

**Interaksi Politik dan Media:  
Dari Komunikasi Politik ke Politik Komunikasi**

*Effendi Gazali*<sup>1)</sup>

**Abstract**

*There has been a shift on mode of analysing politics and mass media. Heavily influenced by socio-psychological approach, media initially was treated as political mean to create particular effects. In the light of this kind of analysis Indonesia witnesses tight control of the state over the mass media. The analysis of the politics of the media, then increasingly attracting more attention. The shifting leads us to an interesting fact. Not only the media perform it function as image maker, the politicians also perform better through the politics of image creation.*

**Kata-Kata Kunci:**

*komunikasi politik; politik komunikasi; pengaruh media;  
kampanye pemilu.*

---

<sup>1)</sup> *Effendi Gazali* adalah dosen Pasca Sarjana FISIP UI dan kandidat PhD pada University of Nijmegen, Belanda. Pada saat tulisan ini disusun, penulis sedang membangun model dan mengumpulkan data untuk analisis komunikasi politik dan politik komunikasi, guna penyelesaian disertasi. Terdapat dua model penting yang nantinya diharapkan dapat disumbangkan sebagai signifikansi teoretis disertasi tersebut. *Pertama*, Model Lapangan Komunikasi Politik yang Komprehensif (dengan memuat kedua unsur penting tadi: komunikasi politik dan politik komunikasi). *Kedua*, Model Performa Media, yang akan menggambarkan secara lebih rinci bagaimana pertemuan antara politik dan media, sebagai turunan atau kelanjutan dari model yang pertama. Disertasi penulis berjudul: "Communication of Politics and Politics of Communication in Indonesia: A Study of Media Performance, Responsibility, and Accountability"; dengan dewan komisi disertasi, antara lain, Profesor Hamelink, Chief-Editor, *The International Journal of Communication*; dan dewan penguji, antara lain, Profesor Denis McQuail.

## **Pengantar**

Artikel ini secara umum mencoba menggambarkan bagaimana perkembangan bidang kajian komunikasi politik di dunia dan perkembangannya di Indonesia. Dari gambaran tersebut terlihat betapa signifikannya aspek pertemuan antara politik dengan media. Hal ini terutama dapat langsung dirasakan dari *icon* populer komunikasi politik yang masih tetap bertahan hingga saat ini yakni riset-riset di seputar pengaruh media terhadap sikap, opini, dan keyakinan individu mengenai proses-proses politik yang dipahami sebagai kompetisi antara kelompok kepentingan terhadap sumber daya yang terbatas (utamanya kekuasaan dan legitimasinya), secara amat khusus dalam masa kampanye pemilu. Para pakar komunikasi politik dunia, dalam analisis kontemplatifnya tentang masa depan bidang ini kemudian mulai mengingatkan mendesaknya kajian-kajian tentang politik komunikasi yakni mengenai hak warga negara untuk menjadi pengelola informasi yang aktif dan mandiri. Prinsip-prinsip penting dalam politik komunikasi antara lain terdapatnya variasi jenis media, keterbukaan dan keberagaman kepemilikan media, serta kandungan isi media yang beraneka ragam pula. Uniknya bangsa Indonesia sesungguhnya sudah lebih dulu mengalami persoalan dengan politik komunikasi ini, khususnya mengenai penindasan terhadap akses dan kebebasan pers dengan berbagai mekanisme oleh penguasa sejak zaman penjajahan Belanda. Pada bagian akhir, sebagai bahan diskusi diajukan bagaimana akibat atau implikasi dari kurang berkembangnya komunikasi politik dan politik komunikasi di Indonesia tersebut pada pemilihan umum langsung 2004.

## **Sejarah Perkembangan Komunikasi Politik**

Perkembangan komunikasi politik sebagai bidang kajian dapat dilihat jauh ke belakang sampai ke riset-riset awal dalam bidang komunikasi massa (Chaffee & Hochheimer, 1985). Menurut Ryfe (2001: 408), dari komitmen-komitmen metodologis dan teoretis yang terdapat pada riset-riset awal itulah, sebuah posisi bagi komunikasi politik dalam sejarah keilmuan dikembangkan. Selanjutnya, komitmen-komitmen ini dibentuk lagi terutama oleh tiga disiplin ilmu berikut: psikologi sosial, ilmu politik, dan komunikasi massa.

Dari ketiga disiplin tersebut, mungkin psikologi sosial yang memiliki pengaruh paling mendalam terhadap komunikasi politik. Dari disiplin psikologi sosial, komunikasi politik mewarisi ketertarikan untuk menyelidiki sikap-sikap, opini-opini, serta keyakinan-keyakinan (*attitudes, opinions, and beliefs*). Psikologi sosial sendiri muncul sebagai sebuah lapangan studi pada awal 1900-an, tetapi pada sekitar 1920-an perspektif dasarnya telah digunakan oleh sejumlah ilmuwan komunikasi (Delia, 1987: 39). Empat ahli utama (*the four great men*) dari riset-riset komunikasi awal semuanya dilatih dalam tradisi psikologi sosial (lihat Berelson, 1959). Karena itu tidaklah mengherankan bahwa studi-studi awal komunikasi politik, mulai dari analisis Lasswell tentang propaganda politik (1927) sampai studi Cantril & Allport tentang persuasi (1935) juga ke Teori Opini Publik oleh Walter Lippman (1922) semuanya sangat terpengaruh oleh psikologi sosial. Karena ketertarikan utama dari psikologi sosial terhadap sikap-sikap individu yang umumnya dikombinasikan dengan minat serius untuk mendapatkan pengukuran yang akurat dan eksperimen-eksperimen, maka survei dan eksperimen telah menjadi dua instrumen yang paling umum dalam pengumpulan data untuk komunikasi politik hingga dewasa ini.

Dari ilmu politik, bidang komunikasi politik memperoleh banyak pengaruh yang kemudian mengantarkannya pada beberapa periode khusus dalam kehidupan politik riil yang selalu dikaitkan dengan komunikasi politik. Pengaruh itu berawal dari para ilmuwan politik di abad ke-20 yang mulai melihat politik sebagai kompetisi (persaingan) kelompok untuk mendapat sumber-sumber yang langka. Pandangan ini pertama diperkenalkan oleh Bentley (1908/1967). Melalui pengamatannya yang teliti terhadap Politik Chicago, Bentley menyimpulkan bahwa esensi dari politik adalah aksi dari kelompok-kelompok. Bentley mendefinisikan kelompok-kelompok berdasar kepentingan-kepentingan mereka. Dengan demikian Bentley memandang politik sebagai sebuah proses interaksi antara kelompok-kelompok kepentingan; dan cara pandang ini menjadi tersebar luas di antara kelompok "*postwar political scientists*" (kelompok ilmuwan pasca perang dunia kedua; lihat lagi Ryfe 2001: 409), khususnya dalam Model Pluralis yang dikembangkan oleh ilmuwan politik seperti David Truman (1951/1962) dan Robert Dahl (1956). Dalam perjalanan selanjutnya dari pendekatan kompetisi atau persaingan antara kelompok-kelompok

kepentingan tadi, muncullah sebuah parameter penting bagi riset komunikasi politik seperti dapat terbaca dari proposisi bahwa komunikasi dalam kampanye pemilihan umum merupakan kasus-kasus paradigmatis dari lapangan ilmu komunikasi politik (lihat karya-karya Swanson & Nimmo, 1990, juga Denton & Woodward, 1998; Stuckey, 1996).

Pengaruh besar ketiga untuk pengembangan ilmu komunikasi politik datang dari riset-riset komunikasi massa, yang mewariskan pada bidang komunikasi politik kata-kata "dampak" dan "pengaruh". Ketika para analis komunikasi politik meneliti tentang peranan dari media massa dalam kehidupan politik, mereka secara tipikal mengajukan pertanyaan-pertanyaan riset yang mencoba mengukur "pengaruh-pengaruh" dari media massa (untuk ringkasan dari teori-teori jenis ini lihat McQuail, 1994). Orientasi pengukuran "dampak" dan "pengaruh" ini tentu saja sangat sejalan dengan pendekatan "*Behaviorist*" (yang mengukur sikap, opini, dan keyakinan) pada komunikasi politik yang sudah tumbuh dengan subur (Ryfe, 2001: 410). Teori-teori komunikasi politik yang penting dan memiliki kiprah yang panjang, mulai dari "*Two-Step Flow*" sampai ke "*Agenda-Setting*", lalu "*Framing*" dan "*Priming*", memiliki akar pada bahasa-bahasa "pengaruh" tadi.

Tentu saja dalam perkembangan disiplin komunikasi politik, ada juga ilmuwan-ilmuwan lain yang menggunakan pendekatan berbeda, seperti mereka yang menggunakan aneka Teori Kritis dan Kultural yang telah mencoba menantang pernyataan bahwa fokus dari komunikasi politik adalah komunikasi pada masa-masa kampanye (saja), contohnya Fiske, (1996); Gitlin, (1980); Hartley, (1992); dan Miller, (1998). Banyak juga riset dalam literatur kontemporer memperlihatkan respon terhadap tren-tren tersebut, dengan cara dimulai dari pemeriksaan "dampak" dan "pengaruh" tetapi kemudian mereka mengembangkan analisisnya dengan juga memakai arah teori-teori tadi (Teori-Teori Kritis, Kultural, dll; lihat antara lain Hart & Shaw, 2001).

Singkatnya, dalam penelusuran yang cukup komprehensif dilakukan Ryfe (2001 tersebut), ia percaya bahwa riset-riset awal psikologi sosial, ilmu politik, dan komunikasi massa menyediakan sederetan istilah yang tetap menandai batasan-batasan dari lapangan komunikasi politik, yakni "sikap", "opini", "keyakinan", "politik sebagai

sebuah proses”, dan “pengaruh media”. Dalam interaksinya satu sama lain, istilah-istilah ini juga terus menginspirasi munculnya agenda-agenda riset yang mencari dan mengukur pengaruh media terhadap sikap-sikap, opini-opini, keyakinan-keyakinan, dalam proses politik, yang berjalan dalam sebuah persaingan yang dinamis terhadap sumber-sumber (kekuasaan dan bawaannya) yang langka, terutama pada masa-masa kampanye pemilihan umum. Tentu saja Ryfe mengakui bahwa batasan-batasan tadi, pada kenyataannya, lebih fleksibel bukannya suatu pagar-pagar absolut.

Sebagai contoh, para analis komunikasi politik dewasa ini mulai mengembangkan studi mereka, tidak hanya terhadap opini-opini dari individu terhadap aneka proses politik, tetapi juga pada aksi-aksi individu. Demikian pula, bentuk-bentuk media yang tidak secara tipikal dianggap sebagai bagian dari riset-riset komunikasi politik, seperti film dan lagu-lagu, pertunjukan atau program TV dan radio, bahkan juga rumor, mesti dilihat pula sebagai ekspresi penting dari komunikasi politik (lihat karya menarik Hidayat, 2002). Bahkan lebih jauh lagi, apa yang dulunya secara tipikal dipahami sebagai “sebuah permainan strategi” (*a game of strategy*) saat aktor-aktor individu mencoba untuk memaksimalkan apa yang mereka ingin peroleh dapat pula dilihat sebagai sebuah peniruan-peniruan ritual, praktek-praktek, dan performa-performa (yang berulang). Dengan pendekatan-pendekatan baru ini, ilmu komunikasi politik akan menghilangkan selubungnya sebagai sesuatu yang tidak terelakkan (*inevitability*) dan berlangsung terus tanpa ada kerangka waktunya (*timelessness*). Dengan begitu komunikasi politik dapat membuat penjelasan-penjelasan di dalam dan sekitar pemerintahan yang sifatnya lebih terbuka (mau memperhatikan) perbandingan sejarah, mempertentangkan keadaan-keadaan di berbagai waktu yang berbeda, serta pencarian-pencarian lainnya lebih jauh.

### **Komunikasi Politik di Indonesia**

Disiplin komunikasi politik di Indonesia, paling tidak sampai saat tulisan ini dibuat, masih seperti “barang baru” yang masih perlu terus diperkenalkan. Tidaklah mengherankan jika belum terdapat data yang memadai tentang riset-riset komunikasi politik yang sudah pernah dilakukan di Indonesia. *Pertama*, baik ilmuwan komunikasi maupun

ilmu politik di Indonesia sampai sekarang masih berjuang untuk mendirikan pagar-pagar ilmu masing-masing berikut metode-metodenya, dalam upaya mendapatkan pengakuan yang lebih signifikan sebagai lapangan-lapangan studi. Mereka juga telah lama berupaya keras untuk mendirikan departemen-departemen ilmu komunikasi maupun ilmu politik, umumnya dalam fakultas-fakultas ilmu-ilmu sosial dan ilmu politik. Sebagai contoh, dari 48 universitas negeri utama di Indonesia yang berpartisipasi dalam ujian masuk nasional di tahun 2003, hanya 13 universitas yang memiliki program S-1 (Sarjana 1) ilmu komunikasi, dibandingkan dengan 39 program S-1 untuk bidang manajemen dan 20 untuk sosiologi (PPSPMB, 2003). Dari dalam masing-masing ilmu ini, komunikasi maupun politik, cukup terasa kekurangan sumber daya manusia yang mampu mengejar kemajuan-kemajuan yang begitu cepat dalam bidang-bidang ilmu tersebut, termasuk minat-minat riset baru dan divisi-divisi baru yang muncul pada level internasional.

Hal *kedua* yang memperlambat perkembangan ilmu komunikasi sebagai bidang kajian akademis di Indonesia adalah kenyataan bahwa pada media populer atau dalam sirkulasi pembahasan yang tidak akademis, masyarakat Indonesia sering sekali mencampur-adukkan masalah-masalah atau analisis simpel dari aspek-aspek yang terkait dengan persoalan komunikasi (mana saja) dalam praktek-praktek politik dengan analisis komunikasi politik sebagai bagian dari kegiatan akademis yang memiliki metode dan standar tertentu (untuk penggambaran yang lebih lengkap, lihat Dahlan, 1990).

Hal *ketiga* yang juga mempengaruhi perkembangan bidang komunikasi politik sebagai kajian akademis di Indonesia adalah belum bertumbuhnya tradisi pengkajian multi-disiplin yang menyediakan forum bersama antara ilmuwan-ilmuwan komunikasi dan politik. Di Amerika Serikat misalnya, sejak tahun 1970-an, telah terbentuk Divisi Komunikasi Politik dalam *International Communication Association* (ICA) yang kemudian diikuti dengan pendirian divisi yang sama dalam *American Political Science Association* (APSA). Dengan pembentukan forum-forum semacam ini dan interaksi antara ilmuwan dari kedua bidang utama tersebut, ditambah dengan partisipasi dari ilmuwan multi-disiplin lainnya, komunikasi politik telah menjadi sebuah area studi yang koheren (solid). Tidak demikian halnya dengan Indonesia. Baik ISKI

(Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia) serta juga AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia) belum memiliki divisi khusus yang didedikasikan untuk mengeksplorasi dan mengembangkan komunikasi politik.

Persoalan *keempat* merupakan sebuah konteks khusus bagi komunikasi politik di Indonesia. Sejarah Indonesia ditandai penindasan yang luar biasa terhadap kebebasan pers atau kebebasan bermedia. Menurut edukator media dan penulis Atmakusumah Astraatmadja (1998, dikutip dalam Basorie, 2001), sejak dari koran pertama diterbitkan di Indonesia pada pertengahan abad ke-18 sampai 1998 (saat Atmakusumah menyampaikan pendapatnya), tidak pernah terdapat sebuah periode yang cukup berarti (panjangnya) yang bebas dari tekanan-tekanan pemerintah atau penindasan terhadap pers. Barangkali periode antara 1950 sampai 1957 merupakan sebuah pengecualian. Pada saat itu, Indonesia yang baru merdeka pasca perang dunia kedua memiliki pemerintahan yang dipimpin oleh perdana menteri, yang umumnya berlangsung hanya sekitar dua tahun, atau bahkan cuma bulanan saja lamanya. Akan tetapi pada saat itu kebanyakan media bersikap partisan atau merupakan penyambung lidah partai-partai politik. Tentu saja masih terdapat sejumlah kecil koran-koran yang tidak partisan. Koran *Indonesia Raya* secara khusus sering sekali mengekspos korupsi dan kesalahan-kesalahan pemerintahan di bawah perdana menteri mana pun pada masa itu.

Pada tahun 1957, Presiden pertama Indonesia, Soekarno, menghadapi beberapa pemberontakan separatis, khususnya di Sumatera Barat dan Sulawesi Utara. Karena itu ia mendeklarasikan hukum darurat. Pada tahun 1957 itu saja, pemerintah melakukan 125 tindakan penindasan terhadap pers, termasuk interogasi-interogasi terhadap wartawan, peringatan-peringatan, penahanan dan penutupan koran-koran (Smith, 1983). Koran *Indonesia Raya* akhirnya dilarang penerbitannya pada 1958.

Dua tahun kemudian, Soekarno memaksa pengelola koran-koran dan majalah untuk menyetujui serta menandatangani 19 poin dukungan terhadap program-program pemerintahannya. Jika tidak, penerbitan tersebut akan ditutup. Pernyataan-pernyataan itu bunyinya persis seperti sebuah sumpah kesetiaan. Poin pertamanya, ambil contoh, pers harus mematuhi petunjuk-petunjuk yang dikeluarkan oleh

pemerintah mengenai publikasi. Poin 8 menuntut pers untuk menjadi pendukung dan pembela dari "Demokrasi Terpimpin" (Surjomihardjo, 1980).

Setelah Peristiwa 30 September 1965, yang sering dikaitkan dengan gerakan kudeta dari Partai Komunis Indonesia (PKI) — yang sampai sekarang belum jelas betul pemaparan sejarahnya — terbukalah jalan bagi militer untuk sampai ke istana kepresidenan Indonesia. Tahun 1966 Soekarno menyerahkan kekuasaan kepada Soeharto. Salah satu peninggalan Soekarno adalah Undang-Undang (pertama) tentang Pers yang ia tandatangani pada tahun 1966. Menurut Pasal 8 dari undang-undang ini, media cetak tidaklah membutuhkan sebuah izin sebelum memulai operasinya. Namun pada prakteknya surat kabar maupun majalah membutuhkan apa yang dinamakan Surat Izin Terbit (SIT) serta SIUPP (Surat Izin Usaha Penerbitan Pers).

Era Presiden Soeharto yang selalu dikaitkan dengan Rezim Orde Baru-nya sejak 1966 hingga Mei 1998, memperlakukan pers di seluruh penjuru negeri sebagai perangkat ideologis negara (*Ideological State Apparatus=ISA*). Dengan itu, Rezim Orde Baru melakukan mekanisme kontrol yang sangat efektif di dalam hampir seluruh aspek dari kehidupan pers. Hidayat dan kawan-kawan (2000: 6), meringkas dengan sistematis mekanisme-mekanisme kontrol tersebut sebagai berikut:

1. Melakukan kontrol preventif dan korektif terhadap pemilikan institusi media, melalui Surat Izin Terbit (SIT) dan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP); kedua izin ini terutama dikeluarkan atas dasar kriteria-kriteria politik.
2. Melakukan kontrol terhadap individu dan praktisi profesional (wartawan) melalui mekanisme seleksi dan regulasi, seperti keharusan bagi wartawan untuk masuk sebagai anggota dari satu-satunya organisasi wartawan yang diizinkan berdiri pada waktu itu, keharusan bagi para pimpinan redaksi untuk mengikuti penataran tentang Pancasila sebagai ideologi negara, yang pada dasarnya merupakan sebuah upaya indoktrinasi.
3. Melakukan kontrol melalui penunjukan individu yang dirasa tepat untuk posisi-posisi tertentu pada media yang dimiliki pemerintah (seperti TVRI dan RRI).

4. Melakukan kontrol terhadap produksi teks berita (baik untuk isi maupun formatnya) melalui berbagai mekanisme, termasuk misalnya “budaya telpon” ke ruang-ruang redaksi media untuk memperingatkan agar media tidak menyiarkan kejadian-kejadian tertentu yang dianggap bisa mengganggu citra pemerintah.
5. Melakukan kontrol terhadap sumber daya, misalnya monopoli suplai kertas.
6. Melakukan kontrol terhadap akses kepada pers, misalnya, dengan melarang liputan pers atas tokoh-tokoh yang dianggap kritis terhadap pemerintah.

Secara umum kontrol yang sistematis ini tidak hanya berlaku terhadap media cetak, tetapi juga terhadap televisi dan radio. Di luar sejarah panjang monopoli TVRI sejak 1962 hingga 1989, kepemilikan stasiun-stasiun televisi baru di Indonesia pada masa Soeharto terutama terkait dengan sejauh mana kedekatan mereka dengan Keluarga Soeharto (ataupun Keluarga Cendana) maupun kroni-kroni bisnis terdekatnya atau juga kalangan di dalam Golongan Karya, mesin politik utama Rezim Orde Baru. Demikian pula dengan kepemilikan stasiun-stasiun radio yang sekalipun relatif lebih dulu terbuka bagi kalangan swasta, tetap saja kepemilikan itu dipastikan berada di tangan pihak-pihak yang dekat dengan pemerintah, baik pusat maupun daerah, anggota dan simpatisan Golongan Karya, atau pendek kata, mereka yang telah berjanji loyal pada pemerintah daerah dan Kantor Wilayah Departemen Penerangan di daerah tersebut (selain dari analisis Hidayat dkk., 2000, untuk sejarah pers di Indonesia, lihat juga Surjomihardjo, 2002; sedangkan untuk kontrol terhadap televisi di masa Orde Baru antara lain d’Haenens dkk, 1999 & 2000; mengenai kontrol terhadap radio dan koran di daerah-daerah lihat Gazali, 2002a).

Serangkaian tindakan penindasan terhadap pers selama Masa Orde Baru, antara lain terlihat nyata pada pembreidelan 13 koran dan majalah tahun 1974, penutupan 7 koran Jakarta dan 7 koran kampus pada 1978, serta beberapa pembreidelan lain di tahun 1981 (*Jurnal Ekuin*), 1986 (*Sinar Harapan*), dan 1994 (*Tempo, deTik, Editor*).

## **Politik Komunikasi**

Sejarah penindasan kebebasan pers sebenarnya juga merupakan persoalan dalam pengembangan ilmu komunikasi politik di tingkat internasional. Hal ini dengan baik digambarkan oleh Chaffee (2001), sebagai berikut:

*How should we conceive of the mission of this field as we contemplate its future? While questions of political content and direction will always be important, the directions in which the most inventive efforts are needed have to do more with the politics of communication than with the communication of politics. As Lasswell might phrase the issue: Who gets to say what to whom? (243).*

Dalam bahasa Mutz (2001), politik komunikasi terkait dengan upaya menjadikan warganegara sebagai pengelola informasi yang aktif dan mandiri, yang sebelumnya dalam bahasa Jakubowicz (1993) disebut sebagai "senceiver", gabungan dari "sender" sekaligus "receiver" (pengirim dan penerima pesan). Tentunya kedua cara penggambaran politik komunikasi ini tak dapat dilepaskan dari gagasan Habermas tentang sebuah "public sphere", ruang publik yang lepas dari tekanan kekuatan dominan, terutama dari tekanan istana (pemerintah) dan pasar (kapital), sehingga dapat terjadi sebuah interaksi komunikasi yang bebas dan (relatif) rasional (lihat Habermas, 1993 & 1996). Konsep "public sphere" ini dapat lebih terjamin atau lebih terbuka peluang perwujudannya jika ditegakkan prinsip-prinsip "variety of media" (terdapatnya variasi jenis media) dengan "diversity in media ownership" (keterbukaan dan keberagaman kepemilikan media) serta "plurality of contents" (kandungan atau isi media yang beraneka ragam pula).

Jika kita kembali melirik perkembangannya di Indonesia, analisis politik komunikasi dapat disebut sebagai sebuah "lompatan", karena sesungguhnya untuk bidang komunikasi politik saja (yang umumnya berisi berbagai analisis tentang pengaruh media terhadap sikap, opini, dan keyakinan politik, dalam proses-proses politik, utamanya pada masa kampanye pemilu), kita baru saja mulai bersentuhan atau belum ikut terlibat secara memadai jika dibandingkan dengan perkembangannya di level internasional. Akan tetapi sekali lagi, persoalan di Indonesia menjadi begitu unik, karena ternyata untuk persoalan politik komunikasi ini, bangsa Indonesia –seperti diuraikan di atas– sudah kaya

sekali akan pengalaman, berupa penindasan terhadap media atau kebebasan pers. Hanya saja, ilmuwan komunikasi di Indonesia belum menggunakan kata "politik komunikasi" untuk berbagai mekanisme kontrol terhadap media dan aktivitas komunikasi yang sistematis dan efektif pada prakteknya itu.

Indonesia kini seperti memerlukan dua arah atau lompatan sekaligus dalam mengejar ketertinggalannya di bidang komunikasi politik. *Pertama*, meningkatkan minat terhadap kajian-kajian komunikasi politik yang terlanjur sudah dianggap sebagai *icon* dari bidang ini. *Kedua*, memperhatikan politik komunikasi, berupa bagaimana menganalisis hak dan kesempatan warga negara dalam menjadi pengelola informasinya secara aktif dan mandiri. Tentu saja bersamaan dengan kajian-kajian hak dan kesempatan ini, di berbagai negara lain para ilmuwan komunikasi sedang gencar pula melakukan kajian terhadap "*media responsibility*" dan "*media accountability*" (tanggung jawab dan akuntabilitas media; lihat antara lain McQuail, 2003).

Persoalan politik komunikasi ini sudah selayaknya menjadi pusat perhatian pada "Masa Reformasi" di Indonesia (sekiranya istilah ini disepakati eksistensinya maupun penggunaannya, mengacu pada masa sesudah jatuhnya Soeharto lewat apa yang disebut "Revolusi Mei" 1998). Warga negara dan profesional media, bahkan juga kalangan bisnis yang tertarik pada industri media, tentu saja menginginkan dibebaskannya sistem kontrol terhadap kepemilikan maupun terhadap isi media. Kebebasan ini ditandai dengan meningkatnya secara mengejutkan jumlah media di Indonesia sejak jatuhnya Soeharto. Jumlah media cetak naik dari 300 menjadi sekitar 1000, demikian pula radio dari 700 stasiun menjadi 1000 (Mangahas dalam Johannen dan Gomez, 2001: 125); di masa Presiden Habibie, 10 stasiun televisi komersial baru diberikan izin mengudara. Pada masa Habibie pula lahir Undang-Undang No. 41/1999 tentang Pers yang jauh lebih menjamin kebebasan pers dibandingkan berbagai undang-undang dan peraturan sebelumnya. Dalam undang-undang ini tidak diperlukan lagi izin penerbitan atau istilah lain terhadap jenis izin ini; pemerintah pun sudah tidak bisa lagi melakukan breidel, bahkan terdapat ancaman penjara selama dua tahun bagi siapa saja yang secara melawan hukum melakukan tindakan menghalang-halangi kerja pers.

Jika kebebasan lebih besar terhadap kepemilikan media dibicarakan sekaligus bersama dengan analisis isi media, maka terlihatlah kecenderungan yang terprediksi bahwa negara yang mengalami transisi politik seperti Indonesia terperangkap dalam apa yang dinamakan Bagdikian (1997: 248) sebagai "*the fallacy of the Two-Model Choice*" (kepalsuan atau perangkap "Dua Pilihan Saja"). Intinya, seakan-akan masyarakat hanya dapat memilih di antara 2 sistem media, yakni (1) sistem yang dikontrol sepenuhnya atau hampir seluruhnya oleh negara (*authoritarian system*), dan (2) sistem yang relatif sama sekali bebas dan tidak dikontrol oleh negara atau oleh masyarakat (*libertarian system*). Tentu saja pilihan kedua umumnya terasa jauh lebih kreatif dan jauh lebih menghibur dibandingkan pilihan pertama, misalnya pada era di Indonesia hanya terdapat TVRI saja. Perangkap "Dua Pilihan Saja" tersebut sebetulnya menafikan pilihan alternatif lainnya, yang paling tidak harus dipandang dan dibicarakan bersama-sama dengan pilihan kedua tadi. Pilihan alternatif itu adalah Lembaga Penyiaran Publik dan Lembaga Penyiaran Komunitas, atau juga media komunitas lain, yang di sana-sini mendapat dukungan dari dana publik atau dana komunitas, karena kebaikan-kebaikan dan manfaat yang dibawanya. Untuk memastikan bahwa stasiun TV atau radio itu benar-benar menjalankan prinsip penyiaran publik dan komunitas, diperlukan adanya sebuah Dewan Supervisi atau Dewan Pengawas yang berisi wakil-wakil dari masyarakat (*stakeholders*) pada tingkatan publik atau komunitas tempat radio atau televisi tersebut berada (untuk pembahasan lebih jauh tentang Penyiaran Publik dan Komunitas, lihat Gazali 2002b; Gazali & Menayang, 2002; Gazali, 2003; Gazali dkk., 2003 a; Gazali dkk, 2003b).

Pada masa pemerintahan Megawati, dengan perjuangan *civil society* (kelompok-kelompok pemerhati hak publik dan kebebasan pers) dan sebagian dukungan di kalangan DPR, telah disahkan dan berlaku Undang-Undang Nomor 32/2002 tentang Penyiaran, yang mengakui keberadaan Lembaga Penyiaran Publik dan Komunitas. Undang-undang ini juga mengamankan berdirinya sebuah badan pengatur penyiaran independen (*independent regulatory body*) bernama Komisi Penyiaran Indonesia; adanya institusi ini juga merupakan ciri utama dari politik komunikasi yang sehat dalam sebuah negara demokratis.

### **Politik Citra: Pemilu 2004**

Di tengah perkembangan kajian komunikasi politik yang belum begitu menggembirakan di Indonesia, masyarakat dihadapkan pada pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung di tahun 2004, begitu juga pemilihan secara langsung anggota Dewan Perwakilan Daerah. Sebetulnya pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pusat dan Daerah pun bisa disebutkan sebagai sebuah pemilihan langsung, namun pada masa transisi atau percobaan ini masih dicantumkan lambang-lambang partai pada kertas yang harus dicoblos oleh pemilih; bahkan urutan kandidat yang ditentukan oleh partai menjadi jauh lebih penting dalam hal seorang kandidat tidak memperoleh suara yang langsung sama atau melebihi BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) yakni jumlah suara yang dibutuhkan untuk meraih sebuah kursi pada daerah pemilihan tertentu.

Dari kajian komunikasi politik, tentu saja arena pemilihan langsung presiden dan wakil presiden merupakan sesuatu yang jauh lebih menarik. Pada pemilihan ini akan dapat dipastikan terjadi pengeluaran yang demikian besar dari masing-masing pasangan calon untuk iklan-iklan politik di berbagai media, khususnya televisi. Demikian pula terdapat dorongan dari berbagai pihak, termasuk dari KPU (Komisi Pemilihan Umum), agar dilakukan debat langsung di antara para pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pemilihan presiden dan wakil presiden dijadwalkan berlangsung 5 Juli 2004; dan jika belum terdapat pemenang langsung maka akan diadakan putaran kedua di antara dua peraih suara tertinggi pada 20 September 2004.

Sampai saat artikel ini ditulis, berbagai bagian dari fenomena perkembangan komunikasi politik di Indonesia yang telah diuraikan di atas memperlihatkan akibat cukup nyata pada cara-cara berkampanye para calon presiden. Persoalan pertama adalah tidak tersedianya konsultan komunikasi politik yang memadai baik dari konteks kuantitas maupun kualitas bagi masing-masing kubu calon presiden dan wakil presiden. Hal ini membuat hampir tidak terdapat kandungan informasi yang berarti dalam iklan-iklan politik yang mereka pasang di berbagai media (penulis menyebutnya sebagai *communication without substance*). Semua calon hanya bermain-main dengan simbol-simbol visual dan musik latar belakang serta “jingle-jingle” yang

memunculkan mereka sebagai orang yang baik atau dapat dipercaya. Iklan-iklan jenis ini, yang tergolong pada kelompok *benevolent-leader appeals* belum sama sekali memunculkan program kongkrit dan detail yang akan dilakukan masing-masing calon jika mereka terpilih. Sebaliknya pasangan Megawati dan Hasyim Muzadi memunculkan begitu banyak angka-angka keberhasilan mereka dalam sebuah iklan politik televisi, yang dapat membuat iklan tersebut menjadi begitu berat dan tidak mudah sampai ke memori terdekat calon masyarakat pemilih.

Karena pemasangan iklan-iklan politik yang dijalankan dalam sebuah "perang" individu pasangan calon presiden dan wakil presiden ini baru pertama kali dilakukan, maka mungkin saja penonton televisi relatif mudah diyakinkan atau mendapat kesan keliru bahwa apa yang disampaikan itu sudah mengandung program detail. Padahal, selain pesannya masih sangat umum (seperti "memberi kredit murah pada para petani" atau "kesempatan naik haji bagi seluruh rakyat" tanpa penjelasan lebih jauh bagaimana mungkin melaksanakan itu, apa tantangannya, gambaran prosedur dll.), tidak ada satu iklan pun yang berani keluar dengan teknik memperbandingkan (*contrasting political advertising*) yang merupakan bentuk iklan politik yang dianggap paling tinggi nilai informasinya bagi publik. Hal yang sama terjadi pada pelaksanaan debat antar-calon presiden dan wakil presiden yang pertama kali diselenggarakan dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia. Semua calon hanya memuji pencapaiannya atau menjanjikan sejumlah program (memang sebagaimana karakter sebuah debat, cukup banyak tambahan data diberikan oleh masing-masing pasangan kandidat), namun tetap tidak ada yang berani memperbandingkan antara apa yang dijanjikan kompetitornya dengan yang ingin dijanjkannya.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa tiba-tiba saja komunikasi politik Indonesia mengalami sebuah lompatan lain ke dalam "politik citra" (semata). Memang sejak tahun 1840, politik citra telah merupakan sebuah kajian penting dalam tataran praktik komunikasi politik di Amerika (lihat Schmuhl, 1992). Tentu saja ini merupakan sebuah kajian narasi historis, yang pada waktu itu membahas pertarungan kampanye antara Martin Van Buren melawan William Henry Harrison.

Tulisan Boorstin (*The Image*, 1962) secara baik menggambarkan fenomena lahirnya para selebritis melalui pengaruh media yang

menciptakan “peristiwa-peristiwa bayangan” (*pseudo-events*). Halberstam (1979) mengutip ungkapan Presiden Amerika Serikat Lyndon Johnson tentang bagaimana luar biasanya pengaruh politik citra melalui media ini:

*You guys. All you guys in the media. All of politics has changed because of you. You've broken all the machines and the ties between us in Congress and the city machines. You've given us a new kind of people.*

Dalam khasanah komunikasi politik modern, para calon presiden atau posisi pejabat publik lain memang perlu melakukan suatu “*re-styling of politics*” yang meliputi proses “*consumerism, celebrity and cynicism*” (Corner & Pels, 2003). Artinya, mau tidak mau mereka harus bekerjasama dengan pengaruh-pengaruh liberalisasi sistem media yang mengedepankan kapital (dan karena itu orientasi utama media adalah pemasukan, antara lain melalui iklan-iklan politik). Kemudian, mereka harus terlibat demikian intens dalam pertarungan untuk menjadi selebriti melalui iklan-iklan politik itu, dan berbagai penampilan lain di media, utamanya televisi. Akhirnya, mereka harus mewaspadai timbulnya sinisme karena begitu banyaknya perhatian akan citra dan upaya menjadi selebritis tadi, yang pada umumnya akan menafikan isi atau aspek informasi yang dibutuhkan publik dari kampanye-kampanye tersebut. Padahal Waldman & Jamieson (dalam Jamieson, 2001) dengan jelas menyatakan bahwa apa pun perkembangan atau tren yang terjadi, komunikasi politik dalam masa kampanye mestinya tetap saja diletakkan pada tujuan utamanya yakni memberikan informasi selengkap mungkin untuk publik, sehingga nantinya publik dapat melakukan “*informed choice*” (pilihan terhadap calon atau kebijakan politik tertentu berdasarkan pengetahuan atau informasi yang cukup mengenai tokoh atau kebijakan tersebut).

Dikaitkan dengan aspek politik komunikasi, maka implikasi yang harus diperhatikan pada pemilu langsung di Indonesia 2004 adalah tidak meratanya akses para calon kepada media, khususnya televisi, terutama karena tidak semua calon memiliki jumlah dana yang relatif sama untuk dibelanjakan sebagai iklan politik, khususnya di televisi. Apalagi jika terdapat sebuah kedekatan khusus antara pengelola media dengan calon tertentu, entah karena kedekatan psikologis dan hubungan pribadi maupun karena orientasi politik pemilik media.

Pada sisi pengelola program media, khususnya TV, sekalipun mereka akan berusaha keras untuk tetap juga mencoba menggali dan mengekspos informasi-informasi yang dibutuhkan publik selama masa kampanye, tetaplah terdapat keterbatasan pada jam tayang yang dapat disediakan untuk program-program seperti itu yang mungkin tidak akan menghasilkan rating yang baik. Sejauh mungkin mereka akan mencoba melakukan modifikasi agar terdapat kesan dramatis atau munculnya isu-isu yang kontroversial dalam dialog-dialog tersebut, sehingga tayangan tersebut tidak sungguh-sungguh dapat menjadi sebuah tayangan yang terbuka lebar untuk pertukaran wacana dan detail janji kampanye dalam suasana sejuk, dengan waktu panjang, dan dapat pula melibatkan publik yang relatif luas (selain para pengamat politik yang juga sudah terkenal sebagai selebritis).

Format-format seperti itu lebih tepat muncul pada Lembaga Penyiaran Publik dan Lembaga Penyiaran Komunitas, yang sayangnya hingga saat artikel ini disusun belum banyak terlihat memainkan peranan berarti ke arah tersebut. Salah satu keunggulan kedua jenis lembaga penyiaran ini misalnya dalam format-format pertemuan warga komunitas atau "multi-stakeholders" pada tingkat tertentu, yang lazim disebut "*town-hall meeting*." TVRI dan RRI sebagai satu-satunya Lembaga Penyiaran Publik untuk jenis medium televisi dan radio belum mampu melepaskan dirinya dari tradisi lama mereka, entah sebagai pihak yang serba ragu dalam bertindak karena takut dianggap sebagai media yang lebih banyak memberikan kesempatan pada calon presiden yang sedang memerintah, maupun kekurangan inisiatif dan kreativitas untuk membuka peluang diskusi atau dialog yang berbeda dengan stasiun komersial. Keraguan yang sama terdapat juga di antara pengelola radio-radio komunitas, walau sesungguhnya mereka bisa menjadi medium yang lebih efisien dan efektif ke arah itu, baik dari aspek manajemen program dan skala bisnis (pada gilirannya juga soal tuntutan pemasukan yang relatif kecil) maupun manajemen isu yang langsung berkaitan dengan kepentingan pemilih pada tataran paling mendasar yakni komunitas tersebut.

Berdasarkan tanda-tanda awal dari kampanye yang bisa dilihat di media sampai artikel ini disusun (Juni 2004), maka dapat diprediksi bahwa yang akan memenangkan Pemilu 2004, adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden yang paling mampu mengangkat citranya

(lepas dari soal kualitas isi pesan yang disampaikan selama kampanye), yang paling gemilang sebagai selebritis, dan memiliki kemampuan sangat tinggi dalam membelanjakan uang untuk iklan politik, serta juga memiliki kedekatan dengan beberapa media tertentu, khususnya televisi. Dalam semua kriteria itu, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla (yang sangat terkenal dalam kemasan citra bertitel: SBY-JK) jauh lebih berpeluang dibanding calon-calon lain. Kemenangan itu pun nantinya memerlukan analisis lebih jauh tentang pertemuan politik dan media di Indonesia.\*\*\*

### Daftar Pustaka

- Bagdikian, B. H. (1997). *The Media Monopoly*. Boston: Beacon Press.
- Basorie, W. D. (2001). 'Free but Still in the Dark. Dalam S. S. Coronel (Ed.), *The Right to Know: Access to Information in Southeast Asia* (pp. 64-95). Quezon City: PCIJ & SEAPA.
- Bentley, A. (1967). *The Process of Government*. Cambridge, MA: Belknap.
- Berelson, B. (1959). 'The state of Communication Research.' *Public Opinion Quarterly*, 53, 1-17.
- Boorstin, D.J. (1962). *The Image: or What Happened to the American Dream*. New York: Atheneum.
- Cantril, H., & Allport, G.W. (1935). *The Psychology of Radio*. New York: Harper & Row.
- Chaffee, S., & Hochheimer, J. L. (1985). 'The Beginnings of Political Communication Research in the United States: Origins of the "Limited Effects" Model. Dalam E. M. Rogers & F. Balle (Eds.), *The Media Revolution in America and Western Europe* (pp. 60-95). Norwood, NJ: Ablex.
- Chaffee, S. (2001). 'Studying the New Communication of Politics.' *Political Communication*, 18 (2), 237-244.

- Corner, J. & Pels, D. (2003). *The Re-styling of Politics*. London: Sage.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahlan, M. A. (1990). 'Perkembangan Komunikasi Politik sebagai Bidang Kajian.' *Jurnal Ilmu Politik* 6, 3-19.
- Delia, J. (1987). 'Communication Research: A History. Dalam C. R. Berger & S. Chaffee (Eds.), *Handbook of Communication Science* (pp. 20-98). Newbury Park, CA: Sage.
- Denton, R. E., & Woodward, G. (1998). *The Symbolic Dimensions of the American Presidency; Description and Analysis*. Prospect Heights, IL: Waveland Press.
- d'Haenens, L., Gazali, E., & Verelst, C. (1999). 'Indonesian Television News-making Before and After Suharto.' *Gazette* 61(2), 127-52.
- d'Haenens, L., Verelst C., & Gazali, E. (2000). 'In Search of Quality Measures for News Programming on Indonesian Television: If the Programme Makers had Their Say.' Dalam D. French & M. Richards (Eds.), *Contemporary Television: Eastern Perspectives* (pp. 197-232). Second Edition. New Delhi: Sage.
- Fiske, J. (1996). *Media Matters: Everyday Culture and Political Change* (revised edition). Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gazali, E. (2002a). 'Soeharto's Fall Through the Eyes of Local Media.' *Gazette*, 64 (2), 121-140.
- Gazali, E. (Ed.) (2002b). *Penyiaran Alternatif Tapi Mutlak: Sebuah Acuan tentang Penyiaran Publik & Komunitas*. Jakarta: Jurusan Ilmu Komunikasi FISIP UI.
- Gazali, E., & Menayang, V. (2002). 'Public & Community Broadcasting in Indonesia: A Necessary Alternative.' Makalah disajikan pada the International Institute for Asian Studies (IIAS) Workshop

on "Globalizing media and local society in Indonesia," Leiden, the Netherlands.

- Gazali, E. (2003). 'Negotiating Public & Community Media in Post-Soeharto Indonesia. *Javnost, The Public, Journal of the European Institute for Communication and Culture*, 10 (1), 85-100
- Gazali, E., Menayang, V., Hidayat, D.N., & Triputra, P. (Eds.) (2003a). *Konstruksi Sosial Industri Penyiaran*. Jakarta: Jurusan Ilmu Komunikasi FISIP UI.
- Gazali, E., d'Haenens, L., Hollander, E., Menayang, V., & Hidayat, D. N. (2003b). 'Establishing a Middle Ground for Public and Community Broadcasting in Indonesia: An Action Research Project.' *Communications*, 28, 475-492
- Gitlin, T. (1980). *The Whole Word is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left*. Berkley: University of California Press.
- Habermas, J. (1993). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into Category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Habermas, J. (1996). *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Halberstam, D. (1979). *The Powers that Be*. New York: Alfred A. Knopf.
- Hartley, J. (1992). *The Political of Pictures: The Creation of the Public in the Age of Popular Media*. London: Routledge.
- Hart, R., & Shaw, D. (Eds.). (2001). *Communication in U.S. Elections: New Agendas*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hidayat, D. N., Gazali, E., Suwardi, H., & S. K. Ishadi (Eds.) (2000). *Pers dalam Revolusi Mei: Runtuhnya sebuah Hegemoni*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Hidayat, D. N. (2002). 'Don't Worry, Clinton is Megawati's Brother: The Mass Media, Rumours, Economic Structural Transformation and Delegitimazation of Suharto's New Order. *Gazette*, 64 (2), 109-119.
- Jakubowicz, K. (1993). 'Stuck in a Groove: Why the 1960s Approach to Communication Democratization will no Longer Do?' Dalam S. Splichal and J. Wasko (Eds.), *Communication and Democracy* (33-54). Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation.
- Jamieson, K. H. (2001). *Everything You Think You Know about Politics and Why You Are Wrong*. New York: Basic Books.
- Johannen, U., & Gomez, J. (2001). *Democratic Transition in Asia*. Singapore: Select Publishing Co. Ltd.
- Lasswell, H. D. (1927). *Propaganda Technique in the World War*. New York: Knopf.
- Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- McQuail, D. (1994). *Mass Communication Theory: An Introduction* (3<sup>rd</sup> ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- McQuail, D. (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, T. (1998). *Technologies of Truth: Cultural Citizenship and the Popular Media*. Minneapolis: University of Minnesota Pers.
- Mutz, D. C. (2001). 'The Future of Political Communication Research: Reflections on the Occasion of Steve Chaffee's Retirement from Stanford University.' *Political Communication*, 18 (2), 231-236.
- PPSPMB [Panitia Pusat Seleksi Penerimaan Mahasiswa Baru] (2003). *PTN peserta SPMB 2003*. Retrieved June 25, 2003 from <http://www.spmbo.or.id/rayonisasiA.html>

- Ryfe, D. M. (2001). 'History and Political Communication: An Introduction.' *Political Communication*, 18 (4), 407-420.
- Schmuhl, S. (1992). *Stagecraft and Stagecraft: American Political Life in the Age of Personality*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Smith, E.C. (1983). *Pembredelan Pers di Indonesia*. Jakarta: Grafiti Press
- Smythe, D. W., & Dinh, T. V. (1983). On Critical and Administrative Research: A New Critical Analysis. *Journal of Communication*, 117-127.
- Stuckey, M. (Ed.). (1996). *The Theory and Practice of Political Communication Research*. Albany: State University of New York Press.
- Surjomihardjo, A. (Ed.) (1980). *Beberapa Segi Perkembangan Pers di Indonesia*. Jakarta: Information Development Research Project Information Department Jakarta.
- Surjomihardjo, A. & Tim (Eds.) 2002). *Beberapa Segi Perkembangan Sejarah Pers di Indonesia*. Jakarta: Kompas.
- Swanson, D., & Nimmo, D. (Eds). (1990). *New Directions in Political Communication Research: A Resource Book*. Newbury Park, CA: Sage.
- Truman, D. (1962). *The Government Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.