

4-1-2014

Kegagalan Televisi Berjaringan dan Dampaknya pada Demokrasi di Indonesia

Ade Armando

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jkmi>



Part of the [Gender, Race, Sexuality, and Ethnicity in Communication Commons](#), [International and Intercultural Communication Commons](#), and the [Social Influence and Political Communication Commons](#)

Recommended Citation

Armando, Ade (2014) "Kegagalan Televisi Berjaringan dan Dampaknya pada Demokrasi di Indonesia," *Jurnal Komunikasi Indonesia*: Vol. 3: No. 1, Article 3.

DOI: 10.7454/jki.v3i1.7845

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jkmi/vol3/iss1/3>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Social and Political Sciences at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Jurnal Komunikasi Indonesia by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Kegagalan Televisi Berjaringan dan Dampaknya pada Demokrasi di Indonesia

Ade Armando

Abstrak/Abstract

Artikel ini menunjukkan bagaimana perkembangan televisi swasta di Indonesia tidak berlangsung sejalan dengan demokratisasi di seluruh Indonesia yang membutuhkan kehadiran stasiun televisi lokal di setiap daerah. Berbeda dengan media cetak dan radio yang terdesentralisasi, industri televisi Indonesia dikuasai lima perusahaan media raksasa yang semua berada di Jakarta. Secara berkelanjutan, perusahaan-perusahaan besar ini berhasil membelokkan arah desentralisasi penyiaran yang seharusnya dapat dicapai melalui siaran berjaringan yang dimandatkan UU Penyiaran 2002. Akibat pengingkaran terhadap kewajiban pengembangan siaran berjaringan ini, perkembangan televisi lokal sulit sekali untuk terjadi. Implikasinya, bukan saja daerah kehilangan kesempatan untuk turut menikmati limpahan manfaat ekonomi dari industri televisi namun juga kehilangan peluang untuk memiliki sarana kontrol dan 'public sphere' yang memfasilitasi komunikasi interaktif dalam proses demokrasi.

This article shows how the development of commercial television has contradicted with the need for the existence of local television stations required for the democratization throughout Indonesia. Compared to print media and radio, which are decentralized, Indonesia's television industry is dominated by five large media corporations that are all based in the capital city of Jakarta. These big players within the television industry have successfully swayed the direction of the broadcasting decentralization which ideally can be realized by the establishment of the national network television system mandated by the Broadcasting Bill during Indonesia's early political Reform period. The influence of these 'Jakarta television stations' stunted the development of television stations outside of Jakarta. Not only it deprives local actors of the economic value of developing their own television industry would bring, it also has resulted in the the loss of television's potential in functioning as a public sphere facilitating social control over democratic processes.

Kata Kunci/Keywords

Demokratisasi media, desentralisasi, ekonomi politik media, Indonesia, industri televisi, sistem siaran berjaringan,

Decentralization, Indonesia, media commercialization, media democratizing, political economy of media, television industry

*Universitas Indonesia
Kampus UI
Depok 16424*

Adearmando24@gmail.com

Tulisan ini pada dasarnya akan berusaha menunjukkan bagaimana perkembangan televisi komersial di Indonesia berlangsung dengan cara yang tidak sejalan dengan demokratisasi di tingkat lokal. Sebagai industri, lembaga penyiaran televisi tumbuh pesat. Namun, perannya sebagai sarana demokratisasi tertinggal jauh di belakang.

Penulis melandaskan diri pada asumsi bahwa media massa adalah elemen vital dalam demokratisasi karena fungsinya sebagai penyedia informasi tentang apa yang terjadi di lingkungan khalayak. Mengikuti argumen klasik tentang kebebasan pers,

media massa adalah lembaga yang seharusnya menjalankan fungsi ideal sebagai kontrol sosial, sebagai “*watchdog of the government*”, serta sebagai sarana komunikasi publik. Hanya bila media massa menjalankan fungsi ideal tersebut, masyarakat akan memperoleh informasi yang mereka perlukan sebagai warga negara yang dapat aktif terlibat dalam proses politik di daerahnya masing-masing.

Tulisan ini akan menunjukkan bagaimana kondisi ideal tersebut tidak terwujud di Indonesia sehingga masyarakat di berbagai daerah tidak dapat mengandalkan stasiun televisi sebagai sumber informasi lokal yang mereka butuhkan. Ini terjadi karena, berbeda dengan media lain (terutama radio dan surat kabar), sistem pertelevisian di Indonesia berlangsung secara tersentralisasi. Khalayak di berbagai daerah dapat mendengarkan sajian informasi stasiun radio lokal, membaca berita dari koran lokal, namun tidak dapat mengandalkan berita lokal dari televisi di tingkat lokal. Berita televisi yang mereka saksikan adalah berita yang ditentukan orang-orang Jakarta, sebagian besar mengenai apa yang terjadi dan tentang orang-orang di Jakarta, dan disajikan dalam perspektif Jakarta.

Penulis menganggap “penjajahan” ini tidak akan terjadi kalau amanat UU Penyiaran 2002 tentang desentralisasi siaran melalui pengembangan sistem siaran jaringan (SSJ) diterapkan.

Tulisan ini akan menunjukkan bahwa kegagalan penerapan SSJ tersebut terutama terjadi karena grup pemodal televisi di Indonesia secara berkelanjutan berhasil mempengaruhi pemerintah Indonesia untuk mengeluarkan rangkaian kebijakan yang membelokkan arah desentralisasi siaran.

Akibat pengaruh stasiun-stasiun televisi Jakarta tersebut, perkembangan stasiun televisi di luar Jakarta tidak pernah bisa tumbuh sehat. Implikasinya, tidak saja industri yang sebenarnya memiliki nilai ekonomi tinggi ini tidak akan pernah berkembang di daerah, tetapi secara politik pun televisi tidak pernah bisa berfungsi sebagai ranah publik (*public sphere*)¹ yang memfasilitasi kontrol sosial, diskusi serta pertukaran informasi yang sebenarnya sangat dibutuhkan bagi penguatan demokratisasi yang masih berusia muda di seluruh Indonesia.

Perkembangan Media Massa di Indonesia

Gambaran tentang peran televisi di Indonesia sebenarnya adalah sebuah ironi mengingat, sejak tumbang rezim Soeharto pada 1998, Indonesia menjalani perkembangan demokratisasi yang sangat berarti. Indonesia lazim disebut sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah Amerika Serikat dan India.

Laporan tahunan Freedom House yang mengukur kemerdekaan negara-negara di dunia berdasarkan

hak-hak politik dan kebebasan sipil (*civil liberties*) sejak 2006 menempatkan Indonesia dalam kategori kelompok negara-negara “*free*”, sehingga Indonesia berada sejajar dengan negara-negara demokrasi Eropa Barat, AS, serta Jepang, Korea Selatan, India di Asia. Akan halnya kebebasan pers, Freedom House memang masih menempatkan Indonesia dalam kategori “*partly free*”, terutama karena masih adanya ancaman terhadap para pekerja pers di berbagai daerah di luar Jakarta, pelarangan bagi wartawan asing memasuki daerah-daerah rawan (misalnya Papua), masih adanya tuntutan hukum terhadap wartawan dengan menggunakan pasal pencemaran nama baik, serta adanya pelarangan terhadap muatan pornografis dan penodaan agama di media. Namun demikian, dibandingkan negara-negara Asia Tenggara lainnya, kadar kebebasan pers Indonesia tergolong tertinggi.

Menurut Press Freedom Index yang dikeluarkan organisasi Reporters Without Borders, indeks kebebasan pers Indonesia dari 2002 sampai 2010 selalu berada di peringkat kedua terbaik di Asia Tenggara setelah Timor Leste. Sebagai contoh pada 2010, indeks kebebasan pers Indonesia adalah 35,83 sementara negara tetangganya Malaysia hanya memperoleh 50,75; Filipina 60 dan Myanmar/Burma 94,5.

Segecap perkembangan kebebasan itu memang merupakan buah dari rangkaian langkah ke arah keterbukaan yang diterapkan bersama-sama oleh parlemen dan pemerintah Indonesia dalam 15 tahun reformasi. DPR pada 1999 melahirkan UU Pers yang pada intinya menjamin kebebasan pers dan membatasi kewenangan pemerintah dalam mengintervensi kehidupan pers. Lisensi pers ditiadakan, pembatasan halaman surat kabar dan majalah ditiadakan, proses pendirian perusahaan pers yang semula mahal dan rumit disederhanakan, dan pembatasan jumlah perusahaan pers yang boleh berdiri di sebuah daerah ditiadakan. Departemen Penerangan yang semula berposisi sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan untuk memberikan izin terbit dan mengendalikan isi pers sempat ditiadakan, meskipun kemudian dihidupkan kembali tanpa otoritas yang diperlukan untuk mengendalikan pers. Sebagai akibat, jumlah perusahaan pers yang berdiri dengan cepat meningkat. Bahkan di sebuah kota kecil seperti Bogor, yang berjarak hanya 60 kilometer dari Jakarta dan tak memiliki satu pun surat kabar pada era Soeharto, berdiri sejumlah perusahaan pers lokal. Data menunjukkan bahwa sementara pada 1997 jumlah media cetak di Indonesia hanya mencapai 289 penerbitan, jumlah itu melonjak menjadi 1381 pada 1999 dan 1881 pada 2001 (Nugroho, h. 90). Halaman-halaman depan surat kabar dan majalah Indonesia juga lazim dipenuhi dengan informasi-informasi mengenai korupsi, penyalahgunaan kekuasaan, kelambanan atau keburukan kinerja pemerintah, parlemen, polisi, militer dan lembaga kehakiman. Tradisi “*muckracker*” ini dijalankan oleh media-media besar di Jakarta maupun koran-koran daerah yang seringkali memang merupakan bagian dari jaringan media yang berpusat di kota besar.

Pertumbuhan media cetak di berbagai daerah ini merupakan fenomena yang tak terlihat pada masa Soeharto. Rezim Orde Baru yang otoriter senantiasa dihantui dengan ketakutan akan penguatan

¹ Saya mengikuti pandangan bahwa ranah publik adalah “sebuah ruang di mana beragam anggota masyarakat secara bebas berinteraksi dan membicarakan persoalan-persoalan bersama di luar institusi publik formal.” (Littlejohn, 2009, h. 300).

masyarakat sipil, sehingga kebijakan pers masa itu melarang perkembangan sarana komunikasi politik di berbagai daerah di Indonesia. Kalaupun ada koran daerah, pemerintah memastikan bahwa jumlahnya tak lebih dari satu atau dua per daerah. Begitu Soeharto jatuh, dengan segera aspirasi masyarakat daerah untuk memiliki media lokal terwujud. Patut dicatat bahwa ada banyak juga media lokal tersebut yang akhirnya bangkrut secara ekonomi. Namun yang bertahan tetap bisa hadir dengan cukup sehat.

Dalam hal media cetak, bisa dikatakan tak ada satu pun surat kabar yang dapat mengklaim dirinya menjadi pemimpin pasar di berbagai daerah. Harian *Kompas* yang berbasis Jakarta memang adalah koran terbesar di Indonesia, namun kekuatan utamanya adalah di pasar Jakarta. Di Jawa Timur, koran terbesarnya adalah *Jawa Pos* yang berbasis Surabaya; sementara pasar Jawa Tengah dikuasai *Suara Merdeka* yang berbasis Semarang. Demikian pula di provinsi-provinsi dan kota-kota besar lainnya: pemimpin pasarnya adalah koran yang terbit di daerah itu.

Akan halnya radio, pertumbuhannya sesudah kejatuhan Soeharto tidaklah signifikan media cetak karena sejak masa Orde Baru pun stasiun radio komersial di tingkat lokal sudah diizinkan tumbuh. Bisa dikatakan stasiun radio sejak lama sudah terdesentralisasi. Pada 1997, tahun terakhir kekuasaan Soeharto, jumlahnya sudah mencapai 717 sementara pada 2007 jumlahnya meningkat menjadi "hanya" 845 (Lim, h. 91). Soeharto memperlakukan stasiun radio komersial secara berbeda karena pada masa Orde baru, pemerintah berhasil memaksakan agar pemberian izin radio mensyaratkan bahwa stasiun radio bersangkutan hanya akan menyajikan muatan hiburan dan tidak akan memuat program berita dan politik.

Ketika Soeharto jatuh, stasiun-stasiun radio komersial tersebut tetap beroperasi dan berkembang. Hanya saja, dengan hilangnya beragam peraturan yang membatasi, banyak stasiun radio lokal tersebut yang kemudian bergabung atau dibeli dan menjadi bagian dari jaringan stasiun radio yang dikuasai pemodal besar, baik di Jakarta maupun di luar Jakarta. Namun demikian, stasiun-stasiun radio lokal yang menjadi bagian dari jaringan nasional itu menyajikan mayoritas muatan yang bersifat lokal.

Desentralisasi media ini yang tidak terjadi dalam industri televisi yang sebenarnya memiliki pertumbuhan ekonomi sangat pesat. Data AGB Nielsen menunjukkan bahwa belanja iklan televisi di Indonesia pada 2013 mencapai Rp72,999 triliun atau tumbuh 27,5 persen dibandingkan tahun sebelumnya (*Media Scene*, Vol. 25). Angka ini merupakan 66% dari keseluruhan belanja iklan media di Indonesia. Pertumbuhan belanja iklan televisi itu juga jauh lebih tinggi daripada pertumbuhan belanja iklan radio (hanya 10%) dan media cetak (hanya 13%). Namun demikian, pertumbuhan ini sebenarnya hanya dinikmati terutama oleh sepuluh stasiun televisi *free-to-air* yang berada di Jakarta, yang dapat melakukan siaran secara langsung ke seluruh Indonesia. Sepuluh stasiun nasional tersebut adalah: *RCTI*, *SCTV*, *MNC TV*, *Indosiar*, *ANTV*, *Trans TV*, *Trans-7*, *Metro TV*, *Global*, dan *TV-One*.

Kesepuluh stasiun tersebut bersiaran tanpa

mengembangkan jaringan stasiun-stasiun televisi lokal.² Dengan kata lain, siaran stasiun televisi terbesar *RCTI* dapat menjangkau penonton di daerah timur Indonesia, Papua, tanpa harus melalui perantara stasiun televisi lokal yang berafiliasi dengan *RCTI* di Papua. Seluruh siaran yang disaksikan penonton di Papua sama dengan yang disaksikan penonton di Jakarta dan kota-kota lainnya. Karena bersifat langsung, isi siaran *RCTI* tidak memuat siaran lokal yang berbeda-beda di setiap daerah.

Tentu saja tidak adil untuk mengatakan penonton Indonesia hanya dapat menyaksikan siaran televisi dari 10 stasiun televisi raksasa tersebut. Dalam beberapa tahun terakhir, juga terdapat sejumlah jaringan televisi dengan skala bisnis jauh lebih terbatas, antara lain: *Kompas TV*, *B-Channel*, *NET TV*. Berbeda dengan sepuluh besar tadi, jaringan yang baru berdiri sekitar lima tahun terakhir ini mengembangkan atau memiliki kerjasama dengan televisi-televisi lokal. Siaran dari pusat jaringan (sebagian terbesar di Jakarta, walau ada juga yang berkantor pusat di Surabaya dan Denpasar) ini tidak menjangkau penonton di seluruh Indonesia, tetapi terbatas di daerah-daerah tertentu saja. Umumnya stasiun yang menjadi stasiun afiliasi jaringan memuat pula siaran lokal yang diproduksi di daerah tersebut, terutama siaran berita. Bagaimana pun, harus dicatat, penonton stasiun-stasiun televisi baru ini jauh lebih kecil daripada penonton 10 raksasa televisi nasional.

Selain itu, terdapat pula stasiun-stasiun televisi lokal independen berskala kecil. Dalam perkembangan terakhir, stasiun-stasiun kecil ini pun menjadi bagian dari jaringan stasiun televisi yang lebih besar, baik karena diakuisisi ataupun melalui kerjasama manajemen.

Tentu saja, di luar stasiun-stasiun televisi komersial itu terdapat satu stasiun televisi publik, *TVRI*. Stasiun ini memiliki daya jangkauan siaran paling luas dan bisa mencapai daerah-daerah pinggiran bahkan daerah-daerah perbatasan yang sedikit penduduknya. *TVRI* bersiaran dengan sistem jaringan. Stasiun-stasiun *TVRI* regional berkembang dengan didanai anggaran belanja negara. Masalahnya, *TVRI* sebenarnya lebih berposisi sebagai "pelengkap" bagi stasiun-stasiun televisi komersial nasional. Karena berbagai persoalan struktural yang mengganggunya pada masa Orde Baru dan awal reformasi, meskipun *TVRI* telah berubah status menjadi lembaga penyiaran publik, kepercayaan masyarakat terhadapnya sudah telanjur rendah.

Gambaran di atas disajikan untuk menunjukkan perbedaan mendasar televisi dari dua media lainnya.

² Sistem siaran berjaringan (*network broadcasting system*) adalah sistem penyiaran yang diterapkan di semua negara demokratis berwilayah luas seperti AS, Kanada, Australia, Jepang, Korea Selatan, dan sebagainya. Dalam sistem ini, setiap stasiun televisi atau radio hanya dapat bersiaran secara regional maupun nasional melalui perantaraan stasiun-stasiun penyiaran di setiap daerah yang didatangi. Di Indonesia, sistem ini diterapkan oleh *TVRI*. Begitu juga stasiun-stasiun radio pada era pasca Orde Baru yang hanya dapat memperluas jangkauan siarannya dengan perantaraan jaringan.

Surat kabar dan stasiun radio adalah dua media yang dapat diandalkan bagi masyarakat lokal untuk memperoleh informasi tentang kondisi politik, sosial, budaya, ekonomi di tingkat lokal. Di setiap daerah, surat kabar dan radio lokal juga berkembang menjadi bisnis yang mempekerjakan banyak pekerja media, menjadi sarana iklan bisnis lokal, dan memiliki efek ekonomi berantai di daerah masing-masing. Ini tidak terjadi dalam ranah televisi.

Dilihat dari perspektif demokratisasi Indonesia, ketertinggalan televisi ini adalah sebuah persoalan serius mengingat televisi adalah media yang paling banyak dikonsumsi masyarakat Indonesia. Data *Media Scene* 2013/14 menunjukkan bahwa penetrasi televisi mencapai 94,1%, sementara penetrasi radio hanya mencapai sekitar 21,1%, dan surat kabar sekitar 12,8% penduduk. Bila media yang paling banyak dikonsumsi masyarakat justru tidak menyajikan informasi yang dibutuhkan publik, ini tentu masalah besar.

Desentralisasi Pembangunan di Indonesia dan Televisi Lokal

Kebutuhan akan peran politik televisi menjadi signifikan mengingat Indonesia sedang menjalani proses desentralisasi ekonomi dan politik, setelah 50 tahun pembangunan Indonesia berlangsung secara sentralistik. Baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru, pemerintah pusat di Jakarta memiliki kekuasaan politik yang sangat besar untuk menentukan jalannya pembangunan di seluruh Indonesia. Kesenjangan antara Jawa dan luar Jawa dan antara kota besar dengan kota kecil dan pedesaan merupakan ciri yang dengan mudah terlihat.

Kesenjangan tersebut memang berupaya dikoreksi sejak lahirnya pemerintahan reformasi (1998), namun hasilnya masih jauh dari harapan. Data Badan Pusat Statistik Indonesia (2010) menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia terpusat di Jawa dan Bali. Pangsa pertumbuhan di wilayah tersebut mencapai hampir 62%, sementara Sumatra mencapai hampir 22%, Kalimantan hanya hampir 9%, Sulawesi 5%, dan daerah Nusa Tenggara Timur dan Papua hanya 2-3%.

Salah satu langkah yang diperkenalkan untuk mengoreksi kesenjangan itu adalah dengan menerapkan otonomi daerah. Sejak 1999, lahir enam UU terkait dengan Pemerintah Daerah yang pada dasarnya memberi kewenangan lebih bagi setiap provinsi, kabupaten, dan kota untuk mengelola pemerintahan di daerahnya masing-masing. Berdasarkan UU Otonomi Daerah, kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal; semua kewenangan pemerintah diserahkan kepada daerah secara utuh.

Berbeda dengan masa Orde Baru yang sangat sentralistik sehingga penataan politik di setiap daerah sangat bergantung pada instruksi pusat, kini kehidupan politik di setiap provinsi menjadi sangat dinamis. Gubernur provinsi, bupati, dan walikota dipilih langsung oleh rakyat. DPRD menjadi sebuah kekuatan yang berperan besar dalam menentukan alokasi anggaran dan mengontrol eksekutif. Perimbangan anggaran Pusat dan Daerah pun dikoreksi sehingga berbagai daerah yang memiliki sumber

daya alam dan sumber penghasilan daerah yang besar juga menikmati anggaran pembangunan yang proporsional.

Kendati penguatan otonomi daerah ini ditujukan antara lain untuk menciptakan pembangunan yang lebih adil, proses ini bukannya tanpa persoalan. Bila pada masa Orde Baru, korupsi berlangsung terutama di pusat kekuasaan, kini rakyat Indonesia menyaksikan apa yang disebut sebagai "desentralisasi korupsi" tatkala banyak Pemerintah Daerah ternyata menyalahgunakan otoritas atas anggaran yang dimilikinya. Data Indonesian Corruption Watch menunjukkan bahwa sampai pertengahan 2013, terdapat 20 gubernur, 17 walikota, delapan wakil walikota, 18 bupati, dan 19 wakil bupati yang terkena tuduhan korupsi (*Republika*, 21 Juli 2013).

Proses pemilihan kepala daerah juga banyak diwarnai dengan kecurangan dan konflik yang tak jarang memakan nyawa. Di sejumlah daerah, konflik horizontal juga berlangsung atas dasar alasan agama, ras, atau etnik.

Dapat dikatakan, desentralisasi yang dijalani Indonesia membutuhkan *good governance* yang ditandai dengan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan uang negara. Karena itu, kebutuhan akan adanya sarana pengawasan pemerintah oleh masyarakat lokal menjadi keniscayaan.

Idealnya, berkembangnya demokratisasi di setiap daerah ini disertai penguatan masyarakat sipil, termasuk yang utama adalah media massa lokal sebagai sarana kontrol sosial dan ranah publik. Media cetak dan radio lokal sudah tumbuh. Yang menjadi masalah, media televisi yang sebenarnya paling banyak dikonsumsi masyarakat justru menunjukkan kecenderungan perkembangan yang bertolak belakang dengan kebutuhan akan penguatan media lokal tersebut.

Karena dominasi televisi nasional, televisi komersial di Indonesia tak berfungsi sebagai ranah publik yang dibutuhkan oleh demokrasi yang sedang tumbuh di berbagai wilayah di Indonesia. Masyarakat di berbagai daerah di luar Jakarta tak dapat memanfaatkan televisi sebagai sarana diskusi, kontrol sosial, atau pun sebagai sumber informasi tentang peristiwa-peristiwa penting di daerahnya masing-masing.

Karena sepuluh stasiun televisi nasional tersebut harus melayani pasar nasional, dinamika politik lokal tidak pernah mendapat tempat yang penting, kecuali bila ada peristiwa-peristiwa sensasional seperti misalnya kerusuhan dalam pemilihan gubernur di sebuah daerah; itu pun seringkali hanya dalam bentuk berita-berita singkat yang tidak berkelanjutan. Kelompok-kelompok masyarakat yang peduli dengan persoalan pemerintahan di daerahnya tidak dapat memanfaatkan stasiun-stasiun televisi nasional yang selalu memandang persoalan daerah sebagai informasi pelengkap.

Penelitian penulis pada April dan Mei 2012 menunjukkan bahwa sekitar 39% dari seluruh berita yang dipancarkan 10 stasiun televisi terbesar di Jakarta adalah berita mengenai peristiwa dan kejadian di Jabodetabek. Sekitar 33,6% mengenai Jawa di luar Jabodetabek; sementara Sumatera hanya 10,2%; Sulawesi 8,1%; Kalimantan 3,2%, dan Bali dan Nusa Tenggara 4,7%. Lebih jauh lagi, yang

menempati persentase terbesar porsi berita-berita Jabodetabek tersebut adalah berita tentang masalah-masalah sosial, hukum, kriminalitas, bencana, dan kecelakaan yang bersifat sangat lokal. Sekitar 65% berita dari Jabodetabek adalah berita tentang tawuran warga, geng motor, pekerja seks komersial, pembunuhan, banjir, atau tabrakan.

Lebih jauh lagi, perkembangan pertelevisian komersial bukan hanya didominasi perusahaan-perusahaan Jakarta namun juga tidak memberi tempat, kalau bukan mematikan, stasiun-stasiun televisi lokal. Secara komersial, stasiun-stasiun televisi lokal sulit untuk berkembang karena alasan *economy of scale*. Penyebab utamanya adalah iklan. Bila stasiun televisi lokal harus berhadapan dengan stasiun televisi yang memiliki jangkauan siaran nasional, yang bisa diharapkan stasiun lokal hanyalah pengusaha-pengusaha lokal yang mengarahkan perhatian pada pasar lokal. Jumlah pengiklan potensial semacam ini sedikit dan anggaran iklannya pun terbatas.

Semua pengiklan yang sedang berusaha mengkampanyekan produk secara nasional cenderung memilih stasiun yang dapat bersiaran nasional. Perusahaan raksasa transnasional seperti Unilever misalnya akan enggan berhubungan dengan stasiun lokal di Palembang (Sumatera Selatan) kalau mereka sudah menggunakan stasiun televisi nasional di Jakarta yang siarannya mencapai penonton kota itu. Jangkauan siaran menjadi penting karena pengiklan akan senantiasa menjadikan jumlah penonton sebagai indikator utama penempatan iklan.

Stasiun-stasiun televisi nasional dari Jakarta menjangkau lebih dari seratus juta penonton potensial. Ini dilakukan dengan membangun puluhan stasiun transmisi di seluruh Indonesia, dari Nanggroe Aceh Darussalam di ujung barat sampai Papua di ujung timur. Sebagai contoh, *RCTI* memiliki 50 transmisi, *SCTV* 42 transmisi, *Indosiar* 34 transmisi, dan *Metro* 39 transmisi (*Media Scene*). Di mata pengiklan yang berusaha memasarkan produk ke seluruh Indonesia, jangkauan seluas itu akan nampak atraktif kalau pun harga tarif iklan yang ditetapkan masing-masing stasiun bisa sangat mahal, misalnya Rp 50 juta per 30 detik iklan *prime time*.

Keunggulan jumlah penonton itu yang tak dapat disaingi stasiun televisi lokal. Sebagai contoh, program dangdut yang merupakan acara dengan penonton terbanyak di stasiun televisi lokal yang paling besar di Jawa Timur, *JTV*, pada periode November 2013 hanya disaksikan sekitar 70 ribu penonton. Dengan jumlah penonton yang terbatas, stasiun televisi lokal tidak bisa menetapkan tarif iklan tinggi. Akibatnya, sebuah program yang bisa mendatangkan pemasukan iklan Rp1-2 juta saja sudah tergolong program yang membawa keuntungan yang lumayan. Padahal stasiun tersebut harus membiayai sekitar 20 jam siaran, yang banyak di antaranya memiliki jumlah penontonnya yang terlalu kecil untuk bisa menarik pengiklan.

Pemasukan iklan total antara televisi nasional dan televisi lokal pun menjadi tak sebanding. Pada 2013, pemasukan iklan *RCTI* mencapai Rp10,8 triliun (tertinggi); *MNC TV* Rp10,1 miliar, *SCTV* Rp9,7 triliun; dan *Trans7* Rp6,6 triliun; sementara perolehan stasiun-stasiun televisi lokal (yang tidak

menjadi bagian dari jaringan televisi besar) jauh lebih rendah: *O Channel* hanya Rp 137,3 miliar; *Jawa Pos TV* Rp 47,3 miliar; *SBO TV* Surabaya Rp 28,7 miliar; dan *Jak TV* Rp 4,1 miliar. Terlihat pemasukan iklan *RCTI* sebulan saja jauh melampaui pemasukan iklan stasiun-stasiun televisi lokal setahun.

Hasil akhirnya adalah persaingan yang sama sekali tak seimbang. Bila, seperti kasus *Jawa Pos TV*, pemasukan iklan per hari mereka "hanya" mencapai Rp130 juta rupiah, hampir tak mungkin mereka memiliki daya saing yang memadai. Program-program harus diproduksi sendiri dengan biaya murah, dengan menggunakan teknologi produksi dan penyiaran yang terbatas, dengan memberi imbalan terbatas pada para pekerja media. Akibatnya yang tampil adalah program-program "amatiran" yang dibuat dengan dana, keterampilan, fasilitas, dan waktu terbatas.

Segegap keterbatasan ini, pada gilirannya, menyurutkan antusiasme penonton pada stasiun televisi lokal. Pada masa awal pendirian stasiun-stasiun lokal, barangkali saja jumlah penonton masih banyak karena faktor keingintahuan. Namun dengan berjalannya waktu, mayoritas stasiun lokal sulit mencegah penonton beralih dan terpaksa kembali menyaksikan siaran televisi dari Jakarta. Ketika penonton harus memilih antara menonton program yang datang langsung dari Jakarta yang diproduksi dengan biaya tinggi dan program stasiun lokal dengan segegap keterbatasannya, dapat diduga mayoritas penonton memilih menyaksikan acara dari Jakarta. Pada titik itu, bahkan pengiklan lokal berhenti beriklan di televisi lokal. Dengan kondisi itu, peran yang diharapkan dapat dijalankan media televisi lokal sebagai kekuatan yang memfasilitasi demokratisasi di Indonesia menjadi sangat terbatas. Mayoritas televisi lokal yang bisa bertahan dalam kompetisi di Indonesia berkembang dengan tersendat-sendat.

Dalam hal ini, kalau saja stasiun-stasiun televisi nasional yang berpusat di Jakarta beroperasi dengan mengembangkan atau bekerjasama dengan stasiun-stasiun televisi lokal dalam skema televisi jaringan sebagaimana di banyak negara lain, kondisinya tentu lain. Hanya saja, sebagaimana akan digambarkan dalam bagian berikut, penerapan sistem televisi berjaringan yang terdesentralisasi itu gagal dilaksanakan karena kepentingan para pemilik modal di Jakarta.

Sentralisasi Sistem Penyiaran: Warisan Orde Baru

Sentralisasi penyiaran yang anti-demokrasi di Indonesia sebenarnya memiliki sejarah panjang. Pada 25 tahun pertama sejarah pertelevisian Indonesia (1962-1987), stasiun televisi pemerintah *TVRI* memegang posisi monopolistik. Tentu saja, *TVRI* tak pernah berperan sebagai sebuah lembaga kontrol sosial yang efektif. Isi politiknya cenderung ke arah propaganda atau siaran pembangunan pemerintah. Diskusi politik yang kritis tidak pernah ada. Berita-berita negatif tentang pembangunan dan pemerintah juga sangat minimal.

Namun satu catatan penting pada masa itu adalah *TVRI* sebenarnya mengembangkan sistem yang terdesentralisasi dengan mendirikan stasiun-

stasiun televisi regional di setiap provinsi. Stasiun-stasiun daerah itu memang tak pernah independen: kebijakan, manajemen, penganggaran, dan corak isinya diarahkan dari pusat. Stasiun daerah pada intinya sekadar menjalankan perintah pusat. Namun, dilihat dari perspektif keragaman isi, stasiun-stasiun regional itu memungkinkan hadirnya muatan lokal untuk penonton di masing-masing daerah. Keberagaman isi *TVRI*, akibatnya, tetap terjaga.

Indonesia baru mengenal sistem televisi komersial pada 1987 dengan dikeluarkannya izin bagi stasiun televisi komersial pertama, *RCTI*. Kebijakan untuk mengizinkan televisi swasta ini sebenarnya tidak mengikuti sebuah cetak biru kebijakan penyiaran di Indonesia, tetapi lebih merupakan respons pragmatik terhadap inisiatif putra kedua Soeharto, Bambang Trihatmojo, yang ketika itu sudah menjadi pimpinan sebuah grup perusahaan terbesar di Indonesia, Bimantara. Bambang melihat peluang bisnis yang sangat menjanjikan akibat perkembangan ekonomi Indonesia yang melahirkannya kelas menengah di kota-kota besar yang semakin bosan dengan siaran pembangunan yang menjadi ciri utama *TVRI*. Ia mendesak ayahnya untuk mengizinkan kelahiran *RCTI*. Presiden setuju.

Di awal kelahirannya itu, *RCTI* tidak memperoleh izin sebagai stasiun televisi nasional. Soeharto adalah seorang pemimpin otoriter yang tak akan ditentang perintahnya oleh siapa pun. Namun, pada saat yang sama, ia juga Presiden yang berlatarbelakang desa dan selalu berusaha membangun citra sebagai seorang pemimpin yang datang dari kalangan rakyat jelata. Karena itu, kendati ia mengizinkan berdirinya stasiun televisi komersial itu, ia tak ingin *RCTI* hadir sebagai stasiun yang menginjeksikan gaya hidup konsumtif ke seluruh rakyat Indonesia.

Skema yang diambil oleh *RCTI* adalah sebagai sebuah *pay-tv* yang bersiaran hanya di Jakarta. Siaran *RCTI* pada awalnya hanya dapat diakses oleh penduduk elit Jakarta yang berlangganan dengan tarif yang tidak murah. Dibandingkan *TVRI*, *RCTI* memiliki banyak kemudahan. *RCTI* dapat menerima iklan dan dapat menyiarkan program impor tanpa dikenai batasan kuota yang tegas. Dengan skema semacam itu, diargumenkan televisi komersial itu tak akan memengaruhi gaya hidup kaum miskin serta tak akan menimbulkan kecemburuan sosial.

Pemerintah juga mengizinkan berdirinya stasiun televisi komersial di luar Jakarta namun dengan tetap mengikuti skema *RCTI*: sebagai *pay-tv* yang siarannya hanya dapat dijangkau konsumen elit yang mampu berlangganan di wilayah tersebut. Stasiun komersial kedua adalah *SCTV* yang berlokasi di salah satu kota termakmur di Jawa Timur, Surabaya; sementara stasiun ketiga, *ANTV* berdiri di Lampung.

Dengan demikian, pada awalnya perkembangan televisi komersial di Indonesia tidak bersifat sentralistik. Yang mengubah perjalanan pertelevisian Indonesia kemudian adalah ketika putri Soeharto, Siti Hardiyanti Rukmana, mendirikan apa yang disebut sebagai televisi pendidikan, *TPI*, pada 1990. Dengan alasan bahwa *TPI* menjalankan misi pendidikan untuk menjangkau murid-murid di berbagai daerah di luar Jakarta, Siti meminta agar mereka diizinkan berdiri sebagai stasiun *free-to-air* dengan jangkauan nasional. Pemasukan *TPI* tidak datang dari pelanggan

(seperti sebagian pemasukan *RCTI*) maupun subsidi negara (seperti *TVRI*), melainkan semata-mata dari iklan.

Ketika pemerintah mengabulkan permintaan *TPI*, dengan segera kondisi berubah. *RCTI* yang merasa *TPI* akan menjadi pesaing utama dalam persaingan mencari iklan, mendesak pemerintah untuk mengubah kebijakan yang mengharuskan *RCTI* hanya bersiaran lokal. Di sisi lain, *RCTI* menyatakan bersedia untuk bersiaran secara gratis (*free-to-air*), dan hanya mengandalkan pemasukan dari iklan, selama diizinkan untuk dapat menjangkau daerah-daerah lain di luar Jakarta.

Desakan *RCTI* berhasil. Hanya dalam dua tahun, pemerintah mengubah secara drastis kebijakannya tentang jangkauan siaran televisi-televisi komersial. Bukan hanya *RCTI*, semua stasiun televisi yang sudah berdiri – termasuk *SCTV* dan *ANTV* – diizinkan untuk menjadi televisi *free-to-air* yang dapat bersiaran nasional. Pemerintah berargumentasi bahwa perubahan kebijakan tentang jangkauan siaran tersebut dilakukan dengan tujuan melakukan “pemerataan akses bagi publik” untuk menyaksikan siaran televisi komersial.

Sejak perubahan pada 1991, sentralisasi siaran televisi komersial berlangsung. *SCTV* dan *ANTV* memindahkan studio siarannya ke Jakarta dengan alasan efisiensi bisnis mengingat Jakarta adalah pusat kegiatan ekonomi Indonesia. Pada 1993, lahir stasiun komersial kelima, *Indosiar*, juga di Jakarta.

Pemerintah mengizinkan setiap stasiun televisi di Jakarta menjangkau khalayak di daerah lain dengan hanya perantara satelit domestik Palapa yang akan memancarkan siaran stasiun-stasiun transmisi di setiap daerah yang, pada gilirannya, akan memancarkan siaran tersebut langsung ke rumah-rumah penonton. Dengan demikian, berbeda dengan *TVRI*, stasiun-stasiun televisi komersial besar tersebut tidak harus membangun stasiun televisi regional atau bekerjasama dengan stasiun televisi lokal di setiap daerah untuk melakukan siaran nasional.

Menjelang jatuhnya pemerintahan Soeharto, sebenarnya sempat ada upaya untuk mengoreksi sistem pertelevisian yang sentralistik itu. Dalam sebuah gerak politik mengejutkan, sejumlah anggota DPR yang datang dari partai berkuasa, Golkar, mengajukan rancangan UU Penyiaran 1997. RUU tersebut dianggap mendesak karena ketika itu sudah terlihat bagaimana industri pertelevisian berkembang dengan pesat, sementara regulasinya hanya berada pada tahap peraturan-peraturan pemerintah dan menteri.

Salah satu muatan penting dari RUU di atas adalah adanya ketentuan yang membatasi daya jangkauan siaran stasiun televisi swasta. Rumusan yang diajukan sebenarnya bersifat moderat. Dalam RUU itu dikatakan bahwa sebuah stasiun televisi komersial hanya dapat menjangkau maksimal 50 persen penduduk Indonesia. Tujuan yang hendak dicapai oleh rumusan tersebut adalah agar terbuka peluang bagi lahir dan tumbuhnya stasiun-stasiun televisi komersial di daerah lain. Jika sebuah stasiun televisi di Jakarta dikenakan pembatasan itu, maka siarannya hanya akan menjangkau seluruh penduduk Jawa yang jumlahnya adalah memang sekitar 50 persen dari penduduk total Indonesia.

Dengan demikian, bila RUU itu disahkan, monopoli siaran oleh stasiun televisi Jakarta akan dapat dihentikan dan di berbagai pulau di luar Jakarta akan tumbuh stasiun-stasiun televisi komersial baru yang melayani penonton di daerah-daerah tersebut.

Upaya itu gagal karena draf tersebut menjadi RUU DPR pertama kali dalam sejarah Orde Baru yang ditolak untuk ditandatangani oleh Presiden Soeharto. Alasan sesungguhnya penolakan tersebut tidak pernah dijelaskan, namun bisa diduga bahwa salah satu yang paling menjadi keberatan adalah soal pembatasan siaran. Bagi para pemilik stasiun televisi terbesar yang merupakan kalangan terdekat Soeharto, apa yang hendak ditawarkan melalui UU baru itu tentu akan berdampak ekonomi negatif secara serius bagi bisnis mereka.

Soeharto baru mensahkan UU Penyiaran 1997 saat pasal mengenai pembatasan siaran dihilangkan. Sebaliknya, versi final UU ini justru memuat ketentuan yang semakin memperkuat dominasi Jakarta, yaitu bahwa stasiun televisi komersial hanya dapat didirikan di Jakarta. Walaupun demikian, ini tidak berarti semangat untuk membatasi dominasi hilang dari benak para anggota parlemen. Perkembangan masa pasca-Soeharto menunjukkan itu.

UU Penyiaran 2002 sebagai Upaya Mengoreksi Sentralisasi Penyiaran

Soeharto jatuh pada 1998 dan hanya dalam satu tahun kemudian pemerintah baru di bawah Presiden BJ Habibie memberi izin bagi lima stasiun televisi komersial baru: *Trans TV*, *TV-7* (belakangan menjadi *Trans-7*), *Metro TV*, *Global TV*, dan *Lativi* (belakangan menjadi *TV One*). Berbeda dengan Soeharto, Habibie tidak membagi-bagikan izin stasiun televisi tersebut hanya kepada orang-orang terdekatnya, tetapi kepada para pengusaha pribumi Muslim yang memang sedang menguat posisinya dalam ekonomi Indonesia. Bagaimana pun, dalam pemerintahan Habibie yang singkat tidak sempat ada upaya untuk menata penyiaran lebih jauh sehingga kebijakan yang dilahirkannya sekadar mengikuti apa yang sudah dimulai Soeharto. Lima stasiun televisi komersial baru itu juga berdiri di Jakarta dan bersiaran langsung ke seluruh Indonesia, tanpa sistem jaringan.

Habibie sama sekali tidak mengganggu kepemilikan lima stasiun raksasa yang berdiri pada era Orde Baru. Namun krisis ekonomi yang terus berlangsung sejak 1997 sampai awal 2000an, ditambah dengan faktor hilangnya Soeharto, menyebabkan kepemilikan sebagian stasiun tersebut berpindah tangan. *RCTI* (yang semula dimiliki putra Soeharto) dan *TPI* (yang semula dimiliki putri Soeharto) dibeli oleh pengusaha keturunan Cina yang belakangan menjadi salah seorang konglomerat terbesar di Indonesia, Hary Tanoesoedibjo. *SCTV* (yang semula dimiliki adik ipar Soeharto), juga dibeli oleh pengusaha keturunan Cina lain, Eddy dan Fofa Sariaatmadja.

Sebagaimana kecenderungan industri media global, perkembangan bisnis pertelevisian di Indonesia ini pun diiringi dengan integrasi horizontal. Dari sepuluh stasiun televisi nasional yang semula bertarung, pada akhir 2012 kepemilikannya menjadi terkonsentrasi pada lima pengusaha besar: Hary

Tanoesoedibjo menguasai tiga stasiun televisi, Chairul Tanjung menguasai dua, Fofa dan Eddy Sariatmadja menguasai dua, Abu Rizal Bakrie menguasai dua, dan Surya Paloh memiliki satu stasiun televisi komersial. Sebagaimana masa sebelumnya, upaya memperjuangkan desentralisasi siaran bukanlah tidak dilakukan. Setelah parlemen pada era awal eformasi berhasil melahirkan UU Pers 1999 yang liberal dan secara konstitusional menjamin kemerdekaan pers di Indonesia, pada 2002 parlemen kembali mengesahkan sebuah UU Penyiaran yang sebenarnya mengandung semangat demokratisasi penyiaran dan secara signifikan bisa mengubah struktur penyiaran di Indonesia.

Selain mengubah posisi *TVRI* dan stasiun pemerintah menjadi stasiun penyiaran publik, UU Penyiaran ini memperkenalkan badan regulasi penyiaran bernama Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang para anggotanya dipilih oleh DPR. Dengan gagasan ini, pengaturan dunia penyiaran seharusnya tidak dilakukan oleh sebuah Kementerian Penerangan seperti yang dilakukan pada masa Orde Baru. UU tersebut menetapkan bahwa KPI harus diisi oleh wakil masyarakat sipil yang memiliki pengetahuan dan kepedulian tentang penyiaran serta bukan wakil industri dan bukan wakil pemerintah. Dalam hal struktur penyiaran, UU ini menetapkan pelarangan pengambilalihan kepemilikan, pembatasan konsentrasi kepemilikan serta pembatasan kepemilikan silang.

Khusus tentang desentralisasi siaran, UU ini mengandung muatan yang – meskipun tidak terlalu eksplisit – mengatur bahwa setiap stasiun televisi komersial nasional harus mengembangkan sistem siaran berjaringan. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa stasiun televisi hanya memiliki dua pilihan: menjadi stasiun televisi lokal atau stasiun televisi berjaringan. Dengan ketentuan terakhir ini, semua stasiun televisi komersial nasional yang ingin menjangkau pasar berskala regional atau nasional harus mengembangkan atau bekerja sama dengan stasiun-stasiun televisi lokal di setiap daerah. Yang diizinkan melakukan siaran nasional secara langsung tanpa jaringan stasiun lokal hanyalah *TVRI*.

Namun harus dicatat, UU ini memang tidak secara tegas memerinci kewajiban-kewajiban tersebut. Ketentuan tentang pengambilalihan kepemilikan, pemusatan kepemilikan, kepemilikan silang, dan stasiun jaringan hanya tampil masing-masing dalam satu pasal yang tidak diikuti dengan penjelasan yang lebih terperinci.

Ketidaktegasan ketentuan dalam UU tersebut dapat dijelaskan sebagai akibat tajamnya perdebatan yang berlangsung di dalam maupun di luar ruang parlemen saat draf RUU tersebut dibahas. Para pengagagas dan perumus UU ini memang didominasi oleh para anggota parlemen yang memiliki semangat demokratisasi tinggi, namun mereka harus berhadapan dengan penolakan keras yang dilakukan para wakil pemerintah, yang keberatan dengan peminggiran peran pemerintah, serta para pelobi industri, yang kepentingan bisnisnya terancam oleh formulasi ketentuan yang dituduh memiliki bias kuat anti-industri. Melalui perdebatan panjang yang menyita waktu lebih dari satu tahun, UU ini tetap bisa disahkan dengan mengandung ketentuan-

ketetapan yang membatasi ruang gerak industri tersebut, namun dengan formulasi yang jauh lebih moderat.

Formulasi yang tidak tegas tersebut nampaknya merupakan semacam bentuk kompromi para anggota parlemen pro-demokrasi. Untuk menghindari pertikaian berkepanjangan, mereka memutuskan untuk menyetujui formulasi pasal yang agak samar tetapi disertai ketetapan lanjutan bahwa pengaturan pelaksanaannya harus ditetapkan dalam peraturan pelaksanaan yang dirumuskan KPI bersama pemerintah. Nampaknya, terkandung harapan bahwa KPI – yang diisi para wakil masyarakat sipil – akan sanggup melahirkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang akan mengubah struktur penyiaran Indonesia agar tidak didominasi oleh hanya segelintir pemodal di Jakarta.

Pada kenyataannya, penerapan UU Penyiaran 2002 ini ditakdirkan tidak bisa berjalan efektif. Sejak kelahirannya, stasiun-stasiun televisi komersial Jakarta secara berkelanjutan melakukan kampanye penolakan UU dengan berdalih bahwa UU tersebut anti-demokrasi dan mengancam kebebasan berekspresi. Salah satu disinformasi yang dilakukan adalah dengan membangun kesan bahwa, bila UU ini diterapkan, masyarakat di luar Jakarta tak akan lagi dapat menyaksikan siaran televisi dari Jakarta.

Stasiun-stasiun televisi Jakarta menggunakan jam-jam siaran untuk mengadakan rangkaian acara bincang-bincang yang mengundang para pembicara dengan *framing* penolakan UU secara kental. Mereka membangun hubungan dengan pemerintah untuk menjadi sekutu melawan UU. Upaya itu nampak berhasil, yang antara lain ditunjukkan dengan penolakan Presiden Megawati untuk mengesahkan UU. Hanya saja, berbeda dengan era Orde Baru, kali ini absennya tanda tangan Presiden bukanlah kondisi yang cukup untuk membatalkan pengesahan UU.

Dampak Keputusan Mahkamah Konstitusi

Langkah yang paling menentukan adalah ketika industri penyiaran mengajukan *Judicial Review* UU Penyiaran ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dengan menggunakan salah seorang pengacara paling terkemuka di Indonesia, industri penyiaran meminta MK membatalkan UU Penyiaran dengan alasan bertentangan dengan UUD 1945, terutama dalam hal kebebasan berekspresi. MK sebenarnya menolak tuntutan untuk membatalkan UU Penyiaran namun MK mengeluarkan satu keputusan yang kemudian berakibat fatal: MK menyatakan bahwa yang seharusnya dikeluarkan peraturan pelaksanaan UU adalah pemerintah dan bukan KPI.

Keputusan MK itu menjadi menentukan karena dengan demikian pengaturan penyiaran kembali diserahkan kepada pemerintah dan belakangan terbukti memang pemerintah mengeluarkan rangkaian ketetapan yang, bukan saja mengembalikan otoritas pemerintah dalam dunia penyiaran, melainkan juga berpihak kepada industri besar.

Dapat dikatakan bahwa meskipun harapan industri pertelevisian untuk mencabut UU gagal terpenuhi, kepentingannya tetap terlindungi oleh sikap pemerintah yang terlihat enggan untuk

menjalankan UU secara konsisten.

Keputusan MK dikeluarkan pada 2004 dan sejak saat itu pemerintah mengeluarkan rangkaian peraturan yang menghambat jalannya berbagai ketetapan dalam UU Penyiaran. Terkait dengan desentralisasi siaran, pemerintah tak pernah mengeluarkan peraturan yang tegas mengenai sistem siaran jaringan yang seharusnya diterapkan oleh stasiun-stasiun televisi komersial. UU Penyiaran sebenarnya menyatakan bahwa ada masa transisi pemberlakuan UU sampai 2007, namun pemerintah tak pernah menggunakan tenggang waktu itu untuk secara perlahan-lahan mengubah sistem siaran televisi yang terpusat tersebut menjadi terdesentralisasi. Pemerintah tak pernah memaksa stasiun-stasiun televisi nasional di Jakarta untuk beradaptasi dan mengembangkan jaringan stasiun di daerah sebagaimana diamanatkan oleh UU.

Peluang ini dimanfaatkan stasiun-stasiun televisi besar di Jakarta untuk bersiaran secara leluasa tanpa tunduk pada UU. Stasiun-stasiun televisi tersebut terus melakukan ekspansi siaran tanpa mengindahkan ketetapan tentang kewajiban siaran berjaringan. Pada 2007, ketika tenggat UU Penyiaran tiba, para pemilik modal mendesak pemerintah untuk menunda pemberlakuannya sampai lima tahun ke depan. Alasan yang diajukan adalah ketidaksiapan untuk menjalankan perintah UU. Pemerintah menyatakan memahami kesulitan stasiun-stasiun televisi dan bersedia menundanya selama dua tahun. Namun tenggang waktu tersebut tidak pernah dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Pemerintah tidak mengawasi langkah-langkah industri untuk menjalankan kewajiban siaran berjaringan. Pada 2009, cerita lama berulang: stasiun-stasiun televisi “nasional” tetap tidak melakukan pengembangan jaringan dan pemerintah tak menunjukkan sikap keberatan serius mengenyainya.

Peraturan yang dikeluarkan pemerintah pun nampak dengan sengaja diformulasikan dengan cara yang menguntungkan kepentingan industri televisi besar. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 50/2005, sebenarnya ada rangkaian ketetapan tentang sistem jaringan, namun PP tersebut tidak menegaskan bahwa stasiun televisi atau stasiun radio yang bersiaran nasional harus mengembangkan sistem stasiun jaringan. Kata yang digunakan adalah “dapat menyelenggarakan siaran melalui sistem jaringan” (pasal 35 dan 36). Dengan demikian, dalam PP ini siaran sistem jaringan adalah sebuah pilihan, bukan kewajiban.

Setelah PP 50/2005, Menkominfo mengeluarkan beberapa peraturan mengenai sistem siaran jaringan. Namun secara konsisten peraturan-peraturan tersebut menyebut bahwa sistem siaran jaringan adalah sebuah opsi. Kalimat yang selalu digunakan adalah: lembaga penyiaran swasta dapat menyelenggarakan siaran melalui sistem jaringan. Ini misalnya terlihat dalam Peraturan Menkominfo No. 32/2007. Dalam Peraturan Menteri No. 43/2009 juga dinyatakan: “(untuk) menjangkau wilayah yang lebih luas, lembaga penyiaran swasta dapat membentuk sistem stasiun jaringan”.

Sebagai akibat ketidaktegasan tersebut, sepuluh stasiun televisi nasional tidak pernah menyelenggarakan secara sungguh-sungguh kewajiban

siaran berjaringan. Kondisi berbeda dialami stasiun-stasiun televisi komersial yang lebih baru (misalnya *Kompas TV, NET, Rajawali Televisi*, dan sebagainya). Mereka “terpaksa” melakukan kewajiban siaran berjaringan karena menurut Peraturan Menkominfo No. 32/2007, lembaga penyiaran swasta baru harus langsung menerapkan sistem siaran berjaringan (pasal 1 ayat 3). Namun, sebagaimana dikatakan di atas, skala bisnis stasiun-stasiun berjaringan yang baru ini jauh lebih terbatas daripada sepuluh stasiun televisi nasional terbesar.

Pada 2012, DPR pernah menyatakan akan melahirkan revisi UU Penyiaran karena menyadari bahwa selama sepuluh tahun UU itu tak pernah bisa dijalankan secara efektif. Sebuah tim yang terdiri dari para ahli komunikasi dilibatkan. Draft yang dikeluarkan DPR pada akhir 2012 sebenarnya memperkuat kewajiban desentralisasi siaran dengan memuat rangkaian ketetapan yang terperinci mengenai kewajiban stasiun televisi mengembangkan atau bekerja sama dengan stasiun-stasiun televisi lokal bila ingin melakukan siaran nasional.

Namun ketika RUU itu diajukan ke pemerintah, kembali hambatan muncul. Menkominfo menulis keberatan-keberatan terhadap RUU tersebut dalam sebuah Daftar Inventarisasi Masalah yang sangat panjang. Akibatnya untuk tiba pada pengesahan sebagai UU, draft tersebut harus dibicarakan secara panjang-lebar. Sampai masa kerja DPR periode 2009-2014 berakhir, tidak lahir revisi UU Penyiaran.

Dengan kondisi itu, desentralisasi televisi di Indonesia terus menggantung. Sepuluh stasiun televisi yang dimiliki lima perusahaan besar terus mendominasi tayangan yang dapat disaksikan seluruh rakyat Indonesia. Sejalan dengan itu, proses demokratisasi di seluruh Indonesia berlangsung tanpa dapat memanfaatkan media yang sebenarnya memiliki kekuatan pengaruh yang sangat besar.

Penutup

Dalam bab kesimpulan dari artikelnya pada 2009 tentang pertelevisian di Indonesia, Hollander dan kawan-kawan (dkk) menulis:

“Dalam negara demokratis yang masih muda tanpa otoritas legal rasional yang kuat dan yang memiliki tradisi klientelisme, kekuasaan aktual lazim berada di atas otoritas yang terlembaga.” (h. 55)

Pada artikel itu, UU Penyiaran 2002 digambarkan sebagai produk periode demokratisasi dan kebangkitan masyarakat sipil di Indonesia. Dalam sebuah periode singkat pada masa awal reformasi, kepentingan industri televisi sempat bertemu dengan gerakan masyarakat sipil. Namun, begitu masa “bulan madu” berakhir, perbedaan kepentingan dengan segera mengemuka. Tentang hal ini Hollander dkk menulis:

“Sesudah itu kepentingan bisnis mengambil alih dan perkembangan ini membuat stasiun televisi komersial menjadi berjarak dengan perdebatan mengenai kerangka hukum penyiaran yang lebih transparan dan demokratis

di Indonesia” (h. 55).

Tulisan ini mengonfirmasi pernyataan Hollander dengan menunjukkan bagaimana perkembangan penyiaran komersial di Indonesia, karena kepentingan bisnis, berjalan dengan arah yang bertentangan dengan kebutuhan akan lahirnya stasiun-stasiun televisi di tingkat lokal yang bisa berperan dalam menegakkan demokratisasi di seluruh Indonesia.

Stasiun-stasiun televisi Indonesia tentu berperan besar dalam menyediakan sarana kontrol dan ranah publik bagi demokratisasi Indonesia. Namun, tanpa adanya pengembangan siaran televisi berjaringan, peran penegakan demokrasi itu hanya berlaku di tingkat nasional tanpa membawa pengaruh sama pada demokrasi di tingkat lokal.

Tulisan ini menunjukkan bagaimana sebenarnya ada tiga kali upaya penting untuk membangun sistem penyiaran yang terdesentralisasi. Pertama, pada tahun-tahun pertama kelahirannya, televisi komersial dirancang sebagai televisi berbayar yang bersiaran secara lokal. Kedua, RUU Penyiaran pertama yang hendak dilahirkan pada akhir Orde Baru memuat ketentuan yang membuka peluang bagi lahirnya sistem televisi komersial di luar Jawa. Ketiga, UU Penyiaran 2002 juga menyatakan keharusan bagi stasiun televisi untuk mengembangkan jaringan jika tidak ingin hanya bersiaran lokal.

Namun segenap upaya itu senantiasa berhasil digagalkan karena adanya tekanan yang melibatkan dua pihak: stasiun-stasiun televisi raksasa dan pemerintah. Dalam kasus pertama, perubahan ke arah sentralisasi berlangsung akibat tekanan langsung dari para pengusaha yang berada di dalam lingkaran kekuasaan istana sehingga berbagai peraturan pemerintah dan menteri yang menata dunia penyiaran terus diarahkan sesuai kepentingan industri. Dalam kasus kedua, intervensi terjadi saat proses perancangan UU. Lebih jauh lagi, dalam kasus ketiga, intervensi bahkan bisa terjadi setelah lahirnya UU yang mengamanatkan sistem televisi berjaringan, melalui berbagai peraturan pemerintah dan menteri yang seharusnya sekadar menjalankan amanat dalam UU.

Pada era Orde Baru, segenap penguatan sentralisasi siaran ini lebih mudah dipahami karena daya pengaruh para pengusaha yang berada dalam lingkaran dalam istana. Namun pada era reformasi proses pengaruh itu berlangsung lebih rumit.

Penulis berpandangan, pemerintah maupun lembaga negara seperti Mahkamah Konstitusi atau parlemen tidak merasa perlu mendesak desentralisasi penyiaran karena tidak ada manfaat politik yang dipersepsikan akan diperoleh dari cara berpijak seperti itu. Mereka pada dasarnya juga tidak memiliki kepentingan ekonomi dengan tidak diimplementasikannya UU tersebut. Namun demikian, berhadapan dengan stasiun televisi komersial yang menempati posisi kunci dalam penentuan agenda publik secara nasional bukanlah pilihan dengan risiko kecil.

Lebih jauh lagi, pemerintah mungkin memandang akan lebih mudah melakukan pengendalian politik dengan berhubungan dengan hanya sejumlah kecil pemilik stasiun di Jakarta daripada harus mengatur

ratusan stasiun televisi lokal di seluruh Indonesia – perkembangan yang dengan sendirinya akan terjadi dengan penerapan sistem televisi berjaringan.

Bagaimana pun, akibat pertemuan kepentingan antara pasar dan negara itu, yang pada akhirnya terkorbankan adalah upaya masyarakat sipil untuk memberdayakan lembaga-lembaga yang diperlukan untuk menjalankan demokratisasi secara efektif di seluruh Indonesia.

Sebagian pihak mungkin akan berargumen bahwa kehadiran stasiun-stasiun televisi lokal yang menjadi bagian dari jaringan televisi besar juga tidak akan berarti banyak bila diingat stasiun-stasiun tersebut tetap dikuasai para pemodal besar di Jakarta. Penulis membantah skeptisisme itu dengan argumen bahwa kehadiran stasiun lokal akan membuka peluang bagi jurnalis-jurnalis lokal berfungsi sebagai *watchdog* di tingkat lokal. Terlepas dari kepentingan pemilik media di Jakarta, para pekerja media lokal tersebut akan bisa membangun ranah publik di daerahnya masing-masing. Tentu saja itu tak dengan otomatis bisa terbangun tetapi peluang untuk itu terbuka luas; sementara dengan sistem televisi tersentralisasi seperti sekarang ini, peluang itu sama sekali tertutup.

Dengan sistem sentralistis yang ada sekarang, stasiun-stasiun televisi raksasa di Jakarta tak perlu menggaji para jurnalis di setiap daerah untuk membuat berita yang relevan dengan kebutuhan para penonton di daerah-daerah yang berbeda. Yang dilakukan stasiun televisi Jakarta saat ini hanyalah memiliki para kontributor daerah yang dibayar per berita yang ditayangkan oleh kantor pusat di Jakarta. Bagi para kontributor ini, prioritas tertinggi adalah membuat liputan tentang peristiwa yang diharapkan dapat menarik perhatian bukan penonton di daerahnya sendiri melainkan penonton di seluruh Indonesia. Berita semacam itu hampir pasti bukan berita yang terutama relevan dengan kepentingan publik di daerahnya melainkan berita-berita dengan daya tarik nasional yang tinggi, seperti berita-berita sensasional, konflik, kecelakaan, bencana, atau penyakit sosial yang sangat “lokal”.

Dengan sistem pertelevisian komersial yang sentralistis saat ini, tak ada sumbangan penting televisi swasta bagi pemerataan demokrasi di Indonesia. Televisi hanya menjadi sarana penjajahan Jakarta atas daerah-daerah lain di Indonesia. Dan itu mungkin wajah paling kelam bagi media massa di Indonesia saat ini.

Daftar Pustaka

- Armando, Ade. (2006). *Privatisasi Pertelevisian Indonesia: Antara Dinamika Internal dan Perkembangan Global*. Disertasi Doktorat. Depok: Universitas Indonesia.
- Armando, Ade. (2011). *Televisi Jakarta di Atas Indonesia*. Jakarta: Bentang.
- Biro Pusat Statistik. (2011) *Statistik Indonesia 2011*. Jakarta: BPS.
- Littlejohn, Stephen W. dan Karen A. Foss (Eds.) (2009). *Encyclopedia of Communication Theory*. Singapura: Sage Publications.
- Freedom of The Press (Annual Report). Diunduh dari <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press>
- Haryanto, Ignatius. (2010). Media Ownership and Its Implication for Journalists and Journalism in Indonesia. Dalam Krishna Sen dan David Hill (Eds.), *Politics and the New Media in 21st Century Indonesia* (h. 104-118). London: Routledge.
- Hill, David T. (2006). *The Press in New Order Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing.
- Hollander, E. d'Haenens, L. dan Bardoel, J. (2009). Television performance in Indonesia: Steering between civil society and market. *Asian Journal of Communication*, 19(1), 39-58.
- Kitley, Philip. (2000). *Television, Nation, and Culture in Indonesia*. Ohio: Ohio University Press.
- Lim, Merlyna (2011). *@Crossroads: Democratization and Corporation of Media in Indonesia*. Jakarta & Arizona State University: Ford Foundation & Participatory Media Lab.
- Media Scene. (2013/2014). Vol. 25.
- Mosco, V. (2009). *The Political Economy of Communication*. London: Sage.
- Nugroho, Y., Putri, D.A., Laksmi, S. (2012a). *Mapping the Landscape of the Media Industry in Contemporary Indonesia* (Report Series. Engaging Media, Empowering Society: Assessing Media Policy and Governance in Indonesia through the Lens of Citizens' Rights). Jakarta: CIPG and HIVOS.
- Nugroho, Y., Putri, D.A., Laksmi, S. (2012b). *Media and the Vulnerable in Indonesia: Accounts from the Margins* (Report Series. Engaging Media, Empowering Society: Assessing Media Policy and Governance in Indonesia through the Lens of Citizens' Rights). Jakarta: CIPG and HIVOS.
- Reporters without Borders, "Press Freedom Index". Diunduh dari <http://en.rsf.org/press-freedom-index>
- Republika*. (21 Juli 2013).
- Sen, Krishna, dan David T. Hill (2006). *Media, Culture, and Politics in Indonesia*. Jakarta: Equinox Publishing.