

KRITIK ATAS PELIBATAN PUBLIK DALAM KEBIJAKAN KOMUNIKASI DI INDONESIA

M.T. Hidayat

Dosen Tidak Tetap di Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Tarumanagara Jakarta
mthidayat@hotmail.com

***Abstract.** The quantity and quality of information from the government is increasing in recent times. Through the packaging of information that can generate or reinforce competence, government communications activities designed to encourage the adoption of certain perceptions and public involvement in the government's policies. By bringing policy issues to the grassroots government tried to influence all public participation in policy processes. In the formulation and implementation of public policy in Indonesia, civic engagement been interpreted by a variety of categories include lighting concept, promoting the spread (dissemination) of information, public consultation, and public communication. However, there is a tendency inconsistency on the definition and public involvement in policy communication. The term public, for example, be used in turns with the masses, the people, the public, or even a crowd, thus encouraging potential manipulative and keberjarakan between policy and citizen as public. This article seeks to criticize the conception and discourse context of public involvement in the communications policy in Indonesia, including the interrelationship with global institutional communications program or donor countries. Analysis directed to dissect the consistency and inconsistency of the concept of public and civic engagement in the public sphere, private, and democratic society in an integrated manner. Results were directed to identify the middle ground of civic engagement that can foster participation of citizens in the sphere of contemporary nation.*

Keywords: *public, participation, communication policy*

Abstrak. Kuantitas dan kualitas informasi dari pemerintah makin meningkat dalam beberapa waktu terakhir. Melalui pengemasan informasi yang bisa menghasilkan atau menguatkan kompetensi, kegiatan komunikasi pemerintahan dirancang untuk mendorong adopsi persepsi tertentu dan keterlibatan publik dalam setiap kebijakan pemerintah. Dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik di Indonesia, pelibatan publik pernah dimaknai dengan beragam kategori konsep antara lain penerangan, sosialisasi, penyebaran (diseminasi) informasi, konsultasi publik, dan komunikasi publik. Akan tetapi ada kecenderungan ketidakkonsistenan atas pendefinisian dan pelibatan publik dalam kebijakan komunikasi yang ada. Istilah publik, misalnya, dipergunakan silih-berganti dengan massa, rakyat, masyarakat umum, atau bahkan kerumunan, sehingga mendorong potensi manipulatif dan keberjarakan antara kebijakan dengan warga negara sebagai publik. Artikel ini berupaya mengkritisi konsepsi dan konteks wacana pelibatan publik dalam kebijakan komunikasi di Indonesia termasuk interrelasi dengan program komunikasi institusi global atau negara donor. Analisis diarahkan untuk membedah konsistensi dan inkonsistensi konsep publik dan pelibatan publik dalam ranah publik, privat, dan masyarakat demokratis secara terpadu. Hasil diarahkan untuk menemukan jalan tengah pelibatan publik yang bisa mengembangkan partisipasi warga bangsa dalam lingkup kontemporer.

Kata kunci: publik, partisipasi, kebijakan komunikasi

PENDAHULUAN

Demokratisasi di Indonesia yang merasuk ke sektor politik, ekonomi, maupun sosial budaya tidaklah berlangsung semudah yang dibayangkan. Secara asasi memang penyediaan informasi menjadi sangat penting dalam konsolidasi demokrasi. Namun demikian harus dipahami bahwa konsolidasi demokrasi meniscayakan adanya dinamika sosial budaya dan ekonomi dan aksesibilitas informasi yang sama bagi setiap warga negara. Realitas menunjukkan bahwa sistem komunikasi dan informasi di Indonesia masih belum sepenuhnya memenuhi kepentingan publik.

Masyarakat bangsa yang majemuk terajut menjadi satu melalui berbagai pertumbuhan alami dan dikelola dengan berbagai kebijakan di bidang politik, ekonomi, dan sosial-budaya. Namun demikian dalam aspek komunikasi dan informasi masih ada perbedaan dalam hal akses sehingga muncul dikotomi antara elit informasi yang memiliki akses ke media massa dan masyarakat pinggiran yang tidak banyak paham terhadap beragam wacana kebijakan akibat kurang mendapatkan akses atas informasi.

Pada dasarnya, keberagaman dan perkembangan informasi di Indonesia disebabkan oleh dua faktor. Pertama, informasi dapat dilipatgandakan menembus batas geografis dan waktu lewat keserentakan global dengan fasilitas teknologi informasi dan komunikasi, termasuk di dalamnya media massa. Kedua, iklim kebebasan informasi yang mendorong pencarian, pengolahan dan penyebaran informasi menjadi bagian penting dari kebebasan berekspresi dan berpendapat.

Sekalipun reformasi kelembagaan pemerintah di Indonesia telah bergulir dan deregulasi media sudah berlangsung lama. Sejak dilikuidasinya Departemen Penerangan RI pada tahun 1999, maka fungsi komunikasi informasi dalam

pemerintahan Indonesia menjadi perdebatan. Likuidasi dilakukan karena adanya keinginan untuk menyerahkan fungsi komunikasi informasi pada publik. Dasar pemikiran penyerahan tersebut diilhami oleh konsep pemerintahan terbuka, dimana konsep tersebut mensyaratkan adanya sistem komunikasi informasi yang berkualitas dan partisipasi publik yang aktif namun secara ekspansif media dengan kekuatan hegemoniknya memproduksi dan mereproduksi berbagai nilai yang tidak saja mempengaruhi tetapi merusak pola-pola komunikasi yang ada dalam masyarakat (Rusadi, 2008: 2). Konsekuensinya, dalam konsolidasi demokrasi yang juga masih diwarnai adanya ketidakimbangan informasi tentu pemerintah mesti memberikan akses informasi kepada masyarakat, memfasilitasi penyediaan informasi melalui berbagai kebijakan dan layanan yang secara langsung dan bisa diakses oleh publik.

Penyediaan informasi dan akses komunikasi oleh pemerintah untuk warga negara dapat dipahami dalam kerangka kebijakan komunikasi. Collins (1994, dalam Lewis & Slade, 2000: 239) menyatakan kebijakan komunikasi mengacu pada kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan media dan industri komunikasi, termasuk media cetak, sektor telekomunikasi dan teknologi informasi. Mengutip definisi yang disusun Unesco, Abrar (2008: 3) menyebut kebijakan komunikasi sebagai kumpulan prinsip-prinsip dan norma-norma yang sengaja diciptakan untuk mengatur perilaku sistem komunikasi.

Sementara pada tingkat global ada kecenderungan lembaga internasional mengembangkan kebijakan komunikasi yang diadopsi oleh pemerintah negara berkembang termasuk di Indonesia. Konsep tentang jurnalisme pembangunan yang mengiringi kebijakan *developmentalism* atau yang "terbaru" muncul istilah kebijakan komunikasi

publik. Bank Pembangunan Asia (ADB) membagi kebijakan komunikasi dalam dua bentuk, pertama kebijakan pengungkapan informasi (*information disclosure*) yang mengatur tentang dokumen dan informasi lain *apa* yang akan ADB sediakan bagi publik, kedua, *kebijakan informasi* menguraikan *bagaimana* informasi itu akan disampaikan kepada publik (ADB, 2011: 16).

Dampak yang bisa dirasakan langsung adalah adanya peningkatan kuantitas dan kualitas informasi dari pemerintah makin meningkat dalam beberapa waktu terakhir. Melalui pengemasan informasi yang bisa menghasilkan atau menguatkan kompetensi, kegiatan komunikasi pemerintahan dirancang untuk mendorong adopsi persepsi tertentu dan keterlibatan publik dalam setiap kebijakan pemerintah. Dengan membawa masalah kebijakan ke akar rumput pemerintah berusaha memengaruhi semua partisipasi publik dalam proses kebijakan.

Dalam perspektif pemerintah, beragam isu tentang kebijakan disampaikan dalam kegiatan komunikasi yang cukup kompleks. Melibatkan para ahli, pengambil keputusan, jurnalis dan warga yang bertemu dalam sebuah arena publik untuk membentuk relasi kuasa dan pengetahuan. Wacana yang ada jelas memengaruhi pembentukan kebijakan komunikasi, hal yang cukup menarik diamati bagaimana pelibatan publik dikembangkan dalam pengambilan kebijakan komunikasi? Sejauh mana kebijakan komunikasi tersebut membentuk arena publik dan menerjemahkan publik dalam konteks komunikasi yang ada?

KAJIAN TEORI

Konsep kekuasaan sering diartikan dalam pandangan negatif ditujukan kepada pihak yang memiliki kemampuan untuk mengendalikan suatu obyek atau pihak yang memiliki kewenangan mutlak (absolut) dalam suatu jaringan pengambilan keputusan. Dalam konteks penyelenggaraan negara, kekuasaan sering

ditujukan kepada rezim yang menyelenggarakan pemerintahan dengan sebutan penguasa (Scheufele, 1999; Christian, 2012; Crymble, 2012).

Dalam pandangan Foucault, kuasa tidak bekerja melalui represi, tetapi melalui normalisasi dan regulasi. Kuasa tidak bekerja secara negatif dan represif, melainkan dengan cara positif dan produktif (Kremar, et al 2008; Kandlousi et al. 2010; Conchie et al 2008). Hal yang menarik, kebijakan komunikasi lahir dari birokrasi yang relatif lamban dan lembam. Tentunya sedikit banyak akan memengaruhi formulasi, eksekusi dan evaluasi kebijakan komunikasi. Dari pengertian itu, tercermin bahwa dalam konsep kekuasaan terkandung adanya dua posisi yang berkaitan (relasional) dimana satu posisi memiliki kemampuan lebih dari yang lain, namun sebenarnya kemampuan lebih tersebut tidak selalu diartikan negatif (Miller & Dinan, 2000; Marchi, 2012; Morgan & Shanahan, 2010) Dalam pandangan Giddens (2003), kekuasaan memiliki kapasitas untuk melakukan perubahan, dan kekuasaan dimiliki oleh *agency* yang berada dalam struktur. Giddens tidak memosisikan aktor pelaku sosial (*human agency*) yang berlawanan dengan struktur. Sedangkan Foucault merumuskan kekuasaan bukanlah merupakan suatu lembaga atau struktur atau semacam daya yang terdapat pada beberapa orang. Kekuasaan merupakan sebuah praktek (*a practice*), sehingga suatu kekuasaan merupakan hubungan tertentu yang mapan dan terorganisasi di antara sejumlah elemen, termasuk lembaga, pengaturan dan hubungan sosial (Foucault dalam Littlejohn & Foss, 2009: 204).

Baik Foucault dan Giddens melihat kekuasaan sebagai konsep hubungan antar posisi, dan kapasitas untuk melakukan perubahan dalam konteks proses strukturasi sebagai nilai lebih yang dimiliki oleh satu posisi. Konsep netral tentang kekuasaan dikemukakan oleh

Foucault, dengan memposisikan kekuasaan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan pengetahuan, sebagai dua sisi dari suatu proses. Seseorang yang memperoleh kekuasaan ia mendapatkan pengetahuan (Walther, 2008; Morah & Uzochukwu, 2012; McArthur, 2009).

Dalam kebijakan komunikasi juga terdapat relasi kekuasaan. Menurut Abrar (2008: 71-72) nilai dasar pembuatan kebijakan komunikasi bisa berupa nilai politik, organisasi, ideologis, pribadi dan kebijaksanaan. Di kalangan negara yang kurang demokratis, dimana perumusan kebijakan tidak sepenuhnya terbuka, ada kecenderungan kebijakan komunikasi lebih banyak diwarnai oleh kepentingan pemerintah atau bisnis (Crymble, 2012; Boyd & Ellison, 2007; Engstrom 2008) Bagaimanapun kebijakan komunikasi harus tetap dibuat agar proses komunikasi yang merupakan bagian dari dinamika sosial selalu menguntungkan masyarakat tidak hanya menguntungkan kaum kapitalis, media dan pemerintah saja.

Untuk mencermati secara khusus bagaimana publik berkomunikasi dan menggunakan ruang publik untuk saling bertukar wacana. Ia menyebut adanya era komunikasi publik ditandari dengan berkembangnya konsepsi jurnalisme yang didorong oleh kepentingan pasar dan dapat memengaruhi opini publik serta proses politik (Engstrom, 2008; Bidya, 2009; Boczkowski, 2010). Di era terakhir ini, ada kecenderungan terjadi depolitisasi dan dominasi informasi hiburan dalam ruang publik (Hampton, 2010)

Dominasi pemerintah dalam pembuatan kebijakan komunikasi memang bisa terentang dalam tahap indentifikasi hingga pembuatan kebijakan. Pemerintah memiliki sumber daya yang hampir tak terbatas untuk membuat kebijakan komunikasi. Namun demikian, dalam pelaksanaannya pemerintah tidak bisa begitu saja mudah mengimplementasikan kebijakan itu. Dalam pandangan Madjid Tehranian (1999: 78) *civil society* harus

dimobilisasi dan mendapatkan legitimasi melalui beragam media, baik itu media pemerintah, media iklan, media penekan, media investasi dan perdagangan, media komunikasi serta media komersial. Secara tidak langsung, Madjid menilai bahwa media memiliki peran besar terhadap penyusunan kebijakan komunikasi.

Kebijakan Komunikasi Demokratis?

Pendekatan komunikasi publik diakomodasi sebagai “cara baru” komunikasi pemerintahan di era demokratisasi. Sedikit banyak mengubah dan mendefinisikan relasi pemerintah dengan warga negara. Penelusuran dan kritisi atas konsepsi komunikasi publik pun menjadi menarik karena saat ini istilah tersebut diadopsi dalam struktur kelembagaan pemerintah yang merancang dan melaksanakan kebijakan komunikasi (Ferrante, 2010; Leda, 2013; Kunelius, 2008). Analisis kebijakan komunikasi mencermati konten media, khalayak, dan proses produksinya. Dalam tradisi Eropa, kajian lebih memperhatikan kepentingan publik sebagai bagian kebijakan komunikasi (Berger, 2010). Sementara di Amerika, kebijakan komunikasi hanya menyangkut debat terbatas dalam elit politik (McChensey, 1996 dalam Lewis dan Slade, 2000: 241).

Perini (2006: 213) menyatakan komunikasi publik merupakan salah satu perangkat dalam pendekatan *public relations* sebagai bagian tak terpisahkan untuk mengatasi krisis dengan cara menyebarluaskan informasi dengan akurat dan berkala kepada publik. Sementara Rice and Atkin’s (2001: 4) mendefinisikan komunikasi publik sebagai *purposive attempts to inform, persuade, or motivate behavior changes in a relatively well-defined and large audience, generally for noncommercial benefits to the individuals and/or society at large, typically within a given time period, by means of organized communication activities involving mass*

media and often complemented by interpersonal support.

Dari dua definisi di atas ada kecenderungan menerjemahkan komunikasi publik dalam pendekatan satu alat atau teknik. Di samping itu, konsep-konsep penting seperti kebijakan publik, kepentingan publik, manajemen publik, opini publik, partisipasi publik, media publik tidak konsisten dipergunakan (Winarso, 2006: 12). Akibatnya, istilah publik, misalnya, dipergunakan silih-berganti dengan massa, rakyat, masyarakat umum, atau bahkan kerumunan.

Padahal komunikasi yang berlangsung dalam sebuah komunitas atau kelompok lebih cenderung bersifat dua arah karena merupakan sebuah tuntutan yang paling utama untuk menjaga keutuhan komunitas. Sebagaimana dinyatakan Bessette (2004) bahwa komunikasi menjadi bagian penting dalam mengembangkan partisipasi, *“community participation mean facilitating the active involvement of different community groups, together with the other stakeholders involved, and the many development and research agents working with the community and decision makers.”*

Rowe dan Frewer (2005) mendefinisikan komunikasi publik sebagai upaya memberikan informasi yang searah dari pemerintah kepada publik atau warganegara. Sementara konsultasi publik didefinisikan sebagai adanya arus informasi dari anggota masyarakat dengan pemerintah secara timbal baik. Informasi dipertukarkan antara anggota publik dan pemerintah (Rowe dan Frewer, 2005: 254-255).

Secara lebih spesifik Heinrichs dan Peters (2005: 3) membagi jelas beberapa definisi komunikasi publik berdasarkan kontribusi terhadap tujuan perubahan yang diharapkan, yaitu

(1) Proses komunikasi yang berlangsung di ruang publik untuk mendorong perhatian baru terhadap aktor dan ide dalam upaya menjadikan kerangka

agenda politik dan lembaga menjadi bagian tak terpisahkan dalam perubahan sosial atau perubahan lingkungan (Agenda Setting).

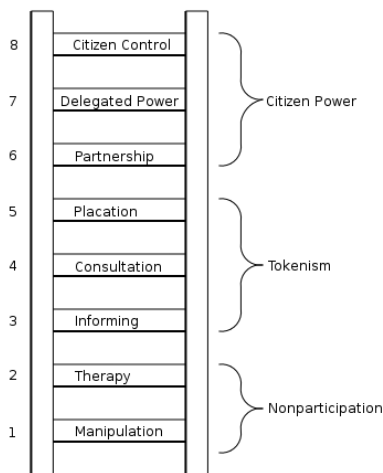
- (2) Komunikasi publik membantu menciptakan isu spesifik sesuai konteks budaya dalam berbagai pengetahuan dan cara melihat persoalan kepada semua aktor yang terlibat (*issue framing*).
- (3) Komunikasi publik menghubungkan proses politik dalam pelaksanaan kebijakan -yang melibatkan aktor sosial dan pengambil keputusan- dengan komunitas atau kelompok tertentu yang akan terlibat atau diajak berpartisipasi.

Satu hal yang dipersyaratkan oleh Heinrichs dan Peters (2005: 4) adalah keberadaan ruang publik yang bisa mencakup media dan pola komunikasi yang ada di tengah kelompok. Secara khusus Habbermas (dalam Hardiman, 1993) mengemukakan model aliran komunikasi dari forum-forum warga (*civil society*) menuju ke sistem politik (*state*). Dalam proses itu ruang publik (*public sphere*) terbentuk ketika dua orang atau lebih menjalankan proses komunikasi dengan aturan dan prinsip yang terkait dengan rasio dan akal.

Narasi Pelibatan Publik, Pada dasarnya pelibatan publik memiliki bahasa dan versi yang masing-masing berbeda. Ada yang menyebut sebagai peran masyarakat (Canter, 1977 atau Arnstein, 1969). Bagi Arnstein (1969: 217), peran serta masyarakat sebagai bentuk dari kekuatan rakyat (*citizen participation is citizen power*). Dimana terjadi pembagian kekuatan (*power*) yang memungkinkan masyarakat yang tidak mempunya (*the have-not citizens*) yang sekarang dikucilkan dari proses politik dan ekonomi untuk terlibat kelak. Keterlibatan masyarakat dalam perubahan sosial memungkinkan mereka

mendapatkan bagian keuntungan dari kelompok yang berpengaruh.

Lewat tipologi Delapan Tangga Peran Serta Masyarakat (*Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation*), Arnstein menjabarkan peran serta masyarakat yang didasarkan pada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir. Arnstein juga menekankan bahwa terdapat perbedaan yang sangat mendasar antara bentuk peran serta yang bersifat upacara semu (*empty ritual*) dengan bentuk peran serta yang mempunyai kekuatan nyata (*real power*) yang diperlukan untuk mempengaruhi hasil akhir dari suatu proses.



Gambar 1. Delapan Tangga Peran Serta Masyarakat

(Sumber: Arnstein, 1969: 217)

Dua tangga terbawah dikategorikan sebagai "non peran serta", dengan menempatkan bentuk-bentuk peran serta yang dinamakan (1) terapi dan (2) manipulasi. Sasaran dari kedua bentuk ini adalah untuk "mendidik" dan "mengobati" masyarakat yang berperan serta. Tangga ketiga, keempat dan kelima dikategorikan sebagai tingkat "tokenisme" yaitu suatu tingkat peran serta dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak boleh memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan

bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan. Menurut Arnstein, jika peran serta hanya dibatasi pada tingkatan ini, maka kecil kemungkinannya ada upaya perubahan dalam masyarakat menuju keadaan yang lebih baik. Termasuk dalam tingkat "tokenisme" adalah (3) penyampaian informasi (*informing*); (4) konsultasi; dan (5) peredaman kemarahan (*placation*).

Pada tingkatan tangga teratas Arnstein mengkategorikan tingkat "kekuasaan masyarakat" (*citizen power*). Masyarakat dalam tingkatan ini memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan dengan menjalankan (6) kemitraan (*partnership*) dengan memiliki kemampuan tawar-menawar bersama-sama pengusaha atau pada tingkatan yang lebih tinggi (7) pemdelegasian kekuasaan (*delegated power*) dan (8) pengawasan masyarakat (*citizen control*). Pada tingkat ketujuh dan kedelapan, masyarakat (*non elite*) memiliki mayoritas suara dalam proses pengambilan keputusan keputusan bahkan sangat mungkin memiliki kewenangan penuh mengelola suatu obyek kebijaksanaan tertentu.

Rowe & Frewer (2005: 252) menyatakan masyarakat dapat "berpartisipasi" dengan menjadi penerima pasif informasi dari pemerintah, memberikan masukan seperti dalam jajak pendapat, atau partisipasi aktif dari wakil masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, seperti melalui perwakilan. Namun ada satu konsep penting berdasar situasi yang membedakan bahwa partisipasi publik dalam konteks keterlibatan tunggal atau majemuk.

Dalam kaitan dengan kebijakan publik, Gandy (2007: 75) menyebut adanya konsep subsidi informasi yang ditujukan untuk memproduksi pengaruh kepada khalayak melalui kontrol terhadap akses dan penggunaan informasi yang sesuai kebutuhan khalayak (Gandy, 2007: 75). Subsidi informasi sering diberikan dalam

bentuk *leaks*, *off the record* atau *backgrounder* yang menyediakan informasi yang cukup bagi pekerja media untuk membentuk kisah berita tanpa mengidentifikasi sumbernya dengan kemampuan untuk manipulasi dan menggunakan informasi secara efektif untuk kebutuhan lembaga. “*In an information economy, organisations compete on the basis of their ability to acquire, manipulate and use information effectively*” (McGee and Prusak, 1993).

Oleh karena itu, Rowe & Frewer (2005: 254) menyatakan terdapat tiga tipe partisipasi publik berdasarkan aliran informasi antara peserta (publik) dan sponsor, yaitu: (1) komunikasi publik (*public communication*), (2) konsultasi publik (*public consultation*), dan (3) partisipasi publik (*public participation*). Dalam komunikasi publik, informasi yang disampaikan dari inisiatif sponsor untuk publik. Sifat aliran informasi adalah salah satu arah, tidak ada keterlibatan publik dalam arti bahwa umpan balik publik tidak diperlukan atau dicari secara spesifik. Publik cukup merekam informasi saja dengan inisiatif sponsor serta mengikuti proses yang diawali oleh sponsor. Secara signifikan, tidak ada dialog formal antara anggota individu publik dan sponsor. Informasi diperoleh dari masyarakat diyakini mewakili pendapat saat ini diadakan pada topik yang bersangkutan.

Dalam konsultasi publik, informasi muncul dari anggota publik ke sponsor sejalan dengan inisiatif yang dikembangkan sponsor. Dalam pola ini tidak ada dialog formal yang berlangsung antara individu sebagai anggota publik dengan sponsor. Informasi yang muncul dari publik dipersepsikan mewakili opini tertentu dalam wacana yang diperbincangkan (Rowe dan Frewer, 2005: 255).

Dalam partisipasi publik, informasi dipertukarkan antara anggota publik dan sponsor. Artinya, ada beberapa derajat dialog dalam proses yang terjadi (biasanya

dalam pengaturan kelompok), yang mungkin melibatkan wakil-wakil kedua belah pihak dalam proporsi berbeda bergantung mekanisme atau hanya perwakilan masyarakat yang menerima tambahan informasi dari para sponsor sebelum menanggapi. Pendapat mentah yang diberikan kepada para sponsor, tindakan dialog dan negosiasi berfungsi untuk mengubah pendapat dalam anggota-anggota kedua belah pihak. Ketiga bentuk keterlibatan yang cukup berbeda secara struktural dan tujuan bisa menjadi acuan kriteria untuk mengevaluasi efektivitas pelibatan publik.

Di tengah kecenderungan masyarakat jaringan saat ini, tentu pola pelibatan publik akan sangat beragam. Masyarakat jaringan adalah masyarakat di mana fungsi dan proses dominan tata sekitar jaringan—bisa internet, intranet, jaringan kerjasama berbagai perusahaan, organisasi, negara, hingga jaringan pergaulan, tentu pola seperti tersebut akan jauh lebih banyak berkembang. Logika jaringan menentukan dan memodifikasi morfologi sosial, proses produksi, kekuasaan, budaya dan pengalaman keseharian (Castell, 1996).

Berbekal perspektif Delapan tangga peran serta dari Arnstein (1969) dan Rowe & Frewer (2005) memberikan pemahaman tentang potensi yang sangat besar untuk memanipulasi program peran serta masyarakat menjadi suatu cara yang mengelabui (*devious method*) dan mengurangi kemampuan masyarakat untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan dalam kebijakan pemerintah.

METODE

Penelusuran dan kritisi atas konsepsi publik serta pelibatan publik dalam komunikasi komunikasi makin menarik, karena saat ini istilah komunikasi publik diadopsi dalam struktur kelembagaan pemerintah yang merancang dan melaksanakan kebijakan komunikasi. Penelusuran atas institusi dan konteks serta praktik nyata pelibatan publik dapat

dicermati dari analisis wacana yang dikemukakan Foucault (1980). Kajian poststruktural dalam komunikasi memfokuskan pada subyektivitas dan proses interaksi (yang tengah berlangsung) yang dikonstruksikan melalui wacana kuasa yang beragam, kontradiktif dan saling berkelindan (Berger dan Ewoldsen, 2010: 366).

Gagasan kekuasaan Foucauldian menjadi relevan dimanfaatkan dalam penelitian ini, karena berjalan selaras dengan dengan pandangan kritis yang menjiwai artikel ini. Analisis dalam pendekatan ini lebih luas dari struktural, yang hanya melakukan analisis hubungan struktur yang hadir di dalam masyarakat, tetapi hubungan yang berada di luar struktur, seperti wacana dan praktis. Pada penutup untuk menemukan benang merah dari temuan yang ada digunakan kerangka studi deliberatif menyangkut kriteria normatif mengenai inklusi, kesetaraan, keadilan, publisitas, dan alasan (Benoit dan Holbert, 2010: 366).

Bagi Foucault (1980) menemukan kondisi-kondisi dasar yang menyebabkan sebuah diskursus tercipta merupakan upaya untuk mengungkap pengetahuan tertindas oleh pengetahuan yang dominan. Menurutnya metode arkeologi mengkaji praktek-praktek wacana dan bukan pada subjek yang mengetahuinya. Foucault menyarakan pengetahuan tidak berada di luar kekuasaan. Baginya, kekuasaanlah yang menentukan pengetahuan dalam arti yang bekerja menetapkan mekanisme dan patokan yang memungkinkan untuk membedakan proposisi benar atau salah; menetapkan teknik dan prosedur dalam mencapai kebenaran atas; menetapkan status bagi mereka yang ditugasi untuk mengatakan hal yang dianggap benar (Kendal & Wickham, 1999: 24).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keterlibatan masyarakat dalam berpartisipasi merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Demokrasi

deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan, yang hari ini berlaku di Indonesia yang malah menjadi demokrasi prosedural semata. Hal itu juga tampak pada perspektif, dinamika dan pelibatan publik dalam pemerintahan.

Dinamika Kontemporer: Demokratisasi dan Pemerintahan Terbuka, Indonesia telah melampaui berbagai gelombang perubahan yang telah membawa negara ini dalam tingkat demokratisasi tertentu. Gelombang pertama berupa pergerakan kemerdekaan (1945) meletakkan dasar-dasar kebangsaan, kemudian diikuti gelombang kedua (1966) selama beberapa dekade dengan pembangunan ekonomi dan sosial. Gelombang perubahan ketiga (1988) mengembangkan kebebasan partisipasi politik warga negara bersamaan dengan pembagian kewenangan pemerintahan melalui desentralisasi. Saat ini bersama beberapa negara di dunia, Indonesia mengembangkan pemberdayaan masyarakat agar terlibat secara aktif dalam urusan publik melalui inisiatif **Open Government**. Inisiatif *Open Government*, sebagai kebutuhan nasional akan transparansi dan akuntabilitas serta kontribusi aktif Indonesia dalam *Open Government Partnership* (OGP). OGP adalah suatu inisiatif kolektif sembilan negara yakni Amerika Serikat, Brasil, Meksiko, Inggris, Norwegia, India, Philipina, dan Kenya untuk mempercepat implementasi *Open Government* yang diprakarsai oleh Presiden Amerika Serikat Barrack Obama (*Memorandum Transparency and Open Government*, January, 21, 2009).

Kebijakan komunikasi pemerintahan membentuk cara pandang, penafsiran dan wacana tersendiri dalam memahami hubungan antara warga negara dengan negara *vis a vis* aparat pemerintah Sejak merdeka, orde lama, orde baru, dan reformasi kebijakan komunikasi pemerintah diarahkan untuk beragam kepentingan. Misalnya orientasi kesatuan,

semangat revolusi, pembangunan, dan demokratisasi.

Dalam pandangan (Gandy, 2007: 76), kegiatan komunikasi pemerintah dilakukan melalui pengemasan informasi publik yang bisa menghasilkan atau menguatkan kesan kompetensi dan efisiensi pemerintahan bahkan adopsi persepsi tertentu mengenai kebijakan yang dikeluarkan. Dalam aktivitas komunikasi yang menggunakan media, praktik komunikasi memproduksi realitas ini tampak semakin kentara. Kondisi ini disebabkan adalah wacana (*discourse*) yang dihasilkan dimediasikan, baik dalam bentuk *text* (wacana berupa tulisan, gambar), *talk* (wacana berupa lisan, percakapan), *act* (wacana berupa tindakan, gerakan) maupun dalam bentuk *artefact* (wacana berupa bangunan, tata-letak) (Hamad, 2010: 44).

Salah satu hal mendasar dari penyelenggaraan pemerintahan yang transparan adalah terbangunnya sistem informasi dan komunikasi yang baik. Melalui sistem informasi dan komunikasi yang baik, maka akan terwujud hubungan yang ideal antara masyarakat dengan aparatur pemerintah. Komunikasi publik merupakan bagian dari kebijakan komunikasi untuk mengembangkan partisipasi publik. Saat ini terdapat perubahan paradigma komunikasi publik yang semula *state oriented* menjadi *people oriented*, bahwa saat ini kegiatan komunikasi publik tidak bersifat dari pemerintah ke masyarakat; proses yang "top down" dari pemerintah kepada masyarakat mengalami hambatan (*barriers*). Ironisnya, informasi yang disampaikan pemerintah selalu dipertanyakan tingkat kebenarannya oleh publik. Pergeseran paradigma juga tampak dalam dunia industri pers (lihat Gambar 5). Dengan membandingkan sejumlah kata kunci dalam kedua undang-undang (masa Orde Baru dan pasca Reformasi), terlihat pergeseran peran pemerintah oleh peran pengusaha dalam penyebaran informasi. Hal itu

diakibatkan karena pemberlakuan UU No. 40/1999 tentang Pers mengubah corak pers menjadi berorientasi perdagangan (bisnis). Para pemodal (pengusaha) pers banyak berasal dari kalangan media atau bukan kalangan media, mereka mengendalikan isi media. Bahkan jika pemerintah akan menyebarluaskan informasi publik yang bersifat non-berita mesti membayar kepada pers.

Dalam pergeseran itu kepentingan pemerintah bahkan mengalami terdistorsi lagi dengan kehadiran Komisi Penyiaran Indonesia. Dalam penyiaran pelibatan publik diakomodasi Komisi Penyiaran Indonesia. Namun proses perijinan masih dikelola pemerintah dengan memerhatikan masukan dari Komisi Penyiaran Indonesia.

Dengan struktur Undang-undang seperti itu tak heran kemudian "wajah bisnis" terkesan dominan dari industri media kita, terlebih dalam industri TV yang padat modal, padat teknologi, dan padat SDM. Didorong oleh semangat dagang, semua hal dikomodifikasi oleh media massa kita mulai dari jenis hingga pengisi acaranya. Hanya materi publikasi yang memiliki "peluang memiliki rating" termasuk informasi publik yang akan disiarkan.

Bagaimanapun penyusunan kebijakan komunikasi dalam pandangan Abrar (2008: 70) bisa melibatkan banyak orang dengan beragam latar belakang. Bisa dari teknisi yang hanya peduli dengan standar prosedur yang harus dipenuhi. Kebijakan komunikasi yang dihasilkan dianggap baik sekalipun tidak memberikan otonomi komunikasi kepada masyarakat. Atau bisa juga yang terlibat adalah orang yang reformis yang ingin mereformaasi seluruh kebijakan komunikasi yang ada, tetapi kondisi masyarakat belum siap sehingga kebijakan komunikasi yang ada justru menciptakan beragam masalah.

Institusionalisasi, Deinstitutionalisasi Kebijakan, Salah satu contoh yang

berkaitan dengan kebijakan komunikasi di Indonesia adalah bagaimana Presiden Abdurrahman Wahid membubarkan Departemen Penerangan dengan tujuan untuk mengembalikan fungsi komunikasi dan informasi kepada kelompok masyarakat. Dulu fungsi penerangan digagas untuk memberikan pendidikan dan penerangan bagi bangsa yang baru lahir semasa kepemimpinan Bung Karno. Lantas Soeharto memanfaatkan Departemen Penerangan untuk mengembangkan propaganda pembangunan serta memastikan stabilitas komunikasi politik.

Pembubaran Departemen Penerangan dari 12 departemen yang sudah ada sejak tercantum dalam aturan tambahan UUD 1945 merupakan pertama kali dalam sejarah. Keputusan ini didukung oleh banyak akademisi karena Departemen Penerangan menyimpan sejumlah problem krusial antara lain (1) dalam menunjang perjuangan kemerdekaan dan pembangunan, Departemen Penerangan patut diakui perannya, namun muatan dan metode propaganda monopolitiknya makin tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, (2) Departemen Penerangan juga makin bertambah dalam personalia selama 15 tahun sampai 1998, namun tidak maju dalam profesionalisme sehingga lembaga ini kurang efisien, (3) citra Departemen Penerangan merosot di mata politisi dan pers akibat penyalahgunaan fungsinya guna keperluan politik (Dahlan, 1999).

Keputusan Presiden No 136/1999 yang melikuidasi Departemen Penerangan telah menghentikan pemberlakuan UU No. 24/1997 yang seharusnya diberlakukan tanggal 19 September 1999. UU tersebut sempat hidup di tiga era menteri penerangan, R, Hartono, Alwi Dahlan, dan Yunus Yosfiah (Masduki, 2007: 118). Sebagai pengganti Departemen Penerangan, melalui Keputusan Presiden No 153/1999 dibentuk Badan Informasi dan Komunikasi Nasional tanggal 7 Desember 1999. Keputusan itu sempat

diperbaiki dengan Keppres No 7/2000 yang menetapkan BIKN bertanggung jawab kepada presiden dan melaksanakan tugasnya dikoordinasikan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. BIKN adalah lembaga pemerintah non departemen yang bertugas menetapkan kebijakan pelayanan informasi dan komunikasi nasional, pemantauan lembaga pemerintah, dan masyarakat bidang pelayanan informasi dan komunikasi. Tak lama kemudian BIKN berubah menjadi Lembaga Informasi Nasional (LIN) hanya melaksanakan kewenangan secara terbatas sebagai institusi organik di bawah kementerian sehingga persoalan strategis seperti perumusan UU sangat riskan ditangani.

Tak berapa lama, setelah Presiden Megawati menggantikan Abdurrahman Wahid, Kementerian Komunikasi dan Informatika. Dilandasi pertimbangan politik, Presiden Megawati yang terpilih tahun 2000 menggantikan Abdurrahman Wahid membentk Kementerian Komunikasi dan Informasi. Lembaga yang dipimpin Syamsul Ma'arif ini bertindak atas nama pemerintah dalam membahas RUU Penyiaran bersama DPR. Kementerian ini lebih memberikan perhatian lebih terhadap penyediaan infrastruktur komunikasi pemerintahan yang difasilitasi teknologi informasi dan komunikasi.

Ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menjabat, status Kementerian Komunikasi dan Informasi diubah menjadi Departemen Komunikasi dan Informatika dengan penambahan fungsi secara esensial hampir sama dengan Departemen Penerangan untuk aspek layanan informasi dan penyediaan infrastruktur teknologi komunikasi. Terakhir penyebutan nama berganti kembali menjadi Kementerian Komunikasi dan Informatika menjelang masa jabatan Yudhoyono yang kedua.

Dalam kerangka kelembagaan yang baru, fungsi komunikasi dan informasi pada dasarnya dijalankan oleh seluruh

kementerian dan lembaga pemerintah, akan tetapi tulang punggung pelayanan informasi pemerintah pusat berada di Kementerian Komunikasi dan Informatika. Kementerian ini memiliki tugas “membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan di bidang komunikasi dan informatika” (Kementerian Kominfo, 2010), dan juga menjalankan fungsi sebagai humas pemerintah yang efektif dan demokratis.

“.... sebagai humas pemerintah diharapkan mampu menjadi saluran demokratisasi informasi yang efektif sejalan dengan cita-cita reformasi 1998, yakni mendukung terbentuknya tatanan masyarakat informasi Indonesia yang berbasis pada *good corporate governance* yang adil, transparan, akuntabel, responsif dan partisipatif” (Pusat Informasi dan Humas Kominfo, 2010).

Kementerian Komunikasi dan Informatika, sebagai salah satu entitas organisasi, bisa dipahami terdiri dari sekelompok orang yang bekerja sama untuk suatu kepentingan tertentu. Berbagai kegiatan organisasional juga dilakukan mulai dari penetapan tujuan yang ingin dicapai, menyusun rencana kerja, mengelola dan menjalankan serta memperlancar pelaksanaan rencana kerja, termasuk menyusun peraturan, mengambil keputusan dan penataan kembali organisasi atau reorganisasi. Namun demikian perhatian terhadap publik tidak serta merta bisa dilakukan dengan optimal.

Berbeda dengan Amerika Serikat, yang sangat terkenal atas hak kebebasan dan demokrasi bagi masyarakat, kelengkapan atas aparatur birokrasi pemerintah menjadi modal yang sangat mendukung dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aparatur birokrasi pemerintah ini terbagi ke seluruh bidang kehidupan berbangsa, bernegara,

dan bermasyarakat. Dalam bidang komunikasi dan informasi, pemerintah Amerika Serikat memiliki beberapa institusi yang bertanggungjawab di bidang tersebut, antara lain: (1) juru bicara kenegaraan; (2) pusat layanan informasi, dan (3) pengembangan teknologi informasi. Semua itu merupakan bagian dari kerangka kerja komunikasi publik pemerintahan (Sullivan, 2002: 3).

Mendaras Publik dan Pelibatan, Partisipasi dibutuhkan dalam berbagai fungsi sejalan dengan konteks pemerintahan. Dalam sejarah kebijakan dan perundangan di Uni Eropa, manfaat partisipasi dapat dipahami dengan dampak terhadap perubahan, stabilisasi, atau peningkatan atas rezim yang berkuasa (Smith & Dalakiouridou, 2009: 5).

Cormick (1979) membedakan peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan berdasarkan sifatnya, yaitu konsultatif dan kemitraan. Dalam pola hubungan konsultatif antara pihak pejabat pengambil keputusan dengan kelompok masyarakat yang berkepentingan, anggota-anggota masyarakatnya mempunyai hak untuk didengar pendapatnya dan untuk diberi tahu, dimana keputusan terakhir tetap berada di tangan pejabat pembuat keputusan tersebut. Sedang dalam konteks peran serta masyarakat yang bersifat kemitraan, pejabat pembuat keputusan dan anggota-anggota masyarakat merupakan mitra yang relatif sejajar kedudukannya. Mereka bersama-sama membahas masalah, mencari alternatif pemecahan masalah dan membahas keputusan.

Namun, dalam perumusan dan implementasi kebijakan publik di Indonesia, pelibatan publik pernah dimaknai dengan beragam kategori konsep antara lain penerangan, sosialisasi, penyebaran (diseminasi) informasi, konsultasi publik, dan komunikasi publik. Akan tetapi ada kecenderungan

ketidakkonsistenan atas pendefinisian dan pelibatan publik dalam kebijakan komunikasi yang ada. Istilah publik, misalnya, dipergunakan silih-berganti dengan massa, rakyat, masyarakat umum, atau bahkan kerumunan, sehingga mendorong potensi manipulatif dan keberjarakan antara kebijakan dengan warga negara sebagai publik. Istilah publik dalam pengertian tersebut lazim dipergunakan oleh para ahli Ilmu Administrasi Negara untuk menjelaskan adanya proses politik dalam suatu organisasi negara-pemerintah, yang menyangkut hubungan antara *state* dengan rakyat, peranan dan kewenangan pemerintah dalam mengatur kehidupan bersama.

Dalam kebijakan komunikasi ada satu aspek penting yang menyangkut kebijakan yang dirancang untuk komunikasi dengan publik. Menurut Siregar (2005: 1), komunikasi pemerintah dapat dilihat dalam dua wilayah, pertama secara individual berkaitan dengan pejabat pemerintah (publik) dalam berkomunikasi, dan kedua secara institusional yaitu orientasi birokrasi publik dalam menyelenggarakan komunikasi. Hal yang cukup menarik, publik dalam konteks kebijakan pemerintahan Indonesia memiliki beragam definisi dan pemaknaan. Secara umum bisa dibedakan terdapat dua pendefinisian dan penggunaan dominan, pertama publik dalam artian pemerintah, yang biasa melekat pada konsep administrasi publik, atau badan publik. Kedua, publik dalam artian warga negara, masyarakat atau biasa melekat dalam konsep opini public (Lipman, 1998).

Dengan demikian, kebijakan komunikasi publik pada dasarnya bukan saja menyangkut hubungan antar berbagai tingkatan kelembagaan pemerintah atau pertimbangan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi saja, namun juga merupakan persoalan mengenai hubungan antara negara dan warga negara. Oleh karena itu, kebijakan komunikasi

yang dikembangkan bukanlah sekadar tanggung jawab pemerintah pusat atau daerah semata namun juga merupakan tanggung jawab masyarakat yang memiliki hak utama dalam akses informasi dan komunikasi.

Dalam sisi kebijakan, termasuk dalam kebijakan komunikasi ada dua persoalan mendasar, pertama berkaitan dengan keberpihakan terhadap publik yang bisa dicermati dari ketersediaan anggaran dan kedua keberpihakan yang bisa dicermati dari bagaimana perlibatan publik tersebut ditumbuhkembangkan. Kedua, dari aspek anggaran, ada satu indikasi bahwa APBN secara nasional cenderung tidak pro rakyat atau publik kebanyakan. Sekira 60% dialokasikan untuk kebutuhan rutin pegawai. Sekitar 9 sampai 15% untuk mencicil utang dan hanya sekitar 20% untuk pembangunan (Thohari, 2011).

Praktek-praktek komunikasi publik pasti bersentuhan langsung dengan hajat hidup orang banyak: hak-hak publik atas informasi, hak tiap warga negara untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Layanan informasi bukan sekadar kegiatan dan aktivitas yang berkaitan dengan kelembagaan semata, melainkan juga menyangkut konteks situasi dimana lembaga pemerintah ada, konsep dasar layanan dan teknis-operasional layanan. Namun demikian hal paling mendasar yang perlu diperhatikan adalah bagaimana membentuk kepercayaan publik terhadap lembaga, yang bisa dimulai dari perumusan kebijakan umum, perubahan paradigma atau *mindset* sumber daya manusia, penataan kelembagaan, perluasan akses publik, pengemasan informasi yang menarik dan dibutuhkan oleh publik, serta pengembangan mekanisme umpan balik untuk publik kepada lembaga pemerintah.

Pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah selama ini dengan pola kemitraan terhadap pers dan publik atau warga negara seringkali menuai beragam komentar dari kalangan pers atau akademisi (lihat Sudibyo, 2002, atau

Atmakusumah, 2008). Pasalnya seringkali pola kemitraan tidak dibangun dengan semangat kesejajaran dan kolaborasi, namun ada semangat oposan dan cenderung membuat posisi biner antara pemerintah dan kelembagaan atas representasi publik. Oleh karena itu ada sebuah perspektif baru dalam memaknai relasi antara pemerintah dan publik agar publik yang ada tidak menjadi publik yang terbayangkan dari perspektif pemerintah saja.

Indonesia kini berada pada sebuah era dimana pola-pola komunikasi dan ikatan-ikatan sosial yang terbangun dari kekuatan elemen struktur masyarakat secara perlahan sedang terkikis oleh desakan pola komunikasi dan budaya global. Konsekuensi dari semua itu adalah adanya perubahan kontelasi dalam kebijakan komunikasi pemerintah. Fakta menunjukkan bahwa saat pemerintah bukan menjadi sumber utama informasi, oleh karena itu, kebijakan komunikasi membutuhkan cara dan pendekatan baru yang lebih berpihak pada kepentingan dan kebutuhan publik.

Kebijakan komunikasi publik pada dasarnya bukan saja menyangkut hubungan antar berbagai tingkatan kelembagaan pemerintah atau pertimbangan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi saja, namun juga merupakan persoalan mengenai hubungan antara negara dan warga negara. Menurut Giddens, *human agency* dan struktur sosial berhubungan satu sama lain. Tindakan berulang-ulang (repetisi) dari agen-agen individual memperkuat dan mereproduksi seperangkat ekspektasi sehingga memberentuk "kekuatan sosial" dalam organisasi yang memengaruhi kebijakan komunikasi.

Sejalan dengan implementasi otonomi daerah, arus komunikasi dari pemerintah pusat sering tidak sampai pada tingkat akar rumput karena sering prioritas programnya berbeda dengan pemerintah daerah, atau terkait pada perbedaan tafsir

kewenangan dan kelembagaan. Kondisi itu, mereproduksi berbagai kekuasaan sebagaimana dikemukakan Foucault (dalam Littlejohn dan Foss, 2009: 205) bahwa kekuasaan merupakan bagian yang melekat atau *inhern* dengan seluruh susunan diskursif sebagai struktur diskursus. Kuasa dipraktikkan dalam suatu ruang lingkup di mana ada banyak posisi yang secara strategis berelasi satu sama lain dan senantiasa mengalami pergeseran.

Organisasi birokrasi pemerintah merupakan wahana yang cukup ambigu dalam konteks relasi agen dan struktur. Sekalipun kekuatan orde baru telah lepas, dan ada upaya sistematis untuk memasukkan cara berpikir "reformatif" dalam batas-batas tertentu berlandaskan ideologi partai, namun sebagian kekuatan masih dipegang oleh agen yang lama dan kolusi masih berlangsung walau pun tidak pada tingkat struktural. Peran agen dalam organisasi memang masih dominan sehingga aturan yang dibangun dalam melaksanakan peran baru direproduksi sedemikian rupa untuk mengurangi tekanan kekuasaan.

Hal ini sejalan dengan tesis Foucault, kuasa tidak dapat dilokalisasi tetapi ada di mana-mana. Biasanya kuasa dihubungkan dengan orang atau lembaga tertentu, khususnya aparat negara. Tapi menurut Foucault strategi kuasa berlangsung di mana-mana. Di mana saja terdapat susunan, aturan, sistem regulasi, di mana saja ada manusia yang mempunyai relasi tertentu sama lain dan dengan dunia luar, di situ kuasa sedang bekerja. Kuasa tidak datang dari luar, tetapi menentukan susunan, aturan-aturan, relasi-relasi itu dari dalam, malah memungkinkan semua itu. Termasuk dalam mendefinisikan konsep publik.

Dalam tataran pelaksanaan kebijakan, misalnya mengenai perbedaan antara sektor publik dan sektor privat yang diatur dalam berbagai produk kebijakan. Sektor publik sendiri memiliki wilayah yang lebih luas dan kompleks dibandingkan dengan

sektor swasta. Keluasan wilayah publik tidak hanya disebabkan luasnya jenis dan bentuk organisasi yang berada didalamnya, akan tetapi juga kompleksnya

Sementara dalam dinamika wacana di media massa, konsepsi publik pun menjadi makin tidak jelas karena adanya kecenderungan komodifikasi, Tren dari pola penyajian isi media pun tidak lagi menganut tatanan jurnalistik yang konservatif, tetapi terobosan-terobosan inovatif dan kreatif dimanfaatkan untuk dapat menarik perhatian segmen khalayak. Bagi para pemilik modal, media massa merupakan sarana bisnis. Sementara komunikator massa, khususnya kalangan pekerja media menggunakan media massa untuk meraih kepuasan profesi. Bagi kalangan masyarakat tertentu, misalnya tokoh pemuka pendapat, media massa merupakan infrastruktur kekuasaan. Oleh karena itu, pemuatan kebijakan pemerintah, peraturan perundang dan implementasi kebijakan, merupakan refleksi dari keterlibatan kalangan *dominant class*. Akhirnya, kalangan masyarakat umum atau publik yang lebih besar terpinggirkan dalam debat dan wacana mengenai kebijakan pemerintah.

Dalam konteks pelibatan publik institusi komunikasi di Indonesia masih mengedepankan pendekatan sosialisasi dengan kerangka pikir bahwa publik atau masyarakat yang menerima adalah mereka yang menerima manfaat. Pola *top down* masih cenderung dominan. Jika dicermati, pelibatan peran serta masyarakat masih pada tingkat tokenisme, yaitu tingkat peran serta dimana masyarakat didengar dan diperkenankan berpendapat, tetapi mereka tidak boleh memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang keputusan (Arnstein, 1969: 218).

Di level internal perumus kebijakan komunikasi, berbagai strategi kuasa yang menyangkut tentang pelibatan publik diwadahi dalam konsep-konsep seperti: (1)

penerangan, (2) penyampaian informasi atau diseminasi informasi (*informing*); (3) sosialisasi yang lebih cenderung digunakan untuk ceramah satu arah kepada publik, (4) konsultasi publik untuk perumusan kebijakan tertentu; dan (5) peredaman kemarahan (*placation*) melalui penjelasan yang bersifat normatif jika terdapat masalah tertentu. Artinya dalam konteks wacana tentang publik didalamnya terdapat kekuasaan dan antara diskursus dengan kekuasaan tidak dapat dipisahkan.

Bagaimanapun, kebijakan komunikasi tidak bisa dilepaskan dari politik komunikasi. Kebijakan merupakan keputusan yang diambil dengan memiliki pengaturan dan pembagian sumber-sumber yang ada untuk membangun masyarakat yang ingin dicapai bersama (Budiharsono, 2003: 2-3). Oleh karena itu ada sebuah perspektif baru dalam memaknai relasi antara pemerintah dan publik. Pendekatan komunikasi publik menuntut layanan profesional dari pemerintah dengan tanggungjawab untuk menyakinkan bahwa informasi tersalurkan antara pemerintah dan wakil-wakilnya serta publik domestik dan internasional melalui penyediaan informasi yang dapat dipercaya, *up-to-date*, dan komprehensif.

Di titik ini relasi antara pemerintah dan publik sama halnya dengan paradigma baru *good governance*. Posisi pemerintah adalah sebagai fasilitator dalam setiap aktivitas lembaga di luar pemerintah. Dalam tradisi negara demokrasi, pemerintahan yang baik (*good governance*) harus didasari oleh adanya transparansi proses penyelenggaraan pemerintahan yang diketahui masyarakat. Dan transparansi atau keterbukaan hanya akan terwujud apabila disediakan peluang bagi masyarakat untuk bisa dengan bebas mengakses informasi publik.

Ada dua pendekatan yang bisa dikembangkan yaitu: komunikasi publik dan konsultasi publik. Pendekatan komunikasi publik pada dasarnya berkaitan dengan pendidikan terhadap

publik. Komunikasi publik tidak hanya berlaku untuk publik luar melainkan juga untuk publik internal lembaga kehumasan sendiri. Karena jika diantara publik internal tidak ada relasi yang harmonis, maka dampaknya buruk bagi citra organisasi. Kondisi demikian akhirnya justru menjadi pesan negatif dan melahirkan citra negatif organisasi di mata publik.

Pada konteks ini, maka komunikasi publik harus bisa membentuk nilai-nilai, pemahaman, sikap-sikap, sampai perilaku dari publik agar sejalan dengan kebutuhan organisasi. Melalui pengemasan pesan-pesan komunikasi publik yang lebih banyak berisikan tentang apa dan siapa serta apa manfaat keberadaan organisasi. Pesan-pesan ini dapat dikomunikasikan melalui media massa atau media lain yang dipilih sesuai dengan target sasaran. Dalam konteks komunikasi publik di Indonesia perlu dipertimbangkan pula untuk memilih dan memilah mana saja nilai dasar yang dijadikan acuan untuk berkomunikasi dengan warga negara, apakah kebangsaan atau Pancasila?

SIMPULAN & SARAN

Di tengah dinamika perkembangan komunikasi dan informasi yang bebas dan global, koridor regulasi komunikasi ternyata menjadi sumber ketidakimbangan dan kegaduhan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Keterlibatan masyarakat dalam berpartisipasi merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif berbeda dengan demokrasi perwakilan, yang hari ini berlaku di Indonesia yang malah menjadi demokrasi prosedural semata.

Hal pertama yang harus dilakukan adalah revitalisasi ruang publik. Ruang publik adalah tempat bagi publik untuk mengekspresikan kebebasan dan otonomi warga negara. Ruang publik merupakan ruang demokratis atau wahana diskursus masyarakat, yang mana warga negara dapat menyatakan opini-opini,

kepentingan-kepentingan dan kebutuhan-kebutuhan mereka secara diskursif. Ruang publik bisa berwujud kebebasan pers, kebebasan berpartai, kebebasan berakal sehat, kebebasan berkeyakinan, kebebasan berunjuk rasa, kebebasan membela diri, kebebasan membela komunitas, otonomi daerah, independensi, dan keadilan sistem hukum.

Struktur ruang publik berubah dari ruang diskusi rasional, debat, dan konsensus harus terbebas dari konsumsi massa dan dijajah oleh korporasi-korporasi serta kaum elite dominan. Di titik inilah dibutuhkan manajemen komunikasi sangat diperlukan usaha sistematis, agar komunikasi pemerintahan bisa mengembangkan ruang publik dimana opini publik yang otentik, kritisme masyarakat terhadap kekuatan politik maupun ekonomi demi mencapai keseimbangan dan keadilan sosial, dapat terbentuk dan tersebar luas kepada seluruh warga negara, sekaligus sebagai penekan terhadap segala bentuk manipulasi ruang publik.

Oleh karena itu, perubahan kontelasi komunikasi publik pemerintah dan warga harus dilakukan. Pemerintah bukan menjadi sumber utama informasi, pekerjaan kehumasan menuntut cara dan pendekatan baru yang lebih berpihak pada kepentingan dan kebutuhan publik. Prinsip transparansi sangat penting karena dalam negara demokrasi rakyat menuntut akses terhadap informasi mengenai keputusan-keputusan politik dan administratif yang menggunakan sumber daya milik publik. Namun transparansi hanyalah salah satu bagian dari tuntutan untuk akuntabilitas pejabat dan institusi publik. Hanya melalui transparansi dan akuntabilitas dari institusi politik dan publiklah rakyat dapat meningkatkan partisipasi melalui pelibatan secara aktif dalam pengambilan keputusan publik, serta dalam membentuk pemerintahan yang dapat melayani rakyat dengan baik.

Sebagai saran, penulis mengusulkan: Hal yang bisa dilakukan dalam kerja informasi dan komunikasi publik antara lain (1) menangkap pengetahuan dari sebuah fenomena yang terjadi secara benar dan cepat, (2) mengemas dan menyebarkan informasi

agar menjadi ranah publik, domain publik dan milik publik, dan (3) memberi kesempatan yang sama bagi semua warga negara untuk bisa memanfaatkan informasi bagi perbaikan kehidupan mereka.

DAFTAR PUSTAKA

- _____. (2009b). *Teori Komunikasi Theories of Human Communications* Edisi Kesembilan. Jakarta: Salemba Humanika.
- Abrar, Ana Nadhya. (2008). *Kebijakan Komunikasi: Konsep, Hakekat, dan Praktek*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media
- Berger, Roloff, dan Roskos-Ewoldsen. 2010. *The Handbook of Communications Science*. Second Edition. California, Thousand Oaks: Sage Publications. Halaman 437-452.
- Bidya, Dash (2009) A study on Performance Management through Recession Metrics during downturn. *Journal of Advances in Management*, 2(10), p. 27-30.
- Boczkowski, P. J. (2010). Is there a gap between the news choices of journalists and consumers? A relational and dynamic approach. *International Journal of Press/Politics* 15(4), 430-440.
- Boyd, D. M., & Ellison, N. B. (2007). Social network sites: Definition, history, and scholarship, *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1), 210- 230.
- Castells, Manuel (2007). 'Communication, Power and Counter-Power in the Network Society'. *International journal of Communication I*: 238-66.
- Christian, Aymar Jean (2012) The Web as Television Reimagined? Online Networks and the Pursuit of Legacy Media. *Journal of Communication Inquiry* 36: 340-356,
- Conchie, Stacey and Burns, Calvin (2008) Trust and Risk Communication in High-Risk Organizations: A Test of Principles from Social Risk Research. *Journal of Risk Analysis*, 28(1), p. 141-149.
- Cottle, Simon and David Nolan 2007. 'Global Humanitarianism and the Changing Aid-Media Field: Everyone Was Dying for Footage' *Journalism Studies* 8 (6): 862-78.
- Croucher, S. M. (2011). Social networking and cultural adaptation: A theoretical model. *Journal of International and Intercultural Communication*, 4(4), 259-264.
- Crymble, B Sarah (2012) Contradiction Sells: Feminine Complexity and Gender Identity Dissonance in Magazine Advertising. *Journal of Communication Inquiry* 36: 62-84
- Engstrom, Erika (2008) Unraveling The Knot: Political Economy and Cultural Hegemony in Wedding Media. *Journal of Communication Inquiry* 32: 60-82
- Ferguson, Marjorie (1992). The Mythology about Globalization. *European Journal of Communication* 7: 69-93.
- Ferrante, Pamela (2010) Risk and Crisis Communication. *Journal of Professional Safety*, June 2010, p. 38-45.
- Hamad, Ibnu. (2010). *Komunikasi Sebagai Wacana*. Jakarta: La Tofi Enterprise.
- Hampton, N Keith, Oren Livio & Lauren Sessions Goulet (2010) The Social Life of Wireless Urban Spaces: Internet Use,

- Social Networks, and the Public Realm. *Journal of Communication* 60 : 701–722
- Kandlousi et al. (2010) Organizational Citizenship Behavior Concern of Communication Satisfaction: The role of the formal and informal communication. *International Journal of Business and Management*, 5(10), p. 51-61.
- Krcmar, M., Giles, S., & Helme, D. (2008). Understanding the process: How mediated and peer norms affect young women's body esteem. *Communication Quarterly*, 56(2), 111-130.
- Kunelius, Risto & Laura Ruusunoksa (2008). Mapping Professional Imagination. *Journalism Studies* 9 (5): 662–78.
- Leda Blackwood, Andrew G. Livingstone, Colin Wayne Leach (2013) Regarding Societal Change *Journal of Social and Political Psychology*, 1(1), p. 105
- Littlejohn, Stephen W dan Foss, Karen A. (2009a). *Encyclopedia of Communications Theory*. California: Sage Publications.
- Marchi, Regina (2012) With Facebook, Blogs, and Fake News, Teens Reject Journalistic “Objectivity”. *Journal of Communication Inquiry* 36: 246-262.
- Marques, C.S, Ângela & Rousiley C. M. Maia (2010) Everyday Conversation in the Deliberative Process: An Analysis of Communicative Exchanges in Discussion Groups and Their Contributions to Civic and Political Socialization. *Journal of Communication* 60 : 611–635
- Masduki. (2007). *Regulasi Penyiaran Dari Otoriter Ke Liberal*, Yogyakarta: LKiS Pelangi Aksara.
- McArthur., J.A (2009) Digital Subculture: A Geek Meaning of Style. *Journal of Communication Inquiry* 33: 58-70
- McEwan, B., & Sobre-Denton, M. (2011). Virtual cosmopolitanism: Constructing third cultures and transmitting social and cultural capital through social media. *Journal of International and Intercultural Communication*, 4(4), 252-258.
- Miller, D., & Dinan, W. (2000). The rise of the PR industry in Britain 1979-1998. *European Journal of Communication*, 15(1), 15-35.
- Morah, D. N and Uzochukwu, C. E. (2012). New media and climate change communication in Nigeria. *Journal of Communication and Media Research* 4 (2) 119 -132
- Morgan, M. & Shanahan, J. (2010).The state of cultivation. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 54(2), 337-355.
- Noeradi, Wisaksono (Peny. Akhir). (2008). *75 Tahun M. Alwi Dahlan: Manusia Komunikasi, Komunikasi Manusia*. Jakarta: Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia dan Penerbit Kompas.
- Perini, Michael B. (2006). "Public Communications: Vital Link to Maintaining the Public's Trust During Crisis" Disertasi pada Army War College
- Phillips, A., Singer, J. B., Vlad, T., & Becker, L. B. (2009). Implications of technological change for journalists' tasks and skills. *Journal of Media Business Studies*, 6(1), 61-85.
- Pusat Informasi dan Humas Kominfo. (2010). *Profil Kementerian Komunikasi dan Informatika*. Jakarta: PIH Kominfo.
- Rowe, Gene & Lynn J. Frewer. (2005). "A Typology of Public Engagement Mechanisms" Dalam *Jurnal Science, Technology, and Human Values* Vol. 30 No 2, Spring 2005 251-290. Akses dari <http://sth.sagepub.com/content/30/2/251> September 13, 2010
- Rusadi, Udi. (2008). “Revitalisasi Media Tradisional dalam Penguatan Komunikasi Sosial di Indonesia”. Makalah dalam Simposium Internasional Antropologi, 22 Juli 2008

- di Banjarmasin.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(1), 103-122.
- Siregar, Ashadi. (2005). "Dimensi Etis Komunikasi Pemerintah". Makalah dalam Seminar Nasional "Manajemen Komunikasi Pemerintah: Apa yang Salah?" Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 20 Desember 2005.
- Smith, Simon & Dalakiouridou, Efraxia. (2009). "Contextualising Public (e)Participation in the Governance of the European Union" Dalam *European Journal of ePractice*. No 7. Maret 2009. www.epracticejournal.eu
- Thohari. Hajriyanto Y. (2011). APBN "Beamstenstaat"? dalam *Majalah Mingguan Gatra* Edisi 33 29 Juni 2011 halaman 106
- Vaara, E. (2003). Post-acquisition integration as sensemaking: Glimpses of ambiguity, confusion, hypocrisy, and politicization. *Journal of Management Studies*, 40(4), 859-894.
- Walther, J. B., Van Der Heide, B., Kim, S. Y., Westerman, D., & Tong, S. Y. (2008). The role of friends' appearance and behavior on evaluations of individuals on Facebook: Are we known by the company we keep? *Human Communication Research*, 34(1), 28-49.
- Winarso, Heru Puji. (2006). "Kajian Komunikasi Publik yang Terabaikan serta Upaya untuk Memperkuat Bidang Kajian Komunikasi Publik". Makalah dalam *Semiloka dan Temu Pakar Komunikasi Jawa Timur*.