

JURNAL KOMUNIKASI

Volume 1, Nomor 1, Oktober 2006

ISSN 1907-848X

Halaman 1 - 96

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

Iwan Awaluddin Yusuf

(41 - 52)

Kontroversi Regulasi Penyiaran di Indonesia

Masduki

(53 - 64)

Komodifikasi Budaya dalam Tayangan Televisi

Muhammad Zamroni

(65 - 74)

Televisi dan Konstruksi Identitas Nasional

Pitra Narendra

(75 - 84)

Peran PRO dalam Aktivitas *Branding* Universitas

Abdul Rohman

(85 - 96)

Kontroversi Regulasi Penyiaran di Indonesia

Masduki⁵

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

Keluarnya peraturan pemerintah (PP) tentang penyiaran, yaitu PP No. 49 tentang Penyiaran Asing, No. 50 tentang Penyiaran Swasta, No. 51 tentang Penyiaran Komunitas, dan No. 52 tentang Penyiaran Berlangganan sejak November 2005 hingga Agustus 2006 menimbulkan berbagai persoalan. Reaksi keras Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan komunitas aktivis penyiaran menolak PP tersebut bertolakbelakang dengan sikap defensif dan “maju tak gentar” dari pemerintah dan praktisi siaran komersial. Ibarat pertandingan tinju, pertarungan menolak atau menerima PP itu masih berlangsung meskipun pemerintah selaku institusi pembuat PP lebih diuntungkan.

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 berpihak 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, Aktivist Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) Jakarta

Kedua, delegitimasi eksistensi Komisi Penyiaran Indonesia sebagai regulator independen yang telah diakui UU Penyiaran. Selain tidak diikuti 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 Penyiaran.

Bagaimana argumentasi dari para pendukung PP? Dengan mengabaikan faktor pemerintah selaku pembuat PP, para pendukung mayoritas datang dari praktisi penyiaran profesional menilai kehadiran PP menjadi pengisi kekosongan hukum (*absence of law*) yang terjadi akibat kontroversi regulasi yang tak berkesudahan pasca disahkannya UU No. 32/2002. Mengesampingkan masih adanya berbagai kelemahan, mereka menilai PP sudah memenuhi kebutuhan dasar akan kepastian hukum yang penting sebagai panduan beroperasinya media penyiaran. Kelompok ini menilai KPI sebagai regulator tidak terdelegitimasi, sebab perannya sebagai pengatur isi siaran tetap dominan meskipun izin penggunaan frekuensi diserahkan kepada pemerintah. Dalam pernyataan resmi yang dimuat Kompas 14 Desember 2005 para pendukung PP yang tergabung dalam Forum Organisasi Penyiaran Indonesia (FOPI) memang menginginkan agar pemberi izin adalah pemerintah bukan Komisi Penyiaran Indonesia.

Persyaratan minimal regulasi penyiaran demokratis yang diamanatkan UU No. 32/2002 ketika diterjemahkan dalam PP ternyata kontroversial. Setelah keluarnya tiga PP tentang lembaga penyiaran publik, RRI dan TVRI Juli 2005 yang menuai protes, empat PP tersebut di atas juga bermasalah dan semakin tidak memastikan kapan implementasi regulasi penyiaran dimulai di tengah banyaknya pelanggaran administratif dan substantif yang dilakukan "berjamaah" oleh pengelola media penyiaran.

Belum sampai diimplementasikan, kontroversi memang terus terjadi dalam proses regulasi penyiaran di Indonesia sejak UU No. 24/1997 hingga No 32/2002. Secara historis, pro-kontra PP penyiaran merupakan ronde ketiga dari kontroversi yang pernah terjadi. Ronde pertama ketika dilakukan revisi UU No. 24/1997 dan perumusan atas draft UU No. 32/2002 sepanjang tahun 1998-2002. Ronde kedua ketika pemerintah mencoba menerbitkan tiga PP penyiaran publik, RRI dan TVRI tahun 2005. Bagaimana memahami kontroversi tersebut dan mengapa terus berlangsung tiada henti? Tulisan singkat ini akan mencoba mengupasnya dengan mengkaji produk akhir UU dan PP Penyiaran.

Gagasan Regulasi Penyiaran

Secara teoritis menurut Yoseph R. Dominick ada tiga alasan regulasi penyiaran. *Pertama*, terbatasnya spektrum frekuensi radio sebagai milik publik (*public domain*). *Kedua*, luasnya akses media penyiaran dari wilayah publik hingga privat. *Ketiga*, dahsyatnya dampak sosial-ekonomi dan politik media penyiaran (Dominick 2001: 214). Dua teori penyiaran yang diajukan Joseph R. Dominick untuk memperkuat argumentasinya adalah *Pertama*, *the scarcity theory* atau teori keterbatasan gelombang elektromagnetik. Ia hanya mampu dipakai oleh stasiun penyiaran secara terbatas sehingga hanya segelintir orang pula yang bisa menggunakannya. Dari ratusan sampai ribuan pelamar, negara harus menseleksi dan

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 demokratis membuat regulasi yang mengatur isi media penyiaran. Negara harus bersikap netral dan mengukung 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:

Tabel 1. Tiga Model Penyiaran Dunia

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

(Dominick, 2001: 26)

Regulasi penyiaran di Indonesia antara lain ditandai lahirnya UU No. 24/1997 tentang penyiaran. UU yang lahir di era Orde Baru ini belum sempat diterapkan, menyusul protes dan tuntutan regulasi dari praktisi dan aktivis penyiaran yang bergema seiring angin reformasi tahun 1998. Tiga gagasan yang melandasi desakan revisi UU No. 24/1997; *Pertama*, dalam UU tersebut posisi pemerintah sangat dominan ketimbang posisi publik sehingga dalam prakteknya sistem penyiaran berkarakter otoriter. *Kedua*, bubarnya Departemen Penerangan selaku lembaga regulator penyiaran versi UU No. 24/1997 menyebabkan regulasi penyiaran otomatis tidak dapat diterapkan. *Ketiga*, terjadinya pergeseran konfigurasi kekuatan ekonomi dan politik paska jatuhnya rezim Orde Baru

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.

Ide mengubah status RRI dan TVRI menjadi lembaga penyiaran publik memerlukan payung hukum. Demikian pula ide mengkomersialkan keduanya. UU 24/1997 mengatur bahwa TVRI dan RRI adalah lembaga penyiaran pemerintah yang dikelola di bawah Departemen Penerangan. *Harian Republika* 16 Juni 1998 melansir, dalam pernyataan kepada media massa di Dili - Timor Timur, 14 Juni 1998, Dirjen Radio, Televisi dan Film Ishadi SK menilai, selama UU No. 24/1997 belum diubah, keinginan agar TVRI diizinkan memasang iklan tidak mungkin. UU Penyiaran 24/1997 tidak membolehkan TVRI memasang iklan. Pendapatan TVRI hanya dari iuran masyarakat, 12 persen perolehan iklan TV swasta dan dari APBN.

Ide revisi UU muncul pula dari sebagian praktisi televisi swasta dilatarbelakangi keinginan agar bebas dari pungutan iklan 12,5 persen oleh TVRI. Humas Indosiar Andreas Ambessa mengeluh kewajiban itu memberatkan karena antara tahun 1998 hingga 2000, industri TV sedang krisis keuangan. Rata-rata tunggakan hutang TV swasta kepada TVRI hingga 31 Januari 2000 diatas angka Rp. 30 milyar.

Sistem Penyiaran di Indonesia

Dalam konteks ekonomi-politik, ada tiga sistem penyiaran yang beroperasi di dunia, yaitu sistem penyiaran otoriter, neoliberal, dan sistem penyiaran demokratis. Kategorisasi ini sangat erat kaitannya dengan teori pers klasik yang dikembangkan oleh F. Siebert yaitu: *a. Authoritarian theory, b. Libertarian theory, c. Communist theory, d. Social Responsibility theory* (S. Siebert dikutip McQuail 1987: 110).

Teori pers otoritarian bercirikan pers sebagai alat propaganda pemerintah. Fungsi pers menjustifikasi kebenaran pendapat pemerintah terhadap berbagai persoalan yang muncul di masyarakat. Pers boleh mengkritik sejauh tak bertentangan dengan *status quo* rezim yang berkuasa. Otoritas perizinan media ada di tangan pemerintah. Izin dapat dicabut secara sepihak setiap saat dan sensor isi dilakukan secara ketat. Kedua, teori pers komunis bercirikan tidak diperkenalkannya kepemilikan media secara pribadi. Media menyebarkan pandangan yang terutama bersumber dari ucapan pejabat negara.

Ketiga, teori pers liberal sebagai antitesa teori pers otoritarian. Ciri teori ini, pers bukan alat pemerintah. Pers bebas dimiliki dan dioperasikan siapapun. Hukum industrial membuat kepemilikan media hanya terpusat pada pemodal besar yang mengakumulasi keuntungan. Liberalisasi pers menyebabkan kontrol terhadapnya berada di tangan para pemilik modal bukan khalayak luas.

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 monopolistik 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 penyiaran 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 penyiaran.

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 membangun 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).

Teori-teori tersebut dalam praktik mengalami pergeseran dan percampuran aplikasi sehingga sulit mengidentifikasi suatu negara menganut teori pers tertentu secara mutlak. Meski begitu integrasi itu hanya dapat berlangsung ke dalam dua. *Pertama*, teori pers libertarian yang dilanjutkan dengan teori pers tanggungjawab sosial dan demokratik partisipan. *Kedua*, teori pers otoritarian yang berkembang segaris dengan teori pers komunis dan teori media pembangunan. Berpijak dari pendapat ini, penulis mencoba membuat rumusan tiga pilar sistem penyiaran sebagai fokus analisis untuk mencermati rumusan UU dan PP Penyiaran beserta kontroversi yang mewarnainya.

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

transmisi informasi kekuasaan, konflik dan integrasi Sejak penguasa kolonial hingga Orba, media penyiaran dimanfaatkan untuk kepentingan legitimasi kekuasaan melalui berbagai regulasi yang bersifat represif. Kudeta dan *counter* kudeta tahun 1965, mencatat bahwa gedung publik pertama yang dikuasai pasukan PKI dipimpin oleh Kolonel Untung adalah RRI di Jakarta Pusat. Melalui media ini Untung mengumumkan rencana Dewan Jenderal. Hal serupa dilakukan Letkol Soeharto sesaat setelah menumpas gerakan PKI.

Menurut sosiolog Georg Sarenson, ciri otoritarianisme baru di Indonesia adalah konfigurasi yang menempatkan pemerintah pada posisi dominan dan intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan ter-artikulasi secara proporsional. Media penyiaran dikendalikan untuk tujuan meningkatkan imajinasi ke-kuasaan. Bahwa jika tidak dikuasai maka penyiaran akan dipakai orang lain untuk mengancam ke-kuasaannya sebagaimana ucapan Napoleon, "Pena lebih berbahaya dari peluru" (Sarenson, 2003: 136).

Sedikitnya ada tiga cara Orde Baru mengontrol media penyiaran. *Pertama*, Isi siaran TVRI dan RRI ditentukan dan diseleksi. *Kedua*, radio dan televisi milik swasta diwajibkan *me-relay* siaran RRI-TVRI khususnya siaran berita. *Ketiga*, izin frekuensi radio dan televisi dikuasai pemerintah. Jika izin frekuensi berada di tangan pemerintah, kekuasaan atas sarana itu dipergunakan untuk kepentingan melanggengkan kekuasaan politik, walaupun untuk itu harus melanggar HAM dan peraturan internasional. Bentuk lain sistem otoriter dalam penyiaran adalah penunggalan organisasi industri radio melalui PRSSNI. Selain diberi peran selaku pengawas dan pembina atas anggotanya, PRSSNI juga pemberi rekomendasi izin radio baru.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia tahun 1996 mengabsahkan kekuatan ideologi neoliberal melakukan intervensi. Dengan dalih menyelamatkan perekonomian, IMF masuk ke Indonesia mengusung sejumlah agenda neoliberal. UU ketenagakerjaan yang lebih menindas buruh cermin kebijakan yang pro-neoliberal. UU No. 32 tahun 2002 selama proses perdebatan hingga pengesahan di DPR juga diwarnai hasrat memenuhi kepentingan kaum neoliberal yang dianut pengelola televisi swasta baik disadari maupun tidak oleh para inisiatornya. Dukungan internasional atas pembahasan RUU Penyiaran bertendensi mewadahi kepentingan globalisasi melalui masuknya modal asing dalam industri penyiaran, sebab sebelumnya UU No. 24/1997 melarang hal itu.

Penganut paham ekonomi neoliberal percaya bahwa pertumbuhan ekonomi dicapai sebagai hasil normal dari "kompetisi bebas". Kompetisi yang agresif adalah akibat dari kepercayaan bahwa "pasar bebas" adalah cara yang efisien dan tepat untuk mengalokasikan sumber daya alam rakyat yang langka untuk memenuhi kebutuhan manusia. Pokok-pokok gagasan kaum neoliberal meliputi: *Pertama*, pembebasan perusahaan swasta dari campur tangan pemerintah, misalnya dalam hal perburuhan, investasi, harga serta biarkan mereka mempunyai ruang mengatur diri sendiri, tumbuh menyediakan kawasan pertumbuhan seperti Otorita Batam. *Kedua*, penghentian subsidi negara kepada rakyat karena hal itu selain bertentangan dengan prinsip menjauhkan campur tangan pemerintah juga bertentangan dengan prinsip persaingan bebas. *Ketiga*, penghapusan ideologi kesejahteraan bersama dan pemilikan komunal yang dianut masyarakat tradisional karena dianggap akan menghalangi pertumbuhan. Biarkan pengelolaan sumber daya alam kepada ahlinya bukan masyarakat. (Fakih, 2002: 212). Gagasan privatisasi media publik dan privatisasi gelombang

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 menjadikan 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.

Penganut paham neoliberal percaya, produk media penyiaran adalah hasil persilangan kehendak pasar, produk dan teknologi. Secara alamiah konsentrasi media penyiaran tidak bisa dibendung karena ia tidak bisa lepas dari persoalan modal, persaingan dan *profit oriented*. Media penyiaran dipandang sebagai institusi bisnis disamping sebagai institusi publik. Media jangan diregulasi secara ketat, tetapi cukup diberi kebebasan sehingga berkembang sesuai mekanisme alamiah yang berlaku di pasar. Dalam konteks ini mereka menolak Komisi Penyiaran Indonesia sebagai *superbody* yang memiliki peran dan kewenangan paripurna.

Bagaimanakah sistem penyiaran yang demokratis? Sumber sistem penyiaran ini adalah paradigma demokrasi itu sendiri. Dalam sebuah sistem yang demokratis, multikekuatan politik saling berkompetisi dalam sebuah wadah terinstitusi. Partisipan dalam kompetisi yang demokratis dapat memiliki kelebihan berbeda dalam sektor ekonomi, organisasi dan modal ideologi. Ada yang memiliki ketrampilan organisasi yang kuat, ada yang memiliki dana yang kuat dan yang lainnya memiliki basis ideologi sebagai pemacu kekuatan. Konflik dalam sistem demokratis harus dapat dihentikan secara reguler dalam sebuah aturan main bersama (Nasikun, 2002: 3).

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 opini 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

tersedianya pipa besar itu. Tanpa spektrum frekuensi penyiaran tidak bisa melakukan tugasnya. Spektrum frekuensi adalah ranah publik yang terbatas. Sehingga dibutuhkan wasit yang adil dan demokratis untuk menjamin tersedia, terdistribusikan dan terawasinya ranah publik itu (Pandjaitan, 2002). Di negara manapun media penyiaran diatur lebih ketat ketimbang media cetak. Inggris, Amerika Serikat dan Jerman tidak memerlukan UU pers, tetapi di ketiga negara itu penyiaran diatur ketat.

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

Tabel 2 : Perbandingan Tiga Pemikiran Sistem Penyiaran

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

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 keterpengaruhannya dari para aktor antara regulasi yang berkarakter 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.

Usulan dua wilayah perizinan yang terpisah antara izin frekuensi dan izin siaran menunjukkan keinginan untuk mendominasi semua bentuk izin oleh satu pihak khususnya pemerintah. Izin frekuensi bersifat teknis, izin siaran bersifat materi atau isi siaran. Pemisahan ini membuka ruang kompromi pengambilan kebijakan materi UU yang kemudian tercermin dalam PP bahwa izin frekuensi tetap dikuasai pemerintah. Sedangkan izin siaran diberikan kewenangannya kepada Komisi Penyiaran Indonesia. Pemikiran otoriter berakar kuat sebab izin frekuensi faktor kunci, sedangkan izin siaran hanya ikutannya. Frekuensi milik publik yang seharusnya dikelola publik melalui KPI akhirnya tetap dalam otoritas pemerintah. Di Amerika Serikat dan sejumlah negara demokrasi lainnya, perizinan hanya satu pintu dan satu macam, yaitu izin frekuensi yang tanpa keharusan izin operasional siaran.

Kembalinya otoritas perizinan pada pemerintah simbol otoriterisme, negara menjadi pemegang penuh otoritas tanpa kontrol yang memadai dari publik. Otoriterisme adalah model dan gaya yang diberlakukan rezim Orde Baru yang tumbang tahun 1998 untuk meredam gejolak kritis di masyarakat yang terekspresi di media penyiaran. Otoritas perizinan di tangan pemerintah juga membuka ruang dominasi kekuatan neo-liberal dalam dunia penyiaran. *Performance* birokrasi pemerintah paskareformasi 1998 yang lebih menempatkan diri sebagai pelayan kaum kapitalis dan proinvestasi ekonomi akan menjadikan operasi media penyiaran sebagai komoditas. Negara yang direpresentasi oleh birokrasi pemerintah nantinya absen menerapkan prinsip transparansi dan seleksi terbuka dalam memberikan izin frekuensi dan isi media penyiaran, bahkan beberapa oknum pejabat potensial terlibat *conflict of interest* sebagai broker atau pelaku penyiaran.

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 sepihak ketika sekali waktu menyiarkan materi yang kritis terhadap pemerintah.

Selain masalah izin frekuensi, pemikiran otoriter juga ada dalam usulan perlu tidaknya lembaga penyiaran komunitas. Bagi pemerintah, lembaga penyiaran komunitas sempat dinilai akan memicu disintegrasi bangsa jika diperbolehkan beroperasi. Alasan ini dilandasi wacana klasik Orde Baru tentang stabilitas dan keamanan nasional, politik homogenisasi, kecurigaan berlebihan terhadap kebebasan media. Meski akhirnya pemerintah setuju ada lembaga tersebut, akan tetapi tetap muncul syarat yang bertendensi otoriter, yaitu kewajiban penyiaran komunitas membuat kode etik penyiaran dan larangan pengelolanya terkait organisasi terlarang dan bantuan asing.

Pengaruh pemikiran neoliberal amat kuat dalam berbagai usulan dari para praktisi profesional penyiaran komersial yang menolak pelarangan pemilikan silang media penyiaran dengan media cetak dan mendukung pembatasan bukan pelarangan kemitraan SDM dan modal dengan perusahaan asing (perusahaan multinasional). Dalam memorandumnya, Asosiasi Televisi Siaran Indonesia menolak pelarangan pemilikan 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 pemilikan 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.

Meskipun akhirnya TVRI dan RRI menjadi media penyiaran publik, namun dalam masa transisi antara 2002-2004 pemerintah telah menetapkan TVRI sebagai perseroan terbatas dan RRI sebagai perusahaan jawatan. Sebuah opsi yang menunjukkan kebingungan sikap atas status lembaga tersebut, apakah akan secara murni diliberalisasi atau dipublikisasi. Sekilas UU No. 32/2002 lebih responsif terhadap agenda neoliberal ketimbang UU No. 24/1997 yang secara tegas melarang masuknya modal dan SDM asing dalam struktur dan pendanaan media penyiaran.

Implikasi sistem neoliberal yang merugikan kepentingan publik dalam sistem penyiaran Indonesia terlihat nyata seperti ketika Metro TV dijadikan sarana kampanye politik pemilikinya, 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 Penyiaran yang mencerminkan adopsi terhadap pemikiran sistem penyiaran demokratis adalah diakuinya 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 penyiaran. 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 pilar sistem penyiaran demokratis.

Penutup

Interpretasi yang berbeda terhadap muatan UU dan PP merupakan konsekuensi dari percampuran yang tidak seharusnya ada antara sistem penyiaran yang otoriter, neoliberal, dan sistem penyiaran demokratis dalam UU dan juga PP. Paduan ketiganya ibarat 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 penyiaran 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 regulator yang diamanatkan UU.

Daftar Pustaka

- Dominick, Yoseph R. 2001, *Broadcasting, Cable, The Internet and Beyond, An Introduction to The Modern Electronic Media*, Singapore: Mcgrawhill Book & Co.
- Fakih, Mansour. 2002. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: INSIST-Pustaka Pelajar.
- “FOPI Memilih Perizinan Diatur Pemerintah”. *Harian Kompas*, Rabu 14 Desember 2005
- Hidayat, Dedy N., Dkk.. 2003. *Konstruksi Sosial Industri Penyiaran*. Jakarta: Departemen Ilmu Komunikasi FISIP UI
- “KPI Tolak PP Siaran FOPI: Sikap KPI Membingungkan”. *Harian Kompas*, Selasa, 14 Februari 2006
- McQuail, Denis. 1994. *Mass Communication Theory, An Introduction, Third Edition*, London: Sage Publication.
- Masduki, 2004. *Kebebasan Pers dan Kode Etik Jurnalistik*. Yogyakarta: UII Press
- Nasikun, 2003. *Paper Seminar Implementasi UU Penyiaran*, Yogyakarta: FISIPOL Universitas Atmajaya
- Pandjaitan, Hinca Ikara Putera, “Menguji “Baju” Desentralisasi”, *Jawa Pos*, Selasa, 24 September 2002
- Sarensen, Georg. 2003. *Demokrasi dan Demokratisasi*. Yogyakarta: CCSS dan Pustaka Pelajar