

Memetakan Kebijakan Media di Indonesia

Laporan Berseri

Engaging Media, Empowering Society:
Assessing Media Policy and Governance in Indonesia
through the Lens of Citizens' Rights

Oleh

Yanuar Nugroho
Muhammad Fajri Siregar
Shita Laksmi

Riset kerjasama antara

CIPG CENTRE for
INNOVATION
POLICY &
GOVERNANCE

Hivos
people unlimited

MANCHESTER
1824
The University of Manchester
Manchester Business School

Didukung oleh

 **FORDFOUNDATION**

Memetakan Kebijakan Media di Indonesia.

Terbit pertama kali dalam Bahasa Inggris pada bulan Maret 2012.
Edisi Bahasa Indonesia ini diterbitkan di Indonesia, Desember 2013 oleh
Centre for Innovation Policy and Governance
Jl. Siaga Raya (Siaga Baru), Komp BAPPENAS No 43. Pejaten Barat,
Pasar Minggu Jakarta Selatan 12510, Indonesia.
www.cipg.co.id

Desain sampul dan tata letak oleh FOSTROM (www.fostrom.com)

Kecuali dinyatakan berbeda, seluruh isi laporan ini dilindungi
dengan lisensi Creative Commons Attribution 3.0.



Hak cipta dilindungi secara terbatas.

Alihbahasa dari Bahasa Inggris: Sofie Syarief

Penyunting Bahasa Indonesia: Billy Aryo Nugroho, Muhammad Fajri Siregar dan Yanuar Nugroho.

Cara mengutip laporan ini:

(Nugroho, Siregar, and Laksmi, 2012) - Nugroho, Y., Siregar, MF., Laksmi, S. 2012. Memetakan Kebijakan Media di Indonesia (Edisi Bahasa Indonesia). Laporan. Bermedia, Memberdayakan Masyarakat: Memahami kebijakan dan tatakelola media di Indonesia melalui kacamata hak warga negara. Kerjasama riset antara *Centre for Innovation Policy and Governance* dan HIVOS Kantor Regional Asia Tenggara, didanai oleh *Ford Foundation*. Jakarta: CIPG dan HIVOS.

Ucapan Terima Kasih

Penelitian ini didanai oleh Ford Foundation Indonesia dan digarap oleh Centre for Innovation Policy and Governance (CIPG), Jakarta dan HIVOS Kantor Regional Asia Tenggara

Peneliti Utama

Dr. Yanuar Nugroho, University of Manchester

Peneliti Pendamping (CIPG),

Mirta Amalia

Koordinator

Shita Laksmi

Peneliti Pendamping (HIVOS)

Muhammad Fajri Siregar

Peneliti Pelaksana (CIPG)

Leonardus Kristianto Nugraha

Dinita Andriani Putri

Penasehat Akademis

Dr. B. Herry-Priyono, STF Driyarkara,

Dr. Sulfikar Amir, Nanyang Technological

University, Singapore

Sepanjang riset ini, tim peneliti menerima bantuan dan dukungan yang amat besar dari sejumlah perusahaan media Indonesia, pembuat kebijakan publik, kontak-kontak dan mitra masyarakat sipil dan individu-individu yang berpartisipasi dalam studi kami ini melalui survei, wawancara, diskusi terbatas dan lokakarya. Kami secara khusus berterima kasih kepada Ignatius Haryanto, Paulus Widiyanto, R. Kristiawan, Aliansi Jurnalis Independen, Ria Ernunsari, Ahmad Suwandi, semua peserta pelatihan CREAME (*Critical Research Methodology*), Combine Resource Institution, dan Ambar Sari Dewi, Muhammad Amrun (Yogyakarta), rekan-rekan dari radio-radio komunitas; Radio Sadewa, JRKY (Jaringan Radio Komunitas Yogyakarta), dan para peserta magang di CIPG: Satria P. Adhitama dan Jauharul Anwar, yang banyak sekali menolong ketika riset berlangsung.

Sampul Kathryn Morrison membaca dan mengoreksi versi Bahasa Inggris laporan ini, yang dialihbahasakan ke Bahasa Indonesia oleh Sofie Syarief dan disunting akhir oleh Billy Aryo Nugroho, Muhammad Fajri Siregar dan Yanuar Nugroho.

Daftar Singkatan

| | |
|------------|--|
| AJI | Aliansi Jurnalis Independen |
| APJII | Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia |
| ATVJI | Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia |
| ATVSI | Asosiasi TV Swasta Indonesia |
| ATVLI | Asosiasi Televisi Lokal Indonesia |
| BAPEPAM-LK | Badan Pengawas Pasar Modal – Lembaga Keuangan |
| BPPT | Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi |
| BRTI | Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia |
| Deppen | Departemen Penerangan |
| EMTEK | Elang Mahkota Teknologi |
| FTA | <i>Free To Air</i> (untuk Televisi) |
| IPPP | Ijin Prinsip Penyelenggaraan Penyiaran |
| ISAI | Institut Arus Informasi Indonesia |
| ISP | <i>Internet Service Provider</i> |
| ITU | <i>International Telecommunication Union</i> |
| JPNN | Jawa Pos National Network |
| KIDP | Koalisi Independen untuk Demokratisasi Penyiaran |
| KPI | Komisi Penyiaran Indonesia |
| KPPU | Komisi Pengawas Persaingan Usaha |
| KUHP | Kitab Undang-undang Hukum Pidana |
| MASTEL | Masyarakat Telematika Indonesia |
| MNC | Media Nusantara Citra |
| MPPI | Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia |
| NAP | <i>Network Access Provider</i> |
| NGO | <i>Non-governmental organization</i> / Organisasi non pemerintah |
| OSF | <i>Open Society Foundation</i> |
| POP | <i>Point of Presence</i> |
| PP | Peraturan Pemerintah |
| Prolegnas | Program Legislasi Nasional |
| PRSSNI | Persatuan Radio Siaran Swasta Niaga Indonesia |
| PWI | Persatuan Wartawan Indonesia |
| RCTI | Rajawali Citra Televisi Indonesia |
| RRI | Radio Republik Indonesia |
| SCTV | Surya Citra Televisi Indonesia |
| SIUPP | Surat Ijin Usaha Penerbitan Pers |
| SPS | Serikat Penerbit Surat Kabar |
| TVRI | Televisi Republik Indonesia |
| USO | <i>Universal Service Obligation</i> |
| UU | Undang-Undang |

Ringkasan

Tujuan penelitian ini adalah menelaah kebijakan media di Indonesia dan mengkaji dampaknya terhadap berbagai bentuk media dan warga negara serta hak-haknya, terutama yang berkaitan dengan hak mereka atas media. Dalam penelitian ini, hak semacam itu mengacu pada hak untuk mengakses media, mengakses informasi yang terpercaya dan konten yang berkualitas, dan berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan media.

Sejumlah temuan penting dalam penelitian ini dijelaskan secara ringkas sebagai berikut:

1. Secara historis, Reformasi 1998 merupakan titik balik dan dianggap sebagai landasan utama dalam upaya memastikan hak-hak warga negara atas media. Setelah itu, muncul amandemen UUD 1945 dan UU Hak Asasi Manusia No. 39/1999 yang menjamin hak atas informasi dan media bagi warga. Dua kebijakan pasca-reformasi tersebut menjadi kerangka hukum dan peraturan media, yaitu UU Pers No. 40/1999 dan UU Penyiaran No. 32/2002. Secara normatif, kedua peraturan tersebut telah berada di jalur yang benar, yakni menjamin prasyarat dasar bagi warga negara untuk menjalankan kebebasan berekspresi dan berpendapat. Meski begitu, implementasinya punya kisah berbeda.
2. Kebijakan media gagal meregulasi media sebagai sebuah *industri*. Kebijakan yang ada tidak mampu mengatur prinsip ekonomi yang berorientasi pada keuntungan yang diterapkan oleh media. Sementara itu, para pembuat kebijakan dan pemerintah gagal mengatur batasan praktik yang tegas antara monopoli dan oligopoli. Ketiadaan kebijakan yang secara khusus mempertimbangkan aspek komersial industri media dan mengatur aktivitasnya merupakan salah satu faktor yang memungkinkan ekspansi industri yang pesat. Meskipun UU Penyiaran No. 32/2002 telah memuat sejumlah batasan (Pasal 18) dan melarang kepemilikan silang, namun Peraturan Pemerintah No. 50/2005 gagal mendukung kebijakan tersebut. Di masa mendatang, kebijakan media perlu meletakkan (dan memperlakukan) industri media dalam sektor khusus, dengan pertimbangan bahwa industri ini mempergunakan sumber daya milik publik, sehingga tidak seharusnya diberi kebebasan untuk memanfaatkannya demi kepentingan pribadi. Kuncinya adalah menyadari bahwa industri media massa harus dipisahkan dari industri lainnya karena dampak yang ditimbulkan tidak dapat dihitung dengan perhitungan ekonomis yang masuk akal.
3. Sebagian besar dampak dan aksesibilitas warga atas media dipengaruhi oleh kebijakan yang mengatur hal-hal non-media. Contohnya, UU Informasi dan Teknologi Informatika (ITE) No. 11/2008, UU Pornografi No. 44/2008, dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Kebijakan-kebijakan ini biasanya didasari pemikiran tentang moralitas publik serta memuat definisi aturan yang tidak jelas dan tegas. Oleh karena itu, masyarakat dan pekerja media selalu menghadapi resiko dikriminalisasi dan dituduh atas upaya pencemaran nama baik. Penggunaan pasal *karet* ini juga merupakan cara paling mudah untuk membungkam opini publik. Opini publik tidak hanya terhambat karena sejumlah kebijakan, namun juga oleh agenda media itu sendiri. Sensor secara internal dan kepentingan para pemilik media muncul sebagai cara pengaturan agenda yang nyata dan dapat mengancam keberadaan ranah publik yang terbuka.

4. Implementasi sistem siaran berjaringan tetap menjadi faktor utama dalam mendemokratisasi sistem penyiaran. Dengan begitu, merevisi UU Penyiaran akan menjadi ujian penting bagi semua pihak terkait. Begitu pula dengan penerapannya. Kegagalan implementasi akan menyebabkan penyeragaman media dan merusak prinsip keberagaman konten dan keberagaman kepemilikan. Sistem tersebut dipandang sebagai ancaman bagi industri dan penerapannya tidak pernah tegas, baik oleh pemerintah maupun industri. Hasilnya, stasiun TV yang berbasis di Jakarta telah memperluas jangkauan dan mendominasi di atas saluran atau kanal TV dan penyiaran lokal.
5. Dalam kaitannya dengan kegagalan penerapan sistem siaran berjaringan, penyiaran swasta telah mendominasi dunia penyiaran dan merupakan pilihan utama, bahkan satu-satunya, dalam media televisi. Dalam situasi yang ideal, penyiaran publik (TVRI dan RRI) akan mewujudkan perannya dalam menyediakan konten yang netral dan bebas iklan, sehingga dapat memberikan sebuah alternatif bagi publik. Meski begitu, kondisi penyiaran publik memburuk di saat sebenarnya warga membutuhkan TVRI dan RRI untuk memainkan peran yang lebih besar. Kedua entitas tersebut diabaikan oleh banyak pemangku kepentingan, dan pada saat yang bersamaan terjebak dalam masalah kelembagaan tanpa ada tanda-tanda transformasi internal. Inilah permasalahan yang harus diselesaikan karena ada kebutuhan mendesak untuk merevitalisasi penyiaran publik di Indonesia.
6. Meskipun menjadi penentu dalam upaya mencerdaskan publik melalui media, para regulator tidak berada dalam posisi yang kuat untuk mengatur media. Institusi-institusi utama yang terlibat adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Dewan Pers, Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo). Kondisi saat ini telah mencapai level kegagalan institusional, karena industri telah mampu mengalahkan regulasi atau peraturan yang dibuat oleh para regulator. Aspek krusial lainnya adalah tiadanya koordinasi antara kebijakan yang ada dengan hak serta kewajibannya yang saling tumpang tindih. Kesadaran publik untuk mengawasi konten juga merupakan prasyarat demi meningkatkan kualitas media. Tanpa partisipasi publik, regulator harus berusaha sendirian dalam melawan dominasi industri media; untuk memperbaiki situasi ini, kemelekan media harus ditingkatkan.
7. Seperti yang jelas terlihat sepanjang sejarah perkembangan media di Indonesia, kebijakan media hanya bisa bereaksi terhadap perubahan yang diciptakan oleh inovasi teknologi dalam masyarakat. Konvergensi dan digitalisasi akan menjadi ujian berikutnya. Perkembangan teknologi terkini sangat menjanjikan, bahkan akan mengubah adanya pemanfaatan media. Digitalisasi akan memberi banyak kesempatan dengan membuka saluran-saluran baru. Hal ini akan menciptakan kesempatan baru bagi kalangan media untuk berkontribusi dalam menyediakan beragam konten. Namun, sebuah *roadmap* dan alokasi kanal yang jelas sangat diperlukan untuk mencegah adanya monopoli media (medium) baru. Di masa mendatang, praktisi media akan terbagi menjadi dua peran: penyedia konten dan penyedia jaringan. Kedua peran tersebut akan sangat bergantung pada penggunaan *broadband* dan *Internet-protocol*. Namun, kita harus menunggu sejauh apa kesempatan ini akan digunakan secara maksimal.
8. Internet tetap terbuka terhadap inovasi-inovasi baru, khususnya inovasi yang dapat memicu dampak sosial. Penggunaan media sosial dan media arus utama yang bercampur dan saling terkait telah menyebabkan produksi berita dan penetapan agenda menjadi lebih sulit diprediksi. Karakter *web 2.0* yang interaktif mampu membuka saluran-saluran baru bagi publik untuk memberi tekanan mengenai sejumlah isu. Dalam konteks Indonesia, hal ini menunjukkan bahwa Internet adalah alat yang sangat efektif untuk menggerakkan dan memobilisasi opini publik saat ini. Pertanyaannya adalah apakah Internet harus diatur lebih lanjut? Dengan karakternya yang selalu tumbuh dan berkembang, bisa jadi Internet akan steril secara total dari segala bentuk regulasi. Aturan tidak boleh hanya dibuat oleh negara, tetapi juga disetujui oleh para penggunanya yang harus menemukan konsensus dalam berbagai hal,

termasuk mengenai penggunaan media sosial dan praktik jurnalisme warga.

9. Saat ini, warga Indonesia yang selalu terhubung dengan Internet jumlahnya sedikit, namun signifikan. Sisanya masih terjebak dalam ruang kosong (*blank spots*) yang tersebar di banyak wilayah di Indonesia. Mereka hanya memiliki akses terbatas terhadap media dan infrastrukturnya. Akses terhadap media utama masih dinikmati secara terbatas oleh penduduk Jawa dan wilayah lain dengan ekonomi kuat. Sayangnya, permintaan pasar masih menjadi penggerak paling efektif dalam membuka akses media. Kebijakan yang memberikan rangsangan sangat diperlukan untuk mempercepat perkembangan infrastruktur media oleh pemerintah dan menstimulasi industri (lokal) terutama untuk membangun pasar baru bagi Internet, seraya mendorong adanya kompetisi yang sehat. Pemerintah harus merangsang pertumbuhan ISP dan NAP lokal sehingga mampu memperkecil jurang digital.

Ringkasnya, semakin kita mengamati dengan seksama ranah media saat ini, semakin kita akan melihat pentingnya kebijakan media. Kemajuan dan keterpurukan hak-hak warga atas media sangat bergantung pada sifatnya. Meskipun begitu, ranah publik sebenarnya sangatlah terbuka untuk keterlibatan publik yang aktif. Pada titik ini, kita dapat melihat bahwa hak-hak warga atas media bukanlah sesuatu yang dapat diabaikan, namun justru harus diperjuangkan.

Daftar Isi

| | |
|--|------------|
| Ucapan Terima Kasih | iii |
| Daftar Singkatan | v |
| Ringkasan | vii |
| Daftar Isi | xi |
| | |
| 1. Mengapa Memetakan Kebijakan Media? Sebuah Pengantar | 1 |
| 1.1 Latar Belakang dan Dasar Pemikiran | 3 |
| 1.2. Tujuan | 5 |
| 1.3. Pertanyaan dan Pendekatan | 6 |
| 1.4. Memahami Karakter Kebijakan Media di Indonesia: Selayang Pandang | 6 |
| 1.5. Struktur laporan | 8 |
| | |
| 2. Memahami Kebijakan Media: Beberapa Perspektif Teoretis | 11 |
| 2.1. Media: Sebuah Locus Publicus | 12 |
| 2.2. Kebijakan publik: Menjaga Kepentingan Publik dan Bonum Commune | 14 |
| 2.3. Kebijakan Media: Harapan dan Ancaman | 17 |
| 2.4. Menganalisis Kebijakan Media: Sebuah Kerangka Investigasi Sederhana | 19 |
| 2.5. Kebijakan Media di Indonesia: Beberapa Studi Sebelumnya | 20 |
| | |
| 3. Meneliti Kebijakan Media di Indonesia: Metode dan Data | 25 |
| 3.1. Pendekatan | 26 |
| 3.2. Metode | 27 |
| 3.3. Strategi dan Instrumen Pengumpulan Data | 28 |
| 3.4. Keterbatasan | 29 |
| 3.5. Profil Data | 29 |
| | |
| 4. Media dan Kebijakan Media di Indonesia: Sebuah Ringkasan | 33 |
| 4.1. Media dan Kebijakan Media di Indonesia Sebelum dan Sesudah Reformasi: | |
| Sebuah Penjelasan Historis | 35 |
| Awal Mula Orde Lama dan Orde Baru | 35 |
| Reformasi: Sebuah Titik Balik | 36 |
| Undang-Undang Pers No. 40/1999 | 37 |
| Undang-Undang Penyiaran No. 32/2002 | 37 |
| Peraturan Pemerintah No. 50/2005 | 38 |
| Merevisi UU Penyiaran | 39 |
| Pasca-Reformasi: Quo Vadis? | 40 |
| 4.2 Media dan Kebebasan Pers: Peran Kebijakan | 42 |
| Mereformasi Dewan Pers | 44 |

| | |
|---|-----------|
| Problem di Dalam Pers | 44 |
| Memastikan Kualitas Pers | 44 |
| Memastikan Keberagaman Konten | 45 |
| Dekadensi dalam Kebebasan Pers | 46 |
| Menanggapi Inovasi Teknologi | 47 |
| 4.3 Kebijakan Media dan Dinamika Industri Media di Indonesia | 47 |
| Industri Media Indonesia: Asal Mula | 48 |
| Reformasi dan Kelahiran Kembali Media di Indonesia | 49 |
| Kebijakan Tanpa Daya dan Praktik | 50 |
| Tiadanya Kebijakan yang Mengatur Kepemilikan dan Kapitalisasi Perusahaan Media | 50 |
| Inkonsistensi dan Kebijakan yang Saling Membatalkan | 50 |
| Rendahnya Koordinasi di Antara Institusi Regulator | 51 |
| Menuju Oligopoli | 52 |
| 4.4 Media dan Keterlibatan Publik | 54 |
| Kebijakan-Kebijakan yang Mendorong dan Menghambat | 56 |
| Media Baru dan Kontrol Sosial | 57 |
| Merebut Kembali Ranah Publik | 57 |
| 4.5 Mengatur Media melalui Kebijakan | 59 |
| Prinsip Utama: Keberagaman | 60 |
| Mengatur Industri atau Media? | 60 |
| Memelihara Bonum Publicum | 61 |
| 4.6 Kebijakan dan Hak Warga Negara atas Media: Sebuah Ringkasan | 62 |
| | |
| 5. Analisis Kebijakan Media: Aspek dan Model | 65 |
| 5.1 Kebijakan Media di Indonesia: Kebijakan Berdasarkan Pilihan Rasional? | 66 |
| 5.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan Media | 68 |
| 5.3 Mengatur Sumber Daya dalam Industri Media: Kegagalan Kebijakan? | 71 |
| Jejaring Kepentingan | 72 |
| Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) | 73 |
| Regulator Lain | 75 |
| 5.4 Medium atau Pesan? Respons Kebijakan | 76 |
| 5.5 Konvergensi Media: Tantangan Kebijakan Masa Depan | 79 |
| 5.6 Terhadap Hak-Hak Warga Negara atas Media: Peran Kebijakan | 81 |
| Kebebasan Tanpa Pembebasan | 81 |
| Menutup Kesenjangan Informasi | 83 |
| | |
| 6. Reformasi Media di Indonesia: Sebuah Lintasan Perubahan | 87 |
| 6.1 Reformasi Media dalam Tinjauan Historis: Medium Menentukan Kebijakan? | 89 |
| 6.2 Media Cetak: Dari Ideologi Negara Menjadi Kepentingan Bisnis | 94 |
| 6.3 Radio: Bisnis Seperti Biasa | 96 |
| 6.4 Televisi: Mengatur Media atau Pesan? | 98 |
| UU Penyiaran No. 32/2002: Menantang Sistem dan Sebuah Janji yang Tidak Ditepati | 100 |
| Rating vs Regulasi | 102 |
| Penyiaran Publik: Sekarat? | 102 |
| 6.5 Penyiaran Komunitas: Benteng Terakhir | 103 |

| | |
|---|------------|
| Radio Komunitas: Menggerakkan Hak-Hak Warga Negara atas Media | 103 |
| Televisi Lokal dan Penyiaran Komunitas | 107 |
| 6.6 Media Online: Awal Baru atau 'Tanah Terjanji'? | 108 |
| 6.7 Perkembangan Media di Indonesia: Terus-Menerus Berubah | 112 |
| 7. Menuju Digitalisasi dan Konvergensi: Tantangan Kebijakan Media di Masa Depan | 115 |
| 7.1 Media Baru: Perkembangan dan Kebijakan | 117 |
| Arsitektur Internet: Peran Vital Kebijakan | 117 |
| Internet dan Media Baru: Akselerasi Tinggi | 122 |
| 7.2 Konvergensi Media dan Digitalisasi: Penggerak Baru bagi Kebijakan-Kebijakan Baru | 127 |
| Perlunya Konvergensi | 127 |
| Digitalisasi: Transformasi yang Tidak Terhindarkan | 129 |
| 7.3 Masa Depan Media; Masa Depan Kebijakan Media | 132 |
| 7.4 Media dalam Era Internet: Sebuah Sintesis tentang Peran Kebijakan | 133 |
| 7.5 Perkembangan Media: Meningkatnya Ketercerabutan? | 134 |
| 8. Menjamin Hak Warga Negara atas Media, Dahulu dan Kini: Implikasi dan Kesimpulan | 137 |
| 8.1 Perkembangan Media dan Kebijakan Media di Indonesia: Beberapa Implikasi | 138 |
| Implikasi Kebijakan | 138 |
| Implikasi untuk Praktik dalam Industri Media | 141 |
| Implikasi bagi Masyarakat Sipil | 142 |
| 8.2 Menjamin Hak-Hak Warga Negara atas Media Melalui Kebijakan: Sejumlah Kesimpulan | 143 |
| 8.3 Agenda ke Depan | 144 |
| Daftar Pustaka | 147 |

1. Mengapa Memetakan Kebijakan Media? Sebuah Pengantar

1. Mengapa Memetakan Kebijakan Media? Sebuah Pengantar

..Nah di negara – negara lain yang lebih demokratis, itu (konglomerasi media) bisa dikontrol pertama-tama dengan policy; yaitu policy yang berpihak kepada publik dan menggambarkan keseimbangan media sebagai institusi bisnis dan media sebagai aktor sosial. Formula pertamanya adalah regulasi yang memang mendukung hal itu. (Agus Sudibyo, Dewan Pers, wawancara, 27/10/2011)

Saat ini, mungkin tidak ada hal yang punya dampak signifikan pada masyarakat melebihi media massa. Media massa dan teknologi media telah memberi dampak kepada individu dan masyarakat secara global dalam level yang lebih besar daripada yang pernah kita bayangkan. Efek yang timbul meliputi beragam pengalaman yang dirasakan manusia—termasuk kasih sayang, kesadaran, dan perilaku—dalam aktivitas, peristiwa, dan interaksi bermasyarakat. Sedemikian pentingnya peran media massa dalam menggerakkan perubahan dalam masyarakat, media harus diatur untuk memastikan tercapainya perbaikan dalam kehidupan sosial, karena media pada hakekatnya adalah perkara publik dan lingkup kerjanya selalu berada dalam ranah publik (Habermas, 1984; 1989; juga Herman dan Chomsky, 1988; McLuhan, 1964; Thompson, 1995). Meski demikian, mengatur media massa di Indonesia melalui kebijakan merupakan gagasan yang berat, bahkan mungkin mustahil.

Seperti yang telah diketahui, kebijakan-kebijakan di Indonesia bisa saling bertentangan. Media massa bisa jadi merupakan sektor di mana kontradiksi semacam ini paling jelas terlihat dan memiliki dampak yang merugikan bagi banyak orang. Namun, hal ini tetap diabaikan, misalnya Undang-Undang Penyiaran No. 32/2002 yang berupaya mengangkat keberagaman konten dan kepemilikan media massa. Regulasi lain seperti Peraturan Pemerintah No. 49-52/2005 yang seharusnya mendukung UU Penyiaran, justru merusak nilai-nilai tersebut dengan mengizinkan perusahaan atau kelompok media untuk beroperasi hingga mencakup 75% dari total provinsi di Indonesia. Peraturan ini tetap berjalan meski DPR telah mempertanyakannya (KPI, 2006). Hasilnya, tidak hanya semangat keberagaman media yang tak tercapai, kontradiksi kebijakan ini, disengaja ataupun tidak, menimbulkan konsekuensi buruk dalam perkembangan media massa di Indonesia.

Dalam laporan ini, kami menelusuri dinamika kebijakan media di Indonesia, dalam upaya memahami bagaimana kebijakan—dalam beberapa periode waktu di Indonesia—mencoba menjamin dan melindungi karakter publik yang seharusnya melekat pada media massa. Tugas ini tidaklah mudah, karena menganalisis kebijakan media tidak hanya memerlukan pengetahuan dan pemahaman dalam mengungkap proses-proses pembuatan kebijakan yang sumir, tetapi juga kemampuan untuk menemukan beragam konteks yang tak selalu benderang yang mempengaruhi pelaksanaan dan pengaturan praktik media massa, serta menunjukkannya secara jelas. Meski sulit, kami merasa penelitian ini bermanfaat dalam setidaknya dua aspek: *Pertama*, penelitian ini membuka dan mencermati karakter publik media terutama yang terkait dengan keberpihakan media terhadap publik yang sampai sekarang hanya merupakan asumsi atau disepelkan. Kecermatan semacam ini penting karena membuat kita mampu menjadi lebih kritis terhadap konsekuensi dari praktik media massa di Indonesia, baik yang disengaja maupun tidak. *Kedua*, riset ini mengkonfirmasi dua aspek, yaitu pentingnya media massa sebagai ‘Pilar Keempat’ (Carlyle, 1840: 392; Schultz, 1998: 49) yang memegang peranan vital dalam upaya memantapkan masyarakat di tengah demokrasi yang masih muda, serta bagaimana beragam permasalahan dan kontradiksi media memberi ruang terhadap agenda politik yang berujung pada kemerosotan fungsi sosial media massa itu sendiri.

Fokus laporan ini adalah pemetaan kebijakan media dan hubungannya dengan ekonomi politik media massa di Indonesia, serta implikasinya pada hak-hak warga negara terhadap konten dan infrastruktur media. Premisnya ialah bahwa kebijakan dan pengaturan media massa memiliki peran penting dalam terwujudnya kewarganegaraan yang terbuka, demokratis, dan terdidik. Laporan ini merupakan bagian dari sebuah proyek penelitian mengenai media massa dan hak-hak kewarganegaraan, yang juga memetakan dinamika industri media massa di Indonesia (Nugroho *et al.*, 2012). Selain itu, dengan menggunakan beberapa studi kasus dalam level nasional, penelitian ini juga mengamati bagaimana kelompok rentan di Indonesia memanfaatkan hak mereka atas media massa (Nugroho *et al.*, akan datang).

1.1 Latar Belakang dan Dasar Pemikiran

Sejumlah literatur mengemukakan pentingnya peranan kebijakan dalam ranah publik apa pun (Parsons, 1995). Meski demikian, anehnya, pentingnya kebijakan sering diabaikan dalam analisis media: dalam sejumlah penelitian dan analisis perkembangan media massa, aspek kebijakan sering kali tak muncul sama sekali (seperti yang baru-baru ini dikemukakan dalam penelitian Balabanova, 2010). Dalam teori pun, wacana mengenai pengembangan media sering dilepaskan dari analisis kebijakan (misalnya Coyne dan Leeson, 2009). Meskipun hal tersebut memiliki landasan teoretis, kami berargumentasi bahwa dalam level empiris, kebijakan dan perkembangan media massa tidak dapat dipisahkan; setidaknya dalam konteks negara Indonesia.

Lanskap industri media di Indonesia telah berubah drastis sejak jatuhnya pemerintahan otoriter Soeharto pada Mei 1998. Sejak saat itu, industri media di Indonesia menjadi sangat liberal. Hal ini mempengaruhi semua jenis media massa—termasuk koran, majalah, tabloid, stasiun radio, dan televisi serta media Internet. Selain media lokal dan nasional, jaringan media internasional juga cepat bermunculan di pasar Indonesia setelah sempat dilarang beroperasi selama rezim Soeharto, yang menerjemahkan hingga 80% muatan aslinya ke dalam bahasa Indonesia dan memberi ruang untuk menambah sejumlah konten lokal. Sebagai perbandingan, sebelum 1998, ada 279 media cetak dan hanya lima stasiun televisi swasta. Kurang dari satu dekade kemudian, jumlah stasiun televisi swasta berlipat ganda (tidak termasuk sekitar 20 stasiun televisi lokal) dan jumlah media cetak menjadi tiga kali lipat. Demikian juga dengan stasiun radio, peningkatannya tak hanya dalam hal jumlah, tetapi mereka juga diberi ruang lebih untuk membuat dan mengkreasi konten, terutama berita, setelah selama bertahun-tahun dipaksa meneruskan siaran stasiun radio pemerintah (RRI). Kemajuan teknologi dan inovasi Internet serta pemakaiannya yang luas juga menandai perkembangan industri media di Indonesia. Internet tidak lagi dianggap sebagai media alternatif sejak Reformasi 1998, tetapi sudah diterima sebagai bentuk lain media massa yang dapat dieksplorasi oleh para jurnalis dan anggota masyarakat lainnya.

Tabel di bawah menggambarkan perubahan media massa hingga tahun 2005 (Laksmi dan Haryanto, 2007:53).

| Jenis media | Jumlah total hingga 1998 | Jumlah total pada 2005 | Catatan |
|----------------------------------|--------------------------|------------------------|--|
| Media Cetak | 279 | Diperkirakan 600 | Dinaungi asosiasi yang telah lama berdiri, SPS (Serikat Pekerja Surat kabar) |
| Stasiun Televisi Swasta Nasional | 5 | 10 | Stasiun televisi swasta mendirikan asosiasi bernama ATVSI (Asosiasi Televisi Swasta Indonesia) |
| Stasiun Radio | Tak diketahui | 831 | Dinaungi asosiasi yang telah lama berdiri, PRSSNI (Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia) |

| Jenis media | Jumlah total hingga 1998 | Jumlah total pada 2005 | Catatan |
|----------------|--------------------------|------------------------|---|
| Televisi Lokal | Tak tersedia | 20 | Membentuk Asosiasi Televisi Lokal Indonesia (ATVLI) |
| Media Siber | 3 | 5 | Hingga saat ini belum ada asosiasi untuk media berita maya. |

Tabel1.1. Perkembangan media di Indonesia: 2005

Sumber: Laksmi dan Haryanto (2007)

Industri media telah tumbuh dengan kecepatan yang luar biasa, tetapi tidak semuanya dapat bertahan. Dalam industri media, kelangsungan hidup ditentukan oleh konteks ekonomi politik. Meskipun sejumlah audiens Indonesia bisa menonton film global dan program televisi yang populer, tetap ada kekhawatiran mengenai konsentrasi kekuasaan. Hal ini merefleksikan tren global, yakni hanya sejumlah kecil perusahaan media yang benar-benar memiliki dan mengontrol perkembangan industri media (termasuk dalam hal akses terhadap media) dan memiliki kekuasaan atas distribusi konten ke belahan dunia lain (Gabel dan Bruner, 2003).

Meskipun liberalisasi media massa yang tampak sistematis tengah berlangsung, masih ada pertanyaan mengenai apa penyebabnya: apakah secara terencana atau sebagai hasil dari sebuah silang sengkabut? Namun, perubahan ini tidak hanya melibatkan kebijakan dan faktor politik, tetapi juga faktor ekonomi, yang kerap terabaikan. Yang acap kali tidak diperhatikan adalah kekuatan kebijakan dalam menentukan arah perkembangan media. Penjelasan yang mungkin atas hal ini adalah ketidaktersediaan data yang menyeluruh mengenai perkembangan dan kebijakan media. Hasilnya, pendekatan utama dalam riset dan analisis media sering tereduksi dan gagal mengenali karakteristik alami media massa sebagai ranah publik dan kerumitan di balik kinerja media massa. Hal ini harus diperbaiki. Jika tidak, risikonya adalah kemungkinan ada tiga aspek penting dari riset media yang lolos dari perhatian kita: (i) sejauh apa dan bagaimana kebijakan-kebijakan media berhubungan dengan ekspansi industri media massa saat ini; (ii) sejauh apa dan bagaimana kebijakan-kebijakan media mempengaruhi konten media massa; dan (iii) apakah kebijakan-kebijakan media dan kerangka kerja regulasi yang ada saat ini telah cukup untuk menjamin kesediaan media massa untuk membudayakan publik, dan jika ya, sejauh apa pengaruhnya.

Memahami ketiga aspek tersebut akan membantu mengeksplorasi hak-hak warga negara terhadap media massa yang rawan dirusak, bahkan diabaikan, di Indonesia. Yang kami sebut sebagai *hak warga negara atas media massa* mencakup tiga dimensi. *Pertama*, akses warga negara terhadap informasi. Akses ini memungkinkan kelompok mana pun, terutama yang lemah, untuk dapat terlibat dalam upaya pengembangan manusia serta dapat memperbaiki hidup mereka. *Kedua*, akses warga negara terhadap infrastruktur media. Dalam hal ini, kesetaraan ketersediaan dan akses terhadap infrastruktur media harus terpenuhi. *Ketiga*, akses warga negara untuk mempengaruhi kerangka hukum dan peraturan. Kebijakan publik dan kerangka hukum secara umum harus dikonsultasikan dengan masyarakat. Meski begitu, warga negara yang tidak mendapatkan informasi dan berdaya tidak akan mampu berpartisipasi dalam proses penting ini. Inilah yang kerap terjadi di Indonesia.

Dalam penelitian ini, kami hendak menyampaikan tiga aspek penting tersebut dengan menelusuri perkembangan kebijakan media massa di Indonesia, serta menganalisis dan mempertimbangkan semua data empiris yang tersedia—baik data primer maupun sekunder, secara kuantitatif maupun kualitatif.

Sejak awal, kami hendak menjelaskan bahwa tujuan riset ini bukan semata untuk keperluan akademis. Namun, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi bagi masyarakat Indonesia, khususnya dalam memberi pemahaman yang lebih baik mengenai kompleksitas isu-isu media massa di Indonesia. Selain itu, kami juga berharap hasil penelitian ini bisa digunakan untuk memperkaya (dan memberdayakan) kelompok dan organisasi masyarakat sipil di Indonesia dalam wacana dan upaya

mereka membentuk hubungan dengan kelompok-kelompok media, dan/atau dalam penggunaan media untuk mendorong aktivisme sipil mereka.

1.2 Tujuan

Tujuan dari riset ini adalah memetakan secara empiris dinamika kebijakan media dan pemerintahan melalui perspektif hak-hak warga negara. Pada level makro, fokusnya adalah untuk memahami arah (*trajectory*) kebijakan media. Hal ini dilakukan dengan cara mengidentifikasi kerangka hukum dan peraturan media, baik saat ini maupun di masa depan, latar belakang kebijakan, dan mekanisme kerja internal dalam proses pembuatan kebijakan. Selain itu, keterkaitan kekuasaan antar pemangku kepentingan serta implikasi hak warga negara atas media juga menjadi faktor yang diperhatikan. Sementara pada level mikro, kami berusaha memetakan sejumlah respons dari akar rumput mengenai kebijakan media, khususnya yang berkaitan dengan inisiatif dalam menghasilkan dan mendistribusikan konten, serta dampak yang timbul dalam konteks sosio-ekonomi dan politik lokal (atau mungkin lebih luas).

Dua hal perlu digarisbawahi di sini. *Pertama*, yang kami maksud sebagai 'kelompok masyarakat sipil' tidak selalu berarti LSM atau kelompok sipil formal. Kelompok masyarakat sipil di sini bisa berarti kelompok kepentingan yang diorganisasikan secara pribadi atau independen, yang biasanya tidak memiliki hubungan langsung dengan badan pemerintahan atau firma swasta; secara pribadi, baik formal maupun nonformal, mengorganisasi kelompoknya demi mencapai tujuan atau nilai-nilai tertentu (seperti yang secara umum didiskusikan dalam penelitian kami sebelumnya Nugroho, 2007; 2008; 2010a; 2010b; 2011b; 2011c; Nugroho dan Tampubolon, 2008). *Kedua*, dalam analisis ini, kami berusaha menggunakan perspektif hak warga negara atas media. Hal ini demi merespons sebagian besar riset tentang media yang mengacu pada penggunaan Pasal 19 Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia (UDHR)¹ dalam rangka mempertahankan hak-hak media (dalam hal ini khususnya kebebasan institusi atau insan pers). Padahal, sering kali yang lebih dibutuhkan adalah melindungi warga negara yang memiliki area kebebasan yang terbatas dalam media. Riset mengenai hak warga negara atas media dalam hubungannya dengan kebijakan media di Indonesia belum banyak dilakukan.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, kami menelusuri hak warga negara atas media dalam tiga dimensi. *Pertama*, hak warga negara dalam memperoleh informasi, dengan fokus utama hak untuk mengakses informasi yang dapat dipercaya dan akses untuk menghasilkan informasi. Informasi terpercaya akan membantu warga negara membuat keputusan yang tepat dalam kehidupan mereka atau untuk ambil bagian dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan kewarganegaraan. Akses untuk menghasilkan informasi memungkinkan warga negara menciptakan konten yang dapat memberdayakan diri mereka sendiri. Biasanya, konten yang dihasilkan secara swadaya dari bawah (*bottom-up*) akan menghasilkan informasi yang lebih tepercaya. Meski begitu, kondisi ini membutuhkan fasilitator lain, misalnya infrastruktur. Dengan demikian, dimensi *kedua* dari hak warga negara atas media adalah akses terhadap infrastruktur media massa. Di Indonesia, mayoritas infrastruktur media dan telekomunikasi terdistribusi tidak merata. Ini menghambat partisipasi warga negara untuk menciptakan dan menyebarkan konten yang mereka miliki sendiri. Pada akhirnya, dimensi *ketiga* terkait dengan hak warga negara atas media adalah hak untuk mengakses dan mempengaruhi kerangka kerja peraturan media. Idealnya, kebijakan publik harus dibuat dengan lebih dulu berkonsultasi dengan sejumlah warga negara. Berdasarkan hal itu, kami mengamati apakah, dan sampai sejauh mana, proses pembuatan kebijakan publik dalam kaitannya dengan media melibatkan warga negara.

1 Pasal 19 Deklarasi Universal tentang HAM menyebutkan, "*Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat dengan cara apa pun dan dengan tidak memandang batas-batas.*"

1.3 Pertanyaan dan Pendekatan

Penelitian ini hendak menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Seperti apa trajektori/arah kebijakan media di Indonesia? Bagaimana kebijakan ini berkembang dari waktu ke waktu dan mengapa?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perkembangan kebijakan media di Indonesia? Bagaimana dan seperti apa faktor-faktor ini saling berkaitan?
3. Apa saja implikasi dari pola kebijakan media saat ini dalam pembuatan keputusan, perkembangan sektor media, dan kepentingan warga negara? Bagaimana sebuah kebijakan mempengaruhi hak warga negara, terutama akses mereka terhadap informasi dan infrastruktur? Bagaimana partisipasi warga negara mampu menyediakan informasi mengenai proses pembuatan kebijakan media di Indonesia?

Kami memilih untuk memberikan penekanan pada pemikiran mengenai hak warga negara dalam kaitannya dengan hak atas media. Dalam upaya menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, dan berdasarkan ketetapan analisis kebijakan, kami menggunakan pendekatan kualitatif, menggabungkan koleksi data sekunder (antara lain studi literatur dan pemetaan kebijakan) dengan rangkaian data primer (diperoleh dari wawancara mendalam selama kurun waktu Juli hingga Desember 2011). Dalam tahap awal, kami telah meneliti berbagai dokumen kebijakan untuk memberi gambaran tentang pola media dan kebijakan saat ini. Kemudian, kami melakukan sejumlah wawancara untuk memperoleh pandangan mendalam atas pertanyaan-pertanyaan dalam penelitian ini. Deskripsi yang menyeluruh mengenai metodologi dan proses pengambilan data akan dijelaskan secara terpisah pada Bab III.

1.4 Memahami Karakter Kebijakan Media di Indonesia: Selayang Pandang

Selain menggarisbawahi dan memberi arti baru mengenai apa yang selama ini dikenal dengan kebijakan media di Indonesia, laporan ini juga berusaha menguraikan dinamika kebijakan media yang mungkin belum pernah diungkapkan kepada publik. Media selalu memegang peran dalam sejarah Indonesia, mengalami sejumlah perubahan yang tak terduga, dan menjadi bagian dari beragam cerita.

Sejak pemerintahan Soekarno hingga Soeharto, dan sekarang di bawah kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, kebijakan media tak pernah dapat dipisahkan dari rezim yang berkuasa. Kebijakan media memang selalu digunakan sebagai alat politik: *pertama* sebagai alat propaganda (pada era Soekarno), lalu sebagai alat kontrol (terutama pada masa Soeharto), dan sekarang digunakan untuk membangun citra pemerintah (pada periode Yudhoyono). Reformasi 1998 membawa perubahan besar dalam lanskap media di Indonesia dan menghadirkan sejumlah tantangan baru dalam penetapan regulasinya. Perkembangan sektor-sektor (dan industri) media tidak saja ditentukan oleh kemajuan teknologi (misalnya inovasi teknologi media), namun, yang lebih penting, juga dipengaruhi oleh dinamika pasar (seperti terciptanya persediaan dan permintaan dalam konten dan infrastruktur media), serta kepentingan politik (misalnya kekuasaan). Dalam kasus Indonesia, hal ini sangat jelas terlihat. Karena media merepresentasikan—dan merupakan perwujudan—kekuasaan, kepemilikan media dan kebijakan media sangatlah penting. Prinsip ‘mengikuti ke mana uang mengalir’ mampu mengungkapkan peranan kepentingan bisnis dalam perkembangan media, dan bagaimana *real politik* mempengaruhi perkembangan itu, dan semuanya terefleksi dalam kebijakan media di Indonesia.

Ekonomi politik berada dalam inti pemahaman mengenai kebijakan media di Indonesia, sehingga perspektif inilah yang kami gunakan dalam penelitian ini.

Yang perlu diperhatikan adalah kenyataan bahwa masyarakat sering diabaikan dalam gambaran menyeluruh tentang perkembangan media. Tak hanya dipandang sebagai aspek yang tak memiliki kekuatan dalam ekonomi politik media, peran warga negara juga sering dianggap tidak penting dalam perkembangan media. Salah satu contohnya adalah peran serta masyarakat dalam siaran komunitas yang termuat dalam Undang-Undang Penyiaran 2002, tetapi tidak disebutkan dalam rencana digitalisasi sistem penyiaran nasional.

Kedua, seperti yang sering ditemukan di berbagai sektor di Indonesia, kurangnya penegakan hukum dan lemahnya birokrasi, yang sering berjalan berdasarkan kepentingan pribadi, menambah panjang daftar permasalahan dalam pengaturan media massa. Meskipun permasalahan seperti itu tak selalu timbul dalam sistem demokrasi yang masih muda seperti di Indonesia, dampaknya pada sektor media cukup berbahaya: media kehilangan karakter publiknya karena tidak ada pihak yang menjaga, termasuk negara melalui hukum dan regulasinya.

Ini menjadi bukti bahwa akses terhadap infrastruktur media tidaklah merata dan muatannya tak lagi membudayakan publik—meskipun terdapat sejumlah klaim absurd mengenai kualitas dan keberagaman media.

Ketiga, semua aspek tersebut meninggalkan masyarakat atau warga negara sendirian menghadapi kapitalisasi media. Tentu saja beragam klaim yang sering dikutip menyatakan bahwa perkembangan media merefleksikan perkembangan masyarakat—atau dengan kata lain, masyarakatlah yang mempengaruhi perkembangan media ke arah tertentu; bahwa konten media merefleksikan selera, keinginan, dan aspirasi pasar. Meski begitu, berdasarkan temuan kami, klaim ini merupakan klaim kosong belaka. Sayangnya, tidak ada pihak yang mendesakkan kepentingan warga negara; tidak ada pihak yang mengajukan keberatan atas situasi di mana sebagian besar konten media tidak memiliki komponen edukatif yang signifikan, yang sangat penting dalam membangun masyarakat yang kuat; yang amat penting untuk negara berkembang yang rapuh seperti Indonesia.

Terakhir, *yang keempat*, kami mengamati bahwa di sektor media, hak warga negara telah direduksi menjadi hak konsumen. Temuan ini selain menimbulkan keraguan tentang keberlangsungan ranah publik (*public sphere*) di Indonesia, juga menunjukkan bahwa kebijakan menjadi tidak berperan. Dalam sektor media, berbagai kebijakan yang diharapkan dapat merespon dan berperan serta menjamin karakter publik media telah nyata-nyata gagal.

Jika diyakini bahwa media berperan sebagai 'pilar keempat' dalam masyarakat modern (Carlyle, 1840: 392; Schultz, 1998: 49), penelitian kami menunjukkan bahwa kebijakan media di Indonesia secara keseluruhan perlu ditinjau ulang. Kompleksitas yang muncul (apalagi terkait kepentingan yang melingkupi, baik politik maupun kapital) dari masalah ini menunjukkan bahwa upaya peninjauan ulang merupakan tugas yang berat dan membutuhkan sebuah kesungguhan, serta kemauan politik dari pemerintah dan juga partisipasi publik. Karena, jika tidak, praktik media saat ini akan mempertaruhkan masa depan masyarakat.

1.5 Struktur Laporan

Sebagai lanjutan dari bab ini, Bab II akan menyoroti perspektif teoretis yang digunakan untuk menjelaskan dan memahami media massa serta kebijakannya. Kerangka teoretik ini kemudian digunakan secara reflektif di sepanjang laporan penelitian demi memberi penekanan mengenai sifat dasar media dan pentingnya kebijakan publik. Bab III menyajikan metodologi yang digunakan untuk menghimpun data dan batasan-batasan dari penelitian ini. Temuan-temuan dari penelitian akan pertama-tama disajikan dalam Bab IV. Di sini, ringkasan mengenai kebijakan media di Indonesia akan dijabarkan. Bab ini memuat deskripsi umum dan juga temuan utama dari penelitian. Bab V mengamati dinamika kebijakan media dan dampaknya. Bab ini memuat analisis menyeluruh mengenai tiap-tiap kebijakan yang mengatur media. Selanjutnya, Bab VI membahas tentang reformasi media di Indonesia. Bab ini akan membahas secara mendalam tiap-tiap medium dan kebijakannya. Dalam Bab VII, temuan-temuan dan analisis mengenai perkembangan media baru dan kerangka regulasinya akan disajikan. Di sini diskusi utama akan berkisar pada penggunaan Internet dan lingkungan politisnya. Bab ini akan diakhiri dengan pandangan tentang perkembangan media dan peranan kebijakan (di masa mendatang). Terakhir, bab VIII merangkum temuan-temuan dengan menunjukkan implikasi kebijakan media di Indonesia. Bab ini menawarkan agenda yang mungkin dijalankan oleh pihak-pihak terkait.

2. Memahami Kebijakan Media: Beberapa Perspektif Teoretis

2. Memahami Kebijakan Media: Beberapa Perspektif Teoretis

Nah itu yang mau saya amati; kebijakan publik yang akan dimasukkan di dalam semuanya ini. Maka ada kepentingan. Maka ini kan [dalam] dimensinya harus ada aspek ekonomi, ada aspek sosial, dan [ada aspek] kulturalnya. Regulasi harus mengatur aspek-aspek tersebut. Dia harus punya tujuan yang jelas.” (Paulus Widiyanto, wawancara, 14/10/2011)

Baik kajian media maupun kebijakan publik telah menjadi disiplin ilmu utama—khususnya dalam ilmu sosial dan humaniora. Namun, persilangan keduanya—yaitu kebijakan media—belum banyak dipelajari. Hal ini mungkin karena kebijakan media bersifat tidak tetap dan terus mengalami perubahan, baik pada level empiris maupun teoretis. Sebagaimana yang telah kami ungkapkan, penelitian ini tidak semata-mata dibuat demi kepentingan akademis, tetapi lebih merupakan investigasi lapangan yang bertujuan untuk menawarkan pemahaman yang berbeda bagi masyarakat mengenai kebijakan media dalam negara yang tengah berkembang dengan sistem demokrasi yang belum matang seperti Indonesia (dan semoga laporan ini bisa memperbaiki kondisi tersebut). Meski demikian, kami merasa perlu menyajikan tinjauan teoretis mengenai seluk-beluk kebijakan media dalam sebuah bab khusus. Kami meyakini bahwa hal ini akan membantu memahami kompleksitas yang melingkupi perkembangan kebijakan media di Indonesia.

Bab ini menjabarkan mengapa pemahaman tentang kebijakan dalam berbagai konteks merupakan kunci untuk memahami kebijakan media. Lebih lanjut, karena kebijakan media berperan penting dalam menjamin karakter publik dari media, kebijakan ini harus terbuka terhadap intervensi (atau pengawasan) publik.

2.1. Media: Sebuah Locus Publicus

Secara etimologis, kata “media” berasal dari bahasa Latin: *medium* (jamak: *media*), yang berarti ‘di tengah, di antara, terlihat oleh publik, di hadapan publik, kepemilikan bersama, atau mediasi’. Singkatnya, kata “media” memiliki makna yang terkait secara erat dengan publik; bahkan, media merupakan bagian dari ranah publik—*locus publicus*. Apa yang dimediasi oleh media? Secara konseptual, makna media hampir tidak mungkin dipisahkan dari perdebatan yang muncul sejak dulu mengenai apa yang membentuk ranah pribadi (*privatus*) dan publik (*publicus*). Gagasan mengenai media selalu mengacu pada arena di mana ranah pribadi dan publik saling terkait, sehingga memungkinkan terwujudnya ‘hidup bersama’ (*polis*, atau *res publica*). Dengan kata lain, media berfungsi memperantarai yang privat dan yang publik untuk mencari kemungkinan terbentuknya ‘hidup bersama’. Dalam pengertian ini, ranah media memang sangatlah luas, dari yang berbentuk fisik seperti plaza, lapangan, tempat pertemuan publik atau teater, hingga ke koran, radio, televisi, dan segala ruang yang memungkinkan terjadinya interaksi sosial serta memiliki daya untuk membentuk kehidupan dan kebudayaan seseorang/masyarakat. Karena kehidupan bersama merupakan hasil konstruksi sosial, peran media menjadi penting: media memperantarai kemungkinan dan ketidakmungkinan dari media itu sendiri²—hal ini sejalan dengan hasil pemikiran Habermas, yang kami gunakan untuk mengkonseptualisasikan kinerja media dan

2 Paragraf ini ditulis berdasarkan rangkuman presentasi Dr. B. Herry-Priyono, S.J., di Yogyakarta, selama pelatihan CREAME (Critical Research Methodology), sebagai bagian dari proyek yang juga menaungi laporan ini, pada 05/10/11.

pentingnya kebijakan media.

Untuk memperoleh pemahaman yang menyeluruh mengenai fungsi media dan pentingnya pengaturannya, kami menggunakan pengertian yang dikemukakan oleh Habermas tentang rasionalitas dan sistem hidup/*lifeworld* (1984; 1987) dan pandangannya mengenai ranah publik (1989; 2006). Habermas menawarkan gagasan mengenai masyarakat modern yang dijabarkan dalam dua istilah teoretis; *pertama*, sebuah (teori mikro mengenai) rasionalitas yang berdasarkan pada 'koordinasi komunikatif'; dan *kedua*, sebuah (teori makro mengenai) integrasi sistemik dari masyarakat modern melalui 'mekanisme semisal pasar' (Habermas, 1987). Dalam analisisnya tentang rasionalitas komunikatif, Habermas berpendapat bahwa potensi rasional terwujud dalam pidato/percakapan sehari-hari, di mana dalam masyarakat modern hal ini berkaitan dengan modernisasi. Bagi Habermas, rasionalitas bukanlah mengenai kepemilikan pengetahuan semata, namun lebih kepada "*bagaimana subyek yang berbicara dan berperan memperoleh dan menggunakan pengetahuan*" (Habermas, 1984: 11). Berdasarkan gagasannya mengenai ranah publik sebagai sebuah *kumpulan individu privat yang mendiskusikan masalah yang menjadi perhatian umum* (Habermas, 1989; 2006), maka salah satu hal terpenting dari dunia modern adalah sebuah jaringan untuk mengkomunikasikan informasi dan pendapat. Dengan kekuatan media, ide perorangan bisa dengan cepat berubah menjadi opini publik. Pemahaman ini penting untuk mengerti bagaimana rasionalitas publik 'dibuat', bahwa harus ada perhatian khusus mengenai batasan antara ranah pribadi dan publik, serta bahwa 'publik' selalu dikaitkan secara erat dengan politik (Habermas, 1989). Dengan demikian, kondisi ideal versi Habermas adalah ketersediaan saluran untuk 'komunikasi yang tidak terdistorsi' (1984) yang sangat penting sebagai sarana emansipatoris untuk berpartisipasi dalam ranah publik (1989) di mana seseorang bisa berinteraksi dengan masyarakat secara luas.

Habermas berpendapat bahwa dalam demokrasi yang terbuka, pentingnya opini publik ditekankan pada proses ketika opini dikonstruksi. Kebutuhan akan ranah demokratis di saat publik bisa dengan bebas mengemukakan opini, kepentingan, dan kebutuhan, menjadi sangat penting. Bagi Habermas (1989), 'ranah publik yang politis' merupakan salah satu prosedur komunikatif. Dalam ranah publik ini, individu harus mengesampingkan kepentingan pribadi dan mengemukakan hal-hal yang jujur dan merupakan kepentingan bersama. Hanya jika ide perorangan bisa diawasi melalui prinsip publisitas tersebut, maka opini publik universal yang merepresentasikan kebenaran akan muncul. Dari sinilah negara harus mulai berperan. Semakin bebas proses ini berjalan di ranah publik, dalam arti semakin rasional dan terbuka, maka legitimasi hasilnya akan semakin tinggi pula. Tentu saja, bagi Habermas, ranah publik yang ideal adalah yang tidak masuk dalam institusi tertentu melainkan dapat diakses semua orang, dan memiliki otonomi yang tidak dapat diganggu atau diklaim oleh pemerintah ataupun pasar. Lebih lanjut, ruang publik tidak bersifat tunggal, tetapi plural: ranah publik tidak hanya satu tetapi jamak (Habermas, 1984; 2006).

Pemahaman mengenai ranah publik dan pembentukan opini publik yang diambil dari gagasan Habermas merupakan dasar dari upaya kami dalam memahami sifat alamiah media. Jika media benar-benar menjalankan *raison d'être* (alasan keberadaannya), mereka harus mempertahankan karakter dan fungsi publiknya: memediasi hubungan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat umum, antara masyarakat dan negara.

Meski begitu, kami menyadari bahwa apa yang diniatkan tidak selalu dapat dipraktikkan. Dalam perkembangannya, kami mempelajari bahwa media telah menjadi alat untuk mengarahkan opini publik, dan bukan lagi sebagai penyedia ruang 'netral' di mana opini dapat muncul dengan sendirinya. Beragam fakta telah menunjukkan bahwa netralitas menjadi semacam ilusi dalam ranah media. Selain itu, kami juga menemukan tiga tendensi. *Satu*, bagaimana media modern—dari surat kabar hingga televisi, dari radio hingga portal berita—jelas-jelas merepresentasi posisi ideologi tertentu, yang pada akhirnya membentuk wacana dalam ranah publik. Jika hal ini dijalankan dengan cara yang tepat, maka kemungkinan besar permasalahan yang timbul tidak akan sebesar yang sekarang kita rasakan. Namun, yang terjadi justru sebaliknya. Media menggunakan cara-cara yang dangkal untuk menyampaikan posisi ideologis mereka. Hasilnya, media tidak mampu mendidik masyarakat untuk menerima perbedaan

ideologi dan justru memupuk kebencian serta konfrontasi terhadap pihak-pihak yang memiliki pandangan politik yang berbeda. Hal ini merupakan hambatan dalam upaya membangun (kembali) demokrasi di Indonesia. *Dua*, media tak lagi berperan sebagai mediator: mereka tidak menghubungkan masyarakat dengan negara (seperti pandangan ideal Habermas) ataupun berperan secara *'das sein'* dan *'das sollen'* dalam mencerdaskan masyarakat. Dengan menyajikan konten 'berselera rendah' dan tidak mendidik, media tidak menyediakan ranah yang sehat bagi masyarakat untuk mengemukakan wacana publik demi perbaikan kehidupan bermasyarakat. *Tiga*, privatisasi dan liberalisasi media yang masif: konsekuensinya, media tak lagi berpihak pada publik. Yang kita lihat saat ini adalah munculnya konglomerasi yang mengerdilkan media, baik yang dimiliki pihak swasta maupun negara. Selain itu, media semacam ini beroperasi murni atas dasar logika pasar sehingga mengesampingkan hak-hak warga negara dan kepentingan publik. Meski diskusi berkaitan dengan hal ini dimuat dalam laporan lain (Nugroho *et al.*, 2012), kami perlu menyoroti tendensi ini untuk lebih memahami perkembangan media di Indonesia.

Merujuk Habermas (1984; 1987; 1989; 2006), sejumlah tendensi yang terjadi menunjukkan adanya bahaya dalam praktik media di Indonesia, yaitu media makin kehilangan karakter publiknya dan karenanya berada di ambang kegagalan sebagai penyedia ruang publik. Dalam situasi seperti ini, satu-satunya harapan adalah meninjau dan membangkitkan kembali media kita melalui kebijakan publik.

2.2. Kebijakan publik: Menjaga Kepentingan Publik dan *Bonum Commune*

Analisis kebijakan publik merupakan salah satu disiplin ilmu yang paling mapan sejak diajarkan di Harvard pada 1937, dan memperoleh status sebagai bidang studi sejak 1951 (dengan terbitnya *The Policy Sciences* oleh Lerner dan Lasswell, 1951). Kebijakan publik sebenarnya dapat dilacak sejak 4.000 tahun lalu karena telah dipraktikkan oleh warga kota Ur, Babilonia (Porter, 1993). Tetapi, apakah kebijakan publik itu? Secara singkat, kebijakan publik adalah hal-hal yang diimplementasikan oleh badan-badan publik—sebuah jalur tindakan yang diadopsi dan dijalankan oleh agen publik, seperti pemerintah (Parsons, 1995). Analisis kebijakan publik mengacu pada studi mengenai bagaimana kebijakan publik, dalam bentuk regulasi pemerintah, seperti undang-undang, dekrit, dan sebagainya dibuat dan diimplementasikan. Analisis kebijakan publik sangat penting karena analisis semacam ini dibuat untuk memperbaiki formulasi dan implementasi dari kebijakan yang tengah dianalisis (John, 1998; Parsons, 1995).

Dari beberapa paradigma dalam analisis kebijakan publik, ada tiga sudut pandang utama. Pertama, paradigma pembuatan dan implementasi kebijakan publik yang bertahap (Lindblom dan Woodhouse, 1993), yang dicirikan dengan sifat substantif, berproses, deskriptif, dan objektif. Paradigma ini memperhatikan substansi isu (misalnya, perubahan demografis, lingkungan, dan kejahatan), berfokus terhadap proses di mana sebuah kebijakan bekerja di bidang yang spesifik, serta berupaya mendeskripsikan proses yang terjadi secara obyektif. Paradigma ini utamanya digunakan di kalangan ilmuwan politik³. Kedua, paradigma rasionalis, yang memiliki ciri-ciri teoretis, efektif, preskriptif/

3 Paradigma bertahap memiliki enam model (Lindblom dan Woodhouse, 1993). (i) Model elit/massal yang berpendapat bahwa kaum elit pembuat dan pelaksana kebijakan mengatur massa yang sebagian besar pasif. Saat kebijakan mengalir turun dari kaum elit ke massa, kebijakan publik yang berlaku merefleksikan nilai-nilai yang dianut kaum elit. (ii) Model kelompok kepentingan di mana pemerintahan dipandang sebagai sistem kekuatan dan tekanan, bertindak dan bereaksi satu sama lain dalam formulasi kebijakan publik. Model ini diasosiasikan dengan sistem legislator yang semakin tidak dapat membedakan antara kebijakan yang bermanfaat bagi kepentingan publik dan yang bermanfaat bagi kepentingan kelompok yang diregulasi. Dengan kata lain, di mata pembuat kebijakan, apa yang baik bagi sebuah kelompok akan baik juga bagi masyarakat umum. (iii) Model sistem yang mengandalkan konsep-konsep teori informasi (terutama umpan balik, masukan/*input*, dan hasil/*output*) dan mengandung proses yang bersiklus, yaitu kebijakan dimunculkan, diimplementasikan, disesuaikan, diimplementasikan ulang, dan disesuaikan ulang. (iv) Model institusionalis yang perhatiannya terpusat pada hirarki dan pengaturan organisasional dari badan-badan pembuatan kebijakan yang berbeda. Model ini tidak terfokus pada hubungan nyata dan aktif

menentukan, dan normatif. Model ini memperhatikan cara-cara perkembangan teori kebijakan publik, sekaligus hasil dan efek dari teori-teori itu dalam kehidupan nyata. Paradigma ini berfokus untuk mencari cara-cara yang lebih baik dalam pembuatan dan implementasi kebijakan. Pola pikir ini lebih banyak diadopsi oleh para administrator publik⁴. *Ketiga*, perencanaan strategis, yang sedikit mengkombinasikan kelebihan dari dua paradigma sebelumnya dan menghindari kekurangannya. Paradigma ini muncul dari ranah bisnis dan mendukung permintaan jangka pendek dan panjang dari berbagai organisasi, serta menyadari bahwa arah kebijakan di masa depan mungkin akan berbeda dari masa kini⁵. Paradigma ini mengkombinasikan sumber daya yang bertahap/*incrementalist* (tradisi, nilai, aspirasi, kemampuan, dan prioritas dari pihak-pihak yang menggunakannya) dengan sumber daya rasionalis (analisis tren lingkungan jangka pendek dan panjang; ancaman dan kesempatan, persepsi dan arah).

Memahami perbedaan dari beragam pendekatan dalam pembuatan kebijakan publik akan membantu upaya mencermati cara-cara kebijakan publik (dalam kasus ini: kebijakan media) diformulasikan dan dijalankan. Kebijakan jelas memiliki peran penting dalam kehidupan bersama kita: kehidupan bersama yang sehat hanya dapat terwujud melalui kebijakan yang sehat. Dengan kata lain, kebijakan harus selalu berkenaan dengan kepentingan orang banyak dan kebaikan bersama (*bonum commune*), yang dirumuskan melalui ranah publik. Dengan cara ini, peran kebijakan yang baik adalah untuk menjaga kepentingan publik—dan hal yang demikian merupakan bentuk musyawarah. Wacana musyawarah menjadi sangat penting karena proses pembuatan kebijakan, dalam konteks negara seperti Indonesia, sangat mungkin tidak melibatkan publik secara luas. Padahal, masyarakat sipil memiliki banyak fungsi yang berkenaan dengan kebijakan, seperti menyampaikan aspirasi, pendapat, dan permasalahan yang terjadi dalam ranah pribadi menuju ke ranah publik, sehingga bisa diterima oleh para pembuat kebijakan. Jika hal-hal tersebut gagal diwujudkan, para pembuat kebijakan dapat kehilangan legitimasi mereka sebagai agen publik. Meski saling terkait, inisiatif kebijakan publik yang didorong oleh masyarakat sipil berbeda dengan pembuatan kebijakan publik itu sendiri, sehingga di sinilah perlunya analisis kebijakan.

Dalam buku *Analysing Public Policy*, John (1998) menawarkan beragam cara memandang analisis kebijakan publik—terlepas dari kenyataan bahwa ia adalah penganut sistem rasionalis (lihat di atas). Pendekatannya meliputi pendekatan-pendekatan ilmu politik, seperti institusionalisme, antara badan-badan tersebut. Aspek legal menjadi perhatian utama, dan bukan hubungan behavioral antara badan publik dan kebijakan yang dikeluarkan. (v) Model neo-institusionalis yang berupaya mengkategorisasikan kebijakan publik sesuai dengan subsistem pembuatan kebijakan, seperti wilayah kekuasaan, kebijakan distributif, kebijakan konstituen, kebijakan regulatif, dan kebijakan re-distributif. (vi) Model anarki teroganisir memiliki tiga fokus, yaitu permasalahan—yang membutuhkan kebijakan untuk mengatasinya; politik yang melingkupi formulasi permasalahan yang harus diselesaikan menggunakan kebijakan, dan kebijakan itu sendiri yang memperhatikan agenda keputusan atau pendekatan alternatif.

4 Pendekatan rasionalisme dalam pembuatan kebijakan (diturunkan dari Simon, 1976) berkebalikan dengan pendekatan bertahap (*incrementalist*). Pembuatan kebijakan yang menggunakan pendekatan rasionalis berupaya untuk mempelajari nilai-nilai dalam masyarakat, menetapkan bobot relatif masing-masing nilai, mengidentifikasi segala konsekuensi dari masing-masing alternatif, mencari tahu bagaimana pilihan dari tiap kebijakan akan berdampak pada kebijakan lain, serta akhirnya memilih kebijakan yang dinilai paling efektif. Kunci dari paradigma ini adalah optimalisasi (Barr, 2004). Peningkatan Pareto dalam pembuatan kebijakan secara rasionalis berarti sebuah perubahan dalam organisasi ekonomis yang membuat semua orang menjadi lebih baik—atau, lebih tepatnya, membuat satu atau lebih anggota masyarakat menjadi lebih baik tanpa membuat siapapun menjadi lebih buruk. (Gershuny, 1978; Lindblom, 1986). Bagi pembuat kebijakan yang rasionalis, ada empat macam bahan dan layanan untuk memerintah: (i) privat (yang dikonsumsi pribadi, eksklusif, tanpa ada hambatan dalam suplai); (ii) biaya/toll (yang dikonsumsi secara bersama-sama, eksklusif, dengan mudah disuplai oleh pasar, mampu memberikan pilihan bagi konsumen; akan mempergunakannya atau tidak); (iii) kumpulan umum/*common-pool* (yang dikonsumsi secara individual, namun tidak memungkinkan adanya eksklusi, tanpa hambatan suplai dan bisa diperoleh secara cuma-cuma, dan kemungkinan bisa habis); dan (iv) kolektif (yang secara bersama-sama dikonsumsi, tidak memungkinkan adanya eksklusi, namun tidak dapat disuplai oleh pasar dan konsumsinya tanpa kecuali bagi siapapun—tetapi dapat dieksploitasi oleh para *free rider*). Pembuat kebijakan publik memiliki tanggung jawab terbesar untuk mengelola dan meregulasi bahan dan layanan kolektif.

5 Seorang perencana strategis menempatkan jajaran pembuat keputusan dalam posisi yang aktif, dan bukan pasif, dalam menentukan masa depan organisasinya. Perencanaan macam ini menggabungkan cara pandang yang terbuka, fokus yang proaktif, yang peka terhadap perubahan lingkungan. Karena perencanaan ini berorientasi pada keputusan, perencanaan strategis menyatukan analisis ekonomis dan rasional, nilai-nilai politis, dan sisi psikologis anggota organisasi.

institusionalisme baru, jaringan dan kelompok berbasis ide, dan teori pilihan rasional. Pendekatan John berdasarkan pada penggunaan dan penerapan kebijakan, serta kemampuan peneliti untuk menjelaskan analisis dan interpretasi dari proses kebijakan publik, yang dinilai berdasarkan empat kriteria utama, yaitu kondisi *stabilitas* dan *perubahan*, dalam *sektor* dan *negara* yang khusus. Menurut John, yang paling utama adalah bahwa kebijakan publik bersifat evolusioner atau berevolusi seiring dengan waktu. Kebijakan publik penting karena mampu memperkenalkan perubahan dan stabilitas (yang kadang kala terjadi pada waktu bersamaan) dalam kehidupan publik. Di sisi lain, dinamika publik sendiri mempengaruhi proses-proses pembuatan kebijakan. Dengan kata lain, kebijakan tidak pernah stagnan, karena permasalahan yang ditangani juga mencerminkan masyarakat yang berubah dan berkembang. Meski demikian, sesuai dengan pendapat John (1998),

Sangat penting untuk berhati-hati dalam menggunakan proses evolusi dalam diskusi mengenai kebijakan publik, karena istilah tersebut mengambil makna aslinya dari persaingan kompetitif untuk menentukan makhluk yang paling adaptif sesuai dengan gagasan Darwin, serta dari wacana kemajuan dari era Victoria (hal.183).

John tampaknya menegaskan kembali gagasan Dawkins (1976) bahwa evolusi modern, terutama dalam sistem sosial dan politik, tidak lantas menimbulkan asumsi adanya persaingan kompetitif antara organisme atau pelaku sosial dan politik. Tepatnya, organisme dan pelaku sosial dan politik itu saling berinteraksi dan memodifikasi perilakunya melalui kompetisi ataupun kerjasama, demi dapat mempertahankan 'gen' atau ide mereka (Dawkins, 1976). Secara singkat, para pelaku yang memiliki kepentingan pribadi dalam ranah publik tertentu kemungkinan akan bersaing atau bekerja sama dalam pembuatan kebijakan.

Lebih lanjut, John meyakini adanya mekanisme evolusi dalam pembuatan kebijakan publik dan peranan interaksi masyarakat dalam sebuah institusi, kultur, dan ranah sosio-ekonomi. Dengan demikian, perubahan lingkungan kebijakan dapat memainkan peran penting dalam mekanisme pembuatan kebijakan. Dengan landasan tersebut, ia menyatakan bahwa pendekatan evolusi dalam analisis kebijakan lebih sesuai digunakan untuk menjelaskan perubahan, bukan stabilitas:

Tidak ada proses otomatis karena sejumlah ide dan kepentingan lebih disukai dibandingkan dengan yang lainnya. Hal tersebut bergantung pada interaksi yang berkesinambungan dan perubahan sifat lingkungan kebijakan. Teori evolusi tidak fungsionalis, karena teori tersebut tidak mengasumsikan bahwa pembuatan kebijakan dan implementasi bermanfaat bagi sistem politik secara keseluruhan. Evolusi tidak menciptakan stabilitas (John, 1998:187).

Yang kita pelajari di sini adalah bahwa teori evolusi tampaknya merupakan pendekatan yang bermanfaat dalam analisis kebijakan publik, karena teori ini mampu memetakan mekanisme interaktif yang umum terjadi dalam proses pembuatan kebijakan publik. Teori ini juga memiliki kemampuan untuk memberikan penjelasan yang rasional, yang memungkinkan seseorang mengambil kesimpulan dari sejumlah faktor sosial utama dari perubahan kebijakan.

Jika kita mengaitkan gagasan John mengenai analisis kebijakan publik (John, 1998) dengan pandangan Habermas tentang ranah publik (Habermas, 1989; 2006), kita dapat segera mengidentifikasi pertentangan yang saat ini terjadi antara kondisi normatif dan kondisi faktual. Dalam masyarakat demokratis, ranah publik dijamin secara konstitusional (*das sollen*), tetapi realitasnya (*das sein*) tidak selalu demikian karena ada pengaruh pelaku politik dan budaya. Di sinilah Habermas mengkaji peran aktif dari kelompok masyarakat sipil yang kritis. Bagi Habermas, masyarakat sipil dan ranah publik memiliki peran penting dalam mempengaruhi musyawarah para pembuat kebijakan, sehingga mereka mampu menciptakan kebijakan yang bijaksana dan rasional, seperti kebijakan yang mengatur dan

melindungi segala hal yang terkait kepentingan publik (untuk penjelasan lebih detail, baca karyanya yang lain, seperti Habermas, 2001).

Saat warga negara yang aktif terlibat melalui (sesuai dengan istilah Habermas) "*komunikasi massa berbasis media*" dalam ranah publik yang politis, pembuatan kebijakan media akan dengan sendirinya menjadi lahan yang diperebutkan. Media massa dapat dipandang sebagai ranah publik yang utama. Pada gilirannya, kita harus memahami sejumlah pertimbangan dalam kebijakan media dan bagaimana hal tersebut diwujudkan dalam kerangka kerja yang legal yang mengatur kinerja media.

2.3. Kebijakan Media: Harapan dan Ancaman

Sementara alasan akan perlunya pengaturan media melalui kebijakan sudah cukup jelas, proses keseluruhan dari pembuatan kebijakan media masih tampak kabur. Laporan ini tidak bertujuan untuk menyediakan pembahasan menyeluruh dari sejumlah karya ilmiah mengenai kebijakan media, melainkan untuk mengemukakan sejumlah gagasan mengenai apa itu kebijakan media, serta bagaimana pemahaman atas kebijakan ini akan membantu kita—dalam tahap selanjutnya—memahami apa yang telah terjadi di Indonesia.

Argumentasi yang menyatakan bahwa media perlu diatur melalui kebijakan publik didasari oleh asumsi dasar bahwa media bersifat publik dan diakui memiliki karakter publik. Setidaknya, para pembuat kebijakan yang rasionalis akan memandang media (massa) sebagai alat atau benda kolektif (Djankov et al., 2003). Secara mendasar, bagi Habermas, media menempati titik sentral untuk memastikan bahwa masyarakat dapat mengabadikan prinsip komunikasi bebas (Habermas, 1987) yang merupakan prasyarat dari segala bentuk keadilan. Perbaikan kondisi masyarakat dan kehidupan sosial hanya mungkin jika media berfungsi dengan optimal dalam memediasi warga dengan negara. Hal ini mendasari argumen tentang mengapa dan bagaimana media seharusnya diatur melalui kebijakan.

Sedikitnya ada empat dimensi media di mana kebijakan dapat menjamin terpeliharanya karakter publik media. *Pertama*, institusi media. Hal ini berkenaan dengan organisasi entitas media, termasuk pendanaannya. Saat ini, mempertahankan entitas media agar sepenuhnya diorganisir dan berada di bawah pembiayaan publik tampaknya mustahil. Media swasta telah menjadi pemain utama. Meski demikian, menyerahkan media hanya kepada sektor privat juga merupakan sesuatu yang naif. Di sinilah kebijakan media harus dibentuk: demi menjamin bahwa media publik (barangkali sektor penyiaran, dalam konteks kekinian) masih tetap ada sebagai pemelihara publik dan menyuarakan kepentingan publik. Kebijakan juga seharusnya mencakup tata peraturan atas kepemilikan media, dan pada gilirannya meliputi kontrol dan pengaturan lisensi. Dalam praktiknya, kepemilikan media selalu berarti kontrol terhadap konten yang didistribusikan kepada publik dan infrastruktur di mana konten itu dapat diakses. Meskipun terdapat unsur kepemilikan, kebijakan media seharusnya menjamin bahwa konten media akan selalu terbuka untuk diawasi oleh publik, dan aksesibilitas publik terhadap infrastruktur media dibuat seterbuka mungkin.

Kedua, representasi media. Sekali lagi, meskipun ada unsur kepemilikan, kebijakan media yang memadai harus memperhatikan apa yang digambarkan media dan bagaimana gambaran ini diubah menjadi konten. Saat direpresentasikan dan digambarkan oleh media, permasalahan ini sering direduksi oleh media itu sendiri. Meski hal ini dibenarkan, media perlu memastikan bahwa penggambaran masalah tersebut haruslah seksama. Memang, hal ini sulit diukur. Namun, barangkali, kita dapat berpegang pada pernyataan Plato, "*Sesuai kata para ahli bangunan, bebatuan besar tak akan bisa diletakkan dengan baik tanpa bebatuan kecil.*" Dalam sebuah masyarakat yang sehat, suara dari kalangan minoritas juga harus didengarkan. Hal ini hanya bisa terjadi jika media merepresentasikannya secara tepat. Di sinilah peranan kebijakan media: untuk menjamin mekanisme penjaga gawang, termasuk organisasi

struktural para pembuat berita, yang memungkinkan suara dan kepentingan kaum minoritas dapat direpresentasikan secara tepat.

Ketiga, batasan operasi media. Kebijakan untuk media harus memperhatikan area kerja media karena media tak beroperasi di wilayah yang hampa. Dalam istilah praktis—saat mempertimbangkan pentingnya publik—hal ini berkaitan dengan skala dan batasan dari 'area' di mana media beroperasi. Hal ini sangat penting, mengingat inovasi media memungkinkan adanya ekspansi area kegiatan operasi secara besar-besaran. Jika pada media konvensional seperti radio dan televisi batasannya bersifat geografis/fisik, maka batasan bagi teknologi Internet hampir tidak ada. Dengan demikian, ekspansi area operasi menjadi salah satu aspek yang harus diperhatikan dalam kebijakan media. Hal ini sangat diperlukan karena ada dua hal yang terjadi secara bersamaan: di satu sisi, industri media mengembangkan model bisnis baru yang dapat mengatasi hambatan fisik/geografis dalam operasi mereka (misalnya melalui kerjasama dengan media lokal). Di sisi lain, inovasi teknologi media berkembang dan diadopsi dengan kecepatan yang sangat tinggi, memungkinkan media baru menjangkau seluruh pelosok dunia, membuat media menjadi berskala dunia dan tanpa batasan. Di sinilah permasalahan timbul: jika media bersifat publik dan beroperasi dalam skala global, dapatkah kita berasumsi bahwa eksistensi warga global dan kewarganegaraan berada di ranah publik yang sama? Tentu saja, masyarakat bersifat majemuk, sehingga kebijakan media harus memastikan pluralitas media. Ini merupakan tantangan dalam sebuah sistem ekonomi di mana model bisnis yang tersentralisasi dapat menawarkan pengembalian modal yang lebih cepat.

Terakhir, tetapi mungkin paling penting, fungsi sosial dari media. Fungsi media untuk memediasi masyarakat dan negara, individu dengan masyarakat, dan kepentingan individu dengan kehidupan ideal masyarakat, melekat pada eksistensi media itu sendiri (lihat bagian 2.1). Dengan kata lain, media tidak lain adalah mengenai integrasi dan inklusi—secara sosial, ekonomi, kultural, dan mungkin ideologis. Integrasi semacam ini tentu berada di luar jangkauan media, karena media juga harus membahas permasalahan yang kompleks berkaitan dengan interaksi sosio-ekonomis dan kultural. Kebijakan media mengawal agar media tidak mengabaikan fungsi sosialnya. Kebijakan perlu memastikan bahwa media memfasilitasi masyarakat untuk berperan dalam praktik-praktik kolektif melalui konten dan aktivitas media. Kebijakan juga harus menjamin bahwa media mampu 'mendidik' publik dan mengembangkan kemampuan mereka dalam menggambarkan kompleksitas permasalahan dalam masyarakat secara rasional. Hal ini dilakukan melalui komunikasi massa yang melalui media. Di sini, pemikiran mengenai 'media sebagai ranah publik' menjadi inti dari orientasi kebijakan—untuk memastikan media menyediakan wadah interaksi sosial yang pada akhirnya menciptakan ikatan sosial antar warga negara.

Peran kebijakan media (seperti yang dijabarkan di atas) memang telah jelas, namun ada sejumlah tantangan yang harus dihadapi: praktik tidak mendukung teori. Salah satu masalahnya adalah kontrol atas kepemilikan—dan kinerja—media. Kontrol terhadap media artinya memiliki kontrol terhadap bagaimana proses mediasi dan konten dijaga dan, pada akhirnya, kehidupan sosial yang ideal dibangun. Contoh sederhana: jika televisi dan media cetak menyiarkan program yang memuja hedonisme dan konsumerisme sebagai tujuan hidup, jangan terkejut jika kemudian kita menyadari bahwa kita berada dalam masyarakat yang hedonistik dan berfokus pada konsumerisme—atau mungkin kita justru telah menjadi bagian di dalamnya. Inilah permasalahan yang menghadang kebijakan media saat ini: kontrol terhadap media telah hilang. Media telah beroperasi hampir sepenuhnya dalam ranah pribadi, dan secara bersamaan membentuk dan membangun kehidupan masyarakat. Meski mungkin masih terlalu dini—paling tidak untuk saat ini—untuk menyatakan bahwa kebijakan media kemungkinan telah gagal memastikan sifat keterbukaan publik dari media, namun tetaplah jelas bahwa kebijakan media telah menjadi pertahanan terakhir dari upaya untuk menjaga karakter publik dari media.

Perlu dicatat bahwa untuk memahami kontrol negara atas media, kita bisa meminjam gagasan yang tertuang dalam Teori Kepentingan Publik dan Teori Pilihan Publik seperti yang telah dikemukakan oleh Djankov et al. (2003). Teori Kepentingan Publik, dikenal sebagai Teori Pigouvian, mengatakan bahwa kepemilikan negara atas media dikehendaki karena sedikitnya tiga alasan: informasi merupakan

komoditas publik, persebaran informasi mahal dan seharusnya ditanggung pemerintah, dan netralitas informasi harus dijaga. Di sisi lain, Teori Pilihan Publik menyatakan bahwa media yang dimiliki oleh negara merupakan media yang manipulatif dan akan mendistorsi informasi demi kepentingan partai yang berkuasa, dan menanamkan peraturan yang dibuat pemerintah serta mencegah publik membuat keputusan berdasarkan informasi yang mumpuni dan pada akhirnya mengerdilkan institusi demokrasi. Hal ini akan menghambat media independen untuk menyediakan suara alternatif.

Kita telah memahami kompleksitas media. Akan tetapi, kita dapat memastikan bahwa perspektif yang dibutuhkan dalam pembuatan dan analisis kebijakan tidak berada dalam dua kerangka teori tersebut, tetapi mungkin di antaranya, atau hasil penggabungan keduanya (tentu saja ini menjadi tambahan dari perspektif yang sebelumnya sudah kita diskusikan di bagian awal laporan penelitian ini). Pembahasan secara lebih terperinci dalam sejumlah kasus akan dikemukakan kemudian, yakni pada bab mengenai analisis kebijakan media di Indonesia.

2.4. Menganalisis Kebijakan Media: Sebuah Kerangka Investigasi Sederhana

Di sini kami menawarkan kerangka kerja investigasi sederhana, yang terdiri dari beberapa elemen. *Pertama*, 'definisi'. Untuk kepentingan praktis dari penelitian ini, kita dapat mendefinisikan kebijakan, *mutatis mutandis*, dalam hal lingkup—sejauh apa kebijakan itu bertujuan untuk memberi dampak. Kita akan mengambil pandangan yang longgar mengenai kebijakan: "*sesuatu yang lebih besar daripada keputusan khusus, namun lebih kecil dibanding pergerakan sosial umum*" (Hecllo, 1972, dikutip dalam Parsons, 1995:13). Dengan demikian, kami bisa berfokus pada kebijakan media tunggal yang dijabarkan satu demi satu, ataupun sebuah konstelasi kebijakan, misalnya dalam program reformasi media ataupun tentang tren dalam reformasi politik yang terjadi dan tersebar selama bertahun-tahun, seperti yang terjadi di Indonesia.

Mengacu pada analisis kebijakan, Parsons (1995) menyatakan bahwa kebijakan "*merupakan sebuah pendekatan kepada kebijakan publik yang bertujuan menyatukan dan mengkontekstualisasi sejumlah model dan riset dari disiplin tersebut, yang berorientasi pada permasalahan dan kebijakan*" (hal. xv).

Hal ini membawa kita ke dimensi *kedua*: 'tingkatan/level analisis'. Kami membedakan tiga level tersebut: meta, meso, dan mikro (Parsons, 1995) –sebagai tambahan dari tiga paradigma dalam pembuatan dan analisis kebijakan publik (*incrementalist/bertahap*, rasionalis, dan strategis). Analisis meta merupakan tingkatan tertinggi yang 'menganalisis analisis' itu sendiri. Dalam kerja empiris, biasanya ini dilakukan setelah analisis primer dilakukan, untuk mengevaluasi analisis tersebut secara kritis dengan menilai asumsi, asal-muasal, dan kepentingannya (Parsons, 1995). Analisis meso memberi perhatian pada cara pendefinisian masalah, bagaimana agenda (yang akan ditangani oleh kebijakan) ditetapkan, dan bagaimana kebijakan diformulasikan (Parsons, 1995:85). Ini akan membantu kami membingkai kasus karena terfokus pada permasalahan, serta mendapatkan analisis yang bertujuan untuk "*memperbaiki kualitas kebijakan*" (Hill, 1999:2). Analisis dalam tingkatan ini sangat membantu untuk mengkaji kebijakan yang spesifik dari sebuah negara atau sektor, seperti dalam kasus ini: kebijakan media di Indonesia (lihat juga John, 1998). Analisis meso memiliki dua komponen: (i) analisis keputusan, yang merupakan "*analisis dari proses pengambilan keputusan dan analisis kebijakan untuk pengambilan keputusan...(yang) terletak di antara formasi kebijakan dan implementasi*" (Parsons, 1995:245); dan (ii) analisis penyampaian, yang menaruh perhatian pada investigasi dari implementasi, evaluasi, perubahan, dan dampak (Parsons, 1995:457). Analisis penyampaian berhubungan dengan tingkat meso dan tingkat ketiga, yaitu tingkat mikro, dari analisis kebijakan yang memungkinkan adanya riset tertentu mengenai fase implementasi kebijakan, yang berfokus pada perubahan dan dampak.

Berdasarkan sifat alamiah media, seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya, kami lebih berfokus pada analisis dalam tingkat meso. Analisis dalam tingkat ini beserta komponen-komponennya (analisis keputusan dan analisis penyampaian) membantu kami melaksanakan analisis dari kebijakan yang disasar, yaitu kebijakan media, dalam semua tahapan proses, termasuk orientasi kebijakan, pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan, dampak, umpan balik, dan reformasi kebijakan. Di sini kami kembali menggunakan kerangka pemikiran yang digagas John (1998) untuk mendapatkan pengertian yang lebih jelas mengenai perubahan dan stabilitas yang menjadi pertimbangan kebijakan media. Meski kami tidak memiliki tujuan untuk menggeneralisasi temuan yang ada, analisis meso membantu kami mengidentifikasi kualitas dari kebijakan media yang saat ini ada dalam upaya menawarkan cara memperbaiki kualitas kebijakan tersebut. Di sisi lain, analisis meta akan menyediakan kerangka kerja yang cocok untuk mengevaluasi proses saat menjalankan analisis kebijakan secara keseluruhan.

Terakhir, dalam dimensi 'dampak dan kepentingannya', analisis kebijakan publik membantu kami memahami bagaimana kebijakan publik mempengaruhi media, dan pada gilirannya, bagaimana media berkontribusi pada transformasi sosial (baik memperbaiki maupun memperburuk). Kita perlu menyadari bahwa ada sejumlah pelaku yang mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Karena media merupakan ranah yang diperebutkan, pihak yang mampu memperoleh kekuasaan yang cukup dalam mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dapat pula menentukan konten kebijakan yang dimaksud, sesuai dengan kepentingan mereka. Di sinilah pendekatan grup dan jaringan (sesuai dengan pendapat Parsons, 1995) serta perspektif evolusi (sesuai dengan John, 1998) dapat memberi kerangka kerja yang spesifik untuk memahami proses pembuatan kebijakan. Meski demikian, pada akhirnya kami ingin membuat laporan ini dapat diakses oleh khalayak luas, terutama bagi beragam kelompok masyarakat sipil, karena sesuai dengan yang dikemukakan Mundy dan Sultan (2001), sebagaimana dikutip dalam Zanello (2009:7), "*informasi hanya berguna jika tersedia, jika para pengguna memiliki akses terhadap informasi itu, yang tersedia dalam bentuk dan bahasa yang tepat*" (p.7). Dengan demikian, kami berharap penelitian ini dapat menimbulkan dampak dengan membuatnya tersedia bagi kelompok-kelompok masyarakat sipil untuk memungkinkan munculnya perubahan yang didorong oleh masyarakat sipil (Berkhout *et al.*, 2011). Inilah alasan mengapa kami mempersiapkan dan menyediakan laporan ini dengan gaya yang konkret, praktis, dan ramah-guna, karena kami menginginkan agar tiap warga negara bisa dan mampu mengaksesnya dengan cepat dan terjangkau (yang juga dikemukakan oleh Zanello, 2009).

2.5. Kebijakan Media di Indonesia: Beberapa Studi Sebelumnya

Sebelum berfokus pada penelitian mengenai kebijakan media di Indonesia, kami akan menjabarkan kembali sejumlah penelitian terdahulu dalam topik yang sama atau. Dengan begitu, seraya memperoleh pengertian mengenai apa yang telah dicapai penelitian-penelitian lain (dalam hal hasil dan wawasan), kami dapat memastikan bahwa kami tidak mengulang-ulang hasil yang sama. Di sini kami tidak hendak mengkritisi ataupun membangun analisis komprehensif yang berhubungan dengan penelitian tersebut, tetapi memposisikan riset ini sesuai dengan konteksnya. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu yang kami rujuk.

Pertama, penelitian Hill dan Sen tentang media di Indonesia (*Media, Culture and Politics in Indonesia* oleh David T. Hill dan Krishna Sen mungkin merupakan yang paling banyak dikutip, karena penelitian ini meliputi dinamika pers, media arus utama, dan kebudayaan populer di Indonesia selama Orde Baru. Tidak banyak studi yang berhasil memahami media nasional karena terkait dengan keberadaan sebuah rezim otoriter yang menentang berbagai bentuk kebebasan pers. Dengan kondisi tersebut, melakukan penelitian tentang media selama Orde Baru merupakan hal yang 'sulit'.

Kedua, dalam *Don't Shoot the Messenger* (Piper, 2009), Tessa Piper melaporkan tantangan-tantangan kebijakan yang dihadapi media di Indonesia, menguraikan beragam fakta penting tentang

perkembangan terbaru dalam kebebasan pers, dan kebebasan berekspresi di Indonesia. Laporan tersebut menggarisbawahi fakta penting bahwa industri media yang membesar serta bertambahnya jumlah pekerja media tidak terkait dengan pemeliharaan kebebasan pers. Kebijakan publik berperan penting dalam menciptakan atmosfer yang “menciuatkan hati” para jurnalis, aktivis informasi, dan publik secara umum, yang memangkas keinginan mempraktikkan kebebasan untuk menciptakan dan membagikan informasi.

Dalam topik yang sama, Toby Mendel, didanai oleh Open Society Foundation, menulis laporan *Audiovisual Media Policy, Regulations and Independence in Southeast Asia* (2010). Ia menyediakan pandangan mengenai kebijakan media, terutama regulasi penyiaran, di negara-negara Asia Tenggara, dan mengaitkannya dengan karakter pemerintahan dan/atau rezim masing-masing.

Penelitian itu memberikan pandangan penting mengenai batasan yang dihadapi kebijakan media yang ada di kawasan tersebut, tidak hanya di Indonesia. Hampir semua negara menunjukkan perilaku yang serupa terkait hak warga negara atas media, sehingga kebijakan media menjadi indikator penting dari proses demokrasi secara keseluruhan di Asia Tenggara. Mendel juga mencoba menilai sejauh mana media baru mampu berperan sebagai alternatif bagi penyiaran tradisional.

Freedom Institute dan FNS meluncurkan studi berjudul *Ensuring the Law and Civil Rights: Press, Film and Publishing* (2010). Penelitian gabungan ini merupakan contoh penelitian yang menggunakan perspektif hak warga negara dalam mengamati perkembangan terbaru media dan pers di Indonesia. Secara khusus, penelitian ini mendiskusikan hak warga negara dalam ruang lingkup pers, film, dan literatur. Laporan penelitian tersebut mengemukakan bahwa meski reformasi telah berlangsung, masyarakat luas masih menghadapi banyak hambatan dalam menjalankan hak mereka. Buktinya bisa dilihat dari sejumlah kasus pelarangan peredaran buku, pencemaran nama baik yang dituduhkan kepada jurnalis dan anggota masyarakat yang kritis, serta kebijakan yang saling tumpang tindih sehingga menghambat penggalakan kebebasan berekspresi. Dalam kaitannya dengan kebijakan, sejumlah temuan penting yang mendukung kerangka kerja analitis dari penelitian kami adalah: (i) bahwa ada kebijakan dan peraturan yang saling tumpang tindih yang bisa diinterpretasi secara sepihak demi mendukung kepentingan pembuat kebijakan; (ii) bahwa ada badan pemerintahan yang memiliki otoritas eksekutif dan tanggung jawab yang tumpang tindih; (iii) bahwa proses pembuatan kebijakan media tidak transparan dan tidak akuntabel.

Dari segi muatan, Open Society Foundation membiayai studi lain yang dilaksanakan oleh Jeremy Wagstaff, *South East Asian Media: Patterns of Production and Consumption* (2010). Studi ini menawarkan perbandingan dan pandangan mengenai perkembangan media saat ini di Asia Tenggara. Dengan populasi yang besar, ASEAN saat ini diperlakukan sebagai pasar sekaligus basis produksi yang menguntungkan. Studi tersebut mengkaji tren terbaru media di 10 dari 11 negara. Penelitian itu mengkonfirmasi pendapat mengenai perkembangan terbaru dari peningkatan penggunaan Internet di negara-negara Asia dan potensinya untuk mendorong ekonomi regional. Penelitian tersebut juga menjabarkan perilaku publik dalam menggunakan beragam bentuk media dengan memperhatikan infrastruktur yang tersedia.

Rekan-rekan di Aliansi Jurnalis Independen juga menerbitkan laporan mengenai pers dan institusi media di Indonesia (misalnya AJI, 2009, laporan yang diterbitkan) setiap tahun. Tiap laporan menunjukkan perhatian spesifik terkait praktik kebebasan pers dari sudut pandang para pekerja media. Laporan AJI menyediakan pandangan yang beragam mengenai sejumlah bahaya yang dihadapi kalangan pers, umumnya berupa kasus pencemaran nama baik. Selain AJI, ada beberapa organisasi masyarakat sipil (*civil society organization/CSO*) di Indonesia yang telah membuat laporan dan analisis mengenai peran kebijakan dalam perkembangan media—meskipun ada hambatan dalam hal kebebasan berekspresi dan hak atas media, terutama pasca-reformasi yang menjadi perhatian mereka. Sebagian besar laporan menunjukkan bagaimana pemerintah tampak ragu-ragu untuk memperluas akses publik dalam memperoleh dan memproduksi informasi. Sebagai contoh, Yayasan Tifa secara konsisten menyoroti

Undang-Undang Kebebasan Informasi dan menerbitkan sejumlah laporan singkat mengenai isu tersebut (TIFA, 2010). Sementara itu, laporan dari ELSAM (misalnya ELSAM, 2010), Reporters Without Borders (khususnya RWB, 2011), Human Rights Watch (HRW, 2010 misalnya), dan Pantau (khususnya Pantau, 2009) telah membantu kami memandang isu media melalui perspektif hak asasi manusia yang fundamental dalam penelitian ini. Penelitian lain yang membantu adalah sejumlah laporan mengenai konvergensi dan penggunaan Internet, yang ditulis oleh Mastel (Masyarakat Telematika)⁶—dan Freedom House (2011). Laporan tersebut mengandung data mutakhir yang memberi informasi mengenai tren teknologi informasi dan komunikasi terkini dan perkembangannya di Indonesia.

Riset kami bertujuan untuk memetakan kebijakan media di Indonesia secara utuh. Hal ini belum banyak dibahas sebelumnya. Lebih lanjut, fokus utamanya adalah dampak dari kebijakan media serta ekspansi industri media terhadap hak-hak warga negara. Kami berharap laporan ini tidak hanya menawarkan sesuatu yang berbeda, tetapi juga memperkaya khasanah studi dan secara bersama-sama mampu memperkuat masyarakat sipil di Indonesia dalam menjalankan hak-haknya atas media.

Selanjutnya kami akan menjabarkan garis besar metodologi yang digunakan sebelum menyampaikan temuan-temuan dari penelitian ini.

3. Meneliti Kebijakan Media di Indonesia: Metode dan Data

3. Meneliti Kebijakan Media di Indonesia: Metode dan Data

Kalau orang sudah berkecimpung dalam dunia data, dia pasti sudah tahu, mencari data itu, di Indonesia...susah. Jadi saya kebetulan selalu mendapat bagian pekerjaan yang berkaitan dengan data. Ternyata, mewawancarai orang itu tidak bisa begitu saja ... Padahal kita itu (Kominfo) sudah punya perangkat di daerah. [Dij] perangkat itu ada UPT yang sudah menjalin kerjasama dengan pemda-pemda. Tapi [pengambilan data] itu tetap harus kita lakukan. Wawancara ke masyarakat juga beda-beda ... ternyata lebih gampang ke warga, ketimbang ke industri... (Siti Meiningsih, Kemenkominfo, wawancara, 05/01/2012)

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, sejumlah penelitian (misalnya Aji, 2009; Hill dan Sen, 2000; Piper, 2009; Wagstaff, 2010) telah mendeskripsikan perjalanan media di Indonesia. Namun yang belum ada adalah peta komprehensif mengenai kebijakan media di Indonesia, yaitu sebuah penelitian yang mencakup aspek historis dan ekonomi politik pembuatan kebijakan media, dalam kaitannya dengan pemenuhan hak warga negara atas media. Sulit menemukan subyek ini dalam penelitian yang sudah ada.

Dalam melakukan penelitian ini, kami mempertimbangkan metodologi yang teliti dan praktis, yang dapat membantu kami menemukan dan menggunakan data yang valid demi mendapatkan peta primer tentang lintasan kebijakan media di Indonesia, serta membangun penjelasan konseptual mengenai perkembangannya. Kami pun menggunakan beberapa instrumen untuk mengumpulkan data sesuai dengan pendekatan yang kami pakai, yang kami anggap sesuai untuk menangani kompleksitas analisis kebijakan media.

Di bawah ini adalah gambaran strategi penelitian kami.

3.1. Pendekatan

Penelitian ini bertujuan untuk memetakan proses pembuatan kebijakan media di Indonesia. Dengan demikian, sangat penting bagi kami untuk menggunakan pendekatan yang interpretatif dan kualitatif (Denzin dan Lincoln, 1994). Mengikuti Cassell dan Symon (2004), kami menganggap pendekatan ini cocok digunakan dan sesuai dengan tujuan kami, dengan alasan: (i) fokus kami adalah proses, mekanisme, detail dan wawasan tentang lintasan kebijakan media; (ii) kami ingin menyediakan penjelasan dan memberi pemaknaan spesifik tentang fenomena yang muncul dalam proses pembuatan kebijakan; (iii) kami menaruh perhatian pada pengaturan dan kebijakan media yang ada saat ini, serta faktor-faktor yang memengaruhi kedua hal tersebut; (iv) kami hendak mengumpulkan data secara fleksibel karena analisis kebijakan melibatkan tahapan-tahapan yang kompleks; dan (v) kami berusaha menawarkan refleksi pribadi kami berkenaan dengan segala temuan selama penelitian dilakukan. Lebih lanjut, pendekatan kualitatif seperti ini memungkinkan adanya 'pandangan orang dalam' (Bryman dan Bell, 2007), yang memungkinkan kami—para peneliti—mengamati fenomena yang terjadi dari sudut pandang responden kami.

Dalam penelitian kualitatif, konteks memegang peran sentral, karena konteks merupakan sesuatu yang unik dan dinamis. Selain mampu memberi makna pada tiap temuan secara kuat, konteks juga membuat penelitian kualitatif sulit dibuat tiruannya, apalagi diperoleh hasil yang sama. Dengan demikian, penelitian tentang kebijakan media yang dijalankan dengan menggunakan pendekatan kualitatif memerlukan kontekstualisasi yang menyeluruh dan terperinci, yang juga berhubungan dengan gagasan mengenai 'kebenaran'. Pendekatan kualitatif tidak mengasumsikan adanya 'kebenaran' tunggal yang ada 'di luar sana' yang menunggu untuk diungkap, tetapi mengemukakan asumsi bahwa kebenaran bersifat subyektif bagi tiap peneliti, tergantung pada pemahaman, pemaknaan, dan konteks yang melekat pada penelitian itu (Cassell dan Symon, 2004).

Pendekatan kualitatif sangat berguna saat meneliti sebuah subyek yang kompleks—seperti penelitian mengenai kebijakan media dan proses pembuatannya—karena mensyaratkan adanya penjelasan mendalam. Pendekatan ini juga berguna saat topik riset harus diolah menggunakan kerangka kerja teoretis tertentu yang masih berkembang (Creswell, 2003), atau membutuhkan kombinasi dari beberapa landasan teoretis yang berbeda (Cassell dan Symon, 2004). Dalam kasus ini, kami mengkombinasikan beberapa dasar teori dalam analisis kebijakan publik (Djankov *et al.*, 2003; John, 1998; Parsons, 1995) dalam kaitannya dengan kebijakan media, demi memahami kinerja media swasta (Herman dan Chomsky, 1988; McChesney, 1999) dan juga mengerti aspek ekonomi politik media, termasuk Internet (Cohen dan Arato, 1994; Mansell, 2004; Morozov, 2011). Pemahaman atas hak-hak warga negara diperoleh dari karya-karya ilmiah sebelumnya (misalnya Benhabib, 2004; Janowitz, 1980), terutama dalam konteks masyarakat sipil di Indonesia dan Asia Tenggara (Bunnell, 1996; Eldridge, 1995; Ganie-Rochman, 2000; Hadiwinata, 2003; Warrenn, 2005).

Pendekatan semacam ini bisa jadi tampak berlebihan untuk penelitian ini. Namun, pendekatan ini akan memastikan keketatan penelitian ini, karena kami menyadari bahwa epistemologi yang berbeda akan menciptakan interpretasi yang berbeda mengenai 'kebenaran' dari sebuah realitas tunggal (Cassell dan Symon, 2004) – dalam hal ini adalah kebijakan media di Indonesia. Penerapan pendekatan yang kami pilih akan tampak dari pilihan metode dan strategi pengumpulan data di bawah ini.

3.2. Metode

Riset kualitatif dapat menggunakan metode tunggal atau gabungan beberapa metode dalam pengumpulan data, misalnya wawancara, kelompok diskusi, lokakarya, etnografi, observasi, ataupun dokumen/teks dan sebagainya (Cassell dan Symon, 2004; Creswell, 2003). Untuk mencapai tujuan penelitian, kami telah mengumpulkan data sekunder dari studi literatur serta data primer, baik dari wawancara mendalam yang bersifat semi-struktural maupun wawancara ahli, yang disebut sebagai wawancara Delphi (Miles, 2002; Miles dan Keenan, 2002). Sumber data sekunder adalah dari penelitian-penelitian terdahulu yang diterbitkan dalam beragam format yang dapat kami akses, misalnya makalah, presentasi, buku, bahkan juga literatur non-ilmiah (*grey literatures*). Ragam materi ini dikumpulkan untuk memperoleh data yang menjadi latar belakang objek penelitian, sehingga pemetaan terhadap kebijakan media dapat dilakukan. Untuk mengumpulkan dan memahami kebijakan media yang ada saat ini, kami terutama menggunakan analisis teks dalam meneliti dokumen legal, *roadmap*, rangkuman tahunan, laporan, makalah, dan artikel berita untuk mencari gambaran peta kebijakan media. Data primer dikumpulkan melalui interaksi langsung dengan narasumber melalui wawancara mendalam semi-terstruktur serta dengan sejumlah pakar (media) menggunakan wawancara Delphi. Kunci dari metode ini adalah menyeleksi responden yang tepat. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif, sehingga pertimbangan utamanya bukan keterwakilan, melainkan apakah subyek yang bersangkutan memiliki informasi atau pengalaman signifikan dalam peran atau keahlian yang relevan (bisa merupakan pembuat kebijakan, praktisi media, ataupun pemilik bisnis). Dengan metode tersebut, kami merancang strategi dan mempersiapkan instrumen yang dibutuhkan untuk mengumpulkan data.

3.3. Strategi dan Instrumen Pengumpulan Data

Upaya memetakan kebijakan media melibatkan tiga aspek penting: (i) mengidentifikasi kebijakan; (ii) menentukan keterkaitan kebijakan-kebijakan; (iii) melakukan analisis kebijakan. Aspek-aspek ini merupakan pertimbangan utama saat mengamati susunan data sekunder yang tersedia. Kami memperhatikan aspek historis dan konteks ekonomi politik untuk mengukur pemahaman mengenai kebijakan media yang lampau, baik selama Orde Lama maupun Orde Baru (dari pemerintahan Soekarno ke Soeharto) dan pada masa kini (mulai dari masa reformasi hingga saat ini). Data sekunder ini utamanya dikumpulkan melalui studi literatur, baik secara *online* maupun *offline*. Perlu dicatat bahwa studi literatur yang diambil dari Internet menyediakan akses cepat ke portal resmi dari institusi dan organisasi yang relevan dengan penelitian ini, yang data-datanya sering kali sangat penting untuk mendukung pemetaan kebijakan media, atau memahami konteks tertentu yang melingkupi sebuah kebijakan. Berkat semangat *e-government* yang menyebar di sejumlah kantor pemerintahan Indonesia, kami dapat mengakses dokumen dan perincian regulasi resmi dari situs resmi responden kami, di antaranya situs milik Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Dewan Pers, dan Sekretariat Negara. Sejumlah surat kabar utama juga tersedia secara *online*, sehingga membantu kami mendapatkan artikel yang relevan secara cepat.

Demi memahami konteks kebijakan yang ada saat ini (sejak reformasi sampai sekarang), informasi dari tangan pertama sangatlah penting, sehingga harus dijadikan sumber data. Oleh karena itu, kami melakukan sejumlah wawancara dengan para pelaku yang terlibat, baik dalam proses pembuatan kebijakan (misalnya pemerintah, pejabat publik, dan juga organisasi masyarakat yang mengadvokasi sejumlah kebijakan) maupun orang-orang yang memiliki pengalaman langsung dalam menjalankan bisnis media (misalnya praktisi media, pemilik, atau eksekutif media) yang terpengaruh oleh regulasi yang ada. Wawancara kami dengan narasumber-narasumber tersebut difokuskan untuk mencari jawaban atas sejumlah isu utama: (i) apa saja tanggung jawab utama dari tiap-tiap institusi/pembuat aturan; (ii) apa saja kebijakan-kebijakan utama yang mempengaruhi hak warga negara atas media; (iii) sejauh apa negara menjamin akses terhadap infrastruktur media; dan (iv) sesuai dengan latar belakang tiap-tiap narasumber, apa saja kebutuhan dan keprihatinan yang muncul atas perkembangan media terbaru dan kaitannya dengan perkembangan industri media saat ini.

Sebagai tambahan, kami juga melakukan beberapa wawancara Delphi⁷ (Miles, 2002; Miles dan Keenan, 2002) kepada sejumlah pakar di bidang kebijakan media dan industri media. Pakar-pakar yang dimaksud utamanya terdiri dari akademisi dan orang-orang dari jajaran pemerintahan, bisnis serta sektor masyarakat sipil yang menyediakan pandangan mengenai proses pembuatan kebijakan serta dinamika industri media di Indonesia. Dalam wawancara Delphi, kami membahas tentang trajektori atau peta kebijakan media di Indonesia. Secara khusus, kami menanyakan mengenai Undang-Undang Penyiaran dan hambatan dalam implementasi sistem siaran berjaringan⁸. Kami mencoba mengkonfirmasi dampak dari sejumlah kebijakan media dan faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan media, serta faktor-faktor yang menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara melalui kebijakan media. Terakhir, kami juga menanyakan tentang keberadaan media baru beserta dampaknya.

Kami mengikuti praktik terbaik dan paling umum digunakan dalam penelitian kualitatif yang ketat untuk memproses data yang diperoleh selama tahap pengumpulan data (Cassell dan Symon, 2004; Cresswell, 2003; Denzin dan Lincoln, 1994). Dengan demikian, dari kesepakatan dengan para responden, kami merekam semua percakapan dan mentranskripsikannya. Kami kemudian mengolah data kualitatif tersebut untuk dianalisis kontennya (lihat lampiran 1 untuk wawancara dan tata cara Delphi.)

7 Wawancara Delphi adalah wawancara mendalam yang dilakukan dengan pakar atau ahli mengenai masalah yang diteliti.

8 Akan dibahas lebih lanjut dalam bab lain.

3.4. Keterbatasan

Meskipun riset ini dilakukan seteliti mungkin, demi memvalidasi penemuan ini, kami mengakui terdapat sejumlah keterbatasan. *Pertama*, adalah sebuah pemahaman umum bahwa data, baik yang berbentuk statistik maupun dokumen historis, merupakan sumber daya yang terbatas di Indonesia. Ini juga merupakan bagian dari temuan kami. Lebih lanjut, data yang terbatas menjadi permasalahan bagi para pembuat kebijakan yang kami libatkan dalam penelitian ini⁹ selain adanya tanggung jawab yang tumpang tindih di antara para pejabat berkenaan dengan penyediaan data resmi. Sebagai contoh, meskipun pengumpulan data mengenai teknologi informasi dan komunikasi di Indonesia merupakan wewenang Kemenkominfo, namun BPPT (Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi) yang berada di bawah Kementerian Riset dan Teknologi juga melakukan survei yang sama (pada 2008). Hal seperti ini menimbulkan kebingungan, tidak hanya mengenai data mana yang bisa dianggap "sahih", tetapi juga berkenaan dengan otoritas lembaga yang menyediakan data itu. Untuk mengatasinya, kami menggunakan pendekatan yang longgar: kami menggunakan data mana pun yang tersedia dan bisa diakses untuk dianalisis.

Kedua, kami memperhatikan bahwa beberapa data yang dianggap penting untuk riset ini tidak tersedia dalam beberapa kasus, sebagian karena belum pernah ada yang mengumpulkan data mengenai subyek yang dimaksud. Hambatan ini ditemui pada hampir semua data yang berkaitan dengan Internet di Indonesia. Karena banyak data relevan yang tidak diperbarui secara berkala, sejumlah data yang kami peroleh telah usang. Oleh karena itu, kami mempergunakan data paling mutakhir yang dapat diakses, termasuk menggunakan literatur non-ilmiah (*grey literature*) sebagai sumber, baik *online* maupun *offline*. *Ketiga*, ada kalanya data tersedia, tetapi akses untuk memperolehnya terbatas. Data milik institusi riset swasta, misalnya, harus dibeli (terkadang dengan harga tinggi). Beberapa data tersebut bahkan tidak cukup representatif karena survei tidak dilakukan dalam skala nasional. Hal ini juga menjadi kritik kami terhadap metode Nielsen, yang datanya tidak kami beli meskipun sangat dibutuhkan. Data yang mereka punya secara metodologis terbatas, karena survei rumah tangga yang dilakukan hanya digelar di sepuluh kota, sehingga tidak memenuhi gambaran umum yang diharapkan. Untuk mengatasinya, kami membeli data yang terjangkau (sesuai dengan batasan anggaran penelitian). Karena penelitian ini berada di bawah lisensi Creative Common, kami dapat mematuhi klausul-klausul hak cipta dari penerbit data.

Keempat, atau yang terakhir, kami juga menghadapi hambatan dalam memperoleh data primer dari tangan pertama, yang berasal dari pembuat kebijakan seperti anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) atau komisioner resmi/publik. Hambatan ini tetap muncul meskipun sebelum wawancara, kami telah memberikan pilihan anonimitas dan '*off-the-record*'. Sebagian besar data mengenai media dan yang melingkupi pembuatan kebijakan media rupanya bersifat sensitif, bahkan untuk keperluan penelitian. Dengan demikian, taraf kedalaman analisis kebijakan yang kami lakukan bisa jadi berbeda-beda: sebuah kebijakan dapat dianalisis jauh lebih mendalam dibandingkan dengan kebijakan lainnya. Meski begitu, kami berusaha semaksimal mungkin untuk menggalinya demi menangkap dinamika kebijakan media di Indonesia.

3.5. Profil Data

Di sini kami tampilkan secara singkat profil data yang telah diperoleh. *Pertama*, kami telah mewawancarai total 20 responden, yakni 4 pembuat kebijakan, 6 praktisi media, 2 media, 4 aktivis organisasi masyarakat yang senior, 1 akademisi dan 3 pakar media. Dari wawancara tersebut, wawancara Delphi dilakukan kepada 6 orang (atau 30%). Lama wawancara rata-rata 60 menit untuk setiap responden, berkisar antara 45 hingga 90 menit. Jika dijumlahkan, durasi total adalah 19 jam 47

9 Wawancara dengan Siti Meiningsih, Pusat Data Kementerian Komunikasi dan Informatika (05/01/2012). Ia dengan terbuka mengakui sulitnya mengumpulkan data meskipun menjabat sebagai pegawai pemerintahan.

menit, yang kemudian ditranskripsikan. Hasilnya, kami memperoleh teks sepanjang 81.703 kata yang muatannya kami analisis. Data sekunder kami berasal dari beragam sumber. Data yang kami dapatkan dari media diperoleh dari Kompas, Tempo, Vivanews, Beritasatu, ANTV, dan TransCorp. Data-data ini berkisar antara tahun 1960 hingga 2010. Kami juga membeli sejumlah data tentang statistik teknologi informasi dan komunikasi untuk periode 2005 hingga 2010 dari Badan Pusat Statistik (BPS), demi mendapatkan data tangan pertama mengenai akses dan penggunaan media. BPS mengumpulkan data tersebut melalui Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas). Dengan adanya batasan seperti yang telah kami jelaskan sebelumnya, kami berkonsultasi dengan sejumlah lembaga resmi, seperti Komisi Penyiaran Indonesia, Kemenkominfo, dan Dewan Pers untuk mendapatkan informasi berkenaan dengan kebijakan mengenai media yang ada saat ini. Semua data disimpan dalam bank data kami, dan beberapa data bisa diperoleh atas permintaan (*upon request*) audiens karena adanya syarat hak cipta yang melekat pada data tertentu.

Setelah menjelaskan metodologi riset ini, kini saatnya kami mengemukakan kasus yang kami teliti: memahami kebijakan media di Indonesia.

4. Media dan Kebijakan Media di Indonesia: Sebuah Ringkasan

4. Media dan Kebijakan Media di Indonesia: Sebuah Ringkasan

Kebijakan itu sangat penting, ... di dunia ini kita memerlukan [leader]. Sesuatu kalau mau maju ya, [memerlukan] leader; industri apapun [memerlukan] leader. Kadang leadership itu diharapkan dari pemerintah. [...] Dunia bisnis juga akan begitu. Kalau tidak ada yang mengatur, akan terjadi suatu proses di mana suatu perusahaan [yang besar] akan maju ke depan dan akan menjadi pemimpin dan akan menguasai [yang lain]. Dan proses ini akan terjadi, dan ini akan mengarah ke monopoli. Ini akan menjadi ancaman menurut saya. Sebelum itu terjadi, pemerintah perlu memimpin. (Kanaka Hidayat, Masyarakat Telematika, wawancara, 13/12/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber)

Kutipan di atas mencerminkan isi bab ini. Media di Indonesia telah berubah dari yang semula sebagian besar dikuasai publik menjadi mayoritas swasta, terutama setelah Reformasi 1998 yang sering dianggap sebagai titik balik terbesar dalam sejarah media di negara ini. Dengan perubahan semacam ini, media harus diatur untuk memastikan karakter publik dan kemampuannya dalam memediasi publik. Akan tetapi, dinamika dalam sektor media tidak selalu dihadapkan dengan kebijakan yang tepat. Sering kali kebijakan yang ada tidak sesuai dengan praktik yang terjadi atau tidak mampu mengikuti perkembangan konteks yang baru yang digunakan oleh media, sehingga gagal mengantisipasi sejumlah konsekuensinya.

Tinjauan singkat tentang sejarah kebijakan media di Indonesia menunjukkan bahwa kebijakan media yang ada saat ini berdinamika di sekitar dua kebijakan utama, yaitu Undang-Undang Penyiaran (UU 32/2002) dan Undang-Undang Pers (UU 40/1999) yang merupakan produk era reformasi. Tambahan dari dua kebijakan itu adalah diterbitkannya Peraturan Pemerintah (PP) 50/2005 mengenai penyiaran swasta, yang sering kali diabaikan dalam pembahasan mengenai kebijakan media di Indonesia. Padahal, peraturan ini sebenarnya sangat berpengaruh dalam dinamika terbaru media kita, yang belakangan didominasi kelompok media swasta—baik dalam hal infrastruktur maupun konten, baik yang berkontribusi dalam memperbaiki maupun memperburuk masyarakat. Selain itu, Indonesia juga telah menyaksikan penerbitan undang-undang pertama yang mengatur lalu lintas dan transaksi di dunia maya, UU 11/2008 mengenai Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE). UU ini memuat sejumlah pasal yang mengundang kontroversi, di antaranya Pasal 27 yang memunculkan kasus terkenal 'Prita vs Rumah Sakit Omni', yakni kasus seorang ibu rumah tangga yang dituntut atas pencemaran nama baik dengan menggunakan undang-undang tersebut sebagai landasannya.¹⁰

Jelaslah bahwa kebijakan, dan segala kekurangannya, mengenai sektor media di Indonesia tidak hanya berdampak pada perkembangan industri media beserta infrastruktur dan kontennya, tetapi juga berpengaruh terhadap masyarakat, di mana kebijakan itu gagal memastikan karakter publik dari media. Bab ini menjabarkan regulasi yang ada saat ini dan kebijakan media, termasuk kaitannya dengan industri dan aspek politis. Lebih lanjut, kami juga mencoba menunjukkan dampak kebijakan media terhadap hak warga negara atas media.

10 Kisah lengkap kasus tersebut dapat dibaca di Puthut, *et al.* (2010) dan melalui Wikipedia.

4.1. Media dan Kebijakan Media di Indonesia Sebelum dan Sesudah Reformasi: Sebuah Penjelasan Historis

Awal Mula Orde Lama dan Orde Baru

Pada awalnya, media dan pers di Indonesia identik dengan upaya perlawanan. Sejak zaman R.M. Tirta Adisoerjo yang terkenal sebagai pendiri *Medan Prijaji* selama era kolonial hingga Mochtar Lubis yang tegas dengan surat kabar *Indonesia Raya*, media di Indonesia telah membuktikan reputasinya sebagai media yang berani, bersuara, dan berkarakter kritis. Pada hari-hari awal kemerdekaan, istilah '*Pers Perjuangan*' menyimbolkan peran media sebagai pendamping perjuangan nasional. Presiden Soekarno pernah sengaja menggunakan media sebagai 'alat revolusi', tetapi juga menggunakannya untuk mengontrol agenda politik dan pembangunannya.

Meski begitu, Indonesia baru memiliki kebijakan formal yang mengatur media dan pers pertama kali pada 1966, atau sekitar 21 tahun setelah Kemerdekaan. Undang-Undang Pers (UU 11/1966) yang meregulasi media cetak dan prinsip-prinsip pers nasional, jelas mengatur penggunaan media sebagai alat ideologis, dengan secara harfiah menyatakan:

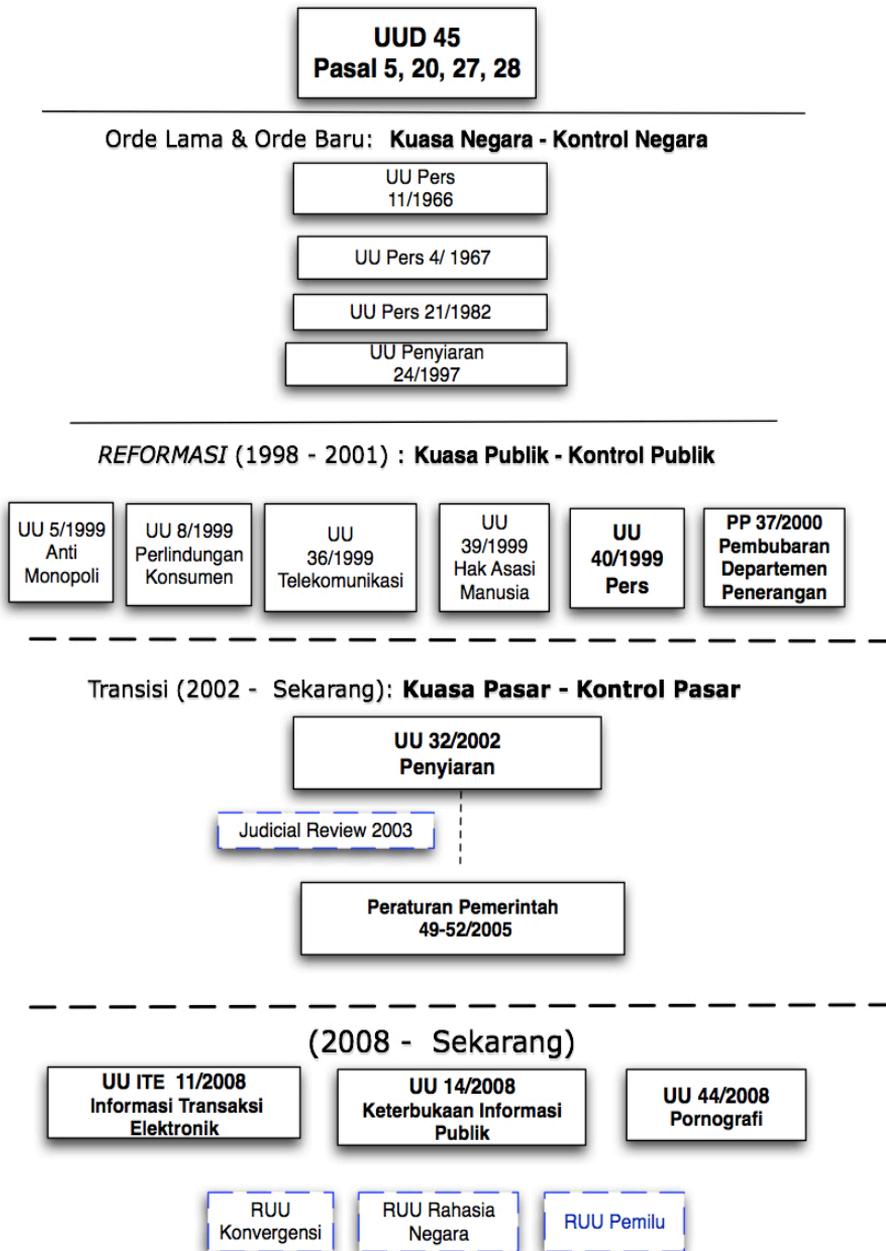
Pers nasional berkewajiban membina persatuan dan kekuatan-kekuatan progresif revolusioner dalam perjuangan menentang imperialisme, kolonialisme, neo-kolonialisme, feodalisme, liberalisme, komunisme, dan fasisme/diktatur (UU Pers No. 11/1966 Pasal 2).

Semua yang kita lihat di sini adalah contoh yang menunjukkan bahwa media nasional telah melampaui fungsinya sebagai 'perpanjangan manusia' (McLuhan, 1964) karena telah berperan sebagai perpanjangan pemerintah. Melacak sejarah sejak akhir pemerintahan Soekarno: selama Peristiwa G30/S pada 1965 yang sering disebut sebagai Pemberontakan Partai Komunis Indonesia/PKI dan sesudah peristiwa tersebut (termasuk kejatuhan Soekarno), salah satu cerita paling penting dalam kejadian itu adalah kisah seputar pengambilalihan pemancar RRI. Dalam upaya melakukan kudeta, kelompok elite PKI mengontrol pemancar radio sembari mengumumkan kepada seluruh bangsa Indonesia separuh kebenaran mengenai kejadian tersebut (Ricklefs, 2008). Peristiwa ini menggambarkan betapa vitalnya mengontrol media sebagai sumber informasi utama, yang pada akhirnya memudahkan upaya merebut suara rakyat. Kejadian tersebut bisa jadi merupakan salah satu contoh terbaik untuk menunjukkan bahwa penguasaan informasi dapat mengontrol kesadaran massa.

Menyusul kekacauan pasca-peristiwa G30/S, Jenderal Soeharto mengambil alih kekuasaan dan memulai 32 tahun kekuasaannya yang kita kenal sebagai Orde Baru. Pada akhirnya, Orde Baru mewarisi cara Soekarno mengatur media massa, meski meninggalkan pendekatannya (Hill dan Sen, 2000: 53) karena menggunakan pendekatan yang lebih pragmatis. Meski begitu, sensor merupakan hal yang sering terjadi, dan pemberian izin pendirian perusahaan pers baru sangat jarang diberikan (Armando, 2011; Hill dan Sen, 2000). Media nasional terikat dengan kebijakan pemerintah yang sangat ketat. Meskipun masih menikmati sedikit kemajuan dalam hal ekspresi kultural (Hill dan Sen, 2000: 239), media diawasi secara ketat oleh Departemen Penerangan. Koridor praktik media diatur dengan ketat dan menuntut ketaatan, tanpa ada toleransi atas pandangan kritis terhadap negara. Kebijakan utama yang mengatur media selama Orde Baru adalah Undang-Undang Pers No. 21/1982 dan Undang-Undang Penyiaran No. 24/1997 yang dipandang sebagai perpanjangan tangan rezim yang berkuasa.

Reformasi: Sebuah Titik Balik

Tak dipungkiri, reformasi merupakan titik penting dalam sejarah modern Indonesia. Tidak hanya karena era ini menandai jatuhnya rezim Soeharto dan Orde Baru, tetapi juga menjanjikan adanya demokratisasi yang paling nyata terlihat dari adanya kebebasan pers.



Gambar 4.1. Anatomi Kebijakan Media di Indonesia
Sumber: Para Penulis

Dengan demikian, dilihat dari hak bermedia, keadaan di Indonesia telah berubah 180 derajat (Hill dan Sen, 2000: 221). Reformasi telah meruntuhkan segala tembok pembatas dalam hal akses terhadap media, terutama dalam memperoleh, menghasilkan, dan menyebarkan informasi. Momentumnya sangat tepat untuk melakukan reformasi hukum terhadap kerangka kerja regulasi demi menetapkan perubahan struktural jangka panjang. Salah satu agenda terbesar adalah amandemen UUD 1945. Hanya dengan cara demikianlah, kebijakan-kebijakan lain, termasuk yang terkait dengan media, dapat dikoreksi secara yudisial serta memiliki kekuatan hukum. Tanpa adanya jaminan atas hak terhadap media, usaha untuk memastikan implementasi UUD 1945, hukum, kebijakan, peraturan serta segala bentuk regulasi melalui media tidak akan memiliki landasan yang legal. Adanya Amandemen Kedua dan Ketiga atas UUD 1945 menjadikan hak atas media dan informasi secara jelas ditetapkan dan dirumuskan.

Undang-Undang Pers No. 40/1999

Kebijakan pertama yang sesuai dengan agenda reformasi dan kebutuhan untuk menjamin kebebasan pers adalah Undang-Undang Pers No. 40/1999. Di bawah kepemimpinan Abdurrahman Wahid, pemerintah memprioritaskan jaminan kebebasan pers. Kemudian, ia melanjutkan semangat reformasi dengan meresmikan pembubaran Departemen Penerangan. Departemen yang digunakan untuk mengontrol media dan pers pada era Soeharto secara resmi telah tiada. Dengan demikian, tidak ada lagi kewajiban untuk mendapatkan Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) bagi siapa pun yang ingin memperoleh izin publikasi. Hasilnya, muncul banyak perusahaan pers dan surat kabar. Reformasi telah membuat perusahaan surat kabar menjamur karena siapa pun didorong untuk ambil bagian dalam persaingan media cetak.

'Demam' yang sama juga melanda industri penyiaran. Pasca-1998, perusahaan penyiaran swasta baru bermunculan. Pemerintah mulai mengizinkan penggunaan media terestrial, sehingga pergeseran dari penyiaran publik menjadi penyiaran swasta terlihat jelas. Sejumlah stasiun televisi baru (di antaranya Metro TV, Trans TV, dan Global TV) antre untuk mengudara. Sementara itu, pada saat yang sama, peran TVRI mulai merosot—meski hal ini bisa jadi juga disebabkan oleh sentimen yang memandang TVRI sebagai alat propaganda Orde Baru.

Mengamati pola ini, kalangan media penyiaran merasa bahwa pada akhirnya harus ada pembaruan Undang-Undang Penyiaran, sama seperti yang dikemukakan pekerja media cetak. Undang-Undang Penyiaran No. 24/1997 merupakan satu-satunya undang-undang yang ada saat itu, dan dipandang tidak mampu mengikuti perkembangan konteks sosio-politis di mana media beroperasi, serta pesatnya perkembangan teknologi media dan ekspansi bisnisnya.

Undang-Undang Penyiaran No. 32/2002

Penyusunan rancangan Undang-Undang Penyiaran 32/2002 (pada saat itu masih dalam bentuk RUU) dimulai pada Juli 2001. Sama seperti kebijakan lain yang mengatur masalah komunikasi, keamanan nasional, pertahanan, dan hubungan internasional, RUU tersebut dibuat oleh Komisi I DPR. Gagasan yang mendasari penyusunan undang-undang penyiaran yang baru cukup sederhana: untuk mengganti undang-undang lama yang telah kadaluwarsa dan terlalu mengekang dengan undang-undang yang baru yang didasari semangat reformasi dan membuka keran akses. Perlu dicatat bahwa sebagian besar rancangan undang-undang disusun oleh pakar media, Toby Mendel, yang selama proses tersebut didukung oleh UNESCO (Armando, 2011). Penyusunan rancangan undang-undang itu juga didasari keinginan untuk tidak lagi mengulang praktik kepemilikan media yang tidak sehat yang terjadi selama Orde Baru—sebagian besar stasiun televisi dikuasai oleh satu keluarga saja, yakni keluarga Presiden

Soeharto atau yang dikenal sebagai Keluarga Cendana.

Akan tetapi, penyusunan UU Penyiaran tidaklah semulus penyusunan UU Pers. Kesulitan muncul seputar konsep Siaran Berjaringan untuk televisi¹¹. Skema ini pada akhirnya ditentang oleh industri media. Mereka menganggap konsep ini sebagai ancaman karena akan menyebabkan hilangnya sebagian pendapatan dari iklan yang masuk ke kantong stasiun televisi lokal—yang pada akhirnya menyebabkan turunnya laba mereka (Armando, 2011: 57). Sistem siaran berjaringan mengharuskan adanya investasi besar-besaran untuk mengatur stasiun lokal, termasuk transmisi dan studionya. Gagasan ini pun tidak dipandang menarik oleh industri penyiaran dan para investor. Meski demikian, RUU tersebut akhirnya disahkan oleh DPR pada November 2002. Walaupun Presiden Megawati tidak pernah menandatangani sebagai bentuk ketidaksetujuan (Armando, 2011), UU tersebut tetap diberlakukan dan bersifat mengikat secara hukum. UU Penyiaran No. 32/2002 juga dengan jelas memformulasikan peran dan tanggung jawab negara berkenaan dengan penyiaran. Demi menghindari pendekatan yang otoriter seperti yang digunakan pada masa Orde Baru, UU tersebut membagi wewenang dalam hal regulasi dan kontrol penyiaran kepada dua pihak, yakni pemerintah dan publik. Peran publik secara resmi diwakili oleh badan independen bernama Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

Sebagai sebuah badan independen, KPI diharapkan menjadi institusi netral yang mendorong prinsip-prinsip sistem penyiaran yang otonom dan akuntabel. Namun, ada pula kekhawatiran dari sejumlah pihak yang menyatakan KPI akan berubah menjadi institusi '*superbody*' (serba kuat) yang kekuasaannya melebihi otoritas semestinya. Industri media lantas mengambil tindakan cepat dan mengajukan permohonan uji materi terhadap regulasi tersebut kepada Mahkamah Konstitusi (MK) pada Maret 2003. Di sini terlihat jelas bahwa industri sejak awal berusaha untuk menghambat, bahkan menghilangkan implementasi UU Penyiaran, terutama yang berkaitan dengan konsep siaran berjaringan.

Peraturan Pemerintah No. 50/2005

Secara mengejutkan, MK menolak tuntutan pihak industri media. Meski begitu, MK menyetujui poin paling penting dari tuntutan kalangan industri: bahwa hanya pemerintahlah yang berperan dalam mengatur detail konten regulasi melalui Peraturan Pemerintah (PP). Kalangan industri diwakili oleh enam asosiasi, yaitu Ikatan Journalis Indonesia, Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia¹², Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia, Persatuan Sulih Suara Indonesia, Televisi Indonesia dan Asosiasi TV Swasta Indonesia (ATVSI)—ATVSI berperan sebagai pemimpin informal kelompok-kelompok tersebut.¹³ Seperti yang dituntut oleh kalangan industri, peran sebagai pengatur penyiaran dikembalikan kepada pemerintah, dan ditangani oleh Kemenkominfo. Keputusan tersebut jelas mengebiri peran KPI sebagai regulator independen yang mewakili kepentingan publik.

Oleh karena itu, negara sendirilah yang memicu kontroversi dalam implementasi UU Penyiaran. Tahun 2005, pemerintah mengesahkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 50/2005 sebagai akibat diberlakukannya keputusan MK terhadap UU Penyiaran. Meski tak banyak yang memperhatikan, PP ini juga menjadi salah satu titik balik dalam perkembangan kebijakan media.

11 Skema Siaran Berjaringan menuntut stasiun TV dengan jangkauan nasional untuk menyerahkan penggunaan frekuensi di area jangkauan mereka kepada stasiun TV lokal. Jika stasiun TV yang berlokasi di ibukota negara (Jakarta) ingin agar program mereka diterima di wilayah tertentu, mereka harus bekerja sama dengan stasiun-stasiun lokal di wilayah yang dimaksud. Semangat dasar dari skema ini adalah untuk mendorong keberagaman kepemilikan media, keberagaman konten, dan kearifan lokal.

12 PRSSNI dulu dipimpin oleh Siti Hardijanti Rukmana, putri pertama mantan presiden Soeharto.

13 ATVSI didirikan pada 4 Agustus 2000 oleh RCTI, SCTV, TPI, Indosiar, dan ANTV. Saat ini ATVSI memiliki sepuluh anggota, yaitu para pendirinya serta Trans TV, Global TV, Metro TV, Trans 7, dan TV One. Kesepuluh stasiun televisi tersebut mengudara secara nasional. Visi ATVSI adalah memajukan industri televisi siaran Indonesia, dan misinya adalah memajukan, menampung, menyalurkan kepentingan, dan keinginan bersama dalam mengembangkan etika perilaku, tanggung jawab profesional dan pelayanan bagi anggotanya demi kepentingan masyarakat (www.atvsi.or.id).

Dengan adanya PP 50/2005, industri media mulai mendapatkan ruang gerak yang lebih besar untuk bermanuver, tetapi tetap tidak mengimplementasikan sistem siaran berjaringan. Sejumlah pihak menyatakan bahwa hal tersebut merupakan kemunduran dibandingkan dengan saat rezim Soeharto (misalnya Laksmi dan Haryanto, 2007: 72). Isi PP 50/2005 berlawanan dengan sejumlah poin yang dimuat dalam UU Penyiaran, terutama yang berkaitan dengan proses perizinan dan kewajiban penerapan sistem siaran berjaringan. Bahkan, PP tersebut bertentangan dengan UU Penyiaran karena mengizinkan jaringan penyiaran untuk mencakup maksimal 75% dari keseluruhan provinsi di Indonesia. Pemberlakuan regulasi ini tidak disetujui oleh anggota Komisi I DPR, serta dikritik oleh sejumlah aktivis media karena mengabaikan beberapa instruksi yang ditetapkan dalam UU Penyiaran. Para pakar media juga mengkhawatirkan hal yang sama:

Justru saya melihat PP [50/2005] ini tidak konsisten; [PP ini] justru banyak menelikung UU itu sendiri. (I. Haryanto, wawancara, 22/08/2011)

Selanjutnya, pada 23 Februari 2006, pemerintah Indonesia akhirnya meratifikasi Pasal 19 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR/Perjanjian Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), yang menjamin kebebasan berekspresi. Undang-undang ini tak hanya melindungi individu dalam mengekspresikan diri, tetapi juga hak mereka untuk mencari dan mendapatkan informasi dan gagasan (Mendel, 2010: 9). Meski begitu, ratifikasi ini belum mampu menjadi jaminan adanya kebebasan berekspresi, seperti yang terlihat dalam perkembangan bidang politik dan legislatif berikut ini.

Merevisi UU Penyiaran

Saat penelitian ini dilakukan UU Penyiaran sedang direvisi. Melalui berbagai proses politik, terutama selama uji materi, UU tersebut kini tidak lebih dari dokumen legal yang tidak dapat diimplementasikan secara efektif. Setelah pengesahan dan pemberlakuan PP 50/2005, fungsi UU Penyiaran dan KPI, secara ironis, dikedirikan oleh pemerintah. Peran KPI dalam meregulasi media bahkan telah hilang sama sekali. PP tersebut telah mengembalikan peran Kemenkominfo sebagai otoritas utama dan suara final dalam mengeluarkan izin operasi media.

Saat ini, hampir satu dekade kemudian, pihak-pihak yang terlihat dalam pembuatan kebijakan serta pemangku kepentingan menyadari bahwa UU tersebut perlu direvisi. Pengakuan ini juga datang dari para praktisi dan pakar:

Perlu peran KPI yang lebih kuat; kemudian sistem berjaringan juga [perlu] kita sepakati. Ini menjadi repot karena kalau kita berbicara revisi UU sebagai arena perebutan politik, kita juga melihat masing-masing kelompok memiliki kepentingan sendiri-sendiri. Yang pasti, mereka ingin memperkecil peran KPI. [Industri] tidak ingin sistem berjaringan seperti itu, karena itu murah. (I. Haryanto, wawancara, 27/10/2011).

Anggota Dewan Pers, A. Sudiby, menambahkan:

Regulasi yang dibutuhkan itu sebenarnya berdasarkan kepada semangat UU Penyiaran semula, yaitu [untuk] memperkuat KPI. Di manapun, Komisi Penyiaran itu harus kuat (Agus Sudiby, wawancara, 27/10/2011).

Karena UU Penyiaran saat ini tidak memiliki kuasa mengontrol kepemilikan media, meski memuat klausul kepemilikan silang (Pasal 18), UU tersebut tidak efektif dalam mencegah aglomerasi atau pemusatan kepemilikan media seperti yang terjadi saat ini.

Logikanya, revisi UU Penyiaran akan menjadi kesempatan memasukkan sejumlah perbaikan yang dapat mendekatkan skema penyiaran kepada tujuan awalnya. Harus dipahami bahwa proses revisi merupakan arena pertarungan politik. Hingga saat ini, Kemenkominfo, sejumlah organisasi masyarakat, dan KPI telah mengajukan rancangan revisi undang-undang versi mereka kepada DPR. Dilaporkan, Kemenkominfo mengajukan rancangan bahwa pemerintah (dalam hal ini Kemenkominfo) harus menjadi satu-satunya pihak yang berwenang mengatur penyiaran¹⁴. Rancangan mana pun yang akan diambil dan digunakan sebagai versi akhir undang-undang merupakan proses pengambilan keputusan yang sangat politis di mana publik kemungkinan tidak akan bisa banyak memberi pendapat.

Pasca-Reformasi: *Quo Vadis?*

Salah satu kesulitan menganalisis dinamika kebijakan media saat ini adalah dalam menyusun struktur sejarahnya. Untuk keperluan praktis dan analisis, kami mengistilahkan periode yang tengah berjalan ini sebagai periode pasca-reformasi, mulai tahun 2004 hingga saat ini. Dengan demokrasi yang belum matang, hasil reformasi belum bisa didefinisikan secara jelas, sehingga periode transisi saat ini paling cocok disebut dengan istilah tersebut. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), presiden Indonesia pertama yang dipilih secara langsung (2004-sekarang) dan pemerintahannya telah berperan dalam membentuk kerangka kerja kebijakan media saat ini. Meski secara keamanan, politik, dan ekonomi bisa dianggap stabil, upayanya untuk menjamin hak-hak kebebasan berekspresi warga negara masih terus dipertanyakan.

Bahkan, selama beberapa tahun terakhir, terutama tahun 2008, publik menyaksikan 'kebangkitan kembali' intervensi negara dalam hal ekspresi publik dan moralitas publik. Sementara industri media terus berjalan pada jalurnya sendiri, publik dan masyarakat sipil telah belajar untuk mengatasi rintangan-rintangan baru dalam menjalankan hak berpendapat dan berekspresi. UU Pornografi (UU 44/2008) adalah salah satu contohnya. UU yang mengundang perdebatan luas ini cenderung membatasi kebebasan berekspresi dan hak-hak individual, serta diskriminatif terhadap perempuan. UU tersebut juga bertentangan dengan beragam bentuk ekspresi kultural yang melekat dan dipraktikkan secara turun-temurun oleh banyak suku dan kelompok etnis di Indonesia. Dengan disahkannya UU Pornografi, banyak praktisi media dan kelompok kreatif, seperti para pembuat film dan seniman, yang khawatir akan keberadaan karya mereka¹⁵.

Kasus Prita Mulyasari adalah salah satu kasus yang paling terkenal. Sama seperti sebagian besar kasus yang dihadapi jurnalis dan sejumlah *blogger* yang kritis,¹⁶ ia dituntut atas kasus pencemaran nama baik berdasarkan sejumlah pasal ambigu dalam UU ITE 11/2008, yang menyatakan:

Setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik (UU 11/2008 Pasal

14 Berdasarkan wawancara dengan E. Suyanto (anggota Komisi Penyiaran Indonesia, 16/09/2011) dan I. Haryanto (pakar media, 22/08/2011).

15 Lihat <http://elsam.or.id/new/index.php?act=view&id=450&cat=c/101>, diakses pada 14/09/2011.

16 Selain Prita, sejumlah *blogger* dan warga sipil juga dituntut atas aksi pencemaran nama baik. Pada 2008, Agus Hamonangan, moderator milis Forum Pembaca Kompas diinterogasi polisi atas artikel yang ditulis Iwan Pilang, yang menuduh anggota DPR Alvin Lie melakukan aksi pemerasan. (http://opensource.telkomspeedy.com/wiki/index.php/September_2008_-_Agus_Hamonangan_Moderator_Forum_Pembaca_Kompas_di_Periksa_Polisi), diakses pada 20/08/2011.

Masih di bawah kepemimpinan SBY, pemerintah kemudian mengeluarkan RUU lain yang mengancam kebebasan pers dan ekspresi publik. Pada 2008, RUU Intelijen, RUU Pemilihan Umum, dan RUU Rahasia Negara dikeluarkan dan menimbulkan perdebatan serta kekhawatiran di antara masyarakat sipil. Selain itu, hingga saat ini, ada sekitar 20 pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang meregulasi sejumlah aspek mengenai rahasia negara, keamanan nasional, dan kerahasiaan perdagangan di mana pers dan publik akan menemui hambatan dalam melaporkan hal-hal yang berkaitan dengan aspek-aspek tersebut (FI dan FNS, 2010: 8). Peraturan-peraturan ini dianggap sebagai langkah mundur bagi publik yang sempat menikmati atmosfer yang cukup mendukung dalam mempraktikkan ekspresi kultural selama pasca-reformasi. Tampaknya tahun 2008 merupakan tahun kemunduran dalam upaya keras mencapai atmosfer media yang bebas dan independen di Indonesia karena adanya empat UU yang berpotensi memenjarakan jurnalis (Piper, 2009: 47).

Pada 2009, kasus penting lainnya adalah pelarangan peredaran buku John Roosa berjudul *Dalih Pembunuhan Massal*¹⁷ dan empat buku lainnya. *Berisi tentang perdebatan seputar G30/S, buku tersebut menarik perhatian pihak pemerintah, terutama Kejaksaan Agung, yang memasukkan buku itu dalam daftar buku yang dilarang terbit sehingga harus dicabut izin terbitnya. Yang lebih membingungkan bagi publik adalah bahwa dakwaan yang digunakan merupakan UU yang kadaluwarsa tapi tetap memiliki kekuatan hukum yang mengikat, yaitu UU No. 4/1963 mengenai Pengamanan terhadap Barang-Barang Cetak yang Isinya Dapat Mengganggu Ketertiban Umum.*

Selanjutnya, pada tahun 2011, UU Intelijen No. 17/2011 disahkan oleh DPR. Publik dan masyarakat sipil mengkhawatirkan pasal-pasal dalam UU tersebut yang memberi wewenang institusi negara untuk menyadap alat komunikasi yang dapat digunakan untuk menekan kebebasan berpendapat—sama seperti pada kasus Prita Mulyasari, landasan yang digunakan adalah UU ITE. Mirip dengan regulasi lain yang mengancam hak warga negara, tidak ada penjabaran yang jelas tentang mekanisme pengaduan dan pemulihan dalam UU Intelijen, sehingga mudah digunakan oleh siapa pun yang merasa telah didiskreditkan atau dirugikan (Piper, 2009: 29-31). UU ini tidak hanya menjadi ancaman bagi jurnalis, tetapi juga bagi siapa pun yang menulis artikel atau informasi yang kritis dan investigatif yang saat ini banyak dilakukan oleh para *blogger*.

Selain UU Intelijen, Indonesia memiliki sedikitnya sembilan UU yang memberi wewenang kepada penguasa untuk melakukan pengawasan ataupun penyadapan, yaitu (Freedom House, 2011: 11): (1) Bab XXVII KUHP, Pasal 430-434; (2) UU No. 5/2007 tentang Psikotropika; (3) UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (4) UU No. 36/1999 tentang Telekomunikasi; (5) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1/2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme; (6) UU No. 18/2003 tentang Advokat; (7) UU No. 21/2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang; (8) UU No. 11/2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik; dan (9) UU No. 35/2009 tentang Narkotika.

Ada juga RUU Tindak Pidana Teknologi Informasi. RUU ini diharapkan menjadi lanjutan, atau bahkan pengganti UU ITE yang saat ini ada dan bertujuan mengontrol lebih jauh interaksi digital.¹⁸ RUU ini belum disahkan hingga sekarang, namun harus ada perhatian terhadap proses legislasinya, terutama menyuarakan bahwa substansi RUU ini kemungkinan lebih represif daripada UU ITE.

Ringkasnya, perjalanan historis ini menunjukkan bahwa Indonesia memasuki era reformasi dengan harapan tinggi untuk mencapai kebebasan berekspresi yang telah lama dinanti. Pada tahun-tahun

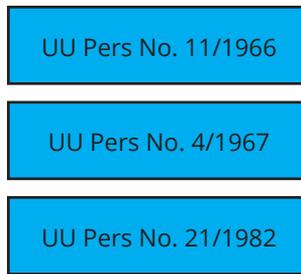
17 Untuk laporan dan liputan mendalam mengenai kasus ini, kunjungi www.elsam.or.id yang terlibat secara aktif dalam pengarsipan kasus tersebut untuk MK.

18 <http://www.satudunia.net/content/mari-kritisi-ruu-tipiti>, dan http://nasional.vivanews.com/news/read/115795-uu_ite_diganti_ruu_tipiti_yang_lebih_keras, diakses pada 27/12/2011.

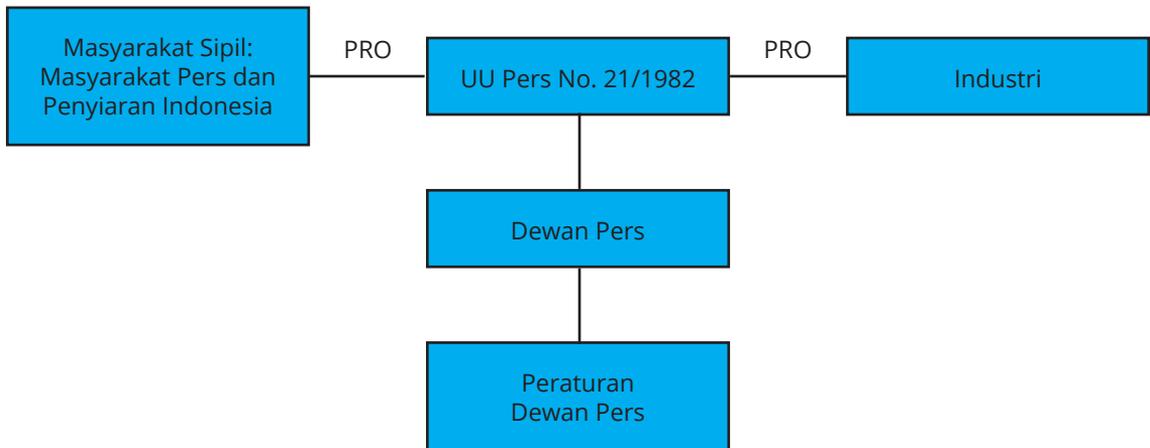
awal reformasi, harapan ini tampak berada pada jalur yang tepat. Seiring dengan berjalannya proses perubahan, kebebasan telah diterima sebagai sebuah hak yang tidak dapat disepelekan, tetapi harus diperjuangkan setiap saat, lepas dari janji-janji demokratisasi atau bahkan karena janji-janji tersebut. Yang mengkhawatirkan adalah kenyataan bahwa dalam perkembangan ini, warga negara tetap dipandang hanya sebagai objek di antara kompetisi perusahaan media yang sangat sadar bahwa ranah publik sangatlah berharga, baik dari aspek politik maupun komersial, dan bukan sosial. Hal ini selaras dengan gagasan Habermas bahwa ranah publik tidak dapat hanya diasumsikan, apalagi disepelekan (1989; 2006). Sifat media dalam masyarakat juga sama-sama tidak boleh disepelekan (sesuai, misalnya, Herman dan Chomsky, 1988; McChesney, 1999; McLuhan, 1964). Menciptakan emansipasi publik lebih merupakan konsekuensi yang tidak disengaja (Habermas, 1984; 1987) daripada tugas publik yang didorong oleh moralitas (Cohen dan Arato, 1994). Dengan pemahaman ini, upaya mempertahankan hak-hak warga negara atas media merupakan salah satu garda depan dalam menjamin hak asasi manusia, yang merupakan hak dari tiap individu.

4.2 Media dan Kebebasan Pers: Peran Kebijakan

Salah satu agenda pelaku reformasi adalah untuk memastikan kebebasan dan independensi ideal dari Pilar Keempat (Carlyle, 1840; Schultz, 1998) bisa mendapatkan jaminan legal dalam bentuk UU Pers baru. Hasilnya, hanya satu tahun setelah peristiwa reformasi, DPR akhirnya memberlakukan UU Pers No. 40/1999. UU tersebut menyediakan kerangka kerja legal bagi jurnalis, perusahaan pers, dan organisasi wartawan untuk menjalankan tugas mereka. Selain itu, UU Pers juga menetapkan peraturan-peraturan penting dalam mengelola organisasi pers dan memastikan minimnya campur tangan negara agar tercipta atmosfer pers yang independen. Kebijakan-kebijakan utama yang mengatur pers nasional diilustrasikan sebagai berikut:



REFORMASI



Gambar 4.2 Kebijakan-kebijakan pers utama di Indonesia.

Sumber: Para penulis

Seperti tampak di atas, reformasi di bidang pers adalah salah satu cerita sukses pada awal era reformasi. Baik pers maupun industri mendukung UU tersebut sejak masih berupa rancangan. Kalangan pers bahkan berkumpul untuk menyamakan pendapat. Menurut Armando (2011: 154), tugas tersebut tidaklah sulit, mengingat semua pihak memiliki kesamaan kepentingan dan visi, yakni menjadikan pers yang memiliki sistem kontrol dan regulasi pribadi, yang kebal terhadap sensor dan tidak bisa dilarang terbit dengan cara apa pun. Menurut Piper (2009: 20) sedikitnya ada dua aspek positif dari UU tersebut: *Pertama* adalah pengakuan atas perannya sebagai sebuah bentuk kontrol sosial; dan *kedua*, penerapan sanksi atau hukuman alih-alih memenjarakan praktisi media yang melanggar hukum. UU Pers tidak membutuhkan regulasi tambahan dari pemerintah untuk mengatur pers. Dewan Pers dan pers itu sendirilah yang bertugas untuk mengatur, yaitu persatuan penerbit atau asosiasi jurnalis.

Kita akan melihat bagaimana peran kebijakan dan prosesnya dalam memastikan kebebasan media dan pers di Indonesia.

Mereformasi Dewan Pers¹⁹

Dewan Pers dibentuk tahun 1968 berdasarkan UU 11/1966 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers. Sebagai konsekuensi dari reformasi, perubahan fundamental terjadi pada 1999 bersamaan dengan peralihan kekuasaan dari Orde Baru ke Orde Reformasi, yakni disahkannya UU Pers No. 40/1999 yang ditandatangani oleh Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. UU tersebut menyatakan bahwa Dewan Pers menjadi lembaga independen, seperti yang tertera pada Pasal 15 ayat (1) "*Dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk Dewan Pers yang independen.*" Untuk mengontrol media cetak, Dewan Pers berperan sebagai badan regulator yang mengontrol dan mengatur aktivitas apa saja yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Dewan tersebut memiliki otoritas untuk membuat peraturan bagi pers nasional demi mendorong kebebasan pers, baik secara individual maupun institusional. Sejumlah aturan yang telah dibuat oleh Dewan Pers hingga saat ini termasuk: Kode Etik Jurnalistik, Standar Kompetensi Jurnalis, Keterangan Ahli Dewan Pers, Pedoman Hak Jawab, Pedoman Penyebaran Media Cetak Khusus Dewasa, dan sejumlah pedoman lain yang berkenaan dengan konten.

Problem di Dalam Pers

Kebebasan pasca-reformasi dan diterbitkannya regulasi yang seharusnya melindungi hak-hak terhadap media tidak selalu berarti pemenuhan dan proteksi yang sebenarnya. Secara legal, UU Pers tidak dijalankan melalui peraturan pemerintah, sehingga bergantung pada pedoman yang dibuat oleh Dewan Pers dalam mengontrol ranah pers. Ini berarti ada kebutuhan dibuatnya peraturan tambahan untuk memelihara kondisi ideal pers yang sudah direformasi di Indonesia dan kerangka kerja peraturan yang mampu mengatasi perkembangan teknologi media serta peralihannya menuju jurnalisme warga (*citizen journalism*). Kami memetakan sejumlah aspek yang membutuhkan kebijakan demi menjamin karakter publik dari media dan pers.

Memastikan Kualitas Pers

Pertumbuhan industri media—baik cetak, penyiaran, maupun *online*—telah menjadi usaha yang menjamur dan menarik minat anak-anak muda di Indonesia untuk mengejar karier di sektor ini. Namun, perkembangan ini tidak berhubungan dengan peningkatan dalam hal konten, bahasa, atau kedalaman informasi sesuai yang diharapkan dapat disajikan oleh media. Anggota Dewan Pers, Agus Sudibyo, secara terbuka menyatakan bahwa pekerja pers senior pun mengeluhkan menurunnya kualitas dan performa media. Ketidcakapan dan minimnya pengalaman dianggap menjadi faktor utama yang menjadikan buruknya performa²⁰. Zulfiani Lubis, anggota Dewan Pers dan jurnalis senior, menyatakan hal yang sama:

Jadi buat masyarakat, tantangannya memang adalah menurunnya kualitas jurnalistik. Tetapi buat mediana sendiri, [tantangannya] adalah kalau kualitas jurnalistik terus menerus seperti itu, mereka [sendiri yang] akan terkena dampaknya. Orang akan meninggalkan mereka (Zulfiani Lubis, wawancara, 16/11/2011).

Aliansi Jurnalis Independen (AJI) memandang bahwa buruknya kualitas berita, atau disebut juga berita

19 Kami mengucapkan terima kasih kepada Jaauharul Anwar yang berkontribusi banyak dalam bagian ini sebagai bagian dari tugas magangnya.

20 A. Sudibyo menyatakan hal tersebut dalam diskusi publik, "Media dan Kekerasan". Salihara, Jakarta, 24/10/2011.

'setengah matang', merupakan salah satu penyebab utama adanya kekerasan terhadap jurnalis. AJI mencatat bahwa sejak Desember 2010 hingga Desember 2011 ada 49 laporan mengenai kekerasan fisik dan ancaman terhadap jurnalis di Indonesia. Hampir separuh (48%) laporan disebabkan oleh rendahnya profesionalitas jurnalis.²¹ Tabel di bawah ini menggambarkan angka pengaduan masyarakat terhadap pelanggaran etik yang dilakukan pers dan dikumpulkan oleh Dewan Pers (Dewan Pers, 2010: 19-21).

| No | Tahun | Jumlah kasus |
|----|-------|--------------|
| 1 | 2007 | 319 |
| 2 | 2008 | 428 |
| 3 | 2009 | 442 |
| 4 | 2010 | n/a |

Tabel 4.1 Jumlah pengaduan masyarakat tentang pelanggaran pers

Sumber: Dewan Pers (Dewan Pers, 2010)

Berdasarkan data di atas, jumlah kasus yang dilaporkan masyarakat kepada Dewan Pers meningkat terus-menerus sejak tahun 2007 hingga 2010. Karena kami tidak mengetahui isi pengaduan tersebut, kami melakukan pendekatan terhadap salah satu anggota Dewan Pers yang mengonfirmasi bahwa:

...semakin hari kode etik semakin dilanggar. Kalau mau dicek lagi kenapa kode etik itu dilanggar, ya itu semua karena adanya perhitungan pasar. Semakin heboh suatu pemberitaan atau suatu isu, maka hit nya akan semakin banyak. Jadi [ada] kecenderungan untuk berpegang pada parameter-parameter yang sangat kuantitatif. (Agus Sudibyo, wawancara, 27/10/2011)

Kini nampak bahwa kebebasan pers di Indonesia telah dijalankan dengan logika pasar. Kinerja pers dan media semakin dijalankan berdasarkan tujuan komersial. Salah satu konsekuensi langsungnya adalah bahwa konten media menjadi semakin tidak beragam karena terpengaruh prinsip produksi yang mendorong produk dan servis yang berbasis pasar.

Memastikan Keberagaman Konten

Tampaknya stasiun berita baru telah memasuki ranah media dalam beberapa tahun terakhir dan memberi pilihan lebih banyak bagi publik untuk mendapatkan informasi. Meski begitu, dengan pengamatan yang lebih mendalam, terungkap hal sebaliknya: meningkatnya jumlah penghasil berita yang tidak menghasilkan pilihan berita yang bervariasi. Nyatanya sebagian besar program berita harian dan portal berita menyajikan hal yang sama, mengulangi subyek yang sama, dengan hanya mengubah judul berita. Laporan yang diberikan juga sering subyektif dengan hanya sedikit contoh jurnalisisme objektif.

Studi terbaru yang dilakukan Yayasan Pantau (2009) mengungkapkan bahwa jurnalis di Indonesia memberitakan kasus Ahmadiyah dengan perspektif yang sedikit bias dan gagal membatasi pandangan pribadi mereka saat melaporkan hal tersebut. Selain itu, penelitian tersebut juga menyimpulkan bahwa tekanan terhadap pekerja media melalui intervensi pemilik media menimbulkan tantangan baru dalam

21 Lihat <http://www.beritasatu.com/nasional/23494-aji-berita-tidak-akurat-memicu-kekerasan-pers.html>.

penyediaan informasi yang kredibel dan dapat diandalkan kepada publik.

Dekadensi dalam Kebebasan Pers

Kebebasan pers atau media sering diukur melalui kebebasan berkomunikasi dan berekspresi melalui media elektronik dan cetak. Kebebasan ini mengharuskan tiadanya campur tangan negara, tetapi harus dijaga melalui kerangka kerja regulasi pemerintah. Menurut *Reporter without Borders*, kebebasan pers di Indonesia berada di urutan bawah, yaitu 117 dari 178 negara, dengan skor 35,83. Laporan tersebut menyatakan:

Di Indonesia, pluralisme media terus mengkonsolidasi dirinya sendiri, di mana ada lebih dari 700 media cetak, 1.200 stasiun radio, dan 12 stasiun televisi nasional ataupun lokal. Namun, pemerintah gagal menjamin kebebasan yang lengkap bagi media. Di Indonesia, meliputi isu lingkungan hidup, seperti polusi industri, masih sangat berbahaya. Padahal, Indonesia mengalami penggundulan hutan lebih parah dibandingkan dengan negara-negara lain di dunia. Sistem yudisial tidak efektif dan represif karena dipengaruhi oleh para politisi dan golongan berpengaruh. (*Reporters without Borders*, <http://en.rsf.org/report-indonesia,64.html>)

Indeks tahunan menunjukkan tren sebagai berikut:

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Indonesia | 20.00 | 34.25 | 37.75 | 26.00 | 26.00 | 30.50 | 27.00 | 28.50 | 35.83 |
| Malaysia | 37.83 | 32.00 | 39.83 | 33.00 | 22.25 | 41.00 | 39.50 | 44.25 | 50.75 |
| Filipina | 29.00 | 35.25 | 36.63 | 50.00 | 51.00 | 44.75 | 45.00 | 38.25 | 60.00 |
| Thailand | 22.75 | 19.67 | 14.00 | 28.00 | 33.50 | 53.50 | 34.50 | 44.00 | 56.83 |
| Singapura | | 47.33 | 57.00 | 50.67 | 51.50 | 56.00 | 49.00 | 45.00 | 47.50 |
| Brunei | | | | | | | | 63.50 | 51.00 |
| Vietnam | 81.25 | 89.17 | 86.88 | 73.25 | 67.25 | 79.25 | 86.17 | 81.67 | 75.75 |
| Kamboja | 24.25 | 19.50 | 36.50 | 23.00 | 27.25 | 25.33 | 35.50 | 35.17 | 43.83 |
| Myanmar | 96.83 | 95.50 | 103.63 | 88.83 | 94.75 | 93.75 | 94.38 | 102.67 | 94.50 |
| Timor Leste | | 5.50 | 13.50 | 13.50 | 18.50 | 27.00 | 13.75 | 16.00 | 25.00 |

Tabel 4.2 Indeks Kebebasan Pers

Indeks kebebasan pers di ASEAN. Semakin tinggi angka, semakin rendah kebebasan pers.

Sumber: Para penulis, dikompilasi dari Reporters without Borders (<http://en.rsf.org/>)

Indeks di atas menunjukkan penurunan kebebasan pers di Indonesia. Kecenderungan ini terlihat jelas meski terjadi peningkatan jumlah jurnalis dan pekerja media. Kualitas lingkungan kerjalah yang tidak membaik. Di sisi lain, pekerja pers harus menghadapi berbagai ancaman baru tiap hari. Tampaknya, kebebasan pers yang pernah dicapai saat ini terancam hilang lagi jika tidak ada upaya revitalisasi.

Menanggapi Inovasi Teknologi

Kemajuan inovasi teknologi, terutama dalam Internet dan media sosial, mengubah lanskap hubungan warga negara di dalam masyarakat di Indonesia (Nugroho, 2011a). Media juga harus mengikuti perkembangan ini mengingat teknologi media sosial dan media baru telah mengubah cara kerja pers di negara ini, baik dengan memperbaiki maupun memperburuk (Lim, 2011). Teknologi baru tidak hanya mengubah cara orang mengakses berita. Namun, lebih dari itu, teknologi mendefinisikan ulang berita. Internet telah menjadi gudang data—atau berita, tergantung pada perspektif orang yang mengaksesnya.

Pada November 2011, setelah melalui diskusi selama beberapa minggu, Dewan Pers merilis draf tentang Pedoman Pemberitaan Media Siber (Dewan Pers, 2011) sebagai pedoman praktis bagi jurnalis, jurnalis warga *blogger*, dan publik secara umum dalam menghasilkan berita atau informasi lain dari Internet ataupun media sosial. Pedoman ini dibuat untuk menanggapi sejumlah kasus yang terjadi pada tahun 2010²²—sebuah media arus utama mengambil berita yang disebar melalui media sosial dan mempublikasikannya kembali melalui surat kabar dan program televisi yang mereka miliki. Dalam kasus semacam ini, kutipan dan pernyataan yang diperoleh dari situs jaringan sosial sering digunakan dan diperlakukan selayaknya data umum, tanpa ada konfirmasi mengenai akurasinya.

Perkembangan terbaru ini telah menimbulkan tantangan baru bagi kalangan pers, sekaligus mempertanyakan kembali kebijakan-kebijakan yang seharusnya ada. Pada akhirnya, media arus utama akan tertinggal jika pers ragu-ragu mengikuti perkembangan inovasi teknologi dalam teknologi informasi, komunikasi, dan media. Pers harus mampu mengatasi tantangan kompetisi dengan kecepatan saluran informasi yang selalu meningkat. Ada sejumlah pertanyaan mengenai ranah media yang cepat berubah ini, terutama mengenai apakah etika yang dipegang kalangan pers pada era Internet dan media sosial akan tetap sama. Satu hal yang pasti berubah adalah cara publik mengkonsumsi media. Namun, hal-hal lainnya masih menjadi pertanyaan.

Kalangan pers di Indonesia masih harus menempuh jalan panjang sebelum mencapai tujuan mereka: pers nasional yang berkontribusi terhadap perbaikan masyarakat. Pertanyaan mengenai apakah pers Indonesia mampu mencapai 'tanah terjanji' hanya bisa dijawab seiring waktu dan bergantung pada idealisme komunitas pers. Namun, untuk saat ini, kebijakan media merupakan alat penting untuk menggiring ke cita-cita tersebut.

4.3 Kebijakan Media dan Dinamika Industri Media di Indonesia Industri Media Indonesia: Asal Mula

Industrialisasi media di Indonesia tidak bisa dipandang sebagai sebuah fenomena pasca-reformasi. Akar industrialisasi ini bahkan sudah tertanam sejak Orde Baru. Daniel Dhakidae, sebagaimana dikutip dalam Hill dan Sen (2000: 51), berpendapat bahwa pergeseran dari pers yang berlandaskan wacana politik ke industri komersial berawal saat pemerintahan Soeharto. Sejak pertengahan '80-an, tanda-tanda awal korporasi media telah muncul. Pertumbuhan ekonomi antara 1970-1980, yang didorong oleh menguatnya bisnis minyak, merangsang tumbuhnya sektor ekonomi baru, termasuk media. Periode ini juga merupakan periode ketika satelit Palapa diluncurkan, televisi berwarna diperkenalkan, dan stasiun relai bumi (*ground relay station*) digunakan (Hill, 1994: 239). Namun, perkembangan media saat itu masih dalam koridor aturan yang dibuat pemerintah. Seperti yang diungkap para responden kami, orang-orang di sekitar Soeharto akan menyebut praktik seperti ini sebagai menutup mulut orang-

22 Kasus yang paling mendapat perhatian adalah saat seorang jurnalis warga, Iwan Piliang, yang mewawancarai Nazaruddin, tersangka kasus korupsi, yang sedang berada di luar negeri melalui Skype pada 2011.

orang sembari mengeruk uang (D.D. Laksono, praktisi media, wawancara, 21/09/2011).

Namun, pada saat itu tidak ada yang murni bisnis. Kebijakan yang memberi batasan merupakan salah satu faktor yang menghalangi komersialisasi media. UU Ketentuan-Ketentuan Pokok Pers membatasi praktik komersialisasi dengan melarang adanya investor asing secara langsung dalam pendirian perusahaan media. Namun, dorongan untuk mengkapitalisasi media jelas terbaca, hingga akhirnya kesempatan untuk itu terbuka dengan adanya deregulasi di sektor media.

Pertumbuhan ekonomi dan media selama 1980-an terutama didorong oleh ekspansi dan pengaruh konglomerasi (Hill, 1994: 257). Saat itu tidak banyak sumber pendanaan yang mampu menyediakan modal cair kecuali satu pihak: keluarga Presiden Soeharto, yang dikenal dengan sebutan Keluarga Cendana²³. Hal ini sesuai dengan temuan Djankov, *et al.* (2003) bahwa *"...dua bentuk dominan dari kepemilikan perusahaan media di seluruh dunia adalah kepemilikan oleh negara dan kepemilikan oleh pihak swasta yang terkonsentrasi, yaitu keluarga penguasa"* (p. 343). Dalam kenyataan, Keluarga Cendana mulai meraup keuntungan dari media. Istilah 'Pers Istana' menggambarkan ruang lingkup pemilik media yang terbatas pada keluarga Soeharto dan lingkaran di dalamnya. Di sinilah muncul dilema. Praktik bisnis ini harus memiliki landasan hukum, sehingga harus mengubah regulasi yang dipandang sebagai kepentingan besar saat itu. Namun, penyusunan regulasi baru akan bertentangan dengan prinsip dan kepentingan dasar rejim yang anti terhadap kritik publik dan kebebasan berpendapat, yang sebenarnya merupakan fungsi utama media.

Dalam periode ini, sejumlah perubahan besar terjadi dalam sektor ekonomi karena dorongan perekonomian global dan masuknya modal finansial asing. Tuntutan untuk membuka pasar domestik hampir tak dapat dihentikan, dan media merupakan salah satu industri yang menguntungkan dan membutuhkan modal lebih banyak agar dapat berkembang. Hal ini menjadikan UU Pers era Orde Lama dilihat sebagai halangan ekspansi finansial. Departemen Penerangan terlibat perselisihan dengan para pengusaha dan investor yang bersedia menanam modal dalam jumlah besar dalam 'industri informasi', tetapi tidak dapat berbuat apa-apa kecuali jika bekerja sama dengan keluarga Presiden.

Faktor berpengaruh lainnya dalam perkembangan industri media di Indonesia adalah pengesahan UU Penanaman Modal Asing No. 20/1994. UU tersebut membuka perekonomian domestik untuk dapat dimasuki modal asing dan mengembangkan industri media. Keluarga Cendana, yang telah berinvestasi pada jaringan televisi dan teknologi satelit, mampu mengelak dari pembatasan investasi asing dalam bisnis media melalui transfer antara cabang usaha media dan non-media dalam konglomerasi mereka (Hill dan Sen, 2006: 63).

Hal ini jelas menunjukkan bahwa perundangan yang mengatur industri media dan media itu sendiri telah menjadi, dua entitas berbeda. Hingga saat ini belum ada usaha yang jelas untuk meregulasi industri media sebagai sebuah sistem utuh. Kebijakan-kebijakan yang ada hanya mampu mengintervensi secara parsial dalam hal konten dan infrastruktur. Karena negara gagal menyusun kebijakan yang mampu menangani permasalahan industri media yang makin banyak (dan secara bersamaan kami alami), kalangan industri tersebut akhirnya membangun mekanisme untuk mengatur diri sendiri.

Reformasi dan Kelahiran Kembali Media di Indonesia

Sama halnya dengan sektor-sektor lain dalam ekonomi, industri media memasuki era reformasi dengan harapan tinggi. UU Pers yang baru hanya membutuhkan waktu satu tahun (1999) untuk disahkan, dan akhirnya memberikan serangkaian hak istimewa bagi industri media cetak. Pada saat itu

23 "Keluarga Cendana" adalah istilah yang digunakan untuk menyebut keluarga dan kroni Soeharto.

tampaknya tidak ada alasan mengapa industri media penyiaran tidak bisa, atau tidak boleh, menikmati hak yang sama. Ternyata yang terjadi justru sebaliknya. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, UU Penyiaran muncul dengan gagasan revolusioner untuk menerapkan sistem siaran berjaringan yang justru membatasi daya jangkau industri tersebut jika diimplementasikan secara konsisten dan akhirnya membatasi pula keuntungan yang diperoleh.

Sebenarnya, UU Penyiaran No. 32/2002 telah mencoba mengantisipasi permasalahan dan tantangan yang muncul berkaitan dengan kepemilikan media pasca-reformasi. Pasal 18 UU tersebut melarang adanya kepemilikan silang. Namun, regulasi ini tidak cukup untuk mencegah perusahaan atau kelompok usaha melakukan akuisisi atau *merger*. Selain itu, jika diterapkan secara efektif, sistem siaran berjaringan dapat memberi pengaruh positif dengan mendesentralisasi jaringan penyiaran, karena sistem ini memang tidak didesain untuk membatasi kepemilikan media. Meski begitu, regulasi tersebut telah diabaikan secara legal karena pemerintah mengeluarkan PP No. 50/2005. Selain mengembalikan otoritas pemerintah, PP tersebut juga menghindarkan pemain besar dalam industri media dari kewajiban menerapkan sistem siaran berjaringan, sebagaimana dijelaskan oleh mantan komisioner KPI sebagai berikut:

PP 50 itu tentang penyiaran swasta. Dia merupakan implementasi dari Undang-Undang. Dulunya, materinya dibuat bersama oleh Kominfo dan KPI. Tapi kemudian karena proses politik, termasuk proses hukum di MK, membuat KPI tidak terlibat [lagi] dalam penyusunannya. KPI disingkirkan dalam pembuatan PP. Maka [menurut] beberapa pakar akhir-akhir ini, terlihat bahwa PP ini menguntungkan bagi TV-TV Jakarta. Contohnya bagi yang sudah melampaui 80% [jangkauan siaran nasional?], diijinkan maksimal sampai 90% [siaran nasional]. Ya seperti RCTI, SCTV, itu. Jadi mereka membolehkan yang sudah *established* [untuk bersiaran?] dan menciptakan *barrier* bagi *new entrance*. (Bimo Nugroho, mantan komisioner KPI, wawancara, 12/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber.)

Berkaitan dengan hal ini, ada kebijakan mengenai praktik bisnis yang mungkin relevan. UU No. 5/1999 mengenai monopoli dan persaingan sebenarnya mengatur praktik ekonomi yang kontraproduktif terhadap kompetisi yang adil dan sehat. Dengan semangat reformasi, UU tersebut bertujuan mencegah konsentrasi sumber daya ekonomi di tangan satu/sedikit pihak. Namun, UU ini tidak memiliki hubungan langsung dengan praktik bisnis di lingkup media. UU No. 5/1999 pun tidak dapat diterapkan untuk mengatasi praktik buruk *merger* dan akuisisi dalam industri media.

Kapitalisasi industri media di Indonesia yang terjadi saat ini tampak mirip dengan yang terjadi pada 1980-an jika dilihat dari pola dan strateginya: industri media mulai tumbuh, tetapi mengabaikan kebijakan yang ada. Tentu saja ada perbedaan dalam hal cakupan dan arahnya, tetapi kesamaan pola terlihat jelas. Cara industri media merespons tantangan politik dan ekonomi hampir sama. Dalam dua situasi tersebut, kebijakan telah gagal diterapkan dan ditegakkan.

Kebijakan Tanpa Daya dan Praktik

UU Pers dan UU Penyiaran merupakan kebijakan-kebijakan penting di bidang media sejak reformasi bergulir; namun apakah kedua kebijakan tersebut mampu mengontrol dinamika dan ekspansi industri media masih terus dipertanyakan dan belum ada jawaban pasti. Kami menawarkan sejumlah gagasan yang mungkin dapat menjelaskan ekspansi industri media di Indonesia dan kaitannya dengan kebijakan media.

Tiada Kebijakan yang Mengatur Kepemilikan dan Kapitalisasi Perusahaan Media

Banyak perusahaan media bidang televisi mengabaikan UU Penyiaran. Undang-Undang tersebut sebenarnya memaksa stasiun TV nasional untuk membatasi jangkauan siarnya demi mendorong kemajuan penyiaran dan kalangan media lokal, serta mendesentralisasi sistem penyiaran. Banyak perusahaan televisi swasta yang merasa terancam dengan UU ini. Kebijakan yang ada juga telah gagal mendefinisikan regulasi yang sederhana dan menyeluruh yang mampu menghalangi perusahaan media dari praktik kepemilikan yang cenderung mendominasi medium atau wilayah tertentu.²⁴ Inilah situasi di mana kita membutuhkan kebijakan media untuk merespon perkembangan dan kapitalisasi sektor media yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Inkonsistensi dan Kebijakan yang Saling Membatalkan

Contoh paling jelas dari hal ini adalah PP No. 50/2005 yang menyebabkan perselisihan panjang antara Kemenkominfo dan KPI. Peraturan tersebut mencabut keistimewaan dan tanggung jawab penting yang diemban KPI. Seruan untuk mencabut PP tersebut, dan bukan merevisi UU Penyiaran, juga bermunculan, seperti yang diungkapkan salah satu responden:

Justru saya melihat PP ini tidak konsisten; justru banyak menelikung UU itu sendiri. Tapi kita juga bisa melihat UU penyiaran memberikan porsi besar kepada KPI, namun dalam putusan MK tanggung jawab dan kewenangannya *dipreteli*, sehingga akhirnya KPI hanya mengurus masalah konten ... dari yang tadinya mengatur tentang frekuensinya, infrastrukturnya. (I. Haryanto, wawancara, 22/08/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber)

Pengesahan PP tersebut tidak mampu memberi pedoman yang lebih baik bagi skema penyiaran, dan malah menimbulkan beberapa permasalahan baru. Ditambah lagi munculnya Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (Permenkominfo) No. 17/2006 mengenai Tata Cara Penyesuaian Izin Penyelenggaraan Penyiaran bagi Lembaga Penyiaran Swasta yang memungkinkan adanya pengecualian bagi perusahaan media yang sudah ada untuk menerapkan sistem siaran berjangkauan. Permasalahannya terletak pada kenyataan bahwa regulasi tersebut memberi pengecualian kepada perusahaan media yang telah berdiri untuk melanjutkan siaran seperti biasa, tanpa mengurangi jangkauan siaran sesuai yang diwajibkan oleh UU Penyiaran. Hasilnya, KPI yang awalnya ditunjuk untuk mengatur skema penyiaran kehilangan otoritasnya dan diambil alih Kemenkominfo.

Rendahnya Koordinasi di Antara Institusi Regulator

Dalam konteks Indonesia secara spesifik, alasan tentang rendahnya kerjasama antar institusi publik adalah karena ego sektoral. Dalam ranah media, permasalahan ini mengindikasikan kurangnya kerjasama: bagaimana institusi berbeda memandang isu secara parsial, tanpa ada keinginan atau komitmen yang riil untuk mengatur media demi kepentingan publik. KPI berdiri sendiri dengan berbagai prinsipnya, sedangkan Kemenkominfo juga memiliki posisi dan kepentingannya sendiri dalam meregulasi lanskap media. Di sisi lain, institusi seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) atau

24 Sebagai contoh, dapat dilihat bagaimana Belanda mengembangkan kebijakan media yang mewajibkan perusahaan surat kabar yang menguasai lebih dari 25% pasar surat kabar harian untuk membatasi kepemilikan atau keterlibatan mereka dalam sektor penyiaran publik (NSCGP, 2006:47).

Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) mungkin tidak berpandangan bahwa ranah publik adalah sesuatu yang harus dilindungi dan diatur. KPPU, yang seharusnya dimintai pertanggungjawaban karena gagal mengawasi monopoli di sektor media, tidak tampak cemas ataupun responsif dalam menanggapi meningkatnya akuisisi dan *merger* yang terjadi dalam industri media. Wilayah ini jelas membutuhkan sebuah kebijakan yang tepat untuk mengatasi permasalahan yang terjadi.

Gagasan bahwa kebijakan yang telah ada mampu mengatasi kompleksitas dalam masyarakat tidak lebih dari sekadar asumsi. Di dalam sektor media, UU Penyiaran No. 32/2002 dan UU Perseroan Terbatas No. 40/2007 tidak saling mendukung. Kedua kebijakan tersebut tidak selaras dalam mengatur dan mengelola perkembangan industri media di Indonesia. Para pemilik media yang sadar akan celah ini cenderung bersembunyi di balik UU Perseroan Terbatas yang menjustifikasi praktik *merger* dan akuisisi mereka, yang sebenarnya dilarang dalam UU Penyiaran. Selain itu, hal yang sama terjadi dalam hal penggunaan frekuensi yang merupakan milik publik, oleh media. Pihak regulator tampaknya gagal mempertahankan pandangan bahwa perusahaan media seharusnya diatur melalui dua kebijakan sekaligus, yaitu UU Penyiaran dan UU Perseroan Terbatas.

Dalam level kebijakan, hal ini menunjukkan kelemahan dalam kerangka kerja regulasi. Semestinya ada koordinasi antara semua institusi terkait untuk mengatur *merger* dan akuisisi. Yang semakin membingungkan, baru-baru ini diputuskan bahwa investasi dalam sektor media tidak diatur oleh Kemenkominfo, tetapi melalui Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) sesuai dengan Permenkominfo No. 50/2009 yang saat ini sudah diberlakukan.

Permasalahan Serious karena Minimnya Penegakan dan Supremasi Hukum

Meskipun terdapat kebijakan-kebijakan yang diperlukan, akan selalu ada jalan belakang yang dapat dipakai demi menghindari sebuah kewajiban. Salah satu praktik yang menjadi perhatian selama ini adalah adanya perdagangan frekuensi—sumber daya utama dalam bisnis penyiaran. ‘Perdagangan’ frekuensi biasanya dilakukan dalam bentuk pengambilalihan saham perusahaan, dan bukan melalui permohonan izin siaran baru. Namun, baik KPI maupun KPPU tidak mampu membuktikan praktik ini sebagai praktik yang buruk, serta tidak memiliki bukti legal yang menyatakan bahwa perusahaan media melanggar aturan apapun.

Sebuah pertanyaan penting yang harus dijawab terkait masalah ‘siapa mengerjakan apa’ dalam mengatur industri media, terutama yang berkaitan dengan masalah kepemilikan dan pembatasan kepemilikan silang. Oleh karena itu, kerjasama yang erat antara KPI dan KPPU diperlukan untuk mengatasi masalah yang muncul dari kepemilikan media, serta mengawasi praktik *merger* dan akuisisi oleh perusahaan/pemilik media. Contoh kasusnya adalah Media Nusantara Citra (MNC) yang telah dibawa ke pengadilan, tetapi akhirnya dibebaskan karena tidak terbukti bersalah atas praktik monopoli²⁵. Kasus lain yang menunjukkan permasalahan sama adalah kasus Sun TV (saat ini disebut Sindo TV), TV lokal yang dibeli oleh MNC. Dalam kasus-kasus seperti ini, KPI menghadapi sejumlah hambatan. Di satu sisi, UU Penyiaran dengan tegas melarang jual beli atau pertukaran perizinan frekuensi, tetapi di sisi lain, UU Perseroan Terbatas mengizinkan perdagangan saham (KPI, 2008). Hal ini jelas menunjukkan bahwa KPI tidak dapat berperan seorang diri dalam mengatur industri, apalagi jika berhadapan dengan kasus perdagangan saham, meski pengaturan frekuensi memang termasuk dalam wewenang KPI.

Pada akhirnya, problem dalam mengontrol industri tidak terbatas pada kurangnya kebijakan, tetapi juga kredibilitas regulator dan supremasi hukum. Industri akan selalu mencari celah yang dapat

25 Lihat, misalnya, <http://duniatv.blogspot.com/2008/08/kppu-kembali-menyelidiki-monopoli-mnc.html>, diakses pada 18/07/2011.

digunakan untuk mengatasi atau menghindari regulasi yang dianggap mengganggu bisnis. Inilah yang kita saksikan dalam kasus kepemilikan: industri bersembunyi di balik UU Perseroan Terbatas yang menjustifikasi *merger* dan akuisisi melalui perdagangan saham. Seperti yang dinyatakan oleh pakar media, manuver ini lazim dilakukan perusahaan media: “KPPU tidak dapat menyimpulkan bahwa ini merupakan bentuk oligopoli” (I. Haryanto, wawancara, 22/08/2011).

Sementara itu, setelah uji materi dan PP No. 50/2005, otoritas KPI terbatas hanya pada pengawasan atas konten media. Meski begitu, KPI masih sering diabaikan oleh industri yang memuja *rating* sebagai ‘otoritas’ tertinggi. Dalam hal konten, industri media juga menemukan beragam cara untuk memperdaya para regulator. Salah satu contohnya adalah program ‘Bukan Empat Mata’ yang ditayangkan di Trans7. Acara tersebut, yang awalnya berjudul ‘Empat Mata’, dikenai sanksi oleh KPI pada 2007 karena menayangkan konten yang mengganggu dan dilarang mengudara dalam batas waktu tertentu. Karena program tersebut diizinkan untuk kembali disiarkan, para produser hanya mengganti judul dan bisa mengudara lagi tanpa gangguan.

Ini adalah salah satu contoh sederhana bagaimana industri memiliki kekuatan lebih dibandingkan dengan KPI dalam mengatur konten dengan menerapkan sensor pribadi. Sensor pribadi atau internal mengacu pada praktik yang dilakukan praktisi media, terutama karena tekanan dari pemilik atau pengurus, yang dalam menghasilkan informasi tertentu dibatasi oleh “*batasan yang diberlakukan oleh norma kesopanan dan pusat kekuasaan pasar dan pemerintahan yang lain*” (Herman dan Chomsky, 1988: ix). Dewan Pers juga menghadapi kondisi yang sama. Pertumbuhan industri media cetak serta pengalamannya tidak lantas menjamin peningkatan kualitas dalam melaporkan dan menyampaikan berita dan informasi. Angka kasus yang konstan yang dibukukan oleh Dewan Pers menjadi indikasi sederhana dari hal ini.

Menuju Oligopoli

Regulator media dan kebijakan-kebijakannya bekerja di dalam kerangka kerja yang jelas dan tegas: memastikan keberagaman kepemilikan dan keberagaman konten. Keberagaman konten hanya bisa dicapai jika ada jaminan dan aturan tentang keberagaman kepemilikan. Kedua prinsip tersebut penting dalam demokratisasi media di Indonesia. Namun, struktur industri ini bergeser. Kepemilikan media lebih terkonsentrasi pada beberapa pihak saja, seperti yang dikatakan pakar media:

Ini persoalannya [sebenarnya] adalah ada sentralisasi penyiaran oleh beberapa kelompok saja yang tidak memberi ruang bagi keberagaman (Ade Armando, wawancara, 27/10/2011).

Kami memetakan dua belas kelompok terbesar media di Indonesia. Mereka ditabulasikan di bawah ini berdasarkan jaringan dan jumlah media yang mereka miliki. Lihat Tabel 4.3 yang juga kami tampilkan dalam laporan kami mengenai Industri Media (Nugroho *et al.* 2012: 39).

| No | Kelompok | TV | Radio | Media cetak | Media Online | Bisnis lain ^a | Pemilik |
|----|------------------------|----|-------|-------------|--------------|---|--------------------|
| 1 | Global Mediacomm (MNC) | 20 | 22 | 7 | 1 | Produksi konten, distribusi konten, manajemen bakat | Hary Tanoesoedibjo |

| No | Kelompok | TV | Radio | Media cetak | Media Online | Bisnis lain ^a | Pemilik |
|----|--------------------------|------|-------|-------------|--------------|--|-------------------------------------|
| 2 | Jawa Pos News Network | 20 | n/a | 171 | 1 | Penggilingan kertas, perusahaan percetakan, pembangkit listrik | Dahlan Iskan, Azrul Ananda |
| 3 | Kelompok Kompas Gramedia | 26 | 12 | 89 | 1 | Properti, jaringan toko buku, pabrikan, penyelenggara acara | Jacob Oetama |
| 4 | Mahaka Media Group | 2 | 19 | 5 | n/a | Penyelenggara acara, konsultan humas | Abdul Gani, Erick Thohir |
| 5 | Elang Mahkota Teknologi | 3 | n/a | n/a | 1 | Telekomunikasi dan perusahaan TI | Keluarga Sariatmaadja |
| 6 | CT Corp | 2 | n/a | n/a | 1 | Layanan finansial, gaya hidup dan hiburan, SDA | Chairul Tanjung |
| 7 | Visi Media Asia | 2 | n/a | n/a | 1 | SDA, penyedia jaringan | Bakrie & Brothers |
| 8 | Media Group | 1 | n/a | 3 | n/a | Properti (Hotel) | Surya Paloh |
| 9 | MRA Media | None | 11 | 16 | n/a | Retail, properti, makanan dan minuman, otomotif | Adiguna Soetowo & Soetikno Soedarjo |
| 10 | Femina Group | None | 2 | 14 | n/a | Agen bakat, penerbit | Pia Alisjahbana |
| 11 | Tempo Inti Media | 1 | n/a | 3 | 1 | n/a | Yayasan Tempo |
| 12 | Beritasatu Media Holding | 2 | n/a | 10 | 1 | Properti, layanan kesehatan, TV kabel, penyedia layanan Internet | Lippo Group |

Tabel 4.3 Kelompok media besar di Indonesia: 2011

^aBisnis-bisnis yang dijalankan oleh pemilik/kelompok pemilik yang sama.

Sumber: Nugroho, et al. (2012:39)

Pemusatan ini pada akhirnya mempengaruhi konten media, seperti yang dikemukakan pakar media lain:

Regulator media saat ini hanya memperhatikan unsur konten mediana saja. Padahal saya sih merasa kita tidak bisa melepaskan unsur konten itu dengan struktur industri itu sendiri, yang sekarang bisa dibilang [sudah menjadi] oligopoli (I. Haryanto, wawancara, 28/08/2011).

Kebijakan dan regulasi telah gagal menarik perbedaan yang jelas dalam menentukan mana yang merupakan praktik monopoli dan yang bukan. Pertanyaan paling penting bagi para pembuat kebijakan adalah sejauh mana publik dan para regulator bisa mentoleransi oligopoli yang saat ini terjadi. Tidak dapat disangkal bahwa kini media hanya dimiliki oleh segelintir individu. Risiko yang mungkin timbul dari media yang terkooptasi dan memaksakan agenda pribadi mereka kepada publik sama sekali tidak layak diambil, terutama saat 'melek media' bukanlah prioritas di bidang edukasi dan sosial.

Industri media di Indonesia masih sangat muda, tetapi telah tumbuh dengan cepat dengan cara yang tidak selalu mendatangkan kebaikan bagi masyarakat. Dengan demikian, belajar dari kondisi dekade pertama pasca-reformasi, tidak ada alasan bagi negara dan publik untuk mengurangi upaya mereka dalam mengontrol media. Hal ini sangat mendesak demi membentuk regulasi baru yang lebih baik dan tanpa celah untuk mengontrol media kita agar karakter publiknya dan kemampuannya dalam menjalankan hak warga dapat terjaga.

4.4 Media dan Keterlibatan Publik

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 28 UUD 1945).

Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E Ayat 3 UUD 1945, Amandemen Kedua).

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia (Pasal 28F UUD 1945, Amandemen Kedua).

Undang-Undang Dasar Indonesia jelas menjamin hak warga negara untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat. Dengan demikian, partisipasi publik telah dipastikan dan dijamin oleh konstitusi. Ini juga merupakan salah satu janji reformasi. Namun, demi memperluas partisipasinya, akses terhadap informasi yang berkualitas merupakan sebuah prasyarat. Kita bisa melihat bahwa Reformasi telah menjalankan peran penting dalam menyediakan kondisi yang diperlukan.

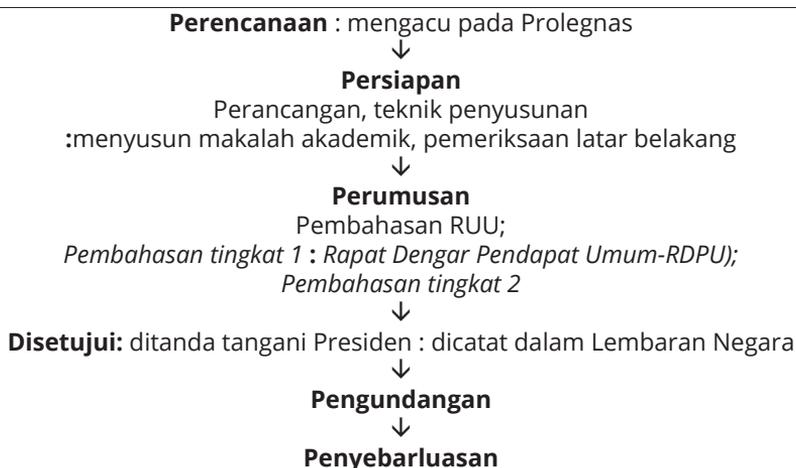
Reformasi tidak hanya mendemokratisasi sistem politik, tetapi juga sistem sosial secara keseluruhan, termasuk keterlibatan publik setiap hari. Kebutuhan akan demokrasi tentu menuntut media yang terbuka, independen, dan dapat dipercaya yang mampu mematuhi prinsip-prinsip masyarakat demokratis.

Tuntutan akan partisipasi dan keterlibatan publik dalam pemerintahan mensyaratkan kebebasan pers. Media harus mampu mendorong partisipasi warga negara dalam memperoleh, menghasilkan, dan menyebarkan informasi. Namun, hal tersebut belum cukup untuk memastikan transformasi menyeluruh dari ranah publik. Mekanisme-mekanisme lain juga harus dijaga agar publik dapat mendapatkan hak-haknya. Menurut Habermas (1989), jaminan konstitusional atas ranah publik tidak selalu dapat dijalankan karena sangat dipengaruhi oleh para aktor politik dan kebudayaan. Di sini, media berperan penting dalam membuka wacana, memicu kesadaran, membangun diskusi, dan mengatur agenda. Dengan demikian, media harus selalu didorong dan diingatkan mengenai peran mediasi mereka. Inilah yang harus dipastikan oleh kebijakan media.

Kotak 1. Bagaimana Kebijakan Diformulasikan di Indonesia?

Berdasarkan UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP), publik wajib berpartisipasi dalam penyusunan draf kebijakan. Partisipasi ini paling jelas terlihat saat pembahasan tingkat 1, di mana rapat dengar pendapat umum dilaksanakan untuk mendapat masukan dari publik.

Usulan RUU dapat diberikan oleh tiga pihak, yaitu Presiden, DPR, atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Langkah-langkah pembuatan UU adalah sebagai berikut:



Bagan di atas adalah aliran proses legislasi. Namun, pertimbangan dan kepentingan asli dalam memutuskan sebuah pilihan kebijakan jarang diketahui masyarakat umum. Meski telah disahkan, kebijakan seperti UU Penyiaran gagal mendemokratisasi skema penyiaran. Sebuah penjelasan mengenai hal ini diilustrasikan secara luas oleh A. Armando, akademisi yang meneliti permasalahan media:

"[Persoalannya adalah] melalui enforcement. Law-nya gak di enforce. Tidak ada regulasi yang memihak, membela, membantu mereka. Aparatur pemerintahnya [punya] kebijakan [tapi] tidak menjalankan kewajibannya [untuk] membela mereka. ... undang-undang itu sendiri sebetulnya hanya memberikan panduan yang bersifat umum, yang tentu saja bisa dengan mudah dimanfaatkan untuk kepentingan publik kalau pemerintahnya mau. Dulu kan dibuat agak umum, karena bahaya juga [jika tidak]. Misalnya, pemusatan kepemilikan kan dilarang. Cuma [hal ini] gak bisa kan dilarang [secara eksplisit]. [Jadi] akhirnya [hanya] dibatasi. Dan apa definisi pemusatan? Kepemilikan silang [hanya bisa] dibatasi, gak bisa dilarang. Semua bergantung pada mereka yang diamanatkan untuk membuat peraturannya kan, yaitu pemerintah. Tadinya pemerintah dan KPI. Tapi KPI kan dicoret, [jadi] yang membuat pemerintah. Pemerintahnya dari awal memang tidak pernah punya niat baik, jadi dengan sengaja dibuat seolah-olah undang-undang ini memang tidak pernah bisa jalan. Alasannya juga agar undang-undang ini dibatalkan kemudian. [...]

Padahal bukan undang-undangnya yang salah. Undang-undangnya udah bikin peraturan [yang] rada umum. Ya [jadi kini] tolonglah diturunkan menjadi peraturan. Kalau tahun 2002, aturan sudah sangat detail, dan pertumbuhan industrinya sendiri baru mulai. Kamu gak bisa really-really predictable nanti akan ke mana ini. [...]

[Lalu] naiklah yang namanya menteri Sofyan Djalil itu kan. Ya saya rasa itu kesengajaan: semua orang-orangnya dibikin [percaya] bahwa [UU Penyiaran] ini gak pernah bisa jalan, penggantinya gak pernah ngerti. Setelah Muhammad Nuh, sekarang Tifatul Sembiring, dan menurut saya sama nggak gertinya.. Kalau tanya sama orang televisi saya yakin deh, aturannya gak jelas; izinnya mana, gak jelas. Mereka kan nggak punya izin semua. Ya ada yang udah punya, tapi bukan izin nasional ya. Izin nasional satupun gak punya. Nggak punya, karena kan dia mesti berubah, dari TV nasional ke TV jaringan. Nah gak ada [yang berubah dan punya izin itu] sampai sekarang. Konsep TV jaringan itu apa aja gak

ada di peraturan pemerintah. Jadi seburuk itu keadaannya” (Ade Armando, wawancara, 27/10/2012, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Sumber: Diadaptasi dan diedit dari www.parlemen.net, oleh PSHK; Perpres No 68/2005; dan wawancara dengan Ade Armando (27/10/2012).

Dalam konteks media, publik harus memiliki akses terhadap informasi. Infrastruktur untuk mengakses informasi menjadi prasyarat keterlibatan warga negara dan harus tersedia bagi setiap orang tanpa memandang latar belakang budaya, ekonomi, sosial, dan agama. Hal ini juga dimuat dalam UUD 1945. Fungsi negara adalah menjamin penyebaran serta akses yang merata atas infrastruktur, agar tercapai prasyarat di mana ranah publik dapat tumbuh. Dengan demikian, infrastruktur media, termasuk frekuensi dan medium terestrial lain, harus diperlakukan sebagai benda milik publik karena memang demikian adanya. Melalui kebijakan media, negara juga harus memenuhi kewajibannya menyediakan sarana publik dapat mengekspresikan diri mereka.

Kebijakan-Kebijakan yang Mendorong dan Menghambat

Salah satu regulasi yang bertujuan meningkatkan akses warga negara terhadap informasi adalah UU Keterbukaan Informasi Publik No. 14/2008. UU tersebut dikeluarkan tahun 2008 dan mewajibkan institusi kenegaraan menyediakan informasi dan data, yang sebelumnya terbatas, kepada publik. Peraturan ini dipuji karena mengharuskan institusi dan badan pemerintah menyediakan akses tanpa batas terhadap informasi yang bersangkutan dengan kepentingan publik. Meski begitu, UU ini juga dapat disalahgunakan karena memuat hukuman penjara satu tahun bagi siapa pun yang menyalahgunakan informasi yang diperoleh (Lim, 2011: 22).

Meskipun UU tersebut muncul karena tuntutan atas tata pemerintahan yang baik, transparansi, dan akuntabilitas, penerapannya tidak disambut baik oleh para praktisi media. Hal ini berkaitan dengan adanya legislasi lain yang terbit pada 2008. Pada tahun tersebut, dua kebijakan dikeluarkan, yaitu UU Pornografi No. 44/2008 dan UU ITE No. 11/2008 yang sama-sama telah terbukti menghambat hak kebebasan berekspresi warga negara. Kedua regulasi tersebut menggunakan istilah yang semu, tidak terdefinisi, dan telah menjadi bumerang bagi para pembuat undang-undang serta menjadi ancaman nyata bagi publik. Kedua UU tersebut telah dipakai dalam beberapa kasus yang berbeda dan hasilnya mengerdilkan kebebasan berpendapat. Selain itu, KUHP juga dipakai untuk menjerat jurnalis; KUHP memberikan keistimewaan dan kekuatan yang terlalu besar kepada pejabat publik dan penguasa untuk menuduhkan kasus pencemaran nama baik (Piper, 2009: 18).

Di tengah maraknya penggunaan regulasi tersebut, Mahkamah Agung (MA) memberi dorongan dengan mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 13/2008 yang mengakui peran Dewan Pers dengan secara formal menganjurkan seluruh hakim meminta pendapat ahli dari dewan tersebut dalam setiap persidangan kasus yang berkaitan dengan pers. Melalui edaran tersebut, MA telah memberi terobosan positif dalam upaya perlindungan terhadap jurnalis (Dewan Pers, 2010).

Hal positif lain dalam perlindungan atas hak pers dan media adalah upaya Dewan Pers mencari jalan tengah dengan pihak kepolisian dengan menyetujui adanya Kesepakatan Bersama antara Dewan Pers dan Polisi tentang kasus kriminal terkait media (Piper, 2009: 21).

Media Baru dan Kontrol Sosial

Sisi positif penggunaan media konvensional secara luas seiring dengan adopsi media baru yang tumbuh dengan cepat adalah membantu publik mengontrol perilaku elit politik, dan menunjukkan bahwa akhirnya media dapat berfungsi sebagai sebuah bentuk kontrol sosial. Hal ini terbukti, antara lain, pada kasus ketika seorang anggota DPR menggunakan komputer tabletnya untuk menonton film porno saat sidang berlangsung, atau ketika seorang menteri mengemudi mobilnya pada jalur khusus transportasi umum. Hal ini menunjukkan bahwa media dapat berfungsi sebagai media pengawas balik (*reverse panopticon*) yang memungkinkan warga negara mendokumentasikan perilaku orang-orang atau elit terkemuka dan masyarakat secara umum.²⁶

Saat ini setiap orang yang memiliki alat dan akses terhadap media memiliki kemampuan untuk melaporkan beragam hal yang dapat mengarah pada sanksi sosial. Yang dapat dilakukan oleh media, setidaknya, adalah mengoptimalkan fungsinya sebagai sebuah bentuk kontrol sosial. Seperti yang telah disimpulkan dalam studi terdahulu tentang pekerja media, *"Jika tugas sebagai pengawas bagi publik tidak dapat dipenuhi, publik sendirilah yang akan menderita"* (Piper, 2009: 47).

Interaktivitas dan kecepatan yang meningkat merupakan dua aspek baru media yang muncul berkat inovasi teknologi informasi dan komunikasi, serta membawa angin baru dalam ranah media saat ini. Publik kini dapat merespons berbagai isu lebih cepat dan lebih mudah. Dengan tekanan dan jangkauan yang cukup, opini publik kini memiliki kekuatan yang lebih nyata. Media mengakumulasi suara-suara massa, dan dalam beberapa kasus terbukti efektif dapat mempengaruhi proses pembuatan keputusan di Indonesia yang biasanya tidak transparan terhadap publik.

Dengan demikian, meski ada praktik komersialisasi dan komodifikasi ranah publik, perkembangan mutakhir media ternyata juga mampu menyediakan saluran kontrol sosial yang baru, khususnya inovasi teknologi bidang Internet dan media sosial. Internet dan media baru telah menjadi alat memperkuat suara dan aspirasi publik, serta mengingatkan kaum elit bahwa langkah-langkah mereka diawasi dengan seksama.

Merebut Kembali Ranah Publik

Mayoritas diskusi tentang media di Indonesia saat ini adalah mengenai *rating*, sensasi, komersialisasi, dan bahkan kecenderungan campur tangan dalam urusan orang lain—seperti yang diperhatikan sejumlah pengamat. Hanya sebagian kecil perhatian tentang bagaimana media seharusnya diperbaharui demi membantu warga negara terhubung satu sama lain. Lanskap media yang lebih mengikuti *rating* dan sensasi daripada regulasi dan substansi tentu membuat kita bertanya: Sejauh apa partisipasi publik melalui media dapat benar-benar dijamin dan dimungkinkan? Apakah partisipasi publik yang ditawarkan media saat ini sungguh-sungguh asli, ataukah hanya sebatas simbol yang dikonstruksi oleh industri media sebagai bentuk baru alat pemasaran?

Dengan dikuasainya industri media oleh konglomerat yang memiliki agenda pribadi dan kepentingan politik tertentu, tantangan bagi warga negara Indonesia adalah memerangi monopoli opini publik. Dengan demikian, sangat penting bagi publik, baik individu maupun kelompok, untuk senantiasa mencari cara menyalurkan suara mereka. Indonesia telah melewati dinamika yang menarik dalam penggunaan Internet dan keterlibatan publik, dimulai dengan penggunaan milis (*mailing list*) pada

²⁶ Fakta yang terobservasi ini, serta argumentasi dan wacana tentang menipisnya batasan antara "pribadi" dan "publik", dikemukakan dalam festival video oleh ruang rupa di Jakarta, 2011. Lihat <http://news.okvideofestival.org/>.

awal gerakan reformasi. Selanjutnya, antara 1999 hingga 2000, perkembangan dunia blog di Indonesia mulai tampak, sebagian besar blog pada awalnya ditulis oleh warga negara Indonesia yang tinggal di luar negeri dan bekerja di bidang teknologi informasi (Freedom House, 2011). Jumlahnya terus bertambah hingga mencapai 15.000 pada 2007 (Lim, 2011: 9). Blog kini telah menjadi bagian umum dari portal berita *online* besar. Hampir semua portal *online* besar memiliki blog terpisah, sehingga para pembacanya dapat berkontribusi.

Meski banyak diperdebatkan, fakta menunjukkan bahwa media baru memiliki kemampuan menciptakan gerakan sosial di dalam cakupannya. Studi sebelumnya (Nugroho, 2011a: 80) menggarisbawahi bagaimana kombinasi penggunaan media baru dan media sosial berhasil memperluas ruang publik. Beberapa kasus telah menunjukkan bahwa media dapat mengangkat sejumlah agenda dan memaksa pemerintah merespons dan bereaksi. Bagaimanapun, kasus seperti Prita Mulyasari, unjuk rasa Cicak-Buaya yang fenomenal, dan beberapa kejadian lain telah mengajari kita bahwa publik dapat berperan sebagai kelompok berpengaruh, serta bahwa suara publik dapat diangkat hingga ke level yang belum pernah kita lihat sebelumnya.

Di sisi lain, 'eksodus menuju *Facebook*'²⁷, menimbulkan skeptisisme atas efektivitas media *online* dalam mendorong warga negara bereaksi secara lebih langsung pada ruang *offline*. *Click-activism* (didiskusikan dalam Nugroho, 2011a: 80) mengacu pada perilaku umum pengguna Internet yang menunjukkan keterlibatan hanya melalui dunia *online*, tetapi tidak pernah melibatkan diri dalam gerakan secara *offline* dan langsung. Meskipun *Click-activism* bisa jadi memiliki andil dalam menyuarakan dan menyebarkan gagasan di Internet, jika berdiri sendiri, perilaku ini tidak akan cukup untuk membuat perubahan. Alasannya jelas: karena perubahan hanya terjadi di dunia nyata yang *offline*. Lebih lanjut, dunia *online* pada dasarnya problematik. Ini adalah kasus yang sering ditemukan dalam bisnis media: menciptakan informasi yang mengarah dari kelompok bawah ke atas, yang dihasilkan oleh para pengguna memang mungkin terwujud, tetapi hanya sejauh industri tersebut memiliki kuasa untuk mengarahkan agenda. Partisipasi publik melalui tulisan di blog dan komentar interaktif dalam program media tertentu (misalnya dalam surat kabar *online*, televisi *online*, atau radio) merupakan contoh yang pas. Saat di satu sisi masukan publik benar-benar asli dan langsung, program-program yang digunakan (dan bahkan cara berinteraksi) berada di bawah kepentingan media, dan tentu hanya akan bereaksi terhadap komentar atau mengambil langkah sesuai dengan kepentingan mereka. Dengan demikian, partisipasi bisa dimungkinkan jika ada ketertarikan media arus utama untuk menghasilkan cara baru dalam pembuatan informasi, yang menghasilkan nilai-nilai komersial/material baru. Media pun telah beralih menjadi institusi ekonomi semata dan mengabaikan perannya dalam fungsi sosial. Anggota Dewan Pers, Agus Sudibyo, dalam wawancara pada 27/10/2011, juga memiliki pandangan yang sama kuatnya mengenai hal ini.

Kesadaran warga negara dan publik merupakan faktor krusial dalam memperoleh kembali ranah publik melalui media. Individu dan komunitas harus memahami hak-hak dan tanggung jawab mereka terkait akses terhadap media dan infrastruktur. Mengutip McChesney (2007), Arsenault dan Castells (2008) meyakini bahwa kesadaran dan kepedulian warga negara mengenai kebijakan media makin besar meski korporasi media sering mempengaruhi keputusan tentang regulasi (p. 10). Dalam konteks Indonesia, gerakan yang berbasis Internet dapat mengindikasikan kesadaran ini. Namun, tanpa menjadi terlalu skeptis, secara umum publik masih tidak sadar akan adanya oligopoli media dan industrialisasi. Dibutuhkan advokasi untuk mengatasi masalah ini. Sesuai dengan pernyataan anggota dewan Pers, Agus Sudibyo:

Kontrol publik ini belum kuat. Dalam artian bahwa *media literacy* kita itu masih lemah. Oleh karena itu, tidak ada *sense of belonging* dari masyarakat terhadap media. Masyarakat masih melihat media sebagai institusi bisnis; media sebagai *property* pribadi milik pemiliknya. Masyarakat belum tumbuh kesadarannya bahwa media itu sebagai institusi sosial. Nah jadi tidak ada *public demand* terhadap media yang benar-benar menggambarkan

27 Ekspresi ini digunakan untuk menggambarkan peningkatan besar-besaran pengguna Facebook di Indonesia (Puthut et al., 2010:78).

kepentingan publik. Lemahnya *public demand* menjadi alasan untuk industri media untuk mengesampingkan dimensi-dimensi kepentingan publik (Agus Sudibyo, Dewan Pers, wawancara, 27/10/11, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Sangatlah penting untuk menyadari kembali peran warga negara sebagai sebuah agen (pribadi aktif atau aktor) dan mengenali dimensi perubahan yang ganda, yaitu aktor dan struktur. Dalam hubungan yang dilandasi asumsi (atau 'dualitas'; seperti yang diuraikan dalam *Theory of Structuration* oleh Giddens, 1984), aktor selalu merupakan subyek dari struktur yang memaksakan kekuasaan, tetapi secara bersamaan selalu memelihara otonomi relatif melalui reflektivitas yang dapat digunakan untuk menciptakan ruangnya sendiri dalam mengubah praktik-praktik media—atau dengan kata lain, menciptakan sebuah struktur alternatif. Dengan begitu, media dan media sosial dapat berguna sebagai alat untuk memfasilitasi tanpa merusak peran aktif warga negara sebagai aktor²⁸. Sekali lagi, kita dapat melihat bahwa di dalam demokrasi, kebijakan formal adalah alat untuk mengatur pelaksanaan dan praktik media yang pada akhirnya merupakan aspek penting untuk memungkinkan terjadinya keterlibatan publik dan masyarakat sebagai inti dari demokrasi itu sendiri.

4.5 Mengatur Media melalui Kebijakan

Saat berdiskusi mengenai kebijakan media di Indonesia, akan sangat membantu untuk terlebih dahulu menyusun daftar kebijakan yang mengatur, atau setidaknya mempengaruhi, kinerja media. Lihat Tabel 4.4 di bawah ini.

| | Kebijakan Media | Konten/Isu |
|----|--|--|
| 1 | UU Hak Asasi Manusia No. 39/1999 | Hak mengakses informasi |
| 2 | UU Telekomunikasi No. 36/1999 | Menghapuskan monopoli Telkom |
| 3 | UU Pers No. 40/1999 | Kebebasan pers, Dewan Pers |
| 4 | UU Penyiaran No. 32/2002 | Siaran berjaringan, KPI |
| 5 | PP No. 49/2005 | Aktivitas penyiaran asing |
| 6 | PP No. 50/2005 | Penyiaran swasta |
| 7 | PP No. 51/2005 | Penyiaran komunitas |
| 8 | PP No. 52/2005 | Penyiaran berlangganan |
| 9 | UU ITE No. 11/2008 | Transaksi elektronik, pencemaran nama baik |
| 10 | UU Keterbukaan Informasi Publik No. 14/2008 | Akses publik terhadap informasi |
| 11 | UU Perfilman No. 33/2009 | Produksi dan distribusi film |
| 12 | RUU Konvergensi (dikeluarkan Januari 2012 sebagai revisi atas UU Telekomunikasi) | Konvergensi media |

Tabel 4.4 Kebijakan-kebijakan media di Indonesia

Sumber: Para penulis.

Seperti yang dapat dilihat, ada sejumlah kebijakan yang mengatur cara kerja media. Namun, jika ada, apa sajakah dasar pemikiran dari kebijakan-kebijakan tersebut? Apa saja implikasinya terhadap media dan masyarakat, baik yang disengaja maupun tidak?

²⁸ Meski ada tren penggunaan media sosial dan keterlibatan sosial, kita harus ingat bahwa bagaimanapun media sosial lebih bersifat sosial dan tidak dapat diandalkan untuk meningkatkan gerakan yang mengandalkan momentum seperti revolusi Arab (*Arab spring*). Seperti yang diungkapkan Lawrence Lessig, "tantangannya adalah menabur keragu-raguan" (Lessig, 2001:19).

Prinsip Utama: Keberagaman

Kebijakan publik haruslah mampu menjaga *bonum commune* atau kebaikan umum. Kebijakan publik yang menyangkut media mesti bertujuan untuk menjaga karakter normatif media, yaitu memediasi publik. Sangatlah penting mengatur media demi mengakomodasi kepentingan publik serta mempertahankan fungsi mediasinya. Dalam masyarakat yang plural, media harus merefleksikan pluralitas yang ada. Dengan demikian, publik harus memiliki pilihan media dan saluran informasi. Media akan menjadi lebih efektif jika hadir dalam berbagai bentuk dengan beragam pilihan. Yang paling utama, media hanya efektif jika beragam dan plural. Yang kemudian menjadi perdebatan adalah sejauh apa negara harus mengintervensi.

Prinsip-prinsip dasar media Indonesia terletak pada aturan keberagaman yang harus ditemukan di dalam konten dan struktur industrinya. Namun, permasalahan utamanya terletak pada kenyataan bahwa keberagaman dipandang sebagai ketentuan teknis semata, dan bukan sebagai nilai-nilai intrinsik. Dengan demikian, pentingnya memiliki sudut pandang, opini, dan cerita yang beragam tidak cukup didukung.

Hingga saat ini, ada dua regulasi yang dipandang sebagai payung hukum dalam mengatur media di Indonesia, yaitu UU Penyiaran dan UU Pers. Tidak diragukan lagi, dua kebijakan utama ini sejalan dengan upaya pemenuhan hak warga negara atas media, terutama dalam menjamin keberagaman media. Dua UU tersebut berisi substansi yang penting untuk melindungi warga negara dalam menjalankan hak-hak mereka dalam aktivitas yang berhubungan dengan media. Meski begitu, permasalahan utamanya adalah situasi politik yang menghambat implementasi kedua UU tersebut. Sebagai tambahan dari apa yang telah didiskusikan sebelumnya dalam laporan ini, kami menemukan tidak adanya otoritas untuk menerapkan kebijakan-kebijakan ini. Mandat yang diberikan oleh UU Penyiaran kepada KPI untuk meregulasi skema penyiaran di Indonesia, ironisnya, dirusak oleh pemerintah sendiri. Tanggung jawab yang semula diberikan kepada komisi tersebut dimentahkan oleh perundangan dan diambil alih oleh pemerintah yang tidak lebih baik dalam meregulasi praktik bisnis media.

Tanpa otoritas dan kemauan politik yang nyata untuk mengimplementasikan apa yang telah dirancang, terutama dalam UU Penyiaran, kebijakan hanya akan memiliki dampak yang terbatas terhadap konten media. Keberagaman konten berada di ambang bahaya karena negara dan bisnis media memiliki orientasi konten yang bias, yang disesuaikan dengan keinginan atau kepentingan mereka. Dalam negara yang plural dan beragam seperti Indonesia, ketiadaan keberagaman konten dapat merugikan, bahkan menjadi bencana. Konten media berhubungan erat dengan kepemilikan media: kepemilikan cenderung menjadi penentu konten. Meski tidak ada permasalahan yang melekat terkait keberagaman (makin banyak pemilik berarti makin banyak konten), konsentrasi kepemilikan tentu akan mengurangi keberagaman konten secara signifikan.

Dalam situasi seperti ini, hilangnya kebijakan yang tegas tentang kepemilikan media terbukti tidak ada. Upaya meregulasi kepemilikan media diremehkan karena minimnya koordinasi antar regulator, terutama antara KPI, Kemenkominfo, dan KPPU. Hal yang sama juga terjadi saat menangani penggunaan frekuensi; pembahasan apakah UU Penyiaran harus diperlakukan sebagai *lex specialis* dan UU Perseroan Terbatas tidak digunakan dalam urusan kepemilikan media.

Mengatur Industri atau Media?

Seperti yang telah dijelaskan di atas, rangkaian kejadian historis dan perkembangan teknologi telah mengubah sifat media di Indonesia. Konsekuensinya jelas: memandang fungsi media sebagai institusi

sosial yang murni merupakan gagasan yang naif—terutama bagi para pembuat kebijakan. Media bersifat publik sekaligus privat; merupakan institusi sosial serta organisasi bisnis. Dengan begitu, dalam memahami media dewasa ini, kita harus mempertimbangkan bahwa kebanyakan perilaku media didasari oleh analisis untung-rugi yang rasional, yaitu menggunakan analisis pasar seperti *rating* dan *share*, dan bukan pada dampak sosial dan sosiologisnya. Saat ini sebagian besar dari apa yang dianggap sebagai ‘benar’ atau ‘salah’ telah direduksi menjadi apa yang dihitung sebagai keuntungan dan kerugian. Media, dan melakukan aktivitas yang berhubungan dengan media (menyediakan dan mengakses konten), telah menjadi aktivitas ekonomi yang juga harus dipertimbangkan dari perspektif regulasi pasar. Sederhananya: Ada media dan ada industri. Yang tidak ada adalah kebijakan yang mengatur kedua entitas tersebut sebagai sebuah kesatuan.

Kebijakan-kebijakan media yang ada, terutama UU Penyiaran dan UU Pers, bisa jadi mencukupi untuk menjamin berlangsungnya hak-hak atas media, tetapi tidak dilengkapi dengan aturan-aturan teknis dan praktis dalam menangani permasalahan tentang kepemilikan media. UU tersebut juga telah gagal menyediakan kerangka kerja yang dapat digunakan oleh pemilik otoritas dan publik untuk mendefinisikan karakteristik dan batasan monopoli dan oligopoli media.

Untuk mengatasi permasalahan industri media, bisa jadi pembuat kebijakan harus menyusun aturan baru alih-alih menggunakan hanya satu payung hukum. Gagasan ini didasari pengamatan sejumlah kasus yang menunjukkan bagaimana perusahaan media dengan mudah mengabaikan UU Penyiaran dan malah menggunakan UU Perseroan Terbatas untuk menjustifikasi manuver mereka. Hal ini mengindikasikan bahwa permasalahan kepemilikan media kemungkinan tidak dapat diatur melalui kebijakan media semata.

Memelihara *Bonum Publicum*

Sejauh ini, apa yang telah kami temukan dapat dirangkum menjadi satu kalimat: pembentukan ranah publik hanyalah konsekuensi tak terencana dari pertimbangan ekonomi dalam kerangka kerja media. Pernyataan tersebut mungkin terlalu keras, tetapi jelas masuk akal. Sebagai contoh, jika sebuah portal berita memutuskan mengintegrasikan sebuah blog ke dalam portal mereka, para pembaca akan memiliki sebuah laman yang ditujukan khusus bagi mereka. Atau, demi meningkatkan *rating* sebuah acara, produser memilih menggunakan format yang lebih interaktif dan menarik para penonton dengan kuis dan hadiah. Warga negara, atau individu, dipandang sebagai angka atau data semata.

Hasilnya, tujuan utama dari aktivitas media, yaitu memelihara *bonum publicum* (kesejahteraan bersama), telah menjadi konsekuensi sampingan. Seperti yang dikatakan Agus Sudibyo:

...‘pencapaian *bonum publicum*, tidak lagi didasarkan pada kesengajaan mengejar kebaikan umum, tetapi merupakan *unintended consequences* dari kinerja setiap orang yang mengejar kepentingan diri’ (Agus Sudibyo, 2009:176, huruf miring dari sumbernya).

Selama media diperlakukan sebagai industri dan tidak diberi aturan khusus, tampaknya warga negara tidak akan mendapat peran yang penting di dalamnya. Wawancara anekdotal di bawah ini dapat menggambarkan kompleksitas yang melibatkan konstruksi ranah publik, gagasan tentang keberagaman, dan ada atau tidaknya representasi dalam media:

Kalau sistemnya *kayak* gitu, mana ada *empowerment* dari konsumen? Wong, misalnya dari Jakarta ke seluruh Indonesia [juga tak ada *empowerment* itu]. Jadi saya baru pulang dari

pergi ke Papua. Teman saya bilang ... bahwa orang Papua *tuh* minder sama diri sendiri karena dia menganggap dirinya berbeda sama orang Jakarta yang setiap hari muncul di televisi. Karena *gak* pernah ada wajah Papua di televisi. Itu *gak* cuma Papua, juga Kalimantan, Sulawesi, Sumba, Bali, Sumatera, semua. Di mana posisi masyarakat, *gak* ada posisinya. Masyarakat itu cuma jadi komoditi stasiun televisi untuk jualan ke biro iklan (Ade Armando, wawancara, 27/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Kebijakan media jelas menjadi garda terakhir dalam usaha mempertahankan karakter publik dari media: media harus memediasi publik, kontennya harus merefleksikan keberagaman masyarakat, dan kinerjanya harus memungkinkan adanya keterlibatan warga negara yang semakin luas. Meski demikian, ada jurang yang besar antara kondisi ideal dan realitas. Kebijakan media harus ditinjau kembali dan direvitalisasi untuk menjaga kondisi ideal media. Hal ini juga berarti meninjau ulang dan merevitalisasi proses pembuatan kebijakan secara keseluruhan.

4.6 Kebijakan dan Hak Warga Negara atas Media: Sebuah Ringkasan

Kami telah menguraikan trajektori/lintasan kebijakan media di Indonesia secara singkat, sejak awal mula hingga perkembangan mutakhirnya. Tidak diragukan lagi, media di Indonesia telah mengubah dan berubah oleh dinamika sosio-politik. Reformasi 1998 telah memberikan dorongan bagi kebebasan pers dan media era baru. Namun, perkembangan media kemudian menjadi bumerang bagi hak-hak warga negara atas media seiring dengan hilangnya karakter publik dari media. Gagasan 'warga negara dan hak-haknya' secara perlahan hilang dari media, dan berubah menjadi 'konsumen dan pilihannya'. Meski hal ini tampak tidak terelakkan atau alamiah, yang menjadi kekhawatiran adalah hilangnya fungsi media sebagai inti dari konstruksi ranah publik kita, jika dilihat dari dinamika dan perkembangan industri media saat ini,.

Dengan begitu, meskipun kita menyetujui pendapat yang menggunakan istilah 'konsumen media' untuk menjelaskan masyarakat saat ini, kita perlu menelaah pemikiran Arsenault dan Castells (2008) bahwa semakin besar otonomi komunikatif dari konsumen media, semakin besar peluang mereka menjadi warga negara media, dan dengan demikian menjaga keseimbangan kekuatan sekaligus sebagai pengontrol (p. 744). Lagi-lagi, hal ini terjadi karena media merupakan wilayah yang diperebutkan berkat kemampuannya membentuk masyarakat. Masyarakat juga dapat membentuk media, tetapi hanya jika mereka memiliki akses terhadap media dan proses pembuatan kebijakannya.

Dalam konteks Indonesia, kebijakan dapat mempengaruhi serta mengontrol konten dan kinerja media, tetapi tidak memiliki kekuatan untuk meregulasi struktur industri media, yang pada akhirnya lebih kuat dibanding para regulator itu sendiri. Mungkin, yang diperlukan adalah serangkaian kebijakan yang mampu menangani karakter publik dari konten media dan karakter ekonomi dari industri media. Hal ini disebabkan warga negara lebih terpapar dampak industri daripada regulasi setiap hari. Industri media mampu menciptakan regulasi atau indikatornya sendiri, seperti *rating* dan *share* yang jauh lebih kuat daripada semua regulasi yang ada di dunia media penyiaran. Kondisi yang sama juga berlaku untuk media cetak (dari segi oplah) dan media *online* (dari segi popularitas dan kunjungan).

Wacana keseluruhan mengenai hak-hak warga negara atas media akan tetap tidak bermakna jika realitas dasar media ini tidak diakui: bahwa kita tidak lagi dapat melihat media tanpa memisahkan mekanisme dan fungsi kerjanya dari struktur ekonomi/industri yang menghasilkan dinamikanya. Padahal, memisahkan kinerja dan struktur ekonomi/industri sangat penting, seperti yang telah diajarkan sejarah: tidak ada kebijakan tunggal yang mampu mengatur kompleksitas dalam sektor

media. Trajektori kebijakan media di Indonesia bahkan telah menunjukkan kepada kita fakta yang pahit, di antaranya bahwa negara tidak punya kekuatan dalam menghadapi industri media; bahwa proses pembuatan keputusan berpihak kepada bisnis media dan bukan kepentingan publik; bahwa implementasi kebijakan media yang ada tidak didukung penegakan hukum.

Yang paling penting adalah adanya peninjauan kembali atas kebijakan media kita dan, mungkin, paradigma birokrasi yang melandasinya. Hal ini penting untuk memahami bagaimana kebijakan media di Indonesia diformulasikan dan konsekuensinya di masa depan, terutama dalam pelaksanaan hak-hak warga negara atas media. Inilah yang menjadi subyek dalam bab berikutnya.

5. Analisis Kebijakan Media: Aspek dan Model

5. Analisis Kebijakan Media: Aspek dan Model

Kebijakan media itu sangat, sangat ditentukan [oleh] ada[nya] sebuah [kondisi] ideal yang akan dicapai oleh negara itu. Kalau tidak ada itu, ya mungkin [dari sisi] visi, tidak bisa menggapai ... cita-cita yang mau kita capai tadi. Nah kita harus membuat ideal dream tadi. ... pertanyaan saya adalah apakah kita punya impian dalam dunia ini? Kita akan menjadikan Indonesia apa? (Paulus Widiyanto, mantan anggota DPR, wawancara, 14/10/2011, penekanan dari narasumber)

Fungsi sosial dari media sejatinya adalah sebagai institusi yang menghubungkan ranah publik dan privat. Meskipun sifat media terlihat selalu berubah dan berkembang, kebijakan terkait harus setia pada pendirian normatif: bahwa media harus mencerdaskan, tanpa memandang medium atau sarananya. Yang paling penting, kebijakan media harus menempatkan jaminan terlaksananya hak warga negara atas media sebagai tujuan utama.

Karena media dan kebijakannya selalu diperebutkan, semua pihak yang terlibat dan memiliki kepentingan tertentu akan mencoba untuk memaksakan kepentingannya. Pihak-pihak ini mencakup kelompok usaha, pemerintah, partai politik, dan sebagainya. Lebih lanjut, observasi terbatas kami menunjukkan bahwa beberapa kelompok memiliki kekuatan lebih dibandingkan dengan kelompok lainnya dalam memaksakan kepentingan mereka di dalam media dan kebijakannya. Hal ini membuat kebijakan media mampu menjadi proses yang sangat menentukan, tetapi acap kali tidak terbuka untuk diawasi publik, sehingga transparansinya dipertanyakan.

Bab ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan media yang ada (yang lama dan yang saat ini diterapkan) berdasarkan ragam konteks dan fungsinya menggunakan analisis kebijakan. Kami mencoba menyoroti karakter dan dampak kebijakan media. Bab ini membantu mengingatkan kita bahwa sebuah kebijakan utamanya dipengaruhi oleh kepentingan dan aspek politik. Kebijakan tidak dapat melayani kepentingan semua orang, tetapi dapat menyokong siapa pun yang paling mampu memberi pengaruh pada hasil dari kebijakan dan pembuatan keputusan melalui pembentukan wacana dan opini publik. Untuk itu, kami mencoba menggunakan teori institusional, kelompok/jaringan dan pilihan rasional (John, 1998; Parsons, 1995) dalam memperoleh pemahaman mengenai kebijakan secara umum, dan khususnya kebijakan media, serta pemahaman mengenai dampak perkembangan media di Indonesia.

5.1 Kebijakan Media di Indonesia: Kebijakan Berdasarkan Pilihan Rasional?

Kebijakan media bertujuan memastikan institusi tersebut mempertahankan fungsi sosialnya, yaitu memediasi publik. Pentingnya mengontrol media adalah untuk menjaga kondisi kehidupan bersama yang ideal. Lebih dari fungsi tersebut, media selalu terkait dengan kekuasaan dan pengaruh, terutama saat digunakan sebagai bagian dari rezim otoriter yang menyadari kondisi politik media dan memanfaatkannya sebagai bagian dari hegemoni. Media selalu menjadi alat yang efektif untuk mensosialisasikan ide dan cita-cita. Kemampuan ini paling terlihat selama Orde Lama dan Orde Baru

di Indonesia. Kedua rezim ini memanfaatkan media untuk mempertahankan kekuasaan, posisi, dan legitimasi politik mereka.

Dibutuhkan sebuah peristiwa bersejarah seperti Reformasi 1998 untuk mengembalikan peran media yang alamiah dan independen, sehingga kontrol atas media dikembalikan kepada publik, dan independensinya dipulihkan. Namun, menciptakan ranah publik yang mampu memediasi memerlukan lebih dari sekadar regulasi teknis. Ranah publik harus mencakup cita-cita bangsa dan tujuan utama dari dasar negara. Kebijakan harus mampu mewujudkan tujuan tersebut. UU Penyiaran merupakan satu di antara sedikit regulasi yang sebenarnya disusun berdasarkan semangat tersebut. Gagasan memberlakukan skema desentralisasi penyiaran menunjukkan pentingnya keberagaman kepemilikan dan konten. Bagi para pembuat kebijakan, yaitu anggota Komisi I DPR dan sejumlah kelompok kepentingan seperti MPPI, ATVSI, ARSS, dan UNESCO Indonesia, UU Penyiaran sejalan dengan konstitusi negara, dan akan menguntungkan publik dengan sistem siaran berjaringannya, karena masyarakat akan memiliki beragam pilihan stasiun televisi dan kontennya (Laksmi dan Haryanto, 2007).

Akan tetapi, bagi pemilik dan praktisi media, UU Penyiaran dan gagasan siaran berjaringan telah terbukti menjadi aspek yang kontraproduktif. Bagi industri media, UU tersebut bahkan menjadi ancaman untuk mendapatkan keuntungan dan menyebarkan pengaruh. Dari sudut pandang industri media, menolak sistem siaran berjaringan merupakan langkah rasional dan sesuai dengan prinsip ekonomi yang mereka jalankan. Industri berkeberatan atas regulasi tersebut dengan alasan:

Aturan ini berlaku mengatur yang memang baru. *Nah* di kita [menurut] Undang-Undang Penyiaran dengan konsep sistem siaran berjaringan, *kan* semuanya harus menyesuaikan dengan yang baru. [Industri] berpikir konsekuensinya, banyak *banget*. Minimal ada 14 undang-undang yang harus dilanggar oleh stasiun TV yang bersiaran nasional. Undang-undang perbankan, undang-undang pasar modal, undang-undang PT, undang-undang telekomunikasi [dan lain-lain]... (Zulfiani Lubis, ANTV, wawancara, 16/11/2011, huruf miring adalah ungkapan asli narasumber).

Di sisi lain, bagi para pembuat kebijakan, UU Penyiaran dianggap tepat dengan proses desentralisasi yang sedang dijalankan Indonesia, yang juga merupakan agenda utama pasca-reformasi. Sangat penting untuk mencatat bahwa *substansi* kebijakan dihasilkan oleh *pengetahuan* yang dimiliki para pelaku yang terlibat di dalam prosesnya (Parsons, 1995: 55). Dengan demikian, kita dapat melihat bahwa hasilnya (yaitu UU Penyiaran dengan sistem siaran berjaringan) sesuai dengan kepentingan para pembuat kebijakan, yaitu pemerintah yang mendorong desentralisasi.

Meski begitu, UU Penyiaran gagal meyakinkan industri media tentang keuntungan dalam mengalokasikan skema penyiaran ke wilayah lain di luar Jakarta. Akhirnya, pemerintah mengeluarkan PP No. 50/2005 mengenai Penyiaran Swasta. Regulasi ini menggunakan istilah 'penyesuaian izin' yang, secara fundamental, berlawanan dengan prinsip-prinsip UU Penyiaran yang sebenarnya memiliki status hukum lebih tinggi dibandingkan dengan PP.

Hal ini menunjukkan bahwa Kemenkominfo telah mengambil inisiatif yang kontraproduktif terhadap kebutuhan masyarakat. Kementerian tersebut tidak hanya menghilangkan otoritas KPI, tetapi juga memberanikan diri menunda penerapan sistem siaran berjaringan—semuanya dilakukan melalui pengesahan PP No. 50/2005. Atas kondisi ini, pakar media dan akademisi, Effendi Ghazali, berkomentar:

Tidak boleh lagi dilakukan penundaan atau tenggang rasa atau tenggang modal yang berlarut-larut atau bertele-tele dalam melaksanakan sistem siaran berjaringan (Effendi Ghazali, Rapat Dengar Pendapat Umum, 8/12/10).

UU Penyiaran dianggap perlu dan harus direvisi. UU tersebut memiliki kekurangan yang telah dimanfaatkan oleh industri sebagai celah demi menjalankan konsentrasi kepemilikan media. UU tersebut membutuhkan beberapa perbaikan yang rinci. Mantan anggota DPR yang memimpin penyusunan RUU Penyiaran, Paulus Widiyanto, mengungkapkan di DPR bahwa:

Saya ingin katakan bahwa masih banyak rumusan dalam UU Penyiaran [yang] masih belum final, tidak tegas, ambigu dan tidak jelas. Sehingga perlu dirumuskan sesuai dengan perkembangan zaman. Apakah perkembangan zaman itu kemudian digitalisasi dan konvergensi menjadi masalah yang perlu kita perhatikan (Paulus Widiyanto, Rapat Dengar Pendapat Umum, 8/12/10).

Apa yang kita lihat di sini mungkin selaras dengan apa yang dikatakan John, bahwa *“kebijakan sebagai epiphenomenon”* (John, 1998: 214), yaitu kebijakan hanya merupakan fenomena sekunder yang muncul di samping, atau sejalan dengan fenomena primer, yaitu komersialisasi media dan ranah publik. Dalam situasi seperti ini, meski kebijakan yang ada dapat *“menciptakan agenda untuk munculnya permasalahan baru dan menyediakan wacana di mana permasalahan itu akan dikonstruksi”* (John, 1998: 214), kebijakan itu tidak akan memiliki daya yang sah untuk mengatur perkembangan sektor media di Indonesia jika tidak ada upaya membuat kebijakan menjadi menonjol.

Faktor-faktor apa saja yang sebenarnya mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dalam sektor media di Indonesia?

5.2 Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan Media

Selain kebijakan-kebijakan yang memang dimaksudkan untuk mengatur media secara langsung, ada pula sejumlah kebijakan lain yang kontennya juga berpengaruh terhadap sektor media di Indonesia. Tabel 5.1. di bawah dimaksudkan untuk mengidentifikasi kebijakan yang relatif memiliki signifikansi, tetapi tidak merupakan daftar lengkap atas semua kebijakan yang berpengaruh terhadap media.

| No. | Kerangka Kerja Kebijakan/Peraturan yang Mempengaruhi Media | Substansi/Dampak Potensial |
|-----|--|------------------------------------|
| 1 | UU HAM No. 39/1999 | Menjamin hak-hak atas media |
| 2 | UU Telekomunikasi No. 36/1999 | Infrastruktur media |
| 3 | UU Perseroan Terbatas No. 20/2007 | <i>Merger & akuisisi media</i> |
| 4 | UU Pornografi No. 40/2008 | Konten media |
| 5 | KUHP | Pencemaran nama baik |
| 6 | UU Intelijen | Penyadapan |
| 7 | UU Rahasia Negara | Kriminalisasi pers |
| 8 | UU Pemilihan Umum | Kriminalisasi pers |

Tabel 5.1. Kebijakan yang Terkait dengan Media di Indonesia
Sumber: Para penulis

Dari daftar ringkas di atas, kita bisa melihat bagaimana kinerja media tidak hanya menjadi perhatian sektor media semata, tetapi juga untuk sektor lain, terutama sektor di mana gagasan mengenai warga negara dan keterlibatannya dianggap penting. Dari satu sudut pandang, daftar di atas menunjukkan bahwa sektor media menjadi kunci kesuksesan kinerja sektor lain (hak asasi manusia, telekomunikasi, komersial, kultural, kejahatan dan keamanan, bahkan *real politik*)—sehingga media harus diregulasi melalui kebijakan di luar ranah kebijakan media itu sendiri. Perspektif lain justru berkebalikan: bahwa kinerja sektor media (secara patuh) bergantung pada dan dipengaruhi oleh kinerja sektor lain. Dari perspektif mana pun, peran kebijakan media sangatlah penting.

Bagaimanapun, sejarah mengajarkan kepada kita bahwa kebijakan selalu merupakan hasil kompromi dan proses pembuatan kebijakan merefleksikan perang kepentingan (John, 1998; Parsons, 1995). Dalam sektor media, kompromi untuk menyusun kebijakan tampak jelas, baik dalam negara modern (Hill, 1997) maupun di negara berkembang seperti negara-negara Asia Tenggara (Mendel, 2010; Piper, 2009). Jelaslah bahwa pembuatan kebijakan tidak pernah berupa proses yang linear. Seperti yang telah kami observasi di Indonesia, dari tiap-tiap kebijakan media, sejak dari penyusunan RUU hingga disahkan menjadi UU, proses pembuatan keputusan cenderung selalu diintervensi dan diinterupsi hingga sering membuahkan hasil yang berbeda dari yang diharapkan.

Ranah hukum yang melingkupi media telah berubah, dan selalu akan berubah, karena adanya inovasi teknologi serta model dan praktik bisnis baru. Pembuatan kebijakan pasca-reformasi sejauh ini berbeda dengan semasa Orde Lama atau Orde Baru. Tanpa mencoba mengurangi kompleksitas proses pembuatan kebijakan dan menghindari pendirian yang kaku, kami mencoba mengidentifikasi dan menganalisis beberapa faktor yang mempengaruhi kebijakan media di Indonesia.

Pertama, pasar terbuka. Terkait dengan kebijakan media, media yang digerakkan oleh pasar lebih sulit diregulasi daripada media yang berada di bawah kontrol negara. Dengan demikian, pembuat kebijakan harus menyadari bahwa kepentingan industri akan memiliki pengaruh yang lebih besar dalam substansi kebijakan dibanding kelompok lainnya. Selain itu, pasar terbuka membutuhkan kebijakan yang ramah terhadap investasi serta tidak berlawanan dengan prinsip-prinsip media yang ramah terhadap pasar. Pandangan ini diamini oleh Agus Sudibyo:

Nah, kalau yang saya lihat industri itu pragmatis dan particular kan? Kalau kita membicarakan industri media dari rezim pasar modal, mereka menggunakan pendekatan-pendekatan pasar modal (Agus Sudibyo, wawancara, 27/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Keuntungan tentu menjadi penggerak utama dalam industri media seperti yang dikemukakan mantan anggota DPR:

*Ya itu tadi, industri penyiaran tidak mau melaksanakan itu karena motivasi mereka adalah motivasi *profit* (Paulus Widiyanto, wawancara, 14/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).*

Industri media domestik memang telah tumbuh makin besar dengan sangat cepat; penyebab utamanya adalah deregulasi. Meski demikian, penting untuk dicatat bahwa kebijakan media yang ramah terhadap pasar tidak lantas berarti kinerja sektor media tunduk sepenuhnya kepada ekonomi pasar, karena media harus menjaga fungsi sosialnya.

Kedua, inovasi teknologi. Pada dasarnya, teknologi berkembang lebih cepat daripada perkembangan masyarakat, sehingga menciptakan 'ketercerabutan' (*disembeddedness*)²⁹. Teknologi media merupakan salah satu sektor teknologi yang berkembang dengan sangat cepat. Bergelut dengan kemajuan teknologi itu menjadi masalah tersendiri bagi media. Lahir dan berkembangnya Internet dan web 2.0 (Kaplan dan Haenlein, 2010) tidak hanya mengubah kinerja media, tetapi juga meningkatkan ketidaktertanaman di dalam sektor media. Alih-alih memediasi publik, jika tidak diberi pedoman secara hati-hati melalui kebijakan, teknologi media baru justru akan menjauhkan publik dari dinamika masyarakat yang nyata dan sejati, baik dalam hal akses (obsesif terhadap teknologi) maupun konten (gaya hidup dan perspektif).

Baik ataupun buruk, inovasi teknologi telah menjadi salah satu faktor utama yang mempengaruhi pembuatan kebijakan dalam sektor media. Salah satu contoh bagaimana pembuat kebijakan dipaksa meregulasi media sebagai konsekuensi dari kemunculan teknologi adalah penyusunan RUU Konvergensi. Leburnya beragam perangkat komunikasi ke dalam wadah tunggal merupakan alasan utama mengapa pembuat kebijakan di Indonesia saat ini mencoba menyusun payung hukum baru untuk menangani teknologi informasi dan komunikasi beserta segala permasalahannya. Sebetulnya, pemikiran bahwa "*paradigma kebijakan bagi media dan komunikasi utamanya digerakkan oleh logika ekonomi dan teknologi*" telah dinyatakan van Cuilenburg dan McQuail (2003: 199). Hal yang sama juga disoroti oleh Paulus Widiyanto, mantan anggota DPR:

Tapi kemudian karena teknologi yang tadinya monolog, sekarang menjadi dialog; dan ini jadi sangat interaktif sekarang. Teknologi sekarang ini berubah. ... sebetulnya kebijakan tadi udah nurut perkembangan masyarakat (Paulus Widiyanto, wawancara, wawancara, 14/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Ketiga, pragmatisme dan kepentingan jangka pendek. Saat birokrasi dan industri bekerja sama serta menjalankan kepentingan jangka pendek, kebijakan sering salah arah. Fungsinya menjadi mubazir dan hadir hanya demi memenuhi aspek legal dan formal. Sering kali pihak tertentu memanfaatkan situasi ini untuk keuntungan pribadi: baik para regulator maupun yang diregulasi. Dari sudut pandang regulator, permasalahannya terletak pada karakter birokrasi yang pragmatis, yang hanya bekerja untuk kepentingan jangka pendek.

Iya, mereka pragmatis kan? *Particular aja*, yang penting beres urusannya. Karena industri sendiri sudah lama hidup dalam iklim yang seperti itu. Mereka tidak siap dalam menghadapi perubahan-perubahan... Mereka mengambil kekuasaan itu, ya. [Itu memang] bersifat politis, [artinya] yang penting mereka berkuasa. Yang penting orang bakal *ngurus* izin ke mereka. Yang saya lihat kayak gitu. Sebenarnya di situ ada nilai ekonomi dan politis juga (Agus Sudibyo, Dewan Pers, wawancara, 27/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Diduga, dunia penyiaran di Indonesia tidak bebas dari praktik buruk suap dan kolusi. Sering disebutkan bahwa untuk memperoleh lisensi, pelaku media telah lama melakukan akal-akalan dalam menangani penggunaan dan perizinan frekuensi demi mengatasi kebijakan dan regulasi yang membatasi (lihat Kotak 2). Hal ini juga dinyatakan Paulus Widiyanto, mantan Ketua Panitia Khusus (Pansus) RUU Penyiaran, dalam sidang DPR:

Saya ingin mengatakan bahwa banyak terjadi akal-akalan di dalam kepemilikan modal awal perusahaan penyiaran. Mohon ini diperhatikan karena yang menjadi pemilik lembaga penyiaran lokal bisa saja dia bukan pengusaha lokal tapi pegawai dari orang-

29 Lihat presentasi Yanuar Nugroho, "Innovation Policy and Development: Rethinking Systems of Innovation and Competitiveness", Pusat Penelitian Pengetahuan Ilmu dan Teknologi Indonesia, Serpong, 14/12/2011. slide 13-14.

orang itu. Jadi saya mohon diperhatikan tentang kepemilikan modal awal ini (Paulus Widiyanto, Rapat Dengar Pendapat Umum, 08/12/2010).

Tanpa penegakan hukum yang kuat dan tegas, perizinan penyiaran sekadar digunakan untuk menyalahgunakan lisensi. Tanpa birokrasi yang transparan dan akuntabel, pengaturan media potensial disalahgunakan. Publik tentu memiliki kepentingan untuk tahu konstelasi kepemilikan frekuensi, karena hal tersebut berhubungan dengan sumber daya dan medium terestrial milik publik.

Terakhir, atau yang keempat, jaringan dan hubungan klien. Konten dan hasil akhir pembuatan keputusan sangat dipengaruhi oleh orang-orang, atau pihak-pihak, yang terlibat dalam prosesnya (John, 1998)—seperti yang kami temukan dalam pembuatan kebijakan media di Indonesia. Isi UU Pers yang memberi dorongan secara normatif merupakan contoh bagus tentang bagaimana kelompok kepentingan berhasil memberi pengaruh dengan menyatakan aspirasi mereka kepada para pembuat keputusan. Namun, jaringan juga bisa bekerja sebaliknya, yaitu dengan membuat kebijakan berjalan sesuai dengan kepentingan pribadi. Akan semakin buruk jika anggota badan regulator juga merepresentasi kepentingan pelaku atau institusi lain. Hal inilah yang diduga terjadi dalam kasus perdagangan perizinan frekuensi dan penyiaran, yaitu sejumlah pelaku media diketahui memiliki koneksi erat dengan sejumlah orang di ranah legal/hukum pada level nasional³⁰.

Dengan demikian, faktor jaringan sangat berkaitan dengan faktor sebelumnya, yaitu pada saat birokrasi menjadi bagian dari jaringan dan negara bekerja untuk kepentingan dunia bisnis. Hal ini juga dicatat oleh Paulus Widiyanto:

Yang saya amati terjadinya penggelapan. Siapakah orang yang memiliki atau memanipulasi atau menggelapkan. Siapakah pemilik lembaga penyiaran itu (Paulus Widiyanto, wawancara, 14/20/2011).

Meski cerita-cerita di atas tidak tampak baru, hingga saat ini belum ada tindakan nyata yang dilakukan. Ini membuat kita, publik umum dan audiens, tidak memiliki pilihan lain kecuali bertanya kepada otoritas yang bertanggung jawab.

5.3 Mengatur Sumber Daya dalam Industri Media: Kegagalan Kebijakan?

Dalam buku *Fate of the Commons*, Lessig (2001) memperingatkan kita bahwa:

Selama berabad-abad, dalam konteks ini ataupun konteks lain... keinginan yang dipilih oleh para pembuat kebijakan adalah mendukung keinginan perusahaan-perusahaan untuk membangun dan menyokong sistem yang melindungi mereka dari kompetisi pasar (hlm. 47).

30 Isu semacam ini telah berkali-kali diangkat oleh aktivis media yang kami hubungi selama penelitian berlangsung. Meski demikian, bukan kapasitas kami untuk menjabarkan fakta mengenai kepemilikan frekuensi dan praktik perdagangan frekuensi seperti yang dijelaskan.

Lessig benar. Hubungan antara bisnis dan kebijakan lebih dekat daripada yang kita bayangkan. Hubungan ini, meski tidak terlihat, memainkan peran penting dalam proses pembuatan kebijakan di sektor media di Indonesia.

Jejaring Kepentingan

Berdasarkan UUD 1945 (Pasal 33), semua sumber daya alam dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Peran negara adalah memastikan sumber daya dimiliki dan dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan secara adil dan berkelanjutan. Media mengandalkan sumber daya semacam ini, terutama frekuensi dan tanah, sehingga diperlukan adanya regulasi tegas untuk menghindari dominasi atau kelompok individu tertentu dalam mengontrol sumber daya yang ada.

Saat ini kita menyaksikan kontrol swasta atas sumber daya yang vital bagi media. Sama halnya dengan konten, infrastruktur industri juga terkonsentrasi pada sejumlah kecil perusahaan dan pelaku, yang akhirnya mempengaruhi distribusi media yang tidak merata di Indonesia (untuk data detail, lihat Nugroho *et al.*, 2012). Sebagaimana komentar yang dilontarkan seorang praktisi media, sangat sulit untuk memastikan akses terhadap media jika mediumnya dimiliki segelintir orang (D.D. Laksono, wawancara, 21/09/2011). Dilihat dari sisi proses pembuatan kebijakan, muncul indikasi kuat adanya pengaruh besar dari sektor korporat yang campur tangan dalam pembuatan kebijakan agar diformulasikan dan bekerja untuk menguntungkan mereka (seperti halnya yang telah diperingatkan oleh John, 1998: 78). Parsons (1995: 257) menambahkan bahwa pengaturan yang memihak kepada korporat dalam pembuatan kebijakan akan menyokong kepentingan modal dengan mengarahkan atau mengontrol bisnis swasta. Bagaimana kebijakan dengan mudahnya dikalahkan demi menguntungkan pemilik modal diilustrasikan dalam Kotak 2.

Kebijakan lain yang memungkinkan adanya penetrasi modal (asing) dalam bidang infrastruktur media adalah PP No. 77/2007 tentang Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal. Seperti yang telah ditetapkan dalam regulasi tersebut, bidang infrastruktur telekomunikasi dan media, serta sejumlah sektor lain, terbuka bagi investasi asing. PP itu sendiri berasal dari UU Perseroan Terbatas No. 77/2007 yang mendapat kritikan hebat karena terlalu terbuka dan permisif terhadap investasi asing dalam bidang sumber daya lokal strategis.

Kunci dalam menganalisis situasi proses pembuatan kebijakan media di Indonesia adalah mengidentifikasi pemain kunci yang memiliki kekuatan cukup untuk mempengaruhi pembuatan keputusan dan mengarahkan proses-prosesnya. Indikasi hal ini adalah keberadaan anggota badan regulator yang sedang, atau pernah, memiliki fungsi dan posisi lain yang harus ia/mereka amankan (Armando, 2011: 256). Dengan pengetahuan tersebut, mari kita lihat kasus ini: hanya beberapa hari setelah ditunjuk sebagai Menteri Komunikasi dan Informatika (Menkominfo) yang baru, Tifatul Sembiring bertemu dengan sejumlah anggota dari ATVSI. Asosiasi tersebut mencoba memainkan kartu mereka dan mempengaruhi Menteri. Pada saat itulah Ketua ATVSI, Karni Ilyas, mengatakan "...*sampai kiamat pun, tidak mungkin stasiun televisi Jakarta bermitra dengan televisi daerah*" (Armando, 2011: 272). Memang benar—sistem tersebut belum pernah diterapkan. Apakah ATVSI 'membeli' dukungan kementerian agar tidak mengimplementasikan sistem siaran berjejaring? Keuntungan atau kerugian apa yang dirasakan Menteri karena telah mengakomodasi ATVSI? Ini merupakan dua di antara banyak pertanyaan yang tidak akan pernah terjawab.

Saat kita hanya bisa berspekulasi tentang hubungan kedekatan dan mutual antara ATVSI dan Menkominfo berdasarkan tulisan Armando (2011), hal ini telah memberi pesan: badan regulator tidak pernah netral dalam proses pembuatan kebijakan. Bahkan, badan tersebut berisiko dikooptasi oleh mereka yang seharusnya diregulasi. Dalam sektor media, kita akan mengamati lebih dalam Kemenkominfo dan badan regulator lainnya.

Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo)

Badan regulator utama media, Kementerian Komunikasi dan Informatika, telah berevolusi seiring waktu. Kementerian ini diresmikan pada awal berdirinya negara (1945) hingga akhir era Soeharto (1999) dengan nama Departemen Penerangan. Departemen ini pernah dibubarkan (1999-2001) dan difungsikan kembali menjadi Kementerian Negara Komunikasi dan Informasi (2001-2005), lantas menjadi Kementerian Komunikasi dan Informatika (2005-sekarang). Perlu diketahui bahwa setelah dibubarkan sebagai bagian dari agenda reformasi (1998), Kementerian Negara Komunikasi dan Informasi akhirnya dihidupkan kembali pada tahun 2001. Meski ada sejumlah perubahan, institusinya (yaitu staf, pegawai negeri, dan sumber daya material lainnya) tidak pernah benar-benar ditinggalkan dan dipersiapkan untuk sebuah transformasi menyeluruh: dari menjadi perpanjangan pemerintah dalam mengontrol dan meregulasi ranah publik menjadi pembuat kebijakan dan pelayan publik di bidang informasi dan komunikasi.

Kotak 2. Bagaimana Cara Mengajukan Izin Penyiaran?

Berdasarkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (Permenkominfo) No. 28/2008, berikut adalah prosedur dalam mendapatkan izin penyiaran yang disebut Izin Prinsip Penyelenggaraan Penyiaran (IPPP). Aturan ini berlaku bagi semua entitas penyiaran, baik swasta maupun yang berbasis komunitas. Pada awalnya, berdasarkan UU Penyiaran No. 32/2002, izin ini diberikan oleh KPI. Namun, akibat adanya uji materi perundangan dan PP No. 50/2005, pengajuan perizinan kini diserahkan kepada Kemenkominfo, dan pemberian izin melalui diskusi dengan KPI.

Lembaga penyiaran pada dasarnya wajib memiliki lisensi lebih dulu sebelum bersiaran. Hal ini berlaku bagi penyiaran swasta ataupun komunitas. Prosedur formal dalam memperoleh izin adalah sebagai berikut:



Praktik yang baik dari penyiaran mensyaratkan tiap stasiun televisi dan radio mengajukan izin penyiaran. Permasalahannya terletak di level nasional, yaitu KPI Pusat di mana sebagian besar perizinan berada. Sementara itu, penyelenggara penyiaran komunitas, misalnya yang bersiaran dalam skala sangat terbatas, menunggu perizinan diterbitkan. Dengan demikian, dalam level tertentu, perizinan semacam ini dapat bersifat kontraproduktif dengan kebutuhan penyelenggara penyiaran skala kecil.

Namun, seperti yang dapat ditemukan di lapangan, praktik ini sering dibayangi oleh perdagangan dan kesepakatan mengenai perizinan. Hal ini juga diungkapkan oleh KPI:

"Kalau di atas kertas, kalau kita nanya sih nggak ngaku ada unsur-unsur apa gitu, ya. Maksudnya jual beli...frekuensi dan lain-lain gitu, ya. Tapi kita nggak tahu lah, ya. Namanya orang bisnis, akalnya banyak. Selalu mendahului regulator. Perizinan, ya, kita

juga ikut, tapi eksekusinya, ya ... saya mau cabut, pelanggaran. Kita nggak bisa. Harus Kominfo. Kalau perizinan, sih, kita terlibat. Berapa kali sih kita [menemukan bahwa] wah ini nggak bener. Jadi gini, kalau lagi proses perizinan itu ada tiga yang menilai. Yang satu, KPI di isi siarannya. Ya kedua, administrasi, Kominfo [yang menilai]. Yang ketiga, Balmon. Karena undang-undangnya masuk PPI. Itu soal frekuensinya. Mereka pakai frekuensi bener, nggak, alatnya apa kebesaran atau apa. Siaran ga selama tiga bulan, dan lain-lain itu Balmon. Nah, tiga unsur ini yang saling ketemu, lalu ya bicara soal itu" (Ezki Suyanto, KPI, wawancara, 16/09/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Hal yang relatif tidak diketahui berkenaan dengan prosedur formal, dan berlawanan dengan apa yang diketahui secara umum, adalah kisah yang diceritakan kepada kami di bawah ini. Perusahaan media di sini mengandalkan celah dan siasat yang diberikan makelar tertentu yang memiliki data tentang frekuensi. Perusahaan yang ingin memperluas jangkauan siar, atau memperbarui lisensi, sering terpaksa (dan lebih sering secara sengaja) menggunakan jasa orang dalam untuk memotong jalur prosedur dan menyelesaikan urusan. Penjelasan mendalam mengenai bisnis kotor yang dilakukan di belakang layar ini diberikan oleh responden yang meminta identitasnya tidak diungkapkan:

"Nah, di sisi yang lain ada dua alternatif, [untuk] memecahkan masalah lastmile connection. Yang pertama lewat satelit, dan yang kedua lewat TV lokal [yaitu baik] TV lokal yang punya frekuensi, maupun TV kabel lokal. Karena susahnya ngurusin PLN sama Telkom yang regulasinya sudah tertata dengan baik, [karena] mafia segala macamnya sudah berkumpul semua di situ, akhirnya mereka pakai cara jual beli frekuensi. Masuk lewat di mana [ada] akses ke satelit. TV X sekarang bekerja sama dengan asosiasi TV kabel lokal Indonesia, dengan beberapa TV yang diam-diam dan dirahasiakan, bukan dibeli ya, tapi dibeli sahamnya oleh A. Targetnya sih sekitar [yang] diperlukan untuk menjalankan bisnis plan yang dirancang oleh B, C. ... supaya itu running sebenarnya [dibutuhkan] minimal 30 TV lokal pada frekuensi, dan 60 TV kabel. ... Nah itu ya, ini masih permukaannya; ya nanti kita gali lebih dalam. Nah, berikutnya kelompok Y itu cukup unik dibandingin grup yang lain. Kalau kita tanya mantan pemred PU-nya Y, konten itu yang punya siapa? YY. Perusahaan apa? Y. Siapa yang punya? Nggak ada yang bisa menjelaskan. Padahal, yang dicari yang punya perusahaan siapa? Nggak ada yang bisa menjelaskan. ..Bagaimana soal agenda setting? Agenda setting itu gara-gara konglomerasi ini lebih brutal loh sekarang. Rapat [redaksi] di ZZ itu dipimpin langsung oleh D [yang datang ketika] mereka rapat agenda setting. [D tanya] Itu gimana soal air bersih? Seluruh PT ngomongin. [Lalu diteruskan] Oke kalo kepentingan publik. [Jadi, lihatlah] agenda settingnya dikendalikan oleh pemilik langsung. Sedangkan mereka ini sudah tertata seluruh frekuensinya dan sudah dikuasai seluruh bentuk medianya. [Semua] sudah mereka punya. [Bahkan] agenda setting-nya sudah di satu ruangan news room." (Nama disamarkan; nama perusahaan disamarkan; huruf miring ungkapan asli narasumber)

Sumber: E. Suyanto (wawancara, 16/09/2011); responden dengan nama yang disamarkan (Oktober, 2011).

Perubahan dari kementerian menjadi pembuat kebijakan terbukti menjadi tugas yang sepele, tapi rumit, karena banyak birokrat level atas (eselon I hingga eselon IV) yang sebelumnya bertugas di Departemen Penerangan. Mereka masih mempertahankan sikap dan watak masa lalu di mana departemen menjadi aparaturnya untuk mengontrol publik. Padahal, kini mereka adalah pembuat kebijakan yang harus melindungi hak-hak warga negara atas media dan informasi. Kelihatannya hampir tidak mungkin untuk mengubah sikap tersebut, sehingga tidak mengejutkan bahwa banyak kebijakan yang kontraproduktif terhadap semangat reformasi dan merefleksikan ketakutan terhadap kebebasan berekspresi (FI dan FNS, 2010: 38). Jika harus memperlebar spekulasi ini, situasi di dalam Kemenkominfo akan membuat proses pembuatan kebijakan media rentan diintervensi kelompok kepentingan lain (misalnya, firma bisnis, partai politik, dan otoritas keagamaan), terutama karena tidak adanya kepekaan mengenai hak-hak warga negara atas media serta bagaimana hak tersebut bisa dilindungi melalui kebijakan.

Regulator Lain

Salah satu regulator dalam sektor media adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Komisi ini dibuat untuk menjadi badan regulator independen seperti yang tertuang dalam UU Penyiaran. Namun, peran KPI dilemahkan secara signifikan setelah adanya peninjauan ulang UU tersebut dan pengesahan PP No. 50/2005. Atas tinjauan ulang tersebut, ada sejumlah kekhawatiran, bahkan ketakutan, dari industri bahwa KPI akan menjadi *super body* atau lembaga serba-kuasa yang otoritasnya akan membatasi ekspansi industri media di Indonesia.

Sebetulnya, posisi KPI yang dilemahkan justru merugikan bagi publik luas di Indonesia karena kekuatan sektor media terkonsentrasi hanya pada satu tangan, yaitu Kemenkominfo. KPI yang dilemahkan tidak lagi mampu mengontrol kinerja industri media yang tiap hari makin licik dan serakah. Salah satu isu yang penting saat ini adalah perdagangan frekuensi yang mungkin dapat ditangani secara tepat seandainya KPI memiliki mandat dan otoritas seperti ketika awal didirikan. Seorang mantan anggota KPI mengatakan:

Frekuensi diperjualbelikan dengan jual beli saham. Iya saham. Selalu saham, *dong*. Nah, nanti terus penanggungjawabnya siapa? Kan harus ada yang bertanggung jawab, *dong*, ketika ada siaran yang tidak benar. Ketika izin diberikan, itu juga yang mendapatkan izin juga harus dikontrol, *kan*. Harusnya, ya, diawasi dan diberi sanksi. Nah, kalo dia tidak lagi mengembalikan bagaimana? Apakah dia layak diberi izin? *Kan* tidak lagi sebetulnya. Karena bukan dia lagi yang memproduksi dan bukan dia lagi yang siaran, *kan*. Kenyataan itu menyedihkan sebetulnya (Bimo Nugroho, wawancara, 12/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Tidak mengherankan sengketa tersebut berujung pada kelangkaan spektrum. Dari 14 kanal yang tersedia di satu wilayah, 10 digunakan oleh stasiun nasional, 1 dipertahankan untuk TVRI, dan 2 untuk simulasi digital. Hal ini membuat hanya ada satu kanal tersisa untuk stasiun televisi lokal (KPI, 2008: 15). Hasilnya adalah *blank spot*, di mana mayoritas orang dimarginalkan dari sisi teknologi, memaksa mereka menciptakan inisiatif dan alternatifnya sendiri.

Konsekuensinya adalah kepemilikan dalam media menjadi berkuat pada kesepakatan 'pintu belakang', alih-alih melalui prosedur yang sah. Penelitian-penelitian terdahulu juga menyerukan adanya transparansi dalam pemberian lisensi spektrum dan mendesak informasi mengenai alokasinya harus dapat diakses publik (Lim, 2011: 25). Lebih lanjut, pernyataan seorang pakar juga menitikberatkan bahwa:

Ini yang sebetulnya harus dibagi: pendekatan untuk komersial dan non-komersial [harus diatur] dalam spektrum manajemen yang berbeda. Ya *kan*, *nggak* mungkin *dong* [kalau sama]. Harus ada perbedaan (Paulus Widiyanto, wawancara, 14/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Kebijakan investasi yang kompetitif bisa menjadi jawaban. Namun, siapa yang harus mendefinisikan batasan dan persyaratan kondisinya? Contoh sederhananya adalah infrastruktur Internet: sejauh apa negara harus memiliki sumber daya utamanya? Sulitnya menemukan kesepakatan bersama, atau sebuah konsensus, dalam menangani masalah kepemilikan merupakan permasalahan yang paling mengkhawatirkan. Institusi-institusi kunci seperti KPI, Kemenkominfo, dan KPPU menggunakan yurisdiksi mereka masing-masing dalam menganalisis kasus-kasus kepemilikan. Hal ini diakui oleh anggota KPI, Ezki Suyanto, yang mengatakan:

Tapi kita dalam beberapa isu mempunyai *stand point* sendiri dalam legal opinion (Ezki Suyanto, wawancara, 16/09/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Kasus-kasus semacam itu mungkin dapat dicegah seandainya KPI memiliki otoritas lebih tinggi. Namun nyatanya tidak—dan argumentasi mereka dianggap sepele dalam diskusi antara para regulator dalam isu tentang kepemilikan media. Regulator utama seperti Kemenkominfo mengacu pada UU Penyiaran saat menghadapi masalah kepemilikan dan mengakui legalitas perundangan tersebut. Namun, lagi-lagi, di sini kita melihat birokrasi yang sangat pragmatis dalam menjamin keberlangsungan kebijakan yang sudah ada. Peraturan dan regulasi terjerat oleh kepentingan sesaat para elit, eksekutif, atau pegawai pemerintah. Seorang narasumber dari Kemenkominfo mengisahkan sebuah contoh pragmatisme:

Tapi itu memang sahamnya yang dibeli. Pemegang sahamnya itu tetap milik (perusahaan X). Nah, sesuai dengan aturan-aturan yang kita tangani, itu hanya lembaga penyiaran; dia hanya membeli saham saja (Agnes Widiyanti, wawancara, 27/10/2011).

Pragmatisme semacam ini dapat benar-benar mengganggu para regulator saat menghadapi kompleksitas industri media yang makin meningkat. Dengan demikian, pemerintah (Kemenkominfo) sebagai regulator memiliki risiko tidak mampu menjamin terpenuhinya hak warga negara untuk mengakses media, serta mungkin gagal menjalankan mandatnya untuk menyediakan infrastruktur media yang sangat vital dalam mewujudkan program-program pembangunan.

Untuk mencapai ini ada ukuran-ukuran yang harus dicapai. Bagaimana mungkin kita mencapai cita-cita tadi, kalau *backbone*-nya aja belum terbangun. Nah, *backbone* yang terbangun tadi, harus sampai kepada siapa? (Paulus Widiyanto, mantan anggota DPR, 14/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Isu terkait kepemilikan jelas penting karena bukan hanya menyangkut kepemilikan bisnis, melainkan juga tentang infrastruktur, mekanisme, dan konten media secara keseluruhan. Di dalam media, semua hal sangat bergantung pada kepemilikan. Independensi media dapat dijamin selama kepemilikannya beragam, tidak terkonsentrasi pada sedikit orang. Hal ini juga berlaku pada konten: dominasi atas medium menghancurkan keberagaman konten karena melenyapkan pilihan.

5.4 Medium atau Pesan? Respons Kebijakan

Mengatur ranah media memiliki tantangannya tersendiri. Karena media merupakan bidang yang selalu diperebutkan, tiap pelaku harus melindungi dan memelihara kepentingannya sendiri. Dengan demikian, meregulasi media bukan hanya tanggung jawab tunggal dari seorang pelaku, melainkan merupakan subyek kepentingan bersama dan harus selalu merujuk pada *bonum commune*. Hal ini harus selalu menjadi pertimbangan saat menyusun kebijakan mengenai media. Pemikiran ini digarisbawahi oleh seorang mantan anggota DPR:

UU Penyiaran harus bisa memberikan aksesibilitas kepada masyarakat terpencil untuk memperoleh penyiarnya. Karena itu, di sana patut diberikan hak lahirnya lembaga-lembaga penyiaran kecil komunitas atau lembaga penyiaran di tingkat lokal (Paulus Widiyanto, Rapat Dengar Pendapat Umum, 08/12/2010).

Namun, tentu saja, apa yang tersirat di dalam kebijakan merupakan satu hal, sedangkan realitasnya adalah hal lain. Berdasarkan pengamatan kami, apa yang berada di antaranya adalah masalah koordinasi.

Pembuatan kebijakan sering kali merupakan hasil dari sebuah jaringan sejumlah individu. Hal ini dengan jelas dinyatakan oleh John (1998), yang memandang bahwa "*aktor politik yang dapat memahami sifat kebijakan yang kompleks dan selalu berubah biasanya lebih sukses daripada mereka yang berpegang pada prosedur rasional*" (p. 27). Meski begitu, 'sukses' di sini bisa jadi memiliki konotasi berbeda-beda saat diterapkan dalam konteks Indonesia, yaitu sebuah proses pembuatan kebijakan yang 'sukses' tidak selalu dinilai dari kemampuannya memproteksi kepentingan publik, tetapi lebih kepada kemampuannya melindungi kepentingan para pembuat kebijakan. Karena biasanya para pembuat kebijakan terdiri dari sekelompok atau jaringan pelaku dengan kepentingan beragam, koordinasi sering menjadi masalah.

Dalam mengelola media dan sektor komunikasi, sejumlah institusi saling terkait dalam jaringan pembuat kebijakan. Mereka adalah Kemenkominfo, KPI (Komisi Penyiaran Indonesia), Dewan Pers, BRTI (Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia), dan LSF (Lembaga Sensor Film) yang mewakili kepentingan pemerintah dan publik; dan KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha), BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal), dan Bapepam (Badan Pengawas Pasar Modal). Dari sisi industri, sejumlah institusinya adalah ATVSI (Asosiasi Televisi Swasta Indonesia), SPS (Serikat Penerbit Surat Kabar), PRSSNI (Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia), APJII (Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia). Ada juga organisasi profesional dan kelompok kepentingan seperti PWI (Persatuan Wartawan Indonesia), AJI (Aliansi Jurnalis Independen), serta serikat pekerja tiap-tiap perusahaan media yang bersaing untuk kepentingan dan kesejahteraan mereka. Sementara itu, masyarakat sipil juga memiliki sejumlah pelaku yang kebetulan memiliki pengaruh dalam proses pembuatan kebijakan dan substansinya, di antaranya MPPI (Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia), Mastel (Masyarakat Telematika), Yayasan Tifa, ISAI (Institut Studi Arus Informasi), Institut SET (Sains, Estetika, Teknologi), dan beberapa koalisi yang didirikan sejumlah individu yang berkumpul sesekali membahas isu-isu terkini.

Semua pelaku/aktor memiliki posisi unik dan kekuatan yang dapat dijalankan sesuai dengan kebutuhan dan keadaan. Dengan demikian, yang menarik adalah pola di mana para pelaku ini mencoba mempengaruhi satu sama lain demi mencapai tujuan masing-masing. Meski semua pihak bersaing untuk kebaikan bersama, benturan kepentingan dan prinsip sering tak terhindarkan meskipun telah ada sejumlah kompromi dan proses pengupayaan konsensus.

Setelah putusan kontroversial dari MK, KPI kehilangan kekuatannya menghadapi konglomerat media. Dalam hal meregulasi struktur penyiaran, fungsi KPI sebatas menjadi pengawas (*watchdog*) bagi publik, memberikan wewenang pada pemerintah untuk meregulasi skema media (KPI, 2008). Namun, seperti yang dikatakan seorang anggota KPI:

Jadi ada yang harusnya bisa dilakukan KPI, tapi sekarang harus dilakukan bersama pemerintah. Dan sifatnya memang koordinasi. Ada yang kewenangan pemerintah dan yang koordinasi. Nah, dalam perjalannya, ini yang memunculkan kendala-kendala (Ezki Suyanto, anggota KPI, wawancara, 16/09/2011).

Kontradiksi ini menjadi sangat jelas saat berhubungan dengan kebijakan-kebijakan dan institusi-institusi utama yang seharusnya bertanggung jawab meregulasi industri media. Saat Kemenkominfo mengacu pada regulasi lain, seperti UU Perseroan Terbatas yang membuatnya tidak memiliki otoritas mengatur bisnis media (E. Suyanto, anggota KPI, wawancara 16/09/2011), mereka sendiri mempertahankan atau menjustifikasi proporsi mereka dalam meregulasi industri tersebut, meski dengan cara yang halus. Salah satu contoh jelas adalah pendirian mereka yang membingungkan tentang pemberian izin *merger* dan akuisisi bisnis media.

Sementara *kan* dalam PP [PP 50/2005] yang diatur lembaga penyiaran. Lembaga penyiaran, bukan *holding* (Agnes Widiyanti, wawancara, 27/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Dalam pandangan Kemenkominfo, kebijakan yang ada bahkan mempermudah perolehan izin, seperti yang dibenarkan Direktur Penyiaran Agnes Widiyanti, bahwa hukum, pemerintah, dan peraturan menteri membuatnya semakin mudah. Meski demikian, kementerian sebenarnya tidak memiliki mandat untuk meregulasi konten, karena Undang-Undang berkata demikian (wawancara, 27/10/2011). Tampaknya masalah koordinasi bukan karena ketiadaan regulasi, melainkan karena kerangka kerja regulasi yang ada (misalnya UU) tidak dielaborasi dalam operasionalisasi yang lebih detail melalui regulasi pemerintah yang lain yang menerapkan masing-masing perundangan secara penuh.

Mengomentari perselisihan sembari menarik kesimpulan dari situasi ini, anggota Dewan Pers, Agus Sudiby, meyakini bahwa KPI harus ditempatkan di posisi yang lebih kuat:

Nah, KPI tidak punya otoritas untuk membuat peraturan bersama – sama pemerintah membuat peraturan pemerintah. Aturan main yang lebih detail dibuat pemerintah sendiri. Nah, di situ pemerintah melakukan dua hal, rebirokratisasi yang artinya otoritas – otoritas yang sebenarnya menurut UU Penyiaran itu diberikan kepada KPI untuk kepentingan masyarakat, itu sebagian besar diambil kembali oleh Kemenkominfo, terutama soal perizinan (Agus Sudiby, wawancara, 27/10/2011).

Merujuk Sudiby, kecenderungan ini bisa diistilahkan rebirokratisasi, yang mengacu pada situasi ketika negara mengambil kembali kontrol atas publik menggunakan cara yang formal dan sah. Warga negara Indonesia saat ini melihat bahwa negara masih memiliki keinginan besar mengontrol media, tetapi tidak dengan cara yang sama yang dipraktikkan selama Orde Baru, karena kontrol tersebut semata-mata berupa pembangunan citra.

Upaya untuk mengontrol media tidak melekat pada kebijakan-kebijakan media, tetapi juga pada aturan lain yang dibuat dengan landasan moral. Lagi-lagi, Agus Sudiby menyatakan pemerintah sering membuat peraturan yang berlawanan dengan kebijakan awal yang seharusnya memberdayakan publik dan meregulasi institusi semacam KPI:

Peraturan pemerintah hanya menggambarkan kepentingan pemerintah. KPI tidak berwenang. Padahal, sebelumnya yang lebih detail peraturannya itu di bawah peraturan pemerintah. Nah, di peraturan pemerintah itu birokrasi banyak membatat peraturan dari KPI (Agus Sudiby, wawancara, 27/10/2011).

Dalam situasi ini, bisnis media sangat mungkin mengambil keuntungan untuk kepentingan mereka sendiri. Saat ini kita bisa menyaksikan fenomena industri media tak hanya menjalankan kekuatannya melalui praktik yang didorong modal, tetapi juga semakin kuat dengan mengarahkan formulasi regulasi.

Merefleksikan trajektori kebijakan media di Indonesia, kita akan melihat bahwa ironisnya, tidak ada keberlanjutan dari transformasi kebijakan media, terutama setelah reformasi. Transformasi kebijakan melompat dari satu tahap ke tahap lainnya. Konsekuensinya, kebijakan media tampak gagal mengikuti jalur yang telah dibuka oleh perubahan teknologi dan gagal memahami perubahan sosio-ekonomi yang dibawanya. Kebijakan tidak mampu menciptakan ranah publik yang sehat, sehingga warga negara dapat terlibat satu sama lain untuk menuju perbaikan masyarakat.

Di sini kami meletakkan penekanan yang kuat terhadap gagasan mengenai perubahan yang didorong oleh warga sipil (Berkhout *et al.*, 2011); yakni meyakini kekuatan warga negara. Perubahan tidak datang dari penerapan kebijakan atau reformasi struktural, tetapi utamanya dari inisiatif warga negara dan dari keterlibatan publik yang, melalui beragam cara, menciptakan sarana yang berpengaruh atau transformasi kecil. Dalam konteks media di Indonesia, warga negara harus menangani sendiri hukum dan kebijakan media. Warga negara harus memiliki inisiatif dan meminta ruang publik mereka yang telah lama diabaikan dalam ranah media—melalui kebijakan dan tindakan langsung yang nanti juga akan dielaborasi dalam laporan ini.

Akan tetapi, seyogyanya kita juga melihat situasi yang terjadi sekarang sebagai proses transformasi di mana berbagai kelompok dan pihak tengah bersaing untuk merebut dan memastikan posisi mereka sendiri dalam masyarakat yang kompetitif, sebelum sampai pada bentuknya yang paling tepat.

5.5 Konvergensi Media: Tantangan Kebijakan Masa Depan

Kebijakan-kebijakan tidak memiliki kemampuan yang dibutuhkan untuk memprediksi atau memperkirakan masalah sosial atau fenomena yang akan datang. Kebijakan utamanya disahkan saat isu tertentu telah menjadi agenda umum, ditandai dengan munculnya opini publik. Saat ini praktisi media menyaksikan wujud teknis dan ekonomis baru konvergensi media yang menuntun pada integrasi domain media tradisional dan telekomunikasi lebih lanjut, yang tak pelak mengubah lanskap media (Dewan Ilmiah untuk Kebijakan Pemerintah Belanda/*Netherlands Scientific Council for Government Policy*, 2006: 47).

Dari sisi ini, RUU Konvergensi dipandang sebagai respons dari pergeseran tren penggunaan media. Ini merupakan reaksi politis terhadap perubahan yang terjadi di industri media. Penyusunan RUU tersebut mengakui adanya pergeseran menuju sarana tunggal, yaitu Internet, yang digunakan oleh beragam media secara serempak. RUU ini juga menegaskan pergeseran menuju aktivitas media yang berbasis IP (*Internet Protocol*).

Pandangan kritis cenderung mempertanyakan apakah RUU tersebut hanya merupakan modifikasi dari UU Telekomunikasi atau apakah RUU Konvergensi memiliki perkembangan kebijakan yang lebih substansial. Secara umum, RUU ini bisa jadi tampak hanya mempengaruhi industri telekomunikasi. Namun, ternyata RUU Konvergensi akan memiliki pengaruh besar terhadap bagaimana seharusnya pendekatan bisnis dilakukan oleh sejumlah industri. Dari perspektif kerangka kerja legal, keberadaan RUU Konvergensi menimbulkan pertanyaan mengenai hierarki kebijakan. Akankah substansi UU Konvergensi (setelah RUU disahkan) berlawanan dengan sejumlah kebijakan sebelumnya, yaitu UU Penyiaran, UU Pers, dan UU Telekomunikasi? Permasalahannya terletak pada fakta bahwa RUU tersebut pasti akan mengintervensi sejumlah media secara serentak, dan dapat menyebabkan sengketa hukum.

Lebih lanjut, RUU Konvergensi dikritik karena memiliki tendensi memperlakukan publik hanya sebagai konsumen dan tidak menganggap mereka sebagai warga negara yang memiliki hak penuh. Pembuat kebijakan harus memastikan bahwa UU Konvergensi nantinya tidak hanya mencakup kepentingan perusahaan media dan mengurangi hak-hak warga negara menjadi hak-hak konsumen semata. RUU ini telah membatasi diri hanya mengatur aspek komersial dari penggunaan media dalam konvergensi, tetapi belum mempertimbangkan aspek sosialnya.

Mungkin yang lebih penting, konvergensi dan digitalisasi telah memaksa para pembuat kebijakan untuk berpikir ulang mengenai cara mereka memandang media sebagai industri, dan mulai memikirkan dimensi ekonominya, yaitu perubahan rencana bisnis bagi perusahaan media untuk merespons

Kotak 3. Siapa yang Bertanggung Jawab Mengontrol Media?

Perselisihan antara KPI dan Kemenkominfo mengenai otoritas tertinggi dalam mengontrol media, terutama industri penyiaran, penting untuk memecahkan masalah konsentrasi kepemilikan media di Indonesia. Otoritasnya terdiri dari hak menyusun RUU dan mengeluarkan perizinan (lihat juga Kotak 1). Namun, hasil dari uji materi perundangan pada 2003 menempatkan kementerian kembali sebagai yang utama. Saat ini, KPI adalah institusi yang berwenang mengatur konten dan tidak dapat mengawasi hal-hal yang berkaitan dengan kepemilikan dan penanganan frekuensi.

Perselisihan tersebut mencerminkan masalah yang terus dihadapi publik, dan khususnya praktisi media di Indonesia: ketidakjelasan mengenai siapa yang bertanggung jawab atas apa. Di bawah ini merupakan sebuah matriks sederhana tentang regulator dan divisi kerjanya:

| Regulator | Peran | Kasus yang Ditangani |
|--|---|--|
| Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) | Meregulasi konten mendampingi pemerintah dalam mengeluarkan izin | Pelanggaran etika, pencemaran nama baik |
| Kementerian Komunikasi dan Informatika | Mengatur medium dan konten | Perizinan, pertimbangan etika, infrastruktur |
| Dewan Pers | Meregulasi pers dan jurnalisme | Pelanggaran etika |
| Komisi Informasi Pusat (KIP) | Memfasilitasi kepentingan publik mengenai akses terhadap informasi publik | Penolakan untuk penerbitan informasi |
| Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI) | Mengatur operator telekomunikasi | Penyalahgunaan oleh operator |
| Lembaga Sensor Film (LSF) | Mengawasi konten film dan memberi izin | Pelanggaran etika |
| Komisi Pengawas Persaingan Usaha | Mengatur kompetisi pasar | Merger, akuisisi |

Seperti yang digarisbawahi di bagian lain laporan ini, tumpang tindih peran dan tanggung jawab para regulator telah menyumbang permasalahan mengenai penegakan hukum dan pembuatan kebijakan dalam mengatur media. Selain perselisihan antara KPI dan Kemenkominfo, ada juga ketidakpastian mengenai siapa yang bertanggung jawab mengatasi penyalahgunaan operator pesan teks, antara kementerian atau BRTI, yang

keduanya diberi mandat bidang regulasi telekomunikasi, termasuk operator. Sejauh yang diketahui publik, belum ada penyelesaian masalah ini.

Sumber: <http://opensource.telkomspeedy.com/wiki/index.php/RT/RW-net>

regulasi. RUU tersebut juga mengisyaratkan bahwa masa depan industri media akan berupa industri berbasis *Internet Protocol (IP)*, dan kepemilikan infrastruktur Internet berarti kepemilikan industri media masa depan.

Meski demikian, responden kami dari sebuah stasiun televisi swasta menyatakan kekhawatirannya:

Tapi, menurut saya, rancangan undang-undang sekarang itu sangat [memprioritaskan] ke [pembangunan] teleponnya, ke infrastruktur. Hampir tidak ada [yang] menyentuh model bisnis yang berubah karena soal konten, *copyright*, [dan] segala *macem* itu [yang kini jadi] berbeda. Jadi regulasi yang menyangkut model bisnis yang baru yang dipicu oleh konvergensi media itu belum jelas. Padahal kalau kita *ngomong* studi banding mengenai *digital media* ke manapun pasti kita *pengen* yang ke depannya adalah [membahas] *gimana* ya bisnis model yang baru (Zulfiani Lubis, ANTV, wawancara, 16/11/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Pembuat kebijakan senantiasa berpacu tanpa henti dengan perubahan teknologi dan dampak sosialnya. Dengan begitu, RUU Konvergensi tidak akan menjadi landasan hukum terakhir mengenai perkembangan media. Bahkan, lembaga eksekutif negara dan pembuat undang-undang sejak sekarang harus mempersiapkan sebuah kerangka kerja legal tentang digitalisasi, yang akan menjadi tahap selanjutnya dari perkembangan media. Berdesarkan pengalaman dari proses yang terjadi saat ini, partisipasi publik dalam proses menyusun draf perundangan sangatlah penting, agar para pembuat kebijakan mendapat tambahan wawasan tentang dampak dan aspek sosial dari media untuk menghindari pengurangan substansinya menjadi seputar aspek teknis belaka.

5.6 Terhadap Hak-Hak Warga Negara atas Media: Peran Kebijakan

Untuk menyimpulkan bab ini, kami mengajukan dua poin refleksi utama.

Kebebasan Tanpa Pembebasan

Akses terhadap informasi merupakan hak dasar warga negara. Hal ini dijamin oleh konstitusi. Pemerintah Indonesia juga telah meratifikasi Pasal 19 Kovenan tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR/ *The International Covenant on Civil and Political Rights*). Dengan kebijakan media yang ada sekarang, warga negara Indonesia dijamin memiliki kebebasan mengekspresikan opininya dan mengakses informasi. Namun, secara fundamental, hak-hak ini tidak dijamin oleh atmosfer demokratis yang seharusnya secara alamiah menjamin keberadaannya. Hak warga negara atas media diperlakukan hanya sebagai simbol atau kewajiban yang secara eksplisit dituangkan di atas kertas. Berbagai kasus pencemaran nama baik yang diajukan oleh otoritas publik merupakan beberapa indikasi dari argumentasi ini.

Dengan demikian, warga negara selalu ditantang untuk menjaga kebebasan mereka yang sebelumnya tak pernah dikenal. Ancaman terhadap kebebasan ini bersifat ganda. *Pertama*, ancaman muncul dari upaya negara itu sendiri untuk mendukung kebijakan-kebijakannya yang didasarkan pada pertimbangan moral; *kedua*, ancaman muncul dari industri yang berkembang dengan subur dan memandang kinerja media murni sebagai aktivitas ekonomi dengan mengabaikan nilai-nilai pencerdasan publik.

Meski demikian, institusi seperti regulator media yang independen, yang diharapkan dapat mewakili kepentingan publik, sering tak berdaya menghadapi industri. Terjebak dalam jaringan kepentingan pribadi, para regulator juga sering hanya menyampaikan kepentingan industri, sebagaimana yang dikemukakan pakar media:

Regulator kalau melihat kotaknya selalu mendahulukan kepentingan industri, kepentingan bisnis (Ignatius Haryanto, wawancara, 22/08/2011).

Argumentasi ini juga disetujui oleh mantan anggota KPI yang sekarang menjadi praktisi media:

Kita hanya kecewa menghadapi regulator yang seharusnya mempunyai prioritas untuk mengatur yang perlu diatur, daripada yang tidak perlu diatur. Iya, loh. Regulator itu *nggak* tahu prioritasnya apa saja. Entah Menkominfo, entah KPI. Kalo pembagiannya, *kan*, sudah sangat jelas, bahwa Kominfo itu mengatur strukturnya, infrastrukturnya. [Sedangkan] KPI itu mengatur *content*-nya. Nah ini kita punya Menteri yang mengurus soal membangun infrastruktur. Itu *nggak* dilaksanakan. Departemen PU malah lebih baik. Dia membangun jalan, tahu prioritas. Tegas, nyata. Sebetulnya Kominfo juga nyata, tapi dia tidak lakukan (Bimo Nugroho, wawancara, 11/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Sementara itu, dengan taraf komersialisasi seperti yang ada sekarang, pada akhirnya media akan memilih konten yang efisien untuk diproduksi, dengan hasil yang mengundang *rating*, *share*, dan penjualan yang tinggi. Cara berpikir ini tidak memberi ruang bagi liputan mendalam (*in-depth*) laporan berita esensial mengenai subyek yang bukan arus utama atau cerita-cerita yang tidak menarik dalam konteks nasional. Dengan situasi semacam ini, pilihannya ada pada warga negara untuk menciptakan media mereka sendiri, yang dimungkinkan dengan adanya perkembangan kebijakan media saat ini.

Semakin seseorang mengamati ranah media saat ini, semakin terlihat pentingnya kebijakan media. Efektivitas kebijakan media sangat penting dalam rangka meneguhkan fungsi sosial dari media. Untuk mewujudkannya, kita juga tidak bisa begitu saja mengamini kenyataan bahwa media telah menjadi institusi ekonomi. Kita perlu menempatkan media ke dalam sebuah perspektif dan hal ini harus menjadi tugas kebijakan media, yaitu mensyaratkan media bekerja dalam kode etik yang ketat. Dalam kasus kita, hal yang sama juga harus diberlakukan pada lingkup finansial dan ekonomi dari industri media. Hal ini juga ditekankan dengan kuat oleh mantan anggota DPR, Paulus Widiyanto:

Itulah kebijakan publik, diterapkan, [...] diprasyaratkan bahwa ini ada aspek ekonomi, ini ada aspek budayanya, ini ada aspek sosialnya masuk ke dalam regulasi dan ini harus komprehensif. Jadi karena itu sebetulnya. Filosofi bangsa kita adalah apakah kita menjadi, atau kita akan *membikin* bangsa [ini jadi] apa (Paulus Widiyanto, wawancara, 14/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Berkaitan dengan hal ini, pemerintah harus mencari pilihan kebijakan yang mampu menyikapi hak melaksanakan kebebasan berekspresi (FI dan FNS, 2010: 51), terutama karena saat ini publik Indonesia semakin khawatir pelaksanaan kebebasan berekspresi makin terancam. Mungkin inilah yang

dimaksudkan Morozov dengan istilah jaringan yang terbuka tetapi pikiran yang tertutup atau '*Open Networks, Narrow Minds*' (Morozov, 2011: 228).

Saat ini hampir tidak mungkin memperoleh media yang independen dan terlepas dari kelompok kepentingan mana pun, atau bebas dari motif politik dan ekonomi. Sangat sulit, bahkan mustahil, untuk melepaskan diri dari industri media, karena segala aspek kehidupan telah dikomodifikasi. Janji kebebasan berekspresi diri, berpendapat dan pers bertentangan dengan banyak kebijakan non-media. Hal ini menunjukkan bahwa reformasi tidak disertai dengan perubahan perilaku pemerintah/pembuat kebijakan dalam memandang pentingnya opini dan keterlibatan publik. Masih ada keengganan yang kuat dari pemerintah untuk memberikan kesempatan bagi publik terlibat secara diskursif dalam isu-isu yang relevan dengan kehidupan mereka. Negara belum membebaskan warganya untuk sebenarnya berpartisipasi dalam proses-proses pengambilan keputusan yang krusial. Namun, di sisi lain, warga negara juga belum mampu mendefinisikan batasan dari kebebasan berpendapat. Saat ini lebih dari satu dekade pasca-reformasi, negara dan rakyatnya masih berusaha memberi makna pada gagasan tentang kebebasan.

Selanjutnya, sangat penting juga—dalam pemikiran mengenai kebebasan dan keterwakilan—bahwa proses pembuatan kebijakan media dapat memastikan kelompok minoritas dan lemah memiliki kesempatan menyampaikan suara mereka di media, dan untuk menempatkan mereka dalam ranah publik. Hal ini karena, sesuai dengan gagasan Habermas, ranah publik tidak boleh hanya mewakili kepentingan orang-orang berpengaruh yang hanya sedikit, tetapi juga mengikutsertakan 'suara dari bawah' (Habermas, 1989).

Menutup Kesenjangan Informasi

Berkenaan dengan infrastruktur media, kebijakan media perlu menjamin distribusi infrastruktur dan aksesnya secara merata, demi menutup celah dan area-area yang tidak terjangkau teknologi digital. Distribusi ini penting untuk mempersempit kesenjangan lain yang berkaitan erat dengan kesenjangan informasi, yaitu kesenjangan perkembangan, kesenjangan ekonomi, dan kesenjangan sosial, terutama antara Pulau Jawa dan wilayah luar Jawa, atau Indonesia bagian barat dan timur. Masalah ini juga telah disadari oleh industrialis yang mengakui bahwa kesenjangan informasi merupakan konsekuensi dari ketidaksetaraan infrastruktur:

Pemerintah [kita] tidak meng-*handle* infrastrukturnya sama sekali. *Nggak* ada [bukti] pemerintah meng-*handle* infrastruktur telematika. Padahal *kalo* hal itu dianggap penting, harusnya pemerintah memegang infrastruktur telematika. Apa yang terjadi kalau infrastruktur itu tidak dipegang oleh pemerintah [tapi dipegang] oleh swasta? Apakah itu Telkom, Indosat maupun yang besar, tetap itu bukan pemerintah. Maka akan terjadi ketidakseimbangan di dalam distribusi [informasi]. Nah ini dampaknya besar. ... *Kalo* distribusi informasi tidak seimbang karena memang dikerjakan oleh swasta, apa dampaknya? Kesenjangan informasi. Apa dampak dari pada kesenjangan informasi? Ya kesenjangan kemiskinan, kesenjangan yang lain-lainnya. Karena informasi, [...] informasi *is the power to everything*, [maka] tanpa informasi, *blind* ya *blind*. Dan itu yang terjadi sekarang (Kanaka Hidayat, wawancara, 13/12/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Namun, adalah keliru jika kita berasumsi situasi saat ini merupakan hasil dari kegagalan kebijakan semata. Kondisi ini juga merupakan masalah kegagalan institusional, di mana para regulator dan regulasinya perlu diatur ulang. Para regulator harus menyadari pentingnya pencegahan monopoli dan segala bentuk konsentrasi kepemilikan. Selain itu, regulator harus menjamin, memfasilitasi,

dan memonitor kompetisi yang sehat antara perusahaan-perusahaan media, termasuk perusahaan infrastruktur media. Tanpa peningkatan koordinasi antar regulator, negara tidak akan mampu memenuhi peran minimalnya, yaitu memastikan kesempatan yang setara bagi warganya untuk mengakses, menghasilkan, dan menyebarkan informasi. Jika tidak, kesenjangan yang ada antara yang 'kaya informasi vs miskin informasi' akan terus ada.

Selama satu dekade terakhir, kita menjadi saksi sebuah proses pembentukan relasi yang baru antara negara dan warganya. Kedua belah pihak saat ini tengah mendefinisikan peran baru, di mana hal ini belum pernah terjadi sebelumnya. Konsekuensinya, di satu sisi pemerintah tidak mungkin kembali pada bentuk otoriter yang dulu, tetapi butuh cara baru dalam memerintah. Di sisi lain, individu atau warga negara juga harus memiliki pemahaman yang jelas mengenai hak dan kewajibannya, terutama dalam kebebasan berekspresi. Di sini, media sangat berperan penting dalam memberikan kesempatan bagi warga negara untuk menjalankan haknya atas kebebasan. Pada saat yang bersamaan, media juga menjadi salah satu sarana paling penting dalam keterlibatan masyarakat di dalam negara yang modern dan demokratis.

Meski demikian, ada satu catatan penting, yaitu bahwa semua proses ini tidak dapat diterima apa adanya. Contohnya, meskipun ada undang-undang yang mencukupi seperti UU Penyiaran dan UU Pers yang menjamin kebebasan berekspresi, implementasinya masih tetap bermasalah saat pihak berwenang tidak dikontrol. Hal ini akan membuka ruang yang lebar untuk terjadinya penyimpangan, misalnya penggunaan izin penyiaran atau aturan tentang pencemaran nama baik untuk mengkriminalkan dan memeras lawan politik, alih-alih digunakan untuk mengembalikan kebenaran dan mempertanyakan kredibilitas informasi.

Dengan demikian, jelaslah bahwa kebijakan media telah menjadi ajang pertarungan di mana berbagai industri dengan pandangan, warga negara, konsumen, dan komunitas yang berbeda menegaskan hak-hak mereka untuk mengontrol ranah publik yang dimediasi (Arnault dan Castells, 2008: 4). Akhirnya, hal ini mengharuskan pemerintah memainkan peran yang lebih besar untuk mencegah monopoli informasi. Di Indonesia, kasus ini dapat diteliti melalui analisis terhadap reformasi media—yang akan diulas dalam bab selanjutnya.

6. Reformasi Media di Indonesia: Sebuah Lintasan Perubahan

6. Reformasi Media di Indonesia: Sebuah Lintasan Perubahan

Itu konsekuensi logis [perkembangan bisnis media], ya. Konsekuensi logis terjadi diaspora. Kemudian terjadi konsentrasi. Bisnis akan selalu begitu. Tetapi itu bukan hal yang terpenting. Yang terpenting adalah apakah yang dihasilkan itu membuat kita itu maju sebagai manusia yang baik. Apakah teknologi itu memanusikan kita, apakah berita itu memanusikan kita. Apakah berita itu [bisa dipandang] layak ketika [misalnya] kita [sedang] makan siang, tiba-tiba disuguhi pemboman gereja di Solo. Dalam tingkatan yang sederhana, membuat orang yang tadinya lapar mau enak makan, nggak jadi. Dalam dunia peliputan, [yang semacam ini] memutilasi kemanusiaan kita (Bimo Nugroho, wawancara, 12/10/11).

Kita tidak dapat mengelak bahwa masyarakat akan senantiasa menghadapi tantangan yang semakin kompleks. Namun, bahwa mayoritas dari kita tidak berdaya tidak dapat kita terima sebagai sesuatu yang alamiah. Sayangnya, media tidak selalu membantu dalam menyediakan ranah di mana masyarakat dapat melibatkan diri, apalagi mendorong mereka untuk mengatasi tantangannya. Sebenarnya, media bisa dan harus memfasilitasi publik memaknai kejadian di sekitar mereka dengan menyediakan konten dan informasi yang berkualitas. Namun, tentu saja, media tidak boleh dan tidak seharusnya ditinggalkan sendirian untuk mewujudkan hal tersebut. Hal ini karena, cepat atau lambat, kepentingan publik harus mengalah pada motif keuntungan yang dijalankan media. Inilah yang banyak terjadi di Indonesia, seperti yang telah kami kemukakan dalam penelitian ini. Meskipun sejumlah kebijakan media tersedia, mengatur media merupakan perjuangan yang berat. Inilah titik di mana analisis reformasi media mungkin dapat membantu memberi lentera dalam memahami sifat dinamika media di Indonesia.

Penting untuk mengamati hubungan antara media dan kepentingan publik secara lebih seksama. Kita harus memahami apakah adopsi terhadap media dan teknologi baru dapat membantu atau justru menghalangi terciptanya dan menguatnya hubungan tersebut. Hal yang sama juga berlaku untuk fenomena konsentrasi media dan dampaknya pada keberagaman dan pluralisme media, termasuk serangkaian bentuk alternatif yang dikembangkan oleh masyarakat demi mempertahankan ranah publik dan memperjuangkan kepentingan publik. Saat pentingnya kebijakan media tampak sangat jelas, sayangnya, sangat jarang kebijakan memberi perhatian terhadap perkembangan media. Yang sering terjadi, setelah media tertentu menciptakan dampak yang cukup besar, barulah pemerintah merasa perlu membuat aturan, seolah-olah pemerintah baru menyadari dampak dan pentingnya kebijakan hanya ketika media menjadi bagian dari gerakan atau perubahan tertentu. Meski sudah ada kesadaran pun, sangat jarang pemerintah mengambil inisiatif dan merespons untuk memperkenalkan sebuah kerangka kerja kebijakan. Alih-alih, biasanya, seruan dibuatnya kebijakan media tertentu datang dari warga masyarakat atau organisasi yang memiliki kepedulian.

Bab ini mengamati dengan mendalam dinamika dari tiap-tiap medium: cetak, penyiaran, dan *online*, serta kebijakan yang muncul dari perkembangan media selama ini.

6.1 Reformasi Media dalam Tinjauan Historis: Medium Menentukan Kebijakan?

Saat Johannes Gutenberg pertama kali menemukan mesin cetak pada 1436, dia mungkin tidak menyadari bahwa penemuannya akan mengubah wajah dunia selamanya. Gutenberg memunculkan revolusi karena kita tidak dapat membayangkan apa jadinya hidup tanpa barang ciptaannya. Perkembangan industri percetakan menggambarkan munculnya jaringan baru dari kekuatan simbolis (Thompson, 1995: 53), yang berada di luar kontrol langsung pemerintah. Lebih lanjut, Thompson berpendapat bahwa:

...kapitalisme percetakan muncul sebagai konsekuensi logis dan menyediakan jalur untuk pers yang berdasarkan komersial. Dan dengan segera, otoritas politik akan mengontrol perkembangan surat kabar harian dan periodik dengan memberlakukan pajak untuk membatasi produksinya dan pada saat yang sama menambah pendapatan negara (hal. 68).

Dengan penemuan media-media lain, kisah yang sama terulang. Reformasi media mengikuti perkembangan teknologi. Kebijakan media adalah yang lebih banyak beradaptasi terhadap kemajuan teknologi media; atau, kebijakanlah yang memungkinkan penggunaan teknologi tertentu dalam media—yang pada gilirannya berdampak besar pada kinerja sektor media. Oleh karena itu, dari perspektif kebijakan selalu ada keganjilan yang akan memunculkan kevakuman yurisdiksi (*jurisdictional vacuum*) dalam ruang yang terbuka dan tidak memiliki regulasi—semua pihak (pemerintah/regulator, industri media, warga negara/masyarakat sipil) akan bersaing demi kepentingan masing-masing, karena media memang merupakan arena yang diperebutkan.

Dalam konteks Indonesia, kebijakan media juga tampaknya mengikuti perkembangan teknologi yang digunakan oleh industri media: dari televisi terestrial, penggunaan satelit, teknologi seluler, digitalisasi, Internet, nirkabel, *broadband*, dan kini teknologi 3G. Dalam tiap kemajuan teknologi ini, kebijakan secara substansial terbatas pada meregulasi apa yang sedang terjadi karena kebijakan tidak memiliki kemampuan dan sumber daya untuk memprediksi perubahan dan inovasi yang akan terjadi. Salah satu konsekuensinya adalah ketidakmampuan kebijakan dalam mengantisipasi apalagi mengontrol penggunaan medium atau teknologi baru, baik oleh industri media maupun warga negara dan masyarakat demi keperluan mereka sendiri, yang tentu saja akan memunculkan dampak sosial.

Satu hal yang menarik dari sejarah media di Indonesia adalah hubungannya yang erat dengan perebutan kekuasaan dalam dunia politik. Ada dua kemungkinan pemanfaatan media. *Pertama*, media menjadi alat kontrol dan propaganda massa yang nyata oleh penguasa yang memanfaatkan keistimewaannya dalam 'merekayasa kesadaran'/*consent-manufacturing* (sesuai dengan pendapat Herman dan Chomsky, 1988) yang efektif untuk mempertahankan kekuasaan (Hill dan Sen, 2000; Laksmi dan Haryanto, 2007). Kemungkinan *kedua*, media digunakan sebagai alat pembebasan untuk menyebarkan informasi massa dan mengumpulkan dukungan serta memobilisasi massa. Di Indonesia, sektor media telah mengalami kedua-duanya. Pemanfaatan yang kedua terbukti selama mobilisasi mahasiswa dan aktivis selama gerakan reformasi (Hill dan Sen, 2000). Internet merupakan salah satu elemen penting yang digunakan dalam upaya mobilisasi dan dipakai untuk mengumpulkan serta menyebarkan informasi ke dunia luar (Lim, 2003; Nugroho, 2010a).

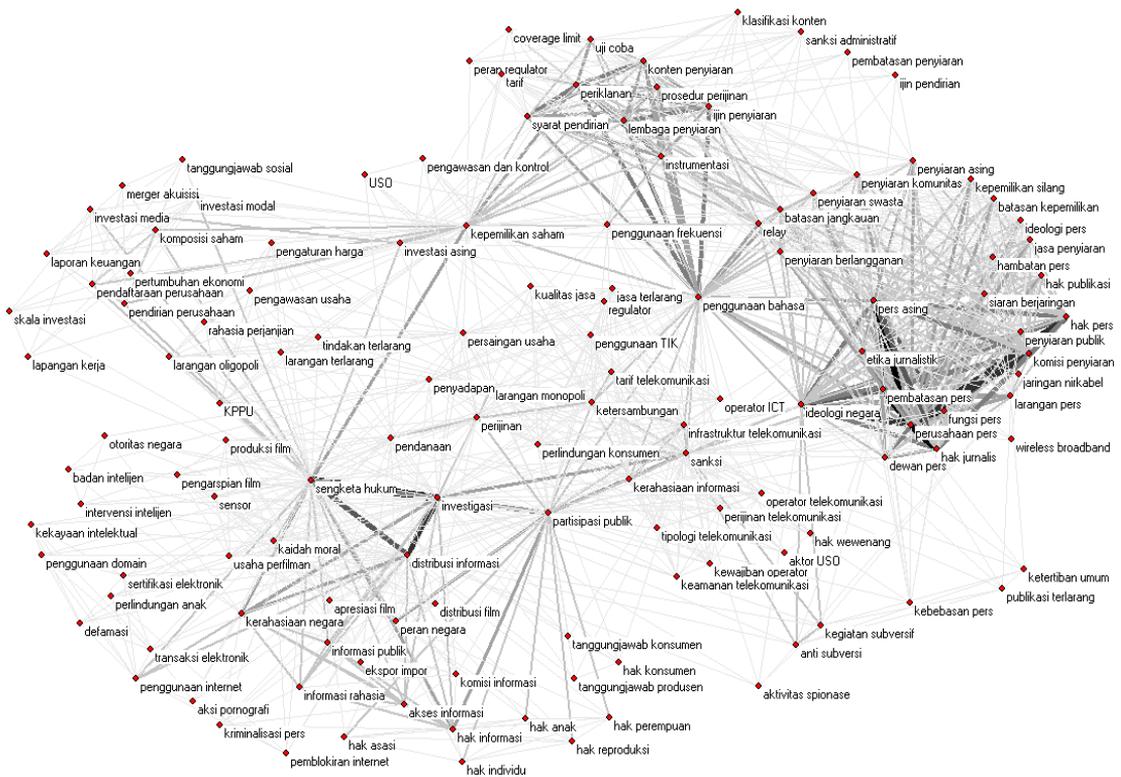
Meski demikian, setelah reformasi, ada perubahan signifikan dalam lanskap media. Dari yang semula digunakan sebagai alat propaganda bagi rezim otoriter, media Indonesia bergerak menuju pasar dengan adanya perusahaan-perusahaan media yang muncul dan menguasai bisnis produksi informasi. Euforia kebebasan pers telah melahirkan pemain-pemain media yang baru dan mendapat keuntungan dari atmosfer yang ada, dan lantas memperluas ranah publik dan kapitalisasi pasar sekaligus. Lihat

UU Anti Monopoli No.5/1999

| | | | |
|-------------------------------------|---|--------------------------------------|--------------------------------------|
| UU No 40/2007 Perseroan Terbatas | UU No 49/2005 | UU Perlindungan Konsumen No.8/1999 | UU Anti Monopoli No.5/1999 |
| UU No 25/2007 Penanaman Modal Asing | PP No 50/2005 Lembaga Penyiaran Swasta | UU Telekomunikasi No 36/1999 | UU Telekomunikasi No. 39/1999 |
| UU No 11/2008 RUU Pemilu ITE | PP No 51/2005 Lembaga Penyiaran Komunitas | UU Telekomunikasi No. 39/1999 | UU Telekomunikasi No. 39/1999 |
| UU No 14/2008 RUU Rahasia KIP | PP No 52/2005 | UU Penanaman Modal Asing No. 20/1994 | UU Penanaman Modal Asing No. 20/1994 |
| UU No 44/2008 RUU Konvergensi APP | UU Penyiaran No 32/2002 | UU Penyiaran No 24/1997 | UU Penyiaran No 24/1997 |

| | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1998 REFORMASI | 2000 | 2005 | 2010 | present |
|-----------------------|------|------------------------------|----------------------------------|---|--------------------------|--------------------------|-----------------------|---|--|---|--|--|---------|
| 1962 TVRI Berdiri | | KOMPAS Berdiri | 1970's jaringan radio berkembang | 1974 PRSSNI | 1978 Pembreidelan Kompas | 1989 RCTI Berdiri | 1993 ANTV Berdiri | 1997 Cosmopolitan - media waralaba pertama terbit | Metro TV Berdiri | TV7 diakuisisi oleh Trans Group, dan berubah nama menjadi Trans 7 | TV7 diakuisisi oleh Bakrie Group, dan berubah nama menjadi TVOne | Kaskus dibeli oleh Djarum | |
| 1949 JAWA POS Berdiri | | Media cetak berkembang | 1971 TEMPO Berdiri | Pembreidelan Sinar Harapan dan 12 koran lainnya | 1990 SCTV Berdiri | 1994 Indosiar Berdiri | TEMPO bangkit kembali | 2004 Integrasi Mahaka Media | 2000 ATVISI - Asosiasi Televisi Swasta Indonesia didirikan | Indosiar diakuisisi oleh Emtek - perusahaan induk SCTV | Vivanews.com didirikan | Indosiar diakuisisi oleh Emtek - perusahaan induk SCTV | |
| 1945 RRI Berdiri | | 1982 Tempo ditutup sementara | | 1990 TPI Berdiri | 1993 Republika Berdiri | 2001 Koran Tempo Berdiri | 2001 TransTV Berdiri | 2002 Lativi Berdiri | 2002 ATVI - Asosiasi Televisi Lokal Indonesia didirikan | | | | |

Gambar 6..1 Rentang Waktu Kebijakan dan Industri Media di Indonesia
Sumber: para penulis

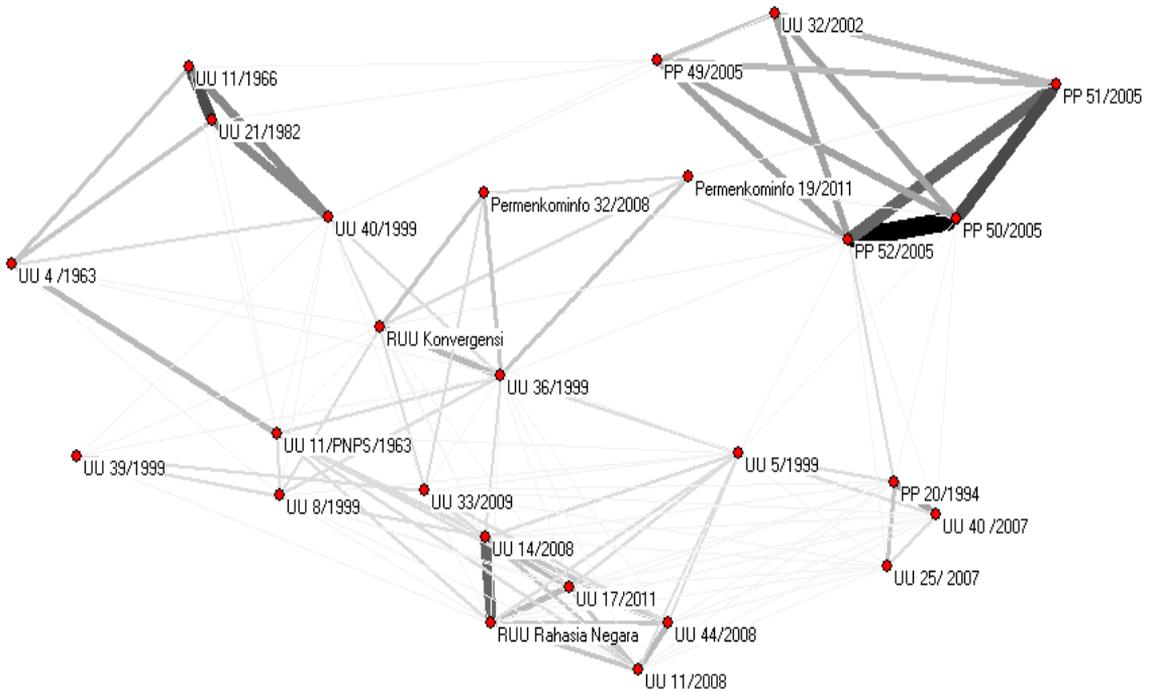


Gambar 6.2 Jejaring isu yang dicakup dalam kebijakan media di Indonesia
 Statistik jaringan: $N=136$; $d=0.1106185$; 14-core; Algoritma Kamada-Kawai 'free' plotting.
 Sumber: Para penulis. Lihat Lampiran A.3.1. mengenai daftar lengkap semua titik jaringan.

Sebuah analisis jaringan sederhana mengenai isu yang diangkat oleh media massa seperti yang dipetakan di atas mengkonfirmasi betapa luasnya cakupan isu yang dimuat dalam media di Indonesia (ditunjukkan oleh kerapatan [*density*], d) dan bagaimana isu-isu itu terhubung satu sama lain secara luar (ditunjukkan oleh pengukuran inti [*core measure*], k core)³¹. Gambar itu juga menunjukkan betapa dekatnya hubungan satu isu dengan isu lainnya (ditunjukkan oleh tebalnya garis), sebagai tambahan dari posisi relatif isu-isu itu di dalam jaringan (baik karena isu itu berada di pusat jaringan, di sekeliling jaringan, terisolasi, maupun sebagai perantara). Apa yang terlihat di sini adalah bahwa isu-isu di sektor media relatif terpadu: bahwa satu isu tidak dapat benar-benar dipisahkan dari isu lain. Memahami kinerja media membutuhkan pemahaman tentang bagaimana isu-isu ini berjalan dan saling berhubungan.

Kompleksitas isu dalam media juga ditunjukkan dalam peta jaringan kebijakan berdasarkan isu yang sama-sama diangkat dalam konten sebenarnya yang ada dalam dokumen kebijakan:

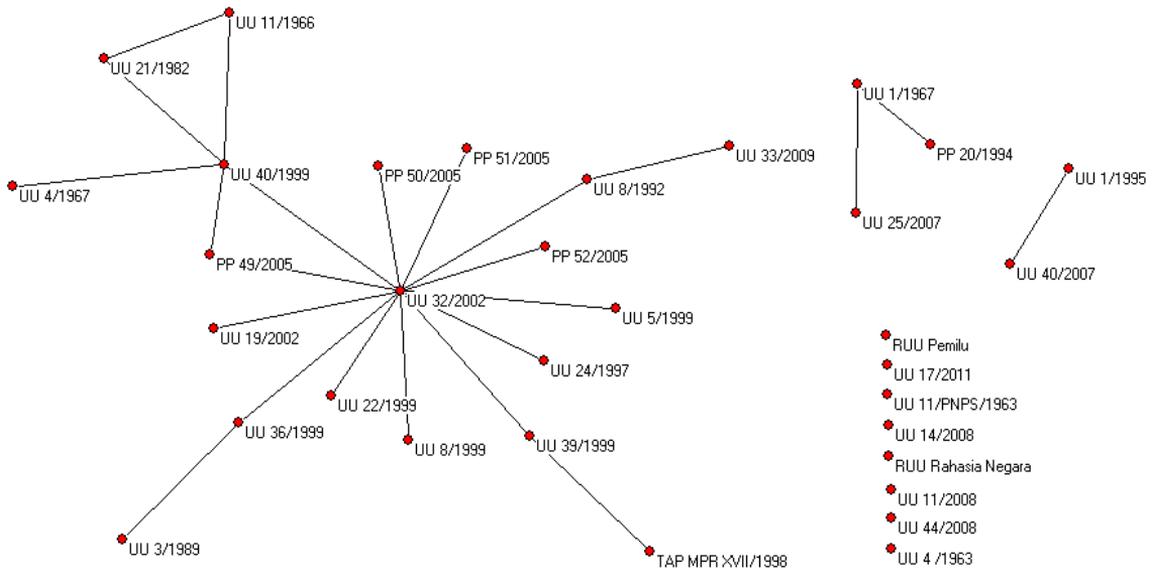
31 Satuan $d = 0.1106185$ menunjukkan jaringan yang relatif rapat. Bilangan 14-core menunjukkan sebuah jaringan kohesif dengan tiap titik simpul terhubung dengan sedikitnya 14 titik lain.



Gambar 6.3 Jejaring Kebijakan Media di Indonesia Secara Faktual (2011)
 Statistik jaringan: $N = 26$; $d = 0.3934911$; 9-core; algoritma Kamada-Kawai 'free' plotting
 Sumber: Para Penulis. Lihat Lampiran A.3.2. Untuk daftar lengkap titik simpul.

Semakin tebal garis antara dua kebijakan, semakin banyak keduanya berbagi isu. Dengan demikian, kita bisa melihat bagaimana kebijakan media sebenarnya adalah sebuah produk yang tidak pernah berdiri sendiri. Kebijakan saling terkait secara dekat antara satu sama lain dan menggambarkan kompleksitas isu yang harus diangkat. Saat peta jaringan *nyata* kebijakan media menunjukkan gambaran hubungan yang relatif rumit di antara kebijakan-kebijakan, jaringan *formal* kebijakan³² jauh lebih sederhana. Lihat Gambar 6.4.

32 Jaringan *nyata* kebijakan menggambarkan peta hubungan di antara sejumlah kebijakan yang isu-isu yang diangkat secara bersamaan yang secara eksplisit disebutkan dalam naskah resminya. Jaringan *formal* kebijakan memetakan keterkaitan kebijakan-kebijakan seperti yang disebutkan secara eksplisit dalam naskah resmi.



Gambar 6.4 Jejaring Formal Kebijakan Media di Indonesia (2011)

Statistik jaringan: $N = 33$; $d = 0.0541781$; algoritma Kamada-Kawai 'free' plotting

Sumber: Para penulis

Struktur jaringan itu jelas menunjukkan kohesi yang relatif rendah antara kebijakan media di Indonesia sebagaimana yang diformulasikan secara formal/resmi, yang ditunjukkan oleh komponen inti yang rendah. Pengamatan lebih seksama bahkan akan mengungkap bahwa sejumlah kebijakan media 'terisolasi'—sejumlah kebijakan tidak terhubung dengan kebijakan lain. Ada dua kemungkinan. *Satu*, formulasi sebuah kebijakan media tertentu tidak cukup mempertimbangkan kebijakan-kebijakan lain yang sudah ada. *Dua*, kebijakan-kebijakan sengaja dibuat tanpa mempertimbangkan satu atau semua kebijakan lain dan fokus mengatur isu-isu yang dituju.

Pergeseran ini semakin terlihat jelas dalam penyusunan RUU Konvergensi. Saat UU Pers dan UU Penyiaran menekankan peran aktif warga negara dalam media, RUU Konvergensi justru menganggap warga negara hanya sebatas konsumen. Mengapa ini terjadi?

Ketidakmampuan untuk memahami dampak sosial dari teknologi, terutama teknologi informasi dan komunikasi, sering menyebabkan munculnya kebijakan yang tidak memadai, sebagaimana terlihat dalam UU ITE. Ketika regulasi seharusnya melindungi, ia justru disalahgunakan untuk membahayakan hak-hak warga negara. Ini adalah contoh regulasi yang justru dimanfaatkan melawan konstituennya. Salah satu aspek penting dari kelemahan kebijakan semacam ini adalah adanya pasal karet yang mengindikasikan adanya kata-kata yang kabur di dalam UU dan dapat diinterpretasikan secara berbeda sesuai dengan kebutuhan pihak-pihak yang ingin mengambil keuntungan. Dengan adanya hal-hal semacam ini, apa yang pada awalnya dimaksudkan sebagai medium untuk memperkuat ranah publik telah terbukti menjadi alat yang dilegitimasi untuk menjajah ranah itu sendiri. Ini juga bisa menjadi indikasi kemungkinan muncul kembalinya pemerintahan otoriter pasca-reformasi (sesuai dengan pendapat Habermas, 1989). UU dan RUU yang dibuat sejak 2008 hingga sekarang tak pelak merupakan bukti empiris dari observasi ini: warga negara menjadi saksi adanya kecenderungan pemerintah yang dirundung kecemasan—atau sebaliknya, wargalah yang menjadi was-was saat mengetahui pemerintah tiba-tiba menganggap dirinya sebagai penjaga moral masyarakat.

Melihat kembali perjalanan sejarah media di Indonesia, jelas industri media adalah yang menentukan maju mundurnya perkembangan, sedangkan kebijakan hanya sanggup mengikuti. Karena agenda media digerakkan oleh motif modal dan keuntungan, dengan demikian informasi diperlakukan sebagai

komoditas. Dalam pandangan industri media, sifat-sifat informasi (kebenaran, akurasi, kualitas, dan sebagainya) tidak selalu dianggap penting bagi kehidupan dan memiliki dampak sosial, tetapi menjadi pertimbangan seberapa besar aspek-aspek itu mampu membawa keuntungan bagi perusahaan. Dengan kata lain, membawa *publicum* mendekati ke kebenaran merupakan konsekuensi yang tidak disengaja dari niat mengkomersialkan informasi, baik itu secara jujur maupun tidak. Hal yang sama juga berlaku dalam penciptaan ranah publik melalui media: keterlibatan warga negara melalui media hampir tidak pernah menjadi tujuan bisnis media, tetapi sebagai konsekuensi yang tidak direncanakan dari praktiknya.

Meski begitu, kemajuan teknologi media baru membuka kesempatan tidak hanya bagi bisnis media untuk berkembang, tetapi juga bagi warga negara untuk merebut kembali ruang publik mereka (Nugroho, 2011a). Inovasi media baru telah membantu menyediakan alat-alat bagi masyarakat untuk mengeksplorasi kemungkinan baru menjadi pembawa pesan mereka sendiri, menciptakan informasi yang relatif lebih relevan bagi mereka dan komunitasnya. Dengan demikian, tugas yang kini harus dijalankan adalah menjaga hak-hak itu dan memastikan media mempertahankan karakter publik mereka sebagai penjaga ranah publik. Situasi media akan banyak menentukan sifat demokrasi Indonesia, dan hal ini merupakan aspek penting dalam proses transisi, yang memang seharusnya berada di tangan rakyat.

Sekarang kita akan melihat dinamika beragam media di Indonesia dari waktu ke waktu dan kebijakan-kebijakan yang mempengaruhinya.

6.2 Media Cetak: Dari Ideologi Negara Menjadi Kepentingan Bisnis

Sama halnya dengan perkembangan media di belahan dunia lain, media cetak menetapkan kondisi awal lanskap media di Indonesia sejak kemerdekaannya pada 1945. Saat itu pers diberi label 'pers perjuangan'. Istilah itu benar secara politis. Kebijakan media yang pertama, yaitu UU Pers No. 11/1966 secara legal memanfaatkan media sebagai alat ideologi negara. Di bawah kepemimpinan Soekarno, pers digunakan sebagai sarana mengumpulkan dukungan massa sesuai dengan konteks politik pada saat itu. Pemerintahan Soekarno kemudian mengeluarkan UU Pers No. 4/1967 yang menambahkan satu pasal untuk membatalkan regulasi larangan penerbitan buku. Tidak ada hal baru bagi pers dan media cetak dalam UU tersebut.

Saat rezim berganti, media cetak merasakan masa-masa baru selama Orde Baru. Meski pemerintah menerapkan sistem otoriter, media cetak 'bersemi' untuk pertama kalinya dan mampu memanfaatkan izin penerbitan. Akan tetapi, tetap saja, media cetak menjadi sasaran kontrol ketat, diwajibkan menerbitkan SIUPP sebagai bentuk legal kontrol pemerintah, dan publikasi dapat dilarang terbit sewaktu-waktu jika dianggap mengganggu ketertiban publik, yang definisinya 'luas dan lentur' (Hill dan Sen, 2000: 37).

Demi membuat industri semakin kompetitif, para investor meminta Departemen Penerangan (pada waktu itu) untuk memperlonggar batasan perizinan penyiaran (SIUPP) dan membiarkan pasar menentukan kelangsungan hidup media cetak (Hill dan Sen, 2000: 63). Akibat karakter oligarkis rezim Soeharto yang juga mengontrol bisnis strategis termasuk media, kemampuan berkompetisi dalam bisnis percetakan pada saat itu berarti memiliki hubungan baik dengan lingkaran Istana. Kewajiban untuk memiliki izin SIUPP dapat dikompensasi dengan memiliki ikatan dekat dengan Soeharto dan keluarganya. Dengan demikian, bagi mereka yang menjadi bagian dari jaringan Istana, SIUPP hanyalah formalitas.

Dalam situasi seperti itu, pasar akhirnya mampu unggul dan menggerakkan lanskap media. Berkembangnya industri percetakan pada 1980-an membuat jurnalis *Tempo* pernah berkata bahwa setiap kelompok bisnis hanya akan merasa puas jika telah mendirikan bank, supermarket, dan surat kabar (Hill, 1944: 271). Hal ini menandai berawalnya komersialisasi media di Indonesia, saat perusahaan-perusahaan tanpa pengalaman dan latar belakang media mulai memasuki bidang usaha ini. Kecenderungan ini juga menunjukkan bahwa pemodal lokal mulai melihat media sebagai bagian strategis dari pertumbuhan usaha mereka.

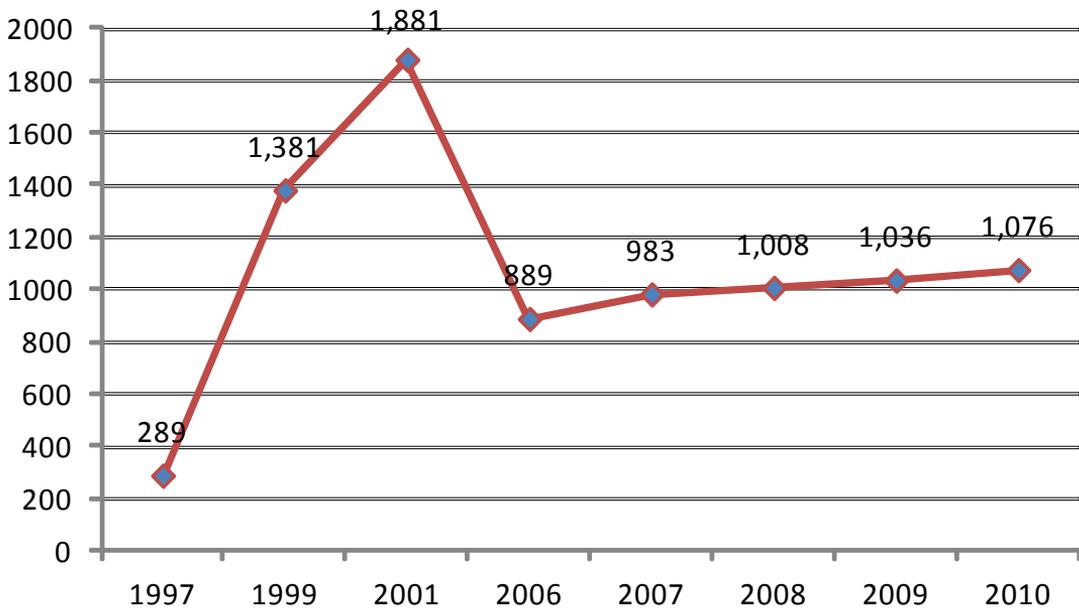
Meski industri pers mengalami perkembangan, publikasi politik sangat diawasi selama Orde Baru. Saat kebijakan mengenai media tidak mencukupi, kebijakan lain yang berdasarkan keamanan negara akan dipergunakan. UU Anti Subversi (UU No. 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi) merupakan aturan yang paling umum dan sering dipakai untuk membubarkan gerakan bawah tanah dan/atau mahasiswa, menahan individu-individu yang dianggap 'berbahaya' atau 'mengancam', atau dalam perspektif media, melarang peredaran buku-buku dan publikasi atau melarang penyiaran program tertentu.

Kebijakan yang paling penting untuk disebut di sini adalah UU Pers No. 21/1982 yang mengubah fungsi media tanpa memberikan kebebasan yang diperlukannya secara fundamental. Secara harafiah, UU tersebut menyatakan bahwa fungsi media pers adalah menjadi 'penjaga ideologi Pancasila' menggantikan status sebagai 'penjaga revolusi' pada era Soekarno. Sebagai tambahan, istilah 'Pers Sosialis Pancasila' juga diganti menjadi 'Pers Pancasila'³³. Tampaknya Soeharto ingin menjamin pers menyesuaikan diri dengan gagasannya mengenai perkembangan dan Pancasila.

Aspek lain yang menonjol dari media cetak selama Orde Baru adalah awal kemunculan konglomerat industri pers, dicirikan dengan nepotisme (Hill dan Sen, 2000). Pada awal 1990-an, industri media cetak semakin terkonsentrasi ke sedikit orang, tetapi dengan jumlah pembaca yang jauh lebih besar (hal. 57). Industri yang tumbuh ini akhirnya menyumbangkan 'hukuman' bagi Soeharto karena kontribusi pers dalam memberikan tekanan agar Soeharto mundur dari jabatannya pada masa reformasi.

Dengan adanya reformasi, muncul pula reformasi pers. Hanya berselang satu tahun dari kejatuhan Soeharto, DPR mengesahkan UU Pers No. 40/1999, membuka jalan bagi kebebasan pers dan berekspresi yang sudah lama dinanti. UU tersebut tetap menjadi satu-satunya regulasi formal mengenai jurnalisme dan pers hingga saat ini. Tanpa PP atau kebijakan formal lainnya, media cetak mengandalkan pedoman dan aturan yang dirancang oleh Dewan Pers secara sepenuhnya hingga saat ini. Meskipun demikian, sejumlah kebijakan non-media telah memberi dampak yang cukup kuat pada konten media cetak dan media pada umumnya. Regulasi yang mempengaruhi konten ini adalah UU Pencemaran Nama Baik, UU Anti Pornografi, KUHP, dan, pada sisi positif, UU Keterbukaan Informasi Publik. Ada sejumlah permintaan untuk merevisi UU Pers. Namun, karena mayoritas pihak yang terlibat tidak menganggap perundang-undangan tersebut bermasalah, tampaknya mengganti substansi UU Pers tidak menjadi prioritas (I. Haryanto, wawancara, 22/08/2011).

Pasca-reformasi, dinamika media cetak lebih dipengaruhi oleh kepentingan pasar dan perkembangan teknologi, dan bukan oleh kebijakan publik. Kebijakan publik telah memungkinkan industri itu tumbuh; nantinya dengan independensi yang jauh lebih besar, yang sesuai dengan permintaan industri. Lihat Gambar 6.5.



Gambar 6.5 Jumlah Media Cetak Sejak 1997-2010

Sumber: Para penulis, berdasarkan SPS (Serikat Penerbit Surat kabar).

Situasi ini dilematis. Di satu sisi, absennya intervensi kebijakan publik membantu media tumbuh dengan semakin bebas; di sisi lain, tanpa adanya kebijakan yang mengontrol kinerja mereka, media dapat mengabaikan fungsi publiknya dan memperlakukan warga negara sebagai konsumen belaka.

Isu terbaru yang perlu digarisbawahi dalam industri media cetak adalah munculnya, dan menjamurnya, media cetak *franchise*/berlisensi. Perusahaan media makin banyak menerbitkan majalah asing dengan pertalian yang minim terhadap kontennya. Hal ini menjadi paradoks dari teori yang menyatakan bahwa adanya digitalisasi membuat media cetak akhirnya musnah. Tanpa membutuhkan izin penerbitan, perusahaan media berlomba menerbitkan makin banyak majalah asing berlisensi. Sekali lagi, ini menunjukkan bahwa Indonesia hanya diperlakukan sebagai pasar potensial tanpa batasan dalam menghadapi industri yang sarat ambisi.

6.3 Radio: Bisnis Seperti Biasa

Radio memainkan peran penting di negara ini sejak awal perjuangan kemerdekaan Indonesia. Bagaikan cerita rakyat, kisah bagaimana para pejuang kemerdekaan secara diam-diam mendapatkan informasi tentang penyerahan diri Jepang dan berakhirnya Perang Dunia II melalui radio telah diturunkan dari generasi ke generasi. Kisah tersebut menjadi kisah wajib di sekolah. Radio memang pernah, dan selalu, menjadi sumber informasi yang kuat. Namun, setelah kemerdekaan, gambaran ini berubah dengan cepat, sebagian besar karena ditemukannya televisi. Meski begitu, langkah pertama munculnya radio swasta terjadi hanya beberapa hari setelah kejatuhan rezim Soekarno. Soeharto saat itu berkepentingan membiarkan radio beroperasi, utamanya oleh mahasiswa dan pemuda, demi mendukung pemerintah memperluas gerakan mahasiswa dan sebagai sarana mobilisasi populer dalam pemerintahannya (Armando, 2011: 67).

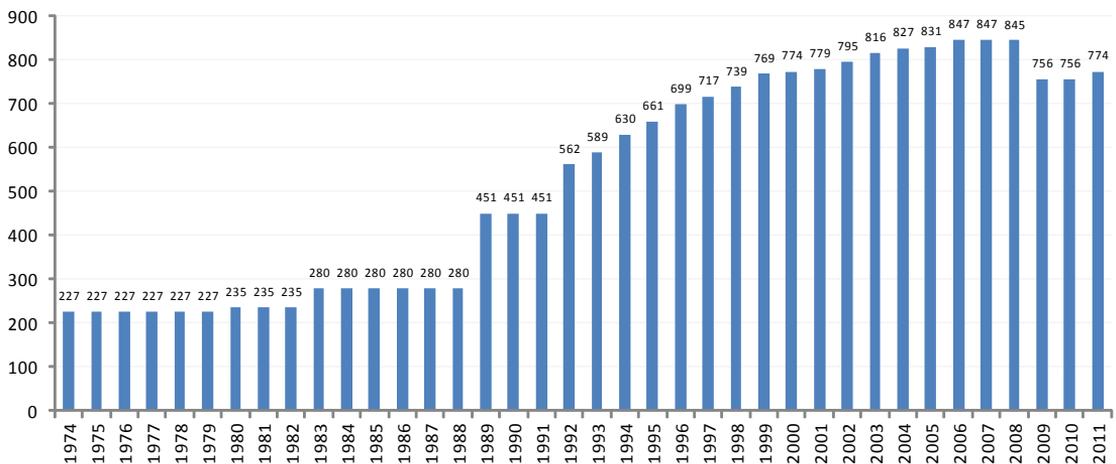
Radio mengalami masa kejayaannya sebelum televisi swasta mulai mengudara. Namun, saat-saat itu pulalah kebijakan pertama yang berkaitan dengan radio disahkan. Regulasi formal atas penggunaan radio pertama kali dibuat pada era Soeharto. PP No. 50/1970 menyatakan bahwa radio menjalankan ‘fungsi sosialnya’ dalam mendidik, menginformasikan, dan menghibur publik. Untuk melaksanakannya, radio harus mengacu pada dan memperkuat Pancasila sebagai ideologi negara dan UUD 1945 (Suranto dan Haryanto, 2007: 14). Peraturan itu juga menyebutkan bahwa radio harus mendukung opini moral dan etik yang merefleksikan prinsip-prinsip Pancasila. Selain itu, stasiun-stasiun radio dilarang memproduksi berita mereka sendiri, tetapi harus meneruskan siaran (relai) berita dari stasiun milik negara (Hill, 1994: 239).

Hal di atas memperjelas bahwa politik telah mempengaruhi perkembangan radio dan media lainnya. Dalam gelombang perkembangan media, ternyata mendapatkan izin untuk mengudaranya sebuah radio swasta bukanlah perkara mudah selama pemerintahan Soeharto, sama halnya dengan yang dialami industri media cetak dan televisi. Untuk mengontrol radio swasta, pemerintah mendukung dibentuknya Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia (PRSSNI) pada 1974. Asosiasi yang baru didirikan ini memang dimaksudkan menjadi satu-satunya organisasi radio swasta di Indonesia.

Selama era Soeharto, alokasi frekuensi bagi media (bukan hanya radio) merupakan hal yang biasa dan dilakukan tanpa transparansi, terutama karena kepentingan negara dalam mengontrol media. Sejak reformasilah mekanisme alokasi frekuensi dapat digunakan, atau bahkan diambil alih, oleh pihak non-pemerintah.

Jaringan radio terbesar di Indonesia adalah KBR68H yang didirikan tahun 1999 sebagai bagian dari respons masyarakat sipil atas transisi demokrasi (Lim, 2011: 13). Hingga sekarang, KBR68H masih menjadi penyedia berita/konten terbesar bagi banyak stasiun radio di Indonesia. UU Penyiaran tahun 2002 tidak memiliki dampak berpengaruh terhadap radio swasta (Armando, 2011: 238). Sebelum UU tersebut diberlakukan, stasiun-stasiun radio sudah mengudara ‘secara lokal’ karena izin dan frekuensi hanya diberikan dalam skala lokal yang terbatas secara geografis.

Saat ini radio juga mengalami konglomerasi dan konsentrasi kepemilikan—hal ini tetap terjadi meski jumlah stasiun radio di Indonesia terus bertumbuh. Lihat Gambar 6.3.



Gambar 6.6 Stasiun Radio Swasta Anggota PRSSNI

Sumber: Para penulis; berdasarkan data resmi dari PRSSNI yang telah diproses (<http://radioprssni.com>)

Data di atas menunjukkan jumlah stasiun radio swasta yang menjadi anggota PRSSNI. Untuk menghindari kemungkinan terjadinya oligopoli, atau bahkan monopoli, pembatasan kepemilikan radio harus diterapkan (Suranto dan Haryanto, 2007: 61). Isu ini sering diabaikan karena para regulator lebih fokus dalam meregulasi oligopoli dalam skema pertelevisian.

Baru-baru ini ada sebuah kasus yang menarik perhatian publik: penutupan Era Baru Radio di Pulau Batam pada September 2011. Kasus ini menarik perhatian karena penutupannya diduga melibatkan intervensi otoritas pemerintah yang lain dan dilakukan dengan paksaan dan cara-cara yang melanggar aturan oleh Kemenkominfo.³⁴

Radio tetap menjadi medium penting. Meskipun sarana lain bermunculan, radio mampu mempertahankan posisinya secara sosial dan ekonomi. Radio akan terus memainkan peran penting dalam media nasional, meski mungkin bukan peran yang besar. Namun, berlanjutnya keberadaan radio dalam lanskap media nasional membuktikan bahwa perkembangan teknologi tidak secara otomatis mematikan radio. Kunci keberlangsungannya adalah iklan. Kebijakan tidak bertanggung jawab atas hidup dan bertahannya sebuah medium; apakah sebuah tipe media bisa bertahan atau tidak, terletak di tangan pasar. Dalam kasus radio, pasar dengan jelas telah memilih media ini untuk terus hidup, tetapi tidak mengharapkan adanya perkembangan atau transformasi yang radikal dari radio.

6.4 Televisi: Mengatur Media atau Pesan?

Sejarah stasiun televisi di Indonesia erat hubungannya dengan sejarah Indonesia. Stasiun televisi milik negara, TVRI, pertama kali mengudara tahun 1962. Televisi tersebut adalah cita-cita Soekarno, sebuah model propaganda praktis. TVRI merupakan alat untuk mewujudkan sebagian besar agenda politiknya. Pendirian TVRI, bersama dengan *proyek mercusuar* lainnya, merupakan bagian dari agenda pembangunan jangka panjang untuk membuat Indonesia menjadi sorotan global.

Perubahan rezim dari Orde Lama ke Orde Baru tidak membawa perubahan bagi TVRI. Melalui Keputusan Menteri Penerangan (Kepmen Penerangan) No. 34/1966, TVRI tetap menjadi alat propaganda pemerintah. Meski sangat bergantung pada pemerintah, TVRI mulai diterima secara lebih luas pada 1970-an dan 1980-an saat mulai menayangkan program asing populer. Sebagai hasil dari meningkatnya pendapatan iklan dan sebagian otonomi finansial, TVRI mulai mampu mengeruk keuntungan, dan hal ini diperbolehkan oleh pemerintahan Soeharto (Armando, 2011: 76) yang melonggarkan regulasi ekonominya dengan membuka pasar domestik.

Langkah besar selanjutnya dalam sejarah pertelevisian Indonesia adalah peluncuran satelit Palapa. Meski muncul pertentangan terkait perlu atau tidaknya memiliki infrastruktur semacam itu, peluncuran Palapa terbukti sukses dan mampu menambah penonton TVRI hingga empat kali lipat. Hasilnya, jangkauan siaran makin luas dan terhitung sebanyak dua juta rumah tangga memiliki perangkat televisi pada 1980 (Armando, 2011: 80).

Saat RCTI menjadi pionir dalam industri televisi swasta pada era Soeharto, belum tersedia kebijakan yang dapat mengatur. RCTI pertama kali mengudara pada 1989 dan hanya dapat ditonton oleh pelanggan yang memiliki parabola dan dekoder. Langkah yang sama juga diikuti oleh SCTV, yang masih merupakan bagian dari kelompok RCTI, pada 1990. Kedua stasiun diizinkan mengudara asalkan jangkauannya tidak mengganggu siaran TVRI. Dengan demikian, RCTI dan SCTV sebenarnya beroperasi sebagai televisi siaran lokal pada masa awal berdirinya. Tanpa adanya regulasi, RCTI dan SCTV mengikuti 'instruksi' yang ditetapkan TVRI, yang merupakan pelaku tunggal dalam 'bisnis' pertelevisian. Kedua

34 Siaran pers No 66/PIH/KOMINFO/9/2011.

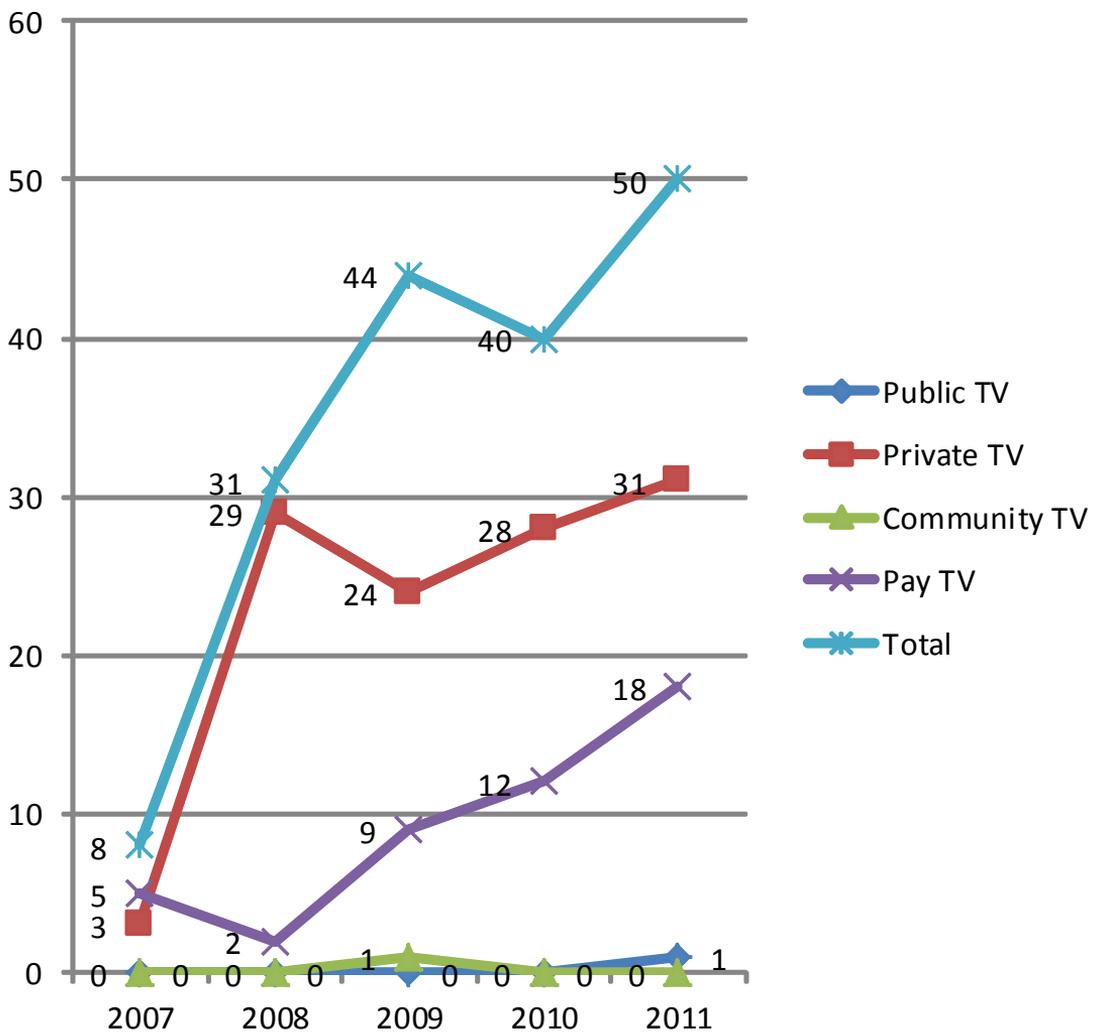
stasiun televisi baru itu beroperasi di bawah perizinan Siaran Saluran Terbatas.

Saat TPI memasuki area penyiaran pada 1991, lanskap penyiaran akhirnya berubah. Kanal tersebut, yang didirikan putri tertua Soeharto, Siti Hardijanti Rukmana, memiliki hak istimewa untuk menggunakan jaringan TVRI. Dengan kontennya yang edukatif, TPI diizinkan mengudara secara nasional. Secara teknis, TPI merupakan stasiun televisi swasta nasional pertama. Selain itu, stasiun tersebut juga diperbolehkan menayangkan iklan, yang dipertanyakan oleh RCTI dan SCTV karena mereka tidak diizinkan. Kemudian RCTI mengajukan protes atas 'diskriminasi teknis' ini dan meminta hal yang sama. Hasilnya, sejak Agustus 1990, RCTI dan SCTV diizinkan mengudara secara nasional. Keputusan memberikan lisensi '*free to air*' (penerimaan tetap tidak berbayar) kepada RCTI dan SCTV menandai 'kelahiran resmi' stasiun televisi swasta nasional.

Perkembangan seperti itu dalam pertelevisian Indonesia sebagian besar dipengaruhi oleh faktor eksternal, dan bukan hanya oleh faktor politik domestik. Globalisasi yang didorong oleh kebutuhan untuk membuka perdagangan internasional dan menciptakan pasar baru serta kemajuan teknologi informasi memiliki peran penting dalam membuka pintu media di Indonesia—jelas terlihat dalam sektor pertelevisian. Kebutuhan untuk memperluas industri televisi lokal berjalan seiring dengan perkembangan ekonomi dan kucuran investasi asing yang tidak terhindarkan. Perkembangan ini memungkinkan majunya infrastruktur media dan teknologi penyiaran yang lebih canggih.

Rangkaian perkembangan ini pada akhirnya harus diregulasi. Pemerintahan Soeharto kemudian mengesahkan UU Penyiaran No. 24/1997. Selama penyusunan RUU-nya, gagasan mengenai sebuah sistem penyiaran berbasis jaringan muncul untuk pertama kali. Gagasan ini akhirnya ditolak, tetapi kembali dibahas pada 2001 saat penyusunan draf UU Penyiaran 2002. Meski begitu, reformasi merupakan titik balik dalam dunia penyiaran dan memberi momentum kepada stasiun-stasiun TV baru untuk muncul.

Jumlah stasiun televisi nasional *free-to-air* di Indonesia tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan dalam sepuluh tahun terakhir. Saat ini, ada 10 stasiun televisi swasta *free-to-air* yang bergabung menjadi beberapa kelompok besar. Namun begitu, jumlah Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP) Prinsip yang diberikan oleh KPI guna uji coba penyiaran menunjukkan peningkatan yang signifikan dari 2007 ke 2008. IPP Prinsip adalah izin yang diberikan kepada stasiun televisi demi melaksanakan siaran uji coba.



Gambar 6.7 Jumlah IPP Prinsip yang Diberikan oleh KPI

Sumber: Para penulis, berdasarkan data yang diberikan langsung oleh KPI dan telah diproses.

Ada sejumlah aspek yang secara langsung mempengaruhi dinamika sektor pertelevisian Indonesia yang berharga untuk didiskusikan.

UU Penyiaran No. 32/2002: Menantang Sistem dan Sebuah Janji yang Tidak Ditepati³⁵

Yang terjadi sekarang adalah sentralisasi dan dominasi lembaga penyiaran Jakarta terhadap daerah. Dan kita semua bisa melihat semuanya memancar ke daerah (Paulus Widiyanto, Rapat Dengar Pendapat Umum DPR, 08/12/10).

35 Lihat juga Bab IV untuk penjabaran historis mengenai isu ini.

Menurut Armando (2011:139), gagasan untuk menerapkan sistem siaran berjaringan pertama kali diperkenalkan dalam pembahasan RUU Penyiaran 1997, yaitu mengusulkan memberi kesempatan kepada media lokal untuk membangun jaringan dan industri penyiaran. Gagasan tersebut awalnya ditolak. Namun, dengan jatuhnya Soeharto dan datangnya reformasi, momentum untuk merevisi UU Penyiaran dan peninjauan ulang gagasan tersebut tiba-tiba terlihat dapat dilaksanakan. Pendukung utama dari RUU Penyiaran (pada saat itu) sebagian besar adalah akademisi, praktisi yang progresif, dan anggota legislatif yang tetap memelihara gagasan tentang sebuah sistem penyiaran yang terdesentralisasi. Semangat dari RUU tersebut adalah menciptakan sarana yang memungkinkan perusahaan penyiaran lokal untuk tumbuh, sehingga tercipta keseimbangan antara perusahaan yang berbasis di Jakarta dan daerah lainnya.

UU Penyiaran memberi mandat untuk terbentuknya sistem siaran berjaringan yang memaksa kanal televisi nasional (termasuk RCTI, SCTV, Indosiar, MNC TV, Trans TV, Trans 7, Metro TV, dan TV One) untuk membatasi jangkauan siar mereka demi memberi kesempatan lebih luas bagi stasiun penyiaran lokal untuk mengudara. Namun hingga 2011, peraturan itu masih belum berpengaruh. Penundaan penerapan terutama karena adanya resistensi dari industri dalam memberlakukan sistem tersebut. Pada kenyataannya, tidak butuh waktu lama bagi industri untuk melawan kebijakan itu setelah RUU Penyiaran disetujui oleh DPR pada November 2002. Salah satu perwakilan ATVSI, Zulfiani Lubis, menjabarkan pendirian mereka sebagai berikut:

Awalnya kita mau menolak. Alasannya jelas: karena konsep itu membuat kita harus berubah 180 derajat (Zulfiani Lubis, wawancara, 16/11/2011).

Pada 2005, setelah uji materi (yang diajukan oleh pihak industri) dilakukan dan PP No. 50/2005 disahkan, sistem siaran berjaringan mengalami kemunduran besar, dan lagi-lagi harus ditunda. PP tersebut menempatkan Kemenkominfo kembali dalam kursi kendali dan membahayakan nasib sistem siaran berjaringan.

Dalam pernyataan resminya, KPI menyatakan telah mengingatkan Kemenkominfo mengenai tanggung jawabnya, tetapi juga mengakui bahwa keterbatasan wewenang menghalangi mereka mengambil tindakan lanjutan mengenai permasalahan ini (KPI, 2008). Pada 2007, di bawah Menteri Muhammad Nuh, Kemenkominfo menyatakan bahwa implementasi sistem siaran berjaringan akan ditunda hingga Desember 2009. Menurut menteri (Armando, 2011: 258), peraturan tersebut tidak dapat dilaksanakan karena proses yurisdiksi, ketika UU tengah ditinjau ulang oleh MK dan Kejaksaan Agung. Selain itu, ia juga menjabarkan kesulitan-kesulitan dalam bidang teknis untuk mempersiapkan sistem baru.

Meski demikian, hingga 2011, Kemenkominfo belum memberi keputusan terkait masalah itu. Kementerian bahkan mentoleransi, dan sebagian memfasilitasi, penundaan sehingga memungkinkan ekspansi konglomerat media yang berbasis di Jakarta. Hal ini—bersama dengan PP No. 50/2005—dipakai sebagai justifikasi legal oleh stasiun televisi swasta untuk melakukan ekspansi.

Kita, *tuh*, dari awal ada ATVSI *judicial review* undang-undang, kemudian hanya 2 pasal, dikabulkan lalu kita *committed* menjalankan. Berpuluh-puluh kali tidak terhitung rapat kita dengan Kominform dengan KPI untuk mencari jalan bagaimana membuat implementasi aturan mengenai sistem siaran berjaringan. Bahkan KPI pun *nggak* punya ide, sampai akhirnya diambil alih oleh pemerintah keluarlah PP No. 50 yang di situ ada kuncinya ada tentang sistem berjaringan, tentang lembaga penyiaran swasta. Kita jalani sekarang (Zulfiani Lubis, wawancara, 16/11/2011).

Terlihat jelas bahwa gagasan untuk mengarah pada sistem penyiaran polisentris saat ini berada dalam

situasi yang kritis akibat langkah-langkah yang diambil oleh Kemenkominfo. Hingga sistem tersebut diterapkan, pintu menuju sistem penyiaran yang demokratis dan terdesentralisasi tetap akan tertutup. Seperti apa pun persepsi mereka terhadap sistem siaran berjaringan, untuk mengkambinghitamkan industri atas kegagalan penerapan sistem tersebut merupakan hal yang naif. Komitmen politik bukan hanya permasalahan bagi pemimpin politik dan birokrat, melainkan juga semua pelaku yang terlibat dalam isu tertentu terikat dengan komitmen politik. Dalam kasus ini, bukan hanya industri yang tidak memiliki komitmen, melainkan juga pemerintah.

Rating vs Regulasi

Sebagaimana ditunjukkan dalam bagian lain dari laporan penelitian ini, industri televisi tampak sulit diatur. Industri tersebut beroperasi dengan logika yang tidak sesuai dengan kerangka kerja regulasi yang saat ini ada. Meskipun regulator seperti KPI dan Dewan Pers telah menjalankan tugas mereka dengan memformulasikan aturan yang meregulasi konten, industri pertelevisian tetap tak tersentuh. Lebih buruk, industri tersebut tampak berjalan dengan 'regulasinya' sendiri, seperti yang dinyatakan mantan praktisi media:

Nah ini, kalo ditanya ke TV, mereka malah banyak yang merasa heroik. Kami bikin program berdasarkan *rating*. *Rating* itu sampel di publik. Pusing *nggak* tuh mengkonsepkan soal hak warga negara (D.D.Laksono, wawancara, 21/09/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Anggota Dewan Pers, Agus Sudibyo, juga melihat dominasi *rating* sebagai faktor utama penyebab menurunnya kualitas program-program TV, membuat pekerja media mematuhi *rating* dan menganggapnya sebagai pedoman (Sudibyo, 2009: 177). *Rating* telah menjadi sebuah ideologi yang menuntun produser dan petinggi pertelevisian meyakini apa yang dianggap 'baik' bagi publik. Pada akhirnya, *rating* mejadi semakin berkuasa dibandingkan dengan regulasi.

Sebagai sarana mendorong pekerja penyiaran mengejar kualitas dalam program-programnya, KPI menggelar ajang penghargaan berupa Anugerah KPI. Penghargaan tersebut diberikan tiap tahun untuk beragam segmen, tetapi mayoritas untuk program TV³⁶. Meskipun upaya ini telah dilakukan, nilai-nilai yang ditetapkan oleh KPI belum diinternalisasi oleh industri.

Penyiaran Publik: Sekarat?

Nah, kita berharap lembaga penyiaran publik bisa mencoba memberikan keseimbangan di tengah situasi yang komersil dan sensasional (I. Haryanto, wawancara, 22/08/2011).

Berbeda dengan sektor televisi swasta, penyiaran milik publik telah hilang dari sorotan. Kanal nasional (TVRI) dan radio nasional (RRI) hampir dilupakan, dengan masa depan dan prospek yang tidak menentu. Citranya sebagai institusi penyiaran nasional yang mewakili pandangan dan opini pemerintah memberikan dampak berkepanjangan bagi publik yang masih memiliki persepsi negatif terhadap kedua entitas tersebut. Statistik telah menunjukkan kecenderungan buruk ini. TVRI memiliki *share* 1,4% dari total *share* pasar pertelevisian (Lim, 2011: 12).

36 [Http://kpi.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=30267%3Apemenang-anugerah-kpi-2011&catid=14%3Adalam-negeri-umum&lang=id](http://kpi.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=30267%3Apemenang-anugerah-kpi-2011&catid=14%3Adalam-negeri-umum&lang=id), diakses pada 27/12/2011.

Setelah reformasi, PP No. 26/2000 mengubah TVRI menjadi perusahaan jawatan. Keputusan ini dilanjutkan dengan PP No. IX/2002 pada 17 April 2002 yang mengubah TVRI menjadi perseroan terbatas milik negara dan diawasi oleh Kementerian Badan Usaha Milik Negara (Mendel, 2010: 18). Di satu sisi, langkah ini memperkuat posisi TVRI sebagai perusahaan penyiaran publik Indonesia. Namun, di sisi lain, melihat proses komersialisasi dalam sektor swasta, harus dipahami bahwa TVRI dan RRI sebenarnya memiliki potensi signifikan sebagai lembaga penyiaran non-partisan. Kedua entitas menunggu untuk direvitalisasi dalam hal konten ataupun reformasi organisasi.

Dengan demikian, pentingnya memiliki penyiaran publik yang kredibel akan terlihat di tengah lingkungan media yang selalu bersifat komersial. Berinvestasi pada kedua institusi tersebut tentu akan memberi hasil nyata, karena akan menyediakan sebuah kanal bagi publik yang tidak didorong faktor komersial. Ada harapan dan tuntutan bahwa TVRI dan RRI dapat memainkan peran lebih besar pada masa depan. Meski begitu, ada pendapat yang menyatakan bahwa hal ini tidak akan mudah karena kedua entitas tersebut harus berhadapan langsung dengan ekonomi pasar saat ini. Sedikitnya ada dua faktor penghambat: *Pertama*, keterbatasan finansial: sebagai lembaga penyiaran publik tanpa iklan dari pihak swasta, TVRI dan RRI mungkin harus mengandalkan dana pajak dan anggaran negara yang membatasi mereka memperoleh skema finansial yang diperlukan untuk dapat berekspansi. *Kedua*, kompetisi: industri pertelevisian adalah bidang kompetisi yang ketat; setelah sekian lama dilindungi oleh negara, bisa jadi itu membuat TVRI dan RRI lupa bagaimana cara bersaing.

Aspek lain yang tak kalah penting untuk diperhatikan adalah hambatan umum dan sering dikeluhkan mengenai kualitas sumber daya manusia yang 'terbatas'. Secara internal, TVRI berisi para profesional tua yang kurang memiliki semangat perubahan. Demi mewujudkan perubahan, TVRI membutuhkan transformasi dan peremajaan yang menyeluruh. Namun, dengan keberadaan generasi tua yang masih kokoh berada di sana, TVRI jelas memilih *status quo* (MRA. Prasetyo, wawancara, 04/01/2012).

6.5 Penyiaran Komunitas: Benteng Terakhir

Radio Komunitas: Menggerakkan Hak-Hak Warga Negara atas Media

Menurut saya, media komunitas mempunyai peran yang sangat penting. Tetapi ini tidak dilihat oleh pengambil keputusan dan bahkan juga tidak dilihat oleh media-media besar. Media besar itu punya kecenderungan untuk merendahkan keberadaan media komunitas. Padahal sebetulnya kalo mau yang *genuine*, yang *genuine* itu adalah media komunitas. Iya, dong. (Bimo Nugroho, wawancara, 12/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber)

Pengakuan yang diberikan kepada radio komunitas dalam UU Penyiaran No. 32/2002 merupakan hal yang positif. Sejak UU tersebut diberlakukan, radio-radio komunitas baru bermunculan.

Tidak ada data pasti tentang stasiun penyiaran komunitas di Indonesia karena tidak tercatat dengan baik oleh KPI, Kemenkominfo, ataupun JRKI. Dengan demikian, data tentang radio komunitas dikumpulkan dari berbagai sumber. Pada 2003, data dari KPID Jawa Barat tercatat ada 500 radio komunitas yang beroperasi di seluruh Indonesia. Angka ini meningkat hingga 680 pada 2005, dan menurut JRKI, naik lagi mencapai 700 pada 2006. Meski begitu, data terakhir yang kami peroleh dari JRKI menyatakan bahwa angka tersebut turun hingga hanya 372 radio pada 2009.

Eksistensi penyiaran komunitas kembali diakui melalui PP No. 51/2002 mengenai radio komunitas/ penyiaran komunitas. Namun, radio komunitas masih menghadapi kesulitan dalam memperoleh izin penyiaran dan alokasi frekuensi. Radio komunitas tidak memiliki modal yang dibutuhkan seperti radio swasta yang dapat membeli peralatan dan infrastruktur dengan mudah. Regulasinya pun tidak mencukupi; yang dibutuhkan adalah fasilitas, terutama dari pemerintah lokal agar radio komunitas dan organisasinya mampu menopang diri sendiri. Sebagaimana yang dikatakan salah satu responden:

Kemudian, prosedur untuk diakui bagi radio komunitas itu sama ribetnya dengan persyaratan yang harus mereka lengkapi. Itu sama *aja kayak* harus melengkapi radio swasta (Ignatius Haryanto, wawancara, 22/08/10, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Permasalahan ini telah berdampak pada bisnis radio komunitas setiap hari. Radio komunitas selalu khawatir akan ditutup, atau diberi sanksi, oleh Balai Monitoring (Balmon) yang memiliki otoritas mengontrol penggunaan frekuensi. Secara teknis, radio komunitas hanya boleh memiliki jangkauan geografis radius 2,5 km dan antena transmisi berdaya 50 watt. Jika radio komunitas kedapatan melebihi batasan tersebut, sanksi akan diberikan atau izin akan dicabut. Sebenarnya, tanpa batasan yang diberikan oleh pemerintah pun radio komunitas harus berjuang untuk bertahan. Kapasitas organisasi (termasuk finansial dan sumber daya manusia) dari tiap-tiap radio komunitas mungkin menjadi faktor utama dalam menentukan sebuah radio mampu berkembang atau tidak. Harus dipahami bahwa radio komunitas sangatlah 'organik' dan sangat bergantung pada partisipasi anggota komunitasnya. Mendorong mereka untuk mempertahankan aktivitas penyiaran juga bukan hal mudah. Dengan demikian, radio komunitas sangat mengandalkan antusiasme dan kegigihan beberapa individu yang menjaga hasrat untuk menjaga radio tetap hidup.

Permasalahan lain yang muncul belakangan ini adalah pembagian waktu di antara radio-radio komunitas. Sebagai respons dari terbatasnya kanal bagi radio komunitas, Kemenkominfo menyarankan stasiun komunitas untuk bersiaran secara bergantian, dengan pertimbangan bahwa sebagian besar radio komunitas memiliki slot waktu masing-masing dalam bersiaran dan tidak terikat untuk selalu mengudara sepanjang hari. Ide ini secara logis ditolak oleh KPI. Alih-alih, komisi tersebut meminta penambahan alokasi frekuensi bagi radio komunitas sebagai solusi masalah ini. Memaksa radio untuk siaran bergiliran tidaklah adil dan akan menciptakan permasalahan lebih banyak. Berkaitan dengan ini, KPI mengusulkan pemerintah menambah sejumlah kanal baru selama revisi Keputusan Menteri No. 15/2003, tetapi usul tersebut akhirnya ditolak.³⁷

37 http://www.kpi.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=30229%3Atime-sharing-no-tambah-kanal-yes&catid=14%3Adalam-negeri-umum&lang=id, diakses pada 02/12/2011.



Gambar 6.8 Di dalam studio Radio Sadewa, radio komunitas di Bantul, D.I. Yogyakarta
Sumber: Para penulis, (Fajri Siregar)

Diskriminasi frekuensi memang merupakan salah satu contoh bagaimana radio komunitas dimarginalisasi. Radio komunitas secara keseluruhan hanya mendapat tiga alokasi dalam jalur FM, yaitu 107,7–107,9 MHz yang merupakan jalur tepi atas yang sulit diakses (Laksmi dan Haryanto, 2007: 72). Hal ini juga menjadi keprihatinan masyarakat sipil. Dalam siaran persnya, Koalisi Independen untuk Demokratisasi Penyiaran (KIDP) menyatakan bahwa radio komunitas masih termarginalisasi melalui minimnya jumlah alokasi frekuensi. Lebih lanjut, prosedur yang rumit dalam memperoleh izin penyiaran juga menghalangi kehidupan radio komunitas. KIDP juga menegaskan kembali bahwa hak-hak tersebut harus disertakan dalam revisi UU Penyiaran. Mereka juga menambahkan bahwa versi UU Penyiaran yang telah direvisi harus secara eksplisit mencantumkan alokasi frekuensi yang didedikasikan bagi penyiaran komunitas, yang tidak boleh diganggu oleh pihak-pihak lain; dari pemerintah ataupun swasta.³⁸

Dengan demikian, radio komunitas menghadapi dua problem utama. Secara internal, tiap-tiap radio komunitas secara terus-menerus menghadapi keputusan berat dalam mengatasi permasalahan organisasional dan manajemen terkait kelangsungan hidupnya. Secara eksternal, mereka harus menghadapi permasalahan perizinan yang tak kunjung usai, dan selalu di ambang penutupan oleh Balai Monitoring. Institusi penyiaran publik dan penyiaran komunitas berada dalam posisi lemah dibanding penyiaran swasta (P. Widiyanto, mantan Ketua KPI, Rapat Dengar Pendapat DPR, 08/12/2010). Namun, tantangan terberat adalah belajar mencari tempat di tengah-tengah industri radio. Tidak hanya karena radio swasta terkadang 'membajak' penyiar radio mereka, tetapi, yang terpenting, stasiun radio komunitas selalu berjuang mencari kanal untuk bersiaran, karena mayoritas frekuensi dialokasikan bagi stasiun swasta.

38 <http://jrki.or.id/2011/05/negara-harus-berpihak-kepada-lpp-lembaga-penyiaran-publik-dan-lpk-lembaga-penyiaran-komunitas/>, diakses pada 05/09/2011.

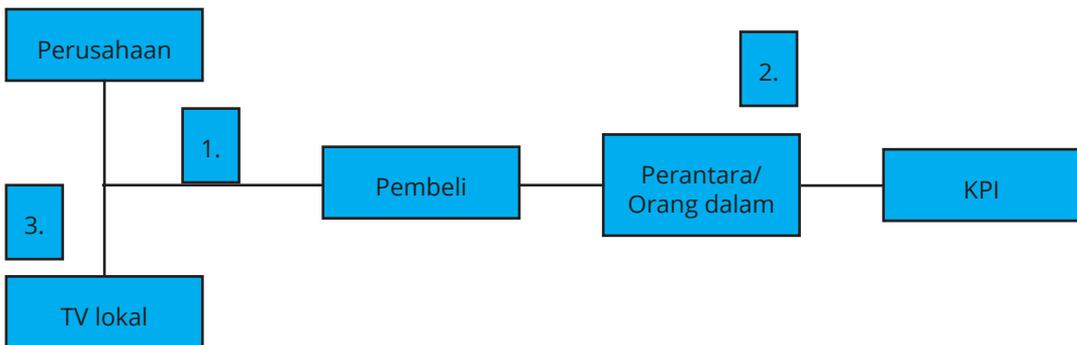
Kotak 4. Bagaimana Menyajikan Konten?

Perusahaan media berlomba untuk berada di depan para pesaingnya dengan selalu mengikuti perubahan teknologi dan medium terbaru. Hal ini berimbas pada kompetisi kepemilikan medium. Masalah utama perusahaan media adalah menurunnya jumlah kanal yang tersedia dan sulitnya memperoleh IPPP (Izin Prinsip Penyelenggaraan Penyiaran). Dengan begitu, pertanyaan bagi para pelaku media yang ngotot adalah bagaimana mengakali peraturan. Menurut responden kami yang enggan disebut identitasnya, yang terpenting adalah bagaimana “menciptakan peraturan Anda sendiri” atau, jika perlu, menyuap para regulator.

Dalam melakukan penelitian ini, kami menemukan cerita-cerita yang menggambarkan pentingnya kepemilikan medium yang sempurna. Salah satu ceritanya adalah dugaan penggunaan rute kabel langsung ke setiap rumah tangga melalui saluran listrik dan telepon. Dengan kata lain, penyedia konten atau konglomerat media lainnya sekarang berusaha menguasai akses menuju saluran telepon dan listrik. Jika berhasil, perusahaan media akan mampu menyajikan konten menuju hampir semua rumah tangga di Indonesia tanpa harus repot-repot dengan penggunaan frekuensi. Menurut keterangan responden kami (dianonimkan):

“Lastmile connection itu sementara dikuasai oleh dua infrastruktur besar yang ada di Indonesia. Besar dalam artian murah, dan sudah ditata dengan baik. Dan itu sampai sekarang. Yang pertama punya Telkom, dan yang masalah di Telkom adalah dia sebagai wasit dan juga sebagai pemain. Kemudian yang kedua adalah PLN melalui anak perusahaannya yang namanya Icon Plus. Nah dua ini yang punya. Sasaran tembaknya akhirnya diarahkan ke dua perusahaan plat merah ini. Dalam artian masuk melalui PLN, men-develop Icon Plus supaya siap ketika beberapa tahun lagi sudah IPO.” (Anonim, wawancara, Oktober 2011, huruf miring ungkapan asli narasumber)

Melalui perusahaan-perusahaan ini, pekerja media mencari cara untuk memasukkan konten mereka ke rumah-rumah dengan menumpang infrastruktur kabel. Cara lain untuk memperluas jangkauan adalah dengan membeli TV lokal (lihat wawancara A. Armando di atas dan Kotak 2). Skema mendapatkan TV lokal dan frekuensinya digambarkan di bawah ini.



1. Perusahaan media akan mencari atau menyewa seseorang yang memiliki wawasan mencukupi atau jaringan untuk menghubungkan mereka dengan TV lokal atau pelaku media lain. Di sini, orang tersebut dijuluki 'pembeli', bertindak atas nama perusahaan.

2. Untuk mengetahui TV lokal atau media lain mana yang tersedia di pasar, pembeli membutuhkan bantuan dari orang dalam yang memiliki data dan informasi tentang izin penyiaran dan perizinan kepemilikan perusahaan. Transaksi ini sering terjadi tanpa sepengetahuan kedua pihak (perusahaan dan regulator), sehingga sulit untuk membuktikan aktivitas semacam ini terjadi.

3. Setelah pembeli mendapat informasi dan mengkalkulasi, perusahaan dapat

mengakuisisi dengan membeli saham, atau cukup membeli sumber dayanya (praktik ini paling sering dilakukan).

Jelaslah bahwa menyampaikan konten ke publik merupakan hal yang sangat penting bagi perusahaan media. Namun, dalam kasus apa pun, tujuan tidak selalu dapat membenarkan caranya.

Sumber: Wawancara yang dirahasiakan (Oktober 2011)

Kesimpulannya, radio komunitas adalah benteng terakhir bagi warga negara untuk mewujudkan hak-hak mereka dalam memperoleh dan menghasilkan informasi. Peran radio komunitas telah terbukti krusial bagi warga 'biasa' untuk memiliki media yang berhubungan dengan kebutuhan sehari-hari mereka dan memungkinkan adanya 'kehidupan bersama'.

Televisi Lokal dan Penyiaran Komunitas

Setelah pengesahan UU Penyiaran No. 32/2002, stasiun TV lokal mulai bermunculan. Tahun-tahun berikutnya, permohonan perizinan meningkat dan pelaku penyiaran swasta antre untuk mendapatkan frekuensi. Indikasi dari kemajuan ini adalah meningkatnya jumlah anggota asosiasi TV lokal, ATVLI. Dari 7 anggota pada 2002, ATVLI memiliki 41 anggota pada 2011³⁹. Tujuan untuk mendesentralisasi skema penyiaran dan memberi warga lokal kesempatan menjalankan program dan stasiun mereka sendiri semakin dekat untuk terwujud.

Meski begitu, ketersediaan kanal yang terbatas menjadi penghalang besar dalam pertumbuhan stasiun lokal, karena semua kanal telah dimiliki stasiun Jakarta. Dari 14 kanal yang tersedia di sebuah wilayah, 10 telah dipakai oleh stasiun nasional, 1 digunakan untuk TVRI, dan 2 kanal untuk simulasi digital. Hanya tersisa 1 kanal untuk TV lokal (KPI, 2008: 15). Dengan demikian, dapat dipahami mengapa pertumbuhan TV lokal tidak seprogresif radio lokal.

Namun, TV lokal dipandang sebagai bisnis yang menguntungkan. Konglomerat lokal muncul dengan segera dan kepemilikan TV lokal berhubungan dengan pertumbuhan industri lokal. Secara logis, pemodal lokal yang berhasil akan berinvestasi pada industri media lokal. Sudah diketahui, misalnya, bahwa TA TV (Terang Abadi) dan Borobudur TV di Jawa Tengah dimiliki oleh pebisnis lokal yang sukses di wilayah itu. Hal yang sama juga terjadi pada Bali TV.

Sebuah paradoks yang tidak terduga adalah cerita tentang TV lokal yang kini menjadi target baru perusahaan media nasional. Seperti yang ditemukan selama penelitian ini dilakukan, sejumlah stasiun lokal sudah 'dibeli' secara informal oleh perusahaan media nasional yang mencari saluran baru di area selain Jawa dan Jakarta. Cara yang digunakan mirip dengan cara memperoleh lisensi frekuensi. Bahkan, kedua cara tersebut berhubungan sangat erat karena pembeli perlu memiliki izin penggunaan frekuensinya terlebih dulu, baru kemudian memiliki perusahaannya (lihat Kotak 2 dan Kotak 4). Eksistensi stasiun-stasiun lokal menarik perhatian pemain besar karena juga digunakan untuk mengantisipasi dalam menjalankan sistem siaran berjaringan. Hal ini diungkapkan Ade Armando, akademisi yang mendukung pemberlakuan sistem tersebut:

Misalnya begini. [Anggap] saya sekarang RCTI. [Maka tanyalah] kenapa RCTI masih beli Sun TV? Kenapa? Gunanya apa? [Jawabnya: Untuk] jaga-jaga, kalo dipaksa ada TV jaringan,

39 Lihat <http://www.aTVli.com/index.php/cmain/profilanggota>.

dia udah punya TV-TV daerah. Sekarang ini *sih kayak* hidup segan mati gak mau juga. Ya *break-even [point]* kali. Programnya sama-sama bareng, [jadi] ya [biayanya] dibagi; jadi ongkos produksi [jadi] murah. Dulu membayangkan Sun TV dapet iklan kan kecil banget. Trus kenapa dia mau? Ya dia harus jaga-jaga, harus *stand by* [dengan] visioner: *kalo* [aturan Siaran Berjaringan] *dijalanin gue* udah punya (Ade Armando, wawancara, 27/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Akal-akalan dan manuver seperti ini tentu saja menjadi langkah mundur bagi harapan adanya desentralisasi dan demokratisasi media, serta peningkatan keberagaman konten. Dengan adanya praktik-praktik tersebut dalam dunia penyiaran, keinginan mempergunakan media untuk memperkuat masyarakat mungkin harus dialihkan ke lain tempat dengan medium lain.

6.6 Media Online: Awal Baru atau ‘Tanah Terjanji’?

Tampaknya media dan medium baru selalu memiliki kaitan erat dengan peristiwa politik yang terjadi sepanjang sejarah. Begitu juga dengan Internet di Indonesia. Popularitas Internet meningkat karena kegunaannya dalam memobilisasi informasi untuk menentang rezim Soeharto selama masa reformasi. Dalam konteks itu, masa awal Internet lebih banyak terkait dengan persepsi bahwa medium tersebut merupakan sarana penting dalam perjuangan kebebasan politik (Hill dan Sen, 2000: 194).

Perkembangan Internet di Indonesia merupakan hasil dari banyak peristiwa dan gagasan yang tidak terencana dan tidak terduga. Pembentukannya ditandai dengan sebuah pola, yakni para individu pelaku membentuk infrastruktur yang kemudian dilegalisasi oleh pemerintah. Namun, lebih dari itu, Internet memiliki potensi ekonomi yang luar biasa dan menarik pasar Indonesia, meski ada fenomena gelembung *dot-com* di AS. Media *online* pertama kali didirikan oleh Republika pada 1995 yang memperkenalkan portal berita *online* pertama di Indonesia⁴⁰ (lihat Tabel 6.2 untuk tonggak perkembangan media *online*). Industri media lain dengan segera mengikuti upaya ini, dan media *online* dengan cepat menjamur dalam sektor media di Indonesia, mendorong perlunya kebijakan untuk mengatur ranah baru ini.

| Tahun | Peristiwa Penting |
|-----------|---|
| 1995 | Republika mengembangkan layanan publikasi Internet pertamanya. |
| 1995 | Tempo mendirikan tempointeraktif.com. |
| 1998 | Kompas menciptakan kompas <i>online</i> di bawah perusahaan Kompas Cyber Media. |
| 1998 | detikCom—portal berita pertama tanpa versi cetak—didirikan. |
| 1999-2000 | Media <i>online</i> menjadi lebih populer. Portal berita, hiburan, dan bisnis yang berbasis web mulai menjamur. |
| 2003 | Penurunan bisnis portal <i>online</i> dan dotcom. Sejumlah portal media <i>online</i> terpaksa ditutup atau mengalami kesulitan bertahan. |

40 Banyak yang menganggap detik.com sebagai pioni rberita *online* di Indonesia, tetapi sebenarnya Republika adalah portal berita pertama. Detik.com resmi beroperasi pada 9 Juli 1998, tiga tahun setelah Republika.

| Tahun | Peristiwa Penting |
|-------|---|
| 2006 | MNC Group mengeluarkan okezone.com, sebuah portal berita, hiburan, gaya hidup, dan olahraga. |
| 2008 | vivanews.com - portal berita <i>online</i> diluncurkan oleh PT Visi Media Asia-perusahaan induk dari ANTV dan TVOne. Hanya dalam dua tahun, vivanews.com telah menjadi portal berita paling populer kedua setelah detik.com. |

Tabel 6.1 Peristiwa Penting dalam Perkembangan Media *Online* di Indonesia: 1995-2008

Sumber: Para penulis

Pada tahun berikutnya, portal media *online* menjamur dengan bantuan perkembangan Internet dan meningkatnya pendapatan periklanan media *online*. Diperkirakan, pendapatan periklanan media *online* akan meningkat 11%-12% tahun depan.

Secara legal formal, perundangan siber nasional pertama ditandai dengan pengesahan UU Informasi dan Transaksi Internet (ITE) No. 11/2008. UU ITE adalah kebijakan pertama yang berfokus untuk mengatur ranah siber, yaitu Internet dan penggunaannya. Perundangan tersebut mengalami proses cukup panjang, karena drafnya pertama kali diajukan pada 2003 oleh Kementerian Negara Komunikasi dan Informasi. Tim penyusun RUU ITE terdiri dari para eksekutif dari Kementerian Negara Komunikasi dan Informasi, Departemen Perhubungan serta (kemudian) Departemen Perdagangan dan Perindustrian. RUU tersebut dirancang untuk melindungi transaksi dan aktivitas finansial yang menggunakan Internet sebagai medium. Melalui perundangan tersebut, pemerintah bertujuan memberantas kejahatan siber dan skema digital lain yang terjadi di Internet.

UU tersebut dikritik tajam karena definisinya yang terlalu luas, dengan istilah yang samar dan ambigu, terutama dalam peraturan tentang pencemaran nama baik. Korban telah berjatuh dan saat ini UU ITE sedang dalam revisi. Keputusan atas uji materi undang-undang terkait Pasal 31 (4) tentang penangkapan oleh institusi penegak hukum juga sedang ditunggu. Selain UU ITE, salah satu pendorong paling signifikan dari merebaknya Internet di Indonesia kemungkinan adalah penggunaan infrastruktur. Hal ini mengacu pada diizinkannya penggunaan gelombang transmisi seperti frekuensi 2,4 GHz dan 5,8 GHz, menjamurnya ISP, dan penyebaran warung Internet.

Berkenaan dengan konvergensi, pemerintah juga menyusun draf RUU Konvergensi. RUU tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi penggunaan Internet, tetapi belum jelas sejauh apa dampaknya. Dengan Web 2.0 yang tersedia (Kaplan dan Haenlin, 2010; O'Reilly, 2007), Internet telah berubah menjadi sarana media berbasis partisipasi. Jurnalisme warga merupakan salah satu aspek yang menandai tren baru dalam memproduksi informasi yang *user-generated* (dihasilkan pengguna). Meski begitu, menghindari nasib '*creative destruction*' oleh industri tampaknya hampir tidak mungkin. Di sini kami mengacu pada kasus akuisisi Huffington Post. Situs yang awalnya dirancang sebagai portal berita berbasis warga tersebut dijual seharga \$315 juta kepada AOL pada 2011. Kesepakatan itu dianggap sebagai sesuatu yang kritis karena Huffington Post secara umum dipandang sebagai contoh terkuat dari portal berita berbasis jurnalisme warga yang kredibel⁴¹. Akuisisi situs itu membuat para pembaca bertanya-tanya apakah akan ada portal serupa di masa depan, meskipun pemiliknya berjanji untuk mengoperasikan situsnya dengan lebih baik bagi para pembaca dan pengiklan.

Dalam kasus yang berbeda, Kaskus, komunitas dan forum *online* terbesar di Indonesia, pada 2011 dibeli oleh Djarum, konglomerat industri tembakau. Sementara itu, detik.com juga dibeli pada 2011

41 <http://www.guardian.co.uk/world/richard-adams-blog/2011/feb/07/huffington-post-sale-aol-ariana>, diakses pada 17/11/2011.

oleh Paragroup, pemilik Transcorp. Untuk kasus Kaskus, pembelian ini membuat kita bertanya-tanya: bagaimana dengan para pengguna yang telah membangun sebagian besar reputasi yang sekarang dinikmati Kaskus? Detik.com juga dipertanyakan subyektivitas kebijakannya karena portal *online* tersebut dituduh melindungi kepentingan perusahaan-perusahaan di bawah Paragroup, terutama saat mereka memberitakan peristiwa pemogokan karyawan Carrefour beberapa minggu setelah diakuisisi⁴². Dengan contoh-contoh di atas, bagaimanakah bentuk situs berbasis konten yang *user-generated* di masa depan? Seberapa cepat media baru di Indonesia akan dikooptasi?

Berkaitan dengan pengaturan konten dalam web, ranah *online* di Indonesia juga telah mengalami perjalanan yang menarik. Sebagai upaya 'membersihkan' web dari konten yang tidak layak secara moral, Kemenkominfo berhasil memblokir 300 situs yang diduga memuat konten yang radikal dan gagasan tentang terorisme pada Agustus 2011⁴³. Lebih lanjut, Menkominfo Tifatul Sembiring menunjukkan kepada publik naskah awal Rancangan Peraturan Menteri (RPM) tentang Konten Multimedia, yang menunjukkan bahwa pemerintah ingin mengontrol penggunaan media sosial dan Internet. Inisiatif tersebut langsung ditolak oleh publik dan pengguna Internet di Indonesia. Dalam meregulasi pers dan caranya menggunakan media sosial, Dewan Pers mengeluarkan sebuah draf Rancangan Pedoman Pemberitaan Media Siber. Meski ada intervensi semacam ini, Google dan sejumlah perusahaan multinasional lain (termasuk Yahoo! dan Multiply) berkeinginan berinvestasi di pasar Indonesia—dan beberapa perusahaan telah melakukannya. Pertumbuhan Internet juga terjadi berkat adanya perusahaan-perusahaan multinasional, investasi asing, dan munculnya pasar 'ekonomi kreatif'. Sampai saat ini, tidak ada indikasi bahwa bisnis media *online* akan menurun. Sebaliknya, tren terbaru dalam beberapa tahun terakhir ini baru merupakan awal.

6.7 Perkembangan Media di Indonesia: Terus-Menerus Berubah

Perkembangan media di Indonesia merupakan hasil dari perubahan inovasi, adopsi, dan adaptasi teknologi. Namun, perubahan terhadap media tidak terbatas pada kemampuan teknisnya saja. Fungsi sosialnya juga berubah dan berkembang secara dinamis. Untuk menemukan pergeseran ini, kita bisa melacak kembali secara historis pada saat pekerja media mulai kehilangan kepemilikannya atas media. Media kemudian mulai mengambil peran yang lebih komersial.

Meski karakter media berubah, peran dan fungsinya harus tetap melekat: merefleksikan kondisi masyarakat dan memediasi publik. Meski begitu, dalam bidang kebijakan, regulasi telah gagal berjalan beriringan dengan meningkatnya signifikansi bisnis dalam media. Belum pernah pertumbuhan media di Indonesia sesubur saat ini. Hubungan timbal-balik antara pasar terbuka, kurang sempurnanya kebijakan, birokrasi yang pragmatis, dan lemahnya penegakan hukum menghasilkan konsentrasi sumber daya di tangan segelintir orang. Konsekuensi dari keadaan ini cukup parah karena memunculkan "*...peradaban yang senjang, karena akses pada mediumnya sendiri terbatas*" (D.D. Laksono, wawancara, 21/09/2011).

Sementara itu, kondisi penyiaran publik makin buruk justru pada saat dibutuhkan oleh masyarakat untuk mengambil peran lebih besar. Terkekang hambatan institusi, TVRI dan RRI masih jauh dari gambaran ideal lembaga penyiaran publik yang produktif. Di sisi lain, media baru dan Internet memiliki potensi tak terbatas untuk inovasi-inovasi (sosial) baru. Perdebatan mengenai sejauh apa media baru harus atau tidak boleh diatur akan terus berlangsung, tetapi hal ini tidak boleh menghalangi upaya kita mencari cara-cara yang layak dalam menjamin adanya ranah *online* yang mencerdaskan. Konsekuensi lainnya dari perubahan yang didorong oleh teknologi adalah pergeseran medium dominan, yaitu *broadband*. Bisa diduga, dan sudah terbukti di negara-negara lain, masa depan penyiaran dalam era

42 Wawancara dengan D. B. Utoyo (16/10/2011).

43 <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/09/26/ls5147-kominfo-blokir-300-situs-kekerasan>, diakses pada 18/11/2022.

digital terletak pada *broadband*—termasuk di Indonesia (Z. Lubis, wawancara, 16/11/2011).

Dengan demikian, tantangan berat selanjutnya bagi pembuat kebijakan, praktisi, dan masyarakat adalah digitalisasi. Tidak diragukan lagi, digitalisasi akan menjadi salah satu sektor terbesar dalam dunia media, dan siapa pun yang tidak mengadopsi teknologi digital akan tertinggal. Migrasi menuju sistem terbaru akan membutuhkan pendekatan yang benar-benar baru dalam memanfaatkan infrastruktur media beserta segala kesempatan yang ditawarkan selama proses produksi. Sebagai dampak langsung dari sistem ini, di masa depan perusahaan media akan memiliki dua pilihan: menjadi penyedia konten (*content provider*) atau penyedia jaringan (*network provider*). Digitalisasi juga akan menciptakan model bisnis baru yang harus diadaptasi oleh perusahaan dan pembuat kebijakan. Kalangan industri tidak banyak mengeluh karena sistem tersebut sangat cocok dengan apa yang mereka gambarkan sebagai demokrasi yang menguntungkan:

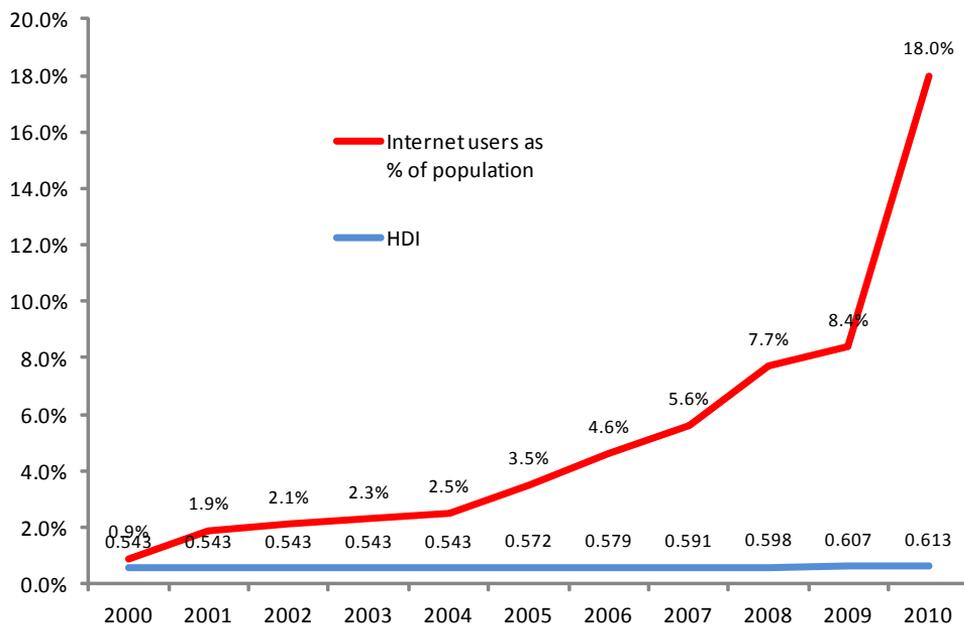
Media tradisional yang tadi saya katakan bertahan dengan tetap, ya itu dia akan lewat [hilang –red] dengan sendirinya karena ditinggalkan. Jadi, ini situasi media yang menurut saya demokratis: masyarakat menjadi produsen dan juga konsumen (Zulfiani Lubis, wawancara, 16/11/2011).

Meski demikian, pada masa mendatang harus ada perbedaan perlakuan terhadap perusahaan yang terlibat dalam media, karena bisnis mereka berkaitan dengan barang milik publik yang berada dalam ranah publik.

Bisnis di bidang penyiaran harus dibedakan dengan bisnis di bidang lainnya. Bisnis bidang penyiaran itu bersifat khusus, maka bentuk penyarannya harus bersifat khusus juga (Agus Sudibyo, wawancara, 27/10/2011).

Pada akhirnya, tidak dapat disangkal bahwa sektor media telah mengalami proses demokratisasi yang, pada pelaksanaannya, sekaligus berkembang dan membuka jalan bagi tumbuhnya korporatisasi (Lim, 2011: 2). Dengan demikian, bagaimanapun pandangan kita terhadap industri ini, konsentrasi kepemilikan media di Indonesia yang ada saat ini memberikan tantangan serius bagi siapa pun yang terlibat di dalamnya, terutama publik. Tanpa adanya upaya lebih lanjut untuk mengawasi dan mengatur ranah media, publik nantinya hanya akan dipandang sebagai konsumen, dan akan membuat industri memiliki kekuatan untuk mengontrol perencanaan agenda dan tren media.

Apa yang kami amati di sini adalah fenomena yang mungkin dapat dikonseptualisasikan secara tepat sebagai 'ketercerabutan media' atau *disembeddedness* (jika meminjam istilah Polanyi, 1957), yaitu sebuah situasi di mana perkembangan media tercerabut dari konteks sosial yang menjadi landasan eksistensinya. Didikte oleh revolusi teknologi internal, media semakin cepat terlepas dari keterkaitannya dengan evolusi masyarakat dalam populasi massa. Makin banyaknya keterkaitan yang terlepas menjadikan media kehilangan peran-peran yang tersisa dalam merepresentasikan permasalahan sosial yang dihadapi populasi massa karena telah menjadi produk revolusi teknologi internal. Untuk menggambarkan masalah ini, Gambar 6.9 di bawah ini mengkontraskan pertumbuhan (eksponensial) pengguna Internet di Indonesia (dalam persentase populasi) dengan perkembangan (linear) atas Indeks Pembangunan Manusia.



Gambar 6.9. Pengguna Internet (% Populasi) dan IPM di Indonesia: 2000-2010

Sumber: Para penulis, dirangkum dari berbagai sumber.

Sementara itu, perkembangan teknologi mengikuti tren yang eksponensial (atau setidaknya logis)-lebih tinggi dari pertumbuhan linear perkembangan masyarakat. Inilah yang benar-benar terjadi dalam teknologi media yang perkembangannya didorong oleh Internet. Namun, semata-mata mengikuti perkembangan (dan logika pasar di belakangnya) ini, media berkembang dan menciptakan konten yang memisahkan audiens dari realitasnya.

Berdasarkan hal tersebut, perkembangan media dapat memperburuk situasi. Media bisa jadi bertindak sebagai pelaku utama virtualisasi ekonomi, politik, kebudayaan, dan hukum seperti yang terjadi saat ini. Dampak dari hal ini bisa sangat buruk. Tren terbaru dalam perkembangan media adalah digitalisasi dan konvergensi. Kedua aspek tersebut telah memberi tantangan tersendiri bagi para regulator dan pembuat kebijakan. Seperti apa perkembangannya di Indonesia? Kita akan membahas perkembangan mutakhir ini dalam bab berikutnya, sebelum menyimpulkan hasil penelitian.

7. Menuju Digitalisasi dan Konvergensi: Tantangan Kebijakan Media di Masa Depan

7. Menuju Digitalisasi dan Konvergensi: Tantangan Kebijakan Media di Masa Depan

[T]entang Internet Indonesia, nah ini... belum terbentuk karakteristik dari Internet Indonesia itu apa. Di mana kontennya konten Indonesia, penggunanya pengguna Indonesia, dan ciri khasnya ciri khas hanya di Indonesia. Apakah konten-konten pertanian, perikanan, perkebunan, ... petani-petani atau warung atau apa ya? Orang-orang yang benar-benar sehari-harinya melakukan bisnis itu kayanya belum [menjadi karakter konten]. Kita masih ngambil berita. Ini pun beritanya masih yang sensasional, yang [hanya tentang] Jakarta, yang Jakarta-sentris. Jadi [jangan] orang bilang mendunia; ini [saja] belum meng-Indonesia (Kanaka Hidayat, Masyarakat Telematika Indonesia, wawancara, 13/12/2011).

Pandangan Hidayat di atas mewakili pertanyaan penting yang akan dijawab dalam bab ini: sejauh apa penggunaan sumber daya teknologi dalam sektor media sudah kita manfaatkan agar benar-benar memberdayakan semua pihak yang membutuhkan? Seberapa besar keuntungan dan pemanfaatan secara produktif yang telah kita peroleh dari pilihan media yang ada? Lebih mendasar lagi: sudahkah negara dan pasar memastikan bahwa infrastruktur media terdistribusi dan dapat diakses dengan merata di seluruh Nusantara?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut semakin relevan saat teknologi yang berkaitan dengan media telah tumbuh dengan kecepatan luar biasa. Khususnya dengan keberadaan Internet dan media baru—inovasinya telah berkembang sangat pesat sehingga telah dan akan mengubah wajah media sepenuhnya. Infrastruktur media bergeser dari *multi platform* (sarana jamak) menuju sebuah sarana/*platform tunggal*—dalam istilah teknis: konvergensi. Konvergensi secara luas dipahami sebagai titik temu antara media lama dan baru, layanan kanal tunggal (melalui Internet), atau interaksi antara individu-individu berbeda menggunakan sarana media yang berbeda untuk menciptakan sebuah pengalaman tunggal.

Konvergensi media tampaknya tidak terhindarkan karena industri media menjadi semakin efisien dalam memproduksi dan mendistribusikan layanannya. Namun, konvergensi lebih dari sekadar pergeseran teknologi dan adopsi penggunaan teknologi. Konvergensi media membutuhkan perubahan hubungan antara semua pemangku kepentingan dalam sektor media: industri, teknologi, audiens, dan pasar. Dengan kata lain, konvergensi media mengubah dua aspek utama media: (i) bagaimana media beroperasi (secara rasional), dan (ii) bagaimana konsumen media mengakses konten. Dapat dipahami bahwa satu prasyarat yang harus ada agar konvergensi berjalan adalah digitalisasi—terutama digitalisasi konten. Hal ini membuat digitalisasi menjadi langkah yang logis menuju konvergensi. Pada akhirnya, konvergensi dalam teknologi media juga memerlukan konvergensi model bisnis, karena jika tidak, industri media tidak akan berkembang untuk memasuki era digital.

Perkembangan ini—digitalisasi dan konvergensi—membawa tantangan baru untuk kebijakan: sejauh apa kebijakan harus membahas isu digitalisasi dan konvergensi dalam sektor media untuk memastikan media, terlepas dari perkembangannya, tetap mempertahankan fungsinya untuk memediasi dan mencerdaskan publik? Hal inilah yang coba dijawab dalam bab ini. Kami mulai dengan mengamati lebih seksama mesin utama konvergensi dan pendorong digitalisasi: media baru.

7.1 Media Baru: Perkembangan dan Kebijakan

Arsitektur Internet: Peran Vital Kebijakan

Internet, sebagaimana yang dideskripsikan Lawrence Lessig, bukanlah sebuah novel atau simfoni. Tidak ada yang menuliskan awal, pertengahan, dan akhir dari Internet (Lessig, 2001: 50). Internet sendiri bermula sebagai seperangkat komputer militer Amerika Serikat yang saling berhubungan dan berkembang menjadi sebuah jaringan riset yang menghubungkan institusi akademik (Puddephatt, 2011: 16). Demikian halnya dengan Internet di Indonesia yang tumbuh dari serangkaian eksperimen dan berkembang tanpa sebuah cetak biru yang dirancang khusus. Pengalaman ber-Internet, yang kini dinikmati sekitar 45 juta warga negara atau sekitar 18,5% populasi (Lim, 2011: 4), sama sekali tidak direncanakan. Ekspansinya tidak disengaja. Untuk memahami gambaran perkembangan Internet di Indonesia, kita harus kembali ke awal 1990-an.

Di Indonesia, perkembangan Internet berawal dari sejumlah lokasi laboratorium pada awal 1990-an. Internet pertama kali ditemukan atau diciptakan oleh sejumlah pelajar dan peneliti teknologi informasi (TI) yang dipimpin Dr. Onno W. Purbo, yang mencoba merancang jaringan lokal mereka sendiri dalam komunitas terdekat, dengan kampus menjadi lokasi laboratorium yang paling sering digunakan. Institut Teknologi Bandung-lah yang pertama kali menikmati koneksi Internet 24 jam pada 1994 melalui PAU Mikroelektronika ITB (Purbo, 1994). Saat itu kecepatan koneksinya hanya 64 Kbps dan meningkat sepuluh kali lipat menjadi 640 Kbps setahun kemudian (Hill dan Sen, 2000: 212). Pada April 1996, dengan dukungan beberapa institusi swasta, pemerintah memprakarsai dan meluncurkan konsep Infrastruktur Informasi Nasional yang melahirkan proyek TI pertama di Indonesia, NUSANTARA-21, atau N-21 (Nugroho, 2007: 39). Kemudian pada 1997 pemerintah mulai mengeluarkan perizinan bagi sektor swasta dengan memberikan 41 izin operasi ISP (Hill dan Sen, 2000: 212).

Pasca-reformasi, Internet perlahan menyusun bentuknya sendiri. Sebuah faktor krusial adalah pengesahan UU Telekomunikasi No. 36/1999. UU tersebut bertujuan untuk mengakhiri monopoli telekomunikasi oleh perusahaan milik negara, Telkom memberi kesempatan kepada pasar untuk ambil bagian. Meski begitu, regulasi yang ada mengenai ketentuan akses telekomunikasi memungkinkan adanya integrasi vertikal (misalnya duopoli PTSN—sambungan jarak jauh dan internasional) yang membuat kontrol terhadap praktik antikompetisi menjadi sulit (Lim, 2011: 12). Dengan demikian, pentingnya regulasi sangat terlihat dalam upaya mengontrol infrastruktur Internet.

Tabel di bawah ini menguraikan kebijakan-kebijakan yang mengatur infrastruktur Internet dan penggunaannya.

| No. | Undang-Undang | Substansi |
|-----|--|---|
| 1. | UU Telekomunikasi No. 36/1999 | Infrastruktur telekomunikasi |
| 2. | Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 32/2008 | Kewajiban Pelayanan Universal |
| 3. | Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 27/2009 | <i>Broadband</i> Radio Nirkabel 5,8 GHZ |
| 4. | Surat Edaran Dirjen Postel 2010 | Moratorium perizinan ISP dan NAP |

| No. | Undang-Undang | Substansi |
|-----|--|---|
| 5. | Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 16/2010 | Keamanan dalam menggunakan jaringan telekomunikasi berbasis IP |
| 6. | Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 19/2011 | Penggunaan <i>Broadband</i> Nirkabel 2,3 GHz |
| 7. | Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.14/2011 | Standar kualitas pelayanan jasa Internet telepon untuk keperluan publik |
| 8. | RUU Konvergensi | Konvergensi media |

Tabel 7.1 Kebijakan-Kebijakan yang Mempengaruhi Internet di Indonesia
Sumber: Para penulis.

Sebagaimana yang telah ditunjukkan oleh sejarah perkembangan Internet di Indonesia, sekelompok warga negara yang antusias dan masyarakat sipil yang aktif justru menjadi pelaku paling efektif selama ini. Hal ini ditunjukkan dengan disetujuinya penggunaan frekuensi 2,4 GHz, kemudian 5,8 GHz, saat pertama kali diprakarsai oleh para 'aktivis TI'. Seorang anggota Mastel (Masyarakat Telekomunikasi) Indonesia berkomentar atas Peraturan Menteri Perhubungan No. 2/2005 tentang penggunaan pita frekuensi radio 2,4 Ghz:

Pada waktu itu ada suatu teknologi [yang masih digunakan] sampai sekarang [yaitu] teknologi wi-fi 2,4 GHz ini yang [sekarang] marak di mana-mana ya, [khususnya] di luar [negeri]. Nah pada waktu itu, [teknologi wi-fi 2,4 GHz] itu termasuk yang dikenakan pajak. Nah temen-temen group ISP Indo WLI itu mendorong agar frequency [2,4 Ghz itu dibebaskan]. Sebenarnya oleh ITU [frekuensi] itu memang sudah dianggap frekuensi terbuka. ... Pokoknya untuk kebutuhan *public, education, and health* ... Itu di 2,4 GHz itu dibuka dan pokoknya untuk umum. [Namun] pada waktu itu pemerintah masih masih mengadopsi [pemikiran bahwa 2.4 GHz] itu adalah frekuensi yang masih perlu izin dan lain-lainnya (K. Hidayat, Mastel, wawancara 13/12/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Dalam hal peranti lunak, pemerintah Indonesia pada 2004 mendorong penggunaan teknologi sumber terbuka (*open source*). Langkah ini diawali dengan program IGOS (*Indonesia Goes Open Source/ Indonesia Menggunakan Sumber Terbuka*) yang didukung oleh Kementerian Riset dan Teknologi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (dulu berupa departemen), Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (dulu Kementerian Pendidikan Nasional). Namun, sekali lagi, Kemenkominfo (dulu berupa departemen), yang diwakili oleh Menteri Sofyan Djalil, menandatangani nota kesepahaman dengan Microsoft yang berlawanan, bahkan membatalkan, program IGOS⁴⁴. Nota kesepahaman tersebut dimaksudkan untuk menjadi representasi niat baik pemerintah dalam memerangi penyelundupan dan pemakaian peranti lunak bajakan, terutama di kantor-kantor pemerintahan. Hal ini menunjukkan adanya masalah koordinasi antara institusi dan pejabat pemerintah—dalam kasus ini antara Kemenkominfo dan Kementerian Riset dan Teknologi.

Meski begitu, program IGOS berlanjut dengan langkah dan sumber dayanya sendiri. Meski gagal diterapkan pada level nasional, sejumlah wilayah menggalakkan program tersebut, mendorong kantor administrasi lokal dan institusi negara/publik seperti sekolah dan rumah sakit mengadopsi peranti lunak *open source*. Daerah-daerah yang sukses menjalankan IGOS antara lain Kabupaten Kebumen

⁴⁴ Lihat http://opensource.telkomspeedy.com/wiki/index.php/Sejarah_Internet_Indonesia:e-government, diakses pada 23/11/2011.

dan Kabupaten Pekalongan—yang menjadi contoh kesuksesan program *e-government*⁴⁵.

Kotak 1. RT/RW Net dan Penggunaan Teknologi Alternatif

Cerita tentang RT/RW Net merupakan salah satu kisah terbaik dalam penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam mendukung warga negara tanpa harus mengandalkan sumber daya besar yang formal. Warga dan kelompok masyarakat sipil telah menggalakkan layanan RT/RW Net sejak akhir 90-an (dipelopori oleh pakar Internet Onno W. Purbo, tetapi saat ini telah dilarang oleh pemerintah. Permasalahannya adalah bahwa gagasan ini dioperasikan oleh operator non-telekomunikasi, yang berlawanan dengan UU Telekomunikasi No. 36/1999. Jika program RT/RW Net ini diteruskan, warga biasanya harus mendaftar untuk memperoleh perizinan ISP demi mendapatkan jaringan akses Internet, yang biasanya digunakan untuk kepentingan komersial. Dengan kata lain, program tersebut dilarang karena dianggap ilegal dan dijalankan menggunakan sumber daya yang tidak resmi.

Meski begitu, dampak RT/RW Net cukup besar. Para penduduk desa dan komunitas terpencil lainnya bisa mendapatkan akses tanpa harus mengandalkan Telkom atau berlangganan kepada penyedia layanan Internet swasta. Berawal dengan peralatan yang sangat sederhana, sistem tersebut kini memanfaatkan teknologi nirkabel agar beberapa orang dapat berbagi koneksi broadband (Freedom House, 2011). Namun, gagasan itu tidak berjalan tanpa halangan. Banyak orang diselidiki oleh Balmon karena penggunaan frekuensi dan operasi ISP yang ilegal, seperti yang terjadi di Riau pada 2007.

Teknologi alternatif membutuhkan pendekatan alternatif. Dalam kasus implementasi RT/RW Net, negara jelas-jelas telah gagal memandang pentingnya mengadopsi teknologi alternatif untuk mengembangkan akses terhadap infrastruktur media bagi masyarakat. Pelajaran yang dipetik dari RT/RW Net adalah bahwa jaringan dapat dibangun secara independen dan bahwa kepemilikan infrastruktur dapat diserahkan kepada sejumlah warga yang bertanggung jawab. Kasus RT/RW Net menunjukkan secara terbuka bagaimana pemerintah tidak mampu mengadopsi pendekatan yang bijaksana dalam penggunaan teknologi alternatif.

Sumber: [http://opensource/telkomspeedy.com](http://opensource.telkomspeedy.com)

Karena perkembangan infrastruktur sangat krusial bagi sektor TIK, Kemenkominfo (dulu berupa departemen) pada 2008 menerbitkan Peraturan Menteri No. 32/2008 tentang Kewajiban Pelayanan Universal (*Universal Service Obligation/USO*). Dengan disahkannya regulasi tersebut, perusahaan-perusahaan TIK wajib ikut serta dalam mendanai penataan infrastruktur TIK berdasarkan konsensus KPU. Akhir-akhir ini pemerintah juga menunjukkan peningkatan kesadaran dan berupaya secara konkret dalam memperluas akses Internet ke seluruh Nusantara. Hal ini utamanya didorong oleh Kemenkominfo yang memprioritaskan ekspansi penggunaan Internet (Freedom House, 2011: 3; Lim, 2011: ?).

Lebih lanjut, pemerintah juga telah merancang tahapan menuju Masyarakat Informasi Indonesia. Hal ini telah dijabarkan dalam serangkaian target yang tertera dalam tabel di bawah ini.

45 Lihat http://opensource.telkomspeedy.com/wiki/index.php/Sejarah_Internet_Indonesia:e-government, diakses pada 23/11/2011.

| No. | Target | Tahun |
|-----|----------------------|-------|
| 1 | Indonesia Terkoneksi | 2012 |
| 2 | Indonesia Informatif | 2014 |
| 3 | Indonesia Broadband | 2016 |
| 4 | Indonesia Digital | 2018 |

Tabel 7.2 Program-Program Masyarakat Informasi Indonesia
Sumber: Kemenkominfo seperti digambarkan dalam Vivanews⁴⁶.

Kemenkominfo telah memulai target ini meski belum mengumumkan kepada publik indikator atau parameter yang dipakai.

Program tersebut bertujuan untuk mengatasi kesenjangan digital. Salah satu faktor yang paling jelas berkontribusi atas kesenjangan tersebut adalah karena sejumlah NAP (*network-access provider*/ penyedia akses jaringan) utama di negara ini, yang menghubungkan ISP level retail ke tulang punggung Internet, terkonsentrasi di Jawa, terutama di Jakarta (Freedom House, 2011: 4; Nugroho, 2011a: 26-28). Jurang yang mencolok dalam akses Internet antara wilayah pedesaan dan perkotaan terlihat pada tabel di bawah ini (untuk kesenjangan antara Jawa dan non-Jawa, lihat Tabel 7.5 di bagian lain dari laporan ini).

| Klasifikasi | Tahun | Lokasi Mengakses Internet (% dari Populasi) | | | | | Total (% dari Populasi) |
|----------------------|-------|---|--------------------------|-----------------|------------------|------|-------------------------|
| | | Rumah Tangga / Telepon Rumah | Telepon Seluler (Ponsel) | Warung Internet | Sekolah / Kantor | Lain | |
| Perkotaan | 2007 | 1.20 | - | 2.05 | 2.07 | 0.18 | 5.49 |
| | 2008 | 0.82 | 3.72 | 2.62 | 2.11 | 0.15 | 7.29 |
| | 2009 | 2.59 | - | 4.35 | 3.82 | 0.64 | 11.41 |
| | 2010 | 4.93 | 8.02 | 8.49 | 6.16 | 1.12 | 17.74 |
| Pedesaan | 2007 | 0.09 | - | 0.13 | 0.24 | 0.3 | 0.52 |
| | 2008 | 0.02 | 2.03 | 1.25 | 0.22 | 0.2 | 1.12 |
| | 2009 | 0.22 | - | 0.66 | 0.57 | 0.9 | 1.53 |
| | 2010 | 0.39 | 2.40 | 1.88 | 1.18 | 0.13 | 4.16 |
| Perkotaan + Pedesaan | 2007 | 0.57 | - | 0.98 | 1.04 | 0.9 | 2.69 |
| | 2008 | 0.41 | 2.85 | 1.38 | 1.13 | 0.8 | 4.19 |
| | 2009 | 1.37 | - | 2.45 | 2.14 | 0.36 | 6.32 |
| | 2010 | 2.65 | 5.60 | 5.17 | 3.66 | 0.62 | 10.92 |

Tabel 7.3 Bagaimana Orang Indonesia Mengakses Internet: 2007-2010
Sumber: Biro Pusat Statistik (BPS, 2011).

Tabel di atas menjelaskan peningkatan akses Internet di area perkotaan dan pedesaan di Indonesia. Data menunjukkan bahwa individu perkotaan lebih terhubung dengan Internet dibandingkan dengan mereka yang ada di pedesaan. Ada kesenjangan akses, bahkan 'kesenjangan digital', antara penduduk perkotaan dan pedesaan. Namun, lepas dari kurangnya infrastruktur, warga pedesaan semakin mengenal Internet, sebagian berkat penggunaan ponsel untuk mengakses Internet. Sekitar 5,60% dari

⁴⁶ Lihat <http://teknologi.vivanews.com/news/read/269781-2019--indonesia-bisa-laksanakan-e-election>, diakses pada 04/12/2011.

total populasi pada 2010 telah mengakses Internet melalui ponsel (BPS, 2011: 53). Jumlah ini lebih banyak daripada akses menggunakan kabel tetap.

Dorongan untuk mengakses situs jaringan sosial merupakan salah satu alasan mengapa warga negara Indonesia membutuhkan akses Internet yang mudah dan cepat. Hal ini sudah terbukti menjadi faktor yang signifikan dalam mendorong budaya “selalu terkoneksi di mana pun” (Nugroho, 2011: 29). Terlepas dari segala dampak sosialnya, pertumbuhan akses Internet melalui ponsel merupakan perkembangan positif, terutama karena harganya relatif terjangkau dan biaya untuk infrastruktur yang dibutuhkan jauh lebih sedikit dibandingkan dengan biaya *broadband* kabel (Freedom House, 2011: 2). Hal ini telah banyak membantu mengatasi kesenjangan digital yang bisa saja memburuk karena kurangnya konektivitas kabel.

Penyedia layanan ponsel swasta berkontribusi besar. Sebagai contoh, Telkomsel, operator telepon seluler terbesar, mengoperasikan 44.000 BTS (*Base Transmitter Station*) di seluruh Indonesia dan merupakan penggerak utama dalam bisnis infrastruktur karena mereka memahami potensi sektor layanan data. Perusahaan tersebut menargetkan memperoleh 10 juta konsumen pada 2012⁴⁷. *Provider* (penyedia layanan) lainnya juga tak kalah bersemangat turut serta dalam sektor ini. AXIS, pemain yang relatif baru dalam bidang ini, telah meluncurkan kampanye ‘Internet untuk Rakyat’ demi menarik para pengguna Internet.

Sejauh ini, kisah-kisah tersebut mungkin terdengar indah. Meski demikian, permasalahannya terletak pada tiadanya prioritas yang jelas dalam memilih medium untuk mendorong tren ini. Yang jelas tertinggal adalah infrastruktur fisik (kabel), dan non-ponsel; konsekuensi yang multidimensional—dari sosio-ekonomi, budaya, hingga politik (untuk elaborasi yang detail mengenai hal ini, lihat Nugroho, 2011a: 25-35). Pandangan serupa juga diyakini oleh Mastel, yang menyatakan perlu adanya rencana jaringan *broadband* nasional. Ada juga kebutuhan yang signifikan untuk memperluas jaringan serat kaca (*fiber optic*), alih-alih mengandalkan koneksi nirkabel.

Perbandingan menarik dalam data infrastruktur di Indonesia disediakan oleh Bank Dunia, yang membandingkan akses media di Indonesia dengan negara-negara lain.

| Akses | Indonesia | | Kelompok Pendapatan Menengah ke Bawah | Kelompok Asia Timur & Pasifik |
|---|-----------|------|--|----------------------------------|
| | 2000 | 2009 | 2009 | 2009 |
| Sambungan Telepon (per 100 orang) | 3.2 | 14.8 | 12.7 | 20.4 |
| Pelanggan Telepon Seluler (per 100 orang) | 1.8 | 69.2 | 57.8 | 61.6 |
| Pelanggan Internet Tetap (per 100 orang) | 0.2 | 0.8 | 5.5 | 9.0 |
| Komputer Pribadi (per 100 orang) | 1.0 | 2.0 | 4.5 | 5.6 |
| Rumah Tangga dengan TV/ Seperangkat TV (%) | 62 | 69 | - | - |

Tabel 7.4 Akses terhadap Teknologi Media: Indonesia dan Negara-Negara lain
Sumber: Bank Dunia (2010)-ICT at a Glance (Sekilas pandang TIK)-Indonesia.

47 Sesuai dengan yang ditulis dalam berita, *The Jakarta Post*, 24/10/2011.

Menarik untuk mengamati bahwa jumlah pelanggan Internet tetap di Indonesia masih sangat rendah (0,8 per 100 orang), bahkan pada 2009, dibandingkan dengan negara-negara lain yang berada dalam kelompok pendapatan menengah ke bawah (5,5). Gambaran tersebut sangat penting karena saat Internet memasuki era 3,0, masyarakat menuntut koneksi yang makin stabil dan cepat. Masih banyak wilayah di Indonesia yang belum memperoleh koneksi *broadband* kabel dan mayoritas populasi perkotaan sangat bergantung pada koneksi Internet. Oleh karena itu, semakin menjadi pasar yang menguntungkan bagi perusahaan-perusahaan ISP dan TI.

Selain ketersediaan infrastruktur, Indonesia juga harus mengatasi koneksi Internetnya yang berkualitas rendah. Seperti yang termuat dalam penelitian OSF, Indonesia, bersama dengan Vietnam, menempati peringkat terendah dalam survei kualitas koneksi Internet di ASEAN (Wagstaff, 2010: 10). Sekali lagi, campur tangan pemerintah sangat dibutuhkan demi memastikan hak primer untuk memiliki akses terhadap informasi bisa terwujud dengan ketersediaan infrastruktur yang memadai—Internet merupakan fokus utama saat ini. Hal ini menjadi sangat penting karena permasalahan konsentrasi kepemilikan juga ditemukan di industri infrastruktur. Dominasi pemain-pemain besar dan konsentrasi NAP (*network-access provider*) menciptakan halangan yang signifikan bagi perusahaan ISP kecil untuk memasuki pasar dengan legal (Freedom House, 2011: 4).

Dalam mengatasi masalah tersebut, seharusnya pemerintah yang bertanggung jawab. Peran ini dijalankan oleh Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI). Badan tersebut berfungsi membuat regulasi, mengawasi, dan mengontrol segala hal yang berkaitan dengan layanan dan jaringan telekomunikasi. BRTI seharusnya menjadi regulator yang independen, merencanakan dan memonitor kebijakan-kebijakan tentang infrastruktur telekomunikasi dan informasi. Namun, sejumlah pihak mempertanyakan efektivitas dan independensinya karena BRTI berada di bawah Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi dan memperoleh anggaran dari alokasi DGPT (Freedom House, 2011: 4).

Pada dasarnya, manajemen infrastruktur Internet bergantung pada bagaimana pemerintah memandang pentingnya akses menuju informasi dan peran yang akan diambil dalam menjamin akses warga negara terhadap informasi. Tanggung jawab ini dituangkan dalam kebijakan yang mampu menjamin ketersediaan Internet. Di AS, keberhasilan siklus inovasi Internet disebabkan oleh adanya arsitektur jaringan yang terbuka, yang merupakan hasil kebijakan FCC yang konsisten selama 30 tahun terakhir (Bar *et al.*, 2000). Namun sebaliknya, Indonesia terus 'bereksperimen' dengan arsitektur Internetnya, mencoba mencari keseimbangan antara peran negara dan pasar dalam menggerakkan adopsi Internet di seluruh Nusantara.

Internet dan Media Baru: Akselerasi Tinggi

Dimulai akhir 1990-an, Internet dan media digital mulai tumbuh antara tahun 2000 hingga 2010. Saat itu, penggunaan Internet di Indonesia berkembang pesat. Hal ini juga diamati oleh praktisi yang melihat adanya peningkatan pengguna Internet:

Nah namun di atas tahun 2000 ya, Internetnya semakin murah, terus semakin banyak, di situ kemudian pangsa pasarnya jadi lebih luas (D.B. Utoyo, wawancara, 26/10/2011).

Dalam refleksi, menarik untuk dicatat bagaimana Hill dan Sen (2000) berpendapat bahwa Internet di Indonesia sebagai medium politis tidak ditentukan oleh teknologi semata, melainkan oleh agen politik kelas menengah yang sedang tumbuh (hal. 211). Mereka juga menambahkan bahwa Internet tidak akan tersedia bagi mayoritas warga negara Indonesia karena keterbatasan ekonomi dan tingkat melek bahasa dan teknologi. Hal ini mungkin bisa menjadi penjelasan adanya keterlambatan perkembangan

Internet di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lain di sekitarnya. Faktanya, pada awalnya Internet sangatlah terbatas dan tersegmentasi. Namun, secara bertahap, Internet semakin tersedia bagi mayoritas penduduk dengan adanya warung Internet yang berperan penting dalam menyediakan akses Internet di hampir tiap sudut di Indonesia dengan biaya yang relatif rendah (Freedom House, 2011).

Tak pelak, Indonesia telah menyaksikan pertumbuhan yang pesat dalam penggunaan Internet yang diiringi munculnya dampak sosial, budaya, dan ekonomi yang besar. Pertumbuhan industri Internet lokal sejalan dengan pertumbuhan ekonomi yang terjadi selama beberapa tahun terakhir. Ini merupakan faktor signifikan yang menggerakkan ekspansi Internet di Indonesia, seperti yang dinyatakan oleh anggota Masyarakat Telematika Indonesia:

[Ini soal infrastruktur komunikasi di] Kalimantan, Sulawesi, Papua *gitu*. Jadi infrastruktur [komunikasi memang] jalan, tapi terkadang orang yang memasang infrastukturpun juga ragu-ragu ini bakal laku atau *nggak* kalau *nggak* ada konten. Karena hal itu Internet di Indonesia *kan* lambat. Lambat maksudnya itu lambat perkembangannya. Lambat sekali ya dibanding negara-negara sekitar (Kanaka Hidayat, wawancara, 13/12/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Pada awal milenium baru, Indonesia menyaksikan migrasi media besar-besaran menuju Internet. Sebagian besar inisiatif dalam merancang koneksi Internet datang dari komunitas dan individu-individu yang menyadari potensi Internet. Para 'aktivis TI' ini adalah yang berkontribusi menciptakan akses Internet untuk komunitas dan kelompok terpencil dan tidak mampu. Seperti halnya media lain, akses terhadap infrastruktur adalah prasyarat untuk mengakses informasi itu sendiri.

Untuk memperluas penyebaran infrastruktur Internet, pemerintah harus mendukung industri TI lokal. Gagasannya adalah bahwa pemerintah harus memberi insentif dalam rangka meningkatkan permintaan, seperti yang dijelaskan oleh anggota Mastel, K. Hidayat:

Sebenarnya bukan diatur ya. Jadi [yang disebut] diatur itu, mungkin [sebenarnya] bukan diatur. Pemerintah memberi insentif. Orang industri *simple*, kok. Begitu ditawarkan di sana ada kue, di sana ada gula, mereka akan datang. (Kanaka Hidayat, wawancara, 13/12/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber)

Tidak diragukan lagi, pasar hanya akan terbuka jika ada permintaan. Dengan logika ini, kita mungkin dapat menjelaskan mengapa area di luar Jawa dan Indonesia bagian barat masih 'terputus' atau menjadi titik hampa terkait infrastruktur Internet. Alasannya bisa jadi karena permintaan infrastruktur masih rendah atau karena pihak industri belum melihat area di luar Jawa dan Indonesia barat sebagai pasar potensial dan belum memutuskan apakah harus menyasar area tersebut.

Tabel berikut ini memberikan gambaran yang jelas mengenai akses Internet di seluruh wilayah Indonesia.

| Kode | Provinsi | Telah Mengakses Internet (%) | Belum Mengakses Internet (%) | Total (%) |
|-------|---------------------|------------------------------|------------------------------|-----------|
| 11 | Aceh | 8,26 | 91,74 | 100 |
| 12 | Sumatera Utara | 9,68 | 90,32 | 100 |
| 13 | Sumatera Barat | 12,19 | 87,81 | 100 |
| 14 | Riau | 11,12 | 88,88 | 100 |
| 15 | Jambi | 8,35 | 91,65 | 100 |
| 16 | Sumatera Selatan | 9,20 | 90,80 | 100 |
| 17 | Bengkulu | 9,25 | 90,75 | 100 |
| 18 | Lampung | 6,31 | 93,69 | 100 |
| 19 | Bangka Belitung | 9,43 | 90,57 | 100 |
| 21 | Kepulauan Riau | 15,81 | 84,19 | 100 |
| 31 | DKI Jakarta | 26,73 | 73,27 | 100 |
| 32 | Jawa Barat | 12,91 | 87,09 | 100 |
| 33 | Jawa Tengah | 8,86 | 91,14 | 100 |
| 34 | D.I. Yogyakarta | 21,08 | 78,92 | 100 |
| 35 | Jawa Timur | 8,97 | 91,03 | 100 |
| 35 | Banten | 12,45 | 87,55 | 100 |
| 51 | Bali | 13,13 | 86,87 | 100 |
| 52 | Nusa Tenggara Barat | 5,80 | 94,20 | 100 |
| 53 | Nusa Tenggara Timur | 3,78 | 96,22 | 100 |
| 61 | Kalimantan Barat | 7,99 | 92,01 | 100 |
| 62 | Kalimantan Tengah | 8,96 | 91,04 | 100 |
| 63 | Kalimantan Timur | 11,76 | 88,24 | 100 |
| 64 | Kalimantan Selatan | 17,48 | 82,52 | 100 |
| 71 | Sulawesi Utara | 14,07 | 85,94 | 100 |
| 72 | Sulawesi Tengah | 7,64 | 92,36 | 100 |
| 73 | Sulawesi Selatan | 12,00 | 88,00 | 100 |
| 74 | Sulawesi Tenggara | 8,10 | 91,90 | 100 |
| 75 | Gorontalo | 9,39 | 90,61 | 100 |
| 76 | Sulawesi Barat | 4,50 | 95,5 | 100 |
| 81 | Maluku | 7,32 | 92,68 | 100 |
| 82 | Maluku Utara | 5,85 | 94,15 | 100 |
| 91 | Papua | 8,13 | 91,87 | 100 |
| 94 | Papua Barat | 4,80 | 95,20 | 100 |
| Total | INDONESIA | 10,92 | 89,08 | 100% |

Tabel 7.5 Akses Warga negara ke Internet: 2010
 Sumber: Biro Pusat Statistik (BPS, 2011).

Tabel di atas memberi kesimpulan bahwa penyebaran Internet memiliki korelasi kuat dengan perkembangan ekonomi tiap-tiap provinsi dan area; Internet lebih banyak diakses di area yang relatif lebih berkembang, ditandai dengan adanya aktivitas industrial dan permukiman perkotaan. Jika kita meyakini bahwa saat ini Internet dianggap sebagai hak primer demi mengakses informasi, inilah saatnya pemerintah harus bertindak. Negara harus menyediakan langkah awal menuju ketersediaan

Internet dengan tujuan mempersempit kesenjangan digital antara perkotaan dan pedesaan, antara pulau-pulau Jawa+Sumatera dan non-Jawa+Sumatera.

Dibandingkan dengan negara-negara lain di sekitarnya, secara geografis Indonesia merupakan kepulauan yang sangat luas, sulit dijangkau, dan memiliki populasi jauh lebih banyak. Semua faktor tersebut memunculkan tantangan dalam merealisasikan gagasan penyediaan akses infrastruktur komunikasi yang merata. Dengan tujuan ini, Kemenkominfo telah memprakarsai sejumlah program, tiga di antaranya yang paling penting: *Pertama*, program 'Desa Berdering' yang bertujuan menghubungkan sisa 3.000 desa yang belum terjamah telekomunikasi.⁴⁸ *Kedua*, program 'Desa Pintar' yang dibuat untuk menyediakan akses Internet bagi semua desa di Indonesia pada 2015 dengan mengembangkan 5.748 distrik layanan Internet. *Ketiga*, 'Desa Informasi' yang menggabungkan dua program, yaitu 'Desa Berdering' dan 'Desa Pintar', dan menyediakan akses televisi kabel dan pertunjukan kesenian lokal. Sejauh ini, sudah ada 84 desa yang difasilitasi dengan biaya rata-rata dua miliar rupiah per desa.⁴⁹

Kewalahan menghadapi kemungkinan yang bisa didapat dari Internet, masyarakat Indonesia justru belum menyadari kekuatan ekonomi dan politik yang terletak dalam serat optik dan kabel *broadband*. Jika ada hal yang dilabeli sebagai daya atau alat revolusioner baru dalam membebaskan kondisi manusia demi mencapai masyarakat yang adil, bebas dari tekanan dan tirani, Internetlah yang paling sering dimaksud dibandingkan dengan sarana lainnya. Meski begitu, penting untuk memiliki pandangan kritis mengenai gagasan tentang Internet sebagai ranah yang demokratis dan netral. Ibarat dua mata pedang, kita harus selalu menyadari bahwa Internet memiliki karakter yang ambivalen: bisa digunakan untuk kebaikan atau keburukan, baik oleh pemerintah maupun pihak non-pemerintah. Dengan demikian, meski dapat dimanfaatkan sebagai sarana pendorong kebebasan, pada saat yang sama Internet juga alat yang potensial dan bisa dimanfaatkan siapa pun untuk mengontrol masyarakat.

Meskipun pemakaiannya masih sangat terbatas dengan sumber daya yang tidak tersebar merata, Internet semakin menjadi sumber informasi utama. Hal ini juga ditandai dengan adanya fenomena media sosial, tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di seluruh dunia. Peran Internet yang meningkat sebagai medium pertukaran informasi dan interaksi sosial terbukti dari jumlah pengguna media sosial (Facebook dan Twitter) yang selalu bertambah. Data terakhir menunjukkan bahwa Indonesia berada di peringkat keempat dalam jumlah pengguna Internet di Asia.⁵⁰

Sesuai dengan indikator Freedom House (2011), Internet di Indonesia diberi status *partly free* alias 'bebas sebagian'. Penilaian ini berdasarkan perhitungan pelanggaran terhadap hak-hak pengguna Internet yang terjadi pada 2011 dan distribusi akses Internet yang tidak merata.

48 Lihat [www://detikinet.com/read/2011/09/27/164110/1731665/328/kominfo-tinggal-3000-desa-yang-belum-terjamah-telekomunikasi/](http://detikinet.com/read/2011/09/27/164110/1731665/328/kominfo-tinggal-3000-desa-yang-belum-terjamah-telekomunikasi/), diakses 10/10/2011

49 Lihat: Kompas, Selasa, 27 Desember 2011.

50 www.thejakartapost.com, diakses pada 14/09/2011.

| INDONESIA | 2009 | 2011 |
|-------------------------------|------|----------------|
| Status Kebebasan Internet | n/a | Bebas Sebagian |
| Halangan akses | n/a | 14 |
| Batasan konten | n/a | 13 |
| Pelanggaran atas hak pengguna | n/a | 19 |
| Total | n/a | 46 |

Tabel 7.6 Indikator Kebebasan Internet
 Sumber: Freedom House (2011: 1)

Selaras dengan indikator di atas, kasus-kasus baru terkait berita *online* telah dibawa ke Dewan Pers. Pada November 2011, Dewan Pers mengeluarkan Rancangan Pedoman Pemberitaan Media Siber.⁵¹ Rancangan pedoman tersebut terutama berhubungan dengan kasus-kasus terkait konten yang dihasilkan pengguna (*user generated*), verifikasi sumber berita, dan pengelolaan komentar dalam artikel dan forum. Hal ini merupakan respons dari kekhawatiran mengenai meningkatnya penetrasi berita dan informasi yang dihasilkan melalui media sosial. Selain itu, pedoman tersebut dipakai untuk menghindari ketiadaan norma dalam lanskap media sosial, karena selalu ada kehampaan yurisdiksi atas konten di dalam Internet (Puddephatt, 2011: 9).

Lebih lanjut, media *online* telah menjadi subyek kebijakan yang mengatur konten. Diperkenalkannya UU ITE, UU Anti Pornografi, dan penggunaan pasal pencemaran nama baik menimbulkan konsekuensi bagi para pengguna Internet yang dapat dituntut dengan perundangan tersebut. Bahkan, saat belum ada hukum siber selain UU ITE, salah satu pasalnya (27) telah cukup ampuh memenjarakan warga.

Di samping itu, Kemenkominfo yang dipimpin Menteri Tifatul Sembiring telah memperkenalkan kebijakan dan program yang menarik perhatian publik. Menkominfo beberapa kali telah menyatakan di depan publik, baik melalui pers maupun akun Twitter pribadinya, mengenai niat untuk mengontrol Internet karena sejumlah konten yang dianggap tidak layak. Akhirnya, pada Agustus 2011, kementerian tersebut memblokir 300 situs yang dituduh memuat konten dan gagasan radikal tentang terorisme.⁵² Langkah ini mengundang beragam reaksi, tetapi merupakan sinyal bahwa pemerintah memang bermaksud mengatur Internet secara lebih serius. Sejak saat itu, setiap pernyataan dari Menteri Tifatul selalu diawasi oleh publik.

Meski kritik terhadap pemerintah terutama Kemenkominfo bermunculan, Indonesia belum mengambil langkah lebih serius untuk melindungi atau mengontrol Internet. Baru-baru ini Google mengeluarkan laporan transparansi⁵³ mengenai negara/pemerintah yang berupaya memblokir atau melakukan sensor Internet melalui *search engine* (mesin pencari). Ternyata, pemerintah yang paling banyak mengintervensi Google justru negara-negara yang dianggap demokratis, seperti Jerman, Perancis, atau Australia. Dibandingkan dengan negara lain, Indonesia lebih sedikit meminta intervensi; kenyataannya hanya ada sepuluh kali, yang tidak cukup signifikan untuk menuduh negara terlalu ambisius dalam mengatur Internet. Google bahkan menunjukkan ketertarikan yang besar terhadap pasar digital Indonesia. Perusahaan tersebut telah menerjemahkan bahasa Indonesia dan mulai menyediakan layanan *search engine dalam bahasa Indonesia* sejak 2008. Google dan sejumlah perusahaan multinasional lainnya

51 www.dewanpers.or.id, diakses pada 15/11/2011.

52 www.republikaonline.co.id, 18/11/2011.

53 Google Transparency Report, 2011.

juga dilaporkan ingin berinvestasi di pasar Indonesia. Pertumbuhan pasar digital juga didorong oleh peristiwa-peristiwa yang menunjukkan, bahkan merayakan, nilai sosial dari Internet. Belakangan, perhelatan seputar Internet menjadi populer dan menarik audiens luas, seperti Socmedfest (Social Media Festival) di Jakarta (September 2011), Solo Cyber Day (Desember 2011) atau perkumpulan informal melalui 'kopi darat' Kaskus.

Pemerintah juga telah memulai program *ICT Pura*. Program tersebut merupakan upaya untuk membangun kesadaran TIK (teknologi informasi dan komunikasi//ICT) tidak hanya kepada jajaran pemerintah, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Indikatornya adalah keterhubungan dalam teknologi informasi antara sektor akademis, bisnis, pemerintah, dan komunitas. Penghargaan tersebut dimaksudkan sebagai program tahunan untuk mendorong Indonesia mencapai tujuan TIK-nya, yaitu *Indonesia connected* pada 2012, *Indonesia informative* pada 2014, *Indonesia broadband* pada 2016, dan *Indonesia digital* pada 2018.⁵⁴

Sebaliknya, muncul draf RUU TIPITI (Tindak Pidana Teknologi Informasi). RUU tersebut dianggap menjadi ancaman kedua setelah UU ITE yang kontroversial. Bahkan, RUU TIPITI awalnya dipandang sebagai perundangan yang melengkapi UU ITE, karena substansinya mencakup lebih banyak aspek penggunaan Internet dibandingkan dengan UU ITE sebelumnya. Peningkatan penggunaan Internet dalam masyarakat yang masih belajar nilai-nilai dan batasan kebebasan berpendapat memunculkan pertanyaan mengenai pembatasan kebebasan berekspresi. Sejauh apa kebebasan bisa ditoleransi?

Hal ini penting bukan saja karena batasan antara dunia publik dan privat telah menghilang, tetapi juga karena perkembangan Internet dan media baru saat ini mungkin membutuhkan ukuran yang lebih tegas dan definitif untuk menjamin karakter publik dari media.

7.2 Konvergensi Media dan Digitalisasi: Penggerak Baru bagi Kebijakan-Kebijakan Baru

Perlunya Konvergensi

Secara teknologi, dan juga ekonomi, konvergensi media tampaknya merupakan perkembangan yang tidak dapat dihindari. Konvergensi ditandai dengan dijalankannya aktivitas media berbasis IP (*Internet protocol*). Pemahaman yang sederhana dari konvergensi adalah penggabungan penyiaran tradisional dengan telekomunikasi (Puddephatt, 2011: 3). Konvergensi utamanya merupakan isu teknologi. Sebagai konsekuensi langsung dari kemampuan teknologi ini adalah bahwa industri harus menyesuaikan diri dan mulai memanfaatkan kemungkinan-kemungkinan yang ditawarkan oleh keunggulannya. Sebagaimana yang diungkapkan salah satu responden:

Konvergensi itu sebetulnya *technological threat kan*. Jadi sebetulnya dia memaksa kita kerjasama itu karena teknologinya, bukan karena kita mau. Bukan karena keinginan saya. Tapi karena teknologinya. *Backbone*-nya yang membuat kita mau *nggak* mau [harus menerapkannya] (Nezar Patria, Vivanews, wawancara, 10/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Seperti yang telah ditunjukkan sejumlah peristiwa di seluruh dunia, teknologi berkembang lebih cepat daripada kebijakan. Regulasi hanya dapat merespon perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Dengan

demikian, konvergensi dan digitalisasi teknologi pasti membawa kita menuju sebuah wilayah abu-abu antara bentuk infrastruktur yang berbeda dan saluran distribusi (*Netherlands Scientific Council for Government Policy*, 2006: 47). Demi menghindari area abu-abu ini, pembuat kebijakan harus merancang pedoman baru mengenai agenda media. Konsekuensinya, pemerintah harus memprakarsai RUU Konvergensi Media, yang sekarang sedang dalam proses legislasi sebagai revisi atas UU Telekomunikasi No. 36/1999.

Saya mengatakan RUU Konvergensi Telematika itu sangat *heavy* kepada kepentingan pemodal. Indikatornya antara lain [adalah] lebih kepada bentuk-bentuk lembaga-lembaga ekonomi, bentuk-bentuk usaha yang akan bergerak di dalam telematika (Paulus Widiyanto, wawancara, 14/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Sejumlah pihak telah mengungkapkan kekhawatiran mereka bahwa dengan perundangan yang ada saat ini, aplikasi TIK (termasuk situs) bisa jadi harus mendapatkan lisensi dari Kemenkominfo dengan membayar biaya (Freedom House, 2011: 11). Pembahasan RUU tersebut cukup intens, dan hingga kini belum ada tanda-tanda jelas pihak mana yang paling direpresentasikan dalam proses pengambilan keputusan. Kelompok kepentingan seperti Mastel telah memberikan masukan yang memadai kepada pembuat kebijakan⁵⁵, dengan harapan akan ada prosedur yang lebih mudah untuk mendapatkan perizinan dalam bisnis infrastruktur media.

Di sisi lain, konvergensi juga merupakan sebuah skema yang digunakan industri untuk mendapatkan cara yang lebih efisien dalam memproduksi informasi dan konten. Dengan memiliki sarana yang beragam tetapi hanya satu sumber informasi, produser media memiliki lebih banyak pilihan saluran tanpa harus menambah lini produksi mereka. Meski begitu, konvergensi bukanlah masalah teknis murni. Hal ini juga bersifat ekonomis. Seperti yang dikemukakan anggota Dewan Pers, Agus Sudibyo:

Nah, sebenarnya isu konvergensi ini adalah efisiensi modal. Pengembangan teknologi baru untuk mengefisienkan investasi. Yang dibayangkan kalo *merger* itu, di setiap kota itu cukup ada 1 – 2 wartawan untuk semua grupnya, cetak, radio dan sebagainya (Agus Sudibyo, wawancara, 27/10/2011).

Dari sisi industri, perusahaan Visi Media Asia (ANTV-TVOne-Vivanews) telah dianggap sebagai perusahaan yang cukup 'progresif' dalam membaca tren media dan pasar, dan telah merancang agenda konvergensi.

IPO VIVA itu menunjukkan keseriusan dari ANTV kemudian TVOne dan vivanews dot com itu bersama-sama dalam grup VIVA untuk mewujudkan konvergensi media (Zulfiani Lubis, wawancara, 16/11/2011).

VMA telah mempersiapkan gedung baru untuk mengakomodasi kebijakan 'satu atapnya', di mana ketiga perusahaan media akan bekerja dan berkolaborasi. VMA juga telah merancang ruang kendali digital dan peralatan teknis lainnya. Mereka juga memiliki rencana yang lebih jelas untuk pembagian tugas dan telah merancang peran-peran perusahaannya, yaitu Visi Media Asia akan berperan sebagai penyedia konten dan Bakrie Telecom⁵⁶ akan bertindak sebagai penyedia jaringan.

55 Untuk pengamatan mendalam mengenai dokumen yang membahas RUU tersebut, lihat www.mastel.or.id (02/12/2011).

56 Visi Media Asia dan Bakrie Telecom merupakan perusahaan yang beroperasi di bawah Bakrie Group yang dimiliki oleh pemimpin partai yang pernah berkuasa, Golkar, Aburizal Bakrie.

ANTV dalam posisi yang mendukung konsep bahwa entitas bisnis boleh menjadi *network provider* dan juga menjadi *content provider* (Zulfiani Lubis, wawancara, 16/11/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Sebuah pandangan yang lebih menarik diberikan oleh salah satu eksekutif Lippo Group yang secara terbuka mengkonfirmasi ketertarikan perusahaannya atas konvergensi dan menilainya sebagai strategi yang menguntungkan, dan bukan hanya sebagai sebuah konsekuensi teknologi:

Pada umumnya kita melihat apa konvergensi. Iya kan? [Pertama,] konvergensi sebagai sesuatu yang *nggak* bisa dihindari. Terus kedua, itu adalah masalah *leveraging infrastructure*. Ya antara kebetulan dan bukan kebetulan juga, ya, karena ini merupakan bagian dari kelompok usaha Lippo. Dari sisi *shareholder* juga *kan* mengarahkan ... apa yang bisa di-*leverage* – infrastruktur yang sudah ada ya digunakanlah. Ya sah-sah saja kan, [karena] itu punya kita. Sebagai contoh misalnya jaringan kabel optik. Di Jakarta kita sudah banyak *nih* kabel optik. Apa itu bisa digunakan sebagai ... misalnya alat komunikasi kita? Untuk mengkomunikasikan data misalnya. Atau misalnya dalam kapasitas TV ... kita bisa bikin mini studio di mana-mana gitu, *kan* bagus. Harus *free* lah itu. Nah, contoh kedua mungkin kita punya jaringan misalnya hotel-hotel ... misalnya ada Sea Games di Palembang ... [dan] kita ada properti-properti di situ. Itu ya bisa dibayangkan ... harusnya jauh lebih memudahkan untuk operasional, misalnya jurnalis atau operasional kegiatan *marketing communication* [untuk meliput acara itu] (Edy Sambuaga, mantan CEO Beritasatu Media Holdings, wawancara, 10/12/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Langkah ini menggambarkan strategi kerjasama yang digunakan Kompas TV (Kompas Gramedia) yang pada awalnya bekerja sama dengan First Media (Lippo Group) untuk menyediakan jaringan telekomunikasinya. Di sisi lain, permasalahan konvergensi bisa jadi segera diambil alih oleh 'suguhan teknologi' yang lain, yaitu digitalisasi.

Negara-negara lain telah membangun sistem penyiaran digital, dan Indonesia lagi-lagi tertinggal dalam mengadopsi sistem tersebut. Namun, hal ini tidak akan bertahan lama.

Digitalisasi: Transformasi yang Tidak Terhindarkan

Salah satu agenda masa depan yang secara teknis tidak dapat dihindarkan dalam sektor media di Indonesia adalah digitalisasi. Kemenkominfo bertanggung jawab merancang infrastruktur yang diperlukan, bersamaan dengan perancang kebijakannya. Digitalisasi akan menandai fase ketiga dalam perkembangan sistem penyiaran di Indonesia: yang pertama adalah pada 1962, saat Presiden Soekarno meresmikan siaran TV perdana di negara ini, dan yang kedua adalah saat Presiden Soeharto meluncurkan satelit telekomunikasi Palapa I pada 1976.⁵⁷

Indonesia juga harus mendigitalisasi skema penyiarannya pada 2015 seperti yang dimandatkan oleh *International Telecommunication Union* (ITU/Persatuan Telekomunikasi Internasional), di mana Indonesia merupakan salah satu anggotanya. Batas waktu ini memaksa Indonesia mempersiapkan digitalisasi sistem penyiarannya pada tahun-tahun mendatang. Pemerintah berharap semua perusahaan penyiaran bermigrasi ke sistem digital pada 2018⁵⁸.

57 Lihat *The Jakarta Post*, 22/05/2009.

58 Lihat *The Jakarta Post*, 22/05/2009.

Dengan demikian, permasalahan keterbatasan alokasi frekuensi akan terselesaikan begitu Indonesia memasuki digitalisasi. Begitu sistem analog didigitalisasi, satu kanal frekuensi tidak akan terbatas bagi satu institusi penyiaran, tetapi dapat dipakai hingga 6 entitas atau bahkan 28 untuk penyiaran radio (KPI, 2008: 36). Selain itu, digitalisasi akan memungkinkan sistem penyiaran yang lebih efisien karena memerlukan pemancar yang lebih sedikit. Sebuah pemancar besar akan mencukupi untuk dipakai beberapa stasiun berbeda secara bersamaan (KPI, 2008: 36).



Gambar 7.1 Mendukung TV Digital
Sebuah papan iklan mengenai Indonesia Digital oleh Kemenkominfo di Jakarta
Sumber: Para penulis (oleh Fajri Siregar).

Konsorsium Televisi Digital Indonesia telah dibentuk sebagai bagian dari persiapan industri media mengoperasikan sistem tersebut.⁵⁹ TVRI telah dipersiapkan untuk proses digitalisasi dengan serangkaian percobaan yang digelar di empat kota, seperti yang dijelaskan oleh Direktur Penyiaran Kemenkominfo Agnes Widiyanti (wawancara, 27/10/2011). Saat ditanya mengenai persiapan dalam merancang infrastruktur yang dibutuhkan, dia menjawab:

Infrastrukturnya sih nanti akan disiapkan oleh masing-masing lembaga penyiaran. Tapi kalau lembaga penyiaran publik ya kita coba bantu (Agnes Widiyanti, wawancara, 27/10/2011).

Keunggulan menjanjikan yang ditawarkan digitalisasi tidak menjamin sistem ini langsung diterima. Bahkan, ada sejumlah isu substansial yang harus diklarifikasi terlebih dulu. Pertanyaan terpenting adalah apakah industri mendukung digitalisasi? Seorang pakar media mengatakan:

59 <http://kabarindonesia.com/berita.php?pil=9&jd=KTDI+Gandeng+Enam+Stasiun+TV+Swasta&dn=20090520173621>, diakses pada 14/11/2011.

Karena dengan sistem yang analog sekarang tidak mungkin *new comer* masuk. Dengan sistem digitalisasi membuka kemungkinan *new comer* masuk. Tapi dengan sistem analog yang sekarang, industri [lebih] *happy* [dengan sistem] yang sekarang (Paulus Widiyanto, mantan anggota DPR, wawancara, 14/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Para praktisi media juga telah membenarkannya:

...tantangannya harus segera mulai digitalisasi ini. Tersedia banyak lokasi untuk mereka bersiaran. *Nah*, masalahnya kan TV-TV besar ini *kan nggak* mau. Kenapa mereka *nggak* mau, ya karena bisa dipahami banyak saingan. Untuk iklan [khususnya] (Bimo Nugroho, wawancara, 12/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Oleh karena itu, tampaknya Indonesia masih gamang menerima digitalisasi. Saat ini pemerintah tengah menyiapkan *roadmap*⁶⁰ menuju digitalisasi dan belum merancang regulasi berkaitan dengan infrastrukturnya. Contohnya adalah penggunaan menara-menara digital yang harus didefinisikan sejak awal agar industri mampu merencanakan langkah mereka nantinya:

Era digital membuat, mungkin saja, orang bisa *sharing* tower. Maunya seperti itu. Tapi sampai sekarang kita *nggak* tahu. Kominfo *ngomongnya kayak* gitu, tapi dia belum membuat regulasi untuk itu (Zulfiani Lubis, wawancara, 16/11/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Ketidaksiapan kebijakan akan menjadi masalah besar. KPI dan Kemenkominfo bertanggung jawab mempersiapkan aturan tentang sistem penyiaran digital. Namun, melihat sengketa yang saat ini terjadi antara kedua institusi tersebut, kemungkinan KPI tidak akan dapat menjalankan kewajibannya dan menyerahkan semua pengaturan ke tangan Kemenkominfo. Baru-baru ini, kementerian tersebut mengesahkan Peraturan Menteri No. 22/2011 tentang migrasi sistem TV analog ke digital.

Dalam situasi seperti ini, ada sejumlah aspek penting, terutama praktis, yang harus dipertimbangkan. Bagi kalangan industri, digitalisasi hanya akan dianggap bermanfaat jika sistem tersebut sejalan dengan rencana bisnis mereka. Segala hal yang menyebabkan tingginya biaya akan dihindari. Sebuah contoh sederhana adalah dibutuhkannya penggunaan satu set *top box* seharga sekitar Rp 300.000 per unit.⁶¹ Apakah konsumen/warga negara harus mendapatkan *top box* sendiri, ataukah tugas pemerintah menyediakannya dengan memberi subsidi atau program pengurangan biaya lainnya? Lebih lanjut, konsumen bisa jadi belum siap untuk mengakses sistem digital. Pihak industri juga harus beradaptasi dan, otomatis, membeli peralatan dan perangkat baru yang memungkinkan mereka bersiaran secara digital.

Digitalisasi pada akhirnya akan mengubah pendekatan kita terhadap media dengan membawa keunggulan-keunggulan interaktif baru dan akan membawa pengalaman bermedia kita ke dimensi baru. Pembaca atau penonton akan dapat berpartisipasi dalam berbagai program secara langsung dan pada saat itu juga (*real time*). Tidak diragukan lagi, digitalisasi akan menjadi sangat penting, dan siapa pun yang tidak ambil bagian, sudah pasti akan tertinggal.

60 Lihat *The Jakarta Post*, 22/05/2009.

61 http://teknologi.vivanews.com/news/read/123421rp_225_ribu_maksimal_harga_set_top_box, diakses 30/01/2012.

7.3 Masa Depan Media; Masa Depan Kebijakan Media

Kebijakan hanya memiliki kemampuan yang terbatas untuk mengatur agenda pada masa mendatang. Adalah mustahil pula untuk mengharapkan kebijakan atau pembuat kebijakan mampu melampaui kemajuan dan inovasi teknologi. Dalam kebijakan media nasional di masa depan, regulasi harus dimulai dengan logika yang jelas dalam mengalokasikan sumber daya yang tepat dengan proporsi yang sesuai. Regulasi harus berisi serangkaian pedoman yang lebih detail dan spesifik mengenai kepemilikan, konten, dan infrastruktur, termasuk sanksi yang akan diberikan saat ada pelanggaran.

Dengan demikian, kami hanya mampu memberikan asumsi logis berdasarkan temuan selama proses penelitian. *Pertama, media cetak akan tetap relevan*, meskipun ada penurunan jumlah penjualan dan permintaan. Industri media cetak merupakan bagian dari industri yang lebih besar, yaitu media. Saat ini tidak dapat dibayangkan jika ada media cetak yang berdiri sendiri dan tidak memiliki saluran digital dalam bentuk situs atau akun *Facebook* dan *Twitter*. Singkatnya, perusahaan media besar yang bermula dari publikasi cetak dipaksa melebarkan sayap mereka ke format lain (digital).

Kedua, penyiaran akan tetap menjadi medium yang paling dominan dalam industri media. Dengan menurunnya biaya produksi berkat konvergensi, industri penyiaran akan mampu mengurangi biaya sembari mempertahankan laba. Sementara itu, agenda konvergensi telah benar-benar masuk dalam lanskap media. Sejumlah perusahaan telah memulai, dan berinovasi dengan, penggunaan sarana digital untuk melanggengkan bisnis media mereka. Tidak seperti digitalisasi, konvergensi tidak menuntut publik untuk beradaptasi karena sistem ini hanya berdampak kepada industri dalam proses produksinya. Meskipun demikian, terkait kebijakan, hingga kini kami tidak dapat memprediksi pengaruh dari RUU Konvergensi jika kelak benar-benar disahkan.

Alih-alih, sistem siaran berjaringan, yang awalnya disebut-sebut sebagai skema yang menjanjikan pada masa depan, akan tetap tidak jelas. Dengan penerapan digitalisasi yang makin dekat, para regulator dan pendukung sistem siaran berjaringan tampak mulai menyerah dalam mengadvokasi penerapannya. Saat sistem ini sudah tidak lagi dibahas, para pembuat kebijakan dan pelaku media harus mengambil langkah lebih konkret dalam mempersiapkan sistem penyiaran digital. Secara teknis, masa depan penyiaran, tidak diragukan lagi, ada pada *broadband*.

Ketiga, media digital akan terus tumbuh. Selama ekonomi (lokal) terus tumbuh dan daya beli rata-rata meningkat, tampaknya tidak ada alasan bagi pihak industri untuk ragu-ragu menginvestasikan modalnya dalam bisnis *dot-com* lokal. Dan, *terakhir, media sosial akan lebih banyak digunakan untuk tujuan-tujuan sosial*. Media sosial akan terus aktif dan tumbuh sebagai ranah dan pasar *online* (Nugroho, 2011a: 2). Oleh karena itu, media sosial akan terus menarik pengguna baru. Namun, kita harus memberi catatan kritis atas perkembangan ini. Jika media sosial masih digunakan dengan pendekatan berbasis konsumsi, sarana ini hanya akan diperlakukan sebagai tren sesaat, dan bukan sebagai sarana baru dalam berkomunikasi. Dengan demikian, dampak sosial media tidak akan berkelanjutan, dan apa yang tadinya bisa menjadi sarana kuat bagi warga negara untuk memproduksi dan menyebarkan informasi, lagi-lagi direduksi menjadi produk komunikasi semata.

Namun, dengan informasi yang makin banyak disebarkan melalui Internet, pemerintah, terutama Kemenkominfo, akan kesulitan menahan campur tangan berbagai kepentingan. Kementerian tersebut telah, dalam beberapa kesempatan, menunjukkan niatnya untuk meregulasi Internet. Pengaturan ini tampak dari adanya sensor, pemblokiran konten, serta campur tangan terhadap ISP dan *search engine*. Namun, secara objektif, kita harus mengakui bahwa langkah-langkah tersebut belum bisa dianggap mengancam kebebasan mengakses Internet. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah publik sudah benar-benar mampu mengontrol Internet secara swadaya.

Seperti yang dikatakan Morozov, untuk dapat melangkah maju, kita harus menyadari bahwa tekanan publik untuk mengatur Internet makin banyak, dan tidak semua regulasi yang dikeluarkan harus ditolak (2011: 237). Morozov melanjutkan argumentasinya dengan menyatakan bahwa cara yang paling tepat bukanlah dengan memberi serangkaian aturan terhadap Internet, tetapi berusaha mencari persetujuan publik secara luas mengenai apa yang dapat diterima sebagai prosedur yang transparan, adil, dan demokratis. Regulasi seperti inilah yang harus muncul (Morozov, 2011: 237).

Sebagai konsekuensi dari tren ini, kebijakan publik hanya dapat mengikuti apa yang telah diatur oleh industri, yang telah menjadi sebuah struktur yang kuat. Di sini kami masih tertarik pada kekuatan industri dan belum mampu menjawab apakah, dalam konteks Indonesia, kebijakan publik lebih efektif daripada regulasi, atau batasan lain yang dibuat oleh pasar secara independen. Terlepas dari kebijakan mana yang dipilih pemerintah untuk disahkan, regulasi-regulasi di masa depan harus memiliki definisi yang lebih jelas dan menghindari munculnya pasal karet serta definisi yang tersamar dan normatif. Kasus yang menimpa Prita Mulyasari dan *blogger* lain yang dikenai pasal pencemaran nama baik tidak boleh terjadi lagi.

Ringkasnya, masa depan media Indonesia akan sangat bergantung pada inovasi teknologi, terlebih pada akses terhadap infrastruktur yang dibutuhkan. Perkembangan mutakhir telah membuktikan hal ini. Faktor lain adalah perkembangan ekonomi dan daya beli. Oleh sebab itu, penggerak utama adalah pasar. Kecuali jika pemerintah, pasar, dan masyarakat dapat menjelaskan kebutuhan dan keinginan mereka, Indonesia hanyalah akan menjadi konsumen. Namun, dengan makin terbukanya media terhadap partisipasi dan konten yang dihasilkan oleh pengguna, publik juga harus terbuka dengan segala kemungkinan yang bisa terjadi.

7.4 Media dalam Era Internet: Sebuah Sintesis tentang Peran Kebijakan

Untuk mengatur kebutuhan manusia yang bergerak, itu *kan* arus teknologi. Nah, ini yang semua seharusnya dalam kebijakan publik tadi mengantisipasi. Pada tahun 2020, 2015, atau 2030 sebetulnya masyarakat Indonesia itu sudah masyarakat apa? Itu *loh*. Nah perizinan publik itu harus mengarah ke situ, maksud saya (Paulus Widiyanto, wawancara, 14/10/2011, huruf miring ungkapan asli narasumber).

Media di Indonesia telah menjadi fenomena, seperti halnya di negara-negara lain. Kita telah, dan akan terus, menyaksikan revolusi informasi. Inovasi sarana komunikasi (massa) baru telah menentukan hampir segala aspek dalam kehidupan kita, dan yang paling terpengaruh adalah kehidupan sosial. Media dalam era Internet juga memiliki karakter yang khas. Media kini dibentuk, terutama, oleh penggunaan IP (*Internet Protocol*) dan dicirikan dengan menghilangnya batasan (atau dengan kata lain: konvergensi) media. Demi beradaptasi, kebijakan media harus mempertimbangkan bentuk dan ciri tersebut, seperti halnya keharusan untuk mengikuti logika pasar, teknologi, dan keinginan konsumen (dan warga negara), alih-alih memaksakan tujuannya (van Ciulenburg dan McQuail, 2003: 23).

Penelitian ini menyerukan pentingnya sebuah perspektif dalam meregulasi media dan untuk menyadari bahwa ada dua komponen yang harus diregulasi: pembawa (*carrier*) dan kontennya, seperti yang dikemukakan oleh mantan anggota DPR, Paulus Widiyanto (wawancara, 14/10/2011). Apa pun medium yang paling dominan dalam sistem media, dua aspek tersebut merepresentasikan kerangka kerja yang harus dipakai pembuat kebijakan dalam melakukan pendekatan terhadap kebijakan media.

Dengan begitu, dalam kaitannya dengan *carrier*, perkembangan Internet di Indonesia bisa jadi telah mengubah cara orang berkomunikasi, berinteraksi, bahkan mungkin hidup, tetapi hanya di wilayah di mana akses terhadap Internet tersedia (Nugroho 2011a: 28). Penelitian ini telah mengajarkan kita betapa pentingnya mengambil sikap rasional dalam membuat keputusan; serta memilih berdasarkan proporsi dan prioritas.

Tujuannya di sini adalah memperkecil '*blank spot*' yang tersebar di berbagai penjuru Nusantara. Menghadapi era digital, infrastruktur kabel sangatlah penting dan mutlak dikembangkan. Hal ini karena, tidak hanya penyiaran, hampir semua media akan bergantung pada ketersediaan infrastruktur *broadband*, sehingga kehadirannya akan sangat penting. Nyatanya, *broadband* kabel hanya tersedia di kota-kota besar di Jawa, Bali, Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi. Dari *broadband* kabel yang ada, 50% kapasitasnya hanya terpasang di Jakarta dan kota-kota satelitnya, seperti Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (Manggalanny, 2010).

Sementara itu, dalam hal konten, pertanyaannya adalah apakah kita harus terfokus pada peningkatan literasi media dan Internet, atau semata pada pengesahan kebijakan reaktif, misalnya melarang situs, memblokir konten, atau mengintervensi ISP. Dengan adanya komersialisasi dan kapitalisasi media saat ini, pilihan yang tersisa, dan harus dibuat jika memang tidak tersedia, adalah langkah publik untuk menciptakan informasi dan media mereka sendiri, yang sangat dimungkinkan dengan perkembangan yang ada saat ini. Banyak kesempatan yang muncul bagi warga yang terkoneksi untuk menghasilkan informasi melalui Internet. Di sini, kebijakan bertugas menjamin kebebasan dalam menghasilkan informasi dan membiarkan publik mengatur sendiri ranahnya sembari mencari konsensus tentang norma-norma yang disetujui bersama, yang didapat melalui semangat demokrasi dan gagasan kewarganegaraan (van Cuilenburg dan McQuail, 2003: 25).

Tahun-tahun mendatang akan menjadi ujian bagi pembuat kebijakan dan kalangan industri dalam mentransformasikan media di Indonesia.

7.5 Perkembangan Media: Meningkatkan Ketercerabutan?

Seperti yang kita lihat, perkembangan media telah jauh melampaui kebijakan yang ada. Inovasi teknologi, bersama dengan konteks sosio-politik terutama pasca-reformasi, telah menjadi resep manjur untuk partisipasi dan keterlibatan publik yang dinamis. Meski ada sejumlah kekurangan secara etis dan politis, media secara meyakinkan telah mengambil peran penting dalam transisi menuju demokrasi yang melekat saat ini.

Meski begitu, tren ini tidaklah cukup signifikan untuk menjadi indikasi adanya ranah publik yang terkonsolidasi. Ranah publik tetaplah menjadi ranah yang rapuh karena semata terbentuk oleh kepentingan pragmatis dari pihak-pihak yang memanfaatkan karakter publik media.

Dengan demikian, harapan-harapan yang dibawa oleh reformasi dan pengesahan dua kebijakan media yang berpengaruh (UU Pers dan UU Penyiaran) mengenai pengembalian kekuatan ke tangan warga negara, nyatanya terlalu cepat diambil lagi oleh pihak-pihak yang berkepentingan, yang ingin mewujudkan harapan lain dari reformasi: kebebasan ekonomi. Kapitalisasi media tampaknya menjadi logika umum yang menggerakkan industri dan menentukan segala agenda yang akan dirancang. Karakter media yang berubah, yakni yang lebih didorong oleh kapital ketimbang komunitas, merupakan sesuatu yang telah diantisipasi para pembuat kebijakan, tetapi tidak terlalu serius dianggap sebagai ancaman, sehingga sedikit-banyak diabaikan. Alhasil, media telah direduksi menjadi sebatas masalah konsumsi, seperti yang kita lihat dalam konten kanal-kanal dominan.

Terlepas dari tendensi ini, warga negara yang membutuhkan informasi dan akses yang berkualitas hanya memiliki sepetak ruang untuk menciptakan media independen mereka sendiri. Namun, tetap saja warga negara harus berhadapan dengan batasan-batasan lain yang dibuat oleh kebijakan yang mengatasnamakan moralitas publik atau tekanan oleh para pemilik modal. Upaya untuk membangun media yang independen, atau menghidupkan kembali independensi media, akan terus menjadi langkah perlawanan terhadap dominasi media arus utama. Oleh karena itu, usaha dalam menciptakan media alternatif dan sarana pengekspresian diri akan memberikan publik lebih banyak pilihan. Selain itu, hal ini juga tampaknya menjadi satu-satunya cara untuk menyeimbangkan lanskap media, mengingat penyiaran publik saat ini jauh tertinggal.

Dengan demikian, pertanyaan mengenai sejauh apa media mampu menjaga kepentingan publik tidak mungkin dapat dijawab melalui kesimpulan yang sederhana. Meski begitu, implikasi dari perkembangan terbaru ini dapat direkapitulasi dan akan disoroti dalam bab berikutnya.

8. Menjamin Hak Warga Negara atas Media, Dahulu dan Kini: Implikasi dan Kesimpulan

8. Menjamin Hak Warga Negara atas Media, Dahulu dan Kini: Implikasi dan Kesimpulan

Ya, sebenarnya ini merupakan dialektika yang belum selesai. Jadi ini juga merupakan kesimpulan yang belum final. Bisa saja terjadi industri tiba-tiba menguntungkan publik. Ini belum selesai. Sebenarnya kalau kita melihat pers cetak, misalnya, kita bisa agak sedikit optimistis ya ... Media online, menurut saya meskipun pelanggaran kode etiknya itu tinggi, tetapi mereka mau menuruti keputusan-keputusan Dewan Pers. Jadi ini sesuatu yang belum selesai. UU Pers harus ditaati oleh media, dan kode etik juga harus ditaati. Kita nggak boleh berhenti. Ya, kita terus melakukan pendidikan, pelatihan, dan juga menyusupkan pengetahuan agar masyarakat melek media, kritis terhadap media (Agus Sudibyo, Dewan Pers, wawancara, 27/10/2011).

8.1 Perkembangan Media dan Kebijakan Media di Indonesia: Beberapa Implikasi

Mengkaji perkembangan media di Indonesia, terutama periode pasca-reformasi, bisa jadi merupakan salah satu studi paling menarik mengenai fenomena sosial kontemporer di Indonesia. Dengan melihat bagaimana evolusi media dan publik terjadi, kita dapat memahami sejauh apa reformasi dan janji kebebasan terhadap media telah benar-benar memberdayakan masyarakat dan individu. Namun, jika dilihat kerangka besarnya, kita melihat adanya kesenjangan informasi. Di satu sisi, kita memiliki wilayah dan komunitas yang terasing sepenuhnya dari media modern; *blankspot* tersebar di seluruh lanskap media di Nusantara. Sementara itu, di sisi lain, kita memiliki ranah digital baru yang aktif, yang memungkinkan warga negara berkomunikasi dengan pemimpin politik mereka melalui *smartphone*. Di antara kedua titik berseberangan tersebut, kebijakan media harus mampu menjamin bahwa hak atas media tidak hanya dinikmati oleh masyarakat perkotaan, warga kelas menengah yang terpelajar, tetapi juga oleh seluruh warga negara tanpa memandang latar belakang sosial dan ekonominya. Lebih lanjut, mereka harus memastikan bahwa keberadaan media adalah untuk mencerdaskan publik.

Implikasi Kebijakan

Terkait dengan kebijakan, perkembangan media tidak diragukan lagi akan terus menimbulkan berbagai tantangan baru. Menilik kapitalisasi media dan konsentrasi kepemilikan yang terjadi saat ini, pada level nasional ataupun lokal, pembuat kebijakan menghadapi fakta perlunya meregulasi industri media secara khusus. Industri media tidak dapat diperlakukan dengan cara konvensional seperti yang selama ini dilakukan.

Sebuah industri yang berurusan dengan sumber daya milik publik (frekuensi) tidak bisa dianggap sebatas bisnis seperti umumnya, karena dampaknya melebihi kalkulasi ekonomi rasional. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan mengingatkan kita bahwa UU Penyiaran harus selalu dipergunakan dalam menangani akuisisi dan *merger* media. Para regulator yang paling bertanggung jawab, yaitu KPI dan KPPU, harus mencapai mufakat dalam mengatasi permasalahan tersebut, terutama karena

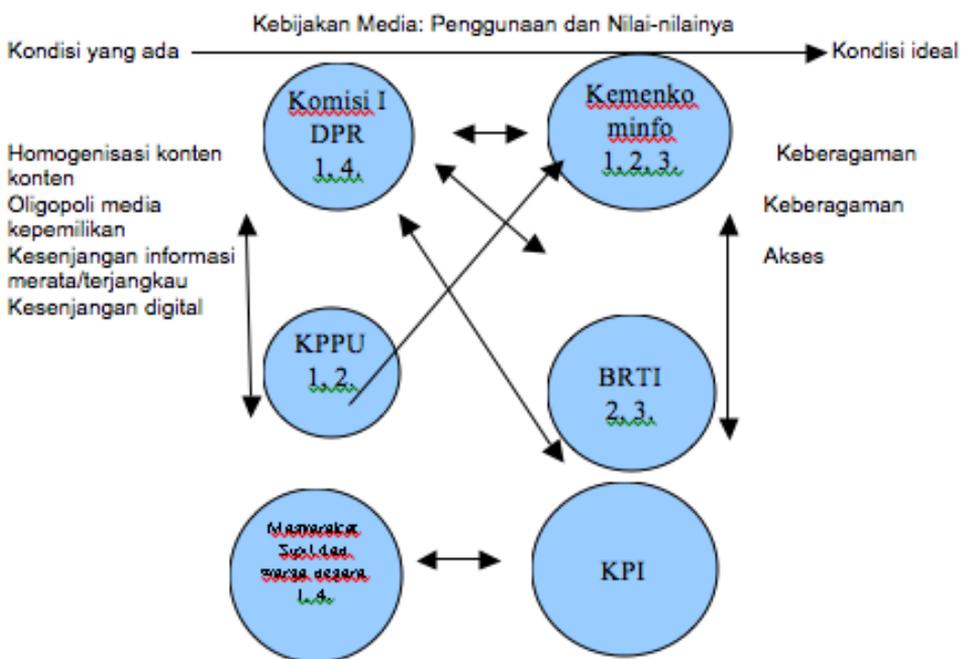
institusi media memiliki sifat-sifat yang berbeda dibandingkan dengan entitas bisnis pada umumnya. Untuk menghindari sengketa yang pernah terjadi, perpektif yang jelas harus disertakan dalam UU Penyiaran yang sudah direvisi. Selain itu, kode etik yang jelas juga mesti tercantum dalam regulasi pemerintah.

Kotak 6. Tantangan untuk Pembuatan Kebijakan di Masa Depan

Sebagai kesimpulan dari riset ini, kami membayangkan tantangan terhadap proses pembuatan kebijakan di masa depan, yaitu untuk memastikan akses terhadap media sembari menjamin kebebasan menghasilkan informasi.

Membandingkan dengan kerangka kerja regulasi di negara-negara lain dan juga melalui observasi tentang apa yang terjadi di Indonesia, kami menemukan bahwa konsentrasi kepemilikan telah menjadi salah satu perhatian para pembuat kebijakan. Di sini, kuncinya adalah menemukan keseimbangan yang tepat antara kebebasan untuk memiliki perusahaan dan perlindungan sarana dan kepentingan publik. Terutama, pembuat kebijakan dan masyarakat sekarang juga harus fokus kepada kebijakan yang mengatus aspek-aspek non-media, tetapi memiliki dampak pada aktivitas media, seperti misalnya RUU Rahasia Negara. Isunya kemudian diperluas menjadi hak-hak terhadap informasi, dan bukan sekadar hak-hak terhadap media.

Meski demikian, memastikan karakter publik dari media, dan menjamin aksesnya kepada masyarakat, bukan sekadar tugas pemerintah. Partisipasi aktif dan kritis dari warga negara dan masyarakat sipil sebagai sebuah kesatuan juga diperlukan untuk memperkuat hasil kebijakan pemerintah yang ada. Sementara itu, para pembuat kebijakan perlu mempertajam perspektif mereka dalam mengelola media, mengkombinasikan aspek kegunaan dan nilai-nilai dalam memutuskan pilihan yang harus diambil demi menjaga fungsi media. Dalam konteks kita, agenda mendatang untuk semua pihak yang terlibat dalam lingkungan media, tanpa harus menjadi target jangka pendek, tergambar dalam diagram di bawah ini.



1. Merevisi UU Penyiaran No. 32/2022
2. Meningkatkan dan mengontrol infrastruktur
3. Melaksanakan USO
4. Mempertimbangkan dampak sosial kebijakan yang mempengaruhi hak warga negara atas media: RUU Rahasia Negara, RUU TIPITI.

Sumber: Para penulis (diagram); Dewan Ilmiah untuk Kebijakan Pemerintah Belanda (2006).

Di sini kami ingin mengingatkan bahwa mengatur stasiun televisi harus terus mendapat perhatian khusus dalam pembuatan peraturan (van Cuilenberg dan McQuail, 2003: 21) karena dampaknya yang begitu besar secara sosial-ekonomi, serta menekankan pentingnya penerapan sistem siaran berjaringan, karena sistem ini bisa jadi merupakan satu-satunya cara untuk mencapai keberagaman dari pilihan penyiaran yang diinginkan.

Praktik-praktik buruk dalam pengelolaan sumber daya dan konten media, seperti yang telah dijabarkan berbagai publikasi terdahulu dan kembali ditemukan dalam penelitian ini, juga menunjukkan perlunya pemerintahan yang cakap dan rasional (*knowledgable governance*) (Parsons, 1995: 427). Institusi-institusi yang bertanggung jawab, terutama Kemenkominfo, harus transparan dan mempublikasikan perizinan dan penggunaan frekuensi dalam laporan tahunan untuk memberi informasi kepada publik mengenai konstelasi kepemilikan media. Bagaimanapun, publik berhak mengetahui informasi tersebut.

Penyebaran infrastruktur media yang tidak merata menciptakan disparitas dan kesenjangan akses pada level dan kategori demografi yang berbeda (misalnya perkotaan vs pedesaan; perempuan vs laki-laki; dan area berkembang vs area kurang berkembang). Implikasinya jelas: dalam ekonomi yang semakin digerakkan oleh informasi dan pengetahuan, hal-hal semacam 'kesenjangan non-fisik' (misalnya akses) tidak lama lagi akan dimaterialisasikan menjadi 'kesenjangan konsekuensial fisik' (seperti meningkatnya kesenjangan pendapatan dan memperluas permasalahan kemiskinan yang sudah ada). Jika pemerintah ingin mencapai target masyarakat informasi (*information society*) di Indonesia dalam waktu dekat (2018, seperti yang ditargetkan Kemenkominfo), yang mendesak untuk dilakukan adalah memastikan ketersediaan dan meratanya infrastruktur komunikasi yang memadai di seluruh Nusantara melalui kebijakan. Saat penetrasi seluler sudah cukup tinggi, penetrasi *broadband* kabel masih rendah dan ini menjadi tantangan terbesar untuk diatasi.

Ulasan terakhir dan paling penting mengenai dampak kebijakan adalah pelestarian ranah publik yang merupakan salah satu fungsi yang melekat pada media. Ranah publik yang sehat yang memungkinkan warga negara terlibat dalam interaksi bermakna yang difasilitasi media tidak dapat begitu saja diabaikan. Kebijakan harus mendorong media untuk mempertahankan fungsi sosial yang penting ini—salah satu caranya dengan memiliki konten yang berkualitas dan beragam. Di sini, ada dua implikasi: *satu*, harus ada sebuah organisasi publik yang independen yang memiliki mandat berdasarkan hukum untuk menjamin keberagaman dan 'kecerdasan' konten media—tanpa membahayakan kebebasan media dan pers. Memang, hal ini sulit, tetapi sangat penting untuk menunjukkan bahwa kita membutuhkan perubahan, bahkan reformasi kebijakan media. *Dua*, sangat penting untuk membangkitkan kembali dan merevitalisasi lembaga penyiaran publik Indonesia: RRI dan TVRI. Tanpa adanya penyiaran publik yang kuat dan berkualitas, tidak mungkin ada jaminan terciptanya ranah publik tempat warga negara dapat menyuarakan pandangan mereka dan dapat terlibat dalam interaksi yang sehat.

Implikasi untuk Praktik dalam Industri Media

Hampir tak ada koran netral di negeri mana pun, katanya. Di Hindia hampir semua koran kolonial keterlaluan. Lebih jelek lagi: Koran perkebunan. Pekerjaannya yang terutama memberi komando tidak langsung atau saran pada pejabat-pejabat pemerintahan setempat sesuai dengan kehendak perkebunan. Berita-berita yang dimuat di dalamnya hanya untuk memenuhi syarat sebagai koran semata (Bumi Manusia, Toer, 1980:385).

Petikan karya Pramoedya di atas menggambarkan sifat media secara sempurna sejak masa kolonial di Indonesia. Tulisan tersebut mengingatkan kita agar tidak terlena dengan janji-janji reformasi dan keinginan atas kebebasan berpendapat, karena media, selama masih terikat dengan aktivitas ekonomi, tidak akan bisa sepenuhnya netral.

Permasalahan yang dihadapi masyarakat tetaplah isu kepemilikan media. Formulanya sama, bahwa tidak akan ada jaminan pluralitas konten selama tidak ada pluralitas kepemilikan. Selama sumber daya media berada di segelintir orang, media tidak akan bisa merepresentasikan kepentingan massa. Oleh karena itu, industri media harus berani menjalankan akuntabilitas korporasi. Kepemilikan infrastruktur (*carrier*) dan konten haruslah transparan. Sejumlah akuisisi dan *merger* perusahaan media belakangan ini mengindikasikan bahwa praktik ini tidak akan usai kecuali ada transparansi dalam penggunaan frekuensi publik dan perizinan penyiaran.

Meski demikian, industri media juga harus dilihat sebagai mitra dalam upaya mengatasi kesenjangan digital dan informasi. Kompetisi yang cukup ketat dalam pasar seluler, hingga batas tertentu, terbukti berharga bagi konsumen di Indonesia karena akses Internet yang dulu tidak terjangkau bagi mayoritas penduduk, kini menjadi lebih murah. Kompetisi seperti itulah yang mungkin bisa menjadi jawaban untuk menggerakkan pasar ISP lokal demi meningkatkan penetrasi Internet. Namun begitu, hanya memperluas pasar seluler tidak akan mencukupi bagi industri media jika kita ingin maju menuju konvergensi dan digitalisasi media sepenuhnya. Kebutuhan atas jaringan pita lebar (*broadband*), setidaknya sebagai tulang punggung yang menghubungkan seluruh Nusantara, merupakan sesuatu yang tidak terelakkan. Kalangan industri dapat, dan harus, mengambil peran aktif dalam upaya ini, dengan kemungkinan adanya model bisnis baru atau model kemitraan baru dengan organisasi pemerintah dan kelompok-kelompok terkait lainnya.

Secara teknis, digitalisasi akan menjadi medium dominan dalam beberapa tahun ke depan. Oleh sebab itu, industri media harus mulai beradaptasi sejak sekarang. Karena semua pelaku yang terlibat dalam media telah gagal mengadopsi sistem siaran berjaringan, digitalisasi menyediakan kesempatan baru untuk menciptakan peta media yang lebih seimbang dengan makin banyaknya kanal dan kesempatan bagi publik untuk menentukan konten media berkat fasilitas interaktifnya. Di sini akan ada kesempatan bagi industri media untuk terlibat dengan audiensnya sebagai warga negara aktif, bukan hanya konsumen media. Industri media bisa membangun hubungan yang lebih baik dengan masyarakat. Tidak hanya untuk memelihara audiens, tetapi media juga mampu mempertahankan karakter dan fungsi publiknya dengan menyediakan ruang yang dibutuhkan dan menciptakan ranah untuk keterlibatan publik.

Meski demikian, segala idealisasi tersebut tidak akan terwujud jika industri media terjebak dalam rutinitas kompetisi yang ketat. Inilah yang harus dihindari. Digerakkan oleh kepentingan politik, jelaslah terlihat bahwa media arus utama telah terperangkap dalam motif-motif para pemilik mereka. Hasilnya, konten media sangat bias terhadap pandangan pemiliknya, menciptakan wacana yang tidak seimbang, bahkan buruk. Seruan yang konkret dan utama di sini: publik yang melek Internet dan informasi, termasuk profesional media yang memiliki kesadaran, harus berusaha menyeimbangkan wacana dan mengembalikan karakter publik dari media. Dengan cara apa pun, industri media tidak boleh dibiarkan

menjadi 'gelas tanpa alas' dari kepentingan jangka pendek pemiliknya.

Implikasi bagi Masyarakat Sipil

Saat Habermas mengemukakan pentingnya 'ranah' yang terpisah dari negara dan memiliki posisi yang sejajar terhadap kekuatan negara (Habermas, 1989), tantangan yang kini dihadapi warga negara menjadi berlipat ganda: jalinan ranah yang mampu berdiri berhadapan dan sejajar dengan industri, dan dalam sebuah relasi yang dapat sejajar menghadapi industri dan pemerintah. Warga negara yang otonom akan mengandalkan eksistensi ranah yang seperti ini.

Selain itu, pertanyaan mengenai proses pembuatan keputusan telah memberi pelajaran. Bisa disimpulkan bahwa cara yang umum dipakai, yaitu yang lebih efektif dalam mempengaruhi proses pengambilan keputusan, adalah dengan menggunakan pendekatan 'pintu belakang', alih-alih melobi dan beradvokasi secara 'tradisional', seperti yang tercantum dalam studi sebelumnya (Lim, 2011: 26). Analisis kebijakan juga memberi kita dua pemahaman: *pertama*, terkait pentingnya keberadaan pelaku yang berpengaruh dan kepentingannya; *kedua*, bahwa proses pengambilan keputusan merupakan jalan yang panjang dan memerlukan pengawasan yang stabil dan berkelanjutan dari masyarakat sipil. Penting bagi masyarakat sipil untuk mempertahankan energinya demi mampu memonitor proses tersebut sampai selesai.

Dalam kaitannya dengan kebijakan media, keteguhan seperti itu telah terbukti efektif dalam pembebasan frekuensi 2,4 GHz, yang terutama didorong oleh para aktivis TI sampai akhirnya diterima oleh kementerian. Pendekatan yang mirip bisa jadi efektif, terutama terkait penggunaan infrastruktur alternatif dan upaya mendorong inklusi konten lokal. 'Praktik-praktik terbaik' dan inovasi warga negara sering kali dapat membangkitkan perubahan besar dibandingkan dengan kebijakan yang tidak efektif.

Keadaan dan tantangan ini pada akhirnya memerlukan strategi dan pendekatan baru yang harus digerakkan oleh organisasi masyarakat. Seperti yang dikemukakan dalam penelitian *Open Society Foundation*, bahwa kerjasama antara para teknokrat dan aktivis hak asasi manusia harus didorong secara aktif, demi berkembangnya peranti pendukung hak asasi manusia yang inovatif (Puddephatt, 2011: 20). Pentingnya piranti pendukung ini membuat masyarakat harus mengkaji ulang cara dan strategi mereka dalam berinteraksi dengan media massa, serta mempergunakan media sosial untuk menyampaikan opini publik dan menciptakan tekanan sosial agar dapat mempengaruhi proses pembuatan kebijakan. Berbagai bukti nyata (seperti yang banyak dikemukakan dalam Nugroho, 2011a) menunjukkan bahwa hal ini mungkin untuk diwujudkan.

Akhirnya, kami menawarkan beberapa implikasi praktis dengan sejumlah catatan.⁶² *Pertama*, jika memang angin zaman saat ini berhembus ke sisi 'kebebasan individual' dibandingkan pada 'otoritas publik', beragam upaya untuk memperbaiki 'otoritas publik' (misalnya melalui aparat administratif negara, agen publik, dan kebijakan publik) dapat dipastikan akan menghadapi penolakan yang kuat. Prasangka timbul bukan karena upaya-upaya ini tidak didasari niat yang baik, melainkan karena di Indonesia, idiom zaman akan menganggap upaya semacam ini tak layak dilakukan (persis dengan bekerjanya prinsip kawan atau '*herd principles*'). *Kedua*, melihat kondisi yang ada, sekecil apapun kemungkinannya, harapan harus 'ditemukan' atas dasar 'kebebasan individual'. *Ketiga*, meski berisiko klise, isu ini menggarisbawahi perlunya re-edukasi atas selera masyarakat. Namun, ada keterkaitan di sini: upaya re-edukasi atas selera masyarakat akan mustahil jika mediumnya (yaitu media massa) yang digunakan untuk menyebarkannya juga kosong melompong. Karena itu cara dari sisi yang lain adalah dengan memberikan re-edukasi kepada para pekerja dan profesional media. Namun, gagasan ini hanya masuk akal jika kita berasumsi bahwa pekerja media masih mempertahankan independensi

mereka—sebuah asumsi yang dalam kenyataannya terlalu dangkal—dan bahwa ada institusi yang mampu melakukannya. Kami sangat menyadari kesulitan ini. Namun, di sinilah kesempatan bagi masyarakat, warga negara, dan jurnalis yang peduli: seperti AJI dan KPI seharusnya didorong untuk menjalankan lembaga pendidikan yang mampu mere-educasi pekerja media. Hasilnya akan memiliki efek jangka panjang, sayangnya upaya ini masih belum dikembangkan dengan serius.

8.2 Menjamin Hak-Hak Warga Negara atas Media Melalui Kebijakan: Sejumlah Kesimpulan

Kewarganegaraan yang aktif dan kritis telah dimungkinkan melalui reformasi dan perkembangan media terbaru. Kebijakan yang saat ini ada di Indonesia, utamanya UU Penyiaran dan UU Pers, telah memberikan arah normatif yang harus dijadikan acuan oleh pelaku media dan non-media. Prasyaratnya telah ditetapkan.

Oleh karena itu, ranah publik sebenarnya terbuka untuk keterlibatan aktif warga negara. Media telah diberi mandat untuk memastikan praktik-praktik yang mereka jalankan tetap berada dalam batasan-batasan ideal tersebut. Namun, perkembangan industri media yang terutama digerakkan oleh logika pasar sedikit banyak berkontribusi pada perubahan karakter ranah publik yang kini menjadi lebih pragmatis. Kondisi ini semakin suram karena tiadanya kebijakan media yang mampu meregulasi industri media sehingga nilai-nilai komersialnya juga bisa berkontribusi secara positif bagi perbaikan kehidupan masyarakat. Kami menemukan bahwa upaya terbaru dalam merevisi UU Penyiaran dan digitalisasi lebih dipengaruhi oleh nilai komersial dan berpotensi memarginalisasi penyiaran komunitas yang sebenarnya merupakan salah satu media yang memiliki potensi besar berkontribusi pada perbaikan masyarakat.

Bagaimanapun, untuk meminta pemerintah memformulasikan kebijakan seperti itu, kita perlu menyadari bahwa ada ancaman potensial dari pemerintah sendiri. Melihat dinamika politik Indonesia saat ini, proses pembuatan kebijakan telah menjadi sebuah arena pertarungan, atau pasar, dari kelompok-kelompok berbeda yang memiliki kepentingan untuk mempengaruhi kebijakan. Yang terburuk adalah adanya sejumlah tendensi yang jelas terlihat dari negara untuk kembali mengontrol ranah publik melalui sarana-sarana baru, termasuk kebijakan. Meskipun tindakan tersebut tidak berasal dari dalam sektor media sendiri, tetapi langkah-langkah kontrol akan memukul tepat pada inti pelaksanaan hak-hak warga negara atas media, dan akan terlihat dari ukuran yang dipakai pemerintah dalam menilai wacana kebebasan berpendapat.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, sudah tiba saatnya bagi warga negara untuk mengambil peran lebih aktif dalam memastikan dan menjalankan hak mereka atas media: dalam mengakses infrastruktur media, dalam mengakses konten media, dan dalam mengakses proses pembuatan kebijakan media. Hal ini tidak pernah menjadi tugas yang mudah, bahkan dimensi 'perjuangannya' hampir tanpa batas. Saat ada banyak bentuk keterlibatan, fokus kami lebih kepada prinsip pengorganisasiannya: jaringan warga negara yang peduli. Hanya lewat jaringanlah wacana mengenai transformasi dan perubahan dapat tertanam dalam keterlibatan warga negara—yang sangat signifikan saat diterjemahkan dan dimaterialisasikan menjadi pergerakan.

8.3 Agenda ke Depan

Ada sedikitnya empat agenda praktis yang dapat dipertimbangkan untuk segera diimplementasikan:

Pertama, melanjutkan proses revisi UU Penyiaran. Meskipun agenda politik di dalamnya tampak jelas, sulit untuk melibatkan publik dalam proses pembuatan kebijakan. Di sinilah muncul permintaan bagi warga negara yang aktif dan peduli untuk secara terbuka menuntut proses revisi dibuat transparan agar dapat dilihat publik. Revisi UU Penyiaran harus digunakan sebagai momentum publik untuk menetapkan landasan baru bagi keterlibatan warga negara dalam memastikan perlindungan terhadap hak-hak mereka atas media.

Kedua, demi kepentingan publik, agenda selanjutnya seharusnya adalah mengembalikan otoritas KPI. Tanpa otoritas penuh, KPI hanya akan mendampingi Kemenkominfo dalam meregulasi lanskap media. Dengan adanya KPI sebagai institusi publik yang independen dan memiliki otoritas, maka KPI akan memastikan eksistensi kanal publik untuk menyampaikan kekhawatiran terkait kinerja media di Indonesia.

Ketiga, temuan-temuan kami menunjukkan bahwa media (atau forum) alternatif sangatlah penting untuk memberi kesempatan warga negara mengambil peran aktif dalam isu-isu yang secara langsung berhubungan dengan mereka. Seperti yang kami pelajari dari riset ini, media komunitas menawarkan lebih dari sekadar wacana publik: media komunitas menyediakan akses untuk pengalaman komunal dan, yang paling penting, menawarkannya sebagai bagian dari jaringan proyek sosio-kultural dan sosio-politik. Kebijakan-kebijakan media tidak boleh membahayakan eksistensi media alternatif di Indonesia, tetapi justru harus memeliharanya.

Terakhir, meski kami banyak memberi perhatian terhadap adopsi TIK besar-besaran dalam media, definisi yang kabur dalam UU ITE harus diklarifikasi. Publik dan masyarakat sipil harus meminta peraturan pemerintah yang membatalkan pemberlakuan Pasal 27 UU ITE.

Sepanjang laporan penelitian ini, kami telah menegaskan pentingnya peran kebijakan dalam perkembangan media di Indonesia. Kebijakan-kebijakan media, atau justru ketiadaannya, memiliki implikasi luar biasa terhadap media sebagai industri dan kehidupan masyarakat di Indonesia. Berangkat dari sini, kami menyerukan perlunya gagasan-gagasan di masa mendatang yang dapat memberdayakan warga negara dan organisasi masyarakat untuk secara strategis menjalankan hak-haknya atas media dan pada akhirnya, akan mengarah ke perubahan dalam masyarakat. Pelaksanaan hak-hak tersebut akan membantu mengkonstruksi media kita sehingga mampu mempertahankan fungsi dasarnya, yaitu memediasi publik.

Daftar Pustaka

- AJI, 2009. Wajah Retak Media. Jakarta: AJI dan Yayasan Tifa.
- Armando, A., 2011. Televisi Jakarta di atas Indonesia. Bentang, Jakarta.
- Arsenault, A.H., Castells, M., 2008. The Structure and Dynamics of Global Multi-Media Business Networks. *International Journal of Communication* 2(2008), 707-748.
- Balabanova, E., 2010. Media Power During Humanitarian Interventions: Is Eastern Europe Any Different from the West? *Journal of Peace Research* January 2010 47(1), 1 71-82.
- Bar, F., Cohen, S., Cowhey, P., DeLong, B., Kleeman, M., Zysman, J., 2000. Access and Innovation Policy for The Third Generation Internet. *Telecommunication Policy* 24, 489-518.
- Barr, N., 2004. *Economics of the Welfare State*. Oxford University Press, New York.
- Benhabib, S., 2004. *The rights of Others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Berkhout, R., Koster, K.d., Kieboom, M., Pieper, I., Fernando, U., Ruijmschoot, L., 2011. Civic Driven Change: Synthesising Implications for Policy and Practice. Report. Development Policy Review Network.
- BPS, 2011. *Statistik Komunikasi dan Teknologi Informasi di Indonesia*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Bryman, A., Bell, E., 2007. *Business Research Method*. Oxford University Press [2nd ed.], Oxford.
- Bunnell, F., 1996. Community Participation, Indigenous Ideology, Activist Politics: Indonesian NGOs in the 1990s, in: Lev, D.S., McVey, R.T. (Eds.), *Making Indonesia*. Southeast Asia Program, Cornell University Itacha, pp.
- Carlyle, T., 1840. Lecture V: The Hero as Man of Letters. Johnson, Rousseau, Burns. James Fraser [Reported with emendations and additions (Dent, 1908 ed.)], London.
- Cassell, C., Symon, S., 2004. *Essential Guide to Qualitative Methods in Organisational Research*. Sage Publications, London.
- Cohen, J.L., Arato, A., 1994. *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts Institute of Technology Press, New Baskerville.
- Coyne, C.J., Leeson, P.T., 2009. *Media, Development and Institutional Change*. Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Creswell, J.W., 2003. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Sage [2nd ed.], Thousand Oaks, CA.
- Dawkins, R., 1976. *The Selfish Gene*. Oxford University Press, Oxford.
- Denzin, N., Lincoln, Y. (Eds.), 1994. *Handbook of Qualitative Research*. Beverly Hills CA: Sage.
- Dewan Pers, 2010. *Laporan Akhir 2007-2010*. Jakarta: Dewan Pers Indonesia.
- Dewan Pers, 2011. *Rancangan Pedoman Pemberitaan Media Siber*. Dewan Pers Indonesia, <http://dewanpers.or.id/kegiatan/berita/885-rancangan-pedoman-pemberitaan-media-siber>, viewed 08 February 2012.
- Djankov, S., McLeish, C., Nenova, T., Shleifer, A., 2003. Who Owns the Media? *Journal of Law and Economics* 46(2), 341-381.

- Eldridge, P.J., 1995. *Non-Government Organizations and Democratic Participation in Indonesia OUP South East Asia*, Kuala Lumpur.
- ELSAM, 2010. *Amicus curiae: Pidana Penghinaan Adalah Pembatasan Kemerdekaan Berpendapat yang Inkonstitusional*. Report. Jakarta: ELSAM.
- FI, FNS, 2010. *Menegakkan Hukum dan Hak Warga Negara: Press, Film, dan Penerbitan*. Laporan Akhir. Jakarta: Freedom Institute and Friedrich Naumann Stiftung.
- Freedom House, 2011. *Freedom on the Net*. Report. Washington DC: Freedom House.
- Gabel, M., Bruner, H., 2003. *Global, Inc. An Atlas of the Multinational Corporation*. The New Press, New York.
- Ganie-Rochman, M., 2000. *Needs Assessment of Advocacy NGOs in a New Indonesia*. Report. Report to the Governance and Civil Society of the Ford Foundation. Jakarta: Ford Foundation.
- Gershuny, J.I., 1978. *Policymaking Rationality: A Reformulation*. *Policy Sciences* 9(3), 295-316.
- Giddens, A., 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. University of California Press, Berkeley.
- Habermas, J., 1984. *The Theory of Communicative Action*. Vol. I: Reason and the Rationalization of Society. Beacon. [German, 1981, vol. 1], Boston.
- Habermas, J., 1987. *The Theory of Communicative Action*. Vol. II: Lifeworld and System. Beacon. [German, 1981, vol. 2], Boston.
- Habermas, J., 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. MIT Press. [German, 1962], Cambridge, MA.
- Habermas, J., 2001. *The Postnational Constellation*. MIT Press. [German, 1998], Cambridge MA.
- Habermas, J., 2006. *Religion in the Public Sphere*. *European Journal of Philosophy* 14, 1-25, J. Gaines (trans.).
- Hadiwinata, B.S., 2003. *The Politics of NGOs in Indonesia. Developing Democracy and Managing a Movement*. Routledge Curzon, London, New York.
- Herman, E.S., Chomsky, N., 1988. *Manufacturing Consent: The Political Economy of Mass Media*. Pantheon Books New York.
- Hill, D.T., Sen, K., 2000. *Media, Culture and Politics in Indonesia*. Oxford University Press, Oxford.
- Hill, H., 1994. *Indonesia's New Order*. University of Hawaii Press, Hawaii.
- Hill, M., 1997. *The Policy Process in the Modern State*. Prentice-Hall/Harvester Wheatsheaf, London.
- HRW, 2010. *Kritik Menuai Pidana [Ind]*. Report. New York: Human Rights Watch.
- Janowitz, M., 1980. *Observations on the Sociology of Citizenship: Obligations and Rights*. *Social Forces* 59(1), 1-24.
- John, P., 1998. *Analysing Public Policy*. Continuum, London.
- Kaplan, A.M., Haenlein, M., 2010. *Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media*. *Business Horizons* 53(1), 59-68.
- KPI, 2006. *Kronologi Kontroversi Peraturan Pemerintah tentang Penyiaran*. KPI, http://www.kpi.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=129%3AKronologi+Kontroversi+Peraturan+Pemerintah+tentang+Penyiaran&catid=14%3Adalam-negeri-umum&lang=id, viewed 08 February 2012.
- KPI, 2008. *Laporan Akhir Tahun.. Jakarta: Komisi Penyiaran Indonesia*.
- Laksmi, S., Haryanto, I., 2007. *Indonesia: Alternative Media Enjoying a Fresh Breeze*, in: Seneviratne, K. (Ed.), *Media Pluralism in Asia: The Role and Impact of Alternative Media*. Asian Media and Information Centre, pp.
- Lerner, D., Lasswell, H.D., 1951. *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*.

Stanford University Press, Stanford.

- Lessig, L., 2001. *The Future of Ideas: The Fate of the Commons in a Connected World*. Random House, New York.
- Lim, M., 2003. The Internet, Social Networks and Reform in Indonesia, in: Couldry, N., Curran, J. (Eds.), *Contesting Media Power. Alternative Media in a Networked World* Rowman & Littlefield, Oxford, pp. 273-288.
- Lim, M., 2011. *@crossroads: Democratization and Corporatization of Media in Indonesia*. Report. Research collaboration of Participatory Media Lab and Ford Foundation. Arizona: Arizona State University and Ford Foundation.
- Lindblom, C.E., 1986. Who Needs What Social Research for Policymaking? *Science Communication* 7(4), 345-366.
- Lindblom, C.E., Woodhouse, E.J., 1993. *The Policy Making Process (Third Edition)*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Manggalanny, M.S., 2010. *Indonesia Infrastructure - Internet Statistic 2010 and Projection: The Latest Trend*. Presentasi di Workshop Satudunia, July 2010.
- Mansell, R., 2004. Political Economy, Power and New Media. *New Media & Society* 6(1), 96-105.
- McChesney, R.W., 1999. *Rich Media Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. University of Illinois Press, Urbana and Chicago.
- McChesney, R.W., 2007. *Communication Revolution. Critical Junctures and the Future of New Media*. New Press, New York.
- McLuhan, M., 1964. *Understanding Media: The Extensions of Man*. McGraw-Hill, New York.
- Mendel, T., 2010. *Audiovisual Media Policy, Regulation and Independence in Southeast Asia*. Report. Washington DC: Open Society Foundations.
- Miles, I., 2002. *Appraisal of Alternative Methods and Procedures for Producing Regional Foresight*. Paper prepared for the STRATA-ETAN High-level expert group "Mobilising the Potential Foresight Actors for and Enlarged EU.
- Miles, I., Keenan, M., 2002. *Practical Guide to Regional Foresight in the UK*. European Communities, Luxembourg.
- Morozov, E., 2011. *The Net Delusion: How Not to Liberate the World*. Penguin Books, London.
- Mundy, P., Sultan, J., 2001. *Information Revolutions: How Information and Communication Management is Changing the Lives of Rural People*. Sayce Publishing, London.
- Netherlands Scientific Council for Government Policy, 2006. *Media Policy for the Digital Age*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- NSCGP, 2006. *Media Policy for the Digital Age*. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Nugroho, Y., 2007. *Does the Internet Transform Civil Society? The Case of Civil Society Organisations in Indonesia*. PhD. thesis. Manchester: The University of Manchester.
- Nugroho, Y., 2008. *Adopting Technology, Transforming Society: The Internet and the Reshaping of Civil Society Activism in Indonesia*. *International Journal of Emerging Technologies and Society* 6(22), 77-105.
- Nugroho, Y., 2010a. *Localising the Global, Globalising the Local: The Role of the Internet in Shaping Globalisation Discourse in Indonesian NGOs*. *Journal of International Development* DOI.10.1002/jid.1733.
- Nugroho, Y., 2010b. *NGOs, The Internet and sustainable development: The case of Indonesia*. *Information, Communication and Society* 13(1), 88-120.
- Nugroho, Y., 2011a. *Citizens in @ction: Collaboration, participatory democracy and freedom of information - Mapping contemporary civic activism and the use of new social media in Indonesia*. Report. Manchester and Jakarta: MIOIR and HIVOS.

- Nugroho, Y., 2011b. Citizens in @ction: Collaboration, participatory democracy and freedom of information. Mapping contemporary civic activism and the use of new social media in Indonesia. Report. Manchester and Jakarta: HIVOS Southeast Regional Office and University of Manchester's Institute of Innovation Research
- Nugroho, Y., 2011c. Opening the black box: The adoption of innovations in the voluntary sector – The case of Indonesian civil society organizations. *Research Policy* 40(5), 761-777.
- Nugroho, Y., Nugraha, L.K., Laksmi, S., forthcoming. Citizens' rights to media in Indonesia. A case study of four vulnerable groups. Report. *Engaging Media, Empowering Society: Assessing media policy and governance in Indonesia through the lens of citizens' rights*. Jakarta: Centre for Innovation Policy and Governance, HIVOS Regional Office Southeast Asia, Ford Foundation Indonesia.
- Nugroho, Y., Putri, D.A., Laksmi, S., 2012. Mapping the landscape of the media industry in contemporary Indonesia Report. *Engaging Media, Empowering Society: Assessing media policy and governance in Indonesia through the lens of citizens' rights*. Jakarta: Centre for Innovation Policy and Governance, HIVOS Regional Office Southeast Asia, Ford Foundation Indonesia.
- Nugroho, Y., Tampubolon, G., 2008. Network Dynamics in the Transition to Democracy: Mapping Global Networks of Contemporary Indonesian Civil Society. *Sociological Research Online* 13(5).
- O'reilly, T., 2007. What is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software. *Communications & Strategies* No. 1(First Quarter), p.17, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1008839>.
- Pantau, 2009. *Islam dan Jurnalisme (Islam and Journalism)*. Jakarta: Yayasan Pantau.
- Parsons, W., 1995. *Public Policy: Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Piper, T., 2009. Don't shoot the messenger: Policy challenges facing the media. Report. Thornley, A. (Ed.): USAID's Democratic Reform Support Program (USAID/DRSP).
- Polanyi, K., 1957. *The great transformation*. Rinehart, New York.
- Porter, B.N., 1993. *Images, power, and politics: Figurative aspects of Esarhaddon's Babylonian policy*. Independence Square, Philadelphia.
- Puddephatt, A., 2011. *Rights in the Digital Age*. Open Society Foundation, Budapest.
- Purbo, O.W., 1994. Jaringan Komputer Menggunakan Radio di ITB telah tersambung ke Jaringan Internasional Internet. http://opensource.telkomspeedy.com/wiki/index.php/1994%2C_ITB_tersambung_ke_Internet_24_jam, viewed 03-November 2011.
- Puthut, E.A., Marcoes-Natsir, L., Abdullah, S., Patria, N., Christanty, L., Sirimorok, N., Yuniar, D., Hasan, M., Indahsari, N., 2010. *Oposisi Maya*. Insist Press, Yogyakarta.
- Ricklefs, M.C., 2008. *A History of Modern Indonesia Since c. 1200: Fourth Edition*. Stanford University Press, Palo Alto, CA.
- RWB, 2011. *Press Freedom Index 2010*. Report.: Reporters Without Borders.
- Schultz, J., 1998. *Reviving the fourth estate*. Cambridge University Press, Cambridge, England.
- Simon, H.A., 1976. *Administrative Behavior (3rd ed.)*. The Free Press, New York.
- Sudibyo, A., 2009. *Kebebasan Semu*. Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Suranto, H., Haryanto, I., 2007. *Demokratisasi di Udara*. Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), Jakarta.
- Thompson, J.B., 1995. *The Media and Modernity; A Social Theory of The Media*. Polity Press, Oxford.
- TIFA, 2010. *10 Tahun Yayasan Tifa: Semangat Masyarakat Terbuka*. Report. Jakarta: TIFA Foundation.
- Toer, P.A., 1980. *Bumi Manusia*.

- van Cuilenburg, J.J., McQuail, D., 2003. Media policy paradigm shifts: Towards a new communications policy paradigm. *European Journal of Communication* 18(2), 181-208.
- Wagstaff, J., 2010. *Southeast Asian Media: Patterns of Production and Consumption - A Survey of National Media in 10 Countries of Southeast Asia*. Report. Washington DC: Open Society Foundations.
- Warren, C., 2005. Mapping Common Futures: Customary Communities, NGOs and the State in Indonesia's Reform Era. *Development and Change* 36(1), 49-73.
- Zanello, G., 2009. Strengthening citizen agency through ICT: An extrapolation for Eastern Africa. *Public Management Review* 13(3), 363-382.

Daftar Pustaka

Yanuar Nugroho (lahir 1972) adalah Research Fellow di Manchester Institute of Innovation Research (MIoIR) dan merupakan anggota inti dari Centre for Development Informatics (CDI) di Manchester Business School dan School of Environment and Development, University of Manchester, Inggris. Beliau adalah penerima Hallsworth Fellowship bidang Politik dan Ekonomi di tahun 2010-2012 dan mendapatkan penghargaan sebagai Outstanding Academic of the Year 2009 dari Manchester Business School. Minat riset beliau berputar di inovasi dan perubahan sosial; sektor ketiga; kebijakan pembangunan; tata kelola dan keberlanjutan pembangunan; dampak sosial Teknologi Informasi Komunikasi dan media komunikasi baru; serta dinamika ilmu pengetahuan dan sains. Beliau juga merupakan Penasihat senior dari CIPG di Jakarta, Indonesia. Yanuar adalah penulis utama dari laporan ini dan peneliti utama dari riset media dan hak warga di Indonesia – riset kerjasama antara CIPG, HIVOS ROSEA, dan Ford Foundation.

Muhammad Fajri Siregar (lahir 1986) adalah peneliti dengan latar belakang pendidikan S1 Sosiologi dari Universitas Indonesia (UI). Ia telah mengikuti berbagai penelitian semasa kuliah dan setelahnya. Termasuk di antara riset tersebut adalah skripsinya mengenai “Penanaman Nilai Kewarganegaraan pada Sekolah Nasional Plus” yang mengkaji reproduksi kelas melalui pendirian berbagai sekolah swasta dengan kurikulum internasional. Fajri memiliki pengalaman kerja di sebuah lembaga donor internasional dan juga NGO lokal. Saat ini ia berperan sebagai *Research Associate* di Centre for Innovation Policy and Governance. Fajri adalah peneliti pelaksana laporan penelitian ini dan bertanggung jawab atas pengumpulan data untuk kebijakan media di Indonesia.

Shita Laksmi (lahir 1976) adalah Programme Officer di HIVOS Regional Office Southeast Asia (ROSEA) untuk bidang terkait media, informasi dan teknologi informasi (TIK) serta seni dan budaya. Pada tahun 2005, ia meraih gelar Master pada jurnalisme di Ateneo de Manila University, melalui fellowship dari Konrad Adenauer Centre. Sebelumnya, Shita juga memimpin program HIV dan AIDS di HIVOS. Ia juga merintis program peningkatan kapasitas untuk mitra HIVOS yang bergerak di dalam bidang TIK serta menginisiasi evaluasi untuk seluruh program peningkatan kapasitas para mitra. Dari September 2010 sampai October 2011, Shita berperan sebagai Director ad Interim di HIVOS ROSEA.

CIPG is a research-based advisory group that aspires to excel in the area of science, technology, innovation and governance. Evolving from a study group of Indonesian scholars abroad since 2007, CIPG was officially established in Jakarta, Indonesia in 2010. The Centre is considered to be among the first advisory groups in Indonesia with keen interest in building Indonesian research capacities in many sectors. CIPG's excellence rests on the rigorousness of our research process, and on the relevance of our activities to the stakeholders and society established through close engagements. CIPG has intensive activities in Research, Consultancy-Advisory, and Capacity Building in the area of Innovation Management and Policy, Sustainability, Knowledge Management, Technology and Social Change, Supply Chain Management, Corporate Governance, and Civil Society Empowerment.

Hivos is a Dutch development organisation guided by humanist values. Together with local civil society organisations in developing countries, Hivos wants to contribute to a free, fair and sustainable world. A world in which all citizens – both women and men – have equal access to opportunities and resources for development and can participate actively and equally in decision-making processes that determine their lives, their society and their future. Hivos trusts in the creativity and capacity of people. Quality, cooperation and innovation are core values in Hivos' business philosophy. Hivos has six regional offices and one of the offices is the Hivos Regional Office Southeast Asia (ROSEA). Hivos has been working in the region since mid 1980s in the areas of civil society building with human rights as its main perspective and sustainable economic development which includes renewable energy

Ford Foundation works with visionary leaders and organisations worldwide to change social structures and institutions so that all people have the opportunity to reach their full potential, contribute to society, have a voice in decisions that affect them, and live and work in dignity. This commitment to social justice is carried out through programs that strengthen democratic values, reduce poverty and injustice, and advance human knowledge, creativity and achievement.