

Ambiguitas, Inkonsistensi, dan Pengabaian Kepentingan Lokal dalam Kebijakan Penyiaran Televisi di Indonesia

Rahayu

*Departemen Ilmu Komunikasi, Fakultas ISIPOL, Universitas Gadjah Mada,
Jl. Sosio-Yustisia, Bulaksumur, Sleman, Yogyakarta, Indonesia
Email: rahayu.yk@gmail.com*

Abstract. *This research explains the policy and practices of local television broadcasting in Indonesia post-reformation era (2002-2017). Researcher connect the policy and practices with the the localism principles in communication policy as well as with the opinion of the local people who had interest over the conduct of local television broadcasting. The issue of local television broadcasting becomes the focus of the research as it is one of the main agenda during Indonesia broadcasting reformation order to build a national broadcasting system which could guarantee the creation of a just, and balanced national information order to protect the diversity of Indonesian people and the effective conduct of local autonomy. The study covered analysis on broadcasting regulation documents, interviews on a number of stakeholders in the local broadcasting, as well as conducted observations in three areas, which are Yogyakarta, Denpasar and Makassar. The study results show that policy and television broadcasting practice in local areas are coloured with ambiguity and inconsistency in regulation, deviation between regulation and practice, as well as negligence over the local people interest. The manifestation of these problems are reflected on the issue of local broadcasting station presence, local contents, and the position of local regulator.*

Keywords: *broadcasting, local television, broadcasting policy, post-reformation, local autonomy*

Abstrak. Tujuan penelitian untuk menjelaskan kebijakan dan praktik penyiaran televisi daerah di Indonesia era pasca-reformasi (2002-2017). Peneliti mengaitkan kebijakan dan praktik penyiaran ini dengan prinsip-prinsip lokalisme dalam kebijakan komunikasi dan dengan pendapat orang-orang di daerah yang memiliki kepentingan atas penyelenggaraan penyiaran di daerah. Persoalan penyiaran daerah menjadi perhatian peneliti karena merupakan salah satu agenda penting reformasi penyiaran di Indonesia dalam membangun sistem penyiaran nasional yang dapat menjamin terciptanya tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang untuk dapat menjaga kemajemukan masyarakat Indonesia dan terlaksananya otonomi daerah. Studi dilakukan melalui analisis dokumen regulasi penyiaran, wawancara sejumlah pemangku kepentingan penyiaran di daerah, dan juga observasi di tiga daerah, yaitu Yogyakarta, Denpasar, dan Makassar. Hasil studi menunjukkan, kebijakan dan praktik penyiaran televisi di daerah diwarnai dengan ambiguitas dan inkonsistensi dalam regulasi, penyimpangan antara peraturan dengan praktik, dan pengabaian kepentingan masyarakat di daerah. Manifestasi dari persoalan-persoalan ini tercermin dari kasus keberadaan stasiun penyiaran lokal, konten bermuatan lokal, dan posisi regulator di daerah.

Kata Kunci: *penyiaran, televisi lokal, kebijakan penyiaran, pasca-reformasi, otonomi daerah*

Pendahuluan

Kebijakan penyiaran nasional yang berorientasi pada pengembangan penyiaran di daerah cukup jelas dan tegas. Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002 memuat kebijakan ini, antara lain, di bagian “menimbang”, lalu pasal 1, pasal 2, pasal 6 (ayat 3), pasal 8 (ayat 3), pasal 14 (ayat 3), pasal 18 (ayat 1 dan 3), pasal 20, dan pasal 31. Secara garis, besar pasal-pasal tersebut mendorong penyelenggaraan penyiaran di daerah dengan tujuan menjaga kemajemukan, keragaman, keadilan, pemerataan informasi dan juga terselenggaranya otonomi daerah. Untuk sampai pada tujuan ini, undang-undang telah mengatur pembatasan jangkauan wilayah siaran, modal atau kepemilikan, pengoperasian siaran berjaringan, dan stasiun lokal. Di samping itu, Komisi Penyiaran Indonesia melalui Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3 dan SPS) mengatur program siaran bermuatan lokal demi menjamin keseimbangan informasi pusat dan daerah serta mengembangkan potensi daerah.

Orientasi penyelenggaraan penyiaran di daerah tidak dapat dilepaskan dari peristiwa politik (reformasi) yang terjadi pada 1998. Ketika itu, publik menghendaki pengurangan kekuasaan pemerintah yang secara ketat mengatur penyiaran televisi nasional secara terpusat. Reformasi politik telah mendorong terjadinya perubahan kebijakan sistem penyiaran televisi, dari yang sebelumnya bersifat otoriter dan terpusat menjadi demokratis dan terdesentralisasi (Pandjaitan & Siregar, 2003; Siregar, 2008). Salah satu manifestasi perubahan ini adalah lahirnya Undang-Undang Penyiaran nomor 32.

Dalam konteks negara demokrasi dengan kondisi wilayah yang luas dan budaya yang beragam, kebijakan penyiaran yang berorientasi pada

pengembangan penyiaran di daerah merupakan hal utama. Ini dilakukan untuk menjamin pengaturan dan penyelenggaraan media penyiaran yang berpihak pada kepentingan publik, terutama masyarakat di daerah-daerah (Berkowitz, 1984). Orientasi pada kepentingan publik ini mengarah pada wujud pelayanan publik yang merupakan kewajiban dan tanggung jawab media penyiaran atas izin siaran yang diterimanya (Collin, 1980; Napoli, 2005). Berdasarkan demokrasi liberal, pelayanan publik ini memiliki kaitan erat dengan peran media penyiaran lokal dalam mendukung *market place of ideas*, sedangkan menurut demokrasi *deliberative*, pelayanan ini memiliki hubungan dengan fungsi media penyiaran sebagai *public sphere* yang dapat memfasilitasi diskusi publik yang menghidupkan proses demokrasi (Stavitsky, 1994).

Selama ini, kebijakan penyiaran lokal yang berlangsung di sejumlah negara demokratis mengatur tiga komponen utama, yaitu: kepemilikan stasiun televisi oleh orang lokal, distribusi yang berbasis pada geografis, serta pemrograman dan produksi program yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat lokal (Collin, 1980; Napoli, 2001, 2005). Ketiga komponen ini merupakan prinsip-prinsip lokalisme dalam kebijakan komunikasi. Komponen kepemilikan mensyaratkan kepemilikan stasiun televisi oleh orang lokal untuk menghindari monopoli (Horwitz, 2005). Komponen geografis muncul sebagai konsekuensi dari pertimbangan lokasi yang menjadi basis pemberian izin siaran. Pendirian suatu stasiun televisi akan memberikan ruang bagi masyarakat lokal dalam berdialog dan menjaga budaya mereka. Komponen pemrograman mewajibkan penyelenggara penyiaran lokal untuk menyediakan program yang memenuhi kebutuhan masyarakat setempat. Ketentuan ini menyebabkan

penyiaran lokal yang diselenggarakan di sejumlah negara, seperti di Amerika Serikat memproduksi program lokal baik yang berkaitan dengan berita lokal, *public affairs*, ataupun budaya.

Penyelenggaraan penyiaran di daerah sering dihubungkan oleh para sarjana dengan konsep keragaman (Berkowitz, 1984; Stavitsky, 1994; Napoli, 1999, 2001; Wildman, 2009; Masini, Van Aelst, dkk. 2017). Keragaman ini mencakup lima isu pokok, yaitu keragaman *outlet*, keragaman program, keragaman sudut pandang, keragaman sumber, dan keragaman lokal. Pemenuhan kelima isu pokok ini dipercaya oleh para peneliti media dapat mewujudkan penyiaran demokratis karena mendorong partisipasi masyarakat dalam urusan ekonomi, sosial, budaya, dan politik.

Meskipun penyiaran daerah menjadi unsur penting dalam mengatur media penyiaran sejak lama, tapi saat ini banyak pihak yang meragukan relevansi paham tentang lokal atau lokalisme dalam mengatur penyiaran. Banyak sarjana menyatakan lokalisme tidak lagi relevan karena lokasi semakin "*placeless*" sebagai dampak dari teknologi informasi dan komunikasi yang semakin terintegrasi dan menghubungkan masyarakat (Anderson & Curtin, 1999; Ali, 2013). Namun, menguatnya perhatian publik pada persoalan pluralisme, diversitas, dan otonomi daerah menyebabkan lokalisme masih relevan sebagai komponen utama kebijakan penyiaran, terlebih lagi dasar pemberian izin siaran masih berbasis pada lokasi (Rahayu, 2014). Kenyataan bahwa intervensi pasar dan konvergensi media telah mereduksi jumlah program lokal

telah menyebabkan regulator sejumlah negara melakukan evaluasi terhadap kebijakan medianya (Napoli, 2005; Ali, 2013).

Fenomena yang terjadi di sejumlah negara menunjukkan adanya penguatan kembali paham lokalisme dalam penataan penyiaran nasional (Rahayu, 2014). Di Amerika Serikat, kebangkitan ini ditandai dengan berdirinya "*Broadcast Localism Initiative*" pada 2003. Di Kanada, terdapat "*Local Programming Improvement Fund*" pada 2008. Di negara-negara yang tergabung dalam United Kingdom (UK), terdapat "*Local Digital Television Program Service*" yang muncul pada Juli 2011 (Ali, 2013). Program ini memfasilitasi publik untuk menyelenggarakan penyiaran di area lokal yang spesifik. Program-program ini memiliki misi untuk menumbuhkan industri kreatif, jurnalisme lokal, dan memfasilitasi masyarakat untuk melakukan pertukaran gagasan dan menyampaikan pendapat.

Paparan di atas menunjukkan bahwa kebijakan penyiaran yang berorientasi pada lokal menjadi agenda utama bagi negara-negara demokrasi. Negara hadir untuk melakukan evaluasi kebijakan, dan melahirkan kebijakan yang dapat memperkuat penyelenggaraan penyiaran lokal. Pertanyaannya kemudian bagaimana dengan kebijakan dan penyelenggaraan televisi lokal di Indonesia, terutama setelah UU Penyiaran No. 32 diberlakukan? Untuk dapat menjawab pertanyaan tersebut, artikel ini memaparkan hasil kajian terhadap kebijakan dan implementasi penyiaran di daerah dalam kurun waktu 2002-2017¹. Sejumlah kajian tentang penyiaran televisi

¹ Artikel ini merupakan bagian dari disertasi yang telah penulis susun dengan judul "Politik Implementasi Kebijakan Penyiaran Televisi di Indonesia Pasca-Reformasi (Tahun 2002-2017): Dominasi dan Intervensi Kapital", di Program Studi Doktoral Manajemen dan Kebijakan Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, 2018. Walaupun artikel ini merupakan bagian dari disertasi, penulis telah mengedit alur pemaparan dan menganalisis data berdasarkan perspektif baru, yaitu lokalisme penyiaran.

lokal telah banyak dilakukan namun kajian yang berfokus pada persoalan kebijakan penyiaran televisi di daerah dan implementasinya masih terbatas. Kajian yang pernah ada terfragmentasi pada persoalan spesifik dan mengambil waktu yang relatif singkat. Sebagai contoh, kajian yang mengangkat persoalan persaingan bisnis (Rinowati, 2012), lokalitas program (Hariyani, 2013; Putri dkk., 2014), konsentrasi kepemilikan (Novianti, 2013), peranan televisi lokal (Anabarja, 2011), kelembagaan (Hendrawan, 2017), dan perizinan (Akibu, 2018). Akibatnya, terdapat kesenjangan pengetahuan dalam memahami kebijakan penyiaran televisi lokal dan implementasinya pada masa pasca-reformasi.

Penelitian ini dilakukan untuk menjelaskan kebijakan dan praktik penyiaran televisi di daerah di Indonesia era pasca-reformasi (2002-2017). Untuk menjawab tujuan ini, peneliti mengaitkan kebijakan dan praktik penyiaran dengan prinsip-prinsip lokalisme dalam kebijakan komunikasi. Arti penting penelitian ini penyiaran daerah bukan saja vital bagi demokrasi daerah, tapi juga dalam kerangka menjamin prinsip keberagaman dalam penyiaran.

Metode

Studi ini menggunakan pendekatan triangulasi dalam pengumpulan data dengan melakukan analisis dokumen, wawancara, dan observasi. Pendekatan ini bertujuan menggali data dari beragam sumber, meningkatkan kepercayaan terhadap data penelitian, dan menjelaskan persoalan dengan lebih baik (Thurmond, 2001; Mitchel, 1986; Creswell & Clark, 2007). Dalam studi ini, peneliti hanya membatasi persoalan pada penyiaran televisi swasta karena lembaga ini mendominasi pertelevisian Indonesia.

Analisis dokumen berkaitan dengan analisis regulasi untuk memahami peraturan-peraturan yang mengatur penyelenggaraan penyiaran di daerah. Analisis ini dimaksudkan untuk melihat kesesuaian arah antara kebijakan penyiaran daerah sebagaimana tertuang di dalam UU Penyiaran No. 32 tahun 2002 dengan peraturan-peraturan yang ada dibawahnya (dalam rentang tahun 2002-2017). Peneliti menerapkan kerangka analisis yang diperkenalkan oleh Sabatier dan Mazmanian dalam menganalisis substansi kebijakan-peraturan (Sabatier & Mazmanian, 1980; Mazmanian & Sabatier, 1983). Dalam analisis dokumen, peneliti juga mengkaji dokumen terkait lainnya, seperti keputusan pengadilan termasuk keputusan *judicial review* tentang revisi atau pembatalan suatu aturan.

Wawancara dilaksanakan untuk mengetahui pandangan orang-orang di daerah terhadap kebijakan atau regulasi yang ada dan implementasinya. Wawancara memakan waktu antara 45 s.d. 60 menit. Wawancara melibatkan 44 informan yang terdiri dari unsur pemerintah daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), komisioner dan mantan komisioner Komisi Penyiaran Indonesia baik di pusat maupun daerah (KPI-P dan KPI-D), dan juga penyelenggara penyiaran televisi swasta di daerah. Observasi bertujuan melihat praktik penyiaran di daerah terutama yang berhubungan dengan keberadaan stasiun, fasilitas produksi dan kantor, serta program siaran. Observasi dilakukan di tiga daerah, yaitu: Yogyakarta, Denpasar, dan Makassar. Peneliti tidak memiliki asumsi spesifik terkait dengan ketiga daerah tersebut selain hanya untuk menunjukkan sebuah realitas praktik penyiaran di daerah-daerah tersebut.

Hasil dan Pembahasan

Dalam menganalisis kebijakan dan praktik penyiaran di daerah, studi ini berfokus pada kasus keberadaan stasiun penyiaran lokal dan program siaran bermuatan lokal. Di samping itu, untuk melihat konteks Indonesia pasca-reformasi, peneliti juga meneliti tentang kasus posisi regulator di daerah untuk melihat relasi kekuasaan antara pusat dan daerah dalam mengatur penyiaran televisi lokal. Ketiganya merupakan isu utama dalam penyelenggaraan penyiaran televisi di daerah. Melalui kasus-kasus ini peneliti menjumpai bagaimana implementasi penyiaran televisi di daerah diwarnai dengan ambiguitas dan inkonsistensi dalam regulasi, penyimpangan antara peraturan dengan praktik, dan pengabaian kepentingan masyarakat di daerah.

Keberadaan stasiun penyiaran lokal

Keberadaan stasiun penyiaran lokal (sejumlah peneliti menyebutnya “*outlet*”) merujuk pada eksistensi lembaga penyiaran televisi independen yang berada di daerah (Napoli, 1999; 2001). Lembaga penyiaran ini berbeda dengan *outlet* yang merupakan bagian dari jaringan lembaga penyiaran. Keberadaan *outlet* ini merupakan hal penting karena dari *outlet* yang beragam berpotensi memunculkan isi siaran yang beragam pula. Keberadaan *outlet* ini berhubungan erat dengan kepemilikan lembaga penyiaran.

UU Penyiaran No. 32 mengatur kepemilikan lembaga penyiaran di daerah, antara lain pada pasal 31 ayat (6), “Mayoritas pemilikan modal awal dan pengelolaan stasiun penyiaran lokal diutamakan kepada masyarakat di daerah tempat stasiun lokal berada.” Penjelasan pasal ini menegaskan sebagai berikut.

Yang dimaksud dengan diutamakan ialah diberikan prioritas kepada masyarakat di daerah itu atau yang berasal dari daerah itu. Mayoritas pemilikan modal awal dan pengelolaan stasiun hanya dapat diberikan kepada pihak dari luar daerah apabila masyarakat setempat tidak ada yang berminat.

Pasal yang mengatur kepemilikan ini tidak berdiri sendiri. Pasal lain juga ada yang mengatur pembatasan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran (pasal 18 ayat (1)). Aturan tentang kepemilikan ini untuk mengantisipasi penguasaan kepemilikan dan penyiaran oleh pihak-pihak tertentu dan sekaligus memberi ruang kepemilikan kepada masyarakat di daerah. Namun, ketika aturan kepemilikan tersebut diturunkan ke dalam peraturan-peraturan pelaksana oleh pemerintah, terdapat ketidaksesuaian dan inkonsistensi. Ketidaksesuaian itu, misalnya, dapat dijumpai pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 50 tahun 2005 pasal 32 yang memberikan pengecualian batas kepemilikan kepada lembaga penyiaran yang ada sebelum peraturan ditetapkan. Pasal ini memberikan perlakuan ‘istimewa’ dalam kepemilikan saham hingga 90% untuk semua stasiun relai atau badan hukum yang dimilikinya. Sementara itu, inkonsistensi tampak pada pasal 68 yang mengatur pelepasan kepemilikan lembaga penyiaran swasta. Di sini, tidak ada pembedaan apakah suatu lembaga penyiaran berdiri sebelum atau sesudah peraturan berlaku. Dengan keberadaan pasal ini, dalam jangka waktu tertentu, tidak ada pihak yang dapat memiliki atau menguasai lebih dari dua lembaga penyiaran baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran di seluruh wilayah Indonesia. Inkonsistensi tampak pula pada pasal 70 yang

menyebutkan bahwa pelepasan kepemilikan dapat dikecualikan jika pemilik modal daerah belum mampu mendirikan stasiun penyiaran lokal atau ada alasan khusus yang ditetapkan oleh Menteri atau Pemerintah Daerah setempat.

Berkaitan dengan penyiaran jaringan, UU Penyiaran pasal 6 ayat (3) menyebutkan bahwa “Dalam sistem penyiaran nasional terdapat lembaga penyiaran dan pola jaringan yang adil dan terpadu yang dikembangkan dengan membentuk stasiun jaringan dan stasiun lokal.” Penjelasan pasal ini menyebutkan, “Yang dimaksud dengan pola jaringan yang adil dan terpadu adalah pencerminan adanya keseimbangan informasi antardaerah serta antara daerah dan pusat.” Sementara itu, dalam pasal 6 ayat (5), terdapat keterangan bahwa “Stasiun penyiaran lokal dapat didirikan di lokasi tertentu dalam wilayah negara Republik Indonesia dengan wilayah jangkauan siaran terbatas pada lokasi tersebut.” Pasal 6 ayat (3) pun mendapatkan penegasan pasal 31 ayat (1) yang berbunyi “Lembaga penyiaran yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau jasa penyiaran televisi terdiri atas stasiun penyiaran jaringan dan/atau stasiun penyiaran lokal.” Dalam ayat (2) pasal yang sama, juga disebutkan bahwa “Lembaga Penyiaran Swasta dapat menyelenggarakan siaran melalui sistem stasiun jaringan dengan jangkauan wilayah terbatas.” Untuk dapat menjamin berlangsungnya penyiaran berjaringan dan penyiaran lokal, UU Penyiaran pun telah mengatur pembatasan masa berlaku stasiun relai dan pendirian stasiun lokal dalam jangka waktu tertentu (pasal 60).

Penerjemahan ketentuan UU tersebut ke dalam peraturan pelaksana tampak ambigu. UU Penyiaran tidak memuat penjelasan tentang stasiun jaringan dan stasiun lokal. Penjelasan

tentang ini ada pada Peraturan Menteri (Permenkominfo) No. 43 tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Penyiaran melalui Sistem Stasiun Jaringan oleh Lembaga Penyiaran Swasta Jasa Penyiaran Televisi. Berdasarkan peraturan tersebut (pasal 1, 2 dan 3), semua televisi adalah televisi lokal dan tidak ada lagi televisi nasional. Televisi lokal bentuknya bisa merupakan stasiun penyiaran lokal berjaringan ataupun stasiun penyiaran lokal tidak berjaringan. Stasiun penyiaran lokal berjaringan berarti stasiun tersebut melakukan siaran dengan sistem berjaringan, sedangkan stasiun penyiaran lokal tidak berjaringan berarti stasiun tersebut melakukan siaran secara independen atau siaran yang dilakukannya bukan merupakan relai dari suatu induk stasiun.

Permenkominfo juga menunjukkan bias pada kepentingan televisi-televisi yang berada di Jakarta (TV Jakarta). Pasal 12 dalam Permenkominfo menyebutkan bahwa penyiaran melalui stasiun relai masih dapat berlangsung sampai terdapatnya stasiun penyiaran lokal yang berjaringan pada suatu wilayah. Walaupun televisi lokal telah berdiri, praktik penyiaran relai oleh TV Jakarta di daerah masih terus berlangsung. Tidak hanya itu, TV Jakarta juga diperbolehkan mendirikan stasiun penyiaran lokal di tempat stasiun relai berada dengan menggunakan alokasi frekuensi radio yang sebelumnya digunakan oleh stasiun relainya (pasal 13). Ini merupakan bentuk diskriminasi bagi masyarakat daerah karena stasiun penyiaran lokal harus menunggu peluang usaha dibuka oleh pemerintah, dan juga harus bersaing dengan sesama orang lokal untuk mendapatkan alokasi frekuensi.

Sebagai konsekuensinya, sejumlah televisi yang dimiliki oleh pengusaha dari luar daerah beroperasi di wilayah lokal. Mereka cukup dominan sehingga

menguasai penggunaan frekuensi lokal. Di samping itu, perubahan status ini mengurangi kesempatan bagi stasiun lokal untuk bekerjasama dalam penyiaran berjaringan karena TV Jakarta lebih memilih berjaringan dengan lembaga penyiaran lokal bekas stasiun relainya.

Sebagai gambaran, di Sulawesi Selatan, dari 24 frekuensi yang dibuka untuk penyiaran televisi analog *free to air*, 14 (empat belas) di antaranya merupakan stasiun penyiaran lokal berjaringan. Dari 14 stasiun penyiaran tersebut, 13 (tiga belas) di antaranya merupakan stasiun relai dari TV Jakarta yang telah berubah status badan hukumnya menjadi stasiun penyiaran lokal, dan ada 1 (satu) yang merupakan televisi lokal yang telah diakuisisi oleh televisi Jakarta. Ini berarti hanya ada 10 (sepuluh) stasiun penyiaran lokal yang secara independen berdiri di

Sulawesi Selatan. Dari 10 (sepuluh) stasiun ini pun, ada 2 (dua) lembaga yang tidak lagi bersiaran sehingga ada 8 (delapan) yang tersisa dan masih aktif. Di antara televisi yang independen ini, terdapat televisi penyiaran lokal, yaitu *Fajar TV*, yang bekerja sama dengan *Jawa Pos TV* dalam penyelenggaraan program berita.

Di Yogyakarta, dari 16 (enam belas) peluang usaha yang dibuka, terdapat 13 (tiga belas) stasiun penyiaran lokal berjaringan, dan hanya 3 (tiga) yang merupakan stasiun penyiaran lokal tidak berjaringan. Di Bali, dari 21 (dua puluh satu) peluang usaha yang dibuka, terdapat 15 (lima belas) stasiun penyiaran lokal berjaringan dan ada 6 (enam) yang merupakan stasiun penyiaran lokal tidak berjaringan. Tabel 1 berikut memberikan gambaran umum tentang jumlah-jumlah tersebut.

Tabel 1. Jumlah LPS, *Outlet*, dan Stasiun Jaringan di Sulawesi Selatan, DIY, dan Bali

Provinsi	Total LPS	<i>Outlet</i> Aktif	Stasiun Jaringan/Sta. Relai
Sulawesi Selatan	24	8	14
DIY	16	3	13
Bali	21	6	15

Sumber: Data dirangkum dari laporan KPI-D di DIY, Sulawesi Selatan, dan Bali

Seperti ditunjukkan tabel 1, jumlah stasiun penyiaran berjaringan jauh lebih banyak daripada stasiun penyiaran lokal independen (tidak berjaringan) di wilayah lokal. Ini menandakan adanya keterbatasan dalam hal keragaman *outlet*. Realitas ini menunjukkan bahwa kebijakan dan praktik penyiaran jaringan sebagaimana dimaksudkan dalam UU Penyiaran tidak mampu mengubah struktur pasar penyiaran televisi di daerah. Sebelum UU Penyiaran disahkan, stasiun relai pun telah mendominasi siaran di daerah, dan, setelah lebih dari satu dekade UU Penyiaran diberlakukan, stasiun

penyiaran lokal berjaringan tetap mendominasi siaran di daerah.

Kondisi bertambah buruk karena terdapat akuisisi atau peralihan kepemilikan, yang semula merupakan stasiun penyiaran televisi lokal independen menjadi stasiun jaringan. Di Sulawesi Selatan, misalnya, akuisisi ini dialami oleh "*Makassar TV*" yang kemudian berubah nama menjadi "*Kompas TV Makassar*". "*Cakrawala TV*" yang berubah menjadi "*NetTV*". Di Bali, akuisisi dialami antara lain oleh "*Dewata TV*" yang berubah menjadi "*Kompas TV Dewata Bali*". Beberapa stasiun yang juga mengalami peralihan kepemilikan adalah "*BMC*"

menjadi “*iNewsTV*”, “*ATV*” menjadi “*NetTV*”, “*Ambara TV*” menjadi “*RTV*” (Alem Febri Sonni, Ketua KPID Sulawesi Selatan, wawancara, 29 Oktober 2015; Rusdin Tompo, Mantan Ketua KPID Sulawesi Selatan Periode 2010-2014, wawancara, 20 Maret 2017; Muliadi Mau, Pengamat Penyiaran, wawancara, 20 Maret 2017, dan I Nengah Muliarta, wawancara, 17 Juli 2017).

Para informan yang peneliti temui di daerah memprotes peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat karena menganggap telah melanggengkan dominasi TV Jakarta dalam menguasai penyiaran Indonesia, dan mematikan penyiaran lokal. Kutipan pernyataan yang disampaikan oleh komisioner KPI-D di Makassar berikut merefleksikan kegelisahan regulator daerah terkait pengembangan stasiun penyiaran lokal.

Peraturan menteri tentang SSJ itu sangat mengebiri aturan wilayah siaran. Ini menyebabkan tujuan desentralisasi penyiaran tidak tercapai, karena kebijakan tersebut mendukung sentralisasi. Semangat reformasi yang ingin menghidupkan industri penyiaran lokal tidak tercapai. (Komisioner KPI-D Sulawesi Selatan, wawancara, 25 Maret 2017).

Para penyelenggara penyiaran di daerah juga memandang bahwa peraturan-peraturan tersebut tidak memiliki visi yang sama dengan UU Penyiaran dalam mewujudkan desentralisasi penyiaran. Sebaliknya, peraturan-peraturan yang ada justru mengarahkan penyelenggaraan penyiaran kembali ke sentral (Jakarta). Pandangan demikian antara lain

diungkapkan oleh praktisi penyiaran televisi di Makassar.

Memang tidak ada regulasi turunan yang mendukung TV lokal atau siaran lokal. Aturan-aturan yang ada justru mematikan keberadaan TV lokal. Niat awalnya, seperti terdapat di dalam undang-undang, adalah mendorong bagaimana TV-TV lokal tumbuh. Malah sekarang TV Jakarta yang lebih banyak. (Praktisi televisi lokal di Makassar, wawancara, 27 Maret 2017).

Dalam hal kepemilikan, para penyelenggara penyiaran di daerah dan KPI-D seakan satu suara dalam mengungkap adanya “permainan” terkait dengan kepemilikan badan hukum untuk penyelenggaraan penyiaran lokal yang dilakukan oleh penyelenggara penyiaran televisi Jakarta. Para informan ini menyampaikan bahwa kepemilikan modal oleh orang lokal diatur sedemikian rupa untuk memberikan kesan bahwa lembaga penyiaran yang sedang dibangun menyertakan orang lokal. Salah satu caranya, para pengusaha televisi Jakarta menggunakan nama pegawai yang memegang identitas (KTP) sebagai orang lokal untuk ditunjuk sebagai pemilik modal lokal (Komisioner KPI-D Sulawesi Selatan, wawancara, 25 Maret 2017). Kepemilikan ini kemudian diubah setelah terbit izin penyelenggaraan penyiaran. Informan ini mengungkapkan bahwa perubahan ini tidak melanggar peraturan karena dimungkinkan dengan syarat memberitahukan perubahan tersebut ke menteri. Walaupun tidak melanggar, cara ini dipandang oleh informan sebagai tidak etis, dan membawa dampak pada dominasi TV Jakarta di daerah.

Konten Bermuatan Lokal

Isi siaran bermuatan lokal dalam pembahasan kebijakan penyiaran bertujuan menjamin pelayanan publik, terutama bagi masyarakat di daerah (Berkowitz, 1984). Orientasi pada pelayanan publik ini merupakan kewajiban dan tanggung jawab media penyiaran atas lisensi usaha yang diterimanya. Pelayanan publik memiliki kaitan erat dengan peran media penyiaran lokal dalam memfasilitasi diskusi publik di daerah. Di samping itu, pelayanan publik pun mengarah pada promosi budaya lokal (Browne, 1991).

Dalam melihat muatan lokal, penting pula dilihat sudut pandang yang tersaji dalam isi siaran serta keragaman sumber. Dalam studi ini, keragaman ini dihubungkan dengan sudut pandang masyarakat lokal dalam penyajian isi siaran. Keragaman sumber (*source diversity*) berkaitan dengan tersedianya berbagai isi siaran dari produsen, yang dalam studi ini berupa produksi program oleh masyarakat daerah.

Ketentuan muatan lokal dalam UU Penyiaran terdapat dalam sejumlah pasal, di antaranya pasal 6 (tentang lembaga penyiaran dan pola jaringan yang adil dan terpadu yang dikembangkan dengan membentuk stasiun jaringan dan stasiun lokal), pasal 18 (tentang jumlah dan cakupan wilayah siaran lokal, regional, dan nasional), pasal 38 (tentang bahasa daerah dapat digunakan sebagai bahasa pengantar dalam penyelenggaraan program siaran muatan lokal), pasal 40 (tentang relai siaran dibatasi), pasal 41 (tentang kerja sama melakukan siaran bersama yang tidak mengarah pada monopoli informasi dan monopoli pembentukan opini). Pasal-pasal tersebut secara garis besar bertujuan untuk menjamin adanya informasi antardaerah, mengantisipasi dominasi aliran informasi dari pusat ke daerah, dan mencegah adanya monopoli informasi.

Oleh sebab itu, jumlah siaran relai dan cakupan siaran dibatasi.

KPI mendefinisikan program/muatan lokal dalam Peraturan KPI No. 1 tahun 2012 tentang Pedoman Perilaku Penyiaran (P3) dan Peraturan KPI No. 2 tahun 2012 tentang Standard Program Siaran (SPS). Dalam aturan ini, disebutkan program lokal adalah program siaran dengan muatan lokal, dan dalam rangka pengembangan potensi daerah setempat, program tersebut dikerjakan dan diproduksi oleh sumber daya dan lembaga penyiaran daerah setempat. Definisi ini cukup jelas dalam memberikan batasan tentang apa yang dimaksud program/muatan lokal. Program lokal bukan saja bermuatan tentang lokal (daerah setempat yang menjadi target distribusi siaran), tapi isi siarannya juga harus diproduksi oleh orang lokal, dan dilakukan di wilayah setempat.

Sesuai dengan mandat UU Penyiaran, KPI pun mengatur tentang siaran lokal dan relai siaran ini dalam P3 dan SPS. Berikut beberapa ketentuan dari KPI.

...[Pasal 68 ayat (1)] Program siaran lokal wajib diproduksi dan ditayangkan dengan durasi paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk televisi... [ayat 2] Program siaran lokal sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) di atas paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) di antaranya wajib ditayangkan pada waktu *prime time* waktu setempat.

Penayangan program siaran lokal pada waktu *prime time* berada pada pukul 18.00 s.d. 22.00 waktu setempat. Sebagai ilustrasi, jika suatu induk penyiaran jaringan melakukan siaran selama 20 jam, maka 2 jam (10% dari total jam siarannya) harus menayangkan program lokal yang

diproduksi dan disiarkan oleh anggota jaringannya. Dari 2 jam tersebut, sekitar 36 menit harus disiarkan di jam *prime time*.

Meskipun terdapat peraturan tentang isi siaran bermuatan lokal, tapi implementasi peraturan ini masih terbatas. Informan dari Makassar menyatakan kekecewaannya atas siaran yang minim tentang daerahnya (wawancara, 20 Maret 2017). Informan ini mengungkapkan bahwa semua yang muncul di televisi adalah tentang Jakarta dan masyarakat di Makassar seakan-akan dipaksa untuk melihat Jakarta. Informan ini juga menganggap bahwa minimnya muatan lokal membatasi partisipasi masyarakat di daerah dalam diskusi publik melalui media penyiaran. Informan lainnya di Makassar juga menyatakan ketidakpuasannya pada tayangan televisi yang cenderung “Jakarta-sentris”. ia menyampaikan, “Untuk apa tayangan kemacetan, banjir, dan pilkada Jakarta bagi masyarakat di Makassar? Televisi membuat seakan-akan jalan berlubang di Slipi lebih penting artinya daripada jembatan roboh di Makassar.” (Wawancara dengan pengelola televisi lokal (Fajar TV) 24 Maret 2017). Para informan ini menyepakati bahwa saat ini telah terjadi “Jakartanisasi terhadap isi pemberitaan televisi di Indonesia”.

Ada perdebatan menarik antara penyelenggara televisi di Jakarta (terutama penyelenggara televisi jaringan) dengan penyelenggara televisi di daerah dalam memahami istilah stasiun penyiaran lokal dan program lokal. Penyelenggara televisi di Jakarta cenderung berpendapat bahwa stasiun penyiaran lokal adalah stasiun yang melakukan siaran di wilayah lokal, dan program lokal adalah program tentang tayangan lokal yang produksinya dapat dilakukan di mana saja dan oleh siapa saja (Gilang Iskandar, Corporate Secretary SCTV, wawancara, 17 Mei 2017). Berbeda

dengan pandangan penyelenggara televisi di daerah. Penyelenggara televisi ini berpendapat bahwa stasiun penyiaran lokal adalah stasiun yang harus berkedudukan di wilayah lokal di mana ia melakukan siaran, memiliki studio, pemancar dan peralatan penyiaran di lokal dan sumber daya manusia lokal dan program lokal adalah program tentang lokal, diproduksi di lokal dan oleh tenaga lokal (Sukiratnasari, Wakil Ketua merangkap Bidang Pengawasan isi siaran KPID DIY periode 2014-2017, wawancara, 5 April 2017).

Informan dari industri mengungkapkan bahwa dalam kacamata industri, penyelenggaraan penyiaran haruslah dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Menurutnya, pendirian studio beserta peralatan produksi acara menimbulkan pembiayaan yang cukup tinggi. Di samping itu, perkembangan teknologi penyiaran dianggapnya mampu mendukung produksi dan distribusi program siaran dari manapun (Wawancara, Gilang Iskandar, Corporate Secretary SCTV, 17 Mei 2017). Perdebatan seperti itu sebenarnya tidak perlu terjadi karena peraturan telah membahasnya dengan cukup jelas (lihat misalnya P3 dan SPS, Permenkominfo No. 43 tahun 2009, dan juga PP No. 50 tahun 2005).

Temuan studi ini menunjukkan bahwa komponen-komponen stasiun penyiaran lokal sebagaimana dimaksud oleh peraturan-peraturan tersebut tidak sepenuhnya terpenuhi. Sejumlah stasiun penyiaran lokal berjaringan tidak memiliki studio dan juga tidak melakukan produksi program di daerah. Kasus di Makassar, misalnya, stasiun penyiaran lokal milik *SCTV*, *Indosiar*, *TransTV*, *Tran 7*, *Metro TV*, *TV One*, tidak memiliki studio, dan hanya memiliki pemancar. Beberapa di antaranya bahkan tidak memiliki kantor di daerah. Stasiun televisi yang berada di

bawah MNC memiliki satu studio saja yang digunakan beramai-ramai oleh stasiun penyiaran yang berada dalam grupnya, yaitu *iNewsTV*, *RCTI*, *Global TV* dan *MNCTV* (Rusdin Tompo, Mantan Ketua KPID Sulawesi Selatan, wawancara, 20 Maret 2017). Tenaga kerja pun bekerja untuk beberapa stasiun. *Metro TV* tidak memiliki studio di Yogyakarta, dan hanya ada kantor dan pemancar. Peralatan penyiaran, seperti mobil van, kamera dan tim peliput berita berbagi dengan *Metro TV* yang ada di Semarang.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa banyak program lokal di stasiun penyiaran lokal, terutama yang berjaringan, dipasok oleh stasiun induk (*mother station*) dari Jakarta dan program lokal ini pun *re-run* (diputar berulang-ulang). Program pun tidak dibuat di lokal dan oleh orang lokal. Muannas, Direktur Operasional *Celebes TV* di Makassar, menyebut bahwa keberadaan program lokal di televisi jaringan hanya diorientasikan untuk memenuhi syarat formal dan tidak diperuntukkan guna memenuhi kepentingan masyarakat lokal (Muannas, Direktur Operasional *Celebes TV*, wawancara, 24 Maret 2017).

Berdasarkan data hasil pemantauan yang dilakukan oleh KPI-D di DIY dari 2014 hingga akhir 2016 menunjukkan bahwa alokasi siaran lokal terbatas pada durasi 20 menit hingga 2 jam per hari. Jika stasiun televisi melakukan siaran selama 24 jam/hari, maka angka ini di bawah standar karena yang disyaratkan

adalah paling tidak 2,4 jam per hari (10%) (<http://independen.id/read/media/350/program-siaran-lokal-masih-banyak-yang-tayang-ulang>). Hasil pemantauan terbaru yang dilakukan oleh KPI-D Yogyakarta pada 2017 juga tidak menunjukkan perubahan yang berarti (Data hasil monitoring KPID DIY 2017). Kondisi yang hampir serupa terjadi di Bali, ketentuan 10% belum terpenuhi (Sutika, 2015).

Keterbatasan siaran lokal ini disebabkan oleh kebijakan *programming* yang bersifat sentralistis yang diterapkan oleh stasiun induk jaringan. Umumnya, stasiun induk tidak hanya mewajibkan anggota jaringannya merelai siaran dari pusat (induk jaringan), tapi juga membatasi alokasi sumber daya, seperti dana, fasilitas produksi/studio, sumber daya manusia, dan sebagainya. Pembatasan ini menyebabkan kesempatan dan kemampuan stasiun penyiaran televisi lokal anggota jaringan menjadi terbatas dalam melakukan produksi siaran lokal (Bambang Callitus, Kepala Biro Kompas TV Bali, wawancara, 17 Juli 2017).

Bukan hanya muatan lokal 10% yang belum terpenuhi, ketentuan bahwa program bermuatan lokal harus ditayangkan pada waktu *prime time* juga belum dipenuhi oleh televisi jaringan. Informan di Makassar menyebutkan bahwa program lokal ditayangkan di jam-jam “hantu” (jam tengah malam atau dini hari) yang sepi penonton (pengelola televisi lokal Fajar TV), wawancara, 24 Maret 2017).

Tabel 2. Jam Tayang Program Bermuatan Lokal di Beberapa Stasiun TV Jaringan

Nama Stasiun (Tanggal Monitoring)	Daftar Judul Acara	Jam Tayang	Durasi Muatan Lokal (Menit)
MNCTV (10 Juli 2017)	Plesir	03:46-04:16	30
	Sedap Malam	04:16-04:46	30
	Jendela Wisata	04:46-05:13	27
	Jendela	05:13-05:36	23
RCTI (18 Juli 2017)	Urban	03:21-03:46	25
	Dua Sisi	03:47-04:10	23
	Assalamu'alaikum Ustadz	04:11-05:01	50
	Kultum	05:02-05:07	5
MetroTV (19 Desember 2017)	Seputar Yogyakarta	05:08-05:43	35
	Jelajah DIY & Jateng	00.31-00.53	22
	Archipelago	04.03-04.26	23
	Kreasi	04.28-04.54	26
Global TV (10 Juli 2017)	Metro	23.29-00.00	2
	Kuliner Vacation	02.48-03.19	31
	Cermin Hati	03.22-03.48	26
	Buletin Indonesia Pagi	03.50-04.45	55
	Cermin Hati	04.45-05.16	31
SCTV (18 Juli 2017)	Cermin Hati	05.19-05.45	26
	Potret Menembus Batas	03.25-03.46	21
	Mata Air	03.46-04.10	24
	Liputan 6 Pagi	04.14-05.52	34
TransTV (6 Desember 2017)	Pesona Yogyakarta	03.45-04.21	36
	Pesona Yogyakarta	05.00-05.19	19
	Dunia Punya Cerita	17.30 - 18.04	3
TVOne (10 Juli 2017)	Documentary One Yogyakarta	02.49 - 03.18	29
	Damai Indonesiaku Yogyakarta	03.19 - 03.49	30
	Damai Indonesiaku Yogyakarta	03.50 - 04.20	30
	Documentary One Yogyakarta	04.50 - 05.50	60
ANTV (3 November 2017)	Panorama DIY	02.00 - 02.58	58
	Cahaya Hati	02.58 - 03.28	30
	Bincang Tokoh DIY	03.28 - 04.26	58
Indosiar (3 November 2017)	Teropong	03.40 - 03.59	19
	Surga Dibawah Telapak Kaki Ibu	04.00 - 04.21	21
	Fokus Pagi	04.29 - 05.55	86
Trans7 (12 Desember 2017)	Mikrofon Pelunas Hutang	17.30 - 19.35	3
	Warna Yogyakarta	03.17-05.13	116
	Redaksi Pagi	05.42-06.43	2
	Ragam Indonesia "Yogyakarta"	06.43-07.10	27

Sumber: Diolah dari data oleh Peneliti berdasarkan data hasil monitoring KPI-D DIY 2017

Masih dalam kaitannya dengan muatan lokal, sesuai dengan peraturan Permenkominfo No. 43 tahun 2009, seperti telah disampaikan sebelumnya, terdapat ketentuan lembaga penyiaran swasta untuk menaikkan secara bertahap muatan lokal paling sedikit 50% dari seluruh waktu siaran per hari. Kenyataan di lapangan, upaya menaikkan muatan lokal menjadi 50% tampaknya tidak terjadi. Bahkan, terjadi hal yang sebaliknya. *Kompas TV* di Bali, misalnya, yang pernah menyiarkan program lokal 3,5 jam per hari, mengurangnya menjadi 2,5 sejak awal 2017 (Bambang Callitus, Kepala Biro Kompas TV Bali, wawancara, 17 Juli 2017). Keterbatasan sumber daya manusia dan modal produksi menjadi alasan utama pengurangan tersebut, di samping karena *Kompas TV* di Bali harus menyesuaikan dengan kebijakan pusat yang menetapkan durasi muatan lokal 2,5 jam

Di sisi lain, program siaran bermuatan lokal juga bermasalah dilihat dari sudut pandang lokal. Informan di Makassar ada yang mengeluhkan, jika ada tayangan tentang Makassar di televisi jaringan, maka yang ditayangkan adalah bagian-bagian yang ada kekerasannya. Menurutnya, tidak mengherankan jika kemudian muncul semacam *stereotype* masyarakat di daerah lain bahwa perangai orang Makassar kasar dan pembuat keributan (pengelola televisi lokal *Fajar TV*, wawancara, 24 Maret 2017).

Program pun mengandung bias representasi karena isi siaran lebih merepresentasikan selera masyarakat urban, terutama Jakarta, daripada masyarakat di daerah. Salah seorang informan di Bali mencontohkan, dalam hal berbusana, ketika salah satu TV Jakarta mengangkat tayangan tentang Bali, ada pembawa acara yang memakai *udeng* dengan celana panjang. Ini menurutnya salah karena ketika memakai *udeng* maka

seharusnya tidak memakai celana panjang, melainkan mengenakan *kamen*—semacam sarung Bali (Amanda, wawancara, 12 Juli 2017). Menurutnya, tayangan semacam ini bagi masyarakat di luar Bali mungkin tidak masalah, tapi, bagi masyarakat Balimerupakan keanehan, dan suatu bentuk pelecehan terhadap budaya mereka.

Mantan komisioner anggota KPI-D Bali juga menyatakan kekesalannya terkait dengan manipulasi yang dilakukan oleh salah satu stasiun di Jakarta dalam memproduksi acara keagamaan, dalam hal ini agama Hindu (mantan komisioner KPI-D Bali, wawancara, 17 Juli 2017). Dalam kesaksiannya, ia menyatakan bahwa stasiun tersebut mengambil gambar Pura Rawamangun di Jakarta dan menyiarkan liputannya di Bali. Hal yang menyedihkan menurutnya, stasiun televisi ini mengklaim bahwa acara keagamaan dengan latar belakang Pura tersebut sebagai muatan lokal Bali.

Posisi Regulator di Daerah

UU Penyiaran menyebutkan regulator penyiaran di Indonesia adalah KPI dan pemerintah sebagaimana terdapat pada beberapa pasal, seperti pasal 18, 31, 32, 33, 55, 60, dan pasal 62. Walaupun kedua institusi ini muncul sebagai regulator, tapi memiliki kedudukan yang berbeda. Melalui sengketa yang cukup panjang dan keputusan Mahkamah Konstitusi/MK (Perkara No. 005/PUU-I/2003), pemerintah ditetapkan sebagai pihak yang memiliki kewenangan dalam membuat peraturan pemerintah. Sementara itu, undang-undang sendiri tidak mengatur dengan jelas pemilahan kewenangan antara pemerintah dan KPI.

Perselisihan antara pemerintah dan KPI terus berlanjut dan mengalami puncaknya pada 2005 ketika Pemerintah

(Presiden) mengeluarkan sejumlah peraturan yang mengatur penyiaran. KPI berpandangan peraturan-peraturan ini telah mengaborsi posisi KPI sehingga KPI tidak dapat menjalankan fungsi dan kewenangan sebagai lembaga regulator independen. Oleh karena itu, KPI mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara (Mahkamah Konstitusi No. 031/PUU-IV/2006) dan juga ke MA untuk melakukan uji materiil (Mahkamah Agung No. 18 P/HUM/2006 tentang “Hak Uji Materiil terhadap Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta”).

Hasil keputusan MK dan MA atas kasus tersebut adalah menolak permohonan perkara KPI. Beberapa pertimbangan MK adalah substansi yang dipersoalkan bukan merupakan kewenangan MK, dan pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan. Atas keputusan tersebut, KPI menyatakan kecewa, dan menyatakan keberadaannya tidak lagi memiliki kewenangan sebagai lembaga regulator yang independen (Judhariksawan, Ketua KPI-P 2013-2016, wawancara, 21 Maret 2017).

Sejumlah komisioner KPI menilai tidak banyak yang dapat dilakukan oleh KPI dalam hal perizinan (Judhariksawan, Ketua KPI-P 2013-2016, wawancara, 21 Maret 2017). Walaupun ada forum rapat bersama untuk membuat keputusan, pemerintah dianggap memegang kendali utama dalam membuat keputusan tentang perijinan. Lebih lanjut, ia menyatakan bahwa KPI enggan untuk terlibat jauh dalam mengurus perizinan karena merasa kewenangannya dibatasi oleh pemerintah karena hanya mengurus isi siaran.

Menanggapi persoalan kewenangan antara KPI dan pemerintah ini, komisioner KPI-D di Sulawesi Selatan menyatakan bahwa keputusan *judicial review* merupakan awal dari kekacauan penyiaran di Indonesia. Hilangnya kewenangan KPI dalam pembuatan aturan menyebabkan tidak adanya kontrol publik terhadap pemerintah dalam pembuatan peraturan penyiaran (Alem Febri Sonni, mantan Ketua KPI-D Sulawesi Selatan, wawancara, 25 Maret 2017). Informan ini juga mengungkapkan, ketika UU Penyiaran disusun, semangat publik yang menghendaki perubahan kebijakan penyiaran di Indonesia adalah mengurangi sentralisasi peran pemerintah dalam pengaturan penyiaran. Oleh karena itu, dibentuk lembaga negara independen, yaitu KPI. Namun, cita-cita ini tidaklah terwujud.

Kembalinya kontrol penyiaran di tangan pemerintah pusat, juga berimbas pada peran pemerintah daerah (Pemda). Pemerintah pusat melarang penerbitan izin oleh Pemda melalui keputusan Menkominfo No. 161 tahun 2008 untuk tujuan menjaga manajemen spektrum frekuensi radio agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional maupun internasional. Dalam perspektif pemerintah, keputusan ini dibuat untuk melakukan penertiban karena penggunaan kanal (frekuensi) radio untuk keperluan penyelenggaraan radio dan televisi tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam *master plan* frekuensi radio. Pemerintah menilai ketidaksesuaian ini telah mengakibatkan gangguan frekuensi yang merugikan, seperti gangguan pada komunikasi penerbangan yang dapat membahayakan keselamatan manusia. Pemerintah selanjutnya menempatkan Pemda baik provinsi maupun kabupaten pada kedudukan mengevaluasi dan memberikan rekomendasi terkait syarat

administrasi dan data teknis pengajuan ijin sebelum naik ke pusat.

Pada awal 2000 (sebelum UU Penyiaran disahkan), penyelenggaraan penyiaran televisi di daerah bermunculan dengan izin pemerintah daerah, yaitu Gubernur. Salah satu regulasi yang menjadi pedoman saat itu adalah PP No. 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Otonom yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menetapkan pedoman penyelenggaraan penyiaran (Pasal 2). Ketika itu, UU Penyiaran No. 24 tahun 1997 masih berlaku.

Jika merunut ke belakang, perhatian terhadap kebutuhan televisi di daerah datang dari masyarakat lokal dan pemerintah daerah, bukan dari pemerintah pusat. Ini menandakan pemerintah daerah memahami kebutuhan penyiaran di wilayahnya. Ketika otonomi daerah diberlakukan, pada saat itu, tidak ada yang berpikir tentang televisi lokal. Inisiatif masyarakat lokal dalam mendirikan televisi di daerah kemudian didukung oleh gubernur dengan memberikan izin penyelenggaraan penyiaran. Di sinilah *Bali TV*, *JTV* dan sejumlah televisi di daerah lahir (Satria Naradha, wawancara, 12 Juli 2017). Meskipun lahir dari kearifan lokal, televisi-televisi ini pernah dikejar-kejar polisi, dan menghadapi kasus hukum karena pemerintah pusat, saat itu Departemen Perhubungan, menyatakan televisi ini bersiaran tanpa izin hanya karena izin tidak berasal dari pemerintah pusat.

Pada dasarnya, UU Penyiaran tidak menyebutkan bahwa perizinan harus melalui pemerintah pusat (Kemenkominfo). Ketentuan terkait dengan pemerintah pusat muncul dalam PP No. 50 tahun 2005, yaitu dalam pasal 4 ayat (2). Atas dasar regulasi dan pengumuman

tersebut, antara 2000 hingga sekitar 2009, pemerintah, dalam hal ini Departemen Perhubungan, melakukan penertiban. Walaupun pada akhirnya penertiban ini berhasil dengan tidak adanya Pemerintah Daerah (Pemda) mengeluarkan izin penyiaran, tapi berbagai tanggapan bermunculan di tingkat lokal yang menunjukkan kekecewaan.

Para penyelenggara penyiaran televisi lokal dan KPI-D yang peneliti temui di Yogyakarta, Makassar, dan Denpasar menilai bahwa dalam konteks desentralisasi penyiaran, penarikan urusan perizinan penyelenggaraan penyiaran ini ke pusat merupakan bentuk “resentralisasi”. Mereka mempertanyakan, jika yang menjadi persoalan adalah adanya gangguan frekuensi atau interferensi gelombang radio, mengapa pemerintah pusat (dalam hal ini Kominfo) tidak berfokus saja pada pengaturan alokasi kanal sehingga gangguan dapat dicegah dan menyerahkan urusan pemberian atau pemanfaatan alokasi kepada KPI-D dan pemerintah daerah.

Mereka beranggapan bahwa pemerintah daerah dan juga KPI-D lebih baik dalam memahami kebutuhan penyiaran di daerah daripada pemerintah pusat. Sebagai contoh, permohonan untuk menyelenggarakan televisi ataupun radio cukup banyak yang diterima oleh KPI-D Sulawesi Selatan. Masyarakat sangat mengharapkan televisi komunitas dapat beroperasi. Namun, karena peluang usaha tidak dibuka oleh pemerintah pusat, permohonan tersebut tidak dapat diproses lebih lanjut. Mantan komisioner KPI-D Sulawesi Selatan, Fauziah (wawancara, 22 Maret 2017), menyatakan perlunya pemerintah lebih peka dalam melihat kebutuhan penyiaran daerah. Keputusan mengenai ada/tidaknya peluang usaha tidak perlu dilakukan serempak secara nasional, tetapi seharusnya dapat

dilakukan per wilayah sesuai dengan kebutuhan daerah setempat.

Mereka juga beranggapan jika desentralisasi perizinan dilakukan, maka proses perizinan akan dapat dilakukan secara efisien, baik dari sisi waktu maupun biaya karena orang daerah tidak perlu pergi ke Jakarta. Informan dari unsur pemerintah (Kominfo) bahkan mengakui bahwa selama ini daerah hanya kebagian masalah terutama dalam penataan infrastruktur, penanganan konflik antarpengelola TV kabel, keamanan, dan tidak mendapatkan manfaat berarti seperti pendapatan daerah dan sebagainya (Andi Hasdullah, Kepala Dinas Komunikasi, Informatika, Statistika dan Persandian, wawancara, 21 Maret 2017).

Perihal minimnya kontribusi ke daerah juga disinggung oleh Agus Sumartono, DPRD-DIY (Agus Sumartono, anggota DPRD-DIY, wawancara, 5 April 2017). Semua pajak tentang perizinan penyelenggaraan penyiaran dan telekomunikasi menjadi pemasukan pemerintah pusat. Sementara itu, daerah hanya mendapatkan bagian terkait dengan izin bangunan, di antaranya izin pembangunan menara. Sumartono menyarankan, pendapatan dari penyiaran dan telekomunikasi ini seharusnya berkontribusi langsung ke daerah. Dengan kontribusi tersebut, pemerintah daerah dapat mengembangkan banyak program pendidikan, seperti literasi media dan sebagainya. Sumartono juga menyatakan bahwa dampak sosial dari penyiaran cukup besar. Namun sayangnya, kontribusi penyiaran ke daerah sangat minim. Ia menilai daerah hanya menjadi tempat pemancar, dan kurang mendapatkan manfaat.

Walaupun pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan dalam hal perizinan, tapi beberapa daerah mengambil peran

aktif dalam mengatur penyelenggaraan penyiaran di daerah. Di DIY, misalnya, Pemda mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) untuk mengatur penyelenggaraan penyiaran di wilayah ini (Perda No. 13 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Penyiaran). Dalam Perda, terdapat ketentuan pengaturan kepemilikan lembaga penyiaran di daerah. Dengan aturan ini, lembaga penyiaran yang beroperasi di Yogyakarta akan memberikan kontribusi bagi daerah terutama terkait dengan serapan tenaga kerja dan berkembangnya rumah produksi (Agus Sumartono, anggota DPRD-DIY, wawancara, 5 April 2017). Dalam hal mengatur program siaran lokal, pasal 15 ayat 2 Perda No. 13 tersebut antara lain menyebutkan sebagai berikut.

- (a) pendidikan Pancasila, Undang-Undang Dasar, dan seterusnya, (b) Seni budaya, ekonomi kreatif, wisata, produk unggulan, dan potensi lokal, (c) hiburan, (d) berita Daerah, (e) penyuluhan agama dan kepercayaan, (f) sosialisasi kebijakan Pembangunan Daerah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, (g) Informasi potensi bencana di Daerah.

Perda (pasal 15 ayat 3) juga mewajibkan penggunaan bahasa Jawa minimal 1 program siaran. Dalam Perda, juga ditetapkan bahwa untuk sistem stasiun berjaringan televisi wajib menyiarkan program siaran lokal dengan durasi minimal 10% dari seluruh waktu siaran per hari dan disiarkan di antara pukul 05.00 s.d. 22.00 WIB.

Dari yang telah dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa peraturan pelaksana terkait dengan penyelenggaraan penyiaran di daerah tidak sepenuhnya sesuai dengan tujuan atau mandat UU

Penyiaran. Peraturan pelaksana tampak jelas memberikan sejumlah prioritas kepada TV Jakarta terutama yang telah berdiri sebelum peraturan berlaku. Prioritas ini telah terbukti berdampak pada penguasaan lembaga penyiaran televisi oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran (Nugroho dkk., 2012; Rianto dkk., 2014).

Adanya prioritas pada TV Jakarta menjadi pemicu utama keterbatasan jumlah stasiun penyiaran lokal independen (*outlet*). Pemberian izin bagi TV Jakarta untuk mendirikan stasiun penyiaran lokal di tempat stasiun relai berada merupakan bentuk diskriminasi bagi masyarakat lokal. Untuk dapat mendirikan stasiun penyiaran lokal, masyarakat lokal harus menunggu peluang usaha dan bersaing dengan sesama orang lokal untuk mendapatkan alokasi frekuensi. Kemudahan ini telah mengakibatkan jatah alokasi frekuensi penyiaran di daerah banyak mengalir ke TV-TV Jakarta. Kondisi ini menyebabkan struktur industri penyiaran di daerah pasca-reformasi tidak mengalami perubahan berartikarena baik sebelum maupun sesudah reformasi TV Jakarta tetap dominan. Ingram dan Schneider (2006) menilai kebijakan seperti ini tidak memenuhi nilai demokrasi, terutama nilai keadilan.

Temuan ini membuktikan kebenaran sejumlah kajian ekonomi politik media bahwa kelompok kapital adalah *stakeholder* yang secara permanen memperoleh keuntungan, berupa *substantive policy*, dari pemerintah (Underhill, 2000; Herman & Chomsky, 2002; Murdock & Golding, 2005; Graham, 2007; Mosco, 2009). Temuan ini sekaligus menunjukkan negara tidak mampu melindungi kepentingan masyarakat dari persaingan kelompok kepentingan yang ingin menguasai sumber daya penyiaran (Pesch, 2008).

Keterbatasan isi siaran bermuatan lokal tidak terlepas dari sistem penyiaran terpusat yang masih terus dipertahankan oleh TV Jakarta dalam menyelenggarakan penyiaran di daerah. Kebijakan untuk melaksanakan penyiaran berjaringan bagi penyelenggara TV Jakarta merupakan beban, dan dengan sentralisasi penyiaran beban ini dapat diatasi.

Temuan penelitian ini juga menunjukkan bahwa “sentralisasi” masih bekerja dalam mengatur penyiaran pada pemerintahan pasca-reformasi. Kontrol utama penyiaran dipegang oleh pemerintah pusat. Dengan lemahnya posisi dan peran KPI sebagai lembaga regulator, kekuasaan pemerintah yang dapat secara langsung mengendalikan penyiaran melalui peraturan-peraturan yang dibuatnya tidak dapat dikontrol. Demikian pula, intervensi dan kompromi yang terjadi antara kaum kapitalis dengan pemerintah dalam melahirkan kebijakan yang berpihak pada kepentingan mereka, tidak dapat diawasi atau pun dicegah (Rahayu, 2018). Dengan kata lain, KPI sebagai *independent regulatory body* yang seharusnya mampu mengantisipasi *abuse of power* baik pemerintah maupun para kapitalis, tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik (Grossberg dkk., 2006; Irion & Radu, 2013).

Pembatasan terhadap peran pemerintah daerah dan juga KPI-D dalam penyelenggaraan penyiaran daerah dapat dipandang sebagai pengabaian kepentingan lokal. Idealnya, eksistensi stasiun penyiaran di daerah dapat memberikan ruang bagi masyarakat lokal dalam berdialog maupun menjaga budaya mereka. Berkowitz (1984) mengaitkan ini dengan jaminan pelayanan publik (masyarakat lokal). Lebih dari itu, dalam konteks otonomi daerah, keberadaan stasiun penyiaran lokal juga secara ideal seharusnya mendukung pembangunan di daerah.

Penutup

Penelitian ini menjelaskan adanya persoalan regulasi dan juga kesenjangan antara kebijakan dan praktik penyiaran di daerah pasca-reformasi. Persoalan regulasi berhubungan dengan ambiguitas (seperti definisi yang tidak jelas), inkonsistensi (seperti kontradiksi atau saling bertentangan) dan penyimpangan (seperti ketidaksesuaian) antara kebijakan penyiaran sebagaimana tertuang di dalam UU Penyiaran No. 32 dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam pengaturan penyiaran daerah. Persoalan regulasi juga berkaitan dengan adanya bias kepentingan pada TV Jakarta.

Persoalan praktis meliputi masalah keterbatasan keberadaan stasiun penyiaran lokal independen (*outlet*), minimnya konten bermuatan lokal, dan kurang berperannya regulator penyiaran di daerah. Keterbatasan keberadaan stasiun penyiaran lokal amatlah timpang dibandingkan dengan keberadaan stasiun berjaringan. TV-TV Jakarta dalam hal ini mendominasi penggunaan frekuensi penyiaran di tingkat lokal. Manajemen program siaran yang bersifat sentralistis dan pengabaian terhadap persyaratan penyiaran lokal oleh TV Jakarta dan stasiun-stasiun jaringannya menyebabkan konten bermuatan lokal minim. Kurangnya peran regulator penyiaran di

daerah dan juga Pemda menyebabkan kepentingan lokal terabaikan. Penyiaran daerah tidak mampu memberikan kontribusi berarti bagi pembangunan daerah.

Secara teoritis, studi ini membenarkan studi terdahulu bahwa antara kebijakan dan implementasinya tidak selalu berkesesuaian (Sabatier & Mazmanian, 1980). Tahap implementasi merupakan arena politik dimana aktor-aktor berkepentingan saling bernegosiasi dan berkompromi. Dalam kasus penyiaran di daerah, aktor-aktor dari pusat terutama pemerintah dan penyelenggara penyiaran di Jakarta mengambil peran dominan dalam mendefinisikan penyelenggaraan penyiaran lokal. Pendefinisian pun bias kepentingan kapital dalam mempertahankan penguasaan penyiaran secara nasional. Berdasarkan studi ini, secara praktis, penyelenggaraan penyiaran lokal tidak cukup hanya mengandalkan regulasi yang bersifat terpusat. Ini disebabkan, ada banyak cara baik implementor maupun target kebijakan mempengaruhi arah kebijakan. Penting artinya memberikan ruang bagi pemerintah daerah dan masyarakat di daerah untuk mengatur penyelenggaraan penyiaran di wilayahnya agar penyiaran daerah memberikan kontribusi langsung bagi kesejahteraan masyarakat lokal.

Daftar Pustaka

- Ali, C. (2013). *Where is here? An Analysis of localism in media policy in three western democracies*. (Dissertation, University of Pennsylvania).
- Akibu, R.S. (2018). Implementasi Kebijakan Perizinan Penyiaran Televisi Lokal di Provinsi Gorontalo. *Publik (Jurnal Ilmu Administrasi)*, 4(2), 63-69.
- Anabarja, S. (2011). Peran Televisi Lokal dalam Mempertahankan Identitas Lokal di Era Globalisasi Informasi. *Global & Strategi*. Edisi Khusus: Desember, 261-270.
- Anderson, C. and Curtin, M. (1999). Mapping the ethereal city: Chicago television, the FCC, and the politic of place. *Quarterly Review of Film & Video* 16(3-4), 289-305.
- Berkowitz, E.D. (1984). Low power television and the doctrine of localism: The need to reconcile a medium with its message. *University of San Francisco Law Review*, 18(2), 505-533.
- Browne, D. R. (1991). Local radio in Switzerland: The limits of localism. *Journal of Broadcasting & Electronic* , 34 (4), 449-464.
- Collins, T. A. (1980). Local service concept. *Iowa Law Review*, 65, 553-635.
- Cresswell, J.W. and Clark, V.L.P. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks, Sage Publications.
- Crouch, H. A. (2010). *Political reform in Indonesia after Soeharto*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Graham, P. (2007). Political economy of communication: a critique. *Critical perspectives on international business*, 3(3), 226-245.
- Grossberg, L., Wartella, E., Whitney, D.C., and Wise, J.M. (2006). *Media Making: Mass Media in A Popular Culture*. Second edition. London: Sage Publications.
- Hariyani, N. (2013). Televisi Lokal Dalam Perencanaan Strategi Kreatif Program Berbasis “Lokalitas” Sebagai Wujud Eksistensi Media. *Jurnal Sosial*, 14, 30-31.
- Hendrawan, B. (2017). Televisi Lokal: Antara Kepentingan Korporat dan Fungsi Sosial. *Jurnal Komunikasi Indonesia*, 5-14.
- Herman, E. S., & Chomsky, N. (2002). *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. NY: Pantheon Books.
- Horwitz, R. B. (2005). On media concentration and the diversity question. *The information society*, 21(3), 181-204.
- Irion, K. & Radu, R. (2013). Delegation to independent regulatory authorities in the media sector: A paradigm shift through the lens of regulatory theory. In W. Schulz, P. Valcke & K. Iron (Eds.) *The Independence of the Media and Its Regulatory Agencies: Shedding New Light on Formal and Actual Independence Against the national Context* (p. 15-54). Bristol UK/Chicago USA: Intellect.

- Masini, A., Van Aelst, P., Zerback, T., Reinemann, C., Mancini, P., Mazzoni, M., Damiani, M., & Coen, S. (2017): Measuring and Explaining the Diversity of Voices and Viewpoints in the News. *Journalism Studies*, 1-20.
- Mazmanian, D.A., & Sabatier, P.A. (1983). *Implementation and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Mitchell, E.S. (1986). Multiple triangulation: A methodology for nursing science. *Advances in Nursing Science*, 8(3), 18-26.
- Mosco, V. (2009). *The Political Economy of Communication*. Sage Publications.
- Murdock, G., & Golding, P. (2005). Culture, communications and political economy. *Mass media and society*, 4, 60-83.
- Napoli, P. M. (1999). The marketplace of ideas metaphor in communications regulation. *Journal of Communication*, 49(4), 151-169.
- Napoli, P. M. (2001). The localism principle in communications policymaking and policy analysis: Ambiguity, inconsistency, and empirical neglect. *Policy Studies Journal*, 29(3), 372-387.
- Napoli, P.M. (2005). Market structure, station ownership, and news programming on local broadcast television. Paper submitted to the International Communication Association, Communication Law and Policy Division
- Novianti, W. (2013). Televisi Lokal dan Konsentrasi Kepemilikan Media. *Observasi*, 11(1), 39-46.
- Nugroho, Y., Putri, DA., Laksmi, S. (2012). *Mapping the landscape of the media industry in contemporary Indonesia*. Report Series. Engaging media, empowering society: Assessing media policy and governance in Indonesia through the lens of citizens' rights. Research collaboration of Centre for Innovation Policy and Governance and HIVOS Regional Office Southeast Asia, funded by Ford Foundation. Jakarta: CIPG and HIVOS.
- Pandjaitan, HIP. & Siregar, A.S. (2003). *Membangun sistem penyiaran yang demokratis di Indonesia*. Jakarta: Warta Global Indonesia.
- Pesch, U. (2008). The publicness of public administration. *Administration & Society*, 40(2), 170-193.
- Putri, E. R. H., Rahardjo, T., Lukmantoro, T., & Yulianto, M. (2014). Keberadaan Program Siaran Lokal di Televisi Berjaringan (Studi Implementasi Kebijakan Media terhadap Protv). *Interaksi Online*, 8(4).
- Rahayu. (2014). *Kebangkitan Lokalisme dan Problem Kebijakan dan Regulasi Media: Sebuah Tinjauan Pustaka*. Universitas Islam Indonesia, 10-11 Desember 2014: Prosiding Conference on Communication, Culture, and Media Studies (CCCMS).
- Rahayu. (2018). Political Interconnection in the Operation of Digital Terrestrial Free-to-Air Television Broadcasting. *Policy & Governance Review*, 2(1), 14-28.

- Rianto, P., Rahayu, Yusuf, I.A., Wahyono, B., Zuhri, S., Cahyono, M.F., Siregar, A.E. (2014). *Kepemilikan dan Intervensi Siaran: Perampasan Hak Publik, Dominasi, dan Bahaya Media Di Tangan Segelintir Orang*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.
- Rinowati, N. A. (2012). Eksistensi Televisi Lokal (Kasus: Eksistensi TVKU Dalam Kompetisi Industri Penyiaran). Disertasi. Tidak dipublikasikan. Ilmu Komunikasi FISIP UNDIP.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560.
- Siregar, A.E. (9 Juni 2008). Sistem penyiaran yang demokratis. *Perspektif Baru*, 638. Retrieved from <http://www.perspektifbaru.com/wawancara/638>
- Stavitsky, A.G. (1994). The changing conception of localism in U.S. public radio. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 38(1), 19-33
- Thurmond, V. A. (2001). The point of triangulation. *Journal of Nursing Scholarship*, 33(3), 253-258.
- Underhill, G. R. (2000). State, market, and global political economy: genealogy of an (inter?) discipline. *International Affairs*, 76(4), 805-824.
- Wildman, S. S. (2009). Indexing diversity. In P.M. Napoli (Ed). *Media diversity and localism: Meaning and metrics* (p. 165-190). New York: Routledge.

