



UNIVERSITAS INDONESIA

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *DIVERSITY OF CONTENT*
DAN *DIVERSITY OF OWNERSHIP* DALAM INDUSTRI
PENYIARAN DI INDONESIA**

TESIS

**UMAR
NPM 0906500980**

**PROGRAM PASCA SARJANA
ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS INDONESIA
JAKARTA
JUNI 2012**

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.



UNIVERSITAS INDONESIA

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *DIVERSITY OF CONTENT*
DAN *DIVERSITY OF OWNERSHIP* DALAM INDUSTRI
PENYIARAN DI INDONESIA**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister**

**UMAR
0906500980**

**PROGRAM PASCA SARJANA
ILMU ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS INDONESIA
2012**



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.

SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Saya yang bertanda tangan di bawah ini dengan sebenar-benarnya menyatakan bahwa tesis ini saya susun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika di kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan plagiarisme, saya akan bertanggung jawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.

Jakarta, 30 Juni 2012



UMAR

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Umar

NPM : 0906500980

Tanda Tangan :



Tanggal : Jakarta, 30 Juni 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Umar
NPM : 0906500980
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik
Judul Tesis : Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Diversity Of Content Dan Diversity Of Ownership Dalam Industri Penyiaran Di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister pada Program Studi Pascasarjana Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, Departemen Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. Amy YS Rahayu, MSi

Pembimbing : Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.Publ

Penguji : Lisman Manurung, Phd

Sekretaris Sidang : Lina M Jannah, MSi

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 30 Juni 2012




5. Bapak Hidayat Nur Wahid yang memberikan keuangan seluas-luasnya untuk penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
6. Seluruh keluarga penulis yang telah mendukung selama penulisan maupun perkuliahan.
7. Pihak-pihak lain yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, penulis mengucapkan banyak terima kasih.

Penulis sangat menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan jauh dari sempurna karena keterbatasan dan kekurangan yang ada pada penulis, sehingga penulis sangat membuka diri jika ada yang memberikan kritikan, masukan dan pendapat dalam rangka penyempurnaan tesis ini.

Akhir kata, semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan semua pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak dalam penulisan tesis ini dan mendapat balasan yang setimpal dari Allah SWT.

Jakarta, 30 Juni 2012

UMAR



This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Umar
NPM : 0906500980
Program Studi : Pascasarjana Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI IMPLEMENTASI
KEBIJAKAN DIVERSITY OF CONTENT DAN DIVERSITY OF
OWNERSHIP DALAM INDUSTRI PENYIARAN DI INDONESIA**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.


Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 30 Juni 2012

Yang menyatakan,




(Umar)





This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.





This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.



3.5 Tahapan Pelaksanaan Penelitian	35
BAB IV GAMBARAN UMUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PENYIARAN DI INDONESIA	37
4.1 Latar Belakang Undang-Undang Penyiaran di Indonesia	37
4.2 Undang-Undang Penyiaran No. 32 Tahun 2002	44
4.2.1 Tinjauan Umum Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002	47
4.2.2 Kepentingan Publik dalam Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002	54
4.3 Kebijakan Penyiaran dalam Berbagai Perspektif	59
4.3.1 Perspektif Ekonomi Politik	59
4.3.2 Perspektif Sosiologis	60
4.3.3 Perspektif Hukum	60
4.4 Pengaturan Kepemilikan (<i>Diversity of Ownership</i>) dan Pengaturan Isi Siaran (<i>Diversity of Content</i>)	61
4.4.1 Pengaturan <i>Diversity of Ownership</i>	62
4.4.2 Pengaturan <i>Diversity of Content</i>	67
4.5 Sistem Stasiun Berjaringan	68
4.5.1 Latar Belakang Mengenai Sistem Siaran Berjaringan	68
4.5.2 Pengaturan Sistem Stasiun Berjaringan	71
4.5.3 Model Siaran Televisi Berjaringan	72
4.5.4 Nilai dalam Sistem Siaran Televisi Berjaringan	75
4.5.5 Kendala Sistem Stasiun Berjaringan	76
BAB V TEMUAN LAPANGAN DAN HASIL ANALISIS INTRAKTABILITAS KEBIJAKAN PENYIARAN	77
5.1 <i>Diversity of Ownership</i> dan <i>Content</i> dalam Berbagai Kepentingan	77
5.2 Dimensi Aspek Teknis dalam Implementasi Kebijakan Penyiaran	80
5.3 Dimensi Keragaman Perilaku yang Diatur dalam Implementasi Kebijakan	88
5.4 Dimensi Persentasi Relatif Target Kebijakan dalam Implementasi Kebijakan Penyiaran	93
5.5 Dimensi Perubahan Perilaku yang Diharapkan dalam Impelementasi Kebijakan	94
BAB VI PENUTUP	100
6.1 Kesimpulan	100
6.2 Saran	101



LAMPIRAN

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Mathematical Model	8
Gambar 2. Variabel-variabel yang terkait dalam Proses Implementasi	25
Gambar 3. Proses Perizinan Bersama Antara KPI dan Pemerintah (Pemohon Baru IPP)	42
Gambar 4. Proses Perizinan Bersama Antara KPI dan Pemerintah (Perpanjangan IPP)	43
Gambar 5. Sistem Stasiun Jaringan	73
Gambar 6. Model Konseptual Dimensi Aspek Teknis	83
Gambar 7. Model Konseptual Keragaman Perilaku yang Diatur	89
Gambar 8. Model Konseptual Dimensi Perubahan Perilaku yang Diharapkan	96

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Model Penyiaran Dominick	15
Tabel 2.	Lima Tahapan Daur Kebijakan dan Hubungannya dengan Pemecahan Masalah	20
Tabel 3.	Ringkasan penelitian terdahulu	29
Tabel 4.	Daftar Informan Penelitian	32
Tabel 5.	Perbandingan UU Penyiaran No. 24 Tahun 1997 dan UU Penyiaran No.32 Tahun 2002	37
Tabel 6.	Perbedaan Lembaga Penyiaran Komersial dengan Lembaga Penyiaran Publik	45
Tabel 7.	Spirit Demokrasi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002	48
Tabel 8.	Peraturan Pemerintah Bidang Penyiaran dan Substansi yang Diatur	51
Tabel 9.	Peta Peraturan Pemerintah	51
Tabel 10.	Aktor, Posisi, Agenda Kepentingan dan Hasil Akhir Perdebatan Pembentukan UU Penyiaran 32/2002	54
Tabel 11.	Kebijakan Penyiaran Berdasar UU Penyiaran No. 32/2002	55
Tabel 12.	PT. Media Nusantara Citra Tbk	63
Tabel 13.	PT. Elang Mahkota Teknologi Tbk	64
Tabel 14.	PT. Visi Media Asia Tbk	65
Tabel 15.	Permasalahan Dimensi Aspek Teknis	82
Tabel 16.	Tabel Komparasi Dimensi Aspek Teknis	85
Tabel 17.	Permasalahan Dimensi Keragaman Perilaku	89
Tabel 18.	Komparasi Dimensi Keragaman Perilaku	90
Tabel 19.	Permasalahan Dimensi Perubahan Perilaku yang Diharapkan	95
Tabel 20.	Komparasi Dimensi Perubahan Perilaku yang Diharapkan	97

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Anything a government choose to do or not to do adalah sebuah definisi sederhana Dye (1972) atas definisi kebijakan publik. Definisi sederhana ini kemudian berkembang sejalan dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi pemerintah baik. Proses pembuatan kebijakan melibatkan banyak variabel dan instrumen sejak proses formulasi, proses *decision making*, hingga proses implementasi dan evaluasi. Namun proses yang kompleks itu menurut Dye (1972) hanya untuk memutuskan apakah pemerintah ingin melakukan atau tidak melakukan sesuatu terhadap persoalan yang dihadapinya. Sikap diam pemerintah terhadap suatu persoalan publik menurut Dye (1972) dapat dikategorikan sebagai sebuah kebijakan. Menurut Ramesh (2003; 5-6) tafsir atas definisi Dye (1972) ini setidaknya ada dua maksud. Pertama, Dye (1972) secara jelas mengatakan bahwa agen utama dalam pengambilan keputusan publik adalah pemerintah. Keputusan lain diluar yang dilakukan pemerintah maka tidak dapat dikatakan sebagai kebijakan publik. Kedua, fakta mengatakan bahwa kebijakan publik melibatkan pilihan fundamental bagi pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dan keputusan ini dibuat oleh aparat pemerintah.

Sebuah kebijakan dibuat oleh pemerintah diharapkan dapat menyelesaikan berbagai persoalan publik. Namun, proses pembuatan kebijakan (formulasi hingga implementasi) yang kurang sempurna dan efektif seringkali menjadi penyebab sebuah kebijakan tidak berjalan atau bahkan tidak menjawab persoalan yang dihadapi masyarakat. Proses pembuatan kebijakan menjadi penting karena menentukan tepat atau tidaknya kebijakan dibuat. Para ahli sepakat bahwa pemahaman mengenai proses kebijakan (*policy process*) merupakan kunci dari sebuah kebijakan yang berhasil atau setidaknya memiliki tingkat keberhasilan yang terukur dalam menjawab persoalan. Proses kebijakan (*policy process*) atau beberapa ahli juga menyebutnya siklus kebijakan (*policy cycles*) dapat merujuk pada model yang dikembangkan oleh Dye (2005; 32) yakni (1) Identifikasi

masalah, (2) Penetapan agenda, (3) Perumusan kebijakan, (4) Legitimasi kebijakan, (5) Implementasi kebijakan, (6) Evaluasi kebijakan. Namun, Ramesh (2003; 13) mengkompilasi dari kebanyakan model-model proses kebijakan dari para ahli dengan melihat logika dibalik perumusan proses tersebut. Menurut Ramesh (2003) Proses atau siklus kebijakan dilihat dari logika prosesnya dapat disimpulkan menjadi (1) Agenda Setting, (2) Formulasi kebijakan, (3) Pengambilan keputusan, (4) Implementasi kebijakan, (5) Evaluasi kebijakan.

Salah satu bentuk kebijakan yang dilakukan pemerintah adalah dengan membuat undang-undang—yang berlaku nasional—atau Peraturan Daerah—yang berlaku lokal. Undang-undang lahir dari sebuah proses perumusan dalam sistem legislasi nasional. Namun, esensi dari lahirnya sebuah undang-undang atau Perda adalah adanya kebutuhan untuk mengatur persoalan yang menyangkut kepentingan umum. Kewenangan membuat pengaturan ini dituangkan dalam bentuk undang-undang yang tidak lain adalah kebijakan (*policy*).

Pemerintah berusaha untuk menata sektor Telekomunikasi dan Informasi. Salah satunya dengan menerbitkan Undang-Undang No 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. UU ini merupakan sebuah penyempurnaan dari undang-undang penyiaran sebelumnya (UU no 24 tahun 1997). UU Penyiaran 2002 memiliki semangat reformasi dan demokratisasi masuk sebagai nafas baru dalam undang-undang. Hal yang membedakan UU Penyiaran 2002 dari undang-undang sebelumnya adalah adanya semangat demokratisasi dalam bidang penyiaran. Undang-undang ini memandang bahwa ranah penyiaran yakni penggunaan gelombang udara adalah milik publik sehingga penggunaannya harus digunakan untuk sebesar-besarnya kepentingan publik. Undang-undang dasar NKRI 1945 mengatakan bahwa potensi ekonomi yang berada di tanah, air dan udara dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Berdasarkan perintah UUD tersebut maka undang-undang ini kemudian mengatur terkait penggunaan frekuensi siaran dan potensi ekonomi di dalamnya.

Siregar (2011: 11) berpendapat bahwa pengaturan di sektor penyiaran merupakan sesuatu yang harus *Highly Regulated* (sangat ketat aturan), hal ini didasari atas 3 hal ; pertama, industri penyiaran menggunakan *public domain* (ranah publik) yakni frekuensi. Penggunaan frekuensi ini perlu ada batas

penggunaan secara jumlah frekuensi dan waktu penggunaan frekuensi mengingat sifatnya. Kedua, *Prepassu* (prepassis); penyiaran dengan menggunakan frekuensi bersifat menyebar secara merata dan bebas memasuki ruang-ruang domestik tanpa bisa dicegah. Ketiga, *Scarcity* (kelangkaan), frekuensi adalah sumber daya yang terbatas.

Riyanto (2010) mengatakan setidaknya ada 3 alasan mengapa harus adanya pengaturan dalam sektor penyiaran dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran (selanjutnya disebut UU Penyiaran 2002) ini; Pertama, tuntutan demokratisasi penyiaran dan/atau dijaminnya kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi melalui penyiaran di Indonesia. Kedua, dinamika *history* yang spesifik yaitu menempatkan sistem penyiaran sebelumnya pada konfigurasi khas pelayan kekuasaan represif yang tunduk pada keinginan penguasa atau pemerintah (*intrumentalisme represif*) yang muaranya menjadi intrumen atau corong pemerintah. Ketiga, bentuk respon terhadap liberalisasi ekonomi yang telah merubah struktur pasar dan pertumbuhan pesat industri media penyiaran di Indonesia.

Secara isi pengaturan, menurut Riyanto (2010), UU Penyiaran 2002 mengetengahkan prinsip diversitas kepemilikan yang diikuti dengan diversitas isi (*content*) siaran, menggolongkan jasa penyiaran radio dan televisi dengan kategori penyelenggara penyiaran publik, swasta, komunitas, berlangganan (pasal 13 ayat (1) dan (2), dan mendelegasikan kewenangan negara dalam perannya sebagai regulator kepada lembaga independen yang disebut Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

Keterbatasan frekuensi siaran menyebabkan perlu diaturnya mengenai penggunaan dan kepemilikan terhadap pengguna frekuensi tersebut. Untuk menjamin adanya persamaan dalam kesempatan menggunakan tersebut maka undang-undang ini mengatur terkait kepemilikan. Bahwa seluruh frekuensi yang ada tidak boleh dikuasai oleh seseorang atau sekelompok orang, semua Warganegara Indonesia memperoleh kesempatan yang sama untuk menggunakan frekuensi tersebut. UU Penyiaran 2002 kemudian mengatur mengenai *diversity of*

ownership (keberagaman kepemilikan). Hal ini untuk mencegah kepemilikan tunggal atas beberapa frekuensi oleh *broadcaster* (pelaku penyiaran).

UU Penyiaran 2002 juga membawa semangat desentralisasi, dimana dalam UU pemerintah daerah semangat desentralisasi ini menjadi ide pokoknya. Menyambut ide tersebut UU ini kemudian mengakomodir pemikiran tersebut dengan sudut pandang bahwa sentralisasi lembaga penyiaran dari Jakarta tidak mendukung berkembangnya penyiaran di daerah. Monopolistik program penyiaran yang melulu didominasi oleh warna Jakarta membuat suasana penyeragaman yang mengakibatkan potensi daerah tidak bisa berkembang. Undang-undang ini kemudian mengakomodir semangat desentralisasi ini dengan kebijakan *diversity of content* (keberagaman isi siaran). Kebijakan ini untuk mengakomodir potensi siaran lokal sehingga dapat memberikan ruang penyiaran informasi lokal untuk kebutuhan lokal. Salah satu program penyiaran adalah program berita. Saat ini dengan adanya penyiaran yang mencakup wilayah seluruh Indonesia. Berita satu daerah menjadi konsumsi seluruh wilayah Indonesia, padahal belum tentu berita tersebut dibutuhkan diberagam daerah cakupan penyiaran tersebut.

Sejak UU Penyiaran 2002 diberlakukan, terdapat berbagai persoalan yang muncul. Kebijakan *diversity of content* dan *diversity of ownership* melahirkan kebijakan Sistem Stasiun Jaringan (SSJ) yang mengharuskan setiap stasiun penyiaran swasta untuk membentuk stasiun jaringan dan stasiun lokal untuk memancarkan siarannya (pasal 6 ayat 3). Aturan ini diperkuat dalam pasal 31 ayat 1 bahwa untuk menyelenggarakan siaran, stasiun penyiaran harus membentuk stasiun berjaringan dan atau stasiun lokal. Kebijakan ini dipahami bahwa stasiun penyiaran yang ada saat itu, terutama stasiun televisi, tidak dapat lagi melakukan siaran nasional secara eksklusif melainkan harus bekerja sama dengan stasiun televisi lokal, ini yang kemudian diterjemahkan sebagai upaya *diversity of ownership* dalam implementasi kebijakannya. Dalam hal isi siaran, stasiun berjaringan juga harus memberikan ruang dalam isi siarannya yang terkait dengan isi siaran lokal. Kebijakan ini sebagai implementasi dari kebijakan *diversity of content* (keberagaman isi siaran).

Walaupun dalam aturan peralihan diberikan waktu penyesuaian bagi seluruh pemangku kepentingan dalam undang-undang ini untuk menyiapkan seluruh keperluannya. Termasuk di antaranya dikeluarkannya SK Menteri terkait waktu dimulainya pelaksanaan kebijakan Sistem Stasiun Jaringan bagi stasiun, namun sampai saat ini kebijakan ini tidak juga terlaksana. SSB yang semestinya sudah mulai berjalan per 28 Desember 2009 kemarin berdasarkan SK Menteri Kominfo akhirnya tidak terlaksana, itupun setelah mendapatkan penambahan waktu.

Yohanes (2010) memandang persoalan pemberlakuan sistem stasiun jaringan ini di atas kertas memang sangat ideal, namun di lapangan dihindangi oleh pesimisme. Pesimisme itu bisa dilihat dari beberapa hal. Pertama, televisi nasional enggan untuk berubah. Meski telah disahkan sejak 2002, namun pelaksanaan ketentuan ini terus ditunda. Keterlambatan ini memperlihatkan keengganan berubah dari pemikiran yang bersifat sentralistis ke arah yang desentralistis (Siregar, 2008).

Kedua, dari segi keragaman kepemilikan juga tidak ada perubahan signifikan. Hampir semua televisi 'nasional' Jakarta yang mengajukan ijin membentuk Perseroan Terbatas (PT) baru, dan orang yang dipasang adalah orang Jakarta. Televisi Jakarta belum mau menggandeng televisi lokal. Sehingga, harapan bahwa kehadiran televisi jaringan bisa menampung sumber daya manusia lokal, menggairahkan iklim bisnis di daerah dan tumbuhnya industri kreatif di daerah, belum terlihat gambaran riilnya.

Ketiga, kesiapan televisi Jakarta untuk mengusung konten lokal cenderung minimalis. Dari proses Evaluasi Dengar Pendapat terungkap, kebanyakan menawarkan program berita yang menurut mereka lebih gampang. Beberapa televisi menyediakan *slot* waktunya kurang dari satu jam (pada jam-jam *non prime time*). Dari sini tampak bahwa televisi 'nasional' Jakarta tidak siap atau kurang serius melaksanakan sistem stasiun jaringan dan mengubah stasiun daerah dari stasiun relai menjadi stasiun mandiri.

Amanat UU Penyiaran 2002 ini terus menerus ditolak industri penyiaran. Sejak kelahiran UU Penyiaran 2002, secara kolektif, stasiun-stasiun tersebut berupaya agar UU tersebut tidak dapat dijalankan. Industri penyiaran misalnya

berkampanye dengan menuduh UU tersebut sebagai ancaman terhadap kebebasan berekspresi dan mengancam kesehatan industri pertelevisian. Industri penyiaran juga mengajukan permohonan agar Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan UU tersebut. Namun, bahkan ketika MK menolak permintaan tersebut, stasiun-stasiun televisi komersial tetap menolak untuk menjalankan kewajiban untuk menghentikan siaran nasional dan kewajiban mengembangkan jaringan stasiun televisi di berbagai kota.

Fenomena implementasi kebijakan dalam UU Penyiaran 2002 dalam kajian implementasi kebijakan publik disebut sebagai masalah intraktibilitas (*Intractability Problems*). Istilah ini pertama kali diperkenalkan oleh Mazmanian dan Sabatier, Dwimawanti (2011: 62) mengartikan masalah traktibilitas kebijakan merupakan kesulitan-kesulitan di dalam mengelola, mengubah dan memecahkan masalah-masalah kebijakan. Menurut Mazmanian (1982:21), peran terpenting dari analisis terhadap implementasi adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang berdampak pada pencapaian implementasi kebijakan dari keseluruhan proses kebijakan. Salah satu variabel yang dianggap berpengaruh pada pencapaian tujuan kebijakan menurut Mazmanian adalah masalah traktibilitas (*The Tractability of Problem(s)*). Mazmanian (1982) mengurai 4 variabel yang menjadi akar masalah traktibilitas yakni kendala teknis, persentase dari populasi yang diwakili oleh kebijakan kelompok sasaran, keragaman perilaku kelompok sasaran, dan tingkat perubahan perilaku yang diperlukan. Menurut Mazmanian, semakin *tractable* sebuah kebijakan maka akan semakin efektif proses implementasinya.

Masalah traktibilitas dalam implementasi kebijakan digunakan dalam penelitian ini setelah melihat kompleksitas persoalan yang terdapat dalam proses implementasi UU Penyiaran 2002. Pemahaman ini diharapkan dapat mengurai persoalan dan aspek-aspek dalam proses implementasi undang-undang penyiaran.

1.2 Permasalahan Penelitian

Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan *diversity of content* dan *diversity of ownership* dalam pengaturan industri penyiaran di Indonesia.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian bertujuan menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan *diversity of content* dan *diversity of ownership* dalam pengaturan industri penyiaran di Indonesia.

1.4 Signifikansi Penelitian

1. Signifikansi Akademik. Penelitian ini diharapkan dapat menambah kajian tentang analisis implementasi kebijakan terutama pada kajian *intractability problems* pada implementasi kebijakan.
2. Signifikansi Praktis. Penelitian ini menjadi penting sebagai salah satu landasan untuk melakukan revisi kebijakan atas UU no.32 tahun 2002 tentang penyiaran.

1.5 Hasil Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menemukan faktor-faktor yang menyebabkan pelaksanaan kebijakan *diversity of content* dan *diversity of ownership* yang tertuang dalam kebijakan Sistem Siaran Jaringan (SSJ) dalam UU Penyiaran 2002 belum terlaksana sesuai dengan ketentuan Undang-Undang dan menjadi salah satu referensi bagi dilakukannya revisi atas UU tersebut.

1.6 Sistematika Penulisan

Penulisan penelitian ini dirancang kedalam 6 (enam) bab, dan masing-masing bab dibagi menjadi sub bab, dan kemudian sub bab ada yang dibagi menjadi bagian yang lebih kecil lagi.

BAB I : PENDAHULUAN

Berisi mengenai latar belakang masalah penelitian; permasalahan penelitian; tujuan penelitian; signifikansi penelitian; hasil penelitian; dan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN TEORITIK

Berisi landasan teori mengenai; Penyiaran; Definisi Penyiaran; Media Penyiaran; Media Content; Media Ownership; Kebijakan Publik; Proses dalam Kebijakan Publik; Implementasi Kebijakan; Intraktabilitas Kebijakan; dan Penelitian Terdahulu.

BAB III : METODE PENELITIAN

Berisi mengenai Pendekatan Penelitian; Informan Penelitian; Instrumen Dan Teknik Pengumpulan Data; Analisis Data; Tahapan Pelaksanaan Penelitian.

BAB IV : GAMBARAN UMUM UNDANG-UNDANG PENYIARAN DI INDONESIA

Berisi mengenai Latar Belakang Undang-Undang Penyiaran; Undang-Undang Penyiaran 2002; Perspektif Dalam Kebijakan Penyiaran; Pengaturan Kepemilikan Dan Isi Siaran; Sistem Stasiun Berjaringan.

BAB V : TEMUAN LAPANGAN DAN HASIL ANALISIS

Berisi mengenai pengaturan tentang Kepemilikan Dan Isi Siaran Dalam Berbagai Kepentingan; Dimensi Aspek Teknis; Keragaman Perilaku; Persentasi Relatif Target Kebijakan; Perubahan Perilaku Yang Diharapkan Dalam Implementasi Kebijakan Penyiaran.

BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN

Berisi mengenai kesimpulan dan saran hasil dari penelitian mengenai Implementasi kebijakan prinsip *Diversity of Ownership* dan *Diversity of Content* dalam industri penyiaran di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN TEORITIK

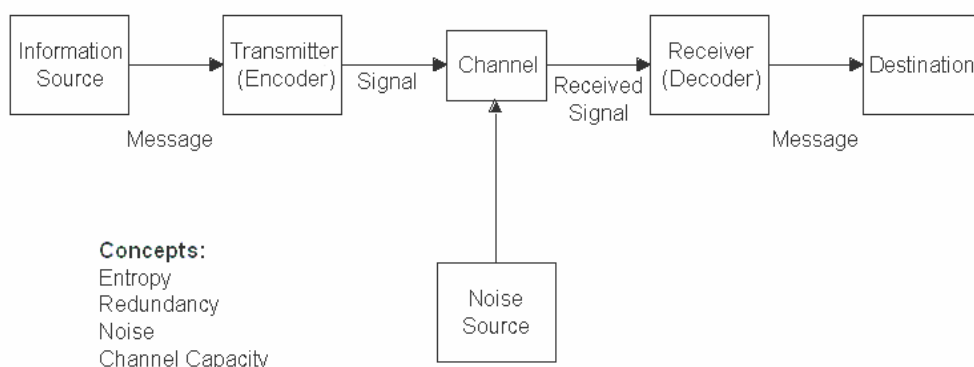
2.1 Penyiaran

Penyiaran atau *broadcasting* adalah salah satu topik bahasan dalam kajian komunikasi. Seiring dengan berkembangnya teknologi informasi dan komunikasi, penyiaran menjadi salah satu kajian yang semakin memiliki makna sendiri dalam penelitian sosial. Salah satu yang menjadi kajian adalah prinsip-prinsip penyelenggaraan dalam penyiaran.

2.1.1 Definisi Penyiaran

Penyiaran diambil dari kata dasar siar yang berarti tebar, menyebar luaskan. Dalam konteks komunikasi penyiaran juga sering disebut *broadcasting*. Penyiaran merupakan upaya menyebarluaskan informasi dengan medium tertentu. Siaran merupakan hasil (*output*) dari penyelenggara penyiaran yang berisi pesan-pesan. Pesan-pesan ini disiarkan dengan berbagai medium melalui gelombang radio, televisi maupun digital. Penyiaran (*broadcasting*) merupakan salah satu instrumen dari komunikasi. Shannon dan Weaver (1949) menjelaskan dalam model linear komunikasi dimana penyiaran (*broadcasting*) adalah bagian yang tidak terpisahkan dari model dan proses komunikasi.

The Shannon-Weaver Mathematical Model, 1949



Gambar 1

The Mathematical Theory of Communication

Dari penjelasan Shannon dan Weaver dapat disimpulkan bahwa proses penyiaran terkait dengan setidaknya lima bagian:

1. Sumber informasi; sumber informasi ini sering juga disebut sender, dalam sistem penyiaran juga diartikan sebagai penyiar, lembaga penyiaran atau juga disebut broadcaster.
2. *Transmitter* (encoder); adalah wahana yang digunakan untuk mengirim pesan-pesan yang telah disiapkan oleh sumber informasi. Transmitter ini merupakan teknologi yang digunakan untuk merubah bentuk pesan sesuai dengan wahana yang digunakan penerima. Pada saat ini encoder pesan digunakan dalam bentuk analog dan digital.
3. Channel (saluran); channel ini adalah gelombang sirkuit yang digunakan sebagai perantara pesan untuk sampai kepada wahana penerima pesan.
4. *Receiver* (decoder); adalah wahana penerima pesan baik berupa televisi, radio, maupun wahana elektronik lainnya.
5. *Destination* (tujuan); penerima pesan

2.1.2 Media Penyiaran

Eoin Devereux (2005) dalam Milana (2010) secara kronologis, mengikuti perkembangan media, mendefinisikan media massa sebagai berikut: Pertama, Media merupakan “wadah” berkomunikasi antara *sender* dengan *receiver*. Kedua, Media merupakan sebuah industri atau organisasi. Ketiga, Media merupakan institusi yang memproduksi teks sebagai komoditas. Keempat, Media merupakan agen perubahan sosial dan global. Kelima, Media merupakan agen sosialisasi dan menjadi sumber yang sangat kuat dalam mengkonstruksi kebermaknaan sosial (*social meaning*).

Dengan kata lain, menurut Devereux, media massa adalah segala bentuk media yang memungkinkan terkomunikasikannya pesan atau teks dari *sender* (komunikator) kepada *receiver* (komunikan) yang memiliki kapasitas untuk berkomunikasi dengan orang banyak dalam sebuah ruang yang sangat varian pada suatu setting sosial tertentu. Pada konteks ini, media merupakan sebuah institusi

ekonomi yang memproduksi teks dengan tujuan utama untuk mendapatkan profit terutama dari iklan. Peran penting media adalah bukan hanya terbatas pada memberi informasi (*to inform*), tapi juga untuk menghibur (*to entertain*) dan mendidik (*to educate*) audience. Bahkan lebih dari itu, yang sangat krusial adalah media mampu menjadi agen sosialisasi dan malah membentuk realitas.

Perkembangan teknologi saat ini melahirkan beberapa bentuk wahana penyiaran;

1. Telepon; bentuk ini merupakan bentuk pertama dalam sejarah wahana penyiaran yang pernah digunakan. Telepon digunakan sebagai wahana teatrephone, yakni dimana pengguna menggunakan telepon untuk mendengarkan pementasan opera dan teater secara langsung melalui jalur telepon. Kemudian digunakan juga sebagai telepon *newspaper* pada tahun 1890 di eropa.
2. Radio; adalah wahana penyiaran yang menggunakan gelombang radio di udara sebagai penghantar pesan suara dari transmitter kepada receiver. Radio kemudian menjadi wahana penyiaran yang sangat penting dalam menyebarkan informasi kepada khalayak.
3. Televisi; wahana penyiaran yang menggunakan gelombang udara untuk menghantarkan pesan gambar dan suara kepada penerima.
4. Radio dan televisi kabel; Perkembangan teknologi akhirnya memindahkan channel dari gelombang udara menjadi transmisi melalui kabel. Dan kemudian berkembang transmisi pesan audio dan video melalui transmisi satelit.
5. Webcasting; transmisi audio dan video melalui internet.

Perspektif media massa dalam realitasnya juga mempengaruhi tujuan dan orientasi media massa yang terkait dengan konten media/program. Crouteau dan Hoynes (2001) mengidentifikasi dua prespektif dalam media massa, pertama model pasar dan model ranah publik. Model ini mempengaruhi media dalam memandang kepentingan publik. Model pasar, konten/isi media dipandang sebagai salah satu produk, kepentingan publik dipandang dari sisi supplay dan demand. Kepentingan publik diartikan sebagai keinginan dalam permintaan/demand. *Audience* dipandang sebagai konsumen. Tujuan utama media

adalah mendapatkan keuntungan dan ukuran kesuksesannya besar kecilnya keuntungan yang dapat diraup. Persaingan antara perusahaan media seputar bagaimana demand/permintaan publik dapat terpenuhi.

Asumsi utama dalam model ranah publik ini adalah ketidakmampuan pasar menemukan kebutuhan-kebutuhan publik. Karakteristik dasar dalam model ini, pada level makro sebagai wacana sosial yang dapat mensirkulasi ide-ide dan pengetahuan, yang mana juga turut memastikan berhasilnya sosialisasi individu ke dalam masyarakatnya. Media massa dipandang sebagai sesuatu yang dapat mempengaruhi perilaku masyarakat (Lippmann, 1965). Organisasi media harus mempromosikan hal-hal terkait kewarganegaraan, pendidikan dan kesatuan sosial melalui pesan-pesannya (Croteau & Hoynes, 2001; 37)

Terminologi media diversity mesti mendapat definisi yang jelas agar bisa dibedakan dengan “Media Pluralism” (pluralisme media). Hitchens (2006: 8-9) membedakan antara terminologi “diversity” dan “Pluralism”. Dalam konteks regulasi dan pengaturan kepemilikan penyiaran, perbedaan ini bukanlah suatu hal yang memiliki makna alami. Terminologi ini bisa saja dimaknai sebagai; *pertama*, terminologi ini merujuk pada situasi dimana lingkungan media terstruktur dengan cara dimana terdapatnya kepastian bahwa adanya beberapa perbedaan bentuk dalam media outlets seperti jasa penyiaran publik dan penyiaran swasta. *Kedua*, terminologi ini merujuk pada lingkungan media yang terstruktur yang memastikan adanya perbedaan/keragaman dalam kepemilikan media outlet. *Ketiga*, merujuk pada keinginan akan keragaman opini yang disiarkan. *Keempat*, tersiarnya program-program yang memiliki tingkat keragaman termasuk di antaranya program-program berita dan hiburan. Dua terminologi pertama banyak berbicara bagaimana lingkungan media itu tersruktur. Hitchens menyebutnya “eksternal pluralism” dan sementara terminologi ketiga dan keempat lebih pada “internal pluralism” yang mengedepankan keragaman konten (isi siaran).

Di Amerika, fokus regulasi siaran dilakukan pada memastikan adanya keragaman dalam kepemilikan (Diversity of Ownership), sementara di Australia regulasi siaran menggunakan makna terminologi diversiti/pluralisme dengan keempat maknanya diatas. Menurut *Departement Trade and Industry (DTI and DCMS)* Inggris (2000) Inggris menggunakan terminologi pluralism dan diversity

dengan perbedaan yang tegas di antaranya dalam regulasinya, mereka menggunakan internal pluralism dan eksternal pluralism dalam berbagai konteks di dalam regulasi penyiaran. Diversity dalam regulasi di Inggris dimaksudkan adanya tingkat keragaman dalam program dan pelayanan yang disajikan kepada penonton dan pendengar. Sementara pluralitas digunakan dalam regulasi mengenai pilihan yang dimiliki oleh penonton dan pendengar dalam memilih diantara provider (penyedia layanan siaran) yang memiliki layanan yang berbeda. Masyarakat mendapatkan keuntungan dari perbedaan pelayanan diantara dan dengan perbedaan genre isi siaran dan perbedaan penyelenggara siaran ini.

Dalam sistem demokrasi, regulasi terhadap media pada dasarnya dipilah menjadi dua bagian besar, yakni media yang tidak menggunakan domain publik dan media yang menggunakan domain publik (Siregar:40). Media yang tidak menggunakan ranah publik misalnya buku, majalah, surat kabar dan film (kecuali disiarkan melalui televisi) maka regulasinya menggunakan self regulatory. Sementara itu, regulasi media yang menggunakan public domain diberlakukan regulasi yang sangat ketat (highly regulated). Hal ini disebabkan faktor sumberdaya yang digunakan yakni spektrum frekuensi.

Secara filosofis ada beberapa hal penting mengapa regulasi dibidang penyiaran ini berbeda dengan regulasi media lainnya (Dominick, 2004:230). *Pertama*, media penyiaran menggunakan public domain sehingga perlu diatur dengan ketat. Frekuensi adalah milik publik yang dipinjamkan sementara kepada media penyiaran yang harus digunakan untuk kepentingan dan benefit bagi publik. *Kedua*, public domain mengandung prinsip Scarcity Theory. Scarcity atau kelangkaan ini menegaskan bahwa frekuensi yang berasal dari spektrum gelombang radio berjumlah terbatas. Sementara permintaan penggunaan spektrum tersebut sangat tinggi sehingga jika tidak dibuat regulasi yang ketat akan terjadi persaingan yang tidak sehat yang justru akan merugikan publik. *Ketiga*, sifat yang menembus (*pervasive presence theory*). Teori ini menjelaskan bahwa program siaran media elektronik dapat memasuki ruang pribadi dan meluas serta tersebar secara cepat ke ruang-ruang keluarga tanpa diundang. Oleh karena itu perlu dibuat regulasi yang ketat untuk mengatur penyebarannya.

2.1.3 Media Content (Isi Media)

Kata "konten" sering digunakan untuk merujuk kepada media. Namun, konten lebih akurat digunakan sebagai istilah tertentu dalam hal ini berarti isi media dan bukan media itu sendiri. Demikian pula, kata tunggal "media" dan beberapa kata majemuk yang menyertakan "media" (misalnya multimedia, hypermedia) adalah bukan merujuk pada jenis konten. Sebuah contoh dari tipe konten biasa disebut sebagai jenis media adalah "gambar gerak" disebut sebagai "sebuah film." Perbedaan antara media dan konten kurang jelas ketika mengacu pada unsur-unsur interaktif yang berisi informasi dan kemudian terkandung dalam media interaktif, seperti dadu yang terkandung dalam permainan papan atau widget GUI yang terkandung dalam perangkat lunak.

Dalam industri media, konten media tidak lepas dari apa yang disampaikan Croteau & Hoynes (2001) bahwa isi/konten media sangat tergantung dari perspektif apa yang digunakan dalam melihat komunikan (*receiver*), apakah sebagai konsumen atau *publik sphere*. Hal ini akan mempengaruhi bagaimana media massa mengemas isi siaran menjadi program yang akan ditawarkan ke publik

2.1.4 Media Ownership (Kepemilikan Media)

Media ownership mengacu kepada kepemilikan lembaga/stasiun penyiaran oleh seseorang atau sekelompok orang. Tentu saja yang dikatakan sebagai kepemilikan lembaga penyiaran adalah jika lembaga/stasiun tersebut telah memiliki juga jaringan frekuensi sebagai komponen kunci dalam pengiriman konten media/informasi.

Konsentrasi kepemilikan media sangat sering dianggap sebagai masalah media kontemporer dan masyarakat. Ketika kepemilikan media terkonsentrasi dalam satu atau beberapa pemilik, terdapat beberapa konsekuensi dibelakangnya:

1. Dorongan iklan, media sebagai media pemasaran sangat loyal kepada sponsor, pemasang iklan dan pemerintah ketimbang kepentingan publik.
2. Segelintir pemilik media penyiaran akan menguasai kepentingan minoritas atas gelombang udara publik. Dengan demikian gelombang udara milik publik menjadi tidak relevan lagi.

3. Persaingan tidak sehat dalam kompetisi pasar yang akan melahirkan rendahnya inovasi dan kenaikan harga.

Hal ini penting untuk menjelaskan pada masalah konsolidasi media dan dampaknya terhadap keragaman informasi mencapai pasar tertentu. Kritik konsolidasi mengangkat isu apakah pengendalian monopoli atau oligopolistik pasar media lokal dapat sepenuhnya dipertanggungjawabkan dan dapat diandalkan dalam melayani kepentingan publik. Jika, misalnya, hanya satu atau dua media konglomerat mendominasi di pasar tunggal, pertanyaannya adalah tidak hanya bahwa apakah mereka akan menyajikan keragaman pendapat, tetapi juga apakah mereka bersedia untuk menyajikan informasi yang dapat merusak baik mereka pengiklan atau untuk diri mereka sendiri.

Milana (2010) berpendapat bahwa kepemilikan media tidak terlepas dari sudut pandang ekonomi politik. Kepemilikan media (media ownership) mempunyai arti penting untuk melihat peran, ideologi, konten media dan efek yang ditimbulkan media kepada masyarakat. Karena itu pertanyaan-pertanyaan mengenai “apakah perbedaan pemilik media akan juga berarti adanya perbedaan pada konten media?” atau “apakah perbedaan pemilik media dapat memberikan implikasi yang berbeda pula kepada masyarakat selaku audience media?” menjadi sangat relevan.

Menurut Giddens (1999), sebagaimana dikutip Werner A. Meier (2002: 300), para pemilik media merupakan pihak yang kuat yang belum dapat “ditundukkan” dalam demokrasi. Golding dan Murdock (1997), sebagaimana dikutip Meier, melihat adanya hubungan erat antara pemilik media dengan kontrol media sebagai sebuah hubungan tidak langsung. Bahkan pemilik media, menurut Meier, dapat memainkan peranan yang signifikan dalam melakukan legitimasi terhadap ketidaksetaraan pendapatan (*wealth*), kekuasaan (*power*) dan privilege.

Dalam sudut pandang politik, Meier menjelaskan bahwa ketika kontrol akan arus informasi pengetahuan, nilai dan citra dikonsentrasikan pada tangan-tangan yang mendapatkan power sharing dari kelas penguasa maka, penguasa akan mempertahankan apa yang telah diperolehnya dengan mensirkulasikannya melalui media massa untuk memproduksi struktur ketidaksamaan kelas yang akan menguntungkan mereka. Strinati (1995:137) dalam Meier berpendapat bahwa

struktur kepemilikan media dan control atas media adalah sesuatu yang sama-sama penting. Golding dan Murdock (1997) dalam Meier memandang hubungan antara kepemilikan dan kontrol sebagai sesuatu yang tidak langsung dan berbentuk mediasi. Kontrol tidak selalu dilakukan secara langsung, struktur ekonomi dari institusi media akan selalu memiliki dampak langsung dari produk mereka.

Werner A. Meier (2002) melihat asumsi yang paling umum mengenai hubungan antara kepemilikan dengan konten media adalah pemilik media selalu mempengaruhi isi dan bentuk media melalui keputusan yang mereka buat untuk menyewa orang melalui pendanaan proyek-proyek khusus dan menyediakan platform media dengan ideologi dari kelompok-kelompok kepentingannya.

Dominick (2004:230) mengkategorikan kepemilikan media ini dengan menyederhanakan menjadi tiga model penyiaran dilihat dari sisi regulasi, pendanaan dan jenis programnya dalam tabel dibawah ini:

Tabel 1
Model Penyiaran Dominick

Pemilikan Media	Government Agency (Penguasa)	Government Corporation (publik)	Private (swasta)
Tujuan	Mobilization (mobilisasi sosial-politik)	Education/cultural enlightenment (pendidikan, budaya dan penyadaran)	Profit (keuntungan/lab a)
Regulasi	Strong (ketat)	Moderate (sedang)	Weak (lemah)
Pendanaan	Government (dana pemerintah)	License fee/ Tax government subsidy/advertising (pajak, iuran, dan dana pemerintah)	Advertising (iklan)
Program	Ideological/cultural (ideologisasi)	Cultural/educational/entertainment (budaya, pendidikan dan hiburan)	Entertainment (hiburan)

Sumber : Dominick (2004:230)

2.2. Kebijakan Publik (Public Policy)

Kebijakan publik merupakan cerminan dari cita-cita dan tujuan suatu negara. Berhasil atau tidaknya suatu negara dalam mewujudkan cita-cita negara atau keinginan masyarakatnya dapat tercermin dalam produk-produk kebijakan publiknya. Baik itu melalui lembaga legislatif yang membentuk undang-undang, maupun eksekutif yang membuat pelaksanaan dari undang-undang tersebut.

2.2.1 Definisi Kebijakan

Anything a Government chooses to do or not to do (segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan). Definisi Thomas Dye (1972) mungkin adalah definisi sederhana dari kebijakan publik (public policy). Terdapat berbagai definisi yang berusaha menjelaskan makna kebijakan publik itu sendiri. Rentang kompleksitas dan hingga sederhana menjadi formulasi sendiri dalam mendefinisikan kebijakan publik. Bagi Dye (1972), pembuat kebijakan publik adalah pemerintah, swasta dan lembaga *charity* atau lembaga di luar administrasi pemerintah meskipun menghasilkan kebijakan namun tidak dikategorikan sebagai kebijakan publik. Dye (1972) juga menggarisbawahi fakta bahwa kebijakan publik melibatkan pilihan mendasar dari sebagian pemerintahan untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu dan keputusan ini dibuat staff-individu di pemerintah dan lembaga-lembaganya.

Ramesh (2003) menyimpulkan dari Dye (1972) bahwa kebijakan publik secara sederhana adalah *a choice made by a government to undertake some course of action* (pilihan yang dilakukan pemerintah untuk menyetujui atas sebuah tindakan). Hal yang mungkin agak kompleks adalah ketika pemerintah memutuskan untuk tidak melakukan sesuatu. Dalam term kebijakan Dye (1972), ini adalah kebijakan. Biasanya ketika pemerintah memutuskan untuk tidak melakukan sesuatu maka pemerintah dengan kata lain cenderung untuk mempertahankan atau memelihara status quo (Crenson, 1971; RA. Smith, 1979).

Adrian Kay (2006:2) memaknai kebijakan publik atau *policy* sebagai sebuah ekspresi sekumpulan tujuan-tujuan atau keinginan negara terhadap urusan-urusannya (Policy expresses a general set of objectives or a desired state of affairs). Kay juga menggambarkan kebijakan (policy) adalah mengenai pilihan; pilihan tujuan-tujuan, pilihan alasan-alasan bertindak, pilihan instrumen-

instrumen kebijakan, dan pilihan tentang bagaimana merespon dari konsekuensi atas produk kebijakan. Dalam konteks definisi ini Kay jauh lebih detil dan operasional mendefinisikan kebijakan publik dibanding Dye (1972). Kajian Kay mengembangkan apa yang telah dituliskan oleh Dye (1972) sebelumnya mengenai kebijakan publik.

Dye dan Kay memandang kebijakan publik sebagai sebuah pilihan-pilihan yang dibuat oleh pemerintah, namun perlu juga dilihat kebijakan publik dari sisi proses. William Jenkin (1978) membuat rumusan kebijakan publik dari sudut pandang proses. Dia mengkonseptualisasikan kebijakan publik sebagai “*A set of interrelated decisions taken by political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve.*” Jenkin mengatakan bahwa kebijakan publik adalah sekumpulan keputusan yang saling berhubungan yang diambil oleh aktor politik atau kelompok aktor yang *concern* terhadap seleksi dari tujuan-tujuan dan makna-makna dalam mencapai hal itu dengan situasi yang sangat spesifik dimana keputusan-keputusan itu harus secara prinsip bersama dengan kekuasaan dari aktor-aktor tersebut untuk dicapai. Jenkin menitikberatkan definisinya pada proses yang dilakukan oleh aktor atau kelompok politik dalam membuat keputusan-keputusan di situasi-situasi dimana kekuasaan atau kepentingan aktor. Dalam hal ini kebijakan publik menjadi bagian dari proses politik. Jenkins (1978) juga menggaris bawahi bahwa kebijakan publik melibatkan sejumlah keputusan-keputusan. Beberapa keputusan tersebut ada yang tampak tak ada tujuan, keputusan lainnya sarat dengan tujuan-tujuan, namun secara keseluruhan kumpulan keputusan ini membentuk sebuah kebijakan. Sebagai contoh, Jenkin mengatakan untuk mengetahui kebijakan pemerintah tentang kesehatan maka diperlukan seluruh akun dari seluruh keputusan-keputusan dari seluruh aktor pemerintah yang terlibat baik itu dari sektor keuangan, sektor administratifnya, maupun sektor kesehatan yang terlibat.

Cochran (2006: 1-2), membuat sebuah definisi atas berbagai definisi pendahulunya mengenai kebijakan publik ini sebagai “*An intentional course of action followed by a government institution or official for resolving an issue of*

public concern.” Sebuah langkah-langkah tindakan yang terencana yang diikuti oleh institusi pemerintah atau para aparatur dalam memecahkan persoalan yang menjadi perhatian publik. Definisi Cochran ini senada dengan Jenkins walaupun Cochran lebih menitik beratkan aktor pelaksana pada pemerintah dan aparatur serta fokus kebijakannya pada pemecahan persoalan yang menjadi perhatian publik.

Theodoulou (1995: 24) membuat ringkasan tentang definisi kebijakan publik ini. Dalam ringkasannya Theodoulou (1995:24) mengatakan terdapat 6 komponen penting yang terdapat atau harus terdapat dalam definisi kebijakan publik;

1. Mewakili antara tindakan dan non-tindakan.
2. Melibatkan sejumlah pelaku formal maupun informal baik di dalam maupun diluar arena pemerintahan.
3. Meliputi berbagai tipe dari berbagai macam tindakan dalam kebijakan publik.
4. Fokus untuk mencapai langkah-langkah tindakan yang terencana dengan tujuan yang spesifik atau terkadang tujuan yang kurang jelas sebagai objektif kebijakan.
5. Sebuah tindakan yang dapat mengarahkan pada konsekuensi yang terencana maupun tidak terencana.
6. Diikuti oleh sejumlah langkah-langkah evolutif baik pra keputusan, keputusan dan setelah keputusan dalam proses pembuatan kebijakan.

Masing-masing komponen ini mencakup perbedaan namun integral dimensi dari apa yang dimaksud dan diwakili dari kebijakan publik.

2.2.2 Proses dalam Kebijakan Publik (*Public Policy Process*)

The policy cycle imagines the policy process as an endless cycle of policy decisions, implementation and performance assessment (Colebatch, 2009: 5-6). Colebatch (2009: 5-6) menggambarkan daur kebijakan publik sebagai sebuah gambaran dari proses kebijakan yang “daur tanpa akhir” dari keputusan-keputusan kebijakan, implementasi dan asesmen kinerja. Sementara Parsons (2001: 79-82) menyatakan bahwa hingga 1970-an dan 1980-an sejumlah tahapan yang berbeda dikemukakan untuk memetakan proses kebijakan yang mengandung beberapa

formulasi. Namun memang bahwa pendekatan tahapan (stagist) atau siklus tetap menjadi basis untuk analisis proses kebijakan dan analisis di dalam proses kebijakan. Untuk itu pendekatan proses kebijakan yang akan digunakan adalah pendekatan tahapan atau proses.

Ramesh (2003:7-9) mengatakan bahwa ide untuk menyederhanakan proses pembuatan kebijakan publik ini dilakukan dengan proses pentahapan dan sub tahapan, ini yang dilakukan Harold Laswell (1956). Laswell (1956) membagi proses pembuatan kebijakan menjadi tujuh tahapan, yang dalam pandangannya tidak hanya tentang bagaimana kebijakan publik dibuat namun juga bagaimana kebijakan itu sendiri dibuat. Tujuh tahapan tersebut (1) *Intelligence*, (2) *Promotion*, (3) *Prescription*, (4) *Invocation*, (5) *Application*, (6) *Termination*, (7) *Appraisal*. Tahapan Laswell ini kemudian dikembangkan hingga tahun 1980-an. Beberapa orang yang mengembangkan tahapan Laswell ini di antaranya Brewer dan deLeon (1983), May dan Wildavsky (1978), Anderson (1975), dan Jenkins (1978). Setelah melalui berbagai perkembangan saat ini proses yang menjadi cara konvensional untuk menggambarkan kronologi proses kebijakan adalah *agenda setting*, formulasi kebijakan, pengambilan keputusan, implementasi dan evaluasi (kadang disebut juga penghentian/terminasi).

Ramesh (2003) mengatakan kebanyakan model tahapan dalam proses pembuatan kebijakan dengan segala variasinya juga harus dibatasi, sangat penting untuk mendapatkan logika dibelakang semua model tahapan tersebut sehingga inti dari proses pembuatan kebijakan ini menjadi jelas. Dari semua tokoh yang mendefinisikan daur kebijakan ini, menurut Ramesh (2003), memiliki prinsip yang operasional dibelakang ide tahapan mereka masing-masing. Gagasan dari semua tahapan itu adalah logika bagaimana ditemukannya pemecahan masalah atas persoalan publik (*applied problem solving*).

Ramesh (2003) kemudian merumuskan keterkaitan antara *problem solving* dengan tahapan-tahapan dalam daur kebijakan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2. Lima Tahapan Daur Kebijakan dan Hubungannya dengan Pemecahan Masalah

Applied Problem Solving		Stages In Policy Cycle	
1	Problem Recognition	1	Agenda – Setting

2	Proposal of Solution	2	Policy Formulation
3	Choice of Solution	3	Decision – Making
4	Putting Solution Into Effect	4	Policy Implementation
5	Monitoring Results	5	Policy Evaluation

Sumber: Ramesh (2003)

Dalam model ini *agenda setting* mengacu pada proses dimana persoalan-persoalan publik hadir dan menjadi perhatian pemerintah. Sedangkan formulasi kebijakan merupakan bagaimana pilihan-pilihan kebijakan diformulasikan oleh pemerintah, pilihan-pilihan kebijakan tersebut adalah usulan solusi atas persoalan yang menjadi perhatian pemerintah. Pengambilan keputusan merupakan tahapan dimana pemerintah mengadopsi sebagian rangkaian pilihan-pilihan solusi baik tindakan maupun non-tindakan. Implementasi kebijakan berhubungan dengan bagaimana caranya pemerintah menjalankan solusi yang diputuskan sehingga menghasilkan dampak. Sementara evaluasi kebijakan mengacu pada proses dimana hasil-hasil dari kebijakan diawasi baik oleh negara maupun aktor sosial, dan *outcome* dari kebijakan ini mungkin dapat dikonsepsi ulang untuk memecahkan persoalan pada hal-hal lainnya.

Hal yang terpenting dari konsepsi ini adalah bagaimana model daur kebijakan ini digunakan sebagai alat analisis yang dapat memfasilitasi pemahaman dari proses pembuatan kebijakan publik dengan memecahkan kompleksitas dari proses-proses tersebut menjadi beberapa tahapan atau sub tahapan dimana masing-masing tahapan tersebut dapat diselidiki secara terpisah atau dalam hal mencari hubungan antara masing-masing tahapan dalam daur kebijakan tersebut.

2.2.3 Implementasi dalam Kebijakan Publik (*Implementing Public Policy*)

Grindle (1980:7) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sedangkan Van Meter dan Horn (Wibawa, dkk., 1994: 15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan

swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Grindle (1980:7) menambahkan bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Menurut Lane (2000: 97-102) implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986: 21-48).

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (Grindle, 1980:6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (policy stakeholders).

Setelah sebuah kebijakan dibuat untuk menyelesaikan persoalan-persoalan publik, berbagai pilihan diusulkan dan pemerintah memiliki berbagai pilihan diantara banyak pilihan tersebut, dan hal yang penting adalah bagaimana pemerintah dapat menjadikan pilihan yang diambilnya itu menjadi terlaksana. Pada momen inilah implementasi kebijakan bekerja dalam siklus kebijakan (policy cycle). Dalam berbagai studi implementasi dapat ditemui bahwa sebuah hasil kebijakan yang bagus terkendala ketika akan diimplementasikan, seperti penelitian Pressman dan Wildavsky (1973), mengenai pengangguran di Oakland, California yang menunjukkan bahwa program penciptaan lapangan kerja nyatanya tidak dapat dilakukan untuk menurunkan angka pengangguran disebabkan pada proses implementasinya yang tidak berjalan dengan baik (Pressman and Wildavsky, 1973). Serupa dengan Pressman, penelitian terkait mengenai program sosial yang besar saat pemerintahan Jhonson (1963:8) di Amerika juga tidak berjalan dengan baik sehingga luput dari tujuan objektifnya dan mereka

mengatakan bahwa persoalannya adalah saat proses implementasi (Van Meter dan Van Horn, 1975).

Penelitian tersebut kemudian membawa lahirnya generasi kedua dari studi implementasi, Mazmanian dan Sabatier (1983) mengawali generasi kedua studi implementasi dengan diskusi terkait pendekatan dalam implementasi, apakah pendekatan Top-Down proses atau pendekatan Bottom-Up proses yang lebih efektif dalam menjalankan implementasi sebuah kebijakan. Beberapa studi mengatakan bahwa pendekatan Top-Down proses lebih efektif terkait dalam disain mekanisme untuk memastikan bahwa implementasi secara resmi dapat dijalankan secara efektif.

Sebuah kebijakan jika tidak dapat diimplementasikan maka tidak dapat disebut sebagai sebuah kebijakan. Sebuah proses pembuatan keputusan atau kebijakan tidak selesai setelah proses formulasi selesai dan hasil-hasil keputusan disetujui. Sebuah kebijakan akan disebut sebagai kebijakan jika telah menimbulkan dampak dari tujuan awal kebijakan itu dibuat, baik itu dampak yang diinginkan maupun dampak-dampak lain yang hadir dalam pelaksanaan kebijakan itu. Hogwood and Gunn (1984:197) membedakan proses implementasi antara non-implementasi dan implementasi yang tidak berhasil. Menurut Hogwood sebuah non-implementasi proses terjadi apabila adanya kurangnya kerjasama oleh mereka yang terlibat atau kegagalan dalam mengatasi hambatan dalam implementasi yang diluar kendali mereka. Hal ini berarti kebijakan gagal karena tidak diberlakukan sesuai dengan ketentuan yang tertulis. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil adalah kebijakan yang dilaksanakan namun gagal menghasilkan hasil yang diinginkan walaupun telah dilaksanakan secara penuh.

Sementara Hal Colebatch (1998:56) mengatakan persoalan-persoalan implementasi yang sering timbul dalam proses pelaksanaan kebijakan sering menjadi faktor yang membuat kebijakan itu menjadi kebijakan yang tidak berhasil. Menurut Colebatch (1998) persoalan-persoalan itu di antaranya adalah :

1. Keputusan asli memiliki makna ambigu.
2. Arah kebijakan tersebut mengalami benturan dengan kebijakan lainnya.
3. Kebijakan tersebut tidak dipandang sebagai sesuatu yang prioritas.

4. Adanya sumber daya yang tidak cukup untuk melaksanakan kebijakan tersebut.
5. Kebijakan itu memancing konflik dengan pemain lain yang signifikan.
6. Kelompok sasaran dari kebijakan ini sangat sulit dijangkau.
7. Hal-hal yang telah dilakukan tidak memunculkan dampak yang diharapkan.
8. Perhatian beralih kepada persoalan-persoalan lain.

Berdasarkan pendekatan Colebatch (1998) ini, Hill (2005:178) kemudian menawarkan beberapa alternatif agar sebuah implementasi bisa berjalan efektif. Pertama, menjaga kebijakan tersebut menjadi tidak ambigu. Kedua, merancang struktur implementasi yang sederhana dengan beberapa kelompok dalam rantai implementasi yang mungkin. Ketiga, mengendalikan aktor-aktor pelaksana. Keempat, mencegah campur tangan luar dalam proses kebijakan.

Hood (1976:6) memperkenalkan teori tentang implementasi yang sempurna, dia mengatakan untuk mencapai kesempurnaan dalam proses implementasi kebijakan setidaknya ada beberapa hal yang perlu dipenuhi dalam proses implementasi. Hal yang sama juga diungkapkan oleh beberapa orang seperti Hogwood dan Gunn (1984:199-206), Pressman dan Wildavsky (1973) dan Sabatier (1986). Kriteria dari Implementasi yang sempurna ini disintesis oleh Dorey (2005:198) menjadi 8 kriteria :

1. Lembaga-lembaga eksternal (diluar siklus kebijakan) tidak memaksa pada kendala-kendala utama.
2. Hubungan ketergantungan sangat minimal.
3. Butir-butir keputusan berjumlah minimal.
4. Sumber-sumber daya cukup memadai.
5. Kebijakan dibuat berdasarkan basis teori yang valid antara sebab dan akibatnya.
6. Tujuan kebijakan jelas, koheren dan konsisten.
7. Tujuan-tujuan kebijakan sangat dipahami dan atau diterima oleh birokrasi level menengah dan pelaksana.
8. Adanya antisipasi terhadap respon yang ditimbulkan oleh sasaran atau bagi siapa yang terkena dampak kebijakan itu.

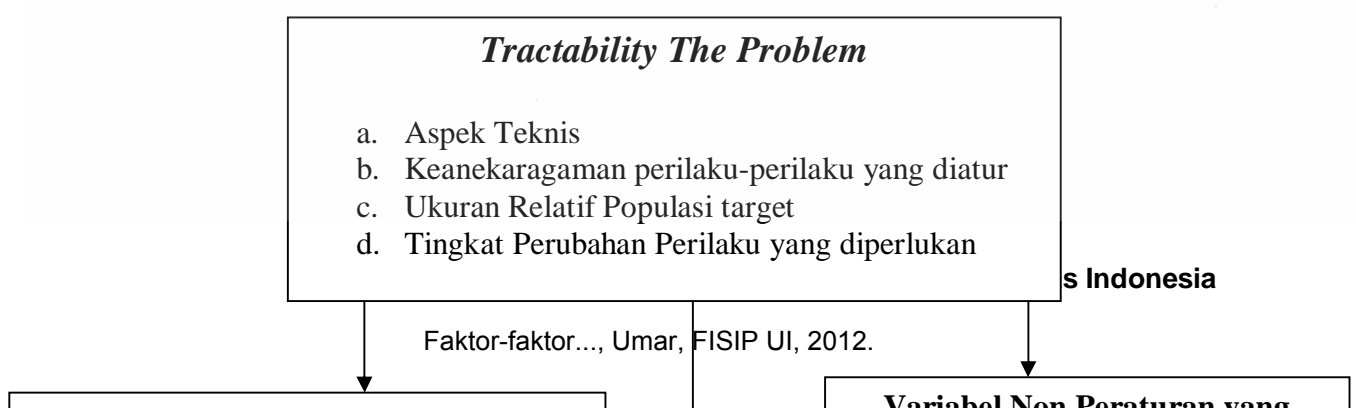
2.2.4 Intraktabilitas Kebijakan

Bab ini memberikan penjelasan konseptual mengenai arti *intractability* (intraktabilitas) dan mengartikan konsep tersebut di dalam konteks implementasi kebijakan. Definisi-definisi *intractability* terkait dengan implementasi kebijakan menjadi penting untuk dikaji pada bab ini.

Bagan dibawah ini menjelaskan bagaimana Mazmanian dan Sabatier menempatkan variabel traktabilitas masalah sebagai variabel pertama yang mendahului atau mempengaruhi tiga variabel lain: 1) Kemampuan peraturan untuk mendukung implementasi; 2) Variabel non peraturan yang mempengaruhi implementasi; dan 3) Tahap-tahap (variabel-variabel tergantung) dalam proses implementasi. Variabel-variabel tersebut dapat dilihat pada Gambar 3. Variabel-variabel yang terkait dalam proses implementasi

Menurut American Heritage Dictionary, *intractable* memiliki arti sulit untuk dikelola atau diatur; sulit untuk dibentuk atau dimanipulasi; sulit untuk diredakan, diperbaiki, atau disembuhkan. Berdasarkan definisi tersebut dapat dikatakan bahwa intraktabilitas merujuk kepada kesulitan-kesulitan di dalam mengelola, mengatur, dan meredakan masalah-masalah. Isu intraktabilitas dapat ditelusuri dari berbagai kajian mengenai intraktabilitas itu sendiri. Beberapa kajian berkenaan dengan isu intraktabilitas misalnya terkait dengan masalah implementasi kebijakan.

Gambar 2. Variabel-variabel yang terkait dalam Proses Implementasi





(Sumber: Mazmanian dan Sabatier, 1983: 22)

Dalam proses implementasi kebijakan, aspek-aspek sosial tidak bisa dilepaskan dalam proses implementasi, walaupun dalam beberapa hal aspek-aspek sosial bisa sangat mudah untuk dihadapi pada kasus-kasus implementasi tertentu. Aspek-aspek sosial yang bersifat spesifik sangat penting untuk diperhatikan karena mempengaruhi kemampuan pemerintah dalam menjalankan proses implementasi dan pencapaian tujuan kebijakan (Mazmanian dan Sabatier 1983: 21).

1. Mudah tidaknya masalah dikendalikan

Terlepasnya dari kenyataan bahwa banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi program-program pemerintah, sebenarnya ada

sejumlah masalah-masalah sosial yang jauh lebih mudah untuk ditangani bila dibandingkan dengan masalah lainnya. Aspek-aspek teknis dari permasalahan serta perilaku yang akan diatur sangat bervariasi sehingga ini menjadi kendala dalam implementasi program. Merujuk pada kerangka pemikiran Mazmanian dan Sabatier (1983) terdapat empat dimensi traktabilitas masalah yaitu aspek teknis, keanekaragaman perilaku-perilaku yang diatur, ukuran relatif populasi-populasi target, dan perubahan perilaku yang diperlukan.

a. Kesukaran-kesukaran teknis

Tujuan suatu program dapat tercapai atau tidak akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis termasuk di antaranya kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal pokok yang mempengaruhi masalah (Mazmanian dan Sabatier, 1983:21).

Setiap program jelas akan menyangkut masalah biaya yang biasanya dikumpulkan dari wajib pajak serta dari kelompok-kelompok sasaran. Biaya yang dipikul tidak sebanding dengan tindakan-tindakan perbaikan terhadap masalah yang sedang dihadapi, maka dukungan politik terhadap program tersebut kemungkinan akan mengalami penurunan yang menimbulkan perubahan tujuan formalnya. Adanya teknologi yang canggih dan murah yang menjadi prasyarat dapat dilaksanakannya suatu program baru mungkin akan menimbulkan desakan-desakan keras berbagai pihak untuk menunda sementara waktu maksud pencapaian tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan hingga diperoleh kepastian bahwa telah tersedia sarana atau teknologi yang dapat menjamin efektifitas pencapaian tujuan tersebut. Jika teknologi praktis dan murah tersedia dan jika prinsip-prinsip hubungan kausal pokok yang mempengaruhi masalah telah diketahui, maka masalah tersebut kemungkinannya dianggap kurang *intractable*.

b. Keragaman perilaku yang akan diatur

Keragaman perilaku yang diatur merujuk pada tingkat keanekaragaman perilaku populasi target yang perlu diatur atau di mana layanan-layanan harus disediakan. Semakin beragam perilaku yang diatur atau semakin beragam

pelayanan yang diberikan, semakin sulit upaya untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas, dan jika perilaku yang dilarang semakin beragam, maka tingkat kompleksitas masalah semakin tinggi, dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus diberikan kepada para pejabat dilapangan.

Hal ini mengingat adanya kemungkinan perbedaan komitmen para pejabat lapangan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan, maka pemberian kebebasan bertindak tersebut kemungkinan akan menimbulkan perbedaan-perbedaan yang cukup mendasar dalam tingkat keberhasilan pelaksanaan program.

c. Persentasi totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran

Secara umum dapat dikatakan disini, bahwa semakin kecil dan semakin jelas kelompok target yang perilakunya perlu diubah, maka semakin besar pula peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap program dan dengan demikian akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan. Begitu juga halnya jika suatu kebijakan adalah untuk memberikan manfaat, semakin besar dan semakin terorganisasi kelompok-kelompok target, maka semakin besar kemungkinannya kebijakan tersebut akan dilaksanakan secara efektif.

d. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki

Jumlah modifikasi perilaku yang diinginkan bagi tercapainya tujuan formal adalah fungsi dari jumlah total orang yang menjadi kelompok sasaran dan jumlah perubahan yang dituntut dari mereka. Semakin besar perubahan perilaku yang dikehendaki, semakin sulit memperoleh implementasi yang berhasil. Variable di bawah ini mengungkapkan bahwa suatu permasalahan sosial pada umumnya akan lebih dapat dikendalikan apabila;

1. Tersedia teori yang andal yang mampu menjelaskan hubungan antara perubahan perilaku dan pemecahan masalah, persyaratan teknologinya dipenuhi, dan tindakan yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah tersebut tidak mahal.
2. Variasi/perbedaan perilaku yang menyebabkan timbulnya masalah relatif kecil.

3. Kelompok sasaran tersebut merupakan sebagian kecil dari totalitas penduduk suatu wilayah.

2.3 Penelitian Terdahulu

Sebuah penelitian adalah upaya yang dilakukan untuk menemukan pemecahan atas sebuah persoalan yang hadir dalam kehidupan di masyarakat. Kompleksitas persoalan tersebut menjadi objek penelitian yang menarik karena dari persoalan-persoalan pokok masyarakat hadir beragam variasi persoalan turunannya. Penelitian ini dimaksudkan untuk melihat persoalan dari sudut pandang baru dan persoalan baru dari penerapan sebuah kebijakan dan implikasinya bagi kehidupan masyarakat. Beberapa penelitian sejenis telah dilakukan dengan berbagai pendekatan dan metode penelitian yang beragam pula. Namun, penelitian yang hendak dilakukan peneliti merupakan objek baru dari sekian penelitian akademis yang peneliti temukan yakni menemukan faktor-faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan pada kebijakan penyiaran di Indonesia. Berikut tabel penelitian dengan objek yang sama dengan penelitian ini :

Tabel 3. Ringkasan penelitian terdahulu

No	Judul	Penulis/Peneliti	Kesimpulan Penelitian

1	Tinjauan Analisis Kebijakan Di Industri Penyiaran Televisi (Tesis S2 FEUI 2003)	Rita Utami	Instrumen yang digunakan untuk meregulasi industri penyiaran televisi di Indonesia adalah melalui pembatasan lisensi dan kepemilikan, pembatasan kepemilikan terhadap media lain, pembatasan iklan, pembatasan program, pengaturan institusi dan penyediaan waktu untuk siaran iklan masyarakat.
2	Kontestasi Negara, Industri dan Masyarakat Sipil dalam kontroversi peraturan pemerintah tentang penyiaran (Tesis S2 Ilmu Komunikasi Fisip UI 2006)	B. Nugroho Sekundatmo	Temuan peneliti adalah adanya pertarungan antara rezim regulasi yang pro market dan regulasi yang pro publik. Dan regulasi yang dihasilkan oleh pemerintah cenderung pro pasar. Peneliti juga menemukan terjadinya bipolarisasi aktor pada ranah penyiaran.
3	Analisis ekonomi politik implementasi undang-undang penyiaran terhadap penyiaran publi (Tesis S2 Ilmu Komunikasi FISIP UI 2005)	Fikri Reza	Temuan peneliti bahwa konstruksi sosial yang melibatkan pertarungan kepentingan antara srtuktur dan agency dalam konteks penyiaran publik dalam masa transisi masih belum ideal. Implikasinya saat implantasi terdapat

			hambatan antara tupoksi dan mekanisme organisasi di lembaga penyiaran publik.
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Apabila dikaitkan dengan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini dapat digolongkan sebagai penelitian deskriptif di mana penelitian ini mencoba mencari jawaban dan penjelasan-penjelasan atas tidak berjalannya suatu kebijakan. deskriptif. Penelitian deskriptif menurut Irawan (2007: 215) adalah penelitian yang bertujuan menjelaskan sesuatu seperti apa adanya (*as it is*) secara mendalam. Penelitian deskriptif bertujuan mengetahui nilai variabel tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lainnya. Tingkat pemaparan ini dilakukan apabila (rumusan) permasalahan bersifat deskriptif.

Dalam penelitian deksriptif ini pendekatan yang dilakukan peneliti dalam mencari jawaban adalah pendekatan kualitatif di mana realitas persoalan yang menjadi objek penelitian dikonstruksikan dengan berdasarkan bangunan teori tertentu menjadi sebuah bangunan yang dapat dipahami peneliti dalam rangka menemukan kebenaran dan jawaban atas sebuah persoalan.

Penelitian kualitatif berusaha mempertanyakan makna suatu objek secara lebih mendalam dan tuntas (*verstehen*). Dalam penelitian ini, peneliti menjadi instrumen utama dalam pengumpulan data dengan cara mengobservasi langsung objek yang ditelitinya. Penelitian ini juga disebut *interpretative inquiry* karena banyak melibatkan faktor-faktor subjektif baik dari informan, subjek penelitian, atau peneliti sendiri. (Irawan, 2006).

Metode ini digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah, di mana peneliti adalah instrumen kunci, dengan teknik pengambilan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna dari pada generalisasi. Hal ini sangat sesuai dengan tujuan penelitian yang mencoba menangkap berbagai persoalan dalam pelaksanaan kebijakan penyiaran lalu menganalisa dan memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan.

3.2 Informan Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian, maka informan yang dipilih adalah pemangku kepentingan yang menjadi bagian dari kebijakan. Pemangku kepentingan ini didefinisikan dari isi undang-undang mengenai aktor-aktor kebijakan dan kelompok sasaran. Informan yang dipilih adalah:

Tabel 4. Daftar Informan Penelitian

No.	Nama	Institusi	Fokus Wawancara
1.	Ade Armando (AA)	Akademisi	Aspek teknis pelaksanaan UU penyiaran 2002, perilaku lembaga penyiaran swasta.
2.	Agnes Widiyanti (AW)	Direktur Penyiaran Kominfo RI	Aspek teknis pelaksanaan UU penyiaran 2002, perilaku sasaran kebijakan, perubahan perilaku yang diharapkan.
3.	Amir Efendi Siregar (AES)	<i>Civil Society</i> – PR2MEDIA.	Aspek teknis, Perilaku sasaran kebijakan, ukuran relatif sasaran dan perubahan perilaku sasaran kebijakan yang diharapkan
4.	Dadang Rahmat Hidayat (DRH)	Komisioner Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	Aspek teknis, Perilaku sasaran kebijakan, ukuran relatif sasaran dan perubahan perilaku sasaran kebijakan yang diharapkan
5.	Joko Purwoko (JP)	Kepala Subdit Verifikasi dan Uji Coba Siaran Kominfo RI	Aspek teknis pelaksanaan UU penyiaran 2002, perilaku sasaran kebijakan, perubahan perilaku yang diharapkan.
6.	Ishadi S. K. (ISK)	Praktisi Industri Penyiaran	Aspek teknis, Perilaku sasaran kebijakan, ukuran relatif sasaran dan perubahan perilaku sasaran kebijakan yang diharapkan
7.	Paulus Widiyanto (PW)	Mantan Anggota DPR 1999-2004 dan Ketua Panja	Sejarah dan latar belakang penyusunan UU penyiaran 2002, aspek teknis

		RUU Penyiaran 2002	pelaksanaan UU, perilaku yang diharapkan dari sasaran kebijakan.
--	--	--------------------	------------------------------------------------------------------

3.3 Instrumen dan Teknik Pengumpulan Data

Terdapat dua hal utama yang mempengaruhi kualitas data hasil penelitian, yaitu kualitas instrumen penelitian dan kualitas pengumpulan data. Dalam penelitian ini instrumen penelitian yang utama adalah si peneliti sendiri.

Dalam penelitian dengan pendekatan ini teknik utama pengumpulan data adalah sebagai berikut:

1. Pengumpulan dokumen. Dokumen yang dikumpulkan akan digunakan selain sebagai dasar dan alat penyusun bahan wawancara dan juga sekaligus pendukung hasil wawancara yang dilakukan terhadap target kelompok atau orang tertentu.
2. Wawancara mendalam (*in-depth interview*). Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data dilakukan untuk mengetahui lebih dalam lagi tentang topik penelitian.

3.4 Analisis Data

Pada penelitian ini, alat analisis yang digunakan meliputi deskriptif kualitatif (penjelasan), dan *sintesa* untuk membuat formulasi rekomendasi. Pilihan alat analisis ini sejalan dengan pendapat Bogdan dan Taylor, yang mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai berikut “Prosedur penelitian ini akan menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara utuh (*holistic*) sebagai bagian dari satu keutuhan” (Moleong, 2002:3).

Analisis deskriptif ditujukan untuk mendapatkan informasi yang utuh dan menyeluruh tentang berbagai kondisi lapangan yang bersifat tanggapan dan pandangan terhadap pelaksanaan kebijakan. Hasil analisis deskriptif berupa perbandingan kondisi riil di lapangan yang diperoleh dari pendapat-pendapat berbagai unsur yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan dalam UU Penyiaran 2002 dengan kerangka teori yang telah dibentuk.

3.5 Tahapan Pelaksanaan Penelitian

Waktu yang dibutuhkan untuk kegiatan ini adalah 4 (delapan) bulan kalender.

1. Tahap Persiapan. Pada tahap ini kegiatan yang dilakukan meliputi:

1. Mengkaji berbagai literatur / data sekunder tentang penyiaran termasuk Draft dan Naskah akademik UU penyiaran 2002, UU penyiaran 1997 serta peraturan perundang-undangan pendukungnya.
2. Menyusun metode analisis pada tahap analisis data yang terkumpul;
3. Menyusun program/rencana kerja; dan
4. Menyiapkan *checklist* data dan draft wawancara. Pada tahap ini juga akan dilakukan diskusi dengan berbagai pihak guna memperoleh masukan terhadap konsep dan metode yang digunakan dalam penelitian.

2. Pengumpulan Data dan Informasi.

Untuk mengumpulkan data dan informasi, maka ada sejumlah metode yang digunakan, yaitu:

1. *Data Primer*
 - Kunjungan ke Instansi terkait (Kementerian/Lembaga) untuk mengumpulkan data sekunder dan literatur yang berhubungan dengan penelitian. Kunjungan yang dilakukan oleh peneliti di antaranya ke Kementerian Komunikasi dan Informasi, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), lembaga penyiaran swasta.
 - Wawancara (*in depth interview*).
2. *Data Sekunder.* Mengumpulkan dan mengkaji dokumen-dokumen yang relevan tentang kebijakan penyiaran, mencari literatur yang relevan mengkaji sejumlah peraturan perundang-undangan dan data lain yang mendukung pelaksanaan penelitian.

3. Tahap Analisis Data

Semua data yang terkumpul akan dianalisa sesuai dengan jenis data. Kemudian digunakan teknik analisis data menggunakan teknik deksriptif.

4. Perumusan Rekomendasi Konsep

Tahap akhir dari penelitian ini akan dirumuskan sejumlah rekomendasi konsep dan *framework* pengelolaan penyiaran dengan menggunakan metode sintesa dan formulasi rekomendasi kebijakan.



BAB IV GAMBARAN UMUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PENYIARAN DI INDONESIA

4.1 Latar Belakang Undang-Undang Penyiaran di Indonesia

Lahirnya Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 tidak bisa lepas dari gerakan *civil society* untuk menggenapi reformasi pers lewat Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 dan lepas dari cengkeraman otoritarianisme Orde Baru lewat penghapusan Undang-Undang Penyiaran Nomor 24 tahun 1997.

Undang-Undang Penyiaran No. 24 tahun 1997 dianggap sebagai undang-undang yang mendukung berjalannya rezim otoritarianisme Orde Baru. Hal ini terlihat dari beberapa pasal yang termuat dalam undang-undang penyiaran tersebut, seperti Pasal 7 ayat (1) yang berbunyi “Penyiaran dikuasai oleh negara yang pembinaan dan pengendaliannya dilakukan oleh pemerintah.” Pasal ini menunjukkan bahwa penyiaran pada masa itu merupakan bagian dari instrumen kekuasaan yang digunakan untuk semata-mata bagi kepentingan pemerintah. Kemudian Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) yang menyatakan bahwa “Penyiaran diselenggarakan dalam satu Sistem Penyiaran Nasional.” Dan “Sistem Penyiaran Nasional merupakan pedoman dalam menyelenggarakan penyiaran.”

Proses pembuatan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 berbeda dengan proses pembuatan peraturan perundangan penyiaran sebelumnya (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997), bahkan dapat dikatakan sangat khas karena proses pembuatannya memiliki ciri tersendiri, terutama yang berkaitan dengan asal muasal UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 yaitu berasal dari hak inisiatif DPR. Artinya, draf awal Rancangan Undang-Undang (RUU) Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran berasal dari DPR. Demikian juga halnya dengan proses pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU). Dalam pembahasan RUU, proses pembahasannya juga lebih dinamis dan cenderung didominasi oleh DPR.

Tabel 5. Perbandingan UU Penyiaran No. 24 Tahun 1997 dan UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002

Undang-Undang Penyiaran	Poin Utama
UU No. 24 Tahun 1997	<ol style="list-style-type: none"> 1. Negara sebagai regulator tunggal [Pasal 7 ayat (1)] 2. Penyiaran diselenggarakan dalam satu Sistem

	Penyiaran Nasional (Pasal 8) 3. Penegasan Lembaga Penyiaran Pemerintah (Pasal 10) 4. Larangan didirikannya lembaga penyiaran asing (Pasal 27) 5. Pembatasan isi siaran (Pasal 32)
UU No. 32 Tahun 2002	1. KPI regulator independen yang mengatur penyiaran (Pasal 7) 2. Pemberlakuan penyiaran berjaringan [Pasal 6 ayat (3), Pasal 31, Pasal 60] 3. Penegasan Lembaga Penyiaran Publik (LPP) dan penunjukan RRI-TVRI sebagai LPP (Pasal 14) 4. Pendirian lembaga siaran komunitas (Pasal 21) 5. Pembatasan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta (Pasal 18) 6. Pembatasan jangkauan siaran (Pasal 31) 7. Pendirian stasiun siaran lokal [Pasal 31 ayat (5)]

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dijelaskan bahwa Undang-Undang tersebut disusun berdasarkan pokok-pokok pikiran sebagai berikut. Pertama, penyiaran harus mampu menjamin dan melindungi kebebasan berekspresi atau mengeluarkan pikiran secara lisan dan tertulis, termasuk menjamin kebebasan berkreasi dengan bertumpu pada asas keadilan, demokrasi, dan supremasi hukum. Kedua, penyiaran harus mencerminkan keadilan dan demokrasi dengan menyeimbangkan antara hak dan kewajiban masyarakat ataupun pemerintah, termasuk hak asasi setiap individu/orang dengan menghormati dan tidak mengganggu hak individu/orang lain. Ketiga, memperhatikan seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, juga harus mempertimbangkan penyiaran sebagai lembaga ekonomi yang penting dan strategis baik dalam skala nasional maupun internasional.

Keempat, mengantisipasi perkembangan teknologi komunikasi dan informasi, khususnya di bidang penyiaran, seperti teknologi digital, kompresi, komputerisasi, televisi kabel, satelit, internet, dan bentuk-bentuk khusus lain dalam penyelenggaraan siaran. Kelima, lebih memberdayakan masyarakat untuk melakukan kontrol sosial dan berpartisipasi dalam memajukan penyiaran nasional; untuk itu, dibentuk Komisi Penyiaran Indonesia yang menampung aspirasi masyarakat dan mewakili kepentingan publik akan penyiaran. Keenam, penyiaran mempunyai kaitan erat dengan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit geostasioner yang merupakan sumber daya alam yang terbatas sehingga pemanfaatannya perlu diatur secara efektif dan efisien. Ketujuh, pengembangan penyiaran diarahkan pada terciptanya siaran yang berkualitas, bermartabat, mampu menyerap, dan merefleksikan aspirasi masyarakat yang beraneka ragam, untuk meningkatkan daya tangkal masyarakat terhadap pengaruh buruk nilai budaya asing.

UU Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002 terdiri dari 12 Bab dan 64 Pasal yang di dalamnya terdapat beberapa bab dan pasal serta ayat yang menunjukkan bahwa penyiaran diatur dengan sistem tertentu. Sistem yang dimaksud adalah yang berkaitan dengan aspek-aspek penyiaran yaitu mengenai kepemilikan penyiaran, penyelenggaraan penyiaran, dan izin penyiaran.

Bab yang mengatur kepemilikan penyiaran terkandung dalam Bab III Penyelenggaraan Penyiaran, Bagian Pertama Umum, Pasal 6 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Dalam sistem penyiaran nasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Negara menguasai spektrum frekuensi radio yang digunakan untuk penyelenggaraan penyiaran guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 33 ayat 3 yang berbunyi, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Spektrum sebagai salah satu komponen kekayaan negara yang terbatas secara jumlah mengharuskan negara membuat pengaturan pemanfaatannya dengan asas manfaat sebesar-besarnya kepentingan rakyat.

Spektrum adalah pita radio yang digunakan oleh penyelenggara penyiaran untuk mentransfer isi siaran melalui seperangkat alat siar kepada wilayah siar

tertentu. Berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 76 tahun 2003 menyebutkan bahwa spektrum frekuensi radio adalah kumpulan pita frekuensi radio. Sementara pita frekuensi radio adalah bagian dari spektrum frekuensi radio yang mempunyai lebar tertentu. Kanal frekuensi radio adalah satuan terkecil dari spektrum frekuensi radio yang ditetapkan untuk suatu stasiun radio. Penetapan (assignment) frekuensi radio atau kanal frekuensi adalah otorisasi yang diberikan oleh suatu administrasi, dalam hal ini Menteri kepada suatu stasiun radio untuk menggunakan frekuensi radio atau kanal frekuensi radio berdasarkan persyaratan tertentu. Pengaturan itu kemudian digunakan untuk menata pemanfaatan Spektrum frekuensi yang terbatas jumlahnya tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, peraturan yang mengatur penyelenggaraan penyiaran terkandung dalam Bab III Penyelenggaraan Penyiaran, Bagian Pertama Umum, Pasal 6 ayat (4) yang menyatakan bahwa “Untuk penyelenggaraan penyiaran, dibentuk sebuah komisi penyiaran.” Komisi penyiaran sebagaimana dimaksudkan pada Pasal 6 ayat (4) disebut Komisi Penyiaran Indonesia, disingkat KPI (Pasal 7 ayat 1). KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran.

Di dalam Bab III Penyelenggaraan Penyiaran, Bagian Pertama Umum Pasal 7 ayat (2) dan (3) dijelaskan bahwa KPI terdiri atas KPI Pusat yang dibentuk di tingkat pusat dan KPI Daerah yang dibentuk di tingkat provinsi. Dalam menjalankan fungsi, wewenang dan kewajibannya, KPI Pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan KPI Daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Undang-Undang no. 32 tahun 2002 Pasal 7 ayat (2) menyebutkan bahwa KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran. Dalam Pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan penyiaran, KPI mempunyai kewenangan sebagai berikut.

- 1) Menetapkan standar program siaran
- 2) Menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran
- 3) Mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran

- 4) Memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran
- 5) Melaksanakan koordinasi dan/atau kerjasama dengan Pemerintah, lembaga penyiaran dan masyarakat.

Dalam menyelenggarakan penyiaran, KPI mempunyai tugas dan kewajiban yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) sebagai berikut.

- 1) Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia.
- 2) Ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran.
- 3) Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait.
- 4) Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang.
- 5) Menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran.
- 6) Menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Izin penyiaran diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002, Bab III Penyelenggaraan Penyiaran, Bagian Kesebelas, Pasal 33 sebagai berikut.

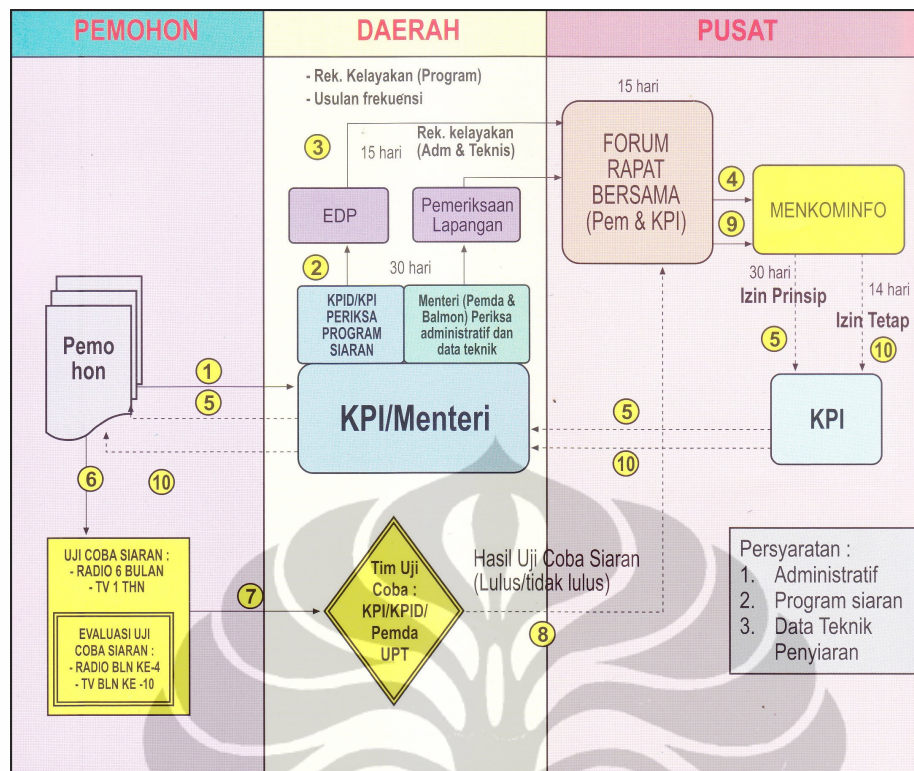
- 1) Sebelum menyelenggarakan kegiatannya lembaga penyiaran wajib memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran.
- 2) Pemohon izin wajib mencantumkan nama, visi, misi, dan format siaran yang akan diselenggarakan serta memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.
- 3) Pemberian izin penyelenggaraan penyiaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berdasarkan minat, kepentingan dan kenyamanan publik.
- 4) Izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara setelah memperoleh:

- a. masukan dan hasil evaluasi dengar pendapat antara pemohon dan KPI;
 - b. rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran dari KPI;
 - c. hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan Pemerintah; dan
 - d. izin alokasi dan penggunaan spektrum frekuensi radio oleh Pemerintah atas usulan KPI.
- 5) Atas dasar hasil kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) huruf c, secara administratif izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh Negara melalui KPI.
 - 6) Izin penyelenggaraan dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran wajib diterbitkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja setelah ada kesepakatan dari forum rapat bersama sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) huruf c.
 - 7) Lembaga penyiaran wajib membayar izin penyelenggaraan penyiaran melalui kas negara.
 - 8) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan perizinan penyelenggaraan penyiaran disusun oleh KPI bersama Pemerintah

Untuk jangka waktu berlakunya izin penyiaran diatur dalam Bab III Penyelenggaraan Penyiaran, Bagian Kesebelas mengenai Perizinan, Pasal 34 ayat (1) yang menyatakan bahwa izin penyelenggaraan penyiaran diberikan sebagai berikut: (a) izin penyelenggaraan penyiaran radio diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun; dan (b) izin penyelenggaraan penyiaran televisi diberikan untuk jangka waktu 10 (sepuluh) tahun. Berikut ini adalah gambar proses perizinan lembaga penyiaran, baik pemohon baru izin penyiaran dan perpanjangan izin penyiaran.

Gambar 3.

Proses Perizinan Bersama Antara KPI dan Pemerintah
(Pemohon Baru IPP)

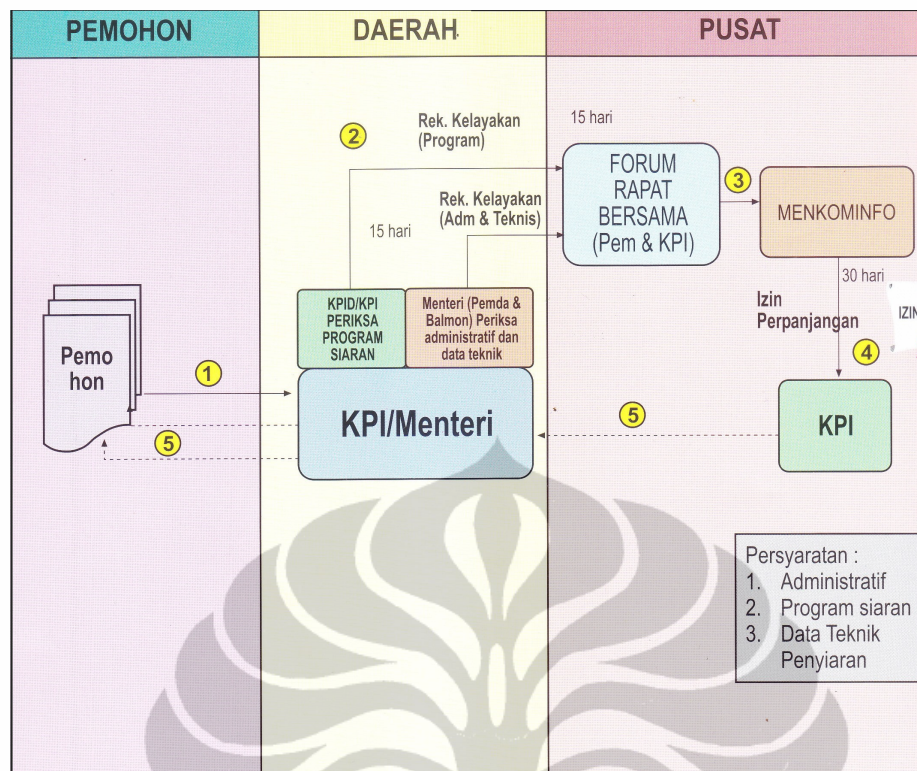


Sumber: Kementerian Komunikasi dan Informatika RI

Gambar di atas menggambarkan alur proses dan persyaratan perizinan lembaga penyiaran lokal, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas, dan lembaga penyiaran berlangganan. Proses tersebut meliputi: pertama, permohonan tertulis kepada Menteri melalui KPI. Kedua, permohonan dibuat rangkap 2 (dua) yakni satu berkas untuk Menteri dan satu berkas untuk KPI. Ketiga, persyaratan permohonan terdiri dari persyaratan administrasi, program siaran, dan data teknik penyiaran. Keempat, KPI memeriksa persyaratan program siaran, dan Menteri memeriksa persyaratan administrasi dan data teknik penyiaran.

Gambar 4.

Proses Perizinan Bersama Antara KPI dan Pemerintah
(Perpanjangan IPP)



Sumber: Kementerian Komunikasi dan Informatika RI

4.2 Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002

UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002 merupakan regulasi induk yang mengatur tentang televisi lokal. Pengaturan tentang lembaga penyiaran lokal dalam UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran antara lain terdapat dalam pengaturan tentang Stasiun Penyiaran dan Wilayah Penyiaran khususnya Pasal 31 yang menyatakan bahwa: “Lembaga penyiaran yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau jasa penyiaran televisi terdiri dari atas stasiun penyiaran jaringan dan/atau stasiun penyiaran lokal.”

Konsep lembaga penyiaran lokal lebih lanjut dalam UU Penyiaran terbagi atas dua ranah yaitu lembaga penyiaran lokal yang merupakan lembaga penyiaran swasta dan lembaga penyiaran lokal sebagai sebuah lembaga penyiaran publik. Konsep lembaga penyiaran lokal sebagai lembaga penyiaran swasta diatur dalam Pasal 18 ayat (3) yang menyatakan: “Pengaturan jumlah dan cakupan wilayah siaran lokal, regional dan nasional, baik untuk jasa penyiaran radio maupun jasa penyiaran radio maupun jasa penyiaran televisi, disusun oleh KPI bersama Pemerintah.” Sedangkan konsep lembaga lokal sebagai lembaga penyiaran publik

diatur dalam Pasal 14 ayat (3) yang menyatakan: “Di daerah provinsi, kabupaten, atau kota dapat didirikan lembaga penyiaran publik lokal.”

Definisi televisi swasta lokal tidak berbeda jauh dengan televisi komersial nasional. Dalam UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran disebutkan, definisi televisi komersial adalah “Lembaga penyiaran yang bersifat komersial berbentuk badan hukum Indonesia yang bidang usahanya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran televisi (maupun radio).”

Ardiyanti (2011:325) berpendapat bahwa televisi lokal memiliki definisi yang tidak jauh berbeda dengan definisi televisi komersial hanya jelajahnya saja yang berbeda. Latar belakang legitimasi politis atas lembaga penyiaran swasta lokal sendiri juga berawal dari pertimbangan yang bersifat ekonomis. Yaitu, untuk mengeliminir monopoli kepemilikan media televisi oleh pemodal tertentu, serta untuk melakukan desentralisasi modal dan akumulasi keuntungan dalam bisnis penyiaran, sesuai dengan semangat otonomi daerah, sehingga muncul konsep, “Lembaga Penyiaran yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau jasa penyiaran televisi terdiri atas stasiun penyiaran dan atau stasiun penyiaran lokal” dalam UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Perbedaan Lembaga Penyiaran Komersial dengan Lembaga Penyiaran Publik dapat dilihat pada tabel Perbedaan Lembaga Penyiaran Komersial dengan Lembaga Penyiaran Publik.

Televisi lokal menurut Asosiasi Televisi Lokal Indonesia adalah stasiun televisi yang berdaya jangkau siar lokal (daya jangkau siaran maksimum dalam satu provinsi/kota. Jadi stasiun lokal adalah stasiun penyiaran yang memiliki studio siaran yang berada di lokasi tertentu, dengan wilayah jangkauan siaran tertentu (Ardiyanti, 2011:325). Kehadiran televisi lokal di Indonesia terdorong oleh spirit otonomi daerah. Berbagai daerah selama ini disadari kurang optimal diangkat dalam wujud audio visual sehingga kehadiran televisi lokal menjadi solusi penting untuk hal tersebut. Oleh karena itu, Sistem Stasiun Jaringan dibuat untuk mendorong semangat otonomi daerah melalui *diversity of content* dan *diversity of ownership*.

Tabel 6.

Perbedaan Lembaga Penyiaran Komersial dengan Lembaga Penyiaran Publik

Aspek	Lembaga Penyiaran Komersial	Lembaga Penyiaran Publik
-------	-----------------------------	--------------------------

Definisi	Mendasarkan operasinya atas prinsip-prinsip pencapaian keuntungan ekonomi (komersial)	Memberikan pengakuan secara signifikan terhadap peran supervisi dan evaluasi publik melalui sebuah lembaga supervisi yang khusus didirikan untuk tujuan tersebut
Khalayak	Umum, terbuka lebar	Umum, lebih satu komunitas
Visi	Memberikan hiburan, informasi dan pendidikan. Implementasinya untuk produksi dan pemasaran dengan memperhitungkan prinsip-prinsip pencapaian keuntungan ekonomi (komersial)	Meningkatkan kualitas hidup publik. Secara khusus meningkatkan apresiasi terhadap keanekaragaman yang ada di tengah masyarakat dengan harapan menciptakan kehidupan yang harmonis di antara berbagai komunitas yang berbeda
Ukuran Kesuksesan	Rating	Kepuasan publik
Pemilik	Umumnya berbentuk perseoran terbatas	Negara, PT, Pemda, non pemerintah (swasta) , yayasan, LSM, Perguruan Tinggi, dll. Namun tetap harus membentuk Lembaga Supervisi yang independen.
Sumber Pemasukan	Iklan	APBN, APBD, iuran, iklan dan sumber lain yang dikembangkan

Sumber: Ardiyanti, 2011:329

Dalam membangun sistem penyiaran yang demokratis, yang tidak hanya menjamin kebebasan berbicara, berpendapat dan kemerdekaan pers, tapi juga menjamin adanya keanekaragaman kepemilikan dan isi (*diversity of ownership and diversity of content*), Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002 mengarahkan dan membangun sistem penyiaran nasional dengan mengandalkan

dua pilar dasar, yaitu Stasiun Televisi Berjaringan dan Stasiun Televisi Lokal (Siregar, 2012:13).

4.2.1 Tinjauan Umum Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002

Sebagai produk undang-undang yang lahir selama proses reformasi politik, Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran tidak bisa dimungkiri mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihan yang ada di dalam Undang-Undang Penyiaran No. 32 Tahun 2002 yakni semangat demokrasi Undang-Undang Penyiaran. Siregar berpendapat bahwa setidaknya ada lima indikator yang bisa digunakan untuk melihat seberapa jauh Undang-Undang Penyiaran yang ada sekarang ini telah berusaha merefleksikan semangat demokrasi.¹

Pertama, kehadiran KPI sebagai regulator penyiaran. Dalam sistem demokrasi, pada dasarnya masyarakat diberikan kepercayaan untuk mengatur dirinya sendiri. Oleh karenanya, dalam sistem penyiaran yang demokratis, pengatur penyiaran tidak dilakukan pemerintah, tapi lembaga negara yang independen.

Dalam konteks Undang-Undang Penyiaran No. 32 Tahun 2002, lembaga independen yang dimaksud adalah KPI. Seperti yang disebutkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 Pasal 7 ayat (2), (3), dan (4) KPI adalah lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran. KPI terdiri atas KPI pusat dibentuk di tingkat pusat dan KPI Daerah dibentuk di tingkat provinsi. Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI Pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan KPI Daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Dengan demikian, dilihat dari sisi ini, undang-undang penyiaran mempunyai muatan kuat untuk membangun sistem penyiaran yang demokratis. Keberadaan KPI yang diperkenalkan dalam undang-undang penyiaran telah berada dalam spirit yang benar, yakni demokratisasi penyiaran.

Kedua, sistem siaran berjaringan. Keberadaan lembaga penyiaran berjaringan telah disebutkan dalam Pasal 31 ayat (1) sebagai berikut: "Lembaga penyiaran yang menyelenggarakan jasa penyiaran jaringan atau jasa penyiaran

¹ Wawancara dengan AES, PR2Media, 23 Mei 2012

televisi terdiri dari stasiun penyiaran jaringan dan/atau stasiun penyiaran lokal”. Pada ayat (2) Pasal 33 bisa diketahui bahwa hanya Lembaga Penyiaran Publik (LPP), dalam hal ini RRI dan TVRI, yang mempunyai hak bersiaran jaringan secara nasional. Bagi lembaga penyiaran swasta yang sudah ada dan melakukan siaran nasional seperti TPI (sekarang MNC), RCTI, Indosiar, dan SCTV diberi waktu paling lama 3 tahun untuk menyesuaikan diri.

Dari sisi ini, UU Penyiaran 2012 telah memberikan harapan akan adanya pemerataan dalam sektor penyiaran kepada daerah-daerah. Harapan terbesarnya adalah berkembangnya industri televisi dan industri turunannya serta adanya akomodasi konten siaran lokal dalam penyiaran. Disisi lain, industri turunan ini diharapkan bisa menumbuhkan sektor ekonomi daerah.

Ketiga, dijaminnya keberadaan lembaga penyiaran komunitas dan publik. Keberadaan lembaga penyiaran komunitas dan lembaga penyiaran publik sangat penting dalam sistem demokrasi manapun. Lembaga penyiaran publik ada demi menjaga keseimbangan lembaga penyiaran swasta yang sangat komersial dan *profit oriented*. Sedangkan lembaga penyiaran komunitas ada demi menjaga berkembangnya komunitas-komunitas yang beragam yang mungkin tidak terwadahi oleh lembaga penyiaran publik, dan lebih-lebih swasta. Keberadaan kedua lembaga ini telah disebutkan dalam Pasal 13 ayat (2) yang menyebutkan bahwa jasa penyiaran diselenggarakan oleh lembaga penyiaran swasta, publik, komunitas, dan berlangganan

Keempat, pembatasan lembaga penyiaran swasta. Beberapa studi mengemukakan bahwa karena sifatnya yang *profit oriented*, maka lembaga penyiaran swasta gagal dalam menyediakan informasi yang ‘benar’ bagi masyarakat. Padahal, informasi yang ‘benar’ itulah yang berguna bagi masyarakat sebagai publik guna terlibat secara aktif dalam proses pengambilan kebijakan publik. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu usaha untuk melakukan pembatasan terhadap lembaga penyiaran swasta. Hal ini telah disebutkan di dalam Undang-Undang Penyiaran No. 32 Tahun 2002 Pasal 18 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di suatu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi. Kemudian, ayat (2) menyebutkan: “Kepemilikan silang

antara Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio dan Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran televisi, antara Lembaga Penyiaran Swasta dan perusahaan media cetak, serta antara Lembaga Penyiaran Swasta dan lembaga penyiaran swasta jasa penyiaran lainnya, baik langsung maupun tidak langsung, dibatasi.” Dalam Pasal 18 ini sangat jelas memberikan pembatasan atas lembaga penyiaran swasta.

Kelima, niatan mendorong lembaga penyiaran (utamanya televisi) lokal. Dalam Pasal 6 ayat (3) disebutkan bahwa dalam sistem penyiaran nasional terdapat lembaga penyiaran dan pola jaringan yang adil dan terpadu yang dikembangkan dengan membentuk stasiun jaringan dan stasiun lokal. Kemudian, dalam Pasal 14 ayat (3), disebutkan di daerah provinsi, kabupaten, atau kota dapat didirikan Lembaga Penyiaran Publik lokal. Terakhir, Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa lembaga penyiaran yang menyelenggarakan jasa periklanan radio atau jasa penyiaran televisi terdiri atas stasiun penyiaran jaringan dan/atau stasiun penyiaran lokal.

Upaya untuk ‘mendorong’ tumbuhnya lembaga penyiaran lokal ini, baik swasta maupun publik menjadi penting jika dilihat dari sudut pandang sosiologis dan kultural masyarakat Indonesia. Secara sosiologi dan kultural masyarakat Indonesia sangat majemuk dengan kebudayaan yang sangat beragam, baik dari sisi adat istiadat, tradisi, maupun bahasa. Di sisi lain, secara geografis, wilayah Indonesia sangat luas dan terbagi ke dalam tiga zona waktu.

Tabel berikut ini menggambarkan tentang spirit demokrasi yang masuk dalam UU Penyiaran 2002

Tabel 7.

Spirit Demokrasi UU Penyiaran No. 32 Tahun 2002

No.	Spirit Demokrasi yang Diangkat	Pasal yang mengatur	Poin Utama
1.	Regulasi Publik	Pasal 7	KPI regulator independen yang mengatur penyiaran
2.	Sistem Penyiaran Berjaringan	Pasal 6 ayat (3) Pasal 31 Pasal 60	Pemberlakuan penyiaran berjaringan

3.	Dijaminnya lembaga penyiaran publik dan komunitas	Pasal 14 Pasal 21	Penegasan LPP dan penunjukkan RRI-TVRI sebagai LPP Pendirian lembaga siaran komunitas
4.	Pembatasan dominasi kapital/swasta	Pasal 18 Pasal 31	Pembatasan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta Pembatasan jangkauan siaran
5.	Pemberian ruang bagi suara lokal	Pasal 31 ayat (5)	Pendirian stasiun siaran lokal

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Seperti yang telah dikemukakan di atas, UU Penyiaran 2002 memang telah mengusung semangat demokrasi penyiaran. Akan tetapi, undang-undang ini juga memiliki beberapa kelemahan yang perlu diperbaiki. Siregar (2012:29) mengatakan bahwa beberapa kelemahan yang ada di antaranya adalah undang-undang itu sendiri belum sempurna dari segi pembuatannya. Sebaliknya, undang-undang ini memerlukan peraturan pemerintah atau peraturan di bawahnya yang ironisnya justru bertentangan dengan undang-undang itu sendiri. Kelemahan yang lain bahwa undang-undang tersebut belum mampu melahirkan regulator yang progresif sehingga demokratisasi penyiaran belum bisa ditegakkan secara benar.

Paulus Widiyanto mengemukakan bahwa UU Penyiaran itu tidak sempurna.² Ketidaktepatan ini terlihat dari masih banyaknya hal-hal yang belum tertuang, termaktub, dan terurai dalam UU Penyiaran 2002. Undang-undang ini masih dianggap undang-undang penyiaran minimalis dan bukan maksimalis. Akibatnya, ada banyak hal yang tidak termaktub dalam undang-undang, dan mestinya dielaborasi oleh peraturan di bawahnya. Namun sangat disayangkan, peraturan yang ada di bawahnya bertentangan dengan semangat demokrasi dalam UU Penyiaran 2002.

Kelemahan lainnya yang terdapat dalam UU Penyiaran 2002 yakni ketiadaan regulator yang progresif. Salah satu alasan mengapa dalam beberapa

² Wawancara dengan PW, Anggota DPR RI 1999-2004, 25 Mei 2012

aspek undang-undang penyiaran kurang mampu meneguhkan sistem penyiaran demokratis karena ia tidak mampu melahirkan regulator yang progresif. Siregar menggambarkan ketiadaan regulator ini dengan membandingkan pada masa Orde Baru dan masa Reformasi.³ Pada masa Orde Baru, sebagai cermin negara otoriter, regulatornya adalah pemerintah di mana pemerintah mempunyai kekuasaan penuh di bidang regulasi penyiaran bahkan *content* siaran. Sedangkan pada masa Reformasi, dominasi negara melalui pemerintah tersebut berusaha diubah dan diganti dengan lembaga regulasi yang lebih independen, yakni KPI. Namun sayangnya, undang-undang tersebut tidak melahirkan lembaga regulator yang progresif.

Salah satu kelemahan undang-undang penyiaran yang kemudian dikatakan sebagai ketidakmampuan undang-undang ini dalam menghasilkan regulator yang progresif karena senyatanya KPI hanya mengawasi isi siaran, sedangkan perizinan tetap ada di tangan pemerintah. UU Penyiaran 2002 berbeda dengan undang-undang pers, implementasi undang-undang ini sangat ditentukan oleh Peraturan Pemerintah (PP). Oleh karena itu pelaksanaan UU ini menjadi sangat penting diejawantahkan dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Peraturan Pemerintah (PP) yang menjadi turunan UU Penyiaran 2002 dibuat untuk mengatur lembaga penyiaran publik, swasta, komunitas dan berlangganan. Ada tiga PP yang mengatur tentang Lembaga Penyiaran Publik yakni Peraturan Pemerintah No. 11, 12, dan 13. Kemudian PP yang mengatur tentang lembaga penyiaran swasta, komunitas, dan berlangganan dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 8.

Peraturan Pemerintah Bidang Penyiaran dan Substansi yang Diatur

Peraturan Pemerintah	Substansi yang Diatur
PP No. 11 tahun 2005	Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran

³ Wawancara dengan AES, PR2Media, 23 Mei 2012

	Publik
PP No. 12 tahun 2005	Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia
PP No. 13 tahun 2005	Peralihan status RRI dan TVRI
PP No. 49 tahun 2005	Pedoman peliputan lembaga penyiaran asing
PP No. 50 tahun 2005	Penyelenggaraan penyiaran swasta
PP No. 51 tahun 2005	Penyelenggaraan penyiaran komunitas

Sumber : diolah dari berbagai sumber

Dalam konteks demokratisasi penyiaran, ada beberapa persoalan pokok yang layak untuk diperhatikan berkaitan dengan keberadaan PP ini. Tabel berikut ini akan memperlihatkan persoalan-persoalan pokok yang terdapat di setiap Peraturan Pemerintah yang menjadi turunan dari UU Penyiaran 2002.

Tabel 9. Peta Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah	Bidang-Bidang yang Diatur	Beberapa Pokok Persoalan
PP No. 11 tahun 2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Berknaan dengan ruang lingkup, fungsi, lembaga penyiaran publik 2. Perizinan 3. Klasifikasi penyiaran 4. Pembiayaan 5. Penyelenggaraan penyiaran 6. Teknis penyiaran 7. Pertanggungjawaban 8. Sanksi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketiadaan support yang tegas dari pemerintah, hanya disebutkan pembiayaan dari APBN, tapi besarnya tidak disebutkan. 2. Pasal-pasal karet (Pasal 18)
PP No. 12 tahun 2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bentuk, Kedudukan, Tugas, dan Fungsi 2. Organisasi RRI 3. Tata Kerja 4. Kekayaan dan Pendanaan 5. Pertanggungjawaban 6. Kepegawaian 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keterwakilan pemerintah dalam Dewan Pengawas 2. Usulan Dewan Pengawas kepada DPR dari pemerintah atau masyarakat akan mengganggu independensi LPP yang ditegaskan dalam

	7. Ketentuan Pilihan	undang-undang dan menyalahi prinsip LPP
PP No. 13 tahun 2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bentuk, Kedudukan, dan Tugas, Fungsi 2. Organisasi TVRI 3. Tata Kerja 4. Kekayaan dan Pendanaan 5. Pertanggungjawaban 6. Kepegawaian 7. Ketentuan Pilihan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keterwakilan pemerintah dalam Dewan Pengawas TVRI menyalahi prinsip lembaga penyiaran publik (Pasal 18) 2. Usulan Dewan Pengawas kepada DPR dari pemerintah atau masyarakat akan mengganggu independensi LPP yang ditegaskan dalam undang-undang dan menyalahi prinsip LPP
PP No. 49 tahun 2005	Penyelenggaraan peliputan lembaga penyiaran asing	
PP No. 50 tahun 2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendirian dan penyelenggaraan lembaga penyiaran swasta 2. Penyelenggaraan penyiaran 3. Permodalan 4. Pembatasan kepemilikan dan Penguasaan serta kepemilikan silang 5. Penyelenggaraan stasiun jaringan 6. Teknik penyiaran 7. Sanksi-sanksi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal-pasal karet (Pasal 14) 2. Tak terimplementasikannya secara baik PP ini, terutama dalam hal pembatasan kepemilikan dan penguasaan serta kepemilikan silang. Pasal 67 yang mengatur divestasi lembaga penyiaran hingga maksimal masa empat tahun sejak diundangkannya tidak diterapkannya hingga saat ini.
PP No. 51 tahun 2005	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pendirian dan Perijinan 2. Penyelenggaraan penyiaran 3. Permodalan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal-pasal karet (Pasal 18) 2. Spirit otoritarianisme melalui kontrol pemerintah

	4. Teknik penyiaran 5. Pelaporan 6. Sanksi	dalam penyiaran komunitas (Pasal 39) 3. Pembatasan jangkauan yang tidak melihat kondisi geografis (Pasal 5) 4. Lembaga penyiaran komunitas wajib menyampaikan laporan ke menteri, KPI, dan komunitasnya (Pasal 39)
--	--------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sumber: diolah dari berbagai sumber

4.2.2 Kepentingan Publik dalam Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002

Meskipun Undang-Undang Penyiaran 2002 lahir dengan mengungkap semangat demokrasi, tapi satu hal yang tidak bisa dipungkiri bahwa suatu produk undang-undang lahir dari pergulatan beragam kepentingan. Berbagai kekuatan saling berkontestasi yang pada akhirnya mewarnai undang-undang (Siregar, 2012:20). Wahyuni (2006) telah memetakan aktor-aktor yang terlibat dalam perdebatan pembentukan Undang-Undang Penyiaran 2002 dan hasil-hasil yang mereka dapatkan selama proses pembentukan undang-undang.

Aktor-aktor pembentukan UU Penyiaran 2002 yakni pemerintah, penyiaran swasta nasional, penyiaran swasta lokal, gerakan masyarakat sipil yang *concern* pada media. Aktor-aktor ini memiliki kepentingan-kepentingan yang berbeda dalam pembentukan UU Penyiaran 2002. Tabel berikut ini akan menunjukkan aktor-aktor pembentukan UU Penyiaran 2002.

Tabel 10. Aktor, Posisi, Agenda Kepentingan dan Hasil Akhir Perdebatan Pembentukan UU Penyiaran 32/2002

Aktor	Kepentingan	Hasil Akhir
Pemerintah	1. Pemerintah sebagai regulator utama	1. Menang

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

Sumber: Wahyuni (2006:158)

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa beberapa perjuangan atau agenda masyarakat sipil untuk membangun sistem penyiaran yang demokratis tercapai. Namun, sekali lagi, persoalannya ada peraturan yang berada di bawahnya. Meskipun begitu, apa yang diidentifikasi dalam tabel di atas baru sebatas pada apa yang secara substansi ada dalam undang-undang ini, dan belum melihat implementasinya.

Ringkasan pokok-pokok pikiran baru dalam UU Penyiaran 2002 berkaitan dengan aspek ekonomi politik, lembaga, dan pilihan-pilihan kebijakan dapat dilihat pada tabel berikut. Tabel yang ditunjukkan diatas menunjukkan prinsip-prinsip penting dalam regulasi penyiaran baru. Aspek sosial mencakup pengaturan prinsip-prinsip relasi televisi dengan *audience*-nya, mekanisme akuntabilitas televisi terhadap publiknya diwadahi melalui keterlibatan publik yang dimungkinkan dalam mekanisme baru sistem penyiaran. Pengaturan program

televisi juga diarahkan agar lebih bertanggung jawab melalui penataan kembali kode etik penyiaran.

Tabel 11. Kebijakan Penyiaran Berdasar UU Penyiaran No. 32/2002

Isu-Isu Utama	
Aspek Sosial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keterlibatan publik dalam penyelenggaraan televisi 2. Perombakan jenis dan ragam institusi penyiaran 3. Pengaturan program: <ul style="list-style-type: none"> - Memperkuat integritas nasional - Meningkatkan kualitas kehidupan intelektual masyarakat dengan mengutamakan netralitas dalam mengangkat keragaman masyarakat 4. Perlindungan wanita, remaja dan anak-anak 5. Penataan kode etik penyiaran (<i>Broadcasting Code of Conduct</i>)
Aspek Ekonomi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ijin Siar <ul style="list-style-type: none"> - Otoritas ijin penyiaran - Pembatasan ijin penyiaran - <i>Merit system</i> (kompetitif berdasarkan kompetensi) 2. Tatanan Kepemilikan <ul style="list-style-type: none"> - Konsentrasi kepemilikan (<i>horizontal concentration</i>) - Kepemilikan silang (<i>vertical concentration</i>) 3. Kepemilikan asing 4. Stasiun Penyiaran dan Jangkauan Siaran 5. Regulasi Keuangan

Lembaga

Pemerintah	Kementerian Komunikasi dan Informasi (KOMINFO) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah: Presiden dan Gubernur
Publik	Tingkat Formal: Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sebagai manifestasi kepentingan publik

	Tingkat Informal: Partisipasi setiap warga negara Indonesia melalui NGO, LSM, dan Universitas ataupun organisasi sosial lainnya
Lembaga Hukum	Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi
Lembaga Pengawas	DPR Pusat dan DPRD

Kebijakan

Tipe Regulasi	Re-regulasi
Alasan Regulasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keterbatasan spektrum penyiaran 2. Kekuatan sugestif penyiaran televisi 3. Diversifikasi struktural dan independensi penyiaran 4. Teori pasar defisit dan pengaturan keseimbangan kekuatan dalam penyiaran <p>Catatan: Konsiderasi teknik belum menjadi fokus</p>
Instrumen kontrol penyiaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hukum Hukum mengatur isu-isu primer dalam penyiaran berkaitan dengan batasan-batasan bisnis dan sosial 2. Finansial Pemerintah menjadi sumber keuangan utama bagi televisi publik 3. <i>Co-regulation</i> KPI memiliki otoritas penuh dalam mendeterminasi dan memonitor kode etik penyiaran dan mengelola komplain publik tentang isi penyiaran <p>Catatan: Bentuk-bentuk prosedur sebagai instrumen kontrol penyiaran</p>

Sumber: Wahyuni (2006:159)

Konstruksi yang dibentuk oleh UU Penyiaran 2002 bahwa Sistem Penyiaran Indonesia yang baru dibentuk oleh empat pilar utama yaitu televisi publik, televisi swasta, televisi komunitas, dan televisi berlangganan. Merujuk kepada pendapat Douglas Kellner (1990) konsep heuristik dalam sistem penyiaran

demokratis bisa dilacak melalui indikator-indikator: akuntabilitas, *adequacy*, dan akses. Konsep akuntabilitas yang mewajibkan penyiaran televisi melayani kepentingan publiknya telah dipromosikan dalam sistem penyiaran Indonesia yang baru berdasarkan UU Penyiaran 2002. Meskipun demikian, interpretasi “kepentingan publik” merupakan masalah yang lebih signifikan dalam konteks ini. Yakni adanya kejelasan dan definisi yang cukup dalam menentukan kepentingan publik.

Dalam sistem penyiaran yang bersifat otoriter, “kepentingan publik” diartikan sebagai kepentingan pemerintah. Oleh karena itu, televisi lebih difungsikan secara primer untuk mendukung kepentingan pemerintah. Berbeda halnya dalam konteks yang lebih luas, “kepentingan publik” meliputi dua ranah, pertama terkait dengan kepentingan internal aktor industri pertelevisian, dan kepentingan eksternal audiens yang luas (televisi publik, televisi swasta, televisi komunitas, dan televisi berlangganan). Akuntabilitas televisi akan diawasi oleh KPI. Komisi inilah yang akan menjadi pelindung publik dan bekerja untuk menjamin agar stasiun khususnya televisi relatif bebas dari pengaruh pemerintah ataupun ekonomi.

Kriteria *adequacy* mewajibkan stasiun penyiaran mendukung terwujudnya masyarakat yang “*well informed*” dengan menyiarkan program-program secara seimbang dari beragam posisi. Kriteria akses dimaknai dalam sistem penyiaran yang baru sebagai sistem yang lebih memberikan alternatif, lebih beragam dan lebih memberikan kesempatan pada publik untuk ikut berkontribusi dalam masyarakat demokratis. Dalam UU Penyiaran 2002 akses publik diperluas sedemikian rupa dengan membuka kemungkinan masyarakat berpartisipasi melalui televisi komunitas

4.3 Kebijakan Penyiaran dalam Berbagai Perspektif

Kebijakan penyiaran dalam UU Penyiaran 2002 dapat ditinjau dari berbagai perspektif dan ruang lingkup seperti perspektif ekonomi politik, perspektif sosiologis dan perspektif hukum.

4.3.1 Perspektif Ekonomi Politik

Perspektif kritis ekonomi politik yang digunakan untuk menganalisis sistem media merupakan salah satu perspektif dalam ilmu komunikasi yang bersifat *dialektis kritis, meta-teori, dan mengintegrasikan banyak model, konsep dan instrumen* yang berasal dari disiplin ilmu sosiologi, politik dan ekonomi (Wahyuni, 2006:150). Perspektif ekonomi politik merupakan dialog antara *cultural studies* dan *policy studies*.

Cultural studies berbasis serangkaian disiplin, terutama kritik literatis, hermeneutik ilmu sosial, dan berbagai aliran strukturalis dan post-strukturalis yang menawarkan pendekatan berpusat pada analisis teks dan wacana. Sedangkan *policy studies* berbasis pada tradisi penelitian dalam ilmu politik, ilmu ekonomi, dan institusi ekonomi maupun politik (Mosco, 1996).

Pertelevisian sebagai objek kajian ekonomi politik banyak dibahas oleh beberapa penulis yang menggunakan perspektif ekonomi politik, di antaranya Douglas Kellner (1990), Robert W. McChesney (2004), Lorry A. Brainard (2004) yang mengkaji kompleksnya industri pertelevisian Amerika Serikat, menunjukkan betapa rumitnya pilihan kebijakan dan dimensi politik dalam sistem penyiaran. Televisi menjadi pokok bahasan penting sebagai subyek sekaligus objek kebijakan karena televisi merupakan domain media massa yang cukup memiliki karakteristik khas dan unik serta memiliki potensi ekonomi dan politik yang sangat kental.

Dalam tinjauan kebijakan atau *policy studies*, tipe regulasi yang dilakukan yaitu penataan kembali tatanan penyiaran agar lebih efektif untuk mencapai tujuan penyiaran yang diinginkan.

UU Penyiaran 2002 jika ditinjau dari perspektif ini adalah jalan tengah dari berbagai kepentingan ekonomi politik antara negara, publik dan pemilik modal (industri). Pengaturan yang coba dilakukan terutama terkait lembaga penyiaran swasta yang memang memiliki peluang padat modal menurut peneliti adalah jalan tengah yang paling mungkin dilakukan oleh negara dalam menjembatani antara kepentingan publik yang merupakan pemilik sah dalam konstitusi dengan pengusaha/industri yang diberikan hak dalam pengelolaan barang/milik publik, yakni spektrum frekuensi siaran.

4.3.2 Perspektif Sosiologis

Indonesia pernah tidak memiliki regulasi formal untuk waktu yang cukup lama. Dalam catatan praktek penyelenggaraan pertelevisian, sejak dimulainya media siar pertelevisian di Indonesia tahun 1962 hingga menjelang tahun 1998 pengaturannya hanya berdasarkan Keputusan Presiden (KEPRES) ataupun Keputusan Menteri (KEPMEN) saja. Bahkan selama lebih kurang 32 tahun masa Orde Baru, Undang-Undang Penyiaran sebagai produk legislatif tidak pernah direalisasikan.

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

4.3.3 Perspektif Hukum

Dalam perspektif hukum, muatan materi yang terkandung dalam UU Penyiaran 2002 menggambarkan kerangka akuntabilitas media dengan tipe *model of rules* dan tipe *legal realism*. Tipe *model of rules* yaitu orientasi pengaturan sistem penyiaran dengan memusatkan pada ketaatan peraturan perundang-undangan, prosedur yang benar, yurisdiksi dan kewenangan yang tegas. Sedangkan tipe *legal realism* yaitu pengaturan sistem penyiaran yang berdimensi moralitas *public responsibility* (Riyanto, 2010). Riyanto menambahkan bahwa UU Penyiaran sebenarnya membentuk pola pikir atau nalar hukum yang mencakup pengetahuan dalam konteks sosial (Pasal 8, 48, 49, 50, 52) dan *professional responsibility* yang bersentuhan dengan teknologi yang melibatkan penerapan pengetahuan (*Technology involves the application of knowledge*) melalui kreativitas program siaran dan daya pancar siarannya. Di samping itu, secara substansi kita pahami dan sepakat bahwa UU Penyiaran adalah UU yang mengetengahkan prinsip diversitas kepemilikan yang diikuti dengan diversitas isi (*content*) siaran, menggolongkan jasa penyiaran radio dan televisi dengan kategori

penyelenggara penyiaran publik, swasta, komunitas, berlangganan (Pasal 13 ayat 1 dan 2), dan mendelegasikan kewenangan negara dalam perannya sebagai regulator kepada lembaga independen yang disebut Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).

4.4 Pengaturan Kepemilikan (*Diversity of Ownership*) dan Pengaturan Isi Siaran (*Diversity of Content*)

Di banyak negara, pengaturan penyiaran berdasarkan prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content* untuk kesejahteraan rakyat. Pengaturan tersebut berlangsung ketat karena pertama, lembaga penyiaran mempergunakan frekuensi yang menjadi milik publik. Kedua, frekuensi itu terbatas (*limited resources*). Ketiga, siaran televisi dapat memasuki dan menembus rumah kita secara serentak dan meluas tanpa kita undang (*pervasive presence theory*). Itu sebabnya mengapa industri penyiaran harus diatur ketat.⁴

Di Indonesia, pengaturan mengenai penyiaran diatur dalam Undang-Undang Penyiaran 2002. Prinsip penting yang terdapat dalam UU Penyiaran tersebut yakni mengenai *diversity of ownership* dan *diversity of content*. Jaminan terhadap *diversity* ini menuntut dan memerlukan pelaksanaan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat dan penghargaan terhadap minoritas. Hitchens berpendapat bahwa konsep *pluralism* dan *diversity* memiliki beberapa arti

First, they may refer to a situation in which the media environment is structured in a way which ensures that there are a number of different kinds of media outlets: for example, public broadcasting and private broadcasting services. Secondly, they may refer to a media environment which is structured so as to ensure that there is a diversity of owners of the media outlets. Thirdly, they may refer to the desirability of a diversity of opinion being broadcast, and, fourthly, to the broadcasting of a diverse range of programming including both information and entertainment programs (Hitchens, 2006:8)

⁴ Wawancara dengan AES, PR2Media, 23 Mei 2012

Tanpa adanya jaminan terhadap *diversity* ini maka akan berpeluang munculnya otoritarianisme baru, otoritarianisme kapital dan oligopoli oleh segelintir orang atas nama kebebasan dan dengan sendirinya membunuh demokrasi. Di sub bab berikut akan dijelaskan mengenai konsep *diversity of ownership* dan *diversity of content* yang merupakan salah satu tujuan dari UU No. 32 Tahun 2002.

4.4.1 Pengaturan *Diversity of Ownership*

Penjelasan mengenai *diversity of ownership* adalah berkenaan dengan adanya keberagaman terhadap kepemilikan terhadap satu lembaga penyiaran dengan tidak ada adanya unsur yang bersifat monopolistik dan oligopolistik sehingga dapat memberikan akses bagi kalangan manapun khususnya masyarakat Indonesia dalam memiliki *share* kepemilikan satu lembaga penyiaran tertentu. Secara prinsip *diversity of ownership* ditujukan agar tidak terjadi konsentrasi kepemilikan modal (*capital*) dalam lembaga penyiaran, serta saat bersamaan diarahkan untuk mendorong adanya pelibatan modal dari masyarakat luas di Indonesia.⁵ Oleh karena itu prinsip *diversity of ownership* menjadi prinsip dasar yang harus dipegang teguh untuk menciptakan sistem persaingan yang sehat, mencegah terjadinya monopoli dan oligopoli, serta memiliki manfaat ekonomi bagi masyarakat luas.

Diversity of ownership yang tidak berjalan dengan baik hanya akan menjadikan pemusatan kepemilikan hanya pada segelintir orang saja pada kawasan tertentu, contohnya di Jakarta. Pemusatan kepemilikan, sentralisasi dan konsentrasi ini langsung ataupun tak langsung mempengaruhi isi media. Banyak informasi yang tidak relevan dan tidak fungsional dipaksa untuk diserap oleh daerah. Siregar mencontohkan, misalkan setiap tahun selalu ditayangkan mudiknya orang Jakarta ke Jawa Timur yang tak ada manfaat dan kegunaannya bagi penduduk kota medan kecuali melihat penderitaan orang yang mudik sebagai hiburan semata. Penduduk Yogyakarta waktu terpaksa mendengar azan maghrib

⁵ Wawancara dengan AES, PR2Media, 23 Mei 2012

waktu Jakarta yang di Yogyakarta waktu maghrib sudah berlalu, demikian juga dengan penduduk Makasar dan kota-kota di daerah timur.

Pada dasarnya pengelola stasiun penyiaran dapat dibagi dua macam: a) pengelola perorangan atau individu (*single owners*); b) pengelola kelompok atau *group ownership* (perusahaan atau lembaga lainnya). Sebagian besar stasiun penyiaran yang berada di kota-kota besar dimiliki oleh korporasi atau perusahaan yang umumnya memiliki kekuatan modal yang lebih besar daripada pemilik perorangan (Morissan, 2008:85-86)

Ketentuan undang-undang penyiaran menyebutkan bahwa pemusatan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi. Berkaitan dengan kepemilikan lembaga penyiaran diatur dalam PP no 50 tahun 2005 menyebutkan bahwa lembaga penyiaran swasta didirikan dengan modal awal seluruhnya hanya dimiliki oleh Warga Negara Indonesia, jika kemudian akan ditambah dengan modal asing hanya dibatasi sampai 20% atas jumlah keseluruhan saham. Dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informasi RI no. 28 tahun 2008, Pasal 11 menyebutkan: Lembaga Penyiaran swasta yang sudah mempunyai stasiun relai di ibu kota provinsi wajib melepas kepemilikannya atas stasiun relai. Oleh karena itu segala kepentingan urusan administrasi, birokrasi dan program siaran secara penuh dikelola penanggung jawab Lembaga Penyiaran Swasta lokal yang secara legalitas telah terlepas dari manajemen kepemilikan sebelumnya. Jika diartikan dengan konglomerasi media maka melalui peraturan di atas, maka tidak memungkinkan untuk terjadi pemusatan kepemilikan. Namun, jika kemudian lembaga penyiaran yang sudah memiliki status sebagai stasiun induk jaringan melakukan merger atau akuisisi terhadap stasiun lokal (yang notabene atas pembentukannya sendiri) itu, maka sangat dimungkinkan terjadinya praktek konglomerasi (Syahril, 2011: 33-34).

Kondisi *Ownership* Lembaga Penyiaran Swasta di Indonesia

Lembaga penyiaran swasta atau LPS merupakan salah satu aktor penting dan juga target utama dalam kebijakan penyiaran. LPS sendiri sebenarnya berada dibawah badan hukum yang diberi ijin oleh pemerintah berupa gelombang

elektromagnetik untuk menyiarkan program-program acaranya kepada masyarakat. Dalam UU Penyiaran 2002, *ownership* atau kepemilikan diatur sedemikian rupa agar tidak adanya konsentrasi kepemilikan kepada seorang pemilik atau kelompok-kelompok tertentu saja. Hal ini yang ditakutkan jika nantinya LPS hanya akan menjadi instrumen-instrumen kepentingan kelompok-kelompok tersebut dalam menyampaikan sebuah informasi atau tayangan kepada masyarakat yang berupaya mempengaruhi opini masyarakat sesuai dengan kepentingan mereka. Dibawah ini ada data-data yang memperlihatkan bagaimana kondisi *ownership* lembaga penyiaran di Indonesia yang didasarkan kepada data-data yang diolah dari transaksi pasar modal. Ada beberapa kelompok perusahaan yang memiliki jumlah *share* kepemilikan yang bisa dikatakan sangat besar yaitu PT. MNC (Media Nusantara Citra), PT. EMNTK Tbk (Elang Mahkota Teknologi) dan PT. VIVA Tbk (Visi Media Asia)

Tabel 12. PT. Media Nusantara Citra Tbk⁶

No	Nama Perusahaan (Televisi)	Domisili	Presentasi Kepemilikan		
			2010	2011	2012
1	PT. Rajawali Citra Televisi Indonesia RCTI	Jakarta	100, 00%	100, 00%	-
2	PT. Global Indonesia Bermutu	Jakarta	100, 00%	100, 00%	-
3	PT. Cipta Pendidikan Televisi Indonesia (Cipta TPI)	Jakarta	75%	175%	-
4	PT Sun Televisi Network	Medan	91, 60%	91, 60%	-
5	PT Radio Trijaya Shakti *	Jakarta	100, 00%	100, 00%	-
6	PT Radio Prapanca Buana Suara *	Medan	91, 60%	91, 60%	-
7	PT Radio Mancasuara *	Bandung	100, 00%	100,	-

⁶http://www.idx.co.id/Portals/0/StaticData/ListedCompanies/Corporate_Actions/New_Info_JSX/Je nis_Informasi/01_Laporan_Kuangan/02_Soft_Copy_Laporan_Kuangan/Laporan%20Keuangan%20Tahun%202011/TW2/MNCN/MNCN_LKTT

				00%	
8	PT Radio Swara Caraka Ria *	Semarang	100, 00%	100, 00%	-
9	PT Radio Efkindo *	Yogyakarta	70, 00%	70, 00%	-
10	PT Radio Citra Borneo Madani *	Banjarmasin	100, 00%	100, 00%	-
11	PT Radio Suara Banjar Lazuardi *	Banjarmasin	100, 00%	100, 00%	-
12	PT Radio Cakra Awigra *	Surabaya	100%	200%	-
13	PT Radio Suara Monalisa *	Jakarta	80, 00%	80, 00%	-
14	PT Radio Mediawisata Sariasih *	Bandung	100, 00%	100, 00%	-

* (Kepemilikan Tidak Langsung)

Tabel 13. PT. Elang Mahkota Teknologi Tbk⁷

Nama Perusahaan (Televisi)	Domisili	Presentasi Kepemilikan		
		2010	2011	2012
PT Surya Citra Media Tbk (SCM)	Jakarta	99, 99%	85, 26%	85, 26%
PT Surya Citra Televisi (SCTV) *	Jakarta	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Elang Citra Perkasa *	Surabaya	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Cendrawasih *	Jayapura	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Media Kreasi *	Denpasar	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Visi Media *	Medan	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Ceria *	Palembang	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Dimensi Media *	Makassar	100,00%	100,00%	100,00%
PT Surya Citra Kirana *	Bengkulu	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Kreasitama *	Manado	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Media Gemilang *	Palangkaraya	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Mediatama *	Bandung	99, 99%	99, 99%	99, 99%

⁷http://www.idx.co.id/Portals/0/StaticData/ListedCompanies/Corporate_Actions/New_Info_JSX/Jenis_Informasi/01_Laporan_Keuangan/02_Soft_Copy_Laporan_Keuangan/Laporan%20Keuangan%20Tahun%202011/TW2/EMTK/EMTK_LKTT

PT Surya Citra Multikreasi *	Banjarmasin	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Nugraha *	Yogyakarta	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Pesona Media *	Batam	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Sentosa *	Aceh	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Surya Citra Wisesa *	Semarang	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Bangka Tele Vision *	Bangka	85, 00%	85, 00%	85, 00%
PT Surya Citra Pesona *	Gorontalo	100, 00%	100, 00%	100, 00%
PT Omni Intivision (O Channel)	Jakarta	99, 99%	99, 99%	99, 99%
PT Indosiar Karya Media Tbk. **	Jakarta	-	84, 77%	84, 77%

* (Kepemilikan melalui SCM)

** (Investasi Pada Perusahaan Asosiasi Tahun 2010)

Tabel 14. PT. Visi Media Asia Tbk⁸

No	Nama Perusahaan (Televisi)	Domisili	Presentasi Kepemilikan		
			2010	2011	2012
1	PT Cakrawala Andalas Televisi (ANTV) *	Jakarta	-	-	99, 9997%
2	PT Lativi Media Karya (TVOne)	Jakarta	-	-	99, 9999%

* (Kepemilikan Tidak Langsung)

Selain ketiga kelompok diatas tersebut ada beberapa stasiun penyiaran swasta juga termasuk yang cukup besar yaitu Metro TV, Trans TV dan Trans 7. Metro TV sendiri merupakan stasiun TV yang sudah berdiri dan bersiaran sejak tahun 2000 yang didirikan oleh PT Media Televisi Indonesia, sebuah anak perusahaan dari Media Group dengan Surya Paloh sebagai pemimpinnya. Metro TV sendiri merupakan TV swasta yang berfokus pada siaran yang bersifat warta berita dan sering menyajikan berita-berita aktual mengenai berbagai permasalahan politik, sosial dan budaya di Indonesia. Trans TV dan Trans 7 sendiri merupakan lembaga penyiaran yang berada di bawah PT Trans Corporation yang merupakan anak usaha dari CT Corp (Dulu Para group) yang merupakan milik dari pengusaha

⁸http://www.idx.co.id/Portals/0/StaticData/ListedCompanies/Corporate_Actions/New_Info_JSX/Jenis_Informasi/01_Laporan_Keuangan/02_Soft_Copy_Laporan_Keuangan/Laporan%20Keuangan%20Tahun%202012/TW1/VIVA/VIVA_LK_TW

Chairul Tanjung. Trans TV sendiri lahir pada tahun 2002 melalui Trans Corp yang kemudian lewat Trans Corp juga mengambil alih saham TV 7 dari grup Kompas Gramedia sebesar 49% dan kemudian mengubahnya menjadi Trans 7.

Data dan uraian diatas menunjukkan secara umum bagaimana kondisi kepemilikan lembaga penyiaran swasta di Indonesia. Secara spesifik UU penyiaran sendiri mengatur kepemilikan pada lembaga penyiaran baik itu Televisi dan Radio pada pasal 18 ayat 1 dan 2, pasal 20 dan pasal 34 ayat 1 serta diperkuat di Peraturan Pemerintah yaitu PP No. 50 Tahun 2005 mengenai Lembaga Penyiaran Swasta khususnya pada pasal 32 ayat 1.

4.4.2 Pengaturan *Diversity of Content*

Kondisi Indonesia merupakan sebuah kumpulan dari keanekaragaman kehidupan bersuku sebagai satu bangsa yang disatukan dengan semangat ke-tunggal ika-an. Kehidupan masyarakat yang benar-benar bersifat majemuk ini mendasari kehidupan berbangsa dan bernegara terutama mengenai berbagai hal yang bersifat kepentingan bersama. Dalam dunia penyiaran prinsip ini terkait erat dengan prinsip *diversity of content*. Salah satu esensi dari demokrasi adalah adanya jaminan kebebasan bagi munculnya berbagai ragam opini. Melalui prinsip *diversity of content* berarti menjamin keberagaman isi siaran, yang selaras dengan semangat dan eksistensi kultur bangsa Indonesia yang heterogen dan pluralis. Artinya, berbagai kelompok budaya, etnik, agama, ras dan golongan mempunyai posisi dan peluang yang sama dalam penyiaran.

Semangat *diversity of content* tidak bisa terealisasikan dalam bentuk nyata dilapangan karena secara umum para televisi swasta kebanyakan bergerak pada ranah komersil dimana mereka menempatkan diri sebagai pihak yang menjual produk untuk mendapatkan keuntungan sedangkan para pemirsa sebagai konsumen sekaligus sebagai pangsa pasar iklan. Program-program yang dikedepankan televisi komersial adalah program-program yang bersifat populer tanpa memperdulikan segi kemanfaatan bagi pemirsa. Televisi komersial tidak mengutamakan *diversity of content* karena pada dasarnya televisi komersial hanya merupakan sebuah terobosan untuk meraih celah pasar. Keberhasilan televisi

komersil sebagaimana layaknya entitas bisnis, diukur dari seberapa banyak keuntungan yang dihasilkan untuk pemilik televisi (Ardiyanti, 2011: 332)

4.5 Sistem Stasiun Jaringan

Perkembangan teknologi penyiaran di tanah air terus bergulir dengan pemberlakuan stasiun siaran berjaringan dimana para pemilik televisi tidak hanya menggunakan kemampuan secara teknis dalam memancarkan siaran secara nasional tetapi membangun jaringan secara nasional dimana tumbuhnya stasiun-stasiun televisi lokal di berbagai daerah. Stasiun siaran berjaringan/jaringan atau disingkat dengan SSB sendiri sebenarnya sudah diterapkan di Amerika sejak lama. Menurut Kellner (1990) sistem stasiun siaran berjaringan ini sendiri telah mendorong partisipasi publik yang sangat luas diberbagai bidang, serta telah mampu meruntuhkan oligarki pengusaha televisi yang membawa dampak besar pada bidang bisnis dan politik.

4.5.1 Latar Belakang Mengenai Sistem Stasiun Jaringan

Sistem Stasiun Jaringan (SSJ) bukan merupakan tema baru dalam penyiaran. Sampai pertengahan 1908-an sistem siaran televisi di beberapa negara di dunia didominasi oleh sistem stasiun jaringan, seperti NBC, ABC, CBS (Amerika Serikat) dan Channel 4, Channel 5, BBC (Inggris). Menurut Head dan Sterling (1982) menyatakan jaringan adalah: *“Two or more stations interconnected by some means of a relay (wire, cable, terrestrial microwave, satellite) so as to be able simultaneous broadcasting of the same program..”* yakni: dua atau lebih stasiun yang saling berhubungan melalui relai (kawat, kabel, gelombang mikro teresterial, satelit) yang memungkinkan terjadinya penyiaran program secara serentak.

Sedangkan Wilis dan Aldridge (1992) menambahkan ketentuan atau kriteria pengertian jaringan dengan menyebutkan: *there are several different kinds of networks, but all of them have one thing in common, they distribute programme simultaneously to affiliated stations.* (terdapat beberapa jenis jaringan, namun semuanya memiliki satu kesamaan, jaringan menyiarkan program secara serentak kepada stasiun afiliasinya).

Sistem penyiaran jaringan pertama kali diterapkan di AS dimana sejumlah stasiun radio lokal bergabung untuk menyiarkan program secara bersama-sama. Berbagai stasiun radio yang pada awalnya memiliki wilayah siaran terbatas di wilayah atau lokalnya masing-masing dan hanya melayani komunitas atau masyarakatnya masing-masing dapat melakukan siaran bersama sehingga membentuk wilayah siaran yang lebih luas. Pola jaringan ini kemudian di ikuti pula oleh stasiun yang muncul kemudian.

Hal penting yang perlu dipahami bahwa terdapat dua pihak dalam sistem penyiaran berjaringan yaitu:

1. Stasiun jaringan atau disebut juga dengan stasiun induk, yaitu stasiun penyiaran yang menyediakan program. Stasiun induk pada dasarnya tidak memiliki wilayah siaran sehingga stasiun induk tidak dapat menyiarkan programnya tanpa bekerja sama dengan stasiun lokal yang memiliki wilayah siaran.
2. Stasiun lokal yang terdiri dari stasiun lokal independen dan stasiun lokal afiliasi yaitu stasiun lokal yang bekerja sama (berafiliasi) dengan salah satu stasiun induk untuk menyiarkan program stasiun induk di wilayah siaran lokal di mana stasiun afiliasi berada. Stasiun afiliasi memiliki wilayah siaran namun sifatnya terbatas di daerah tertentu saja. Kerjasama ini menghasilkan siaran berjaringan karena terdapat sejumlah stasiun lokal yang berafiliasi untuk menyiarkan siaran stasiun induk.

Pada sistem stasiun jaringan ini perusahaan yang menjual barang atau jasa secara nasional memiliki pilihan media lebih banyak untuk beriklan. Perusahaan dapat beriklan melalui televisi induk yang berjaringan dengan berbagai televisi daerah atau beriklan melalui televisi daerah secara individual. Selain itu, pemasangan iklan nasional dapat beriklan pada stasiun daerah tertentu saja, jika tingkat penjualan pada daerah dimaksud menurun. Stasiun jaringan menyiarkan programnya melalui berbagai stasiun lokal yang menjadi afiliasinya yang terdapat di berbagai daerah. Melalui stasiun induk, pemasang iklan dapat menyiarkan pesan iklannya ke hampir seluruh wilayah negara secara serentak. Salah satu keuntungan memasang iklan pada sistem penyiaran berjaringan adalah

kemudahan dalam proses pembelian waktu siaran iklan sebagaimana stasiun penyiaran nasional.

Di Indonesia pertumbuhan dan perkembangan penyiaran radio dimulai dari tingkat lokal sama dengan di Amerika Serikat (AS) namun untuk televisi pertumbuhan dimulai dari tingkat nasional. Hal terakhir inilah yang menjadi perbedaan dalam membangun sistem penyiaran jaringan antara Indonesia dan AS. Menurut undang-undang penyiaran Indonesia, suatu stasiun penyiaran terdiri atas dua macam ditinjau dari wilayah jangkauannya yaitu (1) Stasiun penyiaran jaringan dan (2) Stasiun penyiaran lokal.

Undang-undang penyiaran menyatakan bahwa stasiun penyiaran lokal dapat didirikan di lokasi tertentu dalam wilayah Negara Republik Indonesia dengan wilayah jangkauan siaran terbatas pada lokasi tersebut PP 50/2005 menegaskan bahwa “stasiun lokal adalah stasiun yang didirikan di lokasi tertentu dengan wilayah jangkauan terbatas dan memiliki studio dan pemancar sendiri “Ini berarti syarat atau kriteria suatu stasiun dikategorikan sebagai stasiun lokal adalah 1). Lokasi sudah ditentukan ; 2) jangkauan siaran terbatas (hanya pada lokasi yang sudah ditentukan); dan (3) memiliki studio dan pemancar sendiri.

Selanjutnya terdapat ketentuan bahwa: 1) Lembaga penyiaran publik dapat menyelenggarakan siaran dengan sistem stasiun jaringan yang menjangkau seluruh wilayah Negara Republik Indonesia; 2) Lembaga penyiaran swasta dapat menyelenggarakan siaran melalui sistem jaringan merupakan perubahan fundamental dalam sistem penyiaran nasional Indonesia. Namun, timbul pertanyaan apa perbedaannya antara sistem jaringan yang menjangkau seluruh wilayah Negara dengan sistem jaringan dengan jangkauan wilayah terbatas. Sistem penyiaran jaringan yang dicoba diterapkan di Indonesia sebagai termaktub dalam UU No.32 tahun 2002 merupakan adopsi dari sistem penyiaran yang terdapat di AS. Dapat dikatakan masa depan sistem penyiaran nasional Indonesia kurang lebih akan sama dengan apa yang terdapat di AS saat ini, karena itu untuk memahami sistem penyiaran berjaringan ini kita perlu mempelajari sistem penyiaran jaringan di Negara lain khususnya di AS yang memiliki industri penyiaran yang besar dengan sejarahnya yang panjang. Sejarah penyiaran dunia tidak dapat dilepaskan dengan sejarah penyiaran di AS.

4.5.2 Pengaturan Sistem Stasiun Jaringan

Penjelasan tentang sistem stasiun jaringan di dalam Peraturan Menteri Kominfo No 43 Tahun 2009 tentang Sistem Stasiun Jaringan antara lain terdapat di Pasal 1: “ Sistem stasiun jaringan adalah tata kerja yang mengatur relai siaran secara tetap antar lembaga penyiaran.” Sedangkan dalam Pasal 2 disebutkan “ Sistem stasiun jaringan dilaksanakan oleh stasiun penyiaran lokal berjaringan yang terdiri atas:

- a) Stasiun induk, berkedudukan di ibukota provinsi.
- b) Stasiun anggota, berkedudukan di ibukota, kabupaten dan atau kota.”

Sementara itu dalam Pasal 5 menyebutkan:

1. Stasiun induk merupakan penyiaran yang bertindak sebagai koordinator yang siarannya direlai oleh stasiun anggota dalam sistem stasiun jaringan.
2. Stasiun anggota merupakan stasiun penyiaran yang tergabung dalam suatu sistem stasiun jaringan yang melakukan relai siaran pada waktu-waktu tertentu dari stasiun induk.
3. Setiap lembaga penyiaran swasta hanya dapat berjaringan dalam satu sistem stasiun jaringan.
4. Lembaga penyiaran swasta yang menjadi anggota dalam sistem jaringan hanya dapat berjaringan dengan 1 (satu) stasiun induk.

Dalam pengaturan tentang volume isi siarannya terdapat dalam Pasal 8, yaitu:

1. Dalam sistem stasiun jaringan stasiun yang direlai oleh stasiun anggota dari stasiun induk, dibatasi dengan durasi paling banyak 90% dari seluruh waktu siaran per hari.
2. Berdasarkan perkembangan kemampuan daerah dan lembaga penyiaran swasta, program siaran yang direlai oleh stasiun anggota dari stasiun induk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) secara bertahap turun menjadi paling banyak 50% dari seluruh waktu siaran per hari.

3. Dalam sistem stasiun jaringan, setiap stasiun penyiaran lokal harus memuat siaran lokal dengan durasi paling sedikit 10% dari seluruh siaran perhari.
4. Berdasarkan perkembangan kemampuan daerah dan lembaga penyiaran swasta keharusan memuat siaran lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (3) secara bertahap naik menjadi paling sedikit 50% dari seluruh waktu siaran per hari.

Selanjutnya dalam Pasal 9 dijelaskan tentang maksud siaran lokal, seperti berikut: Siaran lokal adalah siaran dengan muatan lokal pada daerah setempat yang kriterianya ditentukan lebih lanjut oleh Komisi Penyiaran Indonesia.

Dalam peraturan Komisi Penyiaran Indonesia No. 02/P/KPI/12/2009 Pedoman Perilaku Penyiaran (P3), Pasal 1 ayat (12) yang dimaksud dengan program siaran lokal adalah: program siaran dengan muatan lokal, baik program faktual maupun non-faktual yang mencakup peristiwa, isu-isu, latar belakang cerita dan sumber daya manusia dalam rangka pengembangan budaya dan potensi daerah setempat.

Sementara itu dalam Pedoman Perilaku Penyiaran (P3) Pasal 52 diatur volume penayangan Program Lokal pada Sistem Stasiun Jaringan sebagai berikut:

1. Program siaran lokal wajib diproduksi dan ditayangkan dengan durasi minimal 10 % (sepuluh perseratus) total durasi siaran berjaringan per hari.
2. Program siaran lokal sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) minimal 30% (tiga puluh perseratus) di antaranya wajib ditayangkan pada waktu *prime time* waktu setempat.
3. Program siaran lokal sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) secara bertahap wajib ditingkatkan hingga 50% (lima puluh per seratus) dari total durasi siaran berjaringan per hari.

4.5.3 Model Siaran Televisi Berjaringan

Menurut Muzayin Nazaruddin (2007), Dalam sistem penyiaran berjaringan terdapat dua model yang bisa diterapkan. Pertama mendirikan sistem stasiun jaringan. Kedua, bekerjasama jaringan dengan televisi-televisi lokal.

Menurut PP No. 50 Tahun 2005 Pasal 34, sistem stasiun jaringan adalah kerjasama antara stasiun televisi yang menjadi induk jaringan sebagai koordinator jaringan dengan beberapa stasiun televisi lain sebagai anggota jaringan. Anggota jaringan adalah stasiun yang melakukan relai siaran pada waktu-waktu tertentu dari induk jaringan, anggota jaringan hanya dapat berjaringan dengan satu stasiun induk jaringan dan harus memproduksi dan menyiarkan siaran lokal.

Dalam model ini, badan hukum antara stasiun induk jaringan dengan stasiun anggota jaringan harus berbeda. Jadi, Televisi swasta yang akan membentuk stasiun jaringan harus mendirikan badan hukum baru yang terpisah dari induknya. Selain itu, televisi swasta tersebut tentu harus menyediakan sarana dan prasarana teknik yang memadai sesuai besar dan jenis program yang akan diproduksi di stasiun anggota jaringan tersebut. Hal ini yang harus diperhatikan adalah pengoptimalan potensi lokal di mana pelaksana produksi lokal dilakukan oleh SDM lokal, khususnya dengan *share* kepemilikan. Dalam model stasiun jaringan ini *call sign* adalah nama televisi swasta bersangkutan ditambah nama lokasi setempat, misalnya stasiun induknya adalah Metro TV, stasiun jaringan di Yogyakarta menyebut dirinya Metro TV Yogyakarta (Nazaruddin, 2007).

Kerjasama jaringan dengan televisi-televisi lokal. Sistem televisi berjaringan bisa dilakukan dengan menjalin kerjasama berjaringan antara televisi swasta dengan televisi-televisi lokal yang sudah berdiri.

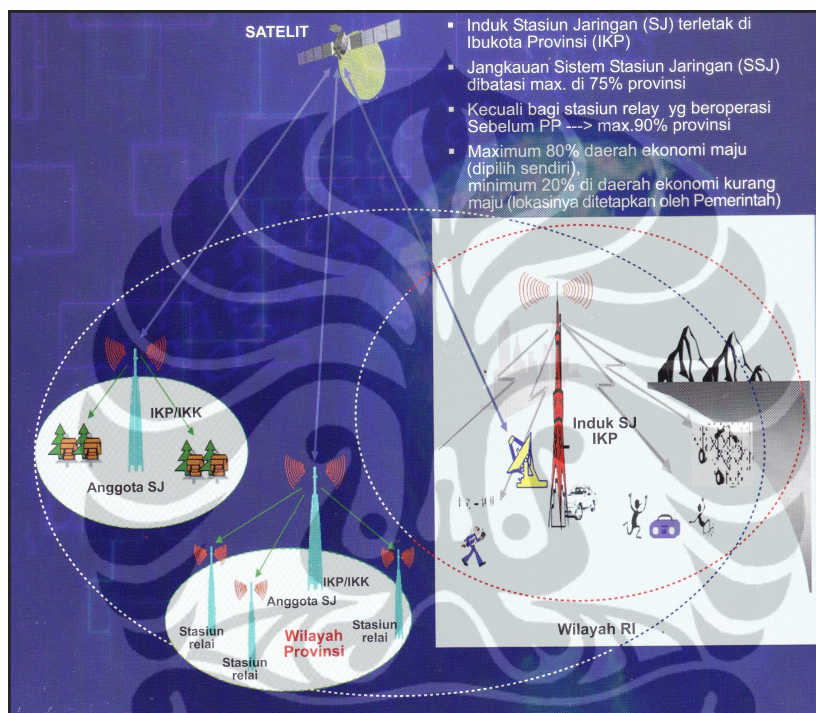
Dalam model ini, bentuk kerjasama jaringan, jenis dan bidang kerjasama, penyediaan sarana dan prasarana teknis hasil kesepakatan kedua belah pihak sejauh tidak bertentangan dengan UU no. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran dan PP No. 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta. Aturan yang harus diperhatikan misalnya durasi relai siaran maksimal 90% dari total waktu siaran perhari, tidak mengarah pada monopoli informasi dan monopoli pembentukan opini, serta hanya berjaringan dengan satu stasiun televisi swasta. Kerjasama ini harus memiliki semangat untuk mengembangkan pertumbuhan mitra dan potensi lokal secara sehat.

Kerjasama model ini sebenarnya dapat dilakukan dalam banyak variasi. Salah satu cara yang sudah berhasil dilakukan adalah kerjasama jaringan antar

stasiun televisi lokal dimana mereka melakukan kerjasama produksi program lokal secara berseri dan saling merelai program lokal antara televisi lokal.

Sistem siaran jaringan terdiri dari dua sub sistem yakni sistem stasiun induk jaringan dan sistem stasiun anggota jaringan. Secara sederhana hubungan tersebut dapat terlihat pada gambar berikut ini

Gambar 5. Sistem Stasiun Jaringan



Sumber: Kementerian Komunikasi dan Informatika RI

Bagan ini merupakan model sistem siaran jaringan yang sengaja tidak dikaitkan dengan sistem yang lebih makro seperti keterangan sebelumnya untuk menyederhanakan pemahaman terhadap model sistem siaran jaringannya saja. Dalam bagan tersebut, induk jaringan merupakan pusat atau sumber program atau isi siaran yang akan didistribusikan kepada stasiun-stasiun lain sebagai anggota jaringannya. Sedangkan anggota jaringan merupakan stasiun televisi penerima isi program dari stasiun jaringan. Dalam praktiknya, stasiun anggota jaringan ini merupakan stasiun yang bersiaran dalam lingkup lokal dan berjumlah lebih dari satu.

4.5.4 Nilai dalam Sistem Siaran Televisi Berjaringan

Nilai atau value merupakan hal faktor krusial dalam mengkaji sistem siaran jaringan. Wahyuni (2000: 4) menyebut nilai sebagai sesuatu yang terdapat pada sebuah benda dan dapat digunakan untuk mencapai tujuan tertentu. Cuilenburg dan McQuail (2003: 183) mengategorikan nilai atau value sebagai salah satu elemen atau faktor utama yang menentukan sebuah kebijakan komunikasi. Dalam kajian ini, nilai diposisikan sebagai sebuah faktor krusial yang mempengaruhi tujuan sistem stasiun jaringan. Sehingga kerangka mengenai nilai ini perlu dibahas.

Seperti sistem penyiaran pada umumnya, sistem stasiun jaringan juga memiliki nilai politis, ekonomis dan ideologis. Nilai politis menurut Wahyuni (2000: 4) berkaitan dengan pencapaian kekuasaan ataupun kepentingan pihak-pihak tertentu, mempertahankan kekuasaan tersebut serta memperluas kekuasaan yang telah ada. Pada umumnya, nilai ini lebih kuat pada sistem penyiaran yang diterapkan di negara-negara yang menganut sistem penyiaran sentralistik maupun paternalistik. Nilai politis yang kuat dalam sistem penyiaran di suatu negara tertentu akan mempengaruhi sistem siaran jaringan yang akan diterapkan. Nilai ekonomi juga melekat dalam praktik sistem siaran televisi berjaringan. Di dalam sistem penyiaran, stasiun televisi juga berperan sebagai entitas bisnis yang merupakan sarana memproduksi produk-produk kepada masyarakat dan dengan demikian berorientasi untuk keuntungan ekonomi. *These network link affiliates for the purpose of delivering and selling viewers to advertise (Baran, 2004: 24-60) for owner of lokal station... the prime source economic affluence is affiliation with a network (Well, 1972: 630).* Dalam sistem stasiun jaringan dengan logika yang lebih komprehensif, John Vivian (2002) memaparkan tayang berkualitas programnya yang mendekati ideal akan memberikan tayangan berkualitas sehingga dapat meraih penonton secara lebih luas; hal ini berarti peluang untuk mendapatkan keuntungan dari para pengiklan pun lebih lapang.

A network television is an asset to lokal stations. Programs offered by the network are of a quality that an individual station cannot afford to produce. With high quality network programs, stations

attract larger audience than they could on their own. Larger audiences mean that stations can charge higher rates for local advertisements in the six to eight minutes per hour the networks leave open affiliates to fill (Vivian, 2002: 211).

4.5.5 Kendala Sistem Stasiun Jaringan

Menurut Herry (2009), setidaknya ada tiga kendala dalam penerapan Sistem Stasiun Jaringan (SSJ): Pertama, masih tumpang tindihnya kewenangan perizinan lembaga penyiaran antara KPI dengan Dekominfo sehingga dari sisi yuridis dan teknis masih sulit dilaksanakan dilapangan karena belum terbangunnya sistem/juknis secara memadai. Kedua, adanya tantangan yang sistematis dari pihak asosiasi TV nasional. Sejak swasta yang merasa dirugikan oleh beberapa ketentuan dalam UU ini berupaya sedemikian rupa agar undang-undang ini batal dilaksanakan. Ketentuan bahwa TV nasional harus melaksanakan SSB, kolaborasi siaran dengan TV lokal, mendapatkan tantangan paling keras. Mereka mengatakan siaran berjaringan dengan TV lokal sangat sulit dilakukan. Ketiga, persiapan TV lokal sendiri, baik dari sisi jumlah, perangkat teknis maupun kesiapan sumber daya manusia yang dimilikinya. Dari sisi jumlah misalnya. Saat ini ada 10 stasiun TV yang mengudara secara sentral dari Jakarta dan ditransmisikan ke berbagai daerah. Dalam skema SSB, 1 stasiun TV nasional melakukan kerjasama dengan satu stasiun TV lokal. Sebagai konsekuensinya paling tidak di setiap daerah harus ada 10 stasiun TV lokal sebagai partner TV nasional yang kini ada.

BAB V

TEMUAN LAPANGAN DAN HASIL ANALISIS INTRAKTABILITAS KEBIJAKAN PENYIARAN

Pada bab ini akan dibahas temuan penelitian yang berupaya menjelaskan proses implementasi UU No.32/2002 sejak disahkan pada tahun 2002 dan hingga penelitian ini dilaksanakan pada tahun 2012. Konsep utama dalam penelitian ini adalah Intraktabilitas sebuah konsep yang diperkenalkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam melihat proses implementasi kebijakan. Konsep intraktabilitas memiliki empat dimensi analisis dalam melihat proses implementasi kebijakan yaitu, aspek teknis, keragaman perilaku yang diatur, persentasi relatif target kebijakan dan perubahan perilaku yang diharapkan. Keempat dimensi ini digunakan dalam rangka mengukur tingkat intraktabilitas yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan penyiaran di Indonesia.

Tidak hanya berhenti pada penjelasan mengenai intraktabilitas, penelitian ini akan menggunakan model analisis deksriptif kualitatif dalam menganalisis temuan-temuan lapangan sebagai langkah dalam menjawab pertanyaan penelitian.

5.1 Diversity of Ownership dan Content dalam Berbagai Kepentingan

Sebuah kebijakan selalu berhubungan dengan kepentingan, baik dalam proses pembuatannya, implementasinya dan pada saat evaluasi kebijakan itu dilakukan. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh salah satu narasumber:

“ UU itu memasukan subtansi perlindungan publik atau kepada kelompok masyarakat marginal nah dengan demikian jadinya draft UU penyiaran selalu beradu 5 sudut kepentingan. Pertama itu negara, pertama itu akan muncul UU ini akan memberikan wewenang, delegasi kepada siapa yang terjadi adalah kewenangan pemerintah (Kominfo) atau KPI kan mesti itu kan itu selalu ada anatomi-anatomi UU itu selalu beradu kepentingan tatkala kita berbicara ini pemerintah pusat dan daerah yang kedua itu kepentingan konsumen, konsumen itu berarti yang langsung yah kepentingan konsumen itu adalah-lah didalam UU perlindungan konsumen tapi yang ketiga yang menjadi sangat penting adalah kepentingan publik karena keanekaragaman itu penting nah ini yang tidak disukai oleh industri, industri tidak suka dengan yang

publik interest tadi yang sistim siaran jaringan di ga mau yang gitu-gitu kan, mahal biayanya, *high cost*, maunya murah, yang kelima itu kepentingan profesional bisa wartawan bisa kelompok kreatif bisa ketenaga kerjaan ada aspek profesi disitu kita mau lihat bahwa didalam UU itu. “⁹

Kepentingan-kepentingan dari aktor-aktor yang terkait dengan kebijakan penyiaran sangat berhubungan dalam penentuan arah kebijakan itu sendiri. Bertemunya berbagai kepentingan ini, turut mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

Dalam UU No. 32/2002 mengenai penyiaran, kepentingan publik menjadi landasan dan semangat utama yang menjadi bingkai dalam proses implementasi. Prinsip yang mendasari kebijakan ini adalah *diversity of ownership* dan *diversity of content*. Dari proses wawancara yang peneliti lakukan pandangan mengenai *diversity of ownership* dan *diversity of content* sangat dipengaruhi oleh kepentingan masing-masing aktor yang terlibat dalam kebijakan penyiaran ini, seperti pemerintah, Lembaga penyiaran swasta dan publik, mereka memiliki definisi dan pandangan masing-masing dalam menafsirkan kedua prinsip mendasar ini. Keragaman ini menjadi menarik karena akan berhubungan dengan tindakan masing-masing aktor dalam melihat kebijakan ini secara keseluruhan. Keragaman pandangan ini bisa terlihat sebagaimana berikut:

“ Pertanyaan tadi terkait dengan *diversity of ownership*, akhirnya adalah memberdayakan sumber daya lokal, sumber daya lokal itu bisa sumber daya SDM-nya, Alamnya, modal disitu harus ada keikutsertaan dari pemilik lokal dalam stasiun di daerah tersebut jadi kira-kira ingin memberdayakan sumber daya di daerah jangan hanya semua dipusat, kan iklan ini semuanya dipusat. ”¹⁰

“ Kepemilikan itu didominasi ada di jakarta. Bahkan ada bukti dalam undang-undang dimultitafsirkan yang sebenarnya tafsirnya menurut saya sudah bisa ditafsirkan dengan nafas itu. Tapi dipaksa ditafsirkan lain oleh industri sehingga terjadilah pemusatan kepemilikan. Satu orang, satu badan hukum bisa memiliki tiga jaringan. Bukan hanya tiga jaringan, tapi puluhan stasiun lokal. Misalnya MNC dia punya tiga kan. “¹¹

⁹ Wawancara dengan PW, Anggota DPR 1999-2004. 25 Mei 2012.

¹⁰ Wawancara dengan AW, Direktur Penyiaran Kominfo. 16 Mei 2012.

¹¹ Wawancara dengan AES, PR2Media (*Civil Society*). 23 Mei 2012.

Pihak industri penyiaran sendiri menafsirkan berbeda mereka menilai *ownership* bukan hal yang turut diatur oleh kebijakan penyiaran, karena ini merupakan bagian dari proses bisnis mereka. Bukan hanya masalah kepemilikan saja, mengenai isi siaran atau konten acara, yang juga diatur dalam kebijakan ini tidak lepas dari penafsiran yang berbeda dari masing-masing aktor, pihak industri sendiri menilai bahwa konten siaran bukan hal yang perlu diatur tetapi cukup mengikuti perkembangan *market* yang terlihat dari rating tayangan¹².

Pandangan diatas lebih melihat bahwa ketentuan mengenai konten lebih bersikap dinamis yaitu lebih mengikuti kepada pergerakan *market* atau permintaan penonton televisi. Pandangan dari regulator kebijakan bertolak belakang dengan pandangan dari pihak industri, KPI khususnya, melihat bahwa tayangan merupakan hal yang tetapi harus diatur dan mereka berpendapat bahwa yang dimaksud dengan lokal konten adalah program-program atau tayangan yang berhubungan dengan peristiwa-peristiwa dan dinamika masyarakat yang diproduksi secara lokal dengan sumberdaya yang lokal juga. Salah satu narasumber juga menambahkan bahwa yang dimaksud dengan lokal konten adalah sesuatu yang berhubungan dengan *local policies*, masalah lokal dan *local wisdom*¹³.

Kepemilikan dan isi siaran merupakan dua hal yang saling terhubung satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan karena kepemilikan secara langsung dan tidak langsung akan mempengaruhi arah dan muatan dari isi siaran.

Dari uraian diatas peneliti setidaknya bisa menyimpulkan; Pertama, dinamika implementasi kebijakan sendiri berawal dari pemahaman masing-masing aktor di dunia penyiaran yang memang memiliki kepentingan berbeda-beda terhadap proses implementasi. Kedua, keanekaragaman pandangan, penafsiran bukan hanya berangkat dari perbedaan kepentingan saja tetapi tidak adanya kesepakatan bersama antara aktor-aktor tersebut dalam menjalankan semangat *diversity of content* dan *diversity of ownership*.

¹² Ibid.

¹³ Wawancara dengan PW, Anggota DPR 1999-2004. 25 Mei 2012.

5.2. Dimensi Aspek Teknis dalam Implementasi Kebijakan Penyiaran

Dimensi pertama dalam melihat intraktabilitas implementasi adalah dengan melihat aspek teknis yang menunjang proses implementasi kebijakan. Aspek teknis ini antara lain; infrastruktur, SDM (Sumber Daya Manusia), Modal, pembiayaan, proses perijinan, teknologi pendukung dan perangkat-perangkat hukum yang merupakan turunan dari Undang-undang yaitu PP (peraturan pemerintah), Permen (peraturan menteri), P3SPS (Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran).

Komponen pertama dalam aspek teknis adalah mengenai infrakstruktur dan SDM. Infrastruktur, SDM dan permodalan disini adalah dari dua pihak yaitu pemerintah dalam hal ini Kominfo dan Komisi penyiaran Indonesia disingkat KPI kemudian Lembaga Penyiaran Swasta disingkat LPS. Dua pihak ini memiliki keterbatasan yang dianggap menjadi faktor penyebab mengapa implementasi kebijakan penyiaran tidak berjalan dengan baik. Menurut Kominfo banyak dari lembaga penyiaran yang tidak memiliki kesiapan baik dalam segi infrastuktur, SDM dan modal mereka menilai bahwa lembaga penyiaran swasta masih menggunakan infrastruktur yang tidak sesuai dengan kebutuhan implementasi kebijakan penyiaran, ini terlihat dari kutipan berikut:

“ lembaga penyiaran, hampir sebagian besar belum siap seperti yang disebutkan itu tadi baik infrastruktur, gedung, SDM, perangkat itu masih menggunakan yang lama.”¹⁴

“ terutama dalam *diversity of ownership*, masalah permodalan banyak datanya lembaga masyarakat lokal belum begitu mampu mendukung ini, kan karena ada stasiun induk dan stasiun anggota jaringan, ini yang menjadi masalah ”¹⁵

Pandangan lainnya melihat bahwa komponen SDM Kominfo juga mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Salah satu kegagalan dalam proses implementasi kebijakan ini karena negara selama ini tidak mempersiapkan SDM yang benar-benar memahami dunia penyiaran dan juga tidak memahami kualifikasi dalam memimpin institusi publik selaku regulator kebijakan. Hal ini terlihat dalam kutipan berikut ini:

¹⁴ Wawancara dengan JP, Kepala Subdit Verifikasi dan Ujicoba Siaran. 16 Mei 2012.

¹⁵ Ibid

“ saya katakan negara pemerintah dari segini SDM itu tidak memenuhi kualifikasi memimpin berhadapan dengan industri yang punya litbang dia lebih lebih cekatan untuk melakukan sesuatu sehingga negara dicekoki oleh pelaku industri sehingga sebagai botol kosong dicekoki maka yang keluar itu. “¹⁶

Tidak hanya infrastruktur, SDM dan modal saja yang menjadi kendala dalam proses implementasi ini, proses perijinan sebagai salah satu komponen teknis juga mengalami kendala. Kendala ini mulai dari proses perijinan hingga aturan perijinan yang tidak tegas pengaturannya.

“ ini keluhan mereka proses ijin itu dulu sederhana sekali hanya dengan departemen penerangan saja dan bagian frekuensi di departemen perhubungan sangat mudah dan sekarang dengan adanya KPI mekanismenya itu berbelit-belit, birokrasinya terlalu panjang karena kan harus menyampaikan ke KPI dulu setelah KPI di evaluasi dengar pendapat lagi (EDP) baru dapat rekomendasi, kalau yang memohon itu dari lokal atau provinsi, dikirim dulu ke KPID kemudian ke KPI baru ke Menteri, baru kita forum rapat bersama.”¹⁷

“ sekarang bisa diterapkan SSJ saja belum bisa diterapkan sekarang karena proses perijinan, karena perijinan yang menyatakan mereka berjaringan pun belum selesai ini pun masih diproses terus kan. ”¹⁸

Masalah perijinan sendiri adalah terkait dengan birokrasi lebih kompleks dalam pembuatan perijinan karena melibatkan pihak KPI dan KPI daerah (KPID) selain Kominfo dan aturan perijinan untuk Sistem Siaran Jaringan (SSJ) juga belum rampung sehingga banyak izin yang khususnya terkait dengan stasiun jaringan tidak bisa diselesaikan sesuai dengan amanat undang-undang penyiaran.

Aspek teknis lainnya yang menjadi kendala dalam proses implementasi kebijakan adalah biaya. Secara umum sebenarnya pembiayaan adalah kesiapan dari lembaga penyiaran swasta terhadap untuk mematuhi aturan-aturan dalam UU Penyiaran. Pihak LPS sendiri melihat memiliki kendala seperti sangat mahalnya biaya produksi program saat dilakukan secara lokal dan mengenai infrastruktur

¹⁶ Wawancara dengan PW, Anggota DPR 1999-2004. 25 Mei 2012.

¹⁷ Wawancara dengan AW, Direktur Penyiaran Kominfo . 16 Mei 2012

¹⁸ Wawancara dengan DRH, Komisioner KPI. 21 Mei 2012.

stasiun jaringan lokal yang dibutuhkan dalam menunjang terwujudnya kebijakan ini.

“ dilapangan untuk konteks produksi konten lokal ini biasanya cukup mahal, temen-temen dilembaga penyiaran daerah agak berat juga, memenuhi 20% ini sementara tadi sudah dijelaskan aturan untuk menutup 20% secara regulasi belum jelas ini bagaimana. “¹⁹

“ kalau misalnya kita untuk mendirikan stasiun tv ini minjem dari bank 350 milyar, siapa yang bayar utangnya itu nanti. Karena ini dijaminakan seluruh Indonesia “²⁰

Namun, dari kalangan akademisi, sendiri tidak sepenuhnya setuju dengan klaim mengenai kendala pembiayaan yang dikeluhkan pihak LPS mereka melihat bahwa sebenarnya pihak LPS lah yang enggan untuk memenuhi tuntutan UU penyiaran untuk memproduksi program-program televisi dan stasiun jaringan di daerah-daerah. Terlihat dari kutipan berikut ini:

“ Tapi pertanyaan soal jaringan ngga dong. Sama sekali ga melarang. RCTI itu tahun 2010 itu 4 triliun pemasukannya kan, iklan. Dia ga pernah ngapa-ngapain di stasiun, dia ga pernah invest apa-apa, dia cuma nyebarin siaran, orang nonton dari sana, daerah ga pernah dapet apa-apa. Terus dia mengiba-iba, jangan dong kekayaan saya yang 4 triliun itu jangan dibagi-bagi sama daerah. “²¹

Aspek teknis yang terakhir adalah mengenai perangkat-perangkat hukum yang meliputi kewenangan lembaga dan peraturan-peraturan turunan dari UU penyiaran yang dianggap belum bisa maksimal dan sejalan dengan semangat dan landasan utama dalam implementasi kebijakan ini. Dalam menunjang aturan mengenai *ownership*, pemerintah sendiri khususnya Kominfo sangat terbatas dalam menindak munculnya kecurangan berupa pemusatan kepemilikan dalam lembaga penyiaran swasta.

“ kita hanya bekerja pada tataran yang sesuai dengan UU, karena PP dan UU tidak mengakomodasi, **Joko**: kita tidak mengatur

¹⁹ Wawancara dengan AW, Direktur Penyiaran Kominfo. 16 Mei 2012.

²⁰ Wawancara dengan ISK., Praktisi Industri Penyiaran. 16 Mei 2012.

²¹ Wawancara dengan AA, Akademisi. 22 Mei 2012.

pembelian saham, tetapi lebih kebadan hukum, bukan saham dan *share* kepemilikan.”²²

Aturan-aturan turunan yang terkait dengan proses implementasi juga memberikan kontribusi yang tidak baik karena aturan-aturan ini tidak dipersiapkan dengan baik dan dinilai tidak sejalan dengan prinsip-prinsip dasar UU penyiaran. Ini terlihat sebagaimana dari kutipan berikut;

“ tapi selesaikan dulu ditingkat regulasi, *the main regulation*-nya harus jelas hingga turunannya pun harus jelas itu contohnya yah. ”²³

“ terus PP-nya keluarnya lama dan begitu keluar ada perbedaan pandangan, di Judicial Review juga PP-nya sehingga proses implementasi dari UU ini sampai saat ini belum selesai, barusan saja diskusi dalam Forum Rapat Bersama ini tanda petik, berdebatnya panjang. ”²⁴

Tidak hanya berhenti pada tataran perangkat hukumnya saja, ketidak tegasan para regulator penyiaran khususnya Kominfo juga dianggap sebagai satu kendala dalam proses implementasi kebijakan ini.

Dari uraian diatas, tahapan analisis selanjutnya adalah menstrukturkan masalah yang didapat dari analisis wawancara narasumber.

Tabel 15. Permasalahan Dimensi Aspek Teknis

Permasalahan dalam dimensi aspek teknis
1. Infrastruktur dan SDM yang kurang menunjang
2. Proses Perijinan yang kompleks
3. Ketidaktegasan Perangkat Hukum
4. Kelemahan dalam penegakan Perangkat Hukum
5. Modal Lokal yang tidak mendukung

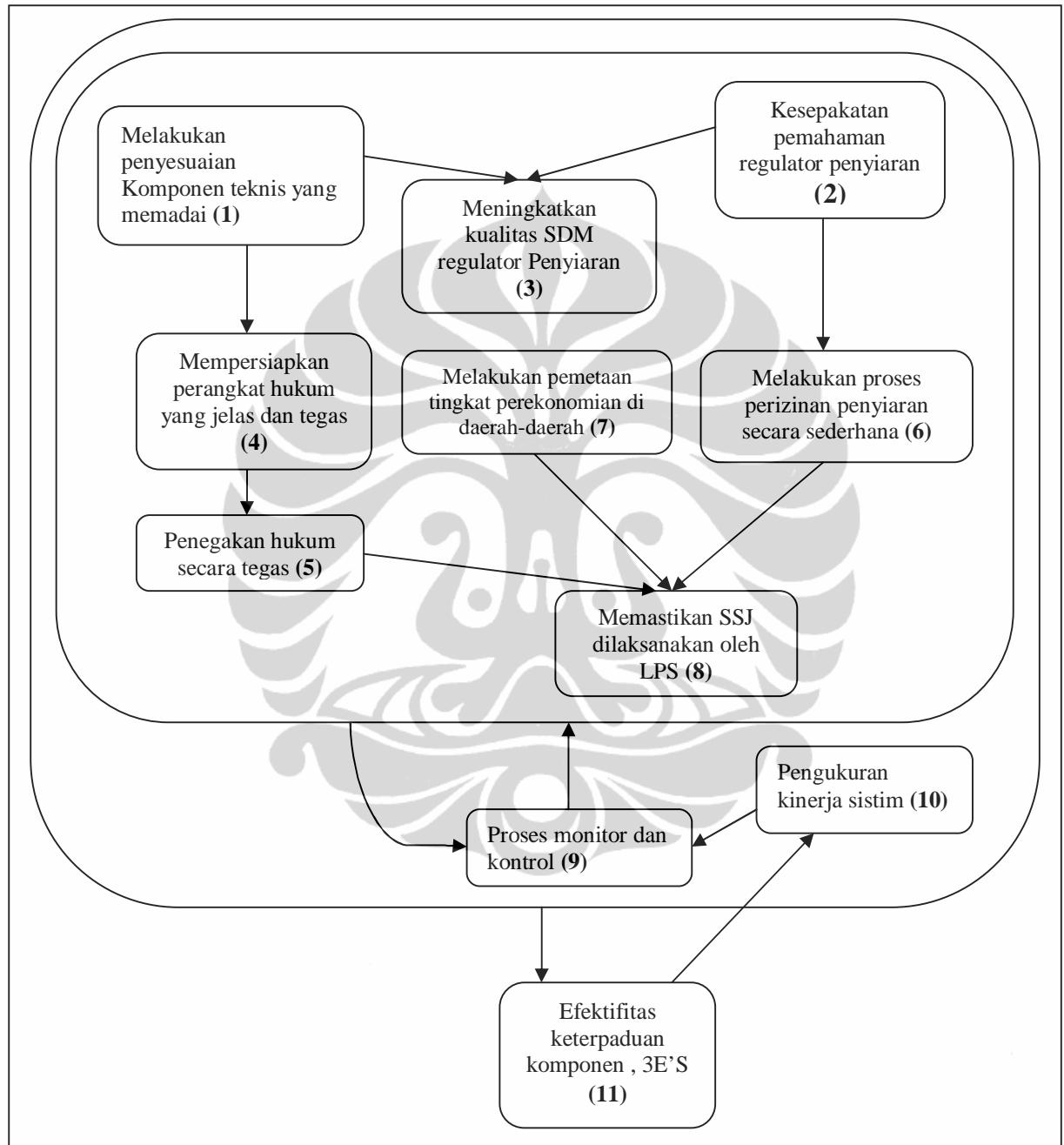
²² Wawancara dengan AW, Direktur Penyiaran Kominfo. 16 Mei 2012

²³ Wawancara dengan DRH, Komisioner KPI. 21 Mei 2012.

²⁴ Ibid

langkah selanjutnya adalah membuat model konseptual untuk melakukan pemecahan yang dihadapi.

Gambar 6. Model Konseptual Dimensi Aspek Teknis



Dari kerangka konseptual diatas peneliti berusaha untuk merumuskan pemecahan masalah dalam dimensi aspek teknis dengan diawali dengan langkah penyesuaian komponen aspek teknis yang memadai, komponen ini sendiri terdiri dari SDM, Modal, Infrastruktur, perangkat-perangkat hukum yang berkaitan

dengan pelaksanaan kebijakan penyiaran. Langkah ini dilakukan dalam rangka menyesuaikan dengan dinamika penyiaran nasional.

Langkah selanjutnya adalah dengan mempersiapkan perangkat-perangkat hukum yang jelas dan tegas. Langkah ini sangat penting karena dengan adanya kejelasan mengenai hukum maka akan memunculkan ketegasan tindakan dari regulator kebijakan dan adanya kepercayaan dari pihak Lembaga Penyiaran Swasta terhadap regulator itu sendiri.

Tidak hanya berhenti pada tahap persiapan perangkat-perangkat hukum saja, tetapi harus sampai pada penegakan hukum yang jelas karena hal ini, yang akan menjadi pendorong sekaligus memunculkan rasa keadilan bagi target kebijakan. Tanpa adanya ketegasan dalam pelaksanaan kebijakan maka, akan muncul banyaknya penyimpangan dan pengacuhan terhadap aturan-aturan kebijakan penyiaran.

Regulator kebijakan berperan penting dalam membuat dan menjalankan peraturan yang mendorong kebijakan penyiaran. Dalam hal ini, regulator penyiaran terdiri dari Kominfo dan KPI. Kedua lembaga ini harus memiliki kesepakatan pemahaman dalam melihat dan melaksanakan kebijakan penyiaran sehingga terbentuknya sinergisitas dalam memenuhi peranannya sebagai regulator kebijakan.

Komponen aspek teknis yang juga sangat berpengaruh dalam keberhasilan proses implementasi kebijakan adalah terkait dengan SDM. SDM disini adalah orang-orang yang menjalankan lembaga, yang menjadi regulator kebijakan, yaitu Kominfo dan KPI. Peningkatan terhadap kualitas SDM dalam kedua lembaga tersebut harus dilakukan agar memiliki kemampuan yang cukup dalam mengawasi lembaga penyiaran swasta dan industri penyiaran secara keseluruhan.

Komponen dari aspek teknis lainnya yang juga menjadi kendala dalam proses implementasi adalah terkait dengan perijinan, perijinan disini terkendala karena adanya proses perijinan yang kompleks. Langkah yang diambil dalam memecahkan masalah ini adalah dengan membuat proses perijinan menjadi lebih sederhana dengan cara mempermudah urusan administrasi dan mengurangi rantai birokrasi dalam memproses sebuah ijin siaran.

Sistim siaran jaringan membutuhkan adanya sharing kepemilikan antara pusat dengan daerah. *Sharing* kepemilikan ini tidak selamanya berjalan dengan baik karena terkadang daerah sebagai pihak yang diajak dalam kepemilikan stasiun siaran belum tentu memiliki kemampuan ekonomi yang memadai. Pemetaan terhadap tingkat perekonomian sangat penting karena dengan begitu stasiun induk/pusat bisa mengetahui secara pasti kondisi daerah yang bisa diikuti dalam sharing kepemilikan stasiun penyiaran dan mana yang tidak.

Tujuan terakhir dari langkah-langkah yang dirumuskan dalam model konseptual ini adalah terwujudnya Sistim Siaran Jaringan yang bisa mengakomodasi prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content*.

Langkah-langkah pemecahan ini tetap harus dimonitor dan dikontrol agar bisa efisien, efektif dan secara tepat memecahkan masalah utama dalam proses implementasi.

Tahapan analisis berikutnya adalah melakukan komparasi antara model konseptual dengan masalah yang dihadapi dalam dunia nyata dan dilanjutkan dengan merumuskan perubahan yang diinginkan dan yang akan dilakukan.

Tabel 16. Tabel Komparasi Dimensi Aspek Teknis

No	Aktivitas dalam model konseptual	Masalah dalam dunia nyata	Intervensi yang bisa dilakukan
1	Melakukan penyesuaian	Infrastruktur dan SDM yang kurang menunjang	1. Mengadakan forum sosialisasi dalam rangka penyamaan pemahaman terhadap UU Penyiaran. 2. Mengevaluasi rekrutmen SDM Kominfo. 3.Reformasi SDM regulator penyiaran. 4. Meningkatkan kualitas divisi penelitian dan pengembangan.
2	Kesepakatan pemahaman regulator penyiaran		
3	Meningkatkan kualitas SDM regulator penyiaran		
4	Mempersiapkan perangkat hukum yang jelas dan tegas	Ketidaktegasan Perangkat Hukum	1. Memastikan Peraturan Pemerintah dan aturan turunannya yang relevan dengan arah kebijakan penyiaran.
5	Penegakan hukum secara	Kelemahan	1. Memastikan penegakan secara tegas dan konsisten

	tegas	dalam penegakan Perangkat Hukum	oleh regulator penyiaran.
6	Melakukan proses perizinan penyiaran secara sederhana	Kelemahan dalam penegakan Perangkat Hukum	1. Memberikan kemudahan pelayanan proses perijinan. 2. Pemangkasan proses perijinan menjadi lebih sederhana, misal: Hanya KPI yang mengurus.
7	Melakukan proses perizinan penyiaran secara sederhana	Proses Perijinan yang kompleks	1. Membentuk konsorsium daerah, antara Pemerintah dan pengusaha daerah.

Sumber: Data Primer diolah

Berdasarkan tabel 16 maka dapat disimpulkan beberapa perubahan yang diinginkan dan yang akan dilakukan yaitu:

1. Mengadakan forum sosialisasi yang dihadiri oleh pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan penyiaran dalam rangka penyamaan pemahaman terhadap Undang-undang penyiaran.
2. Melakukan evaluasi terhadap proses rekrutmen sumber daya manusia.
3. Reformasi sumber daya manusia regulator kebijakan yang sesuai dengan kompetensi yang dibutuhkan.
4. Meningkatkan kualitas divisi penelitian dan pengembangan yang dimiliki oleh regulator kebijakan agar mampu mengambil keputusan dengan cepat dan akurat.
5. Memastikan Peraturan Pemerintah dan aturan turunannya yang relevan dengan arah kebijakan penyiaran.
6. Memastikan penegakan secara tegas dan konsisten oleh regulator penyiaran terhadap target kebijakan
7. Memberikan kemudahan pelayanan proses perijinan kepada pihak yang mengajukan pendirian lembaga penyiaran yang baru.

8. Pemangkasan proses perijinan menjadi lebih sederhana, misal: Hanya KPI yang memproses pengurusan ijin.
9. Membentuk konsorsium daerah, antara Pemerintah dan pengusaha daerah yang berinvestasi distasiun jaringan lokal.

5.3. Dimensi Keragaman Perilaku yang Diatur dalam Implementasi Kebijakan

Dimensi ini melihat apa saja perilaku yang mungkin dan harus diatur dalam proses implementasi kebijakan. Dalam pengaturan UU No.32/2002 telah digambarkan bagaimana perilaku lembaga penyiaran diatur pada hal-hal seperti kepemilikan dan isi siaran. kepemilikan dan isi siaran merupakan dua hal yang tidak terpisah satu dengan yang lain sesuai dengan kutipan dibawah ini.

“ sebenarnya isi siaran itu ujung dari proses yang panjang dari orang suka lupa bahwa isi siaran itu dipengaruhi oleh orang yang memiliki bagaimana orientasi dari si media itu, kapasitas, kapabilitas, moralitas dan orientasi bisnis dari si lembaga penyiaran bagaimana lingkungan media itu berada, dimana lingkungan media itu berada berpengaruh terhadap isi.”²⁵

“ penguasaan infrastruktur berpengaruh kepada penguasaan isi siaran. Intinya ini dulu loh kepemilikan dulu baru kemudian berujung kepada *diversity of content*.”²⁶

Terkait dengan kepemilikan sendiri ada beberapa hal yang penting untuk diatur terutama tentang adanya sentralisasi kepemilikan dan keenggan melakukan *sharing* dengan daerah. Permasalahan ini berhasil terungkap dari pernyataan narasumber berikut ini:

“ sehingga terjadi sebuah perusahaan 99.99% itu punya EMNTK dan 0.01 persennya itu punya daerah dan itu antah berantah tadinya yang kamu katakan yang tidak mau pindah itu, karena kehilangan kios yang sangat efisien tadi kan begitu tapi kan dari segi kepentingan nasional kamu tidak menyiapkan lapangan pekerjaan tidak menciptakan kearifan lokal.”²⁷

²⁵ Wawancara dengan DRH, Komisioner KPI. 21 Mei 2012.

²⁶ Ibid

²⁷ Wawancara dengan PW, Anggota DPR 1999-2004. 25 Mei 2012

Kepemilikan yang bersifat sentralistis dan juga keengganan untuk melakukan *sharing* dengan daerah berakibat seluruh siaran di Indonesia hanya berasal dari Jakarta saja. Selain karena adanya keengganan untuk melakukan *sharing* dengan daerah lembaga penyiaran swasta merasa bahwa urusan mengenai bisnis tidak seharusnya diatur terutama masalah kepemilikan lembaga-lembaga penyiaran dan saat mereka melakukan *sharing* secara tidak langsung mereka melepaskan pengaruh yang selama ini bisa mereka jaga secara terpusat.

“ Pemahaman orang-orang penyiaran itu sangat arogan, tapi telekomunikasi lebih mencari uang. Ini bedanya dua mazhab ini telekomunikasi lebih ke *men-drive revenue* uang sedangkan mazhab penyiaran lebih mendrive pengaruh psikologi penguasa itu sebetulnya sehingga tadi Surabaya *tower-towernya* ingin dipecah berarti ia lepaskan kepengaruhannya didaerah-daerah itu.”²⁸

Tidak hanya masalah kepemilikan saja isu selanjutnya adalah kemungkinan adanya perbudakan profesional karena diterjemahkan oleh para lembaga penyiaran sebagai pengefisienan pembagian berita dimana berita dari satu kontributor bisa dibagi untuk wilayah yang lainnya.

“ Sistem Siaran Jaringan pengan yang diterjemahkan oleh LPS sekarang, menimbulkan yang sekarang disebut dengan perbudakan kelompok profesional, seorang kontributor di madiun, ambon, medan, kalau dia grup maka satu berita akan dikirmkan kegrupnya itu bisa disebar ke TV *webnya*. Satu berita langsung terbang ke jakarta kemudian dipecah tiga yang satu untuk MNC, Global dan RCTI, satu kontributor dipecah jadi tiga outlet dan digaji hanya satu, maka jahatnya konglomerasi itu disitu.”²⁹

Masalah-masalah dari uraian diatas akan disajikan kedalam tabel berikut:

²⁸ Wawancara dengan PW, Anggota DPR 1999-2004. 25 Mei 2012.

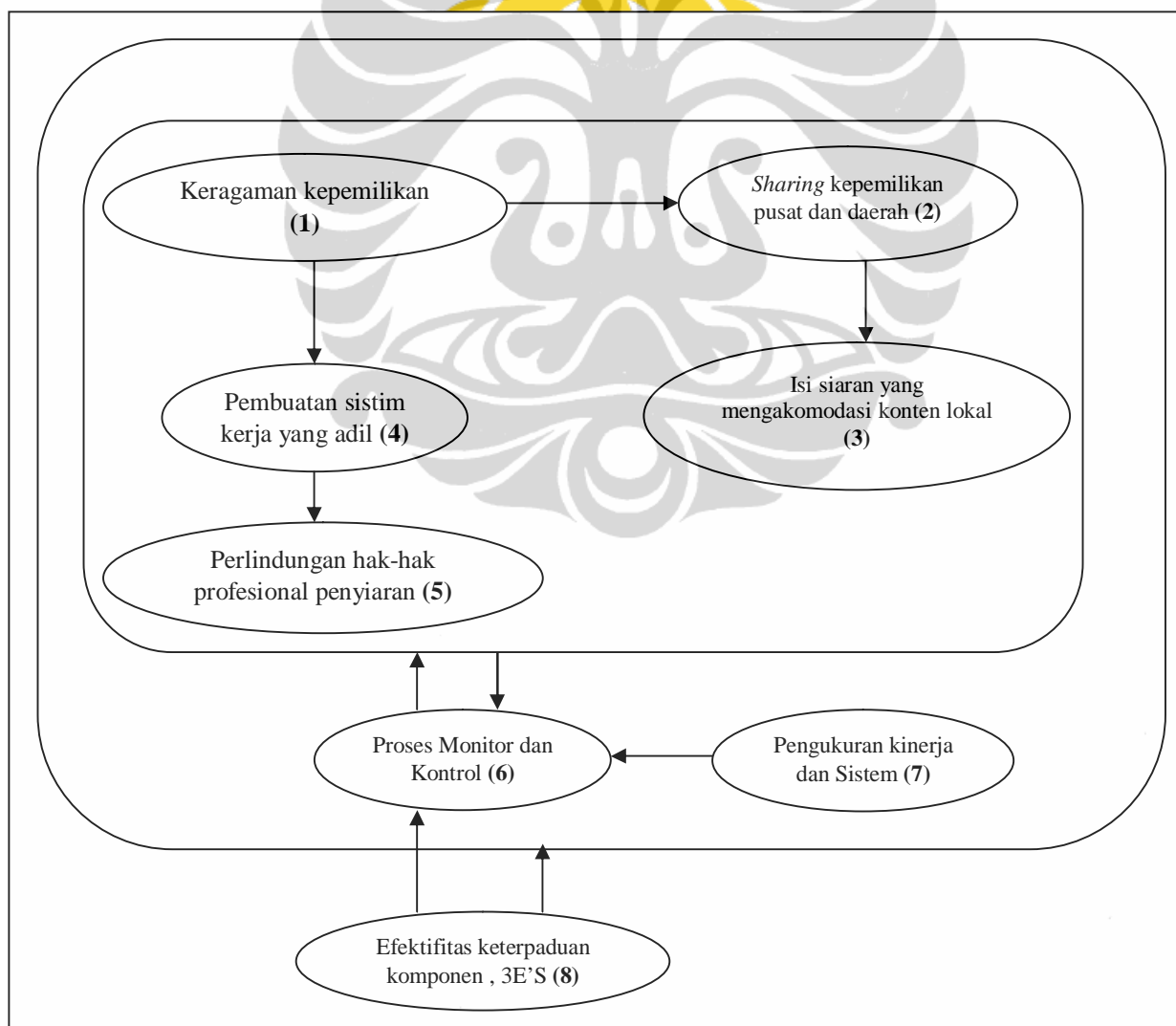
²⁹ Ibid

Tabel 17. Permasalahan Dimensi Keragaman Perilaku

Permasalahan dalam Dimensi keragaman perilaku yang diatur	
1	Penguasaan Infrastruktur penyiaran secara sentralistis
2	Isi siaran yang bisa dipengaruhi oleh kepentingan sekelompok orang
3	Keengganan sharing kepemilikan dengan daerah
4	Perbudakan Profesional

Dari masalah yang telah terstruktur dalam tabel 17 diatas maka selanjutnya adalah dengan merumuskan model konseptual sebagai upaya dalam memecahkan masalah yang dihadapi

Gambar 7. Model Konseptual Keragaman Perilaku yang Diatur



Mencermati Gambar 7. terlihat bahwa upaya memecahkan masalah keanekaragaman perilaku yang diatur bersumber dari keanekaragaman kepemilikan. Keanekaragaman kepemilikan menjadi sumber dari perilaku-perilaku yang berasal dari pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan penyiaran.

Keragaman kepemilikan akan menjawab hadirnya *sharing* kepemilikan antara pusat dan daerah dalam hal ini, kenyataannya banyak kepemilikan bersifat terpusat di Jakarta dan jarang sekali terdapat *sharing* kepemilikan dengan daerah.

Sharing kepemilikan daerah mendorong *sharing profit* dengan daerah sehingga daerah bisa ikut terbangun secara ekonomi. Secara langsung *sharing* kepemilikan akan melahirkan isi siaran yang mengakomodasi konten lokal yang selama ini tidak banyak terakomodasi dengan adanya kepemilikan yang terpusat.

Keanekaragaman kepemilikan juga menuntut adanya sistem kerja yang adil dan profesional. Keanekaragaman kepemilikan secara langsung mendukung pengimplementasian kebijakan stasiun siaran jaringan. Dengan hadirnya sistem yang baru ini maka, harus dipersiapkan sistem kerja yang memadai profesional-profesional penyiaran terutama hak-hak mereka sebagai pekerja. Hal yang ditakutkan dari kemunculan stasiun siaran jaringan adalah akan adanya perbudakan profesional dimana antara beban kerja yang ditanggung dengan gaji yang dibayarkan tidak seimbang.

Model konseptual yang telah dirumuskan tetap harus dimonitor dan dikontrol sekaligus juga dilakukan pengukuran kinerja dan sistemnya. Secara umum model ini sebagai sebuah sistem harus tetap dievaluasi efektifitas keterpaduan dari masing-masing komponennya.

Tahapan analisis berikutnya adalah melakukan komparasi antara model konseptual dengan masalah yang dihadapi dalam dunia nyata dan dilanjutkan dengan merumuskan perubahan yang diinginkan dan yang akan dilakukan.

Tabel 18. Komparasi Dimensi Keragaman Perilaku

No	Aktivitas dalam model konseptual	Masalah dalam dunia nyata	Intervensi yang bisa dilakukan
1	Keragaman kepemilikan	Penguasaan Infrastruktur penyiaran secara	1. Regulator membuat aturan pelaksanaan yang

		sentralistis	berdasarkan dari Undang-undang penyiaran. 2. Regulator penyiaran melakukan pengawasan secara rutin terhadap infrastruktur lembaga penyiaran.
2	Isi siaran yang mengakomodasi konten lokal	Isi siaran dipengaruhi atau didominasi oleh kepentingan pemilik atau sekelompok orang dan cenderung jakarta sentris	1. Mempercepat pelaksanaan sistim siaran berjaringan. 2. Memastikan adanya <i>sharing</i> kepemilikan dengan stasiun jaringan daerah. 3. Mempermudah pendirian dan perijinan stasiun siaran lokal.
3	<i>Sharing</i> kepemilikan pusat dan daerah	Keengganan <i>sharing</i> kepemilikan dengan daerah	1. Memastikan regulator penyiaran melakukan <i>law enforcement</i> terhadap kepemilikan lembaga penyiaran. 2. Regulator dan pemerintah memberikan kemudahan perijinan jika bekerjasama dengan stasiun lokal.
4	Pembuatan sistem kerja yang adil	Perbudakan Profesional	1. Membuat peraturan yang relevan mengenai sistim kerja dengan sistim siaran jaringan. 2. Mewajibkan setiap stasiun televisi membuat standar kode etik dalam melaksanakan penyiaran.
5	Perlindungan hak-hak profesional penyiaran		

Sumber: Data Primer, diolah.

Berdasarkan Tabel 18. maka dapat disimpulkan beberapa perubahan yang diinginkan dan yang akan dilakukan yaitu:

1. Regulator membuat aturan pelaksanaan yang berdasarkan dari Undang-undang penyiaran.
2. Regulator penyiaran melakukan pengawasan secara rutin terhadap infrastruktur lembaga penyiaran.
3. Mempercepat pelaksanaan sistim siaran berjaringan.
4. Memastikan adanya *sharing* kepemilikan dengan stasiun jaringan daerah.
5. Mempermudah pendirian dan perijinan stasiun siaran lokal.
6. Memastikan regulator penyiaran melakukan *law enforcement* terhadap kepemilikan lembaga penyiaran.
7. Regulator dan pemerintah memberikan kemudahan perijinan jika stasiun pusat bekerjasama dengan stasiun lokal.
8. Membuat peraturan yang relevan mengenai sistim kerja dengan sistim siaran jaringan sehingga tercipta perlindungan terhadap hak-hak profesional penyiaran.
9. Mewajibkan setiap stasiun televisi membuat standar kode etik dalam melaksanakan penyiaran.

5.4. Dimensi Persentasi Relatif Target Kebijakan dalam Implementasi Kebijakan Penyiaran

Target kebijakan dari UU No.32/2002 tentang penyiaran adalah lembaga penyiaran yang ada di Indonesia. Sebagaimana yang telah dituliskan dalam ketentuan umum No. 9, UU no. 32/2002 yang dimaksud dengan lembaga penyiaran adalah penyelenggara penyiaran, baik lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas maupun lembaga penyiaran berlangganan yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pentingnya penentuan target kebijakan ini terlihat dalam masalah kepemilikan lembaga penyiaran sebagaimana yang tercermin dalam kutipan dibawah ini:

“ Point saya gini, belum tentu karena dia mengerucut pada kepemilikannya justru stasiun-stasiun itu ga variatif, ga, justru saya lihat kaya di Indonesia, misalnya kalo anda itu MNC, tadinya anda cuma punya RCTI, MNC, sama Global. Maka yang pasti anda lakukan adalah anda membedakan ketiganya, jadi ketiganya beragam kan. Kalo saya punya Trans, lalu saya punya trans 7, maka trans dan trans 7 pasti akan dibikin beda. Artinya justru *diversity* kan. ”³⁰

Dari kutipan diatas kita bisa melihat bagaimana persoalan *ownership* jelas memperlihatkan siapa-siapa saja yang diatur dalam mencapai *diversity of ownership* yaitu lembaga penyiaran itu sendiri yang dalam hal ini lebih mengerucut kepada lembaga penyiaran swasta yang memang memiliki kemungkinan *sharing* kepemilikan paling tinggi dibandingkan bentuk lembaga penyiaran lainnya.

Secara umum untuk dimensi persentasi target kebijakan yang diatur tidak menghadapi kendala yang berarti selama ini pengaturan secara tertulis di Undang-Undang penyiaran dianggap sudah sangat relevan dan terorganisir dalam menentukan pihak mana saja yang menjadi sasaran kebijakan.

5.5. Dimensi Perubahan Perilaku yang Diharapkan dalam Impelementasi Kebijakan

Dimensi terakhir dalam konsep intraktabilitas adalah mengenai perubahan perilaku yang diharapkan bisa berubah dalam rangka mencapai tujuan-tujuan dari kebijakan. Perubahan perilaku ini bukan hanya pada target kebijakan saja tetapi juga kepada regulator kebijakan, jadi perubahan perilaku diharapkan bersifat keseluruhan.

Mengenai lembaga penyiaran sendiri ada beberapa perilaku yang diharapkan bisa dirubah agar sesuai dengan tujuan Undang-undang penyiaran, yaitu masalah kepemilikan yang berkaitan dengan jual beli saham dan *sharing* kepemilikan hal ini terungkap dari wawancara narasumber dibawah ini:

“ itu saja dengan jual beli kita ga suka kemudian pemerintah yang membolehkan, bisa dikatakan tidak melanggar aturan kan begitu,

³⁰ Wawancara dengan AA, Akademisi. 22 Mei 2012.

nah ini kan tidak melanggar aturan-aturan yang mana, yang dimaksud dengan tidak melanggar aturan adalah tidak melanggar UU yang lain, UU PT misalnya, menurut UU PT misalnya boleh kok, kita bicaranya UU penyiaran ini. “³¹

“OVJ itu pukot harimaunya Chairul Tanjung untuk cari uang mau kaya apa pokoknya bikin itu yang akhirnya uangnya dibikin ini, beli saham Garuda. Ga mau melepas karena kalau begitu dilepas dengan SSJ dia harus *sharing*, terkait dengan *sharing*. ”³²

Sedangkan dari pihak regulator sendiri ada beberapa hal yang diharapkan bisa berubah agar pelaksanaan implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif yaitu terkait dengan peraturan implementatif dan tidak multitafsir serta adanya *political will* dari pemerintah.

“Ya, *public policy*-nya ini bisa ga diturunkan pada peraturan-peraturan yang implementatif. Menurut pandangan saya sih kalo mau bisa. Tapi kan menarik nih, kenapa kok ga bisa ya. Kenapa ada 3 menteri yang ketiga-tiganya tidak menjalankan itu, Sofyan Jalil, Muhammad Nuh, Tifatul Sembiring. Sofyan Jalil membuat peraturan-peraturan yang mempersulit jalannya undang-undang, PP 50 tuh. ”³³

Peraturan yang tidak multitafsir akan mendorong kejelasan dan ketegasan sikap dari para regulator terhadap para target kebijakan.

“Jadi kalo *law enforcement*-nya jelas, ideologinya jelas, filosofinya jelas, tafsirannya tegas, dia tafsirkan untuk kepentingan publik, selesai sebenarnya. ”³⁴

Peraturan yang implementatif dan tidak multitafsir tidak akan berarti saat tidak adanya *political will* dari para regulator kebijakan karena hal ini menjadi fondasi dan penggerak utama dalam menjalankan amanat dari undang-undang penyiaran.

“Jadi dalam pandangan saya sih sebetulnya *tractable* tapi tergantung definisi Anda bisa dijalankan atau tidak. Maksud saya gini, untuk bisa dijalankan dibutuhkan *political will* dari pihak

³¹ Wawancara dengan DRH, Komisioner KPI. 21 Mei 2012.

³² Wawancara dengan PW, Anggota DPR 1999-2004. 25 Mei 2012.

³³ Wawancara dengan AA, Akademisi. 22 Mei 2012.

³⁴ Wawancara dengan AES, PR2Media (*Civil Society*). 23 Mei 2012.

yang diberi amanat buatlah peraturan mengenai itu. Susah ga? Sebenarnya ga. Artinya cuman pembatasan artinya apa udah banyak model di dunia ini. Kan bisa belajar di situ. Bisa ga dijalankan kalo itu diadopsi dalam kasus Indonesia? Bisa. Masalahnya dia ga mau aja.”³⁵

Dari uraian mengenai kendala atau permasalahan yang dihadapi dalam dimensi perubahan perilaku yang diharapkan dalam proses implementasi kebijakan adalah sebagai berikut:

Tabel 19. Permasalahan Dimensi Perubahan Perilaku yang Diharapkan

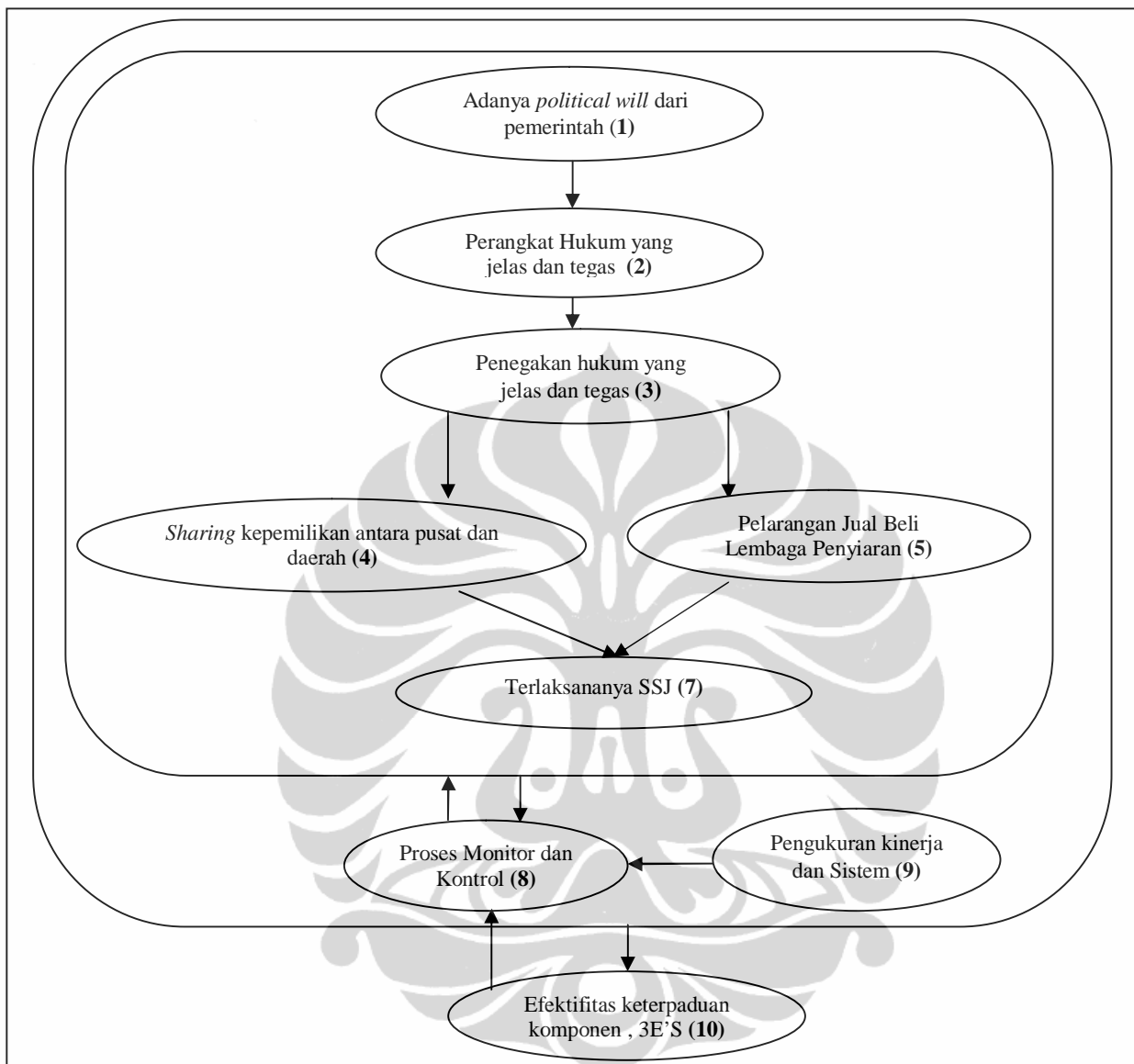
Permasalahan dimensi perubahan perilaku yang diharapkan	
1	Jual Beli lembaga penyiaran
2	Tidak ada <i>sharing profit</i> dengan daerah
3	Pengaturan kepemilikan yang tidak jelas
4	Peraturan yang tidak implementatif
5	Peraturan yang multi intepretatif
6	<i>Political will</i> dari regulator kebijakan

Sumber: Data primer, diolah.

Dari masalah yang telah terstruktur dalam tabel 19 diatas maka selanjutnya adalah dengan merumuskan model konseptual sebagai upaya dalam memecahkan masalah yang dihadapi

³⁵ Wawancara dengan AA, Akademisi. 22 Mei 2012.

Gambar 8. Model Konseptual Dimensi Perubahan Perilaku yang Diharapkan



Mencermati Gambar 8 terlihat bahwa upaya memecahkan masalah intraktabilitas dalam dimensi perubahan perilaku yang diharapkan diawali dengan adanya *political will* dari pemerintah yang dalam hal ini, adalah Dekominfo dan juga ada lembaga negara yaitu KPI. *Political will* sangat dibutuhkan dalam menjalankan proses implementasi kebijakan terutama yang berkaitan dengan pembuatan perangkat hukum yang jelas dan tegas. Perangkat hukum yang jelas dan tegas merupakan langkah selanjutnya setelah adanya *political will* dari pemerintah dan regulator kebijakan yang lain.

Setelah adanya *political will* dan perangkat hukum yang jelas dan tegas maka, hal selanjutnya adalah dengan melakukan penegakan hukum secara tegas terhadap target kebijakan. Dengan adanya penegakan hukum yang tegas maka dampak selanjutnya yang diharapkan adalah adanya *sharing* kepemilikan antara pusat dan daerah dan secara tegas melakukan pelarangan terhadap jual beli lembaga penyiaran yang mengakibatkan kepemilikan tunggal. Dengan berjalannya *sharing* kepemilikan serta dicegahnya kemungkinan kepemilikan tunggal maka secara tidak langsung akan memberikan dampak positif terhadap pelaksanaan sistem stasiun jaringan.

Model konseptual dimensi perubahan perilaku harus terus dimonitor dan dikontrol dan juga ditambah dengan pengukuran kinerja dan sistem yang dijalankan. Secara umum juga harus tetap dilihat efektifitas ketepaduan dari masing-masing komponen.

Tahapan analisis berikutnya adalah melakukan komparasi antara model konseptual dengan masalah yang dihadapi dalam dunia nyata dan dilanjutkan dengan merumuskan perubahan yang diinginkan dan yang akan dilakukan.

Tabel 20. Komparasi Dimensi Perubahan Perilaku yang Diharapkan

No	Aktivitas dalam model konseptual	Masalah dalam dunia nyata	Intervensi yang bisa dilakukan
1	Adanya <i>political will</i> dari pemerintah	Peraturan yang multi intepretatif	1. Memastikan Peraturan Pemerintah dan turunannya relevan dengan arah kebijakan penyiaran.
2	Perangkat Hukum yang jelas dan tegas		
3	Penegakan hukum yang jelas dan tegas	Pengaturan kepemilikan yang tidak jelas	1. Memastikan penegakan secara tegas dan konsisten oleh regulator penyiaran.

4	<i>Sharing</i> kepemilikan antara pusat dan daerah	Tidak ada <i>sharing profit</i> dengan daerah	1. Memastikan regulator penyiaran melakukan <i>law enforcement</i> terhadap kepemilikan lembaga penyiaran
5	Pelarangan Jual Beli Lembaga Penyiaran	Jual Beli lembaga penyiaran	1. Membuat aturan yang memperketat pemindahan kepemilikan lembaga penyiaran.

Berdasarkan tabel 24 maka dapat disimpulkan beberapa perubahan yang diinginkan dan yang akan dilakukan yaitu:

1. Memastikan Peraturan Pemerintah dan aturan turunannya yang relevan dengan arah kebijakan penyiaran.
2. Memastikan penegakan secara tegas dan konsisten oleh regulator penyiaran terhadap target kebijakan.
3. Memastikan regulator penyiaran melakukan *law enforcement* terhadap kepemilikan lembaga penyiaran agar bisa mengurangi praktik-praktik bisnis yang menimbulkan yang berujung kepada kepemilikan tunggal.
4. Membuat aturan yang memperketat pemindahan kepemilikan lembaga penyiaran dalam upaya mencegah kepemilikan yang bersifat sentralistis.

BAB VI PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Permasalahan Intraktabilitas Implementasi kebijakan Penyiaran berdasarkan Undang-undang No. 32/2002 telah dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif. Analisis ini meliputi dimensi intraktabilitas yaitu, dimensi aspek teknis, keanekaragaman perilaku yang diatur, persentasi relatif target kebijakan dan perubahan perilaku yang diharapkan dalam mencapai tujuan-tujuan kebijakan.

Berdasarkan analisis dan relevansinya dengan tujuan penelitian, yaitu mencoba menjawab mengapa prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content* belum terlaksana, maka dapat dirumuskan beberapa kesimpulan:

Dari hasil analisis wawancara narasumber didapatkan bahwa pemahaman mengenai prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content* tidak dalam pemahaman yang relatif sama sehingga memunculkan perdebatan dan juga ketidaksesuaian tindakan para regulator dan target kebijakan dengan arah kebijakan itu sendiri.

Dari dimensi aspek teknis, ada beberapa komponen yang menjadi kendala dan penghambat dalam proses implementasi yaitu; infrastruktur, SDM (Sumber Daya Manusia), Modal, pembiayaan, proses perijinan, teknologi pendukung dan perangkat-perangkat hukum yang merupakan turunan dari Undang-undang yaitu PP (peraturan pemerintah), Permen (peraturan menteri), P3SPS (Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran). Kendala yang berasal dari komponen-komponen teknis ini yang mengakibatkan baik regulator penyiaran dan lembaga penyiaran swasta mengalami hambatan dalam mengimplementasikan kebijakan penyiaran.

Dalam dimensi keragaman perilaku yang diatur secara umum semakin banyak keragaman perilaku yang diatur maka akan semakin *intractable* dalam proses implementasinya, begitu juga sebaliknya semakin sedikit keragaman perilaku maka semakin *tractable* proses implementasi kebijakannya. Dari hasil analisis *soft*

system methodology didapatkan bahwa keragaman perilaku yang diatur memang tidak terlalu banyak jumlahnya hanya meliputi: masalah kepemilikan yang sentralistis, keengganan sharing kepemilikan dengan daerah, isi siaran dan masalah hak-hak profesional penyiaran. Dari segi kuantitas memang tidak terlalu banyak tetapi jenis perilaku yang diatur termasuk yang sulit untuk dirubah karena adanya resistensi dari lembaga penyiaran swasta sebagai target kebijakan.

Dalam dimensi persentasi relatif target kebijakan secara umum tidak menghadapi kendala yang berarti. Selama ini pengaturan secara tertulis di Undang-Undang penyiaran dianggap sudah sangat relevan dan terorganisir dalam menentukan pihak mana saja yang menjadi sasaran kebijakan. yang hanya perlu dilakukan adalah tetap konsisten dengan target kebijakan yang sudah ditetapkan.

Dalam dimensi perubahan perilaku yang diharapkan ternyata masih menghadapi kendala yang cukup signifikan terutama mengenai adanya kepemilikan tunggal dan juga aturan yang tidak jelas sehingga memunculkan sikap multi intepretasi dari pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan. Perubahan perilaku yang diharapkan masih jauh dari tujuan-tujuan utama kebijakan penyiaran sehingga implementasinya pun tidak berjalan dengan baik.

6.2 Saran

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa rekomendasi yang bermanfaat untuk masukan dalam perbaikan undang-undang penyiaran dan segala aturan turunannya serta perbaikan proses implementasi kebijakan penyiaran terutama dalam memecahkan masalah dan kendala yang dihadapi selama proses implementasi. Rekomendasi ini juga diharapkan berguna untuk kepentingan pragmatis bagi pemerintah terutama regulator kebijakan dalam melakukan implementasi kebijakan penyiaran.

1. DPR dalam hal ini sebagai perumus kebijakan utama harus mampu merumuskan sebuah kebijakan dalam bentuk Undang-undang yang secara jelas dan tegas mengatur berbagai pengaturan bidang penyiaran. Kejelasan ini juga diharapkan bisa mengurai kesalahan dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan sebelumnya yang berdampak pada lemahnya

implementasi undang-undang penyiaran yang lama. Sebaiknya dalam proses perumusan seluruh pengaku kepentingan yang terkait dengan penyiaran baik itu unsur industri, regulator dan masyarakat sipil ambil bagian dalam proses sehingga memperkecil celah kesalahan pemahaman dalam pelaksanaan undang-undang ini nantinya. Perumusan Undang-undang ini baik berupa revisi/perbaikan maupun terbentuknya undang-undang baru harus mempertimbangkan faktor perkembangan teknologi penyiaran. Mengingat teknologi penyiaran adalah salah satu teknologi yang memiliki tingkat perkembangan dan pemutakhiran teknologi yang tinggi sehingga Undang-undang ini nantinya dapat mengantisipasi bentuk-bentuk perubahan teknologi yang berakibat pada dasar pengaturan dari undang-undang ini sendiri yakni spetrum dan kepemilikan serta pemanfaatan atas spektrum tersebut.

2. Regulator penyiaran yaitu Kominfo dan KPI harus mampu merumuskan peraturan-peraturan teknis turunan yang jelas dan tegas serta juga memiliki *political will* dalam menjalankan peraturan yang sudah dibuat. Pengaturan fungsi dan wewenang antara pelaku regulasi juga harus ditegaskan antara sesama regulator dan pemerintah. Kominfo dan KPI harus bisa solid dan tegas sebagai regulator kebijakan terutama dalam proses implementasi kebijakan.
3. Pihak regulator dan atau pemerintah harus sangat memperhatikan kualitas SDM pelaksana Regulasi ini mengingat substansi yang diatur dalam undang-undang ini adalah terkait dengan teknologi yang selalu melakukan pemutakhiran dalam kurun waktu yang singkat. Sehingga diharapkan kualitas SDM yang dimiliki oleh regulator dan atau pemerintah dapat menterjemahkan implementasi kebijakan penyiaran ini secara tepat dan sesuai sehingga kebijakan penyiaran ini dapat mencapai tujuannya.

DAFTAR PUSTAKA

Amal, Ichlasul

2012. “Demokrasi dan Regionalisme”. Naskah Ahli Pada Sidang Mahkamah Konstitusi Pada Perkara No. 78/PUU-IX/2011 5 April 2012.

Ardiyanti, Handrini

2011. “Konsep dan Regulasi TV Lokal dalam Kerangka Penguatan Budaya Lokal.” *Jurnal Politica*, vol. 2 No.2 November 2011. Jakarta: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

Arief, Edwin

2012. “Dasar-dasar broadcasting”. Di unduh 15 mei 2012 13.15 http://edwi.dosen.upnyk.ac.id/DASBRO_4.pdf

Babbie, Earl R.

1991. “The Practice of Social Research” -6th ed california: Wadsworth, Inc.

Brainard, Lori A.

2004. *Television: The Limits of Deregulation*. Colorado: Lynne Rienner Publisher.

Croteau, D. & Hoynes, W.

2001. *The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Cochran, Clarke E.,dkk;

2006. *American Public Policy: An Introduction*. Ninth Edition. Wadsworth Cengage Learning, P 1-2.

Colebatch, HK.

2009. *Policy: Concepts in the Social Sciences*. Third Edition. Open University Press, P 5-6.

Dahlan, M. Alwi

2012. “*Masalah Penafsiran UU Penyiaran: Memahami Posisi Spektrum.*”
Naskah Ahli Pada Sidang Mahkamah Konstitusi Pada Perkara No.
78/PUU-IX/2011 5 April 2012

Danim, Sudarwan.

1997. “Pengantar Studi Penelitian Kebijakan”. -ed 1, cet 1 – Jakarta: Bumi
Aksara.

Dominick, Joseph R, Fritz Messere, dan Barry L Sherman

2004. *Broadcasting Cable, the Internet and Beyond*, fifth edition. Boston.
Macgraw Hill Publishing.

DTI and DCMS.

2000. *A New Future for communications*, Cm 5010, London:DTI/DCMS,
Desember 2000

Dunn, William N.

2003. “Public Policy Analysis : An Introduction”. -ed 2, cet 5 Yogyakarta:
Gadjah Mada University Press.

Dwimawanti, Ida Hayu

2011. *Kajian Tentang Intraktabilitas Kebijakan Ujian Nasional (UN).*
Disertasi Ilmu Administrasi FISIP UI.

Eoin Devereux,

2006. *Understanding The Media*. London: Sage Publication.

Grindle, Merilee S.

1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Prinnton
University Press, New Jersey.

Harmonis

2012. *Sistem dan Kawalan Penyiaran Televisyen di Indonesia (1986-
2006)*. Tesis Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan Universiti
Kebangsaan Malaysia.

Herry, Syarif Muhammad

2009. "Sistem Stasiun Jaringan: Desentralisasi Penyiaran yang Dinantikan." Ditulis Kamis 5 febuari 2009. Dunduh 15 mei 2012 13.00 <http://www.borneotribune.com/pdf/pendidikan/sistem-stasiun-jaringan-desentralisasi-penyiaran-yang-dinantikan.pdf>

Hill, Michael and Hupe, Peter.

2002. *Implementing Public Policy*. Sage Publication, London.

Hitchens, Lesly.

2006. *Broadcasting Pluralism and Diversity: a Comparative Study of Policy and Regulation*. Hart Publishing.

Howlett, Michael and Ramesh, M.

2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.

Irawan, Prasetya.

2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.

Jenkins, William Ieuan

1978. *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. *Government and Administration Series*. M. Robertson Publishing.

Kay, Adrian

2006. *The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence*. Edwar Elgar Publishing Limited.

Kellner, Douglas.

1990. *Television and the Crisis of Democracy*. Boulder: Westview Press.

Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia

- Penyelenggaraan Penyiaran di Indonesia*. Jakarta: Kemeninfo

Lane, Jan-Erik

2000. *The Public Sector: Concepts, Models, and Approaches*. Sage Publication Ltd. P 97-102.

Lippmann, W.

1965. *Public Opinion*. New York: Free Press.

Majchrzk, Ann.

1984. "Methods for Policy Research (applied social research methods series)." SAGE Publications, Inc. California.

Masduki

2006. Kontroversi Regulasi Penyiaran Di Indonesia, Jurnal Ilmu Komunikasi Universitas Islam Indonesia, Vol 1, Nomor 1, (Oktober 2006), hal 55

Masyarakat Komunikasi Dan Informasi (Maksi)

2010. "Mengapa Sistem Stasiun Televisi Berjaringan Harus Dilaksanakan?" 2010

Mazmanian, Daniel A. and Sabatier, Paul A.

1983. *Implementation and Public Policy*. United States of America: Scott, Foresman and Company.

MecChesney, Robert W.

2004. *The Problem of the Media*. New York: Monthly Review Press

Milana, Robby

2010. "Kepemilikan Media", artikel bebas tentang ekonomi politik media diambil dari sumber online dengan alamat <http://counteranalysis.wordpress.com/2010/04/15/kepemilikan-media/> 2010, diakses pada bulan oktober 2011

Moleong, Lexy,

1991. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung,

Mosco, Vincent

1996. *The Political Economy of Communication: Rethinking and Renewal*. London: Sage Publications.

Mulyono

2009. "Model Kerangka Analisis Implementasi Kebijakan", UNS, 2009 diambil dari sumber online dengan alamat <http://mulyono.staff.uns.ac.id/2009/05/31/model-kerangka-analisis-implementasi-daniel-mazmanian-dan-paul-a-sabatier/>

Nazaruddin, Muzayin

2012. "Menuju Televisi Berjaringan. Artikel bermuat di harian bernas jogja 13 desember 2007 15 mei 2012. 13.20 [http://communication.uui.ac.id/images/artikel/MENUJU%20TELEVISI%20BERJARINGAN%20\(2\).pdf](http://communication.uui.ac.id/images/artikel/MENUJU%20TELEVISI%20BERJARINGAN%20(2).pdf)

Parson, Wyne.

2001. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar Publishing, Ltd,

Pressman, Jeffrey L and Wildavsky, Aaron.

1973. *Implementation: Who great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press, Ltd.

Primasanti, K. B.

2009. "Studi Eksplorasi Sistem Siaran Televisi Berjaringan di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Scriptura* Vol 3 no 1 Januari 2009: 85-102 <http://puslit.petra.ac.id/journals/pdf.php?PublishedID=IKO09030108>

Riyanto, Mochamad

2010. "Latar Belakang dan Arah Revisi UU Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran". Yogyakarta

Sabatier, Paul.

1986. "Top down and Bottom up Approaches to Implementation Research." *Journal of Public Policy* 6, (Jan), h. 21-48.

Shannon, CE.

1948. *A Mathematical Theory of Communication, The Bell System Technical Journal*. Vol. 27, pp. 379-423, 623-656, July, October.

Shmykova, Ekaterina.

- Effects of Mass Media Ownership on Serving Public Interest*. University of Georgia

Siregar, Amir Efendi, dkk

2012. *Dominasi TV Swasta (Nasional), Tergusurnya Keberagaman Isi dan Kepemilikan*. Jakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa

Siregar, Amir Efendi

2012. *Menegakkan Demokratisasi Penyiaran: Mencegah Konsentrasi, Membangun Keanekaragaman*. Jakarta: Komunitas Pejaten

Sjuchro, Dian Wardiana

2010. "Arah Revisi UU Penyiaran" *Harian Pikiran Rakyat*, edisi 27 Januari 2010

Sudiby, Agus

2004. *Ekonomi Politik media penyiaran*. Jakarta: LKiS Pelangi Aksara.

Supriyono, Bambang

2007. *Pembangunan Institusi Pemerintahan Daerah dalam Penyediaan Prasarana Perkotaan di Kota Malang*. Disertasi

Syahril, Muhammad

2011. *Pelaksanaan Peraturan Program Sistem Stasiun Jaringan pada Lembaga Penyiaran Televisi Swasta Lokal di Sumatera Utara dalam Perspektif Tanggung Jawab Sosial Media*. Universitas Sumatera Utara. Medan. FISIP.

S, Bayu Wahyono, Dkk.

2011. *Ironi Eksistensi Regulator Media Di Era Demokrasi*. Jakarta: PR2Media

Theodoulou, Stella Z and Kofinis, Chris

2004. *The Art of The Game: Understanding American Public Policy*. Wadsworth/Thomson Learning, California, USA.

Utami, Rita

2003. *Tinjauan Analisis Kebijakan di Industri Penyiaran Televisi*. Tesis Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Van Meter, Donald S and Van Horn, Carl E.

1975. *The Policy Implementation Process, A Conceptual Framework*. Sage Publication.

Wahab, Solichin A.

1991. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Wahyuni, Hermin Indah

2006. “Ekonomi Politik Kebijakan Penyiaran Indonesia: Aspirasi, Pilihan dan Realitas.” *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, volume 10 nomor 2 (November 2006). Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada

Werner A. Meier.

2002 “Media Ownership – Does It Matter? In *Networking Knowledge for Information Societies: Institutions & Intervention*, Edited by Robin Mansell, Rohan Samarajiva and Amy Mahan. Delft University Press”

Wibawa, Samodra.


1994. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Intermedia.

Perundang-Undangan

1. Negara Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945
2. Republik Indonesia, “Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
3. Republik Indonesia, “Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran.
4. PP No. 11 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik
5. PP No. 12 tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia
6. PP No. 13 tahun 2005 tentang Peralihan status RRI dan TVRI
7. PP No. 49 tahun 2005 tentang Pedoman peliputan lembaga penyiaran asing
8. PP No. 50 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan penyiaran swasta
9. PP No. 51 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan penyiaran komunitas
10. Peraturan Menteri KOMINFO No. 23 Tahun 2011 tentang Rencana Induk (Master Plan) Frekuensi Radio untuk Keperluan Televisi Siaran Digital Terrestrial pada Pita Frekuensi Radio 478-694 MHz

11. Peraturan Menteri KOMINFO No. 43 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Melalui Sistem Stasiun Jaringan oleh Lembaga Penyiaran Swasta Jasa Penyiaran Televisi
12. Peraturan Menteri KOMINFO No. 28 Tahun 2008 tentang Tata Cara dan Persyaratan Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran.
13. Peraturan Menteri KOMINFO No. 8 Tahun 2007 tentang Tata Cara Perizinan dan Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta





This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.