DAFTAR ISI

Editorial

Cultural Capital Apparatus: Relasi Kuasa Bisnis dan Media dalam Globalisasi
Muzayin Nazaruddin
(1 - 14)

Dari Teks ke Ekonomi Politik: Critical Discourse Analysis dalam Kajian Media
Anang Hermawan
(15 - 30)

New Propaganda Model: Pertarungan Wacana Politik dalam Bisnis Media
Puji Hariyanti
(31 - 40)

"Ada Kuis di Tengah Gempa":
Membangun Epistemologi Liputan Bencana di Media
IwanAwaluddinYusuf
(41 - 52)

Kontroversi Regulasi Penyiarian di Indonesia
Masduki
(53 - 64)

Komodifikasi Budaya dalam Tayangan Televisi
Muhammad Zamroni
(65 - 74)

Televisi dan Konstruksi Identitas Nasional
PitraNarendra
(75 - 84)

Peran PRO dalam Aktivitas Branding Universitas
Abdul Rohman
(85 - 96)
Kontroversi Regulasi Penyiaran di Indonesia

Masduki

Abstract
Conflict and controversy on broadcast regulation in Indonesia, come from the collaboration of various thoughts and interests in the process of law decision. Result of qualitative analysis on Broadcasting Law no. 32/2002 and some lower government policies indicates that, there were economic and political thoughts influencing the Law. The three thoughts were authoritarianism, neo-liberalism and democracy. Authoritarianism existed in rule that, government remain hold broadcast frequency licensing such as in The New Order era. Neo-liberalism was included in regulation to allowing foreign capital and human resources entering broadcast industry and proposal to private RRI (Indonesian Republic Radio) and TVRI (Indonesian Republic Television). Democratization existed in rule to place an Independent regulatory body, to replace government position. Both ideas, to revise Law no. 32/2002 and government neutral position in this process are the alternative solutions to minimize conflict among stakeholders.

Keywords:
Frequency, privatization, license, regulation

Pendahuluan

Ada tiga argumen yang diajukan penolak PP. Pertama, isi PP mengembalikan peran sentral pemerintah melalui Departemen Komunikasi dan Informatika sebagai regulator khususnya dalam pemberian izin frekuensi dan penyelenggaraan penyiaran. Depkominfo akan kembali berperan sebagai DEPPEN di masa lalu, yang tidak hanya mempersulit, membuat birokrasi yang sarat KKN, tetapi berpikah semata kepada kelompok-kelompok kepentingan dari dunia usaha dan dunia politik yang mendukung pemerintah. Permohonan izin dari institusi masyarakat yang berniat menjadikan media penyiaran sebagai alat kontrol akan dipersulit bahkan rentan ditolak. Sebagai pemberi izin, pemerintah juga rawan menggunakan kewenangannya mencabut izin tersebut dengan alasan sepihak dan subjektif, bukan objektif.

5 Staf Pengajar Program Studi Ilmu Komunikasi Fak. Psikologi dan Ilmu Sosial-Budaya Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Aktivis Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPi) Jakarta
**Kedua**, delegitimasi eksistensi Komisi Penyiaran Indonesia sebagai regulator independen yang telah diakui UU Penyiarian. Selain tidak diikutkan dalam pembahasan materi PP, KPI juga dianulir sejumlah peran strategisnya, terutama dalam menjamin agar pengajuan izin dan pencabutan izin siaran didasarkan pada kepentingan diversitas isi dan pemilik (content and ownership). Selaku pemegang otoritas perizinan, secara disengaja atau tidak, pemerintah berpeluang melakukan intervensi atas isi siaran yang menjadi kewenangan KPI sebagaimana diatur dalam UU Penyiarian.


**Gagasan Regulasi Penyiarian**

memilih pengguna frekuensi yang dianggap paling potensial dan mampu mengelolanya secara profesional.

*Kedua, the pervasive presence theory* yang mengasumsikan bahwa media penyiaran sangat berpengaruh kepada masyarakat melalui pesan yang begitu ofensif masuk ke wilayah pribadi sehingga ia harus diatur agar semua kepentingan masyarakat bisa terwadahi dan terlindungi. Teori ini mengharuskan negara melalui proses yang demokratik membuat regulasi yang mengatur isi media penyiaran. Negara harus bersikap netral dan mengusung transparansi dalam setiap proses regulasi.

Media penyiaran di kontrol ketat pada dua wilayah dan alasan. (1) wilayah isi dikontrol karena ada alasan politik dan kultural (*political and moral/cultural reasons*). (2) wilayah infrastruktur terutama frekuensi dikontrol karena alasan ekonomi dan teknologi (*technical and economic reasons*). Berpijak pada pemikiran ini maka regulasi idealnya harus mencakup tiga prinsip; yaitu, memastikan bebasnya gangguan interferensi antar-frekuensi; memastikan terjadinya pluralitas politik dan budaya dalam isi siaran; dan menyediakan masyarakat apa yang mereka butuhkan dalam dunia penyiaran yang menganut sistem "pasar bebas terbatas". Berdasarkan kategori kepemilikan ada tiga model penyiaran seperti dalam tabel berikut:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Pemilikan Media</th>
<th>Government Agency (Penguasa)</th>
<th>Government Corporation (Publik)</th>
<th>Private (Swasta)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Tujuan</td>
<td>Mobilization (Mobilisasi Sosial-Politik)</td>
<td>Education/Cultural Enlightenment (Pendidikan, Budaya dan Penyadaran)</td>
<td>Profit (Mencari Untung)</td>
</tr>
<tr>
<td>Regulasi</td>
<td>Strong (Ketat)</td>
<td>Moderate (Sedang)</td>
<td>Weak (Lemah)</td>
</tr>
<tr>
<td>Pendanaan</td>
<td>Government (Dana Pemerintah)</td>
<td>Licence Fee/Tax Government Subsidy/ Advertising (Pajak, Iuran dan Dana Pemerintah)</td>
<td>Advertising (Periklanan)</td>
</tr>
<tr>
<td>Program</td>
<td>Ideological/ Cultural (Ideologisasi)</td>
<td>Cultural/Educational/Entertainment (Budaya, Pendidikan dan Hiburan)</td>
<td>Entertainment (Hiburan)</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*(Dominick, 2001: 26)*

dengan tiga karakter, yaitu antiproduk apapun peninggalan rezim Orde Baru, munculnya gerakan demokratisasi media penyiaran dan ambisi kekuatan pemodal dalam dan luar negeri menerapkan sistem ekonomi pasar (Masduki, 2003: 34).

Pada tanggal 1 September 2000, sejumlah wakil asosiasi, pemerhati dan praktisi penyiaran yang bergabung dalam Komunitas Penyiaran Indonesia (KPI) mengeluarkan pernyataan sikap meminta UU No. 24 tahun 1997 diganti menyusul paradigma baru urusan penerangan diserahkan pada masyarakat yang ditandai likuidasi Departemen Penerangan. KPI mengusulkan sejumlah materi yang harus termuat di UU Penyiaran baru, di antaranya, jaminan keberagaman isi siaran (diversity of content), keberagaman kepemilikan (diversity in ownership) termasuk mengatur kepemilikan silang.

Pasal yang dinilai KPI otoriter antara lain pasal 7 yang menyatakan penyiaran dikuasai oleh negara, pembinaan dan pengendaliannya dilakukan pemerintah didampingi sebuah lembaga bernama Badan Pertimbangan dan Pengendalian Penyiaran Nasional (BP3N). Hak sebagai pemberi izin siaran melalui Ditjen Radio Televisi dan Film (RTF) pasal 17 ayat 1 UU No. 24/1997 menempatkan pemerintah secara mutlak, sedang izin frekuensi diberikan Departemen Perhubungan menurut pasal 18 ayat 1.


**Sistem Penyiaran di Indonesia**


Untuk menjawab kondisi itu muncul teori keempat, yaitu teori pers tanggung jawab sosial. Teori ini merupakan pengembangan sekaligus kritik terhadap teori pers liberal. Pers harus dilepaskan dari intervensi pemerintah dan kepemilikan media yang monoplistik dan dampaknya terhadap potensi manipulasi informasi oleh kekuatan modal harus diantisipasi dengan regulasi. Dari sini filosofi *diversity of ownership* dan *diversity of content* yang populer dalam studi mengenai media penyiarian berakar.

Penciptaan ruang publik (public sphere) menjadi dasar teori tanggung jawab sosial. Pers harus menjamin kesetaraan akses semua pihak untuk berbicara lewat media sebab kontrol media diletakkan pada opini masyarakat, preferensi konsumen dan standar profesional. Untuk menjamin kepentingan umum, dimungkinkan adanya intervensi negara secara terbatas. Dalam teori tanggung jawab sosial dikenal badan independen yang akan memantau dan menilai fungsi sosial penyiarian.

Empat teori pers ini dikembangkan lagi oleh Denis McQuail menjadi enam dengan menambahkan teori media pembangunan dan demokratik partisipan. Media pembangunan menempatkan diri sebagai pendorong transisi dari keterbelakangan dan penjajahan ke independensi dan kondisi materi yang lebih baik dengan mengedepankan semangat pembangunan infrastruktur dan kemampuan finansial. Media massa di banyak negara berkembang menganut teori ini dengan orientasi berita yang tinggi terhadap sukses pembangunan ekonomi, sosial budaya dan politik.

Karena tekanan fungsi sebagai media pembangunan, sikap kritis dan kebebasan wartawan menyampaikan sisi buruk dari pembangunan menghadapi kendala. Sehingga muncul teori pers demokratik partisipan sebagai antitesis dari teori media pembangunan yang bercirikan anti dominasi oleh media besar dan monopoli pemilikan oleh individu ataupun publik tertentu (private and public monopolies). Teori ini berciri pemenuhan hak informasi lokal yang relevan, hak untuk berinteraksi dalam skala media kecil dalam skala komunitas, kelompok kepentingan atau subkultur. Dalam praktik, teori ini ditandai terbitnya pers alternatif (alternative or underground press), televisi atau radio komunitas dengan atau tanpa kabel, media mikro seperti media antartetangga, poster dinding dan media untuk perempuan atau minoritas etnik (McQuail, 1987: 121).


Selama 32 tahun sejak 1966, pemerintah memberlakukan aturan main yang otoriter terhadap penyiarian. Institusi penyiarian di Indonesia memiliki sejarah panjang sebagai media


radio dapat diklasifikasi sebagai penganut aliran utama pemikiran ini. Gagasan mengubah status TVRI dari media organik pemerintah menjadi BUMN juga terpengaruh ideologi ini.

Salah satu anjuran pemikir neoliberal terhadap pelaku media komunikasi adalah perubahan pengorganisasian institusi media berupa privatisasi atau sering diistilahkan sebagai komersialisasi institusi komunikasi. Privatisasi ini merupakan konsekuensi dari pola pikir yang mengebiri state regulation dan mengadopsi market regulation. Menurut Dedy N. Hidayat, logika akumulasi modal adalah dogma regulasi pasar dan nantinya akan mengebiri akses publik yang lemah secara ekonomi. Akses ke media penyiaran menjadi mahal dan ketimpangan kelas ekonomi tidak bisa dihindarkan (Hidayat, 2003: 10)

Privatisasi dilakukan dengan menggeser produksi dan prasyarat pelayanan media komunikasi dan informasi dari sektor publik ke sektor pasar. Ini ditempuh dengan mengalihkan fasilitas lembaga komunikasi penting kepada para pemodal dan menjadikannya keberhasilan kompetisi pasar sebagai tolok ukur. Privatisasi juga dilakukan melalui restrukturisasi konsumsi media. Orang lebih dilihat dengan identitas sebagai konsumen promosi produk periklanan media penyiaran daripada sebagai warganegara. Rencana alih status TVRI dari media penyiaran pemerintah menjadi BUMN merupakan proyeksi denasionalisasi dan awal privatisasi penuh.


Analog dengan konsep ini, sistem penyiaran demokratis bercirikan perlindungan kepentingan publik, pluralitas dan kompetisi yang setara antar sesama institusi penyiaran. Sistem pers dan penyiaran yang fungsional bagi proses demokratisasi adalah yang mampu menciptakan public sphere (konsep Habermas berdasarkan penggambaran bourgeois public sphere di Inggris abad ke-17), ruang yang terletak antara komunitas ekonomi dan negara dimana publik melakukan diskusi yang rasional, membentuk opinì mereka serta menjalankan pengawasan terhadap pemerintah.

Media penyiaran mempunyai dua kondisi utama, satu dengan yang lain bertolak belakang. Pertama, media penyiaran merupakan "pipa besar" lalu lalang arus informasi yang oleh pasal 28F UUD 1945 merupakan hak asasi yang hakiki bagi setiap orang di Indonesia. Kedua, media penyiaran membutuhkan spektrum frekuensi sebagai sarana menjamin

Perbandingan sistem penyiarian demokratis dengan otoriter dan neoliberal secara sederhana dapat dijelaskan bahwa sistem otoriter berciri kedaulatan di tangan penguasa, penyiarian ditujukan untuk propaganda dan mobilisasi politik melalui kebijakan politisasi program siaran dan birokratisasi. Sistem neoliberal berciri kedaulatan di tangan pemodal, penyiarian ditujukan untuk mencari keuntungan finansial melalui komersialisasi atau privatisasi lembaga dan isi siaran. Sistem penyiarian demokratik berciri kedaulatan di tangan publik selaku pemilik frekuensi, penyiarian ditujukan untuk kebebasan berekspresi, pencerahan melalui diversifikasi lembaga dan regulator independen. Lebih lengkap ketiga pemikiran tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Material Regulasi</th>
<th>Otoritaran</th>
<th>Neoliberal</th>
<th>Demokratis</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Orientasi dan Bentuk Lembaga</td>
<td>Media organik pemerintah, politisasi media publik</td>
<td>Media komersial, komersialisasi media pemerintah dan publik</td>
<td>Media publik, publikisasi media pemerintah</td>
</tr>
<tr>
<td>Lembaga Regulator</td>
<td>Perlu oleh pemerintah atau badan bentukan pemerintah yang bertanggungjawab kepada pemerintah</td>
<td>Tidak perlu, diserahkan kepada mekanisme pasar melalui asosiasi penyiaran komersial</td>
<td>Perlu oleh badan independen yang dibentuk negara bertanggungjawab kepada publik</td>
</tr>
<tr>
<td>Status Frekuensi</td>
<td>Milik publik yang dikuasai penuh oleh pemerintah atas nama negara</td>
<td>Milik publik dikelola secara komersial oleh pribadi pemilik modal</td>
<td>Milik publik yang dikelola oleh badan independen atas nama negara</td>
</tr>
<tr>
<td>Partisipasi publik penyiarian</td>
<td>Lemah, semua urusan diklaim sepikah oleh pemerintah</td>
<td>Lemah, semua sektor penyiarian dikuasai oleh pemilik modal</td>
<td>Kuat, langsung atau melalui lembaga independen</td>
</tr>
<tr>
<td>Tujuan regulasi berbentukUU dan PP</td>
<td>Mengatur agar tetap ada peluang politisasi media penyiarian</td>
<td>Mengatur agar terbuka peluang komersialisasi, privatisasi</td>
<td>Mengatur agar terjamin akses publik secara merata dan adil</td>
</tr>
<tr>
<td>Monopoli isi dan pemilikan</td>
<td>Boleh selama bisa dikendalikan pemerintah</td>
<td>Harus untuk mendorong akumulasi kapital</td>
<td>Tidak boleh karena antikeberagaman dan kebebasan berekspresi</td>
</tr>
<tr>
<td>Intervensi Asing dalam permodalan dan sebagainya</td>
<td>Tidak boleh karena dianggap intervensi asing, antipemerintah</td>
<td>Boleh karena mendorong efisiensi lembaga penyiaran secara komersial</td>
<td>Tidak boleh atau dibatasi atau bersifat sementara memproteksi kepentingan lokal</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Diolah dari berbagai sumber
Regulasi Penyiaran "Gado-Gado"

Analisis atas muatan UU No. 32/2002 dan tujuh PP Penyiaran yang diterbitkan pemerintah menemukan fakta bahwa ketiga pemikiran sistem penyiaran tersebut di atas berbaur seperti "gado-gado". Selain tidak sepadan, pembauran ini masih cenderung tidak seimbang. Regulasi yang berorientasi ke sistem otoriter dan neoliberal semakin dominan. UU dan PP Penyiaran memperlihatkan keterpengaruhan pemikiran dari para aktor antara regulasi yang ber karakter responsif, pro demokratis dan pro neoliberal dengan regulasi yang berkarakter konservatif atau otoritarian.

Tiga kelompok yang terlibat aktif, yakni (1) pengambil keputusan, (2) pelaku penyiaran dan (3) para aktifis pemerhati/akademisi, saling "adu otot". Kepentingan ketiganya dapat saling bertemu dalam suatu proses kompromi, tetapi pada dasarnya tetap dilandasi upaya mempertahankan kepentingan sektoral masing-masing. Misalnya antara aktivis penyiaran dengan pengelola penyiaran komersial dapat bertemu pada suatu isu yang menyangkut antiintervensi pemerintah, tetapi motivasi yang melandasi pertemuan ide itu berbeda di antara masing-masing pihak. Perbedaan motivasi ini mencerminkan adanya polarisasi kelompok yang cukup tajam antara penganut pemikiran yang otoritarian, neoliberal dan demokratis. Ketiganya rentan untuk saling mengkhianati.


Proses perizinan mengalami distorsi dari upaya menjamin diversitas isi, orientasi dan kepemilikan lembaga penyiaran menjadi hanya sebagai peluang, aset komersial memperoleh investasi, peningkatan pendapatan asli daerah. Keberadaan media penyiaran swasta komersial akan makin diperhatikan, ketimbang media penyiaran publik dan komunitas. Bahkan media penyiaran komersial juga terancam dicabut izin sepakat ketika sekali waktu menyiarkan materi yang kritis terhadap pemerintah.

Pengaruh pemikiran neoliberal amat kuat dalam berbagai usulan dari para praktisi profesional penyiaran komersial yang menolak pelarangan pemilik silang media penyiaran dengan media cetak dan mendukung pembatasan bukan pelarangan kemitraan SDM dan modal dengan perusahaan asing (perusahaan multinasional). Dalam memorandumunya, Asosiasi Televisi Siaran Indonesia menolak pelarangan pemilik silang, menolak KPI sebagai regulator yang independen terhadap media penyiaran. Alasannya, usulan itu kontras dengan realitas media penyiaran yang berkembang dan tidak ramah terhadap bisnis penyiaran nasional yang sedang berkembang pesat. Keberadaan KPI dinilai merestriksi kebebasan berbisnis, berinvestasi yang harusnya tidak ada lagi jika Indonesia ingin keluar dari krisis ekonomi.

Hingga tahun 2006 keberadaan Komisi Penyiaran Indonesia beserta produk regulasi yang dibuat lembaga ini cenderung selalu ditolak pengelola media penyiaran komersial. Sebagai upaya defensif kalangan Asosiasi Televisi Siaran Indonesia (ATVSI) membuat sendiri kode etik siaran dan menolak mematuhi Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3SPS) yang dibuat KPI.

Sementara itu, usulan agar TVRI menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dimotori para profesional media penyiaran pro-neoliberal dengan pertimbangan lembaga itu akan lebih efisien dan siap bersaing dengan televisi swasta. Seperti dikemukakan Ishadi S.K., ada tiga pertimbangan perpindahan pemilik media massa dari pemerintah ke sektor swasta: (1) sektor swasta semakin kokoh dan memerlukan industri media sebagai pendukung promosi jasanya; (2) media yang dikelola swasta lebih efisien, kompetitif dan berorientasi kepentingan khalayak yang merupakan pasar mereka; (3) terjadi perubahan paradigma dari product oriented ke market oriented, suatu hal yang sulit dilakukan jika media dikelola pemerintah.


Implikasi sistem neoliberal yang merugikan kepentingan publik dalam sistem penyiaran Indonesia terlihat nyata seperti ketika Metro TV dijadikan sarana kampanye politik pemiliknya, Surya Paloh; RCTI menyajikan talkshow yang sepenuhnya menjelaskan kebenaran versi Hary Tanoesoedibjo tatkala sang pemilik itu terkena kasus sertifikat deposito "bodong"; "Akuisisi" stasiun ANTV oleh STAR TV; Trans TV menyajikan acara beragam
infotainment dan sejumlah tayangan berbau pornografi untuk mengejar keuntungan semata. Acara sepakbola dunia di SCTV menempatkan Titik Soeharto pernah tercatat sebagai pemegang saham sebagai presenter kendati ia tidak memiliki segenap persyaratan yang dibutuhkan.

Beberapa materi dalam UU dan PP Penyiarian yang mencerminkan adopsi terhadap pemikiran sistem penyiarian demokratis adalah diakuiinya lembaga penyiaran komunitas sebagai alternatif atas elitisme lembaga penyiaran publik dan komersial. Diperkenalkannya KPI sebagai badan regulator independen di pusat dan propinsi diberlakukannya model penyiaran lokal dan berjaringan yang otomatis menghapus model penyiaran nasional sebagai strategi penguatan akses masyarakat lokal dalam memiliki dan atau berbisnis di sektor penyiarian. Keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan kewenangan KPI membuat peraturan dibawah UU membuat KPI sebagai bentuk pengabulan gugatan pengelola media penyiaran komersial merupakan pukulan berat bagi KPI sebagai pillar sistem penyiarian demokratis.

Penutup

Interpretasi yang berbeda terhadap muatan UU dan PP merupakan konsekuen dari percampuran yang tidak seharusnya ada antara sistem penyiarian yang otoriter, neoliberal, dan sistem penyiarian demokratis dalam UU dan juga PP. Paduan ketiganya iberat kucing tikus dan ikan dalam satu rumah yang dapat saling makan atau dimakan. Oleh karena itu gagasan revisi atas UU No. 32/2002 di masa depan harus menjadi agenda terakhir yang disokong DPR guna meredakan kontroversi. Apabila proses ini berlangsung rumit dan lama, maka revisi atas PP merupakan jalan keluar lain yang bisa dilakukan oleh pemerintah.

Mengatasi kebuntuan dalam regulasi penyiarian akibat kontroversi yang tidak berkesudahan harus menjadi tanggungjawab semua pihak. Pemerintah semestinya keluar dari arena kontroversi dengan bersikap netral dan memberikan kesempatan kepada KPI mengembangkan kewenangan yang telah dimilikinya. Meskipun pemerintah memiliki hak yang amat kuat dalam membuat PP sesuai keputusan Mahkamah Konstitusi, partisipasi dalam perumusan PP menjadi mutlak dipenuhi terutama dengan melibatkan KPI sebagai unsur regulatory yang diamanatkan UU.
Daftar Pustaka


“FOPI Memilih Perizinan Diatur Pemerintah”. Harian Kompas, Rabu 14 Desember 2005


“KPI Tolak PP Siaran FOPI: Sikap KPI Membingungkan”. Harian Kompas, Selasa, 14 Februari 2006


64