

EKONOMI POLITIK KEBIJAKAN PENYIARAN INDONESIA: Aspirasi, Pilihan dan Realitas

Hermin Indah Wahyuni

ABSTRACT

The creation of new Broadcasting laws in Indonesia was hindered by tensions between reformist groups bent on fundamental changes to the broadcasting system and conservative groups which wanted to continue the status quo. In comparison to the previous broadcasting regulations under the Suharto regime, the new broadcasting law is aimed at changing the television broadcasting system in Indonesia so that it would be more democratic in ideas, institution and policies. This article argues that efforts were made to implement some of the ideals of a democratic broadcasting system, but in practice these were weakly supported and their future is uncertain. Fundamental changes in the new broadcasting system are still unclear. A new democratic political leadership does not control the re-regulation and re-structuring of the new Indonesian broadcasting system. Rather, the same bureaucrats have reorganised themselves into new constellations.

Keywords: broadcasting system, broadcasting policy, broadcasting regulation

PENDAHULUAN

Saat ini Indonesia sudah memiliki Undang-Undang Penyiaran No 32 /2002 sekaligus Peraturan Pemerintah (PP) yang merupakan panduan teknis untuk melaksanakannya. Kondisi ini merupakan sebuah langkah maju dalam konteks regulasi media siar, yang dalam sejarahnya di Indonesia, pernah tidak memiliki regulasi formal untuk waktu yang cukup lama. Sebagai catatan saja praktek penyelenggaraan pertelevisian, sejak dimulainya media siar pertelevisian di Indonesia tahun 1962 hingga masa menjelang reformasi tahun 1998 pengaturannya hanya berdasarkan keputusan presiden (KEPPRES) ataupun keputusan menteri (KEPMEN) saja. Bahkan selama lebih kurang 32 tahun masa Orde Baru, Undang-

Undang Penyiaran sebagai produk legislatif tidak pernah berhasil direalisasikan.¹

Kelegaian menyambut sebuah UU penyiaran yang baru berubah menjadi kekusaran dan kekhawatiran jika menempatkannya dalam kajian kritis ekonomi politik media. Hal ini terkait dengan beberapa pokok-pokok kebijakan dalam Undang-Undang Penyiaran yang baru tersebut, pada beberapa aspek kurang mampu memenuhi kriteria sebuah penyiaran yang demokratis.

Hingga penghujung tahun 2006, tidak nampak perubahan berarti dari sistem penyiaran di Indonesia. Beberapa pokok-pokok perubahan yang diamanatkan dalam UU 32/2002 dengan beberapa alasan yang tidak pernah jelas belum terlaksana. Kondisi ini semakin diperparah oleh lahirnya Peraturan Pemerintah (PP) yang justru bertentangan dengan UU yang menjadi induknya. Kondisi lainnya adalah belum optimalnya fungsi Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), menguatnya peran negara dan tidak terlaksananya agenda besar perubahan-perubahan fundamental dalam sistem penyiaran Indonesia.

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis secara kritis semangat dan ide dari UU Penyiaran No 32 /2002, melihat peraturan pemerintah (PP) dan aturan pelaksanaan lainnya dengan menggunakan perspektif ekonomi politik dan mencoba menjawab 3 pertanyaan besar: Bagaimana kebijakan makro politik penyiaran yang diambil oleh pemerintah Indonesia, mengapa itu dipilih, dan bagaimana masa depan demokratisasi penyiaran di Indonesia.

KEBIJAKAN PENYIARAN DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK

Perspektif kritis ekonomi politik yang digunakan untuk menganalisis sistem media merupakan salah satu perspektif dalam ilmu komunikasi yang bersifat dialektis kritis, meta-teori, dan mengintegrasikan banyak model, konsep dan instrumen yang berasal dari disiplin ilmu sosiologi, politik dan ekonomi. Sebagai sebuah perspektif, ekonomi politik merupakan dialog antara *cultural studies* dan *policy studies*. *Cultural studies* berbasis serangkaian disiplin, terutama kritik literaris, hermeneutik ilmu sosial, dan berbagai aliran strukturalis dan post-strukturalis yang menawarkan pendekatan berpusat pada analisis teks dan wacana. *Policy studies* berbasis pada

¹ Upaya anggota legislatif membentuk UU penyiaran yang pertama (UU Penyiaran No. 24 tahun 1997) dapat dikatakan tidak berhasil akibat penolakan dari Presiden Suharto untuk menandatangani UU yang diajukan oleh DPR hingga akhir masa jabatannya. Konon, problem mendasarnya adalah keputusan untuk membatasi jangkauan siaran, yang ini berarti berkait langsung dengan bisnis keluarga cendana yang banyak memiliki bisnis di bidang penyiaran.

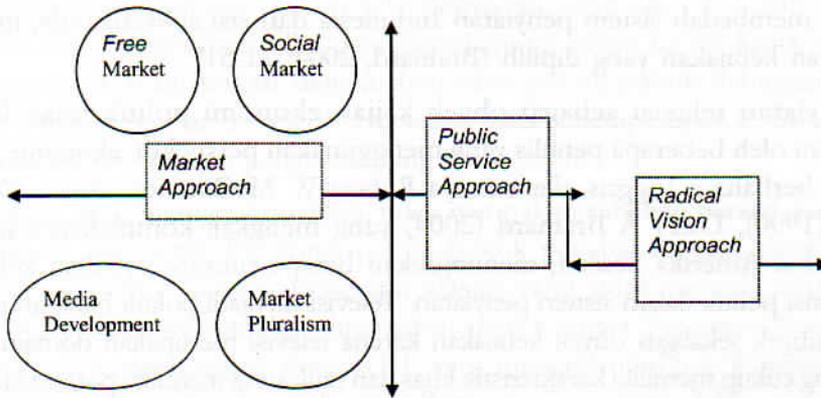
tradisi penelitian dalam ilmu politik, ilmu ekonomi, dan institusi ekonomi ataupun politik (Mosco, 1996). Tulisan ini akan lebih menonjolkan penggunaan *policy studies* untuk membedah sistem penyiaran Indonesia dari sisi substansi ide, institusi, dan pilihan kebijakan yang dipilih (Brainard, 2004: 21-51)

Penyiaran televisi sebagai obyek kajian ekonomi politik telah banyak dipaparkan oleh beberapa penulis yang menggunakan perspektif ekonomi politik. Literatur berbahasa Inggris, diantaranya Robert W. McChesney (2004), Douglas Kellner (1990), Lorry A Brainard (2004) yang mengkaji kompleksnya industri pertelevisian Amerika Serikat, menunjukkan betapa rumitnya pilihan kebijakan dan dimensi politik dalam sistem penyiaran. Televisi menjadi pokok bahasan penting sebagai subyek sekaligus obyek kebijakan karena televisi merupakan domain media massa yang cukup memiliki karakteristik khas dan unik serta memiliki potensi ekonomi dan politik yang sangat kental. Dengan setting yang berbeda, kajian kebijakan penyiaran di Eropa menunjukkan beberapa kecenderungan serupa. Pemerintah di negara-negara Eropa berusaha menciptakan suatu mekanisme pengaturan penyiaran yang mencoba memberikan solusi alternatif bagi kuatnya orientasi pasar di satu sisi dan penguatan media publik di sisi lain (McQuail, 1998: 107-127).

Pilihan-pilihan bentuk regulasi dalam kebijakan penyiaran menjadi menarik untuk dibaca. Kepentingan publik atau *public interest* digunakan oleh banyak aktor politik untuk menjustifikasi perilaku mereka untuk melakukan regulasi atau intervensi pada sistem penyiaran. Meskipun demikian tidak jarang praktik ini justru menjadi ancaman serius pada apa yang mereka maksud sebagai kepentingan publik.

Untuk membaca berbagai kecenderungan dalam konteks pilihan kebijakan media, para analis di bidang komunikasi menggunakan berbagai metode dan pendekatan yang terangkum dalam kajian media politik. Dalam kajian ini diskusi diwarnai oleh 3 pendekatan besar, yang pertama pendekatan pasar (*market approach*), pendekatan publik (*public service approach*), dan satu lagi pendekatan alternatif (*radical vision approach*). Pendekatan pasar terdiri dari beragam pendekatan seperti halnya prinsip pasar bebas (*free market*), prinsip pasar sosial (*social market*), dan pembangunan media (*media development*). Pemetaan yang bisa dilakukan untuk menggambarkan posisi media politik dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1. Posisi Media Politik



Sumber: Diadaptasi dan dikembangkan berdasarkan model yang ditawarkan Curran, James and Seaton, Jean (2003): *Power without Responsibility: The Press, Broadcasting, and New Media in Britain*. Routledge, New York, hal. 393-411.

Media politik yang berorientasi pada pasar lebih mengutamakan mekanisme pasar sebagai solusi terbaik pada pengorganisasian media demi pelayanan pada masyarakat. Terdapat empat jenis media politik yang berorientasi pada pasar: *free market*, *social market*, *media development*, dan *market pluralism*.

1. **Free market:** Pendekatan pasar bebas menempatkan konsumen sebagai prioritas utama. Kelompok ini mengharapkan terwujudnya kebijakan media yang dapat memenuhi keinginan masyarakat dengan menawarkan isi yang beragam dan semaksimal mungkin tidak dalam pengendalian negara. Berkait dengan konteks regulasi, kelompok ini lebih menyukai ide deregulasi pada berbagai sektor. Dalam prakteknya mereka lebih menginginkan pengelolaan media dengan modal yang bebas.
2. **Social market:** Pendekatan pasar sosial menempatkan prinsip pasar sebagai cara terbaik untuk mengorganisasi media, walaupun demikian pada saat yang sama mengkritisi cara pasar beroperasi dalam prakteknya. Kritik yang muncul berkaitan dengan pengoperasian struktur pasar yang bisa berakibat mengancam kepentingan publik. Kelompok ini mengingatkan perlunya UU Anti monopoli dan kepemilikan silang dalam pengaturan media massa.
3. **Media development:** Pendekatan "pertumbuhan/pembangunan" media berpandangan bahwa negara adalah aktor yang harus berperan utama dalam mendukung pertumbuhan industri nasional. Negara harus mengembangkan suatu kebijakan yang mampu mendukung pertumbuhan industri media nasional dan pada saat yang sama membatasi program-program asing.

Dengan strategi ini diharapkan media nasional akan lebih mampu bersaing dengan media asing.

4. **Market pluralism:** Pendekatan pasar pluralis mendukung terwujudnya keberagaman media dan pluralitas dalam pasar sebagai cara untuk memperluas pilihan konsumen dan mendorong perdebatan yang demokratis.

Public service approach: Pendekatan ini memandang bahwa media publik merupakan solusi terbaik dalam pengaturan media massa. Karena media publik menawarkan alternatif isi media yang lain dari apa yang ditawarkan oleh media komersial. Pendekatan ini menempatkan publik pada posisi sentral dalam pengaturan media massa. Pengorganisasian dan struktur media dibuat sedemikian rupa agar media menjadi pelayan publiknya. Keberagaman masyarakat coba diwakili melalui berbagai ragam acara yang ditampilkan.

Radical vision approach: Pendekatan bervisi “radikal” merupakan orientasi alternatif dalam media politik yang mencoba menawarkan perspektif yang berbeda dari kedua orientasi sebelumnya yaitu orientasi pasar dan publik. Pendekatan ketiga yang diwakili oleh tokoh seperti John Keane dan Raymond Williams ini memandang media lebih baik tidak dalam kontrol negara ataupun pasar (“non – state, non – market”). Yang lebih penting dalam konteks ini adalah sebuah sistem media pluralis yang memungkinkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai ragam cara mengelola potensi-potensi masyarakat yang ada. Para pemikir dalam kelompok ini menggarisbawahi pentingnya sebuah organisasi penyiaran yang dijalankan secara kolektif dengan menerapkan prinsip-prinsip demokratis.

Dalam prakteknya terdapat dua posisi media politik yang dihadapkan secara langsung antara satu dengan yang lainnya, yaitu antara pendekatan pasar bebas dan pendekatan publik. Walaupun demikian jika disimak lebih jauh akan tampak beberapa posisi alternatif diantara kedua posisi ekstrem tersebut: *authoritarian-right*, *libertarian left*, *libertarian right* dan *paternalist left*. Otoritarian atau paternalis dalam konteks ini dipahami sebagai satu posisi yang menempatkan media sebagai alat pencapaian tujuan sosial masyarakat. Libertarian menempatkan media lebih cenderung sebagai bagian dari pencapaian masyarakat kapitalis dan mengidentikkan media sebagai alat akumulasi modal. Posisi *right* diarahkan sebagai pendekatan yang cenderung pada pasar sedangkan *left* digambarkan sebagai posisi menguatnya peran negara dalam pengaturan media.

Posisi alternatif *authoritarian-right* mencerminkan pengaturan media yang masih diwarnai kontrol yang cukup ketat namun sudah berorientasi pada dibukanya

pasar. Oleh karena itu pendekatan ini ditandai oleh deregulasi pasar, namun pada saat yang sama melakukan kontrol yang ketat pada aspek-aspek negatif dari dibukanya pasar tersebut.

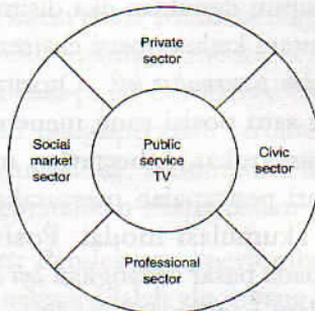
Libertarian-left: Posisi media politik yang mencoba menjembatani kelemahan dari sistem pasar. Sistem media ini membatasi pasar melalui regulasi *public service* yang handal. Namun pada saat yang sama mereduksi sensor politik dan moral pada media.

Libertarian-right: Posisi media politik yang menentang pengaturan sistem media yang terlalu birokratis sekaligus menentang pengaturan yang terlalu kaku dalam konteks nilai dan moral media.

Paternalist-left: Posisi media politik yang berorientasi pada kuatnya posisi negara dalam *privat* dan *public sphere* dan mengharapkan negara mempromosikan tatanan moral yang berlaku dalam masyarakat baik di tingkat nasional ataupun lokal.

Pilihan apakah kebijakan penyiaran lebih dekat pada pasar ataukah pada negara sangat dipengaruhi oleh sistem media apakah yang menjadi visi besar yang ingin dicapai dalam satu negara. Secara umum model penyiaran yang diimpikan oleh banyak negara pada saat ini adalah “sistem penyiaran demokratis” karena mengedepankan aspek “humanis” dan coba mempertemukan pendekatan pasar dan kepentingan publik secara luas. Dalam konteks ini James Curran mencoba memberikan alternatif jalan ketiga pada riuhnya perdebatan antara pendekatan pasar dan kepentingan publik. Model yang ditawarkan tampak pada gambar di bawah ini:

**Gambar 2: Model Penyiaran Demokratis
Curran (2002)**



Sumber: Curran, James, 2002. *Media and power*. Routledge, London, hlm. 217-247.

Pada prinsipnya menurut Curran, perlu terbentuk sistem penyiaran yang membatasi pengaruh modal dalam kebijakan pertelevisian sebagai respons terhadap nilai demokratis. Sistem media yang coba dibentuk adalah sistem media yang tidak dikontrol oleh pasar ataupun oleh negara. Menurutnya, sistem media penyiaran seharusnya mewadahi berbagai kepentingan. Sebagai sektor inti adalah televisi publik, yang diharapkan mampu meraih kepentingan masyarakat luas. Sektor ini akan memungkinkan berbagai lapisan masyarakat berdiskusi dan berdebat secara "reciprocal" berkait dengan manajemen masyarakat. Eksistensi berita-berita jurnalisme yang mengangkat masalah-masalah publik mendapatkan penekanan pentingnya dan memungkinkan keragaman pendapat—terutama kelompok-kelompok minoritas— akan muncul mewarnai *public sphere*. Sektor inti televisi publik harus diperkuat oleh "civic sector" yang merupakan kanal yang berkait dengan organisasi-organisasi masyarakat dan jaringan sosial. Sektor ini memiliki hubungan dengan gerakan ormas, partai politik, aktivis organisasi masyarakat dan gerakan masyarakat sipil (*civil society*), kelompok kepentingan dan berbagai jaringan *sub-cultural*.²

Sektor media profesional merupakan wilayah media yang dikelola oleh para profesional bidang media dan mensyaratkan kontrol yang minim pada praktek jurnalisme. Bidang ini seharusnya dibiayai oleh publik untuk lepas dari tekanan pasar. Jurnalis dalam sektor profesional ini menjalankan tugasnya dengan dipandu oleh pencarian kebenaran. Sektor pasar sosial terdiri dari beberapa media minoritas yang beroperasi dalam pasar yang didukung oleh negara. Salah satu tujuan dari kebijakan "social-market" ini adalah untuk mendukung akses *creator* ataupun produser film yang memiliki kreasi di luar mainstream pada pasar. Tujuan lainnya adalah memfasilitasi munculnya media-media baru dengan pemberian modal awal oleh negara, serta memelihara keberlangsungan media minoritas melalui subsidi negara. Pada sisi lain sektor media swasta bertanggungjawab untuk melayani kepentingan populer masyarakat. Secara keseluruhan model ini diharapkan mampu menjadi cara terbaik untuk menciptakan keberagaman informasi dan kepemilikan sebagai solusi pada masalah monopoli dan konsentrasi media.

Dengan menggunakan dasar-dasar perspektif dalam bagian ini akan coba dilihat bagaimana orientasi media politik Indonesia pasca reformasi 1998, dengan melihat aspirasi, pilihan dan realitas yang ada.

² Sistem penyiaran televisi Belanda seringkali disebutkan oleh Curran sebagai contoh bentuk "civic media sector" yang berhasil. Sistem media di Belanda berdasar keterwakilan setiap kelompok dalam masyarakat

PERTARUNGAN KEPENTINGAN DALAM PEMBENTUKAN UU PENYIARAN NO 32/2002: ASPIRASI DAN KETEGANGAN

Studi kasus terhadap pembentukan UU Penyiaran 32/2002 di Indonesia, kembali menunjukkan bahwa ranah ini sarat oleh kepentingan ekonomi dan politik. Pilihan-pilihan negara (baca: pemerintah) dan bagaimana aktor-aktor di luar negara *extra state* mempengaruhi kebijakan penyiaran di Indonesia hanya dapat dipahami dengan menempatkannya dalam konteks ekonomi politik. Pembentukan Undang-Undang penyiaran banyak sekali diwarnai oleh berbagai aspirasi. Keberagaman perspektif muncul dari berbagai kalangan baik disuarakan oleh pemain lama dalam industri ini ataupun pemain baru yang sebagian besar menyuarakan aspirasi yang sifatnya mereformasi tatanan lama sistem penyiaran Indonesia.

Setidaknya terdapat 4 kelompok aktor yang terlibat secara aktif dalam penyusunan Undang-Undang Penyiaran. Empat aktor tersebut adalah Pemerintah, Parlemen, *Stakeholders* industri penyiaran, kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi masyarakat yang berkait dengan pemberdayaan media massa (*civil society*). Sejak digulirkannya ide pembentukan UU penyiaran ini sekitar tahun 1999 banyak sekali aspirasi wacana yang dikembangkan dalam diskusi dan perdebatan melalui media massa. Diantaranya: tuntutan perubahan pada UU penyiaran No 24 tahun 1997, tuntutan agar regulasi bidang penyiaran menjadi transparan, penentuan aktor utama sebagai regulator frekuensi, pengaturan intervensi asing, solusi bagi masalah-masalah dalam penyiaran, masalah perlindungan wanita dan anak, pembentukan sebuah komisi penyiaran, dan respons pihak asing pada rencana pembentukan UU penyiaran. Wacana perdebatan UU Penyiaran hingga pertengahan tahun 2002 tampak sekali diwarnai oleh aspirasi reformis yang optimis pada terbentuknya UU Penyiaran yang baru bagi Indonesia.

Melalui perdebatan yang melelahkan dan kontroversi di sana sini, pada penghujung tahun 2002, akhirnya UU Penyiaran ini diratifikasi oleh DPR. Kompromi politik sangat menonjol tampak pada beberapa pasal-pasal yang kontroversial. Namun demikian bisa dikatakan hasilnya cukup menggembirakan dari perspektif demokratis yaitu: lahirnya sebuah Komisi Penyiaran yang kuat dan menggeser pemerintah sebagai regulator utama dalam bidang penyiaran di Indonesia, struktur televisi jaringan sebagai sistem baru televisi di Indonesia setelah sekian lamanya mempraktekkan struktur penyiaran dengan jangkauan nasional. Namun sayang dua warna baru bagi penyiaran Indonesia ini justru dimaknai oleh pemerintah dan kalangan industri yang dirugikan dengan hadirnya

keputusan ini sebagai pembatasan-pembatasan sepihak. Penolakan ini akhirnya melahirkan tuntutan *judicial review* UU Penyiaran.

Kelompok industri nasional sejak awal paling menunjukkan sikap resistensi menolak UU penyiaran yang baru terutama terhadap pasal yang mengharuskan pembatasan jangkauan siaran.³ Dampaknya jelas mereka harus mengubah format nasional menjadi lokal, dan jelas ini berakibat pada akan berkurangnya pendapatan iklan televisi-televisi komersial. Kelompok Industri mengajukan *Judicial Review* UU Penyiaran 32/2002 pada bulan Maret 2003 pada Mahkamah Konstitusi. Keputusan Mahkamah Konstitusi tentang *Judicial Review* UU Penyiaran No 32/2002 diputuskan pada bulan Juli 2004 yang menganulir beberapa keputusan pokok. Salah satunya yang terpenting adalah mengurangi wewenang Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan menempatkannya dalam relasi koordinatif dengan pemerintah (KOMINFO).

Tabel di bawah ini menggambarkan kepentingan aktor dan tingkat capaian keberhasilan mereka dalam merealisasikan agenda politik berkaitan dengan penyiaran hingga keputusan *Judicial Review* Juli 2004.

Hasil akhir dari pergulatan panjang pembentukan UU Penyiaran pada intinya mengarah pada beberapa keputusan penting: pemerintah tetap menjadi regulator utama, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) bukan sebagai regulator tertinggi, dukungan penuh bagi pengembangan stasiun-stasiun lokal, penciptaan sebuah sistem organisasi penyiaran baru bagi Indonesia, perlindungan kepentingan publik melalui regulasi yang ketat, dan mekanisme akuntabilitas untuk mengontrol praktek penyiaran. Ini berarti bahwa regulasi penyiaran baru ini pada akhirnya belum mampu menggeser pemerintah sebagai regulator utama dalam bidang penyiaran, satu agenda terpenting yang ingin diwujudkan dalam proses transisi penyiaran pasca transformasi 1998.

Masuknya kembali negara sebagai aktor utama dalam sistem penyiaran sebenarnya bukanlah suatu hal yang selamanya buruk, namun demikian karena aspek historis peran negara yang begitu besar mengintervensi penyiaran di Indonesia selama kurun waktu yang cukup lama, maka hal ini kurang dapat dikatakan sebagai hasil optimal perubahan sistem penyiaran Indonesia pasca transformasi 1998. Munculnya aktor regulator lain yaitu KPI memang dapat dikatakan sebagai angin segar dalam sistem penyiaran Indonesia. Hal ini karena keberadaan Komisi Penyiaran yang mewakili publik merupakan suatu keharusan dalam penyiaran demokratis. Namun demikian dari keputusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan

³ Tercantum dalam Bagian Kelima, Pasal 20 UU No. 32/2002 bahwa: "Lembaga penyiaran swasta jasa penyiaran radio dan jasa penyiaran televisi masing-masing hanya dapat menyelenggarakan 1 (satu) siaran dengan 1 (satu) saluran siaran pada 1 (satu) cakupan wilayah siaran."

peninjauan kembali wewenang dan otoritas KPI, jelas terbaca lembaga ini hanya difungsikan sebagai mitra kerja pemerintah dalam pengaturan penyiaran.⁴

Tabel 1.
Aktor, Posisi, Agenda Kepentingan dan Hasil Akhir
Perdebatan Pembentukan UU Penyiaran 32/2002

Aktor	Kepentingan	Hasil Akhir
Pemerintah (Konservatif)	1. Pemerintah sebagai regulator utama 2. Penyiaran diorganisasikan hanya oleh pemerintah dan kelompok swasta.	1. Menang 2. Kalah
Penyiaran swasta nasional (Konservatif)	1. Jangkauan siaran nasional 2. Komisi Penyiaran Indonesia bukan regulator tertinggi	1. Kalah 2. Menang
Penyiaran swasta lokal (Reformis)	1. Dukungan penuh bagi pengembangan stasiun-stasiun lokal 2. KPI merupakan regulator primer	1. Menang 2. Kalah
Gerakan masyarakat sipil yang <i>concern</i> pada media (Reformis)	1. Penciptaan sebuah sistem organisasi penyiaran bagi Indonesia 2. Publik melalui KPI menjadi regulator primer 3. Perlindungan kepentingan publik melalui regulasi yang ketat 4. Mekanisme Akuntabilitas untuk mengontrol praktek penyiaran	1. Menang 2. Kalah 3. Menang 4. Menang

PILIHAN KEBIJAKAN

1. Isu-isu utama pada aspek ekonomi politik, regulator dan kebijakan dalam UU Penyiaran No 32/2002

Ringkasan pokok-pokok pikiran baru dalam UU penyiaran No. 32/2002 berkaitan dengan aspek ekonomi politik, lembaga, dan pilihan-pilihan kebijakan dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2 menunjukkan prinsip-prinsip penting dalam regulasi penyiaran baru. Aspek sosial mencakup pengaturan prinsip-prinsip relasi televisi dengan *audience*-nya, mekanisme akuntabilitas televisi terhadap publiknya diwadahi melalui keterlibatan publik yang dimungkinkan dalam mekanisme baru sistem penyiaran. Pengaturan program televisi juga diarahkan agar lebih bertanggung jawab melalui penataan kembali kode etik penyiaran.

⁴ Wewenang dan otoritas KPI ditinjau kembali dalam proses *Judicial Review*, salah satunya dengan alasan yang sifatnya hukum tata negara. Lembaga KPI bertentangan dengan aturan tentang lembaga negara yang sudah ada dalam ketatanegaraan Indonesia.

Tabel 2.
Kebijakan Penyiaran Berdasar UU Penyiaran No. 32/ 2002

Isu-isu utama	
Aspek sosial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keterlibatan publik dalam penyelenggaraan televisi 2. Perombakan Jenis dan Ragam Institusi Penyiaran 3. Pengaturan Program: <ul style="list-style-type: none"> - Memperkuat integritas nasional - Meningkatkan kualitas kehidupan intelektual masyarakat dengan mengutamakan netralitas dalam mengangkat keragaman masyarakat 4. Perlindungan wanita, remaja dan anak-anak 5. Penataan Kode Etik Penyiaran (<i>Broadcasting Code of Conduct</i>)
Aspek Ekonomi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ijin Siar <ul style="list-style-type: none"> - Otoritas ijin penyiaran - Pembatasan ijin penyiaran - <i>Merit system</i> (kompetitif berdasarkan kompetensi) 2. Tatanan Kepemilikan <ul style="list-style-type: none"> - Konsentrasi Kepemilikan (<i>horizontal concentration</i>) - Kepemilikan silang (<i>vertical concentration</i>) 3. Kepemilikan asing 4. Stasiun Penyiaran dan Jangkauan Siaran 5. Regulasi Keuangan
Lembaga	
Pemerintah	Departemen Komunikasi dan Informasi (KOMINFO) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah: Presiden dan Gubernur
Publik	Tingkat Formal: Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sebagai manifestasi kepentingan publik Tingkat Informal: Partisipasi setiap warga negara Indonesia melalui NGO, LSM dan Universitas ataupun organisasi sosial lainnya.
Lembaga Hukum	Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi
Lembaga Pengawas	DPR Pusat dan DPRD
Kebijakan	
Tipe Regulasi	Re-regulasi
Alasan Regulasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keterbatasan spektrum penyiaran 2. Kekuatan sugestif penyiaran televisi 3. Diversifikasi struktural dan interdependensi penyiaran 4. Teori pasar defisit dan pengaturan keseimbangan kekuatan dalam penyiaran <p>Catatan: Konsiderasi teknik belum menjadi fokus.</p>
Instrumen kontrol penyiaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hukum Hukum mengatur isu-isu primer dalam penyiaran televisi: terutama berkaitan dengan batasan-batasan bisnis dan sosial 2. Finansial Pemerintah menjadi sumber keuangan utama bagi televisi publik 3. <i>Co-regulation</i> KPI memiliki otoritas penuh dalam mendeterminasi dan memonitor kode etik penyiaran dan mengelola komplain publik tentang isi penyiaran Note: Bentuk-bentuk prosedur sebagai instrumen kontrol penyiaran dibatasi

Pada aspek ekonomi televisi, beberapa pokok pengaturan yang diatur kembali adalah masalah ijin penyiaran yang melingkupi, otoritas pemberi ijin penyiaran, pembatasan ijin penyiaran, dan penerapan *Merit system* (kompetitif berdasarkan kompetensi). Karut marutnya tatanan kepemilikan ijin penyiaran berkait dengan konsentrasi kepemilikan dan kepemilikan silang merupakan agenda ekonomi yang penting, demikian pula masalah keterlibatan kepemilikan asing dan jangkauan siar stasiun televisi dan regulasi masalah keuangan.

Sebagai regulator dan lembaga utama yang terlibat aktif dalam eksekusi penyiaran adalah KOMINFO, KPI, lembaga yudikatif, dan lembaga legislatif sebagai wakil publik yang berhak mengawasi. Di sini dapat dilihat keterlibatan penuh publik dalam berbagai tingkatan dalam pelaksanaan UU Penyiaran, khususnya melalui keterlibatan langsung ataupun keterwakilan yang direpresentasikan melalui KPI ataupun DPR/DPRD yang juga dilibatkan secara aktif.

Dalam tinjauan kebijakan atau *policy studies*, tipe regulasi yang dilakukan adalah re-regulasi yaitu penataan kembali tatanan penyiaran agar lebih efektif untuk mencapai tujuan penyiaran yang diinginkan. Dalam konteks Indonesia yang menganut sistem politik demokrasi, maka asas dan prinsip sistem penyiaran yang ingin direalisasikan adalah sistem penyiaran demokratis.

Argumen yang digunakan oleh para pembuat kebijakan dalam bidang penyiaran adalah beberapa pandangan tentang keterbatasan spektrum penyiaran, kekuatan sugestif penyiaran televisi, perlunya diversifikasi struktural dan interdependensi penyiaran, kondisi pasar yang selalu tak pernah sempurna, dan perlunya pengaturan keseimbangan kekuatan dalam penyiaran untuk optimalisasi fungsi penyiaran. Di sini terlihat pengaturan konsiderasi teknik belum banyak diulas dalam UU penyiaran yang baru ini.

Adapun kontrol penyiaran masih tampak melalui beberapa instrumen hukum, finansial, dan bentuk *Co-regulation*. Khususnya untuk aspek finansial, pemerintah masih menjadi sumber utama pendapatan televisi publik TVRI. Prinsip *Co-regulator* tampak pada eksistensi KPI yang memiliki otoritas penuh berkait dengan masalah program televisi, namun sesungguhnya pemerintahlah –melalui departemen KOMINFO- yang tetap memegang wewenang utama dalam masalah-masalah inti penyiaran tak bisa menghindarkan kesan KPI hanya menjadi lembaga yang menerima sub-delegasi sebagian tugas pemerintah dalam sistem lama untuk mengontrol program penyiaran.

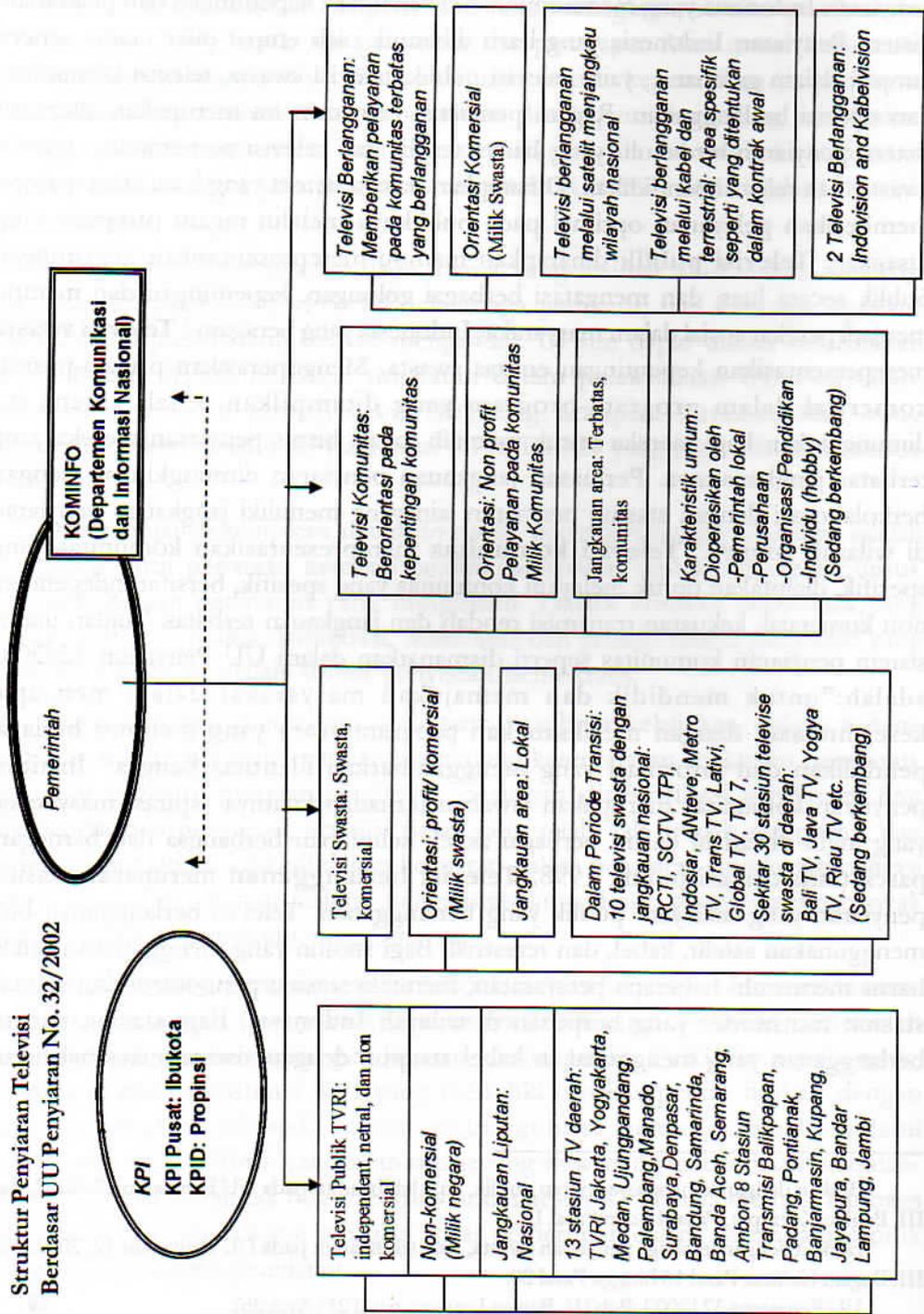
Pokok-pokok pemikiran utama tersebut direalisasikan melalui sistem penyiaran Indonesia yang mencerminkan diversifikasi kepentingan dan pelayanan. Sistem Penyiaran Indonesia yang baru dibentuk oleh empat pilar utama seperti tampak dalam gambar 1, yaitu televisi publik, televisi swasta, televisi komunitas, dan televisi berlangganan. Ragam penyiaran semacam ini merupakan alternatif sistem penyiaran terdahulu yang hanya terdiri dari televisi pemerintah, televisi swasta, dan televisi pendidikan. Diharapkan bahwa sistem yang baru akan mampu memberikan pelayanan optimal pada publiknya melalui ragam program yang disajikan. **Televisi publik** diharapkan mampu merepresentasikan kepentingan publik secara luas, dan mengatasi berbagai golongan, kepentingan dan mampu menjadi perekat sosial dalam masyarakat Indonesia yang beragam.⁵ **Televisi swasta** merepresentasikan kepentingan entitas swasta. Mengoperasikan prinsip-prinsip komersial dalam program-program yang ditampilkan. Oleh karena itu dimungkinkan bagi mereka untuk memilih lokasi bisnis penyiaran mereka yang terbatas jangkauannya. Perluasan jangkauan penyiaran dimungkinkan dengan berkolaborasi dengan stasiun penyiaran lain yang memiliki jangkauan penyiaran di wilayah lainnya.⁶ **Televisi komunitas** merepresentasikan komunitas yang spesifik, diciptakan untuk melayani komunitas yang spesifik, bersifat independen, non komersial, kekuatan transmisi rendah dan jangkauan terbatas. Tujuan utama sistem penyiaran komunitas seperti diamanatkan dalam UU Penyiaran 32/2002 adalah: "untuk mendidik dan memajukan masyarakat dalam mencapai kesejahteraan, dengan melaksanakan program acara yang meliputi budaya, pendidikan dan informasi yang menggambarkan identitas bangsa."⁷ Institusi penyiaran komunitas merupakan jawaban terhadap kuatnya aspirasi masyarakat yang ingin diwadahi dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara pasca transformasi politik 1998. **Televisi berlangganan** merupakan stasiun penyiaran yang melayani publik yang berlangganan. Televisi berlangganan bisa menggunakan satelit, kabel, dan terestrial. Bagi stasiun yang menggunakan satelit harus memenuhi beberapa persyaratan, memiliki stasiun pengontrol dan sebuah stasiun transmitter yang berposisi di wilayah Indonesia. Bagi stasiun televisi berlangganan yang menggunakan kabel ataupun dengan sistem terrestrial harus

⁵ Berkait dengan lembaga penyiaran publik, lihat lebih lanjut pada UU Penyiaran 32/2002, Bab III, Bagian Keempat, Pasal 14 dan Pasal 15.

⁶ Berkait dengan lembaga penyiaran swasta, lihat lebih lanjut pada UU Penyiaran 32/2002, Bab III, Bagian Kelima, Pasal 16 hingga Pasal 20.

⁷ UU Penyiaran 32/2002, Bab III, Bagian keenam, pasal 21 (Ayat 2b).

Gambar 3.
Struktur Penyiaran Televisi
Berdasar UU Penyiaran No. 32/2002



memiliki jangkauan siar yang telah dispesifikasikan dalam ijin operasional pada saat penandatanganan kontrak awal dengan lembaga pemberi ijin siaran.⁸

Keragaman sistem penyiaran diharapkan mampu memberi warna baru bagi praktek sistem penyiaran di Indonesia dan mewadahi berbagai kepentingan dalam masyarakat demokratis.

2. Kepentingan Publik dalam UU Penyiaran No 32/2002

Saat membahas sistem penyiaran demokratis, Douglas Kellner (1990) menekankan kembali konsep heuristik dalam sistem penyiaran tersebut. Menurutnya sistem penyiaran demokratis bisa dilacak melalui indikator-indikator: akuntabilitas, *adequacy*, dan akses. Bagaimana sistem penyiaran Indonesia yang baru mampu memenuhi sistem penyiaran demokratis tersebut dapat dilihat di bawah ini.

Konsep akuntabilitas yang mewajibkan penyiaran televisi melayani kepentingan publiknya, telah dipromosikan dalam sistem penyiaran Indonesia yang baru berdasarkan UU Penyiaran 32/2002. Meskipun demikian interpretasi “kepentingan publik” merupakan masalah yang lebih signifikan dalam konteks ini.

Dalam sistem penyiaran sebelumnya yang bersifat otoriter, pemerintah menginterpretasikan “kepentingan publik” sebagai kepentingan pemerintah, oleh karena itu televisi lebih difungsikan secara primer untuk mendukung kepentingan pemerintah. Sistem penyiaran yang baru merumuskan “kepentingan publik” dalam konteks yang lebih luas. Dalam konteks ini kepentingan publik meliputi dua ranah, pertama berkaitan dengan kepentingan internal aktor industri pertelevisian, dan kepentingan eksternal audiens yang luas (Televisi publik, televisi swasta, televisi komunitas, dan televisi berlangganan). Sistem penyiaran yang baru mengharapkan agar stasiun-stasiun televisi lebih memiliki respek pada norma-norma sosial, terutama pada isu SARA (Suku, agama, Ras, Antar Golongan). UU penyiaran juga menginginkan agar stasiun penyiaran bebas dari pengaruh kepentingan-kepentingan tertentu dan bersifat netral dalam liputannya, serta melindungi audiens dari pengaruh negatif televisi.

Akuntabilitas televisi akan diawasi oleh KPI. Komisi inilah yang akan menjadi pelindung publik dan bekerja untuk menjamin agar stasiun penyiaran

⁸ Berkait dengan lembaga penyiaran berlangganan, lihat lebih lanjut pada UU Penyiaran 32/2002, Bab III, Bagian Ketujuh, Pasal 25 hingga Pasal 29.

khususnya televisi relatif bebas dari pengaruh pemerintah ataupun ekonomi. Kriteria akuntabilitas ini tergantung pada implementasinya. KPI yang kuat akan menjadi salah satu faktor yang akan menjamin implementasi kriteria akuntabilitas. Oleh karena itulah keberadaan KPI perlu mendapatkan dukungan dari elemen lain seperti halnya parlemen ataupun kelompok penekan di bidang media.

Kriteria “*adequacy*” mewajibkan stasiun penyiaran mendukung terwujudnya masyarakat yang “*well informed*” dengan menyiarkan program-program secara seimbang dari beragam posisi. Tampaknya kriteria ini masih sulit diwujudkan untuk Indonesia. Dilihat dari komposisi genesis stasiun televisi tampak sekali bahwa sektor televisi komersial lebih kuat daripada televisi publik, sedangkan sektor media profesional masih sangat lemah. Bahkan terdapat kecenderungan bahwa jurnalistik televisi swasta lebih menonjol sebagai sumber informasi dan dasar pembentukan publik opini berkait dengan isu-isu penting dalam masyarakat. Tidak ada yang salah dalam hal ini namun sangat disayangkan jika warna pemberitaan hanya didominasi oleh jurnalistik televisi swasta yang pada dasarnya menekankan *style* jurnalistik yang bombastis dan menekankan aspek menghibur.

Kriteria akses dimaknai dalam sistem penyiaran yang baru sebagai sistem yang lebih memberikan alternatif, lebih beragam dan lebih memberikan kesempatan pada publik untuk ikut berkontribusi dalam masyarakat demokratis.⁹ Dalam sistem penyiaran yang baru ini akses publik diperluas sedemikian rupa dengan membuka kemungkinan masyarakat berpartisipasi melalui televisi komunitas.

Walaupun demikian perlu dicermati adanya beberapa kelemahan dalam konteks ini. Konsekuensi negatif dari kebijakan desentralisasi dengan kemungkinan semakin meluasnya kepentingan ekonomi yang menggurita seiring dengan bertumbuhnya stasiun-stasiun penyiaran swasta di tingkat regional dan lokal hanya dapat diantisipasi oleh keberadaan Peraturan Pemerintah yang jelas dan bersih dari berbagai konflik kepentingan.

REALITAS: SISTEM PENYIARAN DAN PROSPEK DEMOKRATISASI PENYIARAN

Konsistensi orientasi menuju sistem penyiaran yang demokratis kembali diuji melalui pemenuhan kelengkapan UU Penyiaran 32/2002 dengan lahirnya

⁹Kellner lebih fokus pada kajian televisi dan krisis demokrasi. Oleh karena itu kriteria akses dalam konteks ini lebih berkait dengan pentingnya masalah akses masyarakat dalam sebuah sistem penyiaran yang sudah dipenuhi oleh program televisi komersial.

Peraturan Pemerintah (PP) sebagai pedoman teknis implementasi penyiaran. Tanda-tanda kembalinya pemerintah sebagai regulator utama dalam penyiaran semakin jelas ketika PP penyiaran disahkan tahun 2005.¹⁰ Secara umum sulit dihilangkan kesan bahwa peran pemerintah (Menteri) sebagai pengambil kebijakan utama lebih besar dari peran Komisi Penyiaran Indonesia dalam beberapa hal krusial yang menyangkut transisi pada sistem penyiaran yang baru, walaupun segala hal didiskusikan dalam forum bersama antara pihak Kementerian KOMINFO dan KPI. Selain itu serangkaian realitas lain yang menarik untuk dicermati, lebih lanjut akan dibahas di bawah ini:

1. Posisi Negara: membuka pasar-mengurangi dampak negatif televisi

Kemenangan negara atas pasar menunjukkan televisi di Indonesia masih didesain sebagai elemen penting pembangunan nasional Indonesia. Organisasi media internasional tidak diberi keleluasan dalam menanamkan modal di Indonesia.¹¹ Privatisasi pada satu sisi dibuka namun pada saat bersamaan kualitas program televisi sedemikian rupa dikontrol untuk menghindari efek negatifnya. Posisi semacam ini menunjukkan bahwa pada aspek permodalan, negara bukanlah aktor utama. Namun demikian terkesan bahwa pemain asing dalam konteks ini tetap diutamakan pemain industri pertelevisian domestik.¹² Hal ini dapat dikaitkan dengan peran televisi yang tetap diposisikan sebagai elemen penting pendidik dan pemersatu bangsa.

2. Tidak lahirnya regulator baru yang progresif

Beberapa upaya untuk mengimplementasikan sistem penyiaran demokratis telah dilakukan, tetapi dalam prakteknya tampak masih memiliki beberapa kelemahan, dan prospeknya masih tidak menentu. Salah satu alasan utama adalah tidak terjadinya perubahan fundamental dalam hal regulator penyiaran. Regulator yang progresif tidak memimpin proses perubahan dan mengendalikan seluruh arah perubahan re-regulation dan re-strukturasi dalam sistem penyiaran

¹⁰ Terdapat beberapa PP penyiaran sebagai panduan teknis implementasi UU Penyiaran yang disahkan pada tahun 2005. Diantaranya: PP No 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing, PP No 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, PP No 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas, PP No 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan.

¹¹ Lihat secara detil pada Pasal tentang permodalan pada PP No. 50 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, Bab IV Permodalan, Bagian Pertama Kepemilikan Saham, Pasal 24 (Ayat 2).

¹² Berdasarkan wawancara dengan beberapa aktor pelaku industri tahun 2004.

Indonesia. Sebaliknya aktor dan birokrat yang sama mereorganisasi dan memposisikan diri dalam konstelasi yang baru.¹³

Perwujudan penyiaran televisi yang lebih demokratis tergantung pada beberapa kondisi. Regulator masih merupakan aktor penting yang paling berpengaruh dalam menjamin pencapaian sistem penyiaran yang demokratis. Hingga akhir tahun 2006 ini mekanisme relasi antara KOMINFO dan KPI belum jelas. Mereka perlu bekerjasama untuk merealisasikan dan merestrukturisasi agenda pencapaian tujuan seperti yang dimandatkan oleh UU Penyiaran yang baru. Konflik yang selama ini berlangsung sangat mengganggu implementasi proses restrukturisasi dan re-regulasi dalam sistem penyiaran Indonesia. Proses rekonsiliasi dan proses penciptaan mekanisme yang jelas perlu dilakukan sesegera mungkin.

3. PP Penyiaran yang berlawanan dengan UU induknya

Konflik tak berkesudahan dalam pembentukan UU penyiaran kembali menghangat saat PP tentang penyiaran dikumandangkan. Mencermati isi PP penyiaran yang ada tampak jelas menguatnya kembali peran KOMINFO sebagai regulator utama dalam berbagai hal. Ini sekaligus berarti menggeser posisi KPI dan ini berarti kembali menguatnya peran pemerintah dalam sistem penyiaran. Kenyataan bahwa Peraturan Pemerintah yang ada gagal dalam memaknai jiwa pembaharuan dalam UU Penyiaran membuat proses transisi sistem penyiaran tidak lagi mudah dan masa depan UU penyiaran demokratis yang berbasis pada kepentingan masyarakat dan rasa keadilan semakin kabur.

4. Relasi negara dan sektor korporat dalam industri penyiaran masih kabur

Studi Kitley tahun 2002 memasukkan Indonesia sebagai contoh kasus negara yang tidak memiliki aturan yang jelas dan formal berkait dengan relasi negara dan sektor korporat dalam bidang pertelevisian. Praktek yang serupa juga tampak di negara Asia lainnya seperti halnya Korea dan Philipina. Regulasi dalam domain ini seringkali dibiarkan tak pernah jelas dan dibiarkan kabur, bahkan tidak jarang dicirikan oleh ketegangan inheren berkait dengan relasi klientelistik diantara mereka. Negara menempatkan dirinya sebagai patron yang menentukan arah relasi atas nama kepentingan publik. Namun kembali menjadi persoalan bagaimana kepentingan negara diinterpretasikan.

¹³ Kasus pertelevisian tidak jauh berbeda dengan kondisi makro perubahan sosial politik di Indonesia pasca transformasi politik 1998. Hal ini menguatkan temuan Richard Robison dan Vedi R. Hadiz yang menggambarkan bahwa suasana kontemporer politik Indonesia secara umum banyak diwarnai oleh reorganisasi kekuatan yang dilakukan oleh aktor-aktor politik di Indonesia. Diskusi detail bisa dilihat dalam Robison, Richard dan Hadiz, Vedi R (2005): *Reorganising Power in Indonesia, The politics of Oligarchy in an age of markets*. New York: Routledge Curzon.

Dalam kasus penyiaran Indonesia, jika pada masa orde baru sangat jelas relasi yang bersifat patron-klien semacam ini. Pada masa transformasi kelompok industri cenderung melanggengkan relasi yang sudah terjalin dengan lembaga negara daripada sebuah lembaga publik semacam KPI. Sikap penolakan ini hanya bisa dipahami dengan menempatkannya dalam konteks historis dimana relasi negara dan aktor industri selama sekian waktu telah banyak memberikan relasi menguntungkan antara kedua pihak. Bekerjasama dengan aktor baru semacam KPI dilihat sebagai kondisi yang kurang menguntungkan apalagi jika mengaitkan KPI sebagai simbol aktor baru dalam transformasi sistem penyiaran Indonesia. Dengan setting semacam ini tidak terlalu mengejutkan jika aktor industri justru memperjuangkan pengesahan PP penyiaran mengenai televisi swasta, yang notabene ditolak keras oleh berbagai kalangan reformis.

5. Dominasi sektor televisi swasta dalam sistem penyiaran Indonesia

Sektor televisi swasta masih sangat dominan dibanding sektor televisi publik ataupun *civic-sector*. Pencapaian tujuan sistem penyiaran yang demokratis sangat membutuhkan pemberdayaan *public service broadcasting* yang menjadi bagian penting dari agenda reformasi media.

Pada satu sisi pemberdayaan televisi publik melalui transformasi TVRI dari televisi pemerintah menjadi televisi publik dan pengembangan televisi komunitas belum optimal. Pada satu sisi TVRI masih harus banyak berbenah berkait dengan perbaikan *performancenya* sebagai televisi publik yang independen, netral, non-komersial dan memberikan pelayanan pada kepentingan publik yang makro. Beberapa problem baik internal ataupun eksternal membuat kemampuan TVRI untuk mencapai ini kurang optimal.

Pada sisi lain televisi komunitas masih dalam tahap pertumbuhan awal. Dominasi penyiaran televisi swasta dan belum bertumbuhnya sektor lain sebagai pengimbangannya jelas membawa konsekuensi kurang adanya kontribusi positif pada pengembangan *public sphere*. Akibatnya secara keseluruhan sistem penyiaran demokratis masih sulit untuk diwujudkan.

6. Kebijakan desentralisasi penyiaran belum sepenuhnya bisa diwujudkan

Upaya penataan kembali sistem penyiaran yang berbasis pada penyiaran lokal dengan tujuan pemberdayaan masyarakat secara ekonomi, sosial-politik, budaya dan pelayanan kepentingan publik lokal dalam kenyataannya masih belum dapat diwujudkan hingga masa 4 tahun setelah UU Penyiaran disahkan. Pada tingkat nasional, tingginya resistensi dari kelompok industri pertelevisian dan tidak jelasnya posisi “pemerintah” (KOMINFO) dalam menanggapi amanat UU penyiaran yang baru, semakin mengancam terlaksananya sistem penyiaran yang terdesentralisasi.

Pemerintah yang dalam hal ini bertanggung jawab terhadap proses implementasi transisi sistem penyiaran nasional menjadi sistem lokal justru terkesan berada pada posisi melindungi beberapa pihak yang terkena dampak langsung dari kebijakan ini.

Pada tingkat lokal kebijakan ini telah melahirkan gelombang pendirian televisi-televisi swasta di daerah. Kebanyakan dari mereka mengambil format televisi komersial daerah, dan bukan berorientasi pada pemberdayaan masyarakat lokal atau “*civic sector*”.¹⁴ Dari perspektif demokrasi lahirnya televisi-televisi lokal semacam ini tidak bisa dituntut berkontribusi langsung pada pemberdayaan masyarakat lokal kecuali pada sektor ekonominya saja. Sehingga yang terjadi adalah praktik bisnis pertelevisian yang berpindah level, mulanya pada tingkat nasional dan saat ini di tingkat lokal. Dari kondisi ini, secara umum dapat disimpulkan bahwa proses desentralisasi televisi di Indonesia masih tidak jelas, kabur, dan belum dapat diprediksikan arahnya.

7. Relasi KOMINFO-KPI: *beneficial* atau *detrimental*?

Indonesia telah memiliki Komisi Penyiaran Indonesia yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepentingan masyarakat luas dalam bidang penyiaran. Pada awalnya kelompok reformis mensetting lembaga ini sebagai regulator utama dalam bidang penyiaran yang sekian waktu telah dikooptasi oleh kepentingan negara. Namun tingginya ekspektasi terhadap KPI harus berhadapan dengan masalah aturan ketatanegaraan Indonesia yang kurang memberi tempat pada lahirnya lembaga semacam KPI ini. Mahkamah Konstitusi yang lebih mendasarkan keputusannya dari perspektif hukum menganulir wewenang KPI yang dianggap sangat besar dan mengembalikannya pada pemerintah sebagai regulator utama. Kembalinya pemerintah sebagai regulator utama dalam sistem penyiaran Indonesia sekaligus mengurangi kewenangan KPI. Lembaga ini pada akhirnya lebih diarahkan untuk menjalankan fungsi pengawasan pada program televisi.

Kontroversi berkait dengan posisi KPI dan KOMINFO sejak dari awal memiliki akibat pada kualitas relasi kerja mereka untuk menciptakan mekanisme eksekusi untuk menjalankan UU Penyiaran No.32. Selama periode transisi, KPI dan pemerintah seringkali memiliki interpretasi yang berbeda pada pasal-pasal dalam UU Penyiaran. KPI seringkali menyatakan bahwa pihak KOMINFO tidak memahami jiwa UU Penyiaran dan mengklaim KOMINFO tidak mendukung aktivitas KPI.

Dari fakta ini dapat dikatakan bahwa masih ada problem signifikan berkait

¹⁴ Hal ini terutama tampak pada perkembangan televisi lokal yang dimiliki oleh jaringan bisnis media seperti halnya grup Jawa Pos yang tersebar di berbagai wilayah di Indonesia.

dengan relasi antara KPI dan KOMINFO dan cukup mengganggu realisasi sistem yang baru. Fakta ini tidak mengejutkan jika coba mengkaitkannya dengan sejarah pembentukan KPI, dimana kelompok reformis yang mengusulkan keberadaan KPI untuk mengimbangi peran pemerintah yang sekian lama telah mengendalikan wilayah ini. Formulasi relasi antara dua organisasi ini masih perlu dibentuk kembali agar performancenya lebih efektif.

Secara umum tantangan untuk memperbaiki institusi struktural dalam sistem penyiaran yang baru akan menjamin relasi yang lebih baik diantara regulator di bidang ini. Kemauan yang baik dari pemerintah untuk mendukung keberadaan KPI sangatlah penting disini. Pemerintah tidak seharusnya memandang KPI sebagai pesaing dalam pengaturan bidang penyiaran. Keduanya perlu untuk mengembangkan relasi saling menguntungkan dan bukan sebaliknya bersifat "detrimental" saling mengganggu yang pada akhirnya akan mengganggu pencapaian tujuan awal dari keberadaan UU Penyiaran: penataan kembali sistem penyiaran Indonesia.

KESIMPULAN

Pembentukan UU Penyiaran 32/2002 diwarnai oleh beragam aspirasi yang menimbulkan serangkaian ketegangan antara kelompok yang berpandangan konservatif dan reformis. Namun sayang ketegangan ini melahirkan serangkaian paradoks yang mewarnai sistem penyiaran demokratis hingga saat ini.

Implementasi sistem penyiaran yang baru masih menghadapi serangkaian problem dan tantangan. Problem eksis baik pada level regulasi formal dan absennya "good will" dari aktor-aktor di dalamnya untuk menjalankan pokok-pokok klausul dalam regulasi penyiaran yang baru. Disharmoni antara regulator utama KOMINFO dan KPI berakibat pada lambatnya proses penataan kembali (re-regulasi) menuju sistem penyiaran yang demokratis.

Semua itu bermuara pada tidak terjadinya perubahan fundamental dalam sistem penyiaran Indonesia hingga 4 tahun pasca UU Penyiaran dinyatakan sah berlaku. Kenyataan bahwa terdapat beberapa aktor-aktor yang terus berusaha menolak dan tidak memiliki kemauan yang baik untuk mematuhi keputusan UU merupakan faktor negatif lainnya. Dalam kondisi ini kontrol dari aktor-aktor lain di luar regulator utama seperti parlemen dan organisasi-organisasi LSM lainnya merupakan faktor signifikan sebagai solusi alternatif mendorong terwujudnya sistem penyiaran demokratis di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Brainard, Lori A. 2004. *Television. The limits of Deregulation*. Lynne Riener Publisher, Colorado.
- Curran, James. 2002. *Media and Power*. Routledge, London.
- Curran, James dan Seaton, Jean. 2003. *Power without Responsibility: The Press, Broadcasting, and New Media in Britain*. Sixth edition. Routledge, New York.
- Kellner, Douglas. 1990. *Television and the Crisis of Democracy*. Westview Press, Boulder.
- McChesney, Robert W. 2004. *The Problem of the Media*. Monthly Review Press, New York
- McQuail, Denis dan Siune, K. (eds.). 1998. *Media Policy: Convergence, Concentration, Commerce*. Sage Publications, London.
- Mosco, Vincent. 1996. *The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal*. Sage Publications, London.
- Republik Indonesia. 2002. *UU Penyiaran No. 32/2002 tentang Penyiaran*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 12 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 13 tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas*. Jakarta.
- Republik Indonesia. *PP No. 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan*. Jakarta.
- Robison, Richard dan Hadiz, Vedi R. 2005. *Reorganising Power in Indonesia, The politics of oligarchy in an age of markets*. Routledge Curzon, New York.

DAFTAR PUSTAKA

- Brainard, Lori A. 2004. *Television. The limits of Deregulation*. Lynne Riener Publisher, Colorado.
- Curran, James. 2002. *Media and Power*. Routledge, London.
- Curran, James dan Seaton, Jean. 2003. *Power without Responsibility: The Press, Broadcasting, and New Media in Britain*. Sixth edition. Routledge, New York.
- Kellner, Douglas. 1990. *Television and the Crisis of Democracy*. Westview Press, Boulder.
- McChesney, Robert W. 2004. *The Problem of the Media*. Monthly Review Press, New York
- McQuail, Denis dan Siune, K. (eds.). 1998. *Media Policy: Convergence, Concentration, Commerce*. Sage Publications, London.
- Mosco, Vincent. 1996. *The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal*. Sage Publications, London.
- Republik Indonesia. 2002. *UU Penyiaran No. 32/2002 tentang Penyiaran*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 12 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 13 tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta*. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2005. *PP No. 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas*. Jakarta.
- Republik Indonesia. *PP No. 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan*. Jakarta.
- Robison, Richard dan Hadiz, Vedi R. 2005. *Reorganising Power in Indonesia, The politics of oligarchy in an age of markets*. Routledge Curzon, New York.