

# PROBLEMATIKA PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENYIARAN PROGRAM 4 RRI UNTUK PEMERTAHANAN BAHASA DAERAH

Darmanto

Balai Pengkajian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika (BPPKI) Yogyakarta  
Balitbang SDM Kementerian Komunikasi dan Informatika

Pos-el: *dmt\_mpm@yahoo.co.id*

## Inti Sari

Guna memperkuat eksistensi budaya lokal, termasuk untuk pemertahanan bahasa daerah, Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia (LPP RRI) telah merevisi kebijakan penyiaran Programa 4 sebagai saluran khusus budaya yang dikeluarkan tahun 2007. Dalam kebijakan baru tahun 2013, penggunaan bahasa daerah diperbanyak. Studi ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan berkenaan dengan macam problematika yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan penyiaran Pro 4, khususnya sebagai bentuk upaya pemertahanan bahasa daerah. Mengacu pada teori implementasi kebijakan dan penggunaan metode triangulasi dalam proses pengumpulan data, diperoleh simpulan bahwa pada level pelaksanaannya, kebijakan penyiaran Pro 4 menghadapi sejumlah problematik yang dapat dibedakan menjadi dua. Problematik pertama berasal dari lingkungan luar RRI yang solusinya harus datang dari kemauan politik negara. Problematik kedua berasal dari lingkungan dalam RRI, baik bersifat struktural maupun kultural. Persoalan struktural menyangkut hubungan antara Dewan Pengawas dan Dewan Direksi LPP RRI selaku pembuat kebijakan dengan pihak pelaksana. Persoalan kultural disebabkan oleh iklim kerja yang dibangun pada era Orde Baru sebagai lembaga birokrasi, bukan lembaga media massa yang harus profesional dan independen.

**Katakunci:** problematik, pelaksanaan kebijakan, programa 4, pemertahanan, bahasa daerah

## Abstract

*To strengthen local culture existence, including local language maintenance, Indonesia Republic Radio Public Broadcasting Institution (LPP RRI) has revised program 4 broadcasting policy as special channel for culture that has been released since 2007. The new policy in 2013 states that the use of local language had been added. The study is conducted to answer question regarding to various problems in implementation of Pro 4 broadcasting policy, particularly as a way to maintain local language. Referring to policy implementation theory by using triangulation method in process of data collection, it can be concluded that in the level of its implementation, Pro broadcasting policy has faced some problematic matters, which can be differentiated into two. The first problem from RRI outside environment and solution for this problem should come from state political will. The second problem is inside RRI environment structurally as well as culturally. Structural problem involves relation between Supervision Board and Director Board LPP RRI as policy maker and doer party. Meanwhile, cultural problem is caused by working climate that is built in New Era as bureaucratic institution, not as mass media institution that should be professional and independent.*

**Key words:** *problematic, policy implementation, Programa 4, maintenance, local language*

---

<sup>1)</sup> Makalah ini didiskusikan dalam "Diskusi Ilmiah Kebahasaan dan Kesastraan", diselenggarakan oleh Balai Bahasa Daerah Istimewa Yogyakarta bekerja sama dengan Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta dan Balai Pengkajian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika Yogyakarta, bertempat di Gowongan Inn Yogyakarta, 7–9 November 2013.

<sup>2)</sup> Naskah masuk tanggal 10 Desember 2013. Editor: Drs. Edi Setiyanto, M.Hum. Edit: 5-10 Mei 2014.

## 1. Pendahuluan

Keberadaan bahasa daerah di Indonesia semakin mengkhawatirkan karena terus mengalami penurunan secara kuantitas dan kualitas. Dari segi kuantitas, indikasi penurunan terlihat dari data statistik jumlah bahasa daerah di Nusantara. Menurut *Summer Institute of Linguistic*, seperti dikutip Iskandar (2013), jumlah bahasa daerah di Indonesia mencapai 742, meskipun menurut UNESCO hanya ada 640. Dari jumlah tersebut, sekitar 139 bahasa terancam punah dan 15 bahasa daerah benar-benar sudah punah atau kehilangan penutur (Sugiyono, 2013:1). Dari segi kualitas, indikasi penurunan terlihat dari fakta semakin berkurangnya kemampuan anak-anak, remaja, dan pemuda (anak muda) untuk berbahasa daerah secara baik.

Ancaman terhadap eksistensi bahasa daerah disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, Kebijakan Bahasa Nasional (KBN) yang menempatkan bahasa daerah sebagai pendukung bahasa Indonesia. Kebijakan itu menyebabkan bahasa daerah sering dinomorduakan. Demikian pula, kebijakan yang menetapkan bahwa penggunaan bahasa daerah dalam kegiatan belajar-mengajar di sekolah hanya dibenarkan di daerah-daerah yang belum terjangkau sarana komunikasi seperti radio dan televisi menimbulkan pola negatif penutur terhadap bahasa daerah. Kebijakan itu mengurangi kebanggaan mereka terhadap bahasa daerah (Mahsun, 2011:40). Kedua, berlangsungnya era globalisasi. Era ini menyebabkan bahasa daerah mulai ditinggalkan penuturnya karena dominannya bahasa asing yang menguasai berbagai bidang kehidupan (Septiningsih, 2013:3). Ketiga, rendahnya nilai ekonomi bahasa daerah. Terbukti secara empirik bahwa mereka yang menguasai bahasa Inggris dapat mengakses pekerjaan yang lebih baik dengan kehidupan yang juga lebih sejahtera (Hanawalt, 2011:183). Keempat, penggunaan bahasa di media massa. Penggunaan seperti di televisi, radio, *online*, surat kabar, dan

majalah cenderung menjauhkan anak muda dari bahasa daerah mereka.

Dari sisi lain, bahasa daerah sebenarnya menempati posisi penting dalam pembangunan nasional di bidang kebudayaan. Hal itu sesuai dengan keberagaman fungsinya, yaitu (a) lambang kebanggaan daerah, (b) lambang identitas daerah, (c) alat perhubungan di dalam keluarga dan masyarakat daerah, (d) pendukung bahasa Indonesia, dan (e) alat pengembang serta pendukung kebudayaan daerah (Mahsun, 2011: 40). Dengan demikian, melemahnya eksistensi bahasa daerah akan menyebabkan menurunnya kebudayaan daerah setempat dan secara tidak langsung akan melemahkan budaya nasional.

Radio Republik Indonesia (RRI), sebagai lembaga penyiaran publik, dalam merespons kecenderungan melemahnya budaya lokal melakukan langkah strategis dengan menyelenggarakan program (saluran) khusus kebudayaan yang lebih populer dengan sebutan Program Empat (Pro 4). Saluran khusus tersebut dimaksudkan untuk menggali, melestarikan, dan mengembangkan budaya bangsa; memberikan hiburan yang sehat bagi keluarga; membentuk budi pekerti dan jati diri bangsa di tengah arus globalisasi. Program 4 diselenggarakan oleh 14 stasun RRI di wilayah Nusantara.

Penyelenggaraan siaran Pro 4 sebenarnya sudah dimulai sejak diterbitkannya buku *Pedoman Penyelenggaraan Siaran* tahun 2007 oleh Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia. Namun, pada 11 September 2013 diluncurkan buku "*Pedoman Penyelenggaraan Siaran Program 4 Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia*" (Pedoman Pro 4). Peluncuran itu menandai dimulainya redesign atau perencanaan ulang Pro 4 di seluruh Indonesia agar materi siaran budayanya menjadi lebih tajam. Dalam Pedoman Pro 4, komitmen untuk mengembangkan budaya lokal, yang di dalamnya termasuk bahasa daerah, semakin kuat.

Mengingat Pedoman Pro 4 merupakan produk baru dan sebagai bentuk revisi atas ke-

bijakan yang dikeluarkan tahun 2007, kebijakan penyiaran Pro 4 tahun 2013 perlu dilihat implementasinya. Dalam kaitan dengan kebijakan publik, tahap pelaksanaan dianggap paling krusial karena sangat menentukan berhasil tidaknya suatu kebijakan publik.

Berpijak pada latar belakang tersebut, pembahasan diarahkan untuk menjawab persoalan yang diangkat. Permasalahan itu berkenaan dengan macam problematika dalam penyiaran Pro 4 RRI, khususnya sebagai satu bentuk upaya pemertahanan bahasa daerah. Identifikasi problematika itu diharapkan dapat lebih memantapkan rencana pelaksanaan kebijakan penyiaran Pro 4 RRI untuk kepentingan pemertahanan bahasa daerah.

Hasil kajian ini bermanfaat bagi banyak pihak. Secara praktis, hasil kajian ini merupakan masukan bagi pihak RRI dalam menyusun strategi pelaksanaan kebijakan penyiaran Pro 4 di masing-masing stasiun penyelenggara. Di samping itu, diangkatnya topik ini dapat menjadi sarana publikasi atas inovasi yang dilakukan RRI, khususnya dalam memberikan sumbangan nyata bagi upaya pelestarian bahasa daerah. Bagi institusi di luar RRI seperti lembaga kebahasaan, dinas kebudayaan, atau institusi terkait yang lain, hasil studi dapat menjadi pintu masuk untuk memberikan sumbangan bagi upaya yang harus dilakukan RRI.

Secara keilmuan, hasil riset ini memperkaya khazanah penelitian di bidang kebijakan media terkait isu pemertahanan budaya lokal. Tercakup ke dalam isu pemertahanan budaya lokal itu ialah eksistensi bahasa daerah.

## 2. Teori

### 2.1 Pelaksanaan Kebijakan Siaran

Menurut Winarno (2008:19) kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Adapun menurut Dwidjowijoto (2006: 23-27) kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh ad-

ministratur negara atau administratur publik. Dengan kata lain, pihak yang membuat kebijakan publik adalah pemerintah atau administratur publik. Karena keberadaan Dewan Pengawas dan Dewan Direksi Lembaga Penyiaran Publik (LPP) RRI dijamin oleh UU Nomor 32 Tahun 2002 dan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2005, mereka termasuk administratur publik dan berwenang membuat kebijakan di bidangnya, yaitu kebijakan penyiaran.

Kebijakan publik mencakup tiga tahapan penting, yaitu perumusan masalah kebijakan, implementasi atau pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan (Winarno, 2008:30-31). Tahap perumusan kebijakan meliputi proses mengidentifikasi persoalan sampai dengan penetapan langkah-langkah strategis untuk menyelesaikan masalah publik. Tahap implementasi atau pelaksanaan adalah upaya merealisasikan keputusan politik dan hukum yang tertuang dalam dokumen kebijakan publik ke dalam tindakan sosial sehingga publik merasakan dampaknya. Tahap evaluasi dilakukan untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan dari kebijakan publik yang telah dijalankan sehingga diperoleh masukan untuk penyempurnaan kebijakan (Wibawa, dkk, 1994:v).

Dibanding dua tahapan lainnya, tahap implementasi dikenal paling krusial dan rumit sekaligus menjadi penentu berhasil tidaknya suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Menurut Darwin (1993:43), suatu kebijakan tidak akan mempunyai pengaruh sosial apa pun selama tidak dilaksanakan. Oleh karena itu, tingkat keberhasilan kebijakan publik dapat diketahui dari bagaimana pelaksanaan atau implementasinya di lapangan (Putra, 2001:78).

Ada banyak faktor yang menentukan keberhasilan implementasi publik. Menurut Hoogwood dan Gun, seperti dirujuk oleh Dwidjowijoto (2006:130-132), untuk mengimplementasikan kebijakan dibutuhkan sejumlah prasyarat, antara lain (a) adanya jaminan tidak akan menimbulkan masalah besar, (b) keandalan kebijakan untuk dapat mengatasi masa-

lah yang dihadapi, (c) tersedianya sumber daya, (d) tidak adanya ketergantungan, (e) adanya kedalaman dan kesepakatan pemangku kepentingan (*stakeholder*) terhadap tujuan kebijakan, (f) adanya komunikasi dan koordinasi di antara para implementator, dan (g) adanya kekuatan di pihak yang memiliki wewenang untuk mendapatkan kepatuhan dari kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Menurut Grindle, implementasi kebijakan akan berhasil manakala tujuan dan sasaran sudah ditentukan, program aksinya telah dirancang, dan dana untuk mencapai tujuan sudah dialokasikan (Grindel, 1980:7).

Menurut Winarno (2002:158), problematik dalam pelaksanaan kebijakan dapat disebabkan oleh sifat kebijakan itu sendiri. Menurutnya, ada enam jenis kebijakan yang dapat menghambat proses implementasi, yaitu (a) kebijakan yang sifatnya baru sehingga dibutuhkan waktu untuk memahami, (b) kebijakan yang didesentralisasikan, (c) kebijakan yang sifatnya kontroversial, (d) kebijakan yang kompleks, (e) kebijakan yang berhubungan dengan krisis, dan (f) kebijakan yang diputuskan oleh pengadilan.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas dapat dikatakan bahwa permasalahan di tingkat pelaksanaan kebijakan ditentukan oleh faktor eksternal maupun internal organisasi, baik yang sifatnya struktural maupun kultural. Dalam konteks pelaksanaan kebijakan penyiaran Pro 4 RRI, permasalahan eksternal pada umumnya bersifat struktural, yakni munculnya karena perundang-undangan yang ada. Problematika yang masuk kategori ini meliputi aspek keandalan kebijakan, penyediaan sumber daya termasuk alokasi frekuensi yang sesuai dengan kebutuhan riil di lapangan, dukungan pengada sumber daya manusia yang profesional, dan alokasi anggaran yang sesuai untuk kepentingan lembaga penyiaran.

Untuk yang sifatnya internal, permasalahan pada penyiaran Pro 4 dapat bersifat struktural dan kultural. Permasalahan struktural berupa adanya hambatan sebagai konsekuensi

relasi antara pembuat kebijakan dan pelaksana di internal RRI. Dalam konteks ini, misalnya tingkat ketundukan pihak pelaksana terhadap pembuat kebijakan. Sebaliknya, problematika kultural adalah problematik yang timbul akibat relasi pegawai dengan lingkungan sosialnya. Ada banyak problematik internal yang bersifat kultural seperti ada tidaknya kedalaman dan kesepakatan *stakeholder* terhadap tujuan kebijakan, ada tidaknya komunikasi serta koordinasi yang baik di antara para implementator.

## 2.2 Pemertahanan Bahasa Daerah

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI), kata pemertahanan diartikan sebagai proses, cara, perbuatan mempertahankan. Kata tahan berarti tetap keadaannya (kedudukannya) meski mengalami berbagai hal atau tidak lekas rusak, berubah, kalah, luntur dan sebagainya. Dengan demikian, yang dimaksud dengan pemertahanan adalah segala upaya atau cara yang dilakukan untuk menjadikan sesuatu mampu bertahan seperti keadaan semula atau bahkan semakin kuat, kokoh, dan berkembang.

Yang dimaksudkan dengan bahasa daerah dalam artikel ini sama seperti yang diatur dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2009. Diatur dalam UU tersebut, bahasa daerah adalah bahasa yang digunakan secara turun-temurun oleh warga negara Indonesia di daerah-daerah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jadi, bahasa daerah adalah semua bahasa ibu, selain bahasa Indonesia, yang dipergunakan untuk berkomunikasi oleh masyarakat di wilayah Indonesia baik secara tertulis maupun lisan.

Menurut Septiningsih (2013: 4) pemertahanan bahasa daerah dapat dilakukan dengan berbagai cara. Misalnya, menggunakannya sebagai bahasa pengantar pendidikan dan menggunakannya sebagai mata pelajaran mulai tingkat sekolah dasar sampai dengan sekolah menengah atas. Bahkan, ada pemerintah daerah yang mewajibkan penggunaan bahasa daerah bagi karyawannya pada hari tertentu dengan

maksud untuk mempertahankan eksistensi bahasa daerah itu sendiri. Mengacu pada pendapat Septiningsih, penyelenggaraan program khusus budaya (lokal) dengan sendirinya akan memperkuat eksistensi bahasa daerah. Bertolak dari pengertian tersebut, yang dimaksud dengan pemertahanan bahasa daerah di sini adalah segala upaya atau cara yang dilakukan melalui siaran Pro 4 agar bahasa daerah di masing-masing wilayah layanan RRI yang menyelenggarakan siaran Pro 4 tetap mampu bertahan.

### 3. Metode

Studi ini bersifat kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif. Data dan fakta dipaparkan seperti apa adanya. Objek kajian berupa dokumen kebijakan penyiaran Program 4 RRI, terutama yang terkait dengan aspek kebahasaan. Metode pengumpulan data menggunakan triangulasi yang terdiri atas studi pustaka, observasi, dan partisipasi.

Analisis data dilakukan dengan mengikuti pakem yang ditawarkan oleh Miles dan Michael Huberman (1992:15-21), khususnya untuk penelitian yang sifatnya kualitatif. Dengan demikian, analisis dilakukan dalam tiga alur yang dilakukan secara bersamaan, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Pada tahap reduksi dilakukan pemilihan dan pemilahan agar sesuai dengan tujuan studi. Data yang telah direduksi kemudian disajikan untuk didiskusikan lebih lanjut. Berdasarkan diskusi, besar kemungkinan dituntut adanya pengumpulan data lagi agar lebih komprehensif. Setelah tahap reduksi dan penyajian data, dilakukan penarikan kesimpulan.

## 4. Problematik Penyiaran Program 4 sebagai Bentuk Pemertahanan Bahasa Daerah

### 4.1 Deskripsi Data

Sejak lahirnya UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dan PP No. 12 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia (LPP RRI), posisi RRI tidak men-

jadi media Pemerintah, tetapi radio publik. Menurut Sonning dan Patersson (2001:64) radio publik memiliki ciri: cakupan siarannya nasional, memiliki independensi dan integritas dalam editorial, berprinsip pada asas berimbang dan faktual, mewadahi keberagaman pendapat, mencerminkan keinginan kuat untuk bersikap kritis, mencerminkan kebudayaan nasional dan sekitarnya, memenuhi kualitas siaran yang tinggi, memiliki organisasi yang otonom, memberikan kesempatan kepada kelompok minoritas, berkeinginan kuat mendidik masyarakat, dan mencerminkan keadaan negara yang bersangkutan.

Untuk menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip radio publik, negara memberikan alokasi frekuensi bagi Lembaga Penyiaran Publik sebesar 20% dari jumlah kanal yang tersedia untuk radio siaran. Dengan fasilitas tersebut, RRI mempunyai banyak saluran program (programa) agar dapat melayani semua warga negara dari berbagai kalangan dan kepentingan yang berbeda. Direksi RRI telah menetapkan bahwa stasiun RRI Jakarta sebagai pusat jaringan radio publik dengan status Tipe A mempunyai 5 program; RRI dengan status Tipe B mempunyai 4 program; dan RRI Tipe C, yang sebagian besar ada di wilayah kabupaten/kota, mempunyai 3 program. Stasiun RRI dengan Tipe A (Jakarta) dan Tipe B, yang terdiri atas 13 stasiun, wajib menyelenggarakan Program 4 sebagai saluran khusus budaya. Tiga belas stasiun yang dimaksud ialah RRI Bandung, Semarang, Yogyakarta, Surabaya, Palembang, Pekanbaru, Medan, Banjarmasin, Makassar, Manado, Manokwari, Jayapura, dan Denpasar.

Kebijakan lain yang terkait dengan penyelenggaraan siaran Pro 4 RRI adalah penetapan spesifikasi (profil) program. Meskipun semangatnya sama, yakni menempatkan isu kebudayaan sebagai materi utama siaran, profil Pro 4 yang diatur dalam Pedoman Penyelenggaraan Siaran Tahun 2007 dan Pedoman Pro 4 Tahun 2013 agak berbeda, seperti terlihat pada tabel.

Pedoman Pro 4 tahun 2013 lebih menunjukkan besarnya komitmen RRI dalam pemertahanan bahasa daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari budaya daerah. Komitmen itu lebih terlihat lagi dari kriteria program yang disiarkan Pro 4. Pada bagian yang mengatur masalah itu ditegaskan bahwa materi acara siaran kebudayaan untuk unsur bahasa bisa mencakup banyak aspek, misalnya ragam bahasa lisan, bahasa tulis, stratifikasi bahasa, filosofi bahasa, dan pengguna bahasa (Darmanto,

dkk, 2013:40). Terkait penggunaan bahasa siaran seperti tercantum dalam tabel, terdapat ketentuan bahwa masing-masing stasiun Pro 4 harus mempertimbangkan aspek sosial, budaya, dan politik wilayah setempat ketika akan menentukan bahasa daerah yang akan dipakai. Artinya, kalau di daerah setempat ada beragam bahasa daerah, perlu dipertimbangkan bahasa daerah mana yang akan digunakan. Kalau dimungkinkan, sebaiknya diakomodasi beberapa ragam bahasa daerah setempat.

**Tabel 1**  
**Perbedaan Profil Program 4 RRI Tahun 2007 dan 2013**

Aspek	Tahun	
	Pedoman 2007	Pedoman 2013
Visi program	Tidak ada	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mempertebal karakter bangsa melalui budaya nusantara (RRI Jakarta)</li> <li>▪ Membangun jati diri insani melalui kearifan lokal (RRI daerah)</li> </ul>
Misi program	Tidak ada	Dirumuskan sendiri sesuai kondisi RRI setempat
Format siaran	Budaya dan Pendidikan	Budaya
Sebutan program/ <i>call station</i>	Pro 4 RRI (diikuti nama daerah)	Pro 4 Budaya
Pernyataan positioning	Saluran budaya bangsa	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pro 4 Pusat Budaya (RRI Jkt)</li> <li>▪ RRI Daerah dapat dikembangkan dengan pernyataan yang sesuai dengan bahasa lokal</li> </ul>
Sasaran khalayak	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 13 tahun ke atas</li> <li>▪ Pendengar utama 13-40 tahun</li> <li>▪ Pendengar ke satu 50 tahun ke atas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pendengar utama 25-56 tahun</li> <li>▪ Pendengar ke-1 56 tahun ke atas</li> <li>▪ Pendengar ke-2 &lt; 25 tahun</li> </ul>
Sapaan pendengar	Saudara pendengar	Disesuaikan dengan sapaan khas di daerah yang belum dipergunakan oleh stasiun lain dan merupakan identitas wilayah setempat

dibandingkan kebijakan sebelumnya. Dengan demikian, kalau dilihat dari sudut pandang keandalannya, kebijakan 2013 lebih andal dibandingkan kebijakan sebelumnya.

Meskipun keandalan sudah lebih baik dibanding dengan yang sebelumnya, perlu diakui bahwa kebijakan ini masih mengandung unsur yang dapat menjadi penghambat dalam implementasinya, yaitu adanya ketentuan bahwa setiap stasiun penyelenggara Pro 4 wajib menyusun pedoman operasional agar sesuai dengan kondisi lingkungan RRI setempat (Widiastuti, 2013:iv). Ketentuan itu menjadi sesuatu yang krusial. Berdasarkan pemetaan yang dilakukan oleh Direktorat Program dan Produksi LPP RRI tahun 2012, ditemukan adanya sebagian besar aktor Penyelenggara Pro 4 yang masih punya penafsiran yang hampir sama. Mereka menganggap bahwa program budaya identik dengan sajian hiburan yang didominasi seni tradisional. Belum banyak pengelola Pro 4 yang memahami bahwa konsep kebudayaan sebenarnya terdiri dari minimal tujuh unsur, yaitu bahasa, sistem pengetahuan, organisasi sosial, sistem peralatan hidup dan teknologi, sistem mata pencaharian hidup, sistem religi, dan kesenian (Koentjaraningrat, 2009:165).

Belajar dari kenyataan tersebut, dari aspek keandalan, kebijakan sebenarnya tidak terlalu problematik. Akan tetapi, keterbatasan para aktor pelaksana dalam menerjemahkan kebijakan menjadi hambatan tersendiri.

#### 4.2.1.2 Ketersediaan Sumber Daya

Dalam dunia penyiaran, sumber daya lebih banyak dikaitkan dengan tersedianya kanal frekuensi. Seperti disebutkan sebelumnya, RRI mendapat jatah frekuensi paling sedikit 20% dari jumlah saluran frekuensi yang ada di setiap wilayah layanan. Ketentuan itu ada di Pasal 15 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2005. Akan tetapi, eksekusinya bergantung pada Kementerian Kominfo. Sekadar contoh, DIY yang mempunyai jatah kanal siaran FM

sebanyak 46 kanal, ternyata hanya memberikan tiga frekuensi untuk RRI. Masing-masing digunakan untuk Pro 1, Pro 2, dan Pro 3. Akibatnya, Pro 4 terpaksa disiarkan melalui frekuensi AM 1107 KHz. Hal itu menyebabkan Pro 4 tidak banyak didengarkan karena kebiasaan masyarakat Indonesia yang tidak lagi mendengarkan saluran AM, melainkan FM.

Permasalahan ini hanya dapat diselesaikan jika ada kemauan baik secara politik dari negara melalui Kementerian Kominfo dengan tetap mengalokasikan 20% jatah frekuensi untuk RRI. Namun, pihak Kemen Kominfo tidak akan memberikan hak lembaga penyiaran publik begitu saja tanpa adanya desakan dari pihak RRI bersama-sama masyarakat.

#### 4.2.1.3 Dukungan Pengadaan SDM Profesional

Sumber daya manusia (SDM) RRI yang ada sekarang ini sebagian besar merupakan hasil rekrutmen di era Orde Baru yang penuh kolusi dan pendekatan politik untuk pemenangan Golkar. Akibatnya, profesionalitas mereka di bidang penyiaran sangat minim. Saat ini sebagian besar dari 6.000-an pegawai itu sudah mendekati pensiun. Untuk mengatasi keterputusan generasi, dilakukan rekrutmen pegawai baru dengan sistem kontrak berdasarkan Surat Keputusan Direksi. Risikonya, RRI akan kesulitan mendapatkan SDM yang berkualitas tinggi dan profesional di bidang penyiaran karena honor yang hanya berdasarkan standar upah minimum provinsi. Kenyataan itu menimbulkan kesenjangan yang terlalu lebar antara mereka yang berstatus PNS dengan yang tenaga kontrak. Hubungan mereka juga cenderung tidak harmonis.

Terkait permasalahan SDM tersebut, perlu ada langkah-langkah strategis dan campur tangan negara. Jadi, sesuai dengan dasar hukum pengelolaan SDM RRI yang berupa undang-undang sehingga tidak dapat diselesaikan sendiri. Idealnya, RRI mempunyai kebijakan manajemen tersendiri yang tidak mengikuti per-

aturan perundang-undangan bagi PNS demi tersedianya SDM yang berkualitas dan profesional di bidang penyiaran. Sehubungan dengan itu, perubahan harus dilakukan secara mendasar dan berdasarkan undang-undang, bukan sekadar Peraturan Pemerintah, apalagi Surat Keputusan Direksi RRI.

#### 4.2.1.4 Dukungan Dana

Pola manajemen keuangan RRI selama ini masih mengikuti peraturan perundang-undangan di bidang keuangan untuk lembaga birokrasi pemerintahan pada umumnya. Sebagai media massa, sistem manajemen keuangan RRI seharusnya boleh mengembangkan model tersendiri agar tidak mengganggu kesinambungan dan kualitas siaran. Selama ini RRI selalu dihadapkan pada masalah anggaran siaran pada akhir bulan Desember sampai dengan Maret karena harus mengikuti ketentuan yang berlaku.

Sebagai media massa, RRI dituntut untuk senantiasa tampil prima dan konsisten. Untuk itu diperlukan dukungan dana yang memadai dan tersedia setiap saat. Karena manajemen keuangan RRI sama seperti lembaga birokrasi pada umumnya, harapan tersebut sulit terwujud. Oleh karena itu, wajar jika kinerja siaran RRI cenderung fluktuatif. Pada periode Desember-Maret, pelaksanaan siaran biasanya kurang didukung anggaran yang memadai.

### 4.2.2 Permasalahan Internal

#### 4.2.2.1 Permasalahan Struktural

Sebagaimana disebutkan pada bagian terdahulu, permasalahan internal yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan penyiaran Pro 4 dapat dipilah menjadi dua: yang bersifat struktural dan kultural. Permasalahan struktural misalnya, terkait tingkat ketundukan pihak pelaksana terhadap pembuat kebijakan, dalam hal ini Dewan Pengawas dan Dewan Direksi.

Berdasarkan fakta, tingkat ketundukan itu menjadi isu krusial di RRI. Contoh kasus, berdasarkan Rencana Induk Pengembangan RRI

2010-2015, redesain Pro 4 seharusnya sudah selesai pada tahun 2012. Namun, ketika hal itu tidak tercapai, tidak ada teguran dan sanksi dari Dewan Pengawas kepada direksi. Kasus serupa juga terjadi dalam konteks hubungan antara direktorat dengan stasiun di daerah. Sekadar contoh ialah *Standard Operational Procedure* (SOP) untuk penyelenggaraan siaran berjaringan yang sering tidak ditepati oleh pihak-pihak terkait. Meski jelas ada pelanggaran, tidak pernah ada sanksi yang dijatuhkan sehingga menjadi preseden buruk bagi pelaksana.

Dalam konteks kebijakan penyiaran Pro 4 tampaknya terjadi hal serupa. Ketika artikel ini disusun (Desember 2013), baru sebagian kecil stasiun RRI penyelenggara Pro 4 yang sudah menindaklanjuti tuntutan Pedoman Pro 4, yakni membuat pedoman operasional. Memang tidak ada batas waktu yang ditetapkan oleh pihak Direktorat Program dan Produksi LPP RRI mengenai waktu penyelesaian pedoman operasional di masing-masing stasiun. Akan tetapi, sedikitnya stasiun RRI yang telah menyusun pedoman operasional menunjukkan rendahnya tingkat ketundukan aktor pelaksana terhadap pembuat kebijakan. Hal ini menjadi masalah laten karena sudah berlangsung sejak era Orde Baru.

Faktor penyebab ketidaktundukan aktor pelaksana kepada pihak pembuat kebijakan berawal dari kesalahan pola rekrutmen kepemimpinan. Sampai sekarang, rekrutmen pejabat struktural RRI masih mengandalkan aturan perundang-undangan untuk PNS yang pada kenyataannya mengutamakan persyaratan formal seperti tingkat pendidikan terakhir, pangkat/golongan, masa kerja, dan lainnya. Padahal, untuk memimpin suatu unit kerja media massa, seharusnya lebih ditekankan aspek kompetensi dan profesionalitas sebagai *broadcaster*.

Akibat pendekatan yang formalistik tersebut, sering terjadi orang yang dipromosikan untuk menduduki jabatan di bidang siaran ternyata tidak menguasai aspek-aspek penyiaran. Misalnya, orang yang dipromosikan menjadi

pejabat struktural di bidang pemberitaan ternyata tidak memiliki rekam jejak memadai di bidang jurnalistik. Yang dipromosikan menjadi Kepala Seksi Programa 1 ternyata tidak mempunyai riwayat kontak intensif dengan bidang tugas baru tersebut. Karena kejadian yang sama berlangsung secara berulang-ulang, akhirnya timbul sikap tak acuh dari banyak pegawai RRI terhadap pengangkatan atau pun penggantian pejabat struktural. Ketika kejadian seperti itu sampai sekarang masih berlangsung, dengan sendirinya tingkat ketundukan pelaksanaan terhadap pembuat kebijakan cenderung rendah.

Permasalahan kepemimpinan ini tidak dapat diselesaikan sendiri secara internal oleh RRI karena memerlukan payung hukum yang kuat, yakni undang-undang. Selama payung hukum yang dipakai ialah peraturan perundang-undangan tentang pegawai negeri, mustahil dapat terwujud kepemimpinan yang kuat. Walaupun LPP RRI telah disetujui untuk menjadi instansi pembina pegawai sendiri, kalau payung hukumnya tidak diubah, yang kemungkinan terjadi justru semakin memburuknya keadaan.

#### 4.2.2.2 Permasalahan Kultural

Persoalan kultural adalah permasalahan yang muncul sebagai akibat terjalannya interaksi antarindividu maupun kelompok pegawai dengan lingkungan kerjanya. Jika ditelisik, banyak persoalan kultural yang ada di RRI. Namun, mengingat keterbatasan ruang, hanya dipilih dua permasalahan, yaitu kedalaman dan kesepakatan pemangku kepentingan terhadap tujuan kebijakan serta komunikasi dan koordinasi di antara para implementator.

Aspek kedalaman dan pemahaman pihak pemangku kepentingan terhadap tujuan kebijakan muncul karena kurangnya kemampuan pegawai RRI dalam mengomunikasikan strategi perubahan dari radio pemerintah menuju radio publik. Hal ini disebabkan oleh kemampuan intelektual dan teknis dari sebagian besar

pegawai RRI hasil rekrutmen era Orde Baru. Sebagaimana diketahui selama era Orde Baru pegawai RRI tidak dituntut untuk bekerja keras dan bersemangat dalam melayani kepentingan publik. Pegawai lebih banyak diminta taat kepada pemimpin dan kekuatan politik pendukung rezim penguasa. Banyak pegawai yang dari sudut pandang media penyiaran sangat dibutuhkan karena profesionalitas yang tinggi, tetapi karena sikap kritis dan berani berbeda dengan pimpinan, dilempar ke bagian yang tidak strategis. Dalam pandangan pimpinan, jika orang-orang yang kritis ditempatkan pada posisi strategis, seperti bagian pemberitaan atau siaran, mereka bisa membahayakan.

Berhubung selama bertahun-tahun dibentuk oleh sistem yang represif, yang mengedepankan monoloyalitas, tidak terbentuk etos kerja yang baik. Ketika Orde Baru ditumbangkan oleh kekuatan reformasi dan Departemen Penerangan yang menjadi induk dari RRI dibubarkan oleh Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pada 1999, pegawai RRI tidak mengalami proses transformasi seperti yang dituntut. Mentalitas pegawai RRI tetap saja seperti era Orde Baru walaupun secara kelembagaan menyatakan diri sebagai radio publik. Tidak adanya pemimpin yang visioner dan kuat di masa transisi mengakibatkan proses transformasi RRI menjadi radio publik yang terseok-seok. Adanya institusi baru seperti Dewan Pengawas dan Dewan Direksi, yang diharapkan menjadi agen terbentuknya lembaga penyiaran publik yang kuat, ternyata didominasi oleh orang-orang dari internal RRI. Dengan demikian, orientasinya lebih banyak membangun kemapanan daripada membawa perubahan.

Kondisi yang demikian, dan usia sebagian besar pegawai yang didominasi oleh mereka yang sudah mendekati masa pensiun, menjadikan tidak ada dinamika yang berarti di antara mereka. Upaya untuk lebih mengenali, memahami, dan melaksanakan setiap kebijakan baru demi cepatnya proses transformasi RRI menjadi

radio publik dengan sendirinya tidak dapat berlangsung baik.

Jika syarat terlaksananya secara baik suatu kebijakan publik adalah adanya kedalaman dan kesepakatan pemangku kepentingan terhadap tujuan kebijakan, syarat tersebut tidak terpenuhi. Dalam kondisi beretos kerja yang rendah, mustahil pegawai mampu membangun jejaring dengan para pemangku kepentingan untuk memperkuat pemahaman mengenai tujuan kebijakan penyiaran Pro 4 yang dibuat oleh Direksi maupun Dewan Pengawas.

Seandainya pegawai RRI memiliki kedalaman pemahaman atas tujuan kebijakan penyiaran Pro 4 tahun 2013, terbuka peluang yang luas untuk menjalin kerja sama dengan berbagai pihak, termasuk pemangku kepentingan untuk pemertahanan bahasa daerah. Pihak-pihak yang dimaksud itu, misalnya, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemen Kominfo), berbagai perguruan tinggi, bahkan pemerintah daerah. Guna mewujudkan fungsi pemertahanan bahasa daerah, dapat dilakukan kerja sama dengan lembaga-lembaga pendidikan formal, sanggar-sanggar budaya, serta kelompok pegiat kebahasaan dan kesastraan daerah.

Terkait dengan aspek komunikasi dan koordinasi di internal RRI, fakta menunjukkan kecenderungan yang kurang bagus. Persaingan antarbagian untuk saling berebut sumber-sumber ekonomi dan pengaruh kekuasaan telah menjadi gejala umum. Arus informasi tidak mengalir lancar. Banyak sekat yang menghambat antara pihak satu dengan lainnya. Semua dipicu oleh persaingan yang tidak sehat untuk dapat menguasai sumber-sumber ekonomi maupun pengaruh kekuasaan di internal RRI setempat atau kepentingan untuk bisa melakukan mobilisasi vertikal melalui promosi jabatan ke RRI di luar daerah, serta sumber-sumber dari luar RRI.

Berbagai permasalahan yang melingkupi RRI sekarang ini, baik yang sifatnya eksternal

maupun internal, merupakan peringatan dini bagi kita bahwa pelaksanaan kebijakan penyiaran Pro 4 RRI untuk pemertahanan bahasa daerah bisa terancam dan tidak maksimal. Untuk itu perlu dijalin kerja sama yang baik dengan berbagai pihak. Dengan demikian, upaya untuk mempertahankan keberadaan bahasa daerah melalui kebijakan penyiaran Pro 4 RRI, dapat benar-benar dapat terwujud.

## 5. Simpulan

Dari uraian di muka, dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan penyiaran Pro 4 RRI dimaksudkan untuk penguatan budaya daerah yang dengan sendirinya mencakup pemertahanan bahasa daerah. Namun, pada tingkat pelaksanaan dihadapi banyak problematik. Hasil studi menunjukkan bahwa problematik yang dihadapi dapat berasal dari luar lingkungan RRI, tetapi dapat pula bersumber dari dalam RRI. Permasalahan dari luar hanya dapat dipecahkan jika didukung kemauan politik dari Negara. Wujudnya, memperkuat eksistensi lembaga penyiaran publik dalam bentuk peraturan perundangan yang sesuai.

Permasalahan yang berasal dari dalam lingkungan RRI dapat dipilah ke dalam dua kategori. Yang bersifat struktural menyangkut hubungan antara Dewan Pengawas dan Direksi selaku pembuat kebijakan dengan pihak pelaksana (implementator). Rendahnya tingkat ketundukan aktor pelaksana terhadap pembuat kebijakan menjadi sebab pelaksanaan kebijakan penyiaran Pro 4 tidak dapat berjalan secara ideal. Untuk permasalahan internal yang sifatnya kultural, jika ditelaah secara mendalam, lebih disebabkan oleh iklim kerja yang dibangun selama era Orde Baru. Iklim itu memahamkan pengertian RRI sebagai lembaga birokrasi pemerintah, bukan lembaga media massa yang harus profesional dan independen.

Jika menghendaki pelaksanaan penyiaran Pro 4 RRI yang benar-benar sesuai tujuan, yang salah satunya berupa pemertahanan bahasa daerah, diperlukan dukungan nyata dari ne-

gara. Idealisme itu tidak cukup diserahkan kepada pihak RRI saja.

Hasil studi ini membuka kesadaran bahwa banyak aspek yang sebenarnya memerlukan penelitian lebih lanjut terkait dengan kebijakan penyelenggaraan siaran Pro 4 RRI sebagai saluran khusus budaya. Misalnya, bagaimana tanggapan masyarakat terhadap siaran Pro 4, apa pengaruh siaran Pro 4 terhadap ketahanan budaya lokal (termasuk bahasa dan sastra daerah), bagaimana bentuk kelembagaan Pro 4 yang ideal, bagaimana model pembiayaan, dan manajemen SDM Pro 4.

Pro 4 sebagai bagian integral dari LPP RRI menghadapi problematik yang sama dengan yang dihadapi oleh institusi induknya, yakni kuatnya tekanan dari permasalahan eksternal yang bersifat struktural. Problematik yang lain berkenaan dengan permasalahan yang sifatnya internal karena sifat birokrasinya yang tidak sesuai dengan kebutuhan lembaga penyiaran. Sehubungan dengan itu, diperlukan keberpihakan dari negara untuk memperkuat eksistensi RRI sebagai radio publik melalui undang-undang lembaga penyiaran publik.

#### Daftar Pustaka

Darmanto, dkk. 2013. *Pedoman Penyelenggaraan Siaran Program 4 Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia*. Jakarta: Direktorat Program dan Produksi LPP RRI.

Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-negara Berkembang*, Jakarta: Elex Media Komputinfo.

Hanawalt, Charlie. 2011. "Menanam dengan Harapan Memanen: Memeriksa Kembali Potensi Perencanaan Bahasa Bersama Bahasa Nasional dan Bahasa Daerah". Dalam Sugiyono dan Yeyen Maryani (Penyunting Penyelia). *Perencanaan Bahasa pada Abad Ke-21 Kendala dan Tantangannya (Risalah Simposium Internasional Perencanaan Bahasa)*, Jakarta: Badan Pengembangan

dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

- Iskandar, Raihan. 2013. "Nasib Bahasa Daerah". Dalam <http://aceh.tribunnews.com/2013/03/24/-nasib-bahasa-daerah> (Diunduh, 24 Oktober 2013).
- Koentjaraningrat. 2009. *Pengantar Ilmu Antropologi* (Edisi Revisi). Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Lembaga Penyiaran Publik RRI. 2007. *Pedoman Penyelenggaraan Siaran*. Edisi II. Jakarta: LPP RRI.
- Mahsun. 2011. "Bahasa Daerah sebagai Sarana Peningkatan Pemahaman Kondisi Kebinekaan dalam Ketunggalikaan Masyarakat Infonesia ke Arah Pemikiran dalam Mereposisi Fungsi Bahasa Daerah". Hasan Alwi dan Dendy Sugono (Editor). *Politik Bahasa*. Jakarta: Badan Pengembangan dan Peminaan Bahasa Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif* (terjemahan), Jakarta: UI Press.
- Putra, Fadilah. 2001. *Paradigma Kritis dalam Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Universitas Sunan Giri Surabaya.
- Septiningsih, Lustantini. 2013. "Pemertahanan Bahasa Daerah Melalui Penggunaan Bahasa Daerah dalam Karya Sastra". Dalam [www.badanbahasa.kemdikbud.go.id](http://www.badanbahasa.kemdikbud.go.id) (diakses, 24 Oktober 2013).
- Sonning, Staffan dan Jan Petersson, 2001. "Materi Presentasi Tim Radio Swedia". Dalam Darmanto dkk. (Editor). *Pemahaman dan Aplikasi Prinsip-Prinsip Radio Publik Proseding Semiloka di Yogyakarta*. Yogyakarta: RRI dan Radio Swedia.
- Sugiyono. 2013. "Pelindungan Bahasa Daerah dalam Kerangka Kebijakan Nasional Kebahasaan" dalam [www.badanbahasa.kemdikbud.go.id](http://www.badanbahasa.kemdikbud.go.id) (diakses, 24 Oktober 2013).

Undang-undang No. 32 Tahun 2002 tentang  
Penyiaran

Wibawa, Samudra, Yuyun Purbokusumo, dan  
Agus Pramusinto. 1994. *Evaluasi Kebijakan  
Publik*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Widiastuti, Rosarita Niken. 2013. "Sambutan  
Direktur Utama Lembaga Penyiaran Pu-  
blik Radio Republik Indonesia". Dalam  
Darmanto dkk. *Pedoman Penyelenggaraan  
Siaran Program 4 Lembaga Penyiaran Publik  
Radio Republik Indonesia*. Jakarta: Direk-  
torat Program dan Produksi LPP RRI.

Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik Teori dan  
Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.

