebagai respon terhadap masalah publik menjadi dasar dalam kehidupan publik. Dengan begitu tidak semua fakta dalam masyarakat relevan sebagai dasar pembentukan pendapat publik. Pendapat publik dapat diartikan sebagai respon pro dan kontra warga masyarakat terhadap masalah publik yang bersifat aktual. Dinamika dari pro dan kontra inilah menjadi dasar bagi kebijakan publik (*public policy*), baik berupa keputusan maupun tindakan-tindakan pejabat publik dalam melayani warga masyarakat. Lebih jauh sebagai dasar dari kebijakan dalam memberikan pelayanan publik (*public service*). Muara dari seluruh proses ini adalah pelayanan publik dan akuntabilitas (*accountability*) atau pertanggungjawaban, sebagai ciri dari birokrasi publik (pemerintahan) dalam norma demokrasi.

Dengan demikian basis kehidupan warga dalam ruang publik adalah adanya informasi menyangkut fakta publik yang bersifat benar dan obyektif sehingga dapat membentuk pendapat publik secara rasional, dalam proses ini pada hakikatnya publik ambil bagian (*sharing*) dalam kehidupan publik. Dengan demikian akuntabilitas atau pertanggungjawaban dari media jurnalisme dilihat dengan parameter yang melekat dalam proses yang berlangsung di ruang publik, yaitu berperannya media dalam menjaga proses obyektifikasi bagi publik dalam menghadapi fakta dan membentuk opini di satu pihak, dan di pihak lain dinamika dari opini publik menjadi landasan dalam proses produksi kebijakan publik.

(5)

Pejabat publik dalam hal ini pemerintah lewat peran sentralnya dalam struktur sosial, selamanya dituntut dengan moral sosial yaitu penghargaan atas hak asasi manusia. Dari sini kemudian lahir moral sosial yang spesifik dalam berkomunikasi dengan publik. Seluruh aspek struktural kebijakan publik dan komunikasi perlu dijamin dalam suatu undang-undang kebebasan informasi (*information act*). Hal mendasar dalam undang-undang semacam ini adalah pendefinisian informasi publik yang merupakan hak publik, sehingga mengikat setiap pihak. Pendefinisian ini termasuk kategori rahasia negara dan informasi menyangkut kehidupan publik yang menjadi tumpuan bagi proses kerja untuk menyampaikan (dari sumber informasi) dan memperoleh serta menyiarkan oleh media pers sebagai representasi publik, sehingga ada kepastian mengenai hak dan kewajiban bersifat resiprositas di antara sumber informasi publik di satu pihak, dan di pihak lainnya publik maupun pelaku media sebagai representasi publik.

Substansi undang-undang kebebasan informasi dapat dibedakan secara tajam dari undang-undang kerahasiaan informasi melalui perkecualian yang diatur secara eksplisit. Adapun undang-undang kebebasan informasi bertolak dari asumsi bahwa semua informasi publik bebas untuk diakses oleh warga masyarakat, kecuali untuk klasifikasi jenis informasi yang didefinisikan secara eksplisit sebagai rahasia negara dan hak personal yang dinyatakan tertutup. Sebaliknya undang-undang kerahasiaan negara akan mengasumsikan bahwa seluruh informasi sebagai tertutup kecuali yang dinyatakan dapat diakses secara terbuka oleh publik. Undang-undang semacam ini sangat mendesak, namun sayangnya hanya sejumlah kecil, umumnya aktivis LSM hukum dan media saja yang menaruh perhatian. Undang-undang kebebasan informasi dipandang hanya urusan orang media, padahal berkaitan dengan hak publik untuk mengakses informasi publik yang membawa implikasi kepada transparansi penyelenggaraan administrasi publik.

Perlunya undang-undang kebebasan informasi ini sebagai landasan bagi seluruh penyelenggaraan institusi yang bertolak dari kaidah transparansi dan akuntabilitas kepada publik sebagai wujud *good governance*. Karenanya akan mengikat bagi penyelenggara administrasi publik, sekaligus sebagai induk bagi undang-undang media massa (pers, penyiaran, rekam dan telematika). Sebagai induk dia akan “memaksa” agar setiap undang-undang media dirumuskan sebagai pengaturan atas jaminan hak publik untuk mengakses informasi publik dan menggunakan media yang memproses informasi publik, sebagai *shared values* bagi seluruh institusi di ruang publik, sehingga bukan hanya mengikat pengelola media massa, tetapi juga mengikat atau menjadi faktor imperatif bagi penyelenggara atau pengelola negara, pasar dan masyarakat sipil.

Lebih jauh hak/kepentingan publik akan informasi publik sebagai acuan nilai bersama dalam interaksi sosial di ruang publik akan menggerakkan proses pengwujudan fakta publik sebagai informasi jurnalisme dan pembentukan pendapat publik (*public opinion*). Dari sini dibayangkan perlunya kode etik dan kode perilaku profesional dari aparatur negara, pengusaha, pelaku profesi lainnya serta khalayak di ruang publik dalam menghadapi proses informasi publik dan pembentukan pendapat publik dalam kaitan dengan kehidupan di ruang publik. Hanya dengan kode etik dan kode perilaku dari berbagai profesi di ruang publik yang berlandaskan dan berorientasi pada acuan nilai bersama tentang kebebasan informasi (menyangkut hak publik atas informasi di satu sisi dan media bebas di sisi lainnya), maka masyarakat negara (*polity*) terbuka dapat terwujud. Lebih jauh melalui proses pembentukan kebijakan publik yang berorientasi pada hak/kepentingan publik, akan menjadi faktor imperatif bagi pejabat publik dalam menyelenggarakan komunikasi sebagai bagian melekat dari azas transparansi dan akuntabilitas.

Demikianlah, sebagai akhir kata, bahwa seluruh *rationale* yang mendasari kerangka pemikiran tentang hak publik atas informasi yang bertumpu pada azas keterbukaan dan kebebasan informasi, runtuh dengan sendirinya manakala di ruang publik tidak ada ketentuan yang mengikat atau bersifat imperatif terhadap pejabat institusi publik dalam prinsip akuntabilitas publik dan transparansi kepada *stakeholders* dari institusi publik. Dengan kata lain, persoalannya tidak diselesaikan melalui pola komunikasi, melainkan dari sistem penyelenggaraan administrasi publik yang berlandaskan transparansi dan akuntabilitas kepada publik. Dari sistem itulah kapabilitas komunikasi dapat dilanjutkan pembahasannya.