

Kontestasi dan Negosiasi Kepentingan dalam Implementasi Sistem Siaran Jaringan Televisi di Indonesia

Ade Armando

*Departemen Ilmu Komunikasi, Fakultas Sosial dan Politik,
Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia
email: armandoad@gmail.com*

Abstract. *This paper intends to show that the explanation for the failure of the private television network broadcast system in Indonesia --which was actually mandated in the 2002 Broadcasting Law – lies not in one single determinant factor but should be seen in the perspective of power relations that mutually constitute the arrangement of communication resources in Indonesia. Based on the experience of 17 years of the Broadcasting Law, there were four parties involved in the contestation and negotiations on the implementation of SSJ: private stations owners, government, parliament (DPR) and Indonesian Broadcasting Commission (KPI). Among all the contesting groups, the association of ten giant national television station is the most consistent group in pursuing their own specific interests. The owners of the private national television stations persistently tried to thwart the implementation of the SSJ. On the other hand, the other three camps continuously show different approach and attitude toward the issue, which reflect its ever changing context and actors involved in its institutions.*

Keywords: Television Network System, Indonesian Broadcasting Law 2002, Association of Private Television Stations, Ministry of Communication and Information, Indonesian Broadcasting Commission

Abstrak. Tulisan ini hendak menunjukkan bahwa penjelasan atas kegagalan Sistem Siaran Jaringan (SSJ) televisi swasta di Indonesia yang sebenarnya diwajibkan dalam UU Penyiaran 2002, tidaklah terletak pada satu faktor penentu, melainkan harus dilihat dalam perspektif hubungan-hubungan kekuasaan yang bersama-sama membentuk penataan sumber daya komunikasi di Indonesia. Berdasarkan penelusuran terhadap 17 tahun penerapan SSJ, terdapat empat pihak yang terlibat dalam kontestasi dan negosiasi penerapan SSJ: pemodal, pemerintah, DPR, dan KPI. Di antara semua kelompok yang bertarung, kubu stasiun televisi nasional raksasa adalah kelompok yang paling konsisten memperjuangkan kepentingannya. Para pemilik stasiun televisi nasional swasta secara gigih berusaha menggagalkan penerapan SSJ. Di pihak lain, ketiga kubu lainnya menunjukkan perbedaan sikap secara berkelanjutan yang sangat bergantung pada konteks dan orang-orang yang berada di dalamnya.

Kata Kunci: Sistem Siaran Jaringan, Undang Undang Penyiaran 2002, Asosiasi Televisi Swasta Indonesia, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Komisi Penyiaran Indonesia

Pendahuluan

Tulisan ini berusaha menjelaskan peran dan pertarungan kepentingan antara industri pertelevisian, pemerintah, DPR, dan Komisi Penyiaran Indonesia dalam implementasi Sistem Siaran Jaringan (SSJ) dalam pertelevisian komersial Indonesia.

Sistem Siaran Jaringan adalah satu dari rangkaian gagasan pokok yang termuat dalam UU Penyiaran 2002 yang bila diterapkan dengan konsisten akan membuahkan demokratisasi penyiaran di Indonesia pasca jatuhnya pemerintah Soeharto (1998). Bila SSJ berhasil diterapkan di Indonesia, di setiap wilayah siar, akan tumbuh stasiun-stasiun televisi lokal anggota jaringan yang akan menjalankan fungsi politik, ekonomi, dan budaya bagi masyarakat di daerah masing-masing. Namun data menunjukkan, kewajiban SSJ ini tidak pernah secara seriis dijalankan di Indonesia. Studi SMRC (Armando, 2015) menunjukkan bahwa 10 stasiun televisi nasional hanya berpura-pura menjalankan SSJ, dan apa yang disebut sebagai stasiun televisi lokal hanya berupa stasiun stasiun transmisi/relai yang tidak memiliki fasilitas dan sumber daya manusia untuk memproduksi sendiri siaran lokal. Demikian pula kajian Komisi Penyiaran Indonesia tentang implementasi SSJ (KPI, 2015) menunjukkan bahwa, dalam range penilaian 0-100, semua stasiun televisi nasional memiliki skor di bawah 51 dalam hal implementasi SSJ.

Tulisan ini hendak menunjukkan bahwa penjelasan atas kegagalan SSJ di Indonesia dapat dilihat dalam perspektif hubungan-hubungan kekuasaan (*power relations*) yang membentuk penataan sumber daya komunikasi di sebuah negara (mengikuti definisi ekonomi politik Mosco,

2003). Menurut kaum liberal, penataan kebijakan komunikasi ditentukan oleh negara (*state*) yang berusaha menjaga keseimbangan berbagai kepentingan sehingga semua pihak bisa terlayani dan tidak ada satu pun blok atau kelompok berposisi lebih dominan dari yang lain (Wayne, 2003). Kaum liberal percaya pada adanya keberagaman kekuasaan (*power*) yang tersebar dan regulasi komunikasi adalah sebuah pilihan yang diambil sebagai hasil pertemuan antarkekuasaan tersebut. Dalam kasus SSJ, sebagaimana nanti ditunjukkan, tesis liberal ini tidak terbukti. Di sisi lain, sebagai pembanding ekstrem, kasus SSJ ini juga tidak bisa menunjukkan bahwa basis menentukan suprastruktur, seperti yang diyakini kaum Marxis. Kegagalan menjalankan SSJ di Indonesia memang menunjukkan betapa kuatnya para pemodal menentukan struktur penyiaran, tetapi tidak berarti juga pemodal begitu saja mengarahkan negara untuk melayani kepentingannya. Kekuasaan barangkali memang tidak tersebar secara merata di antara aktor-aktor yang saling bertemu di medan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, tetapi kasus kegagalan SSJ juga menunjukkan bahwa sebenarnya tidak ada determinan tunggal. Basis (modal) tidak sepenuhnya menentukan.

Tulisan ini akan menunjukkan bahwa ada hubungan kuasa (*power relations*) antara berbagai kelompok yang secara bersama-sama membentuk penataan penyiaran di Indonesia. Para pemodal raksasa dalam industri penyiaran memang adalah aktor yang paling aktif menggagalkan SSJ mengingat dampak negatif yang diakibatkannya kepada kepentingan ekonomi mereka. Namun, secara berkelanjutan, pemilik modal harus terus berhadapan dengan aktor-aktor lain

yang memiliki kepentingan berbeda. Kelahiran peraturan tentang SSJ itu sendiri mencerminkan tidak menentukannya para pemodal, dan ketika para pemodal berusaha mengintervensi penerapan aturan, mereka juga harus terus berhadapan dengan pihak lain yang tidak serta merta mudah ditundukkan.

Tulisan ini akan menunjukkan bagaimana perumusan dan penerapan kebijakan SSJ selama hampir 17 tahun menjadi medan kontestasi dan negosiasi berbagai kepentingan. Kajian ini menurut penulis penting dilakukan mengingat sejumlah pertimbangan: 1) SSJ adalah sebuah amanat demokratisasi penyiaran yang bila diterapkan secara konsisten akan membawa manfaat besar bagi masyarakat luas; 2) Penerapan SSJ terus dihambat selama 17 tahun sehingga secara perlahan sistem siaran tersentralisasi nampak sebagai pilihan tunggal dan paling masuk dalam sistem pertelevisian di Indonesia; 3) Karena kegagalan berkepanjangan tersebut, bahkan para aktivis dan peneliti yang mendukung demokratisasi penyiaran terkesan memandang isu ini sebagai bukan lagi persoalan utama penyiaran di Indonesia dan lebih memberi perhatian bagi isu-isu lain yang tentu juga penting, seperti Komisi Penyiaran Indonesia, isi penyiaran, kepemilikan, digital dan sebagainya.

Metode

Penelitian ini menggunakan penelitian kasus. Data dikumpulkan melalui beragam sumber bukti, terutama dengan mengandalkan pustaka dan dokumen. Data-data dari beragam sumber itu dianalisis dengan menempatkannya ke dalam tema-tema khusus dan disajikan secara kronologis.

Hasil dan Pembahasan

Gagasan Sistem Siaran Jaringan (SSJ)

Setidaknya, ada lima amanat penting demokratisasi yang terkandung dalam UU Penyiaran 2002: (1) diperkenalkannya gagasan tentang Komisi Penyiaran Indonesia sebagai regulator penyiaran, (2) diubahnya status *TVRI* dan *RRI* menjadi lembaga penyiaran publik, (3) diperkenalkannya proses perolehan Izin Penyelenggaraan Penyiaran menjadi transparan dan akuntabel terhadap publik, (4) diperkenalkannya gagasan Lembaga Penyiaran Komunitas, dan yang menjadi fokus perhatian tulisan ini adalah (5) kewajiban mengembangkan SSJ bagi stasiun televisi dan radio yang ingin bersiaran lintas wilayah atau bersiaran secara nasional.

UU tersebut memang tidak secara tegas memberi penjelasan tentang bentuk SSJ yang harus diterapkan di Indonesia. Pasal 31 (1) UU tersebut hanya mengatakan bahwa “lembaga penyiaran yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau jasa penyiaran televisi terdiri atas stasiun penyiaran jaringan dan/atau stasiun penyiaran lokal.” Namun dari definisi tersebut saja, dapat disimpulkan bahwa sebuah stasiun televisi tidak dapat melakukan siaran lintas wilayah tanpa mengembangkan jaringan stasiun televisi.

Gagasan ini merupakan perubahan penting yang akan mentransformasi sistem siaran televisi komersial yang terpusat di Jakarta. Dalam sistem siaran yang tersentralisasi yang berlangsung sejak era Orde Baru, sepuluh stasiun televisi komersial dapat menjangkau khalayak di seluruh Indonesia hanya melalui rangkaian transmitter yang akan memancar ulang siaran yang datang dari Jakarta ke penduduk di daerah masing-masing. Merujuk pada negara-negara maju yang telah berpuh tahun

mengembangkan sistem jaringan (seperti Amerika Serikat, Korea Selatan, Jepang, negara-negara Eropa Barat, dan sebagainya), dalam SSJ, pola siaran semacam ini harus diubah. Dalam SSJ, agar siaran televisi dari Jakarta dapat menjangkau seluruh wilayah Indonesia diperlukan rangkaian stasiun televisi lokal yang menjadi bagian jaringan yang akan membawa serta program dari Jakarta dalam siaran yang dipancarkan di daerah masing-masing. Dengan kata lain, dalam SSJ, stasiun-stasiun televisi komersial raksasa di Jakarta harus memiliki jaringan stasiun-stasiun lokal yang akan membawa program dari Jakarta dalam muatan siaran mereka. Bila merujuk pada contoh AS, stasiun-stasiun lokal tersebut dapat saja merupakan badan usaha yang dimiliki stasiun televisi pusat (disebut *O & O, Own and Operated stations*), namun bisa juga merupakan badan usaha yang dimiliki pemodal berbeda (disebut *affiliated stations*) (Halbrooks, 2018).

Di Indonesia, SSJ sudah diterapkan oleh *TVRI*, *RRI*, serta sejumlah stasiun radio komersial. Di semua provinsi di Indonesia, berdiri *TVRI* dan *RRI Regional* yang membawa program siaran dari *TVRI* Pusat dan juga program siaran daerah masing-masing. Sejumlah stasiun radio komersial besar –seperti *GEN FM*, *Prambors FM*, *SMART FM*, *Elshinta*, dan sebagainya– juga mengembangkan jaringan stasiun radio lokal di berbagai kota yang menjadi sasaran siarannya.

Hal serupa tidak terjadi pada sepuluh stasiun komersial terbesar di Jakarta yang bersiaran tanpa mengembangkan jaringan stasiun-stasiun televisi lokal, sejak kelahirannya pada periode awal perkembangan televisi swasta di Indonesia pada 1990an (Armando, 2014). Sebagai contoh, siaran stasiun televisi *RCTI* dapat menjangkau penonton di daerah timur Indonesia, Papua, tanpa

harus melalui perantara stasiun televisi lokal yang berafiliasi dengan *RCTI* di Papua. Seluruh siaran yang disaksikan penonton di Papua sama dengan yang disaksikan penonton di Jakarta dan kota-kota lainnya. Karena bersifat langsung, isi siaran *RCTI* tidak memuat siaran lokal yang berbeda-beda di setiap daerah. Pola siaran terpusat dari Jakarta itulah yang hendak diubah oleh UU Penyiaran 2002.

Terdapat sejumlah penjelasan mengapa sistem siaran jaringan jauh lebih menguntungkan bagi masyarakat Indonesia dibandingkan sistem sentralistik yang berlaku saat ini.

SSJ memungkinkan televisi menjadi sarana penyedia informasi tentang apa yang terjadi di lingkungan masyarakat penonton --dari kemacetan lalu lintas, bencana alam, masalah sosial sampai konflik politik lokal– serta memungkinkan televisi menjadi *watchdog of the government*, sebagai sarana kontrol sosial, sebagai '*public sphere*' di mana masyarakat melakukan komunikasi politik. Saat ini, masyarakat di luar Jakarta tidak dapat memperoleh informasi mengenai apa yang terjadi di lingkungannya, melainkan informasi tentang apa yang terjadi di Jakarta dan daerah sekitarnya (Armando, 2015)

Dalam hal kebudayaan, SSJ memungkinkan televisi di Indonesia menjadi media yang memelihara kebudayaan lokal di daerahnya masing-masing; menyediakan tempat bagi seniman, budayawan, artis, musik, film atau produk budaya lain yang berpijak pada daerah masing-masing. Dalam hal ekonomi, SSJ memungkinkan tumbuhnya stasiun-stasiun televisi lokal, rumah-rumah produksi lokal, lembaga periklanan lokal, dan menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat di setiap daerah untuk bekerja di lembaga penyiaran televisi. Dengan demikian, terlihat bahwa

SSJ pada dasarnya adalah sistem pertelevisian yang akan membawa manfaat bagi banyak pihak.

Masalahnya SSJ, di sisi lain, akan membawa kerugian besar ekonomi bagi sepuluh stasiun televisi swasta nasional yang sudah berdiri sejak sebelum UU Penyiaran 2002 lahir. Sebagai contoh, pada 2018 dana iklan yang mengalir ke televisi Indonesia mencapai Rp 110 Triliun. Sebagian besar dari angka tersebut diserap oleh stasiun-stasiun televisi nasional tanpa dialirkan ke daerah. Bila SSJ diterapkan, stasiun-stasiun televisi nasional tersebut bukan hanya harus berinvestasi mendanai pengembangan stasiun televisi local anggota jaringan (termasuk dana pembuatan konten dan gaji pegawai, di luar pengembangan infrastruktur dan peralatan produksi dan studio), namun juga harus membagi perolehan iklan secara proporsional ke stasiun-stasiun lokal tersebut.

Sentralisasi Sistem Penyiaran: Warisan Orde Baru

Termuatnya kewajiban pengembangan SSJ dalam UU Penyiaran 2002 adalah upaya untuk mengoreksi sentralisasi penyiaran televisi komersial yang berlangsung pada era Orde Baru.

Pada awalnya, di era Orde Baru, *TVRI* –sebagai stasiun televisi tunggal– telah mengembangkan SSJ yang mendirikan stasiun-stasiun televisi regional di setiap provinsi. Stasiun-stasiun daerah itu memang tak pernah independen: kebijakan, manajemen, penganggaran, dan corak isinya diarahkan dari Pusat. Stasiun daerah pada intinya sekadar menjalankan perintah Pusat. Namun, dilihat dari perspektif keragaman isi, stasiun-stasiun regional itu memungkinkan hadirnya muatan lokal untuk penonton di masing-masing daerah

(Armando, 2011). Keberagaman isi *TVRI*, akibatnya, tetap terjaga

Ketika privatisasi pertelevisian dimulai pada 1989, stasiun televisi swasta pertama di Indonesia, *RCTI*, tidak beroperasi sebagai stasiun televisi bersiaran nasional. Skema yang diambil oleh *RCTI* adalah sebagai sebuah siaran televisi berbayar yang siarannya hanya dapat dijangkau penduduk Jakarta. *RCTI* kemudian berjejaring dengan *SCTV* yang bersiaran untuk penonton Surabaya. Namun, skema ini berubah setelah stasiun televisi pendidikan yang didirikan putri Presiden Suharto, *Televisi Pendidikan Indonesia (TPI)*, diizinkan untuk bersiaran secara nasional secara langsung dari Jakarta (1990). Kehadiran *TPI* menyebabkan *RCTI* dan *SCTV* berpisah menjadi dua stasiun televisi independen ‘free to air’ yang dapat melakukan siaran nasional dari Jakarta. Hal serupa kemudian diterapkan oleh dua pemain yang belakangan datang: *ANTV* (1991) dan *Indosiar* (1993).

Rangkaian perubahan cepat ini bisa terjadi karena semua pemodal pendiri stasiun-stasiun televisi komersial tersebut adalah mereka yang memiliki hubungan keluarga atau kedekatan bisnis dengan Presiden Soeharto. Dalam kaitan ini, dapat dikatakan bahwa privatisasi pertelevisian di Indonesia di masa itu tidak berlangsung berdasarkan sebuah rencana jangka panjang yang ditetapkan pemerintah. Perubahan terjadi dengan sangat cepat untuk merespons kebutuhan para pemilik stasiun televisi yang memang harus bertarung memperebutkan penonton dan iklan dalam sebuah pasar yang sedang tumbuh. Dalam perkembangan yang sangat dinamis itulah, kelima stasiun televisi swasta tersebut akhirnya menjelma menjadi stasiun-stasiun televisi raksasa yang bersiaran nasional tanpa memerlukan stasiun lokal. Dengan demikian, berbeda dengan *TVRI*, stasiun-

stasiun televisi komersial besar tersebut tidak harus membangun stasiun televisi regional atau bekerja sama dengan stasiun televisi lokal di setiap daerah untuk melakukan siaran nasional.

Di masa menjelang jatuhnya pemerintahan Soeharto, sebenarnya sempat ada upaya untuk mengoreksi sistem pertelevisian yang sentralistis itu. Dalam sebuah gerak politik mengejutkan, sejumlah anggota DPR yang datang dari partai berkuasa, Golkar, mengajukan rancangan UU Penyiaran pada Maret 1996 (Mutmainnah, 2015). Salah satu muatan penting dari RUU adalah adanya ketentuan yang membatasi daya jangkauan siaran stasiun televisi swasta. Rumusan yang diajukan sebenarnya bersifat moderat. Dalam RUU itu, dikatakan bahwa sebuah stasiun televisi komersial hanya dapat menjangkau maksimal 50 persen penduduk Indonesia. Tujuan yang hendak dicapai oleh rumusan tersebut adalah agar terbuka peluang bagi lahir dan tumbuhnya stasiun-stasiun televisi komersial di daerah lain. Bila sebuah stasiun televisi di Jakarta dikenakan pembatasan itu, maka siarannya hanya akan menjangkau seluruh penduduk Jawa yang jumlahnya adalah memang sekitar 50 persen dari penduduk total Indonesia. Dengan demikian, bila RUU itu disahkan, monopoli siaran oleh stasiun televisi Jakarta akan dapat dihentikan, dan di berbagai pulau di luar Jakarta akan tumbuh stasiun-stasiun televisi komersial baru yang melayani penonton di daerah-daerah tersebut.

Upaya itu gagal karena draf tersebut menjadi RUU DPR pertama kali dalam sejarah Orde Baru yang ditolak untuk ditandatangani oleh Presiden Soeharto. Alasan sesungguhnya penolakan tersebut tidak pernah dijelaskan. Namun, menurut analisis penulis, salah satu faktor yang paling menjadi keberatan adalah pembatasan siaran nasional. Bagi para

pemilik stasiun televisi terbesar yang merupakan kalangan terdekat Soeharto, apa yang ditawarkan UU baru itu akan berdampak ekonomi negatif secara serius bagi bisnis mereka (Armando, 2011)

Soeharto baru mengesahkan UU Penyiaran 1997 setelah pasal mengenai pembatasan siaran dihilangkan. Versi final UU ini justru memuat ketentuan yang semakin memperkuat dominasi Jakarta, yaitu pada pasal 16 dinyatakan bahwa stasiun televisi komersial hanya dapat didirikan di Jakarta. UU Penyiaran 1997 ini merupakan bukti kekuatan pemodal dalam menentukan struktur penyiaran di Indonesia.

UU Penyiaran 2002 sebagai Upaya Mengoreksi Sentralisasi Penyiaran

Upaya memecah sentralisasi penyiaran kembali dilakukan melalui UU Penyiaran 2002 setelah Soeharto jatuh pada 1998. Penyusunan UU ini sendiri berlangsung dalam konteks penyiaran komersial yang berubah. Pada 1999, Presiden BJ Habibie yang menggantikan Soeharto memberi izin bagi lima stasiun televisi komersial baru: *Trans TV*, *TV-7* (belakangan menjadi *Trans-7*), *Metro TV*, *Global TV*, dan *Lativi* (belakangan menjadi *TV One*). Dalam pemerintahan Habibie yang singkat, tidak sempat ada upaya untuk menata penyiaran lebih jauh sehingga kebijakan yang dilahirkannya sekadar mengikuti apa yang sudah dimulai Soeharto. Lima stasiun televisi komersial baru itu juga berdiri di Jakarta dan bersiaran langsung ke seluruh Indonesia, tanpa jaringan.

Habibie sama sekali tidak mengganggu kepemilikan lima stasiun raksasa yang berdiri di era Orde Baru. Namun, krisis ekonomi yang terus berlangsung sejak 1997 sampai awal 2000-an, ditambah dengan faktor hilangnya

kekuasaan Soeharto, menyebabkan kepemilikan sebagian stasiun-stasiun tersebut berpindah tangan. *RCTI* (yang semula dimiliki putra Soeharto) dan *TPI* (yang semula dimiliki putri Soeharto) dibeli oleh pengusaha yang belakangan menjadi salah seorang konglomerat media terbesar di Indonesia, Hary Tanoesoedibjo. *SCTV* (yang semula dimiliki adik ipar Soeharto), juga dibeli oleh dua pengusaha bersaudara lain yang juga sedang tumbuh, Eddy dan Fofa Sariaatmadja.

Satu hal yang penting juga dicatat bahwa perkembangan televisi komersial ini dalam periode 1999-2002 berlangsung tanpa pengawasan satu pun lembaga otoritas. Pada 1999, Presiden Abdurrahman Wahid yang baru saja terpilih membubarkan Departemen Penerangan. Akibatnya, selama sekitar tiga tahun (1999-2002), sepuluh stasiun televisi komersial tersebut beroperasi tanpa harus mengikuti regulasi dari pihak mana pun.

UU Penyiaran 2002 lahir dalam konteks perkembangan tersebut. Inisiatif melahirkan UU tersebut adalah para anggota parlemen yang terpilih melalui pemilu demokratis pertama pasca Orde Baru. Setelah parlemen tersebut berhasil melahirkan UU Pers 1999 yang liberal dan secara konstitusional menjamin kemerdekaan pers di Indonesia, mereka berusaha merancang sebuah UU Penyiaran yang, seperti dikatakan di awal, mengandung semangat demokratisasi penyiaran yang bisa secara signifikan mengubah struktur penyiaran di Indonesia. Salah satu amanat penting adalah SSJ.

Sebagaimana telah diungkapkan, isi pasal tentang SSJ dalam UU ini tidak cukup definitif. Pasal 31 (1) UU tersebut hanya mengatakan bahwa “lembaga penyiaran yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau jasa penyiaran televisi terdiri atas stasiun penyiaran jaringan

dan/atau stasiun penyiaran lokal”. Ketidaktegasan ketetapan dalam UU tersebut dapat dijelaskan sebagai akibat tajamnya perdebatan yang berlangsung di dalam maupun di luar ruang parlemen saat draf RUU tersebut dibahas. Para penggagas dan perumus UU ini memang didominasi oleh para anggota parlemen yang memiliki semangat demokratisasi tinggi, tetapi mereka harus berhadapan dengan penolakan keras yang dilakukan para wakil pemerintah yang keberatan dengan peminggiran peran pemerintah serta para lobbis industri yang merasa terancam kepentingan bisnisnya oleh formulasi ketetapan yang dituduh sebagai memiliki bias anti-industri yang kuat. Melalui perdebatan panjang yang menyita waktu lebih dari satu tahun, UU ini tetap bisa disahkan dengan mengandung ketetapan-ketetapan yang membatasi ruang gerak industri tersebut, namun dengan formulasi yang jauh lebih moderat. Contohnya adalah ketetapan tentang SSJ. Alih-alih menyatakan bahwa setiap lembaga penyiaran yang memancarkan siaran ke berbagai daerah harus melakukannya melalui jaringan lembaga penyiaran lokal, UU tersebut hanya menetapkan bahwa lembaga penyiaran terdiri dari stasiun penyiaran jaringan dan/atau stasiun penyiaran lokal.

Redaksi ayat yang tidak tegas tersebut nampaknya merupakan semacam bentuk kompromi para anggota parlemen pro-demokrasi. Untuk menghindari pertikaian berkepanjangan, mereka memutuskan untuk menyetujui formulasi pasal yang agak samar, sebagaimana terlihat dalam ketetapan tentang SSJ, tetapi dengan disertai ketetapan lanjutan bahwa pengaturan pelaksanaan mengenainya harus ditetapkan dalam peraturan pelaksanaan yang harus dirumuskan KPI bersama pemerintah. Dalam pasal 31 (4) UU tersebut, ditetapkan bahwa: “Ketentuan lebih lanjut mengenai

pelaksanaan sistem stasiun jaringan disusun oleh KPI bersama Pemerintah.”

Nampaknya, terkandung harapan bahwa KPI –yang diisi para wakil masyarakat sipil– akan sanggup melahirkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang akan mengubah struktur penyiaran Indonesia agar tidak didominasi oleh hanya segelintir pemodal di Jakarta.

Sejarah kemudian menunjukkan bahwa ketidaktegasan ketetapan tentang SSJ itu harus dibayar mahal. Dapat dikatakan, sejak kelahiran UU tersebut pada Desember 2002 sampai saat makalah ini ditulis, SSJ tidak pernah bisa diterapkan secara tegas dalam sistem pertelevisian Indonesia

Selanjutnya, penulis akan memaparkan kontestasi dan negosiasi yang melibatkan empat lembaga berbeda dalam proses kegagalan penerapan SSJ di Indonesia: stasiun televisi komersial, pemerintah, DPR, dan Komisi Penyiaran Indonesia.

a. Stasiun Televisi Komersial

Kegagalan penerapan SSJ tidak bisa dilepaskan dari peran 10 stasiun televisi nasional yang bersiaran secara nasional dari Jakarta. Upaya menggagalkan SSJ sudah dilakukan sejak tahap UU tersebut masih dibicarakan di DPR. Pada saat DPR merumuskan secara intensif RUU Penyiaran pada 2002, stasiun-stasiun televisi komersial Jakarta secara berkelanjutan melakukan kampanye penolakan UU dengan berdalih bahwa UU tersebut anti-demokrasi dan mengancam kebebasan berekspresi. Salah satu disinformasi yang dilakukan adalah dengan membangun kesan bahwa bila UU ini diterapkan, masyarakat di luar Jakarta tak akan lagi dapat menyaksikan siaran televisi dari Jakarta (Armando, 2011)

Kesepuluh stasiun televisi swasta nasional tersebut bahkan memobilisasi para artis yang sering hadir dalam program mereka untuk mengadakan aksi unjuk rasa ke DPR. Melalui kekuatan *media relations*, mereka bisa mendorong media cetak untuk turut menyuarakan narasi UU Penyiaran sebagai ancaman bagi demokrasi.

Pada bulan-bulan menjelang pengesahan UU, September 2002 sampai November 2002, stasiun-stasiun televisi Jakarta menggunakan jam-jam siarannya untuk mengadakan rangkaian *talkshow* dengan mengundang para pembicara dengan *framing* penolakan UU secara kental. Mereka membangun hubungan dengan pemerintah untuk menjadi sekutu melawan UU. Pada satu sisi, upaya itu nampak berhasil yang antara lain ditunjukkan dengan penolakan Presiden Megawati untuk mengesahkan UU. Hanya saja berbeda dengan era Orde Baru, kali ini absennya tandatangan Presiden bukanlah kondisi yang cukup untuk membatalkan pengesahan UU.

Upaya stasiun televisi untuk mencegah lahirnya UU Penyiaran 2002 akhirnya gagal karena DPR yang merancang UU tersebut adalah kalangan yang terpilih melalui pemilu demokratis pertama pasca Orde Baru sehingga masih memiliki semangat kuat demokratisasi. DPR pun didukung oleh banyak kelompok masyarakat sipil yang memang melihat adanya peluang untuk membelokkan arah perjalanan sistem penyiaran sehingga lebih berorientasi pada kepentingan publik dan pemerataan informasi.

Kendati gagal di tahap pertama, para pemodal tidak begitu saja menyerah. Tiga bulan setelah UU Penyiaran diundangkan (Maret, 2003), industri penyiaran mengajukan *Judicial Review* UU Penyiaran ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dengan menggunakan salah seorang pengacara paling terkemuka di Indonesia,

industri penyiaran meminta MK membatalkan UU Penyiaran dengan alasan bertentangan dengan UU Dasar 1945, terutama dalam hal kebebasan berekspresi.

MK menolak tuntutan untuk membatalkan UU Penyiaran sehingga kewajiban untuk menjalankan SSJ sebenarnya tidak pernah dibatalkan. Namun, MK mengeluarkan satu keputusan yang kemudian berakibat fatal: MK menyatakan bahwa yang seharusnya mengeluarkan peraturan pelaksanaan UU adalah pemerintah dan bukan KPI (detik.com, 2016). Keputusan MK itu sangat menentukan karena pengaturan penyiaran kembali diserahkan kepada pemerintah. Nanti akan dijelaskan, pengembalian kewenangan kepada pemerintah ini berimplikasi serius pada konsistensi penerapan pasal-pasal yang mengandung muatan demokratisasi penyiaran di lapangan.

Sejauh ini, tidak ada bukti bahwa keputusan MK tersebut dipengaruhi oleh kepentingan industri pertelevisian. Namun, laporan di media *online detik.com* menunjukkan Ketua MK saat itu memiliki saham di stasiun televisi komersial yang lahir pasca jatuhnya Orde Baru, *Global TV* (www.detik.com, 2006).

Stasiun-stasiun televisi komersial sebenarnya tidak tunggal. Setidaknya, terdapat dua kelompok stasiun televisi komersial. Pertama, kelompok sepuluh stasiun televisi nasional yang lahir di era Orde Baru (*RCTI, SCTV, TPI/MNCTV, ANTV, dan Indosiar*) dan di awal Orde Reformasi (*Metro TV, Trans TV, TV7/Trans TV7, Global TV, dan Lativi/TVOne*). Sepuluh stasiun televisi ini bergabung dalam Asosiasi Televisi Swasta Indonesia (ATVSI). Kelompok kedua adalah stasiun-stasiun televisi yang lahir sesudah kelahiran UU Penyiaran 2002, seperti *NET TV, Kompas TV, RTV, Sindo*

TV (i-News), dan sebagainya. Di kelompok kedua, ada sejumlah stasiun televisi yang bersiaran ke banyak daerah, seperti *NET TV* dan *Kompas TV*; tetapi ada juga yang berdiri sebagai stasiun televisi lokal yang bersiaran di wilayah siaran terbatas.

Kelompok 10 Stasiun Televisi Nasional secara berkelanjutan menolak SSJ. Mereka adalah pihak yang berinisiatif mengajukan *Judicial Review* ke MK. Setelah JR ditolak MK sehingga kewajiban SSJ tetap berlaku, ATVSI tetap tidak bersedia secara sungguh-sungguh menjalankan kewajiban SSJ. Ini berbeda dengan kelompok kedua. Kelompok stasiun televisi komersial yang lahir setelah UU Penyiaran 2002 menjalani rute berbeda. Stasiun-stasiun tersebut terpaksa menjalankan kewajiban bersiaran dengan cara berjaringan karena tatkala mereka mengurus izin pertamakali pada pemerintah dan KPI sesudah 2002, mereka sudah harus menghadapi kewajiban mendirikan stasiun-stasiun jaringan di setiap daerah siaran mereka.

Para anggota ATVSI memang mungkin yang paling dirugikan oleh kewajiban pelaksanaan SSJ. Bukan saja mereka harus berinvestasi mendirikan stasiun-stasiun televisi lokal di seluruh provinsi, mengembangkan fasilitas, mengembangkan Sumber Daya Manusia, dan menyiapkan konten lokal, tetapi mereka juga harus rela membagikan hasil pemasukan iklan yang selama ini semua berpusat di Jakarta pada stasiun-stasiun televisi lokal anggota jaringan. Tentu saja, untuk jangka panjang, stasiun-stasiun televisi lokal akan bisa menjadi tempat pengaliran uang dari pemasang-pemasang iklan lokal. Namun, untuk jangka pendek, penerapan SSJ hampir dapat dipastikan menambah beban biaya perusahaan mereka. Sebuah estimasi menunjukkan bahwa beban pengeluaran minimal per stasiun di setiap wilayah siaran jaringan mencapai Rp 1,3 Miliar/bulan (NET, 2015).

Karena itulah, narasi yang dibangun ATVSI adalah bahwa kewajiban SSJ akan membangkrutkan atau mengerdilkan stasiun-stasiun televisi yang selama ini sudah tumbuh secara pesat.

Bagaimanapun, proses yang terjadi menunjukkan pemilik modal ekonomi bukanlah pihak yang menentukan suprastuktur penyiaran di Indonesia. Para pemodal ini memang bisa memaksakan agar peraturan-peraturan yang ada tidak sampai merugikan mereka, tetapi untuk itu mereka harus beroperasi di bawah kendala struktural yang tidak mereka kendalikan. Kewajiban SSJ tetap berada di tempat, tetapi stasiun-stasiun televisi ini dengan satu dan lain cara bisa melepaskan diri dari cengkeraman kewajiban untuk menerapkan kewajiban itu di tingkat operasional.

Sebagai contoh, dari waktu ke waktu, para anggota ATVSI menunjukkan mereka seolah-olah mematuhi hukum. Ini secara nyata terlihat ketika Menkominfo Tifatul Sembiring pada 2009 menyatakan sistem SSJ harus diterapkan setelah dua kali ditunda pelaksanaannya oleh dua Menteri sebelumnya –Sofyan Djalil pada 2004 dan Muhammad Nuh pada 2007. Begitu kebijakan dikeluarkan, hampir semua anggota ATVSI seolah-olah mendirikan stasiun-stasiun televisi lokal anggota jaringan di setiap provinsi. Stasiun-stasiun televisi lokal tersebut didaftarkan secara tertulis ke KPI dan Menkominfo, lengkap dengan susunan nama pengurus dan alamat perusahaan. Data resmi Kominform 2015 menunjukkan 10 stasiun televisi nasional secara resmi tercatat sudah mengembangkan jaringan televisi dengan 286 stasiun televisi lokal anggota jaringan dengan 250 di antaranya mendaftarkan perizinan di antara tahun 2011-2013 (Armando, 2015) Namun, angka tersebut sebenarnya hanya berhenti pada pemenuhan syarat administrasi di atas

kertas. Studi pada 2015 di tiga kota (Semarang, Bandung, Palembang), 90% dari stasiun televisi lokal anggota jaringan, 90% di antaranya tidak memiliki studio televisi dan hanya memiliki transmitter untuk memancarluaskan siaran yang datang dari Jakarta (Armando, 2015).

Bagi stasiun-stasiun televisi raksasa, kewajiban SSJ jelas merupakan persoalan yang setiap saat berpotensi merugikan kepentingan ekonomi mereka. Karena itulah, ATVSI berusaha menjaga hubungan baik dengan Kominform dan KPI. ATVSI bahkan dikenal sebagai pihak yang paling aktif berusaha mempengaruhi pemilihan anggota KPI yang dilakukan setiap 3 tahun sekali. ATVSI bukan saja diduga bisa mempengaruhi DPR untuk meloloskan hanya orang-orang yang tidak akan bersikap kritis terhadap industri penyiaran swasta ke dalam KPI, tetapi bahkan menempatkan orang-orang yang mereka kendalikan untuk masuk KPI. Sebagai contoh, Don Bosco Selamun yang adalah pemimpin redaksi Metro TV terpilih sebagai anggota KPI 2007-2010. Don kemudian mengundurkan diri dari KPI untuk kembali bekerja di SCTV pada 2009, sebelum masa baktinya di KPI berakhir. Di sisi lain, upaya ATVSI untuk mengubah ketentuan tentang SSJ dalam UU terus dilakukan. Pada 2010, DPR mulai menyiapkan untuk melakukan revisi UU Penyiaran. Kembali, salah satu yang mengganjal adalah ketentuan tentang SSJ. Untuk itulah, ATVSI terus berusaha mempengaruhi agar rumusan dalam revisi UU Penyiaran ini meniadakan kewajiban pelaksanaan SSJ di Indonesia. Pada 2012, misalnya, DPR berusaha membentuk tim 7 orang pakar untuk membantu DPR merumuskan revisi UU Penyiaran. ATVSI berhasil memasukkan salah seorang petingginya serta setidaknya dua tokoh yang membela kepentingannya untuk menjadi anggota Tim Pakar tersebut. Karena perbedaan mendasar dalam hal

pandangan mengenai paradigma penyiaran di Indonesia, tim pakar tersebut terbelah dua sehingga akhirnya terdapat dua versi draf berbeda yang diserahkan kepada Panitia Khusus Revisi UU Penyiaran DPR. Kali ini, Pansus DPR memilih versi yang disusun tim pakar yang cenderung pro pada kepentingan masyarakat, yang di dalamnya terdapat kewajiban penyelenggaraan SSJ bahkan dengan ketentuan yang lebih terperinci. Meskipun demikian, ketika draf revisi UU tersebut diajukan oleh DPR untuk dibicarakan dengan pemerintah, rancangan itu harus menghadapi banyak catatan penolakan dari pemerintah yang termuat dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang sangat panjang. Salah satu yang dipersoalkan pemerintah, lagi-lagi, adalah soal SSJ. RUU yang diajukan DPR itu pun diperdebatkan sedemikian berkepanjangan sehingga sampai masa berakhirnya masa kerja DPR 2009-2014 revisi UU tersebut tidak kunjung bisa dituntaskan. Dengan demikian, terlihat bahwa walaupun para pemodal industri penyiaran memiliki daya tawar yang kuat dengan kekuatan ekonomi yang mereka miliki, pada dasarnya tidak dapat dikatakan bahwa merekalah faktor penentu tunggal dalam dunia penyiaran Indonesia, termasuk dalam soal SSJ

b. Pemerintah

Pihak kedua yang memberi sumbangan terbesar bagi terhambatnya pelaksanaan SSJ adalah pemerintah. Seperti dikatakan, keputusan Mahkamah Konstitusi pada 2004 memberikan mandat kepada pemerintah sebagai lembaga tunggal yang berwenang melahirkan peraturan pelaksanaan SSJ. Dalam selang waktu 2004-2019, sudah ada empat menteri Kominfo berada di posisi pucuk pimpinan Kominfo. Namun, tidak ada satu pun dari keempat menteri tersebut yang

secara sungguh-sungguh berusaha menjadikan aturan tentang SSJ dapat diimplementasikan secara tegas.

Ketidakseriusan ini terlihat dalam upaya pemerintah menunda-nunda pemberlakuan SSJ. UU Penyiaran memang menyatakan bahwa ada masa transisi pemberlakuan UU 2002 selama lima tahun sampai 2007. Namun, pemerintah tak pernah menggunakan tenggang waktu itu untuk secara perlahan-lahan mengubah sistem siaran televisi yang terpusat tersebut menjadi terdesentralisasi. Pemerintah tak pernah memaksa stasiun-stasiun televisi nasional di Jakarta untuk beradaptasi dan mengembangkan jaringan stasiun di daerah sebagaimana diamanatkan di UU.

Peluang ini dimanfaatkan stasiun-stasiun televisi besar di Jakarta untuk bersiaran secara leluasa tanpa tunduk pada UU. Stasiun-stasiun televisi tersebut terus melakukan ekspansi siaran tanpa mengindahkan ketetapan tentang kewajiban siaran berjaringan. Pada 2007, ketika *deadline* UU Penyiaran tiba, para pemilik modal mendesak pemerintah untuk menunda pemberlakuannya sampai 2012. Alasan yang diajukan adalah ketidaksiapan untuk menjalankan perintah UU. Pemerintah menyatakan memahami kesulitan stasiun-stasiun televisi dan bersedia menundanya selama dua tahun. Namun, tenggang waktu tersebut kembali tidak dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Pemerintah tidak mengawasi langkah-langkah industri untuk menjalankan kewajiban siaran berjaringan.

Pada 2009, cerita lama berulang: stasiun-stasiun televisi 'nasional' tetap tidak melakukan pengembangan jaringan. Kali ini, pemerintah menyatakan penerapan amanat UU Penyiaran tidak bisa lagi ditunda. Pemerintah meminta semua stasiun televisi swasta untuk

menerapkan SSJ. Namun, seperti sudah diungkapkan di atas, kewajiban tersebut berhenti pada pemenuhan persyaratan administratif. Setelah stasiun-stasiun televisi komersial seolah-olah mengembangkan jaringan stasiun lokal yang didaftarkan perizinannya kepada Kominfo dan KPI, kewajiban tersebut tidak pernah diawasi secara sungguh-sungguh.

Pemerintah bukan saja menunda tetapi juga mengeluarkan peraturan yang memperlemah ketegasan isi UU Penyiaran 2002. Dalam Peraturan Pemerintah No. 50/2005, terdapat rangkaian ketetapan tentang sistem jaringan, namun PP tersebut tidak menegaskan bahwa stasiun televisi atau stasiun radio yang bersiaran nasional harus mengembangkan sistem stasiun jaringan. Kata yang digunakan adalah '*dapat* menyelenggarakan siaran melalui sistem jaringan' (Pasal 35 dan 36). Dengan demikian, dalam PP ini siaran sistem jaringan adalah sebuah pilihan, bukan kewajiban. Setelah PP 50/2005, Menkominfo mengeluarkan beberapa peraturan mengenai sistem siaran jaringan.: Peraturan Menteri Kominfo no 08/2007, tentang Tata Cara Perizinan dan Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta; Peraturan Menkominfo No 32/2007 tentang Penyesuaian Penerapan Sistem Stasiun Jaringan Lembaga Penyiaran Jasa Penyiaran Televisi; Peraturan Menkominfo No. 12/2008, tentang Daerah Ekonomi Maju dan Daerah Ekonomi Kurang Maju dalam Penyelenggaraan Penyiaran; Peraturan Menkominfo No. 28/2008 tentang Tata Cara dan persyaratan Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran; dan Peraturan Menteri Kominfo No. 43/2009, Penyelenggaraan penyiaran melalui Sistem Siaran Jaringan oleh Lembaga Penyiaran Swasta Jasa Penyiaran Televisi.

Namun secara konsisten, peraturan-peraturan itu menyebut bahwa sistem siaran jaringan adalah sebuah opsi. Kalimat yang selalu digunakan adalah: lembaga penyiaran swasta DAPAT menyelenggarakan siaran melalui sistem jaringan. Ini, misalnya, terlihat dalam Peraturan Menkominfo No. 32/2007. Dalam Peraturan Menkominfo No. 43/2009, juga dinyatakan: "(untuk) menjangkau wilayah yang lebih luas, lembaga penyiaran swasta DAPAT membentuk sistem stasiun jaringan".

Sebagai akibat ketidaktegasan tersebut, sepuluh stasiun televisi nasional tidak pernah menyelenggarakan secara sungguh-sungguh kewajiban siaran berjaringan. Kondisi berbeda dialami stasiun-stasiun televisi komersial yang lebih baru (misalnya, *Kompas TV*, *NET*, *RTV*, dan sebagainya). Mereka 'terpaksa' melakukan kewajiban siaran berjaringan karena menurut Peraturan Menkominfo No. 32/2007, lembaga penyiaran swasta baru harus langsung menerapkan sistem siaran berjaringan (Pasal 1 Ayat 3).

Stasiun-stasiun televisi nasional besar itu pun diberi kemudahan oleh pemerintah dalam hal perizinan. Dalam PP No. 50/2005 tersebut (dalam Pasal 71), dinyatakan bahwa "Lembaga Penyiaran Swasta yang telah memiliki izin siaran nasional untuk televisi dari Departemen Penerangan sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini diakui keberadaannya dan harus melaporkan secara tertulis tentang keberadaannya kepada Menteri untuk *menyesuaikan izinnya menjadi izin penyelenggaraan penyiaran* sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran."

Ketetapan itu menjadikan 10 stasiun televisi nasional tidak harus mengurus perizinan dengan mengikuti prosedur sebagaimana yang ditetapkan dalam UU Penyiaran 2002, mengingat stasiun-stasiun tersebut sudah memperoleh izin sebelum UU lahir. Implikasinya, berbeda dengan stasiun televisi baru, mereka tidak perlu memenuhi persyaratan untuk menjalankan SSJ. Kesepuluh anggota ATVSI ini cukup melapor kepada Menkominfo agar mereka bisa terus beroperasi sebagai stasiun televisi nasional. Di sisi lain, pemerintah juga mengeluarkan rangkaian peraturan yang membingungkan. Misalnya, dalam PP no. 50/2005, ada ketentuan bahwa siaran sistem stasiun jaringan (televisi) dibatasi paling banyak 75% dari jumlah provinsi di Indonesia. Demikian pula dikatakan, maksimal 80% dari provinsi yang terjangkau tersebut terletak di daerah ekonomi maju yang lokasinya dapat dipilih sendiri, dan minimal 20% berada di daerah ekonomi kurang maju dan lokasinya ditetapkan oleh Menteri. Sejak awal peraturan ini ditetapkan, dengan mudah terlihat, peraturan ini bersifat diskriminatif dan tidak bisa diterapkan. Dalam kenyataannya, pemerintah memang tidak pernah sungguh-sungguh mengupayakan agar peraturan ini dilaksanakan.

Ketidaksungguhan pemerintah juga tercermin dalam aturan mengenai siaran lokal. PP No 50 menyatakan stasiun televisi yang berjejaringan harus memuat

siaran lokal minimal 10% dari keseluruhan jam siaran. Namun, dalam PP itu, tidak termuat sanksi yang tegas dalam hal pelanggaran terhadap kewajiban tersebut.

Pada 2012, DPR pernah mengajukan naskah revisi UU Penyiaran yang antara lain memuat rangkaian ketetapan yang terperinci mengenai SSJ. Namun, revisi itu dihambat oleh pemerintah yang mengajukan DIM yang sangat panjang sehingga tidak pernah tuntas dibicarakan sampai masa kerja DPR 2009-2014 berakhir.

Menteri Kominfo yang terpilih pada 2014, Rudiantara, untuk derajat tertentu menunjukkan kecenderungan untuk bersedia mendengarkan pandangan masyarakat sipil tentang demokratisasi penyiaran. Berbeda dengan menteri-menteri Kominfo di zaman Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono (2004-2014), Rudiantara terkesan mengambil jarak dengan para pemilik stasiun televisi nasional. Namun, dalam hal penerapan SSJ pun, Kominfo tidak pernah mengeluarkan ketetapan yang sungguh-sungguh memaksa penerapan SSJ. Salah satu hal yang bisa menjustifikasi ketidaktegasan tersebut adalah bahwa Kominfo sedang menghadapi sebuah tantangan yang sangat mendesak, yakni migrasi digital penyiaran Indonesia. Akibatnya, energi dan perhatian pemerintah difokuskan pada isu tersebut. Namun, apa pun alasannya, faktanya tetap: karena ketidaktegasan pemerintah, SSJ tidak dijalankan oleh stasiun-stasiun televisi di Indonesia.

c. Dewan Perwakilan Rakyat

DPR adalah pihak yang sebenarnya melahirkan UU Penyiaran 2002 yang membawa semangat demokratisasi. Namun, DPR bukanlah sebuah lembaga yang memiliki sikap politik yang konsisten. Pada dasarnya, sikap DPR terhadap UU Penyiaran sangat bergantung pada komposisi mereka yang duduk di Komisi I yang bertanggungjawab atas isu-isu penyiaran. Karena itu, dukungan DPR terhadap demokratisasi penyiaran melalui SSJ nampak kenyal dan tidak kokoh.

DPR periode 1999-2004 adalah yang melahirkan UU Penyiaran dan karena itu cukup tegas berhadapan dengan para pemodal dan pemerintah dalam mempertahankan semangat demokratisasi penyiaran. DPR periode ini juga memilih anggota KPI yang dianggap dapat memperjuangkan gagasan-gagasan inti UU Penyiaran (Armando, 2011). Namun, saat mereka akan mengakhiri masa jabatan mereka, justru MK mengeluarkan keputusan atas *judicial review* yang isinya membuka peluang bagi kembalinya peran pemerintah.

DPR periode 2007-2010 dapat dikatakan sebagai DPR yang memberi ruang bagi pembelokan amanat UU Penyiaran oleh pemerintah dan pemodal. DPR pada periode ini hampir-hampir tak mempersoalkan kelahiran berbagai peraturan pemerintah yang sebetulnya menjauh dari amanat asli UU Penyiaran dan cenderung berpihak pada kepentingan pemodal. DPR pada periode ini juga memilih komposisi anggota KPI yang cenderung kompromistis dengan kepentingan pemerintah dan pemodal. Dua anggota KPI pada periode tersebut adalah mantan petinggi dan profesional di stasiun televisi nasional. Seorang anggotanya langsung menjabat sebagai Komisaris sebuah stasiun televisi nasional

terkemuka begitu mengakhiri jabatannya di KPI (2010). Seorang anggota KPI yang lain juga bergabung dan berperan besar mengembangkan sebuah stasiun televisi swasta seusai mengakhiri jabatannya di KPI.

DPR periode 2009-2014 melahirkan gagasan untuk merevisi UU Penyiaran 2002, dengan argumen bahwa UU Penyiaran tidak pernah bisa diimplementasikan secara konsisten akibat antara lain ketidaktegasan ketetapan-ketetapan yang termuat dalam UU tersebut. Dalam penyusunan revisi UU Penyiaran, DPR bahkan membentuk Tim Pakar independen yang diharapkan dapat memberi masukan untuk memperkuat pasal-pasal yang mendukung demokratisasi penyiaran. Namun, revisi UU Penyiaran tersebut batal diwujudkan karena kuatnya penolakan pemerintah yang memasukkan Daftar Inventarisasi Masalah yang sangat panjang sehingga penuntasannya tidak tercapai ketika masa jabatan DPR 2009-2014 berakhir. DPR periode 2014-2019 kembali melanjutkan upaya melahirkan revisi UU Penyiaran 2002, dengan melandaskan diri pada draft DPR 2009-2014. Rumusan tentang SSJ pun dipertahankan. Namun kali ini, ada isu lain yang mengganjal: migrasi penyiaran digital. Sejumlah konglomerat media berupaya menjadikan proses penyiaran migrasi digital yang penataannya tercakup dalam revisi UU Penyiaran ini memungkinkan stasiun-stasiun televisi nasional menguasai kanal-kanal penyiaran digital, sementara pemerintah berupaya agar pemerintah memegang kendali atas sistem penyiaran digital ini. Pertarungan ini, yang melibatkan sebagian anggota DPR yang berpihak pada pemodal, menyebabkan sampai hampir berakhir masa jabatan DPR 2014-2019, kembali revisi UU Penyiaran tidak berhasil disahkan.

Apa yang ingin ditekankan di sini adalah bahwa tidak ada kesimpulan tunggal yang bisa diambil mengenai peran DPR dalam implementasi SSJ dalam dunia penyiaran di Indonesia. DPR jelas tidak dapat dilihat sebagai sekadar pihak yang melayani kepentingan pemodal, dan juga tidak bisa dilihat sebagai lembaga yang secara konsisten memperjuangkan demokratisasi penyiaran.

d. Komisi Penyiaran Indonesia

KPI semula didirikan pada 2002 dengan harapan dapat berperan sebagai wakil masyarakat dalam mengatur dunia penyiaran Indonesia. Hanya saja, selama 17 tahun perjalanannya, KPI terus mengalami pelemahan. Namun, melemahnya KPI ini terjadi bukan saja karena aspek strukturalnya, tetapi juga kualitas dan integritas mereka yang berada dalam KPI. Bisa dikatakan, dalam 17 tahun kehidupannya, KPI bukan saja mengalami marginalisasi, tapi juga kooptasi oleh para pemodal industri pertelevisian.

Memasuki usia 17 tahun sejak UU Penyiaran disahkan, KPI kini berada dalam periode ke-5. Keanggotaannya dipilih 3 tahun sekali. Kelima periode itu adalah: (1) 2004 – 2007, (2) 2007 – 2010, (3) 2010 – 2013, (4) 2013 – 2016, dan (5) 2016 – 2019. Dapat dikatakan integritas dan kapasitas para anggota KPI secara bertahap juga menunjukkan penurunan.

Periode KPI pertama dipilih oleh DPR saat itu yang nampak sungguh-sungguh berharap bahwa KPI yang terbentuk akan dapat menjalankan amanat demokratisasi penyiaran. Ada harapan bahwa KPI dapat menjadi lembaga independen yang kritis dan mampu meregulasi penyiaran, berhadapan dengan pemerintah dan industri penyiaran (Armando, 2011). Pada periode pertama itu, KPI secara konsisten memperjuangkan

pemberlakuan SSJ. Namun, kondisi segera berubah pada KPI periode kedua. Para calon anggota yang menunjukkan sikap kritis baik kepada pemerintah dan industri penyiaran tak dipilih oleh DPR. Pada periode kedua itu, DPR memilih calon yang sebelum mencalonkan diri menduduki posisi kunci di dua stasiun televisi besar di Indonesia dan aktif di ATVSI. Ironisnya, anggota KPI asal ATVSI ini mengundurkan diri dari KPI sebelum mengakhiri masa jabatannya, dan kembali bekerja sebagai petinggi sebuah stasiun televisi swasta.

Pola serupa pada umumnya berlangsung pada KPI-KPI berikutnya. Memang, kadang terjadi perbedaan. Dalam KPI 2010-2013, misalnya, DPR kembali memilih sejumlah nama yang dikenal pro-demokratisasi penyiaran. Namun kecuali kasus semacam itu, KPI lebih lazim diisi oleh mereka yang sebenarnya tak memiliki integritas dan keahlian yang cukup sebagai regulator penyiaran, tetapi terpilih karena mendapat dukungan partai politik atau industri penyiaran. Sangat biasa terjadi, para calon anggota KPI melakukan *road show* ke berbagai partai politik untuk memperoleh dukungan. Demikian pula, pihak industri penyiaran memiliki peran menentukan. Para kandidat anggota KPI yang mendapat dukungan dari para pemodal televisi raksasa berpotensi besar untuk terpilih menjadi anggota KPI. Para pengusaha televisi inilah yang akan mempengaruhi fraksi-fraksi di DPR untuk memilih kandidat yang mereka ajukan (tempo.co, 2014). Dengan kondisi semacam ini, KPI hampir meninggalkan sama sekali upaya memperjuangkan SSJ, dan memilih untuk memusatkan perhatian pada hanya isi siaran. KPI sebenarnya memiliki peran menentukan dalam penegakan SSJ. Ini bisa dilakukannya melalui proses perizinan. UU Penyiaran menetapkan bahwa proses perolehan Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP)

pertama-tama harus melalui KPI. Dalam hal ini, KPI bisa memaksa agar, untuk memperoleh IPP, setiap stasiun televisi besar harus menjalankan SSJ dengan bekerja sama atau mendirikan stasiun televisi lokal yang siarannya mencakup muatan lokal dan memiliki izin siaran di daerah tersebut. Namun, ini tidak pernah dilakukan.

KPI sebenarnya pernah melakukan evaluasi penyelenggaraan SSJ oleh sepuluh stasiun televisi nasional (KPI, 2015). Evaluasi dilakukan pada periode Januari-Agustus 2015. Dalam laporan penelitian, secara jelas, terbaca bahwa seluruh stasiun televisi sebenarnya memiliki poin rendah dalam implementasi SSJ. Dengan kisaran skor 0-100, nilai tertinggi hanyalah 50,04 (*Metro TV*), dan nilai terendah adalah 29,13 (*RCTI*). Namun, laporan tersebut kemudian tidak pernah dipublikasikan secara terbuka, dan bahkan tidak bisa diakses oleh publik. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa eksperimen untuk mendirikan lembaga regulator penyiaran yang diisi oleh perwakilan masyarakat sipil mengalami kegagalan di Indonesia. KPI sebagai perwakilan masyarakat sipil mengalami pelemahan, dan akhirnya terkooptasi menjadi lembaga regulator yang sekadar mengikuti permintaan para pemodal dalam industri pertelevisian. Ini bisa terjadi karena para anggota KPI akhirnya didominasi oleh mereka yang mewakili kepentingan partai politik atau melayani kepentingan pemodal. Dalam konteks ini, KPI memilih untuk tidak memperjuangkan SSJ.

Penutup

Melalui paparan ini, penulis mencoba menunjukkan bahwa kebijakan penyiaran adalah sebuah medan kontestasi dan negosiasi terbuka yang dinamis dan tidak ditentukan oleh determinan tunggal. Dimasukkannya gagasan SSJ –sebagai-

mana sejumlah gagasan demokratisasi lainnya– dalam UU Penyiaran 2002 sebenarnya sudah merupakan indikasi yang tegas tentang tidak terlalu menentukannya para pemodal dalam menentukan struktur penyiaran di Indonesia. Para perumus UU adalah perwakilan masyarakat yang duduk di DPR dan secara tegas berposisi berseberangan dengan kepentingan para pemilik modal. Dalam hal SSJ, DPR di awal era Reformasi memaksa stasiun-stasiun televisi komersial yang sudah bertahun-tahun menikmati kemudahan dan kekayaan dari penggunaan frekuensi siaran nasional untuk meninggalkan keistimewaan hak tersebut dan membangun sistem penyiaran yang lebih adil bagi seluruh masyarakat Indonesia. Namun, pengalaman kegagalan SSJ di Indonesia juga menunjukkan bahwa struktur penyiaran tidaklah bersifat statis. Dengan menggunakan modal ekonomi yang dimilikinya, para pemilik stasiun televisi nasional secara berkelanjutan berusaha menyelamatkan diri dengan berbagai langkah yang diperlukan. Salah satu faktor terpenting adalah ketika para pemodal menemukan sekutu untuk melawan tekanan DPR dan masyarakat sipil, yakni pemerintah. Keputusan MK mengembalikan kewenangan meregulasi penyiaran kepada pemerintah menjadi berkah bagi industri penyiaran. Dalam hal ini, pemerintah tidak bisa dikatakan juga sebagai sekadar instrumen bagi para pemilik modal. Pemerintah berusaha mengedepankan agendanya sendiri, yakni mempertahankan kewenangan untuk mengatur dunia penyiaran di tangan mereka. Dengan kekuasaan yang mereka miliki, pemerintah memiliki posisi tawar yang sangat tinggi untuk menekan industri penyiaran. Rangkaian kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak terlihat sebagai senantiasa mempermudah –kalau tidak bisa disebut mempersulit– hidup

stasiun televisi raksasa. Namun kebijakan yang dikeluarkan tidak pernah secara mendasar juga mengancam kekokohan keberadaan stasiun televisi untuk mengeksploitasi frekuensi siaran untuk keuntungan sebesar-besarnya, sebagaimana sudah dinikmati industri penyiaran selama bertahun-tahun. Konsistensi peraturan-peraturan pemerintah yang tidak pernah mewajibkan ketentuan SSJ menunjukkan sikap pemerintah yang memfasilitasi kepentingan stasiun televisi nasional, namun juga di saat yang sama menjadikan stasiun televisi tersebut memiliki ketergantungan pada perlindungan pemerintah. Di sisi lain, DPR pun tidak bisa dilihat sebagai faktor tidak berpengaruh atau dapat dengan mudah dikendalikan oleh pemilik modal dan industri. DPR adalah entitas tersendiri, tapi juga tidak tunggal. Ini bisa dipahami oleh karakter DPR sebagai sebuah lembaga yang diisi oleh banyak fraksi partai politik dan berubah komposisinya dari waktu ke waktu. Dalam kasus SSJ, DPR adalah lembaga yang berinisiatif melahirkan ketentuan yang memaksa tersebut, namun pada perkembangannya DPR tidak cukup konsisten untuk mengawal dan mengawasinya agar bisa diimplementasikan secara tegas. DPR membiarkan pengabaian UU yang mereka buat sendiri.

DPR juga memilih anggota-anggota KPI yang justru tidak akan memperjuangkan SSJ.

Pihak terlemah dalam medan pertarungan ini adalah perwakilan masyarakat sipil, yakni Komisi Penyiaran Indonesia. Kecuali dalam kasus-kasus tertentu, KPI dalam 17 tahun usianya menjelma menjadi lembaga yang tunduk pada kepentingan pemodal. Secara ironis, KPI tidak terlibat dalam upaya menegakkan SSJ, sebuah sistem siaran yang sebenarnya secara tegas menguntungkan masyarakat luas di seluruh Indonesia. KPI menjelma menjadi wakil masyarakat sipil yang membiarkan ruang publik dikuasai oleh segelintir pemilik stasiun televisi di Jakarta.

Seperti telah dipaparkan dalam tulisan ini, penerapan SSJ televisi di Indonesia telah menjadi medan kontestasi dan negosiasi yang belum berakhir. Di antara semua kelompok yang bertarung, kubu stasiun televisi nasional raksasa adalah kelompok yang paling konsisten memperjuangkan kepentingannya. Di pihak lain, ketiga kubu lainnya menunjukkan perbedaan sikap secara berkelanjutan yang sangat bergantung pada konteks dan orang-orang yang berada di dalamnya.

Daftar Pustaka

- Armando, Ade. (2006). *Privatisasi Pertelevisian Indonesia: Antara Dinamika Internal dan Perkembangan Global*. Disertasi: Universitas Indonesia.
- _____. (2011). *Televisi Jakarta di Atas Indonesia*. Bentang, Jakarta.
- _____. (2012). *Suara Lokal dalam Televisi Bersiaran Nasional*. Depattemen Ilmu Komunikasi, FISIP, Universitas Indonesia.
- _____. (2015). *Bagai Pungguk Merindukan Bulan: Nasib Sistem Siaran Jaringan Televisi di Indonesia*. Monograf. Jakarta: Saiful Mujani Research and Consulting. Halbrooks, Glenn . 2018. "O&O and Affiliate: What Owned and Operated Really Means". *The Balance Careers*, 17 April 2018. Diakses di <https://www.thebalancecareers.com/oando-and-affiliates-what-owned-and-operated-really-means-2315186>, pada 18 April 2019.
- KPI, (2015). Laporan Pelaksanaan Evaluasi SSJ 10 LPS TV. Laporan Internal
- Mosco, Vincent. (2009). *The Political Economy of Communication*. London: Sage.
- Mutmainnah, Nina. (2014). "Kontrol Pemerintah dalam Sistem Media Penyiaran: Studi Ekonomi Politik tentang Upaya Pemerintah Mengembalikan dan Menegakkan Kewenangannya dalam Peraturan Perundangan di Bidang Penyiaran. Disertasi Program S3 Ilmu Komunikasi UI.
- NET, (2015). Sistem Siaran Jaringan Televisi Indonesia. Materi Presentasi.
- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 32/Per/M.KOMINFO/12/2007, tentang Penyesuaian Penerapan Sistem Stasiun Jaringan Lembaga Penyiaran Jasa Penyiaran Televisi. https://jdih.kominfo.go.id/produk_hukum/view/id/448/t/peraturan+menteri+komunikasi+dan+informatika+nomor+32permkominfo122007+tanggal+19+desember+2007. Diakses pada 10 April 2019
- Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 43/PER/M.KOMINFO/10/2009 tanggal 19 Oktober 2009 tentang Penyelenggaraan Penyiaran melalui Sistem Stasiun Jaringan oleh Lembaga Penyiaran Swasta Jasa Penyiaran Televisi. https://jdih.kominfo.go.id/produk_hukum/view/id/401/t/peraturan+menteri+komunikasi+dan+informatika+nomor+43permkominfo102009+tanggal+19+oktober+2009 . Diakses pada 10 April 2019
- Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta.
- UU No 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. <https://referensi.elsam.or.id/2014/11/uu-nomor-32-tahun-2002-tentang-penyiaran/>. Diunduh pada 1 April 2019
- Wayne, Mike. 2003. *Marxism and Media Studies*. London: Pluto Press.

-----“Rapimnas KPI
sepakat teguhkan kembali peran
KPI dalam revisi UU Penyiaran”.
(2010). [Http://www.kpi.go.id/
index.php/id/siaran-pers/2617-
rapimnas-kpi-sepakat-teguhkan-
kembali-peran-kpi-dalam-revisi-
uu-penyiaran](http://www.kpi.go.id/index.php/id/siaran-pers/2617-rapimnas-kpi-sepakat-teguhkan-kembali-peran-kpi-dalam-revisi-uu-penyiaran). Diakses pada 10
April 2019.

-----Seleksi Serampangan
Punggawa Penyiaran”, tempo.co,
2014. Diakses di
[https://investigasi.tempo.co/kpi/
Seleksi-Serampangan-Punggawa-
Penyiaran](https://investigasi.tempo.co/kpi/Seleksi-Serampangan-Punggawa-Penyiaran), pada 10 April 2017.

-----“MK Kabulkan Sebagian
Judicial Review UU Penyiaran”,
detik.com, 28 Juli 2004, diakses di
[https://news.detik.com/berita/182
669/mk-kabulkan-sebagian-
judicial-review-uu-penyiaran](https://news.detik.com/berita/182669/mk-kabulkan-sebagian-judicial-review-uu-penyiaran), pada
29 September 2019

-----“Soal Global TV, Jimly dan
Zuhal Paling Bertanggung Jawab”,
www.detik.com. 2006. Diakses di
[https://news.detik.com/berita/d-
549014/soal-global-tv-jimly-dan-
zuhal-paling-bertanggung-jawab](https://news.detik.com/berita/d-549014/soal-global-tv-jimly-dan-zuhal-paling-bertanggung-jawab).,
pada 22 April 2019..

