

## PERTIMBANGAN BAGI KEHADIRAN LEMBAGA MEDIA PENYIARAN PUBLIK \*

Oleh Ashadi Siregar

### *Pengantar*

Di awal pergantian rezim Orde Baru telah memunculkan harapan untuk terwujudnya paradigma komunikasi yang mendasari institusi media komunikasi yang berorientasi kepada masyarakat. Ini sebagai konsekuensi dari proses mewujudkan *civil society*. Namun demikian, dihapuskannya Departemen Penerangan dan dialihkannya RRI dan TVRI (seterusnya disebut: R-TV-RI) sebagai media penyiaran pemerintah ke bawah Departemen Perhubungan, boleh jadi hanya mengganti induk, sementara orientasi, fungsi dan pola kerja R-TV-RI tidak berubah. Atau mungkin kedua lembaga ini akan mengalami transformasi menjadi lembaga bisnis.

Sementara selama ini hanya dikenal R-TV-RI sebagai media organik birokrasi negara pada satu pihak, dan pada pihak lain media penyiaran swasta sebagai sebagai korporasi swasta komersial yang berorientasi pasar. Dengan diakhirnya fungsi sebagai media organik negara, maka diharapkan R-TV-RI bertransformasi sebagai institusi publik. Atau jika di bawah rezim sekarang kedua institusi ini tidak mengalami transformasi orientasi, atau kalaupun berubah hanya menambah institusi penyiaran berorientasi bisnis komersial di pasar, maka harapan tidak dapat lagi ditumpukan ke pemerintah pusat untuk hadirnya MPP. Kehadiran MPP dalam masyarakat, yaitu institusi penyiaran yang memiliki otonomi dan independensi dengan menjalankan fungsi sosial-kultural dalam kehidupan publik, sangat diperlukan sebagai bagian dalam proses kultural di ruang publik. Transformasi pemerintahan menuju pada otonomi daerah boleh jadi dapat menjadi peluang bagi hadirnya media semacam ini.

Kehadiran media penyiaran publik (selanjutnya disebut: MPP) atau *public service broadcasting* sebagaimana dicatat Eric Barendt (dalam Mendel, 2000) dilihat dari sejumlah hal, yaitu:

1. general geographical availability;
2. concern for national identity and culture;
3. independence from both the State and commercials interest;
4. impartiality of programmes;
5. range and variety of programmes; and
6. substantials financing by general charge on users.

Dengan ciri-ciri di atas, jelas kehadiran MPP sangat signifikan dalam kehidupan publik suatu bangsa. Tetapi apakah ada peluang? Sampai saat ini kelahiran MPP di Indonesia masih berada dalam situasi dorong dan tarik di antara faktor internal dan eksternal. Faktor internal pada dasarnya berupa visi dan misi dari para profesional yang ada di dalam kelembagaan media penyiaran tersebut, sedang faktor eksternal datang dari kepentingan kelompok-kelompok di luar kelembagaan. Dorongan internal dan tarikan eksternal ini ada yang berkesesuaian dengan visi, misi dan orientasi fungsional bagi kelembagaan media penyiaran yang berorientasi kepada masyarakat, dengan mengambil jarak dari negara dan pasar. Tetapi bisa juga terjadi daya dorong dan tarik ini hanya membawa inersia kekuasaan negara Orba, atau kekuatan pasar. Tidak pelak inersia kekuasaan birokrasi Orba dan pasar, akan tetap hadir sebagai batu sandung bagi kehadiran MPP.

---

\* Makalah disampaikan pada WORKSHOP *INTRODUCING PUBLIC SERVICE BROADCASTING*, Kerjasama RRI Nusantara II Yogyakarta dan Radio Swedia, Yogyakarta 7 – 9 Maret 2001

Kehadiran MPP berorientasi dan menjalankan fungsi kultural. Fungsi semacam ini diwujudkan secara institusional, yaitu adanya stasiun penyiaran menjalankan format fungsional sebagai televisi publik. Selain itu dapat pula melalui program siaran (*content*) yang berorientasi kultural, dengan penyiarannya dapat melalui televisi publik maupun televisi komersial.

MPP, sebagaimana institusi publik lainnya semacam institusi pendidikan dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), dijalankan dengan modal sosial (*social capital*). Modal sosial pada dasarnya merupakan kepercayaan (*trust*) yang diwujudkan melalui dana untuk menggerakkan aktivitas kultural. Dana ini dapat berasal dari perusahaan (korporasi) yang menyediakan profitnya untuk mendukung tujuan kultural, atau dana publik yang dikelola oleh negara, atau langsung dari warga masyarakat berupa kontribusi atau iuran sebagai pendukung kegiatan kultural. Modal sosial tidak boleh digunakan untuk orientasi komersial (profit), karena seluruh orientasinya adalah untuk tujuan kultural. Dengan demikian organisasi yang dijalankan dengan modal sosial, tidak ada pemilik/pemodal atau pemegang sahamnya (*share-holder*), sebab yang dikenal adalah pendukung (*stake-holder*).

#### *Landasan kehadiran media penyiaran publik*

Kehidupan publik sering dilihat hanya dari posisi warga masyarakat sebagai konsumen dalam dua ranah, yaitu dalam lingkup kekuasaan negara, dan dalam lingkup pasar. Sebagai konsumen kekuasaan negara warga merespon kebijakan dan pelayanan negara (*public policy and public service*). Sementara sebagai konsumen pasar, dicerminkan dari nilai ekonomis warga bagi produsen.

Pandangan dikhotomis ini mengabaikan kenyataan lainnya, yaitu adanya ranah publik yang diharapkan dapat menjadi zona bebas dan netral yang di dalamnya berlangsung dinamika kehidupan yang bersih dari kekuasaan negara dan pasar. Dengan kata lain, orientasi kehidupan publik adalah pada kehidupan warga masyarakat, dalam proses interaksi atas dasar kultural. Ciri dari interaksi semacam ini adalah tawar menawar (negosiasi) dengan diskusi publik (*public discussion*) atas dasar rasionalitas dan kecerdasan, bukan atas dasar kekerasan (kekuatan fisik maupun psikologis) baik oleh negara maupun masyarakat.

Dengan begitu dinamika kehidupan publik dapat dibedakan dari paradigma yang dominan, apakah bertolak dari kekuasaan negara dan pasar, ataukah dari daya dorong kehidupan warga masyarakat. Paradigma pertama yang bersifat *top-down* menjadi ciri dari penyelenggaraan politik negara Orde Baru. Paradigma kedua bersifat *bottom-up* dengan dinamika kehidupan publik sebagai basis dari setiap penyelenggaraan negara dan pasar.

Selama Orde Baru, pada satu pihak kekuasaan negara dijalankan dengan cara korporatisme untuk menjadikan setiap institusi masyarakat kehilangan daya hidup (elan vitalnya). Pada pihak lain dalam politik ekonomi, pasar mengalami distorsi dengan ekonomi KKN dan perkomplotan yang mengabaikan transparansi dan akuntabilitas. Kerusakan yang ditimbulkan dalam bidang ekonomi dapat dirasakan secara langsung. Tetapi keparahan dalam krisis ekonomi ini belum setanding dengan yang terjadi pada tataran publik, yaitu tiadanya institusi sosial yang memiliki otonomi dan independensi.

Otonomi dan independensi pada satu sisi, diwujudkan dengan kehidupan publik yang bebas, tidak digerakkan oleh arus dominasi kekuasaan negara maupun pasar. Pada sisi lain, bersumber dari nilai kultural yang menghargai kehidupan manusia, empati dan toleransi, yang digerakkan atas dinamika dalam kehidupan warga masyarakat. Ranah publik dengan dinamika kultural semacam inilah yang dihancurkan selama Orba. Dalam arus utama (*mainstream*) Orba, institusi sosial digerakkan atas dominasi kekuasaan negara. Tetapi beruntungnya, di dalam kehidupan publik tetap berkembang kantong-kantong marginal yang memelihara otonomi dan independensi. Daya hidup berbagai kantong marginal ini, dikenal sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang tidak

menggantungkan diri pada kekuasaan negara dan pasar, diharapkan dapat menjadi modal dasar dalam membangun masyarakat negara dengan basis *civil society* (lihat: Oopen, 1988; Freire, 1971)

#### *Orientasi media penyiaran publik*

*Civil society* merupakan format baru yang perlu diwujudkan, dapat dimulai dari paradigma yang menggerakkan dinamika kehidupan publik yang berbasiskan nilai kultural. Nilai kultural ini merupakan pemaknaan atas setiap kegiatan dalam ranah publik. Ini dapat dilihat dengan dua cara, pertama secara negatif yaitu dominasi dan monopoli kekuasaan negara dan pasar harus dijauhkan dari kehidupan warga masyarakat, dan kedua secara positif berorientasi pada kemanusiaan dari kehidupan warga masyarakat itu sendiri. Dengan kata lain, setiap institusi sosial memiliki otonomi dan independensinya dalam orientasi kepada harkat kemanusiaan warganya.

Membangun *civil society* pada dasarnya adalah membalik arus utama yang tadinya dari kekuasaan negara dan pasar ke warga, menjadi arus dari warga ke kekuasaan negara dan pasar. Untuk itu diperlukan ranah publik yang secara relatif memiliki otonomi dan independensi, yang di dalamnya berlangsung kegiatan kultural dalam berbagai aspek kehidupan warga masyarakat yang dapat fungsional sebagai variabel bagi kekuasaan negara dan pasar.

Media penyiaran khususnya televisi di Indonesia sepenuhnya terbentuk sebagai institusi yang sangat dipengaruhi rezim Orba. Ada 2 macam media penyiaran di Indonesia, di satu pihak milik pemerintah yang menjalankan fungsi sebagai media organik kekuasaan negara Orba, dan pada pihak lain media penyiaran komersial yang lahir dari distorsi pasar ala Orba.

Dosa bawaan dari Orba ini akan menjadi beban yang harus ditanggulangi oleh media penyiaran milik pemerintah maupun swasta, khususnya media televisi swasta komersial. Bagi media penyiaran pemerintah jawabannya adalah tentunya menghadirkan diri dalam format baru dalam perspektif *civil society*. Sedang televisi swasta komersial harus menempatkan diri dalam persaingan bebas, tanpa topangan dalam ekonomi KKN kekuasaan negara, baik antar perusahaan televisi swasta yang berasal dari Orba maupun perusahaan baru. Proteksi bagi bisnis televisi atas dasar ekonomi KKN telah berakhir, dengan terbukanya lahan bisnis ini bagi pendatang baru.

*Civil society* sebagai format baru kehidupan publik diharapkan dapat menjadi visi bersama penyelenggaraan media massa. Dari visi semacam ini dapat dibayangkan misi yang perlu dijalankan, sesuai dengan fungsi media massa umumnya dan televisi khususnya dalam ranah publik. Misi pengwujudan fungsi dalam kehidupan publik pada dasarnya untuk memelihara 3 aspek yaitu ruang kebebasan dan netralitas, basis rasionalitas dan kecerdasan, dan orientasi pada derajat kemanusiaan. Ruang kebebasan dan netralitas dijaga dengan menjauhkan dominasi dan monopoli kekuasaan negara dan pasar, basis rasionalitas dan kecerdasan dijalankan dengan mengembangkan kultur toleransi dan anti kekerasan dalam interaksi sosial, dan orientasi derajat kemanusiaan diwujudkan melalui pilihan wacana publik yang relevan dalam memerangi konstruksi sosial yang merugikan hak azasi dan demokrasi.

Dihapuskannya Departemen Penerangan RI perlu disikapi dengan landasan pemikiran dalam membangun *civil society*. Dengan tiadanya birokrasi induknya, terbuka peluang untuk membangun format baru atas keberadaan media penyiaran pemerintah (RRI dan TVRI) untuk dapat menjadi institusi otonom dan independen yang menjalankan fungsi kultural dalam ranah publik. Keberadaan media penyiaran semacam ini biasa disebut sebagai MPP (*public broadcasting*) paralel dengan orientasi lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang memiliki basis kultural dalam kehidupan publik.

### *Berharap (atau tidak berharap) dari RRI dan TVRI*

R-TV-RI merupakan aset yang berharga. Tetapi jika harga ini dilihat menggunakan perspektif kekuasaan negara atau pasar, akibatnya media hanya difungsikan atau sebagai instrumen organik politik dalam monopoli wacana, atau sebagai instrumen bisnis dengan orientasi komersial (Mosco, 1996)

Dengan pilihan dikhotomis semacam ini, media R-TV-RI setelah tidak lagi difungsikan sebagai media organik birokrasi negara, nampaknya ingin dialihkan sebagai institusi bisnis. Kalau cara pandang dikhotomis semacam ini dianut oleh pejabat dalam rezim sekarang, menunjukkan miskinnya wawasan tentang perspektif kultural dari kehidupan publik.

Adapun dengan visi *civil society*, pilihan bukan bergerak dari media organik birokrasi negara ke institusi bisnis yang berorientasi komersial/profit, sebab terbuka peluang yang sangat beralasan untuk memasuki jalan ke tiga, yaitu ruang publik atas dasar kultural. Sejauh mana peluang dalam mewujudkan kehadiran MPP di Indonesia, dengan sendirinya sangat tergantung pada komponen dalam organisasi media penyiaran pemerintah mempersiapkan diri melalui landasan orientasi institusional dan format organisasi.

Transformasi R-TV-RI menjadi MPP akan mencakup perumusan dan penetapan sistem dan orientasi institusional bersifat eksternal dan internal. Sistem eksternal antara lain berkaitan dengan konsep dan hubungan dengan *stake-holder*, pembiayaan, dan sebagainya. Sistem internal antara lain menyangkut konsep dan pola hubungan jaringan (*networks*) dengan stasiun lokal, standar/kaidah kerja (*code of conduct*) dengan orientasi pada output, sistem kurator dan karir personel, dan sebagainya. Untuk itu semua perlu dilaksanakan kajian dan diskusi publik seluas mungkin.

### *Kendala transformasi R-TV-RI sebagai MPP*

#### a. Inersia rezim negara Orde Baru

Pergantian rezim tidak berarti dapat mengakhiri daya kekuasaan yang masih tersimpan dalam tubuh institusi birokrasi Orde Baru. Inersia ini berasal dari birokrasi Dephub sebagai induk baru, dan eks Deppen yang ingin dapat diserap ke Dephub dengan modal bawaan berupa kekuasaan terhadap R-TV-RI. Surat Keputusan Menhub mengenai struktur dan pola kerja Direktorat Jenderal Penyiaran di departemen ini, dapat dijadikan indikasi betapa masih kuatnya inersia ini. Kendati SK ini dibatalkan, setidaknya telah menunjukkan bagaimana kecenderungan birokratisasi masih sangat kuat untuk diterapkan dalam penyelenggaraan R-TV-RI.

Karenanya dalam menghadapi inersia Orba ini, perlu dipilah antara kaum profesional yang sudah ada dan selama ini menjalankan R-TV-RI, dengan para birokrat yang berada di departemen. Birokrat ini harus dijauhkan dari kelembagaan R-TV-RI, begitu pula, jangan lagi diangkat birokrat baru kendati berasal dari MPP sendiri. Jika masih ada tangan birokrasi yang menjamah institusi MPP mudah terjerumus ke dalam *vested interest* para birokrat negara. Jika pada masa Orba MPP harus menjadi media organik birokrasi negara, ini dapat dipahami sebagai kecenderungan negara yang bersifat *top-down* dan menjalankan korporatisme. Tetapi dengan perubahan orientasi kebijakan dasar komunikasi pemerintah, MPP sebenarnya tidak lagi dijadikan sebagai media organik.

Tetapi ancaman dari kekuasaan negara tetap mengintai, seperti dicatat Mendel (2000) berikut:

In many countries, the greatest threat to quality public broadcasting comes from attempts by government to control the state-funded broadcaster to achieve its own ends. State-funded broadcasters have often been accused of being mouthpieces of government, to the detriment of the public interest and the right of citizens to receive a

diverse range of information. It seems clear that it is inappropriate for a particular government or branch of the State apparatus to exercise influence over a public service broadcasting organisation, given that the latter is funded through public monies, and this is now well-established as a matter of international and comparative law...

b. Kekuasaan modal dalam tarikan pasar

Pada saat Deppen dihapuskan, dan keberadaan R-TV-RI mengambang, telah muncul suara-suara untuk mengambil alih lembaga ini untuk dijadikan institusi bisnis. Dengan demikian kedua media menjadi lahan yang diperebutkan *vested interest* dalam konteks ekonomi. Status institusi bisnis milik pemerintah adalah Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Persero. Masing-masing bentuk perusahaan ini dibedakan dari orientasi fungsionalnya serta posisi modal pemerintah.

Perjan dimaksudkan sebagai perusahaan yang diorientasikan memberikan pelayanan publik dan tidak perlu menggunakan parameter profit, dengan sifat modal yang tidak disendirikan (dipisahkan). Biasanya bentuk ini tetap membawa masalah mendasar akibat sifat birokratis lembaga pemerintahan di Indonesia. Perum merupakan perusahaan yang memberikan pelayanan umum tetapi dengan menggunakan parameter profit. Modal disendirikan tetapi sepenuhnya sebagai milik pemerintah. Seluruh keuntungan perusahaan untuk pemerintah. Sedang Persero adalah perusahaan yang dijalankan dengan sepenuhnya menggunakan parameter profit. Modal disendirikan dalam wujud saham, yang diantaranya dimiliki pemerintah dan dapat juga dimiliki swasta. Keuntungan perusahaan untuk pemegang saham. Prinsip dari bentuk ini sama halnya dengan korporasi komersial umumnya. Ketiga macam bentuk perusahaan ini bergerak antara dikhotomi birokrasi pelayanan di satu pihak, dengan manajemen bisnis profit di pihak lain.

Kekuatan pasar berkehendak agar R-TV-RI dapat menjadi Persero, sebab dengan bentuk ini modal komersial dapat masuk. Perum dan Persero biasanya akan membawa masalah jika diterapkan ke bekas organisasi pemerintah, karena prinsip efisiensi dengan orientasi profit akan membawa konsekuensi dalam rasionalisasi personel. Dengan demikian orientasi profit di satu pihak, dan rasionalisasi di pihak lain, keduanya sama sekali tidak memiliki signifikansi terhadap orientasi sosial-kultural.

c. Lemahnya kelompok kepentingan mengenai MPP

Fungsi kelompok kepentingan publik dalam masyarakat pada dasarnya melalui berbagai kelembagaan publik yang dijalankan organisasi non-pemerintah (*non governmental organization/NGO*). Ciri dari setiap LSM adalah otonomi dan independensi dari kekuasaan negara dan pasar, dan keberadaannya berorientasi sosial-kultural. Dengan kata lain, kendati bergerak di bidang ekonomi atau politik, tujuan akhirnya adalah pada nilai sosial-kultural, bukan pada kekuasaan politik (*political power*). Nilai sosial-kultural ini merupakan nilai bersama (*shared value*), bukan berbagi kekuasaan (*shared power*) sebagai acuan dalam tataran kehidupan publik.

Dalam konteks transformasi R-TV-RI, diharapkan faktor kelompok kepentingan publik ini dapat berperan bersama-sama dengan kaum profesional kelembagaan R-TV-RI. Dengan demikian keberadaan MPP dapat bertolak dari nilai bersama dari kehidupan publik, sehingga dapat memiliki orientasi fungsional yang sepenuhnya untuk publik, tidak sebagai organik negara maupun institusi bisnis pasar.

Tetapi sayangnya keberadaan kelompok kepentingan yang memiliki daya desak untuk kehadiran dan kontrol atas fungsi MPP dalam masyarakat belum tumbuh di Indonesia. Tanpa adanya institusi sosial berrorientasi kultural yang kuat dalam kehidupan publik, khususnya yang memfokuskan kegiatannya dalam bidang penyiaran, sulit diharapkan kehadiran dan orientasi fungsional MPP.

*Faktor yang perlu diperhatikan untuk kehadiran media penyiaran publik di Indonesia*

a. Telekomunikasi sebagai basis material

Keberadaan MPP sebagaimana halnya media penyiaran lainnya bertumpu pada ranah (*domain*) telekomunikasi yaitu fasilitas transmisi signal. Dari sifatnya yang menentukan keberadaan fisik media televisi, maka ranah ini merupakan basis material bagi MPP. Setiap transmisi menggunakan jalur telekomunikasi berupa gelombang elektromagnetik dalam bahasa undang-undang disebut dikuasai oleh negara. Ranah telekomunikasi ini pada dasarnya sama halnya dengan kekayaan alam yang merupakan milik rakyat (pasal 33 UUD RI). Karenanya definisi “dikuasai” oleh Negara ini perlu dirumuskan dalam kaitan dengan orientasi MPP sebagai institusi publik dalam konteks *civil society* (lihat: UU Nomor 24 tahun 1997 tentang Penyiaran dan UU Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi)

Berbeda halnya dengan media massa cetak dan lainnya, media penyiaran merupakan institusi yang memerlukan regulasi, dengan maksud di satu pihak untuk menjamin otonominya, dan pada pihak lain menjamin hak warga untuk memanfaatkan media penyiaran. Regulasi terhadap media penyiaran diperlukan karena keberadaannya harus memanfaat gelombang elektro-magnetik atau frekuensi yang berada di ruang publik. Karena berada di ruang publik dengan kapasitas tertentu, biasa disebut sebagai milik publik (*public property*) yang penggunaannya memerlukan pengaturan berdasarkan hukum.

Keberadaan media penyiaran ditentukan oleh basis material dan basis sosial (kultural). Dengan demikian undang-undang sebagai landasan hukum atas keberadaannya perlu mengatur dua aspek ini. Basis material bagi media penyiaran adalah jalur frekuensi yang pemakaiannya diakui secara legal. Sedang basis sosialnya adalah fungsi yang direncanakan dan diakui secara legal. Dengan demikian legalitas atas kedua basis ini perlu ada acuannya dalam undang-undang.

Regulasi penggunaan jalur frekuensi/gelombang elektromagnetik diharapkan mengatur pokok-pokok masalah melalui pendefinisian dan kriteria/persyaratan dalam penggunaan jalur frekuensi untuk kepentingan publik. Dengan kata lain, jalur frekuensi dipandang sebagai milik publik yang dapat dimanfaatkan oleh dan untuk kepentingan negara maupun masyarakat. Karenanya harus secara jelas didefinisikan bahwa jalur frekuensi bukan milik pemerintah sebagai penyelenggara kekuasaan negara. Jalur frekuensi sama halnya dengan ruang publik, yang harus dijaga dari dominasi kekuasaan, baik dari negara maupun pasar. Ini dimaksudkan agar hukum dapat menjaga agar ruang publik diisi oleh media penyiaran atas dasar pluralitas/diversitas. Atas pluralitas di ruang publik secara institusional diwujudkan melalui pluralitas pemilikan dan orientasi fungsi stasiun penyiaran.

b. Orientasi fungsi publik sebagai basis kultural media penyiaran publik

Basis kultural dari keberadaan MPP sebagai institusi publik ditentukan oleh nilai bersama (*shared value*) yang menjadi dasar keberadaannya. Nilai dasar ini mulai dari ketentuan hukum, kebijakan negara (*public policy*), serta konsensus yang tumbuh di lingkungan masyarakat tentang orientasi dan fungsi sosial-kultural yang harus dijalankan oleh MPP. Nilai bersama ini diharapkan dirumuskan oleh kaum profesional MPP sebagai titik tolak dalam penghayatan atas orientasi fungsional kelembagaannya.

c. Sistem media penyiaran publik sebagai institusi publik

Sistem pertelevisian pada dasarnya berupa ranah jaringan (*networks*) penyiaran dan stasion penyiaran. Masing-masing ranah ini dapat memiliki pola orientasi fungsional yang spesifik, serta pola hubungan institusional satu sama lainnya. Rumusan kedua macam pola ini diperlukan sebagai dasar sistemik kelembagaan MPP.

Keberadaan MPP juga ditentukan oleh dukungan baik berupa dukungan sosial maupun finansial. Secara kongkrit dukungan ini mewujud melalui adanya *stake-holder* yang berfungsi untuk mendorong dan mengawasi jalannya fungsi kultural suatu MPP di satu sisi, dan pada sisi lainnya berfungsi untuk memberi dukungan sistem finansial beroperasinya MPP.

Sistem pembiayaan MPP mencakup sumber, pola penggunaan dan akuntabilitas. Sumber pembiayaan ini memerlukan dukungan dari legislatif agar pejabat negara mengeluarkan kebijakan negara dalam pemanfaatan dana publik dan negara untuk penyelenggaraan media publik. Pola penggunaan dana dan akuntabilitas mencakup sistem anggaran dan auditing yang dimaksudkan sebagai pertanggung-jawaban kepada lembaga audit (publik atau negara).

d. *Code of conduct* profesi dan institusi

*Code of conduct* dimaksudkan untuk memelihara standar profesi. Biasanya mencakup visi dan misi yang menjadi landasan dari seluruh standar tindakan dan nilai hasil kerja kaum profesional, bertolak dari sikap terhadap masyarakat, dan pemaknaan atas hasil kerja dalam konteks sosial. Pemaknaan hasil kerja dalam konteks sosial ini perlu ditempatkan dalam konteks makna sosial dari suatu MPP. Sebagai acuan standar tindakan profesional dan hasil kerjanya suatu institusi memiliki dua sisi, eksternal untuk menjaga makna sosial dari media massa, dan internal sebagai dasar dalam penilaian (evaluasi) profesional sebagai bagian dalam sistem manajemen personalia. Dari sini dirasakan perlunya adanya rumusan *code of conduct* bagi kaum profesional di MPP, karena sebagai seorang profesional memiliki kesadaran akan otonomi dan independensi (Johnson, 1972).

Otonomi dan independensi merupakan kesadaran dan sikap dasar dalam menjalankan profesi media yang melahirkan orientasi independen dan impartialitas medianya. Dengan sikap ini seorang profesional ini dapat menghindari posisi submisif terhadap kekuasaan negara dan sistem pasar yang mengakibatkan komodifikasi media, baik sebagai komoditas politik maupun ekonomi.

e. Sistem kontrol fungsi publik MPP

Untuk menjaga agar suatu institusi dapat berjalan dalam penyelenggaraan yang bersih, perlu dijunjung tinggi prinsip akuntabilitas terhadap *stake-holder* khususnya dan publik umumnya. Akuntabilitas memiliki dua sisi, menyangkut parameter akuntabilitas akuntansi, dan menyangkut prinsip akuntabilitas sosial untuk menjaga orientasi fungsionalnya kepada publik. Jika pertanggungjawaban akuntansi melalui lembaga audit (publik atau negara), maka akuntabilitas sosial perlu dipertanggungjawabkan kepada *stakeholder* dan lembaga yang relevan. Lewat akuntabilitas sosial ini kontrol atas fungsi publik yang harus dijalankan oleh MPP dapat berjalan. Untuk itu kaum profesional MPP perlu merumuskan format akuntabilitas sosial dan lembaga yang berfungsi untuk melakukan kontrol.

*Media penyiaran publik dan otonomi daerah*

Pengertian otonomi tidak dapat dipisahkan dari independensi. Otonomi adalah “bebas untuk”, sementara independensi adalah “bebas dari”. Otonomi daerah dapat diapresiasi sebagai transformasi penyelenggaraan negara yang tadinya bersifat sentralistik

dan *top-down*, kepada sistem penyelenggaraan negara yang berbasis pada daerah. Dengan gambaran semacam ini, pemerintahan lokal (daerah propinsi dan kabupaten/kota) dipandang sebagai entitas ruang publik yang memiliki tingkat independensi secara relatif dari pemerintahan nasional. Sifat relatif dari tingkat independensi ini belum menemukan bentuk, masih bersifat tarik-ulur antara pemerintah lokal dan nasional.

Dalam upaya mencari-cari batas independensi ini, ruang publik suatu daerah dilihat sebagai domain negara dalam lingkup tertentu, dan pasar yang dapat menjadi sumber kekayaan. Karenanya dalam konsep ini otonomi diartikan sebagai tingkat independensi institusi negara pada level daerah untuk mengambil kemanfaatan atas aset ekonomi yang ada di wilayah, atau berusaha menarik sebanyak mungkin aset ekonomi dari luar untuk masuk ke wilayahnya (untuk nantinya diambil kemanfaatannya). Aset disini dapat berupa kekayaan alam, institusi ekonomi (industri produksi dan manufaktur), dan manusia yang memiliki potensi ekonomi. Dengan demikian otonomi daerah merupakan interaksi institusi negara (politik) dan pasar (ekonomi) di ruang publik. Karenanya cara pandang dengan pendekatan ekonomi-politik dengan sendirinya mengabaikan dimensi lain dalam ruang publik yaitu dimensi kultural. Pengertian kultural disini bukan semata-mata produk semacam artefak atau karya kreatif, tetapi lebih luas yaitu acuan nilai bersama yang memberi pemaknaan terhadap realitas interaksi antar warga.

Dimensi politik dan ekonomi di ruang publik pada dasarnya bergerak melalui kehidupan warga masyarakat. Disini dimensi kultural perlu diperhitungkan, sebab ruang publik pada tataran kehidupan sosial adalah suatu interaksi antar warga atas dasar acuan nilai bersama. Sebaliknya kehidupan sosial yang mengabaikan dimensi kultural akan memunculkan interaksi bersifat anomali.

Dalam prakteknya, dapat terjadi paradigma yang dijalankan tetap bersifat sentralistik dan *top-down*. Jadi hanya melanjutkan paradigma rezim sebelumnya, hanya sekarang dalam lingkup lokal. Selain itu entitas ruang publik lokal ini dapat pula bersifat anomali dari dalam konteks kehidupan kultural yang bersifat nasional. Dengan dalih identitas daerah, ruang publik diisi dengan prinsip-prinsip yang mengabaikan toleransi terhadap keberagaman yang menjadi landasan kehidupan nasional, atau menjauhi prinsip-prinsip universal kemanusiaan. Dimensi kultural ruang publik dalam entitas daerah akhirnya menjadi bersifat monolitik dengan ideologi fasisme, dalam setting etnisitas atau keagamaan (lihat: Kymlicka, 1995).

Karenanya, selain kuatnya institusi politik (negara dan masyarakat) serta institusi ekonomi, yang tidak kalah pentingnya di ruang publik adalah upaya membangun institusi kultural yang bergerak atas dasar nilai-nilai yang dapat menyangga kehidupan publik yang menghargai keberagaman kultural baik dalam setting etnisitas maupun keagamaan. Institusi politik dan ekonomi selamanya bertujuan pragmatis jangka pendek dalam interaksi antar warga, sementara institusi kultural berorientasi jangka panjang, yaitu membangun manusia dalam konteks pewarisan antar generasi (*heritage*) nilai-nilai. Dengan begitu ruang publik dalam konteks otonomi daerah perlu dilihat dari keberadaan dan fungsi-fungsi kultural institusi publik yang menjadi lingkungan kreatif bersifat lokal dalam proses mediasi sehingga melahirkan diversitas wacana produk kultural (Barker, 1999; Wang, 1998)

Sekaligus dalam proses otonomi daerah, kiranya perlu dipertimbangkan untuk mewujudkan *civil society* dalam ruang publiknya. Reformasi pada level nasional boleh jadi sudah mati, tetapi melalui ruang publik di daerah otonom, paradigma *civil society* dapat dihidupkan. Kehadiran media penyiaran publik dapat menjadi *point entry* yang signifikan dalam menuju *civil society*. Untuk itu perlu kesadaran dan tekad bersama, secara personal dan institusional untuk menghadirkan media penyiaran publik yang akan mengisi ruang publik lokal di satu pihak, dan memberikan kontribusi ke ruang publik nasional di pihak

lain. Dengan kata lain, diperlukan adanya *stake-holder* dan sistem pendukung yang “menghidupi” dan mengawasi berjalannya media penyiaran publik di daerah.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) agaknya dapat menjadi percontohan suatu ruang publik yang di dalamnya berlangsung kehidupan warga bersifat majemuk. Dengan kata lain, nilai-nilai toleransi bersifat faktual dan aktual yang lahir dari realitas keberagaman masyarakat. Kendati dalam waktu belakangan ada upaya untuk memaksakan nilai bersifat monolitik (antara lain oleh kelompok-kelompok berdalih agama), kelihatannya tidak mendapat respon dari bagian terbesar warga. “Exercise” untuk memaksakan nilai monolitik ini di ruang publik berlangsung dengan dalih keagamaan, bukan etnisitas, dengan mengimpor pola-pola yang secara serempak dijalankan di berbagai daerah lainnya. Tetapi warga di DIY agaknya masih akan tetap memiliki acuan nilai bersama yang menghargai nilai toleransi dan pluralisme.

Manakala daerah ini mengupayakan hadirnya suatu media penyiaran publik, kiranya akan menjadi percontohan bagaimana suatu entitas sosial mengembangkan proses kultural. Institusi penyiaran publik yang berada dalam ruang publik semacam ini terasa mendesak kehadirannya untuk dua sisi pertimbangan. Di satu sisi menjadi faktor dalam memelihara dan mengembangkan acuan nilai bersama bagi warganya, untuk meredusir “exercise” yang dijalankan oleh kelompok-kelompok garis keras dan berbudaya monolitik. Entitas ruang publik di DIY ditandai dengan ciri kehidupan publik yang menghormati toleransi dan pluralisme. Upaya untuk memaksakan nilai bersifat monolitik, dengan sendirinya akan memusnahkan keberadaan entitas DIY. Soalnya, entitas DIY dalam lingkup geo-politik pada hakekatnya terbentuk dengan dimensi kultural yang khas tersebut.

Pada sisi lain adanya media penyiaran publik di daerah ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam kehidupan nasional. Program-program media penyiaran yang dihasilkan melalui energi kreatif dari entitas lokal yang menghargai keberagaman, dengan sendirinya akan sangat signifikan bagi entitas nasional Indonesia. Dengan kata lain, ruang publik DIY dapat dipandang sebagai suatu “rumah produksi” (*production house*) besar yang dapat menghasilkan program-program yang mengandung energi toleransi dan pluralisme.

#### REFERENSI

- Barker, Chris (1999) *Television, Globalization and Cultural Identities*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia
- Freire, Paolo (1971) *The Pedagogy of Oppressed*, Continuum, New York
- Johnson, Terence J., (1972) *Professions and Power*, terjemahan Supardan (1991) *Profesi dan Kekuasaan: Merosotnya Peran Kaum Profesional dalam Masyarakat*, Penerbit PT Pustaka Utama Grafiti, Jakarta
- Kymlicka, Will, (1995) *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford
- Mendel, Toby, (2000) *Public Service Broadcasting: A Comparative Legal Survey*, UNESCO – Asia Pacific for Broadcasting Development, Kuala Lumpur (website: [www.unesco.org/webworld/publications/mendel](http://www.unesco.org/webworld/publications/mendel))
- Mosco, Vincent (1996) *The Political Economy of Communication*, Sage Publication, London
- Oopen, Manfred, ed. (1988) *Media Rakyat: Komunikasi Pengembangan Masyarakat, Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat*, Jakarta
- Wang, Georgette (1998) “Protecting the Local Cultural Industry: A Regulatory Myth in the Global Age”, dalam Goonasekera dan Lee, *TV Without Borders: Asia Speaks Out*, Asian Media Information and Communication Center, Singapore
- Undang-undang Nomor 24 tahun 1997 tentang Penyiaran
- Undang-undang Nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi

