

**PROSES METAMORFOSE WAJAH UU SISTEM PENYIARAN
DALAM PERSPEKTIF ORIENTASI PERTANGGUNGJAWABAN MEDIA
PASCA KEPUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI RI (2003-2009)**

Oleh :

Drs. Heroe Poerwadi, MA

(Dosen AKINDO Yogyakarta, hrpoer@gmail.com)

Yenni Sri Utami, M.Si

(Prodi Ilmu Komunikasi UPNV Yogyakarta, yen_986@yahoo.com)

Abstrak

UU no 32 tahun 2003 tentang penyiaran adalah salah satu undang-undang yang mengundang banyak perhatian dari berbagai kalangan. Tidak kurang empat kali gugatan sudah dilayangkan melalui judicial review selama kurun waktu 2003-2009 di Mahkamah Konstitusi RI, serta peraturan pelaksanaannya beberap kali masuk persidangan di Mahkamah Agung RI. Disamping perdebatan yang panjang dalam sidang-sidang di DPR RI selama proses pembuatannya, dan seminar dan diskusi yang selalu mengiringi proses pembentukan UU, pelaksanaannya dan interpretasi pelaksanaannya. Penelitian ini adalah upaya memotret wajah UU 32/2003 tersebut setelah mengalami sejumlah perubahan melalui upaya judicial review di MK RI (2003-2009) tersebut. Penelitian terutama untuk melihat perubahan apa yang dilakukan MK RI dalam melakukan proses deliberasi diantara actor media yang terlibat, yaitu actor media dari Kelompok Industri, Kelompok Negara dan Kelompok Masyarakat. Dengan menggunakan alat analisis *responsibility of media* dari Bardoel, yakni melalui mekanisme pasar, politik, public atau professional, bagaimanakah bentuk wajah system penyiaran di Indonesia saat ini. Diharapkan penelitian ini bisa mendeskripsikan kecenderungan system penyiaran dan melengkapi studi kebijakan media yang akan dikembangkan di Indonesia. Hasil penelitian ini menemukan bahwa konstruksi UU 32/2003 telah mengalami perubahan mendasar dari *responsibility of media* melalui mekanisme public menjadi mekanisme politik. Di beberapa keputusannya, konstruksinya juga telah menguatkan mekanisme pasar, terutama dalam kasus penyiaran iklan rokok. Selain itu juga ditemukan ketidakkonsistenan keputusan MK RI dalam mempertimbangkan bangunan konstruksinya, terutama jika dilihat dari *responsibility of media*.

Keywords: UU 32/2003, system penyiaran, pasca gugatan MK, orientasi pertanggungjawaban media.

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang seharusnya merupakan produk hukum yang dihasilkan dari sebuah konstruksi pemikiran, untuk mengakomodasi semua kepentingan. Akan tetapi jika undang-undang tersebut beberap kali mengalami proses yudicial review di Mahkamah Konsitusi apakah konstruksi pemikirannya masih tetap utuh ?

Undang-undang tentang Penyiaran No 32 tahun 2002 (UU 32/2002) adalah salah satu contoh bagaimana aspirasi, kepentingan atau pemikiran paradigmatis dan ideologis bertemu dalam proses dialogis dalam wacana publik maupun forum peradilan di Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia.

Bahkan MK, setidaknya telah menyelenggarakan empat kali persidangan tentang UU 32/2002 yang terjadi dalam kurun waktu 2003-2009 dan menjadi ajang pertempuran kepentingan, pemikiran paradigmatis dan ideologis yang ingin didesakkan aktor media.

Pada tahun 2003, para aktor media seperti kaum profesional Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI), Persatuan Sulih Suara Indonesia (PERSUSI), kelompok pengelola televisi dan radio swasta (ATVSI dan PRSSNI), Kelompok perusahaan periklanan (P3I), serta masyarakat (Komunitas Televisi) mengajukan gugatan terhadap UUNo 32/2002 ke Mahkamah Konstitusi, terutama menyangkut kewenangan KPI, regulasi,

pencabutan ijin, sumber pendanaan, pembatasan audience, sensor dan lain-lain. Melihat materi gugatannya, jika ditarik abstraksinya, maka kondisi tersebut mencerminkan pertarungan konstruksi dominan dari para aktor media yang merepresentasikan antara kepentingan pasar dan profesional dengan kepentingan publik.

Pada tahun 2006, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), melayangkan dua kali gugatan ke MK terhadap materi UU No 32/2002, terutama menyangkut posisinya sebagai Lembaga Negara Independen dan menyangkut kewenangan pemberian ijin serta dalam hal kewenangan melakukan regulasi, yang belum diatur secara jelas dan eksplisit dalam UU tersebut. Persoalan tersebut merupakan sengketa kewenangan antara KPI sebagai representasi publik dengan Kementerian Kominfo, sebagai representasi Negara. Melihat pokok materi gugatannya, dalam hal ini KPI sebagai aktor media yang melakukan pengawasan terhadap perilaku penyiaran, sedang berebut kewenangan dengan Kementerian Kominfo sebagai representasi Negara.

Sedangkan pada tahun 2009, kelompok masyarakat yang diwakili oleh Komite Nasional Perlindungan Anak (KNPA), Lembaga Perlindungan Anak (LPA) Jawa Barat, serta kelompok masyarakat anak-anak atas nama Alfie Sekar Nadia (13) dan Faza Ibnu Ubaydillah (17), juga mengajukan gugatan ke MK, terutama menyangkut pasal 46 dalam UU 32/2002 yang mengatur tentang iklan komersial rokok. Pada posisi ini, penggugat sebagai aktor media yang menjadi audience adalah representasi publik yang berusaha melindungi hak anak-anak untuk tidak menjadi obyek komodifikasi (dalam bingkai Mosco, 1986) dari iklan rokok yang ditayangkan oleh media penyiaran. Sehingga melihat materi gugatannya, maka telah tergambarkan adanya tarik menarik antara kepentingan publik dengan kepentingan industry, baik dalam konteks industry media yang berkepentingan dengan sumber pembiayaan institusi penyiaran maupun industry rokok dalam kaitannya untuk memperluas area marketingnya.

Proses gugatan tersebut menunjukkan betapa pertempuran kepentingan, dan pemikiran paradigmatic dan ideologis sangat jelas muncul dalam persidangan, baik yang menjadi representasi kepentingan industry atau pasar, kepentingan Negara atau pemerintah dan

kepentingan publik. Oleh karena itu menjadi sangat menarik untuk bisa melakukan pengkajian tentang perubahan yang terjadi antara konstruksi pemikiran UU 32/2002 sebelum dan setelah dilakukan yudicial review.

B. KERANGKA PEMIKIRAN

1. *Seting Politik dan Sistem Penyiaran yang Demokratis.*

Ketika membicarakan sistem penyiaran yang demokratis, setidaknya ada dua hal yang perlu dipahami. Pertama adalah proses dan mekanisme pembuatan kebijakan melalui tahapan yang demokratis, dan yang kedua yang penting hasilnya atau substansi isi kebijakannya pun memenuhi ukuran sebagai sebuah sistem penyiaran yang demokratis. Pernyataan ini penting, sebab sistem demokrasi mempunyai banyak variasi model, yang tidak setiap model bisa memberikan jaminan hasil substantive yang demokratis. Dalam tingkatan proses, Thomas Meyer dan Lew Hinchman (2002) memberikan gambaran tentang tiga variasi model demokrasi yang dikaitkan dengan media, terutama untuk melihat posisi media dalam proses politik dalam pembuatan kebijakan. Dalam model demokrasi *as marketplace*, proses dan mediasi dilakukan secara individual dan dilakukan secara bebas, sehingga media bisa berkolaborasi dengan kekuatan kapital dan kekuatan politik untuk mencapai tujuan masing-masing yaitu pertumbuhan kekuasaan dan kapital. Dalam model demokrasi *as participation*, proses dan mediasi dilakukan secara kelembagaan sehingga posisi media sering bersifat subordinasi, seperti yang terjadi di Italia dengan fenomena Berlusconi yang menjadikan media sebagai alat politiknya melakukan tekanan dan *bargaining*; sedangkan model demokrasi *as civil society*, proses dan mediasi dilakukan oleh masyarakat secara individual maupun terwakili dalam kelompok masyarakat. Posisi media menjadi bagian proses politik sebagai lembaga intermediasi.

Di Amerika, Robert W McChesney (2004) berhasil memotret problem media di Amerika di abad 21, dan menemukan bahwa proses pembuatan kebijakan media massa di AS, telah di dominasi oleh korporasi dan elit politik dengan meninggalkan partisipasi publik. Sehingga kebijakan di bidang media yang dihasilkan di AS lebih memperhatikan pertimbangan untuk

memberikan pelayanan kepada kepentingan korporasi, memaksimalkan profit dan kesehatan investor daripada untuk menjaga berjalannya fungsi-fungsi demokrasi, berjalannya sistem pemerintahan oleh warga serta terpeliharanya kesehatan budaya.

Apa yang terjadi di AS itu juga memperkuat pandangan bahwa konstruksi hukum dalam pembuatan undang-undang merupakan produk system politik yang sedang berkuasa (Husein dan Hufon; 2008 dan Mahfud 2009). Mahfud juga mengasumsikan bahwa konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsive, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang orthodox atau konservatif. Kuskrindo Ambardi (2009) juga telah membuktikan anomaly proses politik dalam proses pembuatan kebijakan dan konstruksi pembuatan hukum, yang dilakukan dengan sistem kartelisasi. Yaitu proses pengambilan keputusan lebih banyak di tentukan oleh kepentingan individu daripada kepentingan ideologis masing-masing partai.

Kondisi proses pembuatan hukum seperti itu tidak hanya akan melahirkan konstruksi hukum yang tidak utuh, tapi juga mengabaikan prinsip-prinsip pembuatan keputusan, yang menurut James Anderson (Winarno, 2002), harus mempertimbangkan lima kategori nilai-nilai yaitu nilai-nilai politik, nilai organisasi, nilai pribadi, nilai kebijakan dan nilai ideology.

Proses tarik menarik untuk mendesak konstruksi pemikiran diantara actor media, juga di dorong oleh Kondisi setting politik di Indonesia, yang mengalami proses transisi dari rezim otoriter ke rezim demokratis yang tidak tuntas, dan itu menunjukkan kegagalan proses reformasi. Budi Winarno (2007) melihat reformasi hanya berhasil mengubah struktur politik dan refungsionalisasi, tetapi tidak tuntas membangun proses institusionalisasinya, terutama budaya politik, factor birokrasi yang tidak tersentuh proses perubahan secara mendasar, sehingga sistem birokrasi masih disebutnya dengan sistem pemerintahan yang patrimonial-otoritarian.

Perubahan paradigma dari otoritarian dan sentralisasi menjadi demokratis, desentralisasi, dan disusul dengan gelombang liberalisme dan individualisme yang datang bersama-sama dengan globalisasi dan perkembangan teknologi komunikasi dan informasi, tidak hanya

memperlemah posisi dan peran pemerintah, tetapi juga memperkuat posisi masyarakat dan aktor-aktor politikya. Dalam bahasa Pratikno (2007), "... pemerintah tidak bisa lagi memaksakan kehendaknya, akibat semakin kuatnya posisi aktor sosial, akibatnya kebijakan publik yang sebelumnya menjadi domain pemerintah, harus selalu dinegosiasikan." Pada posisi ini, terkesan lepasnya proses subordinasi pemerintah, dan bergeser kepada posisi otonom dari para aktor media yang semakin kuat.

Sejalan dengan itu, posisi aktor media di dalam proses pembuatan kebijakan system penyiaran juga semakin menguat. Sebab menurut Habte (1983) karakter system media terbentuk dari dominannya kekuatan elit politik atau pemerintah dan kekuatan public. Disamping juga disebabkan oleh dominannya faktor kekuatan politik dan kekuatan ekonomi atau pasar yang menjadi dasar terbentuknya institusi media (McQuail, 2000). Sehingga kekuatan dan posisi aktor media, relasinya dan tarik menarik orientasi nilai yang terjadi, baik yang berada di dalam kekuatan publik, state dan pasar menjadi factor penting untuk terbentuknya karakter sistem media atau sistem penyiaran di sebuah negara.

Dalam setting politik dan model demokrasi yang seperti tersebut di atas, penelitian ini mencoba menelusuri pemikiran para aktor media di dalam mengkonstruksikan kebijakan nasional sistem penyiaran. terutama akan dilihat dari sisi pertanggungjawaban media (*responsibility of media* = RoM).

2. Kebijaksanaan Nasional Sistem Penyiaran : menakar arah dan komitmen aktor media dalam *Responsibility of Media* (RoM)

Donald R Browne (1989) melihat bahwa dalam membangun sebuah sistem penyiaran, harus mempertimbangkan *basic factor* yang dimiliki oleh sebuah Negara. Yaitu karakteristik yang relative tetap dan tidak berubah drastis, serta melekat dan tidak terpisahkan oleh kondisi apapun yang dihadapi sebuah masyarakat atau Negara. Menurut Browne, *basic factor* sistem penyiaran meliputi: geografi, demografi, ekonomi, kultur dan politik. Selain itu, Menurut McQuail (2000) standar kebijakan media secara normative ada lima, yaitu *media freedom, equality, diversity, information quality, social order and solidarity,*

dan *cultural order*. Atau secara minimal, menurut Cuilenburg dan McQuail (2003), setidaknya mempunyai tiga prinsip inti yang harus ada dalam paradigma kebijakan komunikasi yang baru, yaitu *freedom of communication, acces, dan control/accountability*.

Persoalannya adalah kemana arah orientasi pertanggungjawaban media ? Pada kondisi tersebut maka konsep tentang *responsibility of the media* (RoM), menjadi penting. Sebab hal itu akan mengacu kepada pertanggungjawaban media kepada masyarakat dan tata cara media mendengar dan mempertimbangkan public (Bardoel, 2004), atau "*obligations and expectations*" (McQuail, 2000). Pandangan Bardoel (2004), menguraikan ke dalam empat alamat dan mekanisme *responsibility of media*, yaitu market, politik, professional dan public.

Responsibility of the media melalui mekanisme *market* atau pasar dilakukan melalui prinsip-prinsip kompetisi yang dilakukan perusahaan, yang sikap dan perilakunya didasarkan pada *supply* dan *demand* yang menghasilkan suatu *market share* yang diperoleh melalui riset pasar. Efek yang ditimbulkan dari mekanisme *market* ini adalah tercapainya pertumbuhan ekonomi dari kompetisi bebas, dan yang mendorong perilaku media yang lebih fleksibel, sehingga orientasi yang prinsip adalah lebih banyak memfasilitasi untuk terciptanya kecenderungan pasar atau *mainstream* saja.

Sedangkan dalam mekanisme *politics*, prosesnya sangat mengikuti hirarki dan birokrasi, dengan sumber tindakan berasal dari aturan hukum dan regulasi, oleh karena itu kewenangan dan kekuatan paksa bisa digunakan untuk mendorong keterlibatan pihak lain. Instrument yang digunakan untuk menjalankan mekanisme adalah kegiatan dan budget, kontrak, dan laporan tahunan. Efek dalam mekanisme politik ini adalah untuk terciptanya keadilan social, perlu waktu panjang, dan sangat mudah dikendalikan oleh pemilik kekuatan politik.

Mekanisme *professional* dilakukan dengan menggunakan prinsip kaidah profesional dan etika profesi, perilaku dibatasi oleh *self-regulation* yang di buat komunitas profesional, pendidikan dan pelatihan serta review dari komunitasnya. Instrument yang digunakan untuk menjalankan adalah ketentuan dan peraturan yang termuat di dalam kode etik, keputusan dewan

kehormatan profesi dan sebagainya. Efek yang ditimbulkan adalah independensi lebih kuat, tapi representatifnya sangat lemah.

Sedangkan *responsibility of the media* melalui mekanisme publik, prinsip yang digunakan adalah kesukarelaan melalui asosiasi atau *pressure group*, sedangkan proses yang digunakan adalah diskusi dan dialog, sehingga jelas keterikatan yang bisa diharapkan untuk menunjukkan *responsibility*-nya hanyalah komitmen. Maka instrument yang bisa digunakan untuk mengawasi adalah keterbukaan, *hearing* dan *feedback*, serta adanya seseorang yang bertugas menjadi ombudsman.

Dengan demikian pandangan Bardoel dan d'Haenes (2007) akan membantu untuk mengidentifikasi, kemanakah kecenderungan sistem penyiaran tersebut berpihak dan menelusuri apa yang ada di sebaliknya serta bagaimanakah relasi antar aktor media di konstruksikan dalam membangun sistem penyiaran yang diinginkannya. Sehingga pemetaan pemikiran bisa dilihat dari isu-isu yang dimunculkan dan menjadi pro-kon oleh aktor media, kemudian direkonstruksikan dalam konsep pemikiran sistem penyiaran atau dalam bahasa Brainard adalah "*regulatory regime*" (Wahyuni, 2008). Brainard menyatakan bahwa sebuah struktur terbangun dari *ideas, institutions* dan *policies*. Artinya setiap ide harus ada pelembagaannya dan materi aturannya.

Kemudian untuk menguraikan bagaimana relasi diantara actor media di bangun, maka teori actor-sistem baik dari Giddens, Archer, Bourdieu, Niklas Luhman, maupun Habermas, bisa digunakan untuk membantu menjelaskan bagaimana pola relasi yang ingin dibangun. Sedangkan untuk menjelaskan motivasi arah dan intensi relasi, digunakan teori pilihan rasional (RCT = *Rational Choice Theory*), baik dari Ullén (1999) maupun Scott (2000). Sedangkan untuk memahami proses pembuatan kebijakan, digunakan analisis kebijakan yang disampaikan oleh William N Dunn (2003), yaitu dengan menggunakan enam elemen argument kebijakan yaitu: informasi yang relevan (*policy-relevant information*), tuntutan kebijakan (*policy claim*), pembedaan (*warrant*), dukungan (*backing*), bantahan (*rebuttal*), dan syarat (*qualifier*).

C. METODOLOGI

Merunut konstruksi UU 32/2003 tentang system Penyiaran sebelum dan sesudah keputusan MK RI 2003-2009. Sehingga proses gugatan *judicial review* terhadap UU 32/2002 yang terjadi di Mahkamah Konstitusi pada nomer perkara No:005/PUU-I/2003, No: 030/PUU-IV/2006, 031/SKLN-IV/2006, dan No: 6/PUU-VII/2009, merupakan teks yang dikaji untuk melihat perubahan wajah UU 32/2003 akibat proses Juducial Review tersebut.

Dalam proses gugatan tersebut, ada sejumlah aktor yang terlibat, yaitu Ikatan Jurnalistik Televisi Indonesia (IJTI), PRSSNI, PPPI, ATVSI, Persatuan Sulih Suara Indonesia (PERSUSI), dan Komunitas Televisi, yang tergabung jadi satu dan aktif pada perkara gugatan No : 005/PUU-I/2003. Sedangkan perkara No : 030/PUU-IV/2006 dan No : 031/SKLN-IV/2006 adalah materi gugatan yang dilakukan oleh KPI kepada Presiden c/q Menkominfo. Sedangkan dari kelompok masyarakat sebagai penikmat juga melakukan gugatan dengan perkara No : 6/PUU-VII/2009 yang dilakukan bersama-sama dalam satu posisi oleh Komisi Nasional Perlindungan Anak (KNPA), Lembaga Perlindungan Anak

(LPA) Jawa Barat, anak-anak Alfie Sekar Nadia (13) dan Faza Ibnu Ubaydillah (17).

Aktor media tersebut diatas adalah kelompok atau perorangan atau lembaga atau bagian masyarakat yang berkepentingan dalam proses komunikasi melalui media, yang dalam kerangka pandangan Bardoel dan d’Haenens (2004) disebut aktor media. Aktor media itu meliputi organisasi media, perusahaan media, warga, badan pengawas dan komisi.

Dalam penelitian ini, untuk kepentingan memperkuat indikator, aktor-aktor politik tersebut dikelompokkan berdasarkan posisi yang berbeda di dalam proses persidangan dalam gugatan bersangkutan, yaitu :

1. Kelompok Industri : Industri TV national beserta pendukungnya (yang meliputi IJTI, PRSSNI, P3I, ATVSI, Persusi, Komite Televisi dan ahli).
2. Kelompok Negara : yaitu pengampu UU 32/2002, yaitu Pemerintah, DPR RI dan ahli dan MK
3. Kelompok Masyarakat : yaitu KPI, IMLPC, KPA, KNPA, ahli

Tabel I Desain Penelitian

Fokus kajian	Kebijakan Media
Metode penelitian	Isi kualitatif
Obyek Penelitian	Teks Risalah 4 gugatan dalam sidang di MK RI
Subyek Penelitian	Konstruksi <i>Responsibility of Media</i> UU 32/2002 pasca keputusan MK RI 2003-2009
Bahan	Berkas persidangan Mahkamah Konstitusi RI : Berkas Gugatan, Risalah Sidang, Berkas keputusan MK RI dan bahan terkait lainnya
Teori	Kebijakan nasional sistem penyiaran
Frame of analysis	Responsibility of Media (RoM) Perilaku dan relasi (rational choice theory dan teori relasi aktor-sistem)
Paradigma	Konstruksi kritis

D. Hasil dan Analisis :Isu-isu System Penyiaran dan Responsibility of Media

1.Kebebasan

Kelompok Industri, Kelompok Negara dan Kelompok Masyarakat sepakat tentang pemahaman bahwa kebebasan itu bukan tanpa batas, dan mempunyai mekanisme pertanggungjawaban. Ada prosedur dan limitasinya.

Ketiga aktor media, menyepakati bahwa isu kebebasan yang menyangkut ralat masuk dalam wilayah professional jurnalistik dan sudah diatur dalam kode etik. Artinya dalam konteks jurnalistik, semua sepakat mengikuti mekanisme RoM Professional, yaitu bagaimanacomunitas profesi jurnalistik mengatur persoalan yang terkait dengan problema teknis jurnalistiknya.

Tetapi hal yang belum sepakat adalah tentang perlunya sensor dalam penayangan film dan penayangan iklan. Penolakan Kelompok Industri pada dasarnya karena permasalahan perbedaan perlakuan yang dialami diantara Lembaga Penyiaran Swasta (LPS) dan Lembaga

Penyiaran Berlangganan (LPB). Untuk menayangkan film, LPS wajib memperoleh tanda lulus sensor dari pihak lain (BSF), sedangkan LPB sensor cukup dilakukan dengan menggunakan *self censorship*.

Gambar 1 Perbandingan Pemikiran Isu Kebebasan para Aktor Media dan MK

Industri	Negara	Masyarakat
Kebebasan itu adalah tidak ada kewajiban ralat untuk sanggahan berita; Tidak ada sensor untuk film dan iklan Penyelesaian sengketa diselesaikan melalui pengadilan; Perijinan dan perpanjangan tidak perlu terlalu ketat;	Kebebasan itu adalah menghormati HAM untuk tertib kehidupan; Sensor dilakukan agar isinya tidak bertentangan dengan nilai-nilai agama, kesopanan, kesusilaan dan perlindungan terhadap anak; Ralat hanya dilakukan untuk meluruskan kesalahan; Penyelesaian sengketa melalui pengadilan; Perijinan diatur sesuai azas keadilan, pemerataan, dan azas manfaat MK : Sanggahan harus dengan ralat berita, bertentangan dengan konstitusi. Pelanggaran azas praduga tak bersalah dan <i>cover both side</i> tidak cukup dengan sanggahan tetapi dengan ralat, yang penting prinsip berita harus <i>cover both side</i> . Sensor ditujukan untuk melindungi masyarakat Pencabutan ijin hanya bisa melalui <i>due process law</i>	Ralat berita adalah bukan masalah kebebasan, tapi teknis profesional jurnalistik (<i>cover bothside</i>); Sensor eksternal harus mulai dikurang, diganti <i>self censorship</i> ; Penyelesaian sengketa melalui mediasi dan pengadilan; Perijinan dan perpanjangan diperketat, dengan pemaparan strategis untuk memperoleh pihak yang komitmen memberi manfaat kepada publik

Kelompok Industri menganggap tindakan sensor adalah tindakan yang berlebihan, yang akan menghalangi proses kreatifitas media. Sebab kebijakan sensor oleh lembaga lain, bagi kelompok Industri adalah kebijakan yang tidak fair. Sehingga seharusnya LPS juga tidak diharuskan untuk memperoleh tanda lulus sensor dari lembaga berwenang lainnya. Artinya, menurut kelompok Industri, sebenarnya semua sepakat, bahwa sensor tidak diperlukan sebagaimana perlakuan yang diterima LPB.

Kelompok Pemerintah dan Kelompok Masyarakat beranggapan bahwa perbedaan perlakuan tersebut karena LPS menggunakan ranah publik, sementara LPB tidak menggunakan ranah publik. Pertanggungjawaban kedua lembaga juga berbeda, LPB kepada publik terbatas sebagaimana perjanjian yang dibuat, sedangkan LPS kepada masyarakat, karena menggunakan frekuensi, yaitu fasilitas publik yang terbatas. Oleh karena itu Kelompok Negara beranggapan bahwa sensor diperlukan

untuk melindungi kepentingan publik, untuk menghindarkan tayangan-tayangan yang merongrong nilai-nilai social, budaya dan agama.

Kelompok Masyarakat, menganggap bahwa sensor memang seharusnya mulai ditinjau lagi, termasuk perlunya merevisi UU perfilman yang menjadi dasar perlunya sensor.

Jadi terlihat, bahwa RoM Pasar yang diinginkan oleh Kelompok Industri, yaitu memberi kebebasan pada setiap actor media untuk berkompetisi menghasilkan produk terbaik agar dipilih masyarakat, bertabrakan dengan RoM Profesional yang diinginkan Kelompok Masyarakat dan RoM Politik oleh Kelompok Negara. Kelompok Masyarakat menganggap kompetisi tidak bisa dibebaskan diantara actor media, tetapi diatur oleh komunitas profesional, diberi rambu, batasan dan sangsi yang akan diberikan oleh kesepakatan kelompok profesional tersebut. Sedangkan Kelompok Negara menganggap kompetisi bebas akan menimbulkan ketidak

adilan, menjadikan kelompok lemah tidak bisa eksis dan cenderung menguatkan kelompok yang kuat yang belum tentu melindungi kelompok lainnya. Kebebasan juga tidak boleh melanggar perlindungan hak dasar masyarakat, dalam HAM. Oleh karena itu, agar bisa memaksa setiap actor mengikuti kaidah perlindungan ke masyarakat, perlu aturan yang memaksa actor-aktor media di dalam melakukan ekspansi dan relasinya.

Hasil deliberasi MK RI, menganggap sensor masih diperlukan, dengan mengikuti argumen Kelompok Negara. Selain itu MK juga melihat bahwa relasi aktor-sistem dalam kebijakan nasional sistem penyiaran adalah sistem yang mengatur tindakan aktor media. Artinya dalam konteks kebebasan terhadap ralat dan sensor, aktor media tidak punya otonomi untuk mengatur tindakannya sendiri. Sehingga bagi MK persoalan diantara actor media, tidak cukup diselesaikan hanya melalui kesepakatan komunitas actor media sendiri. Dan itupun tidak diserahkan kepada Publik untuk mengaturnya, tetapi pelimpahan wewenang Negara, sebagai pemegang mandat utama untuk melindungi

masyarakat. Dalam konteks ini, Kelompok Masyarakat hanyadilibatkan atau diajak berpartisipasi aktif, melindungi masyarakat. Dengan demikian, dalam isu kebebasan ini MK RI cenderung memilih referensi RoM dalam logika perspektif Negara.

2. Badan Regulasi

Badan regulasi adalah organ baru yang dikonstruksikan di dalam UU 32/2002. Dalam peraturan sebelumnya, badan regulasi berada di tangan pemerintah sepenuhnya yang dijalankan melalui Departemen Penerangan. Sedangkan menurut konstruksi UU 32/2002 badan regulasi itu dinamakan KPI, yang mempunyai tugas mengatur tentang hal ihwal penyiaran, baik menyangkut isi siaran dan bersama-sama pemerintah mengelola perijinan, perpanjangan, pencabutan dan pengaturan wilayah jangkauan siaran maupun distribusi frekuensi. Dengan demikian KPI mempunyai fungsi sebagai pembuat aturan, pelaksana monitoring perilaku lembaga penyiaran maupun memberikan sanksi sampai membawa ke Pengadilan untuk memproses pencabutan ijin.

Gambar 2 Perbandingan Isu Badan Regulasi Para Aktor Media dan MK

Industri	Negara	Masyarakat
Badan regulasi yang diperlukan : Memasukkan unsur pemerintah, masyarakat dan organisasi penyiaran, melakukan self regulation. Pisahkan badan regulator yang sekaligus yudicial	Badan regulasi terdiri dari : Keanggotaan yang independen, Kebijakannya Executive agency, Orientasi Norma hukum, UU dan peraturan; Independen dalam mengatur isi siaran saja;	Badan regulasi : Anggotanya independen dan kewenangannya independen, menjadi wadah tunggal yang kuat, menjadi wasit, melakukan dialog dengan stakeholder. Badan regulator kuat sebagai regulator dan yudiciary
	<p style="text-align: center;">MK RI :</p> Lembaga negara Independen, Keanggotaan independen, Peraturan KPI dibawah PP (<i>executive agency</i>) Memisahkan kekuasaan yudikatif dari KPI; independen mengatur isi siaran	

Dalam konteks ini, setiap aktor media mempunyai pandangan yang berbeda. Kelompok Industri menganggap KPI kewenangannya terlampau besar dan tidak representative mewakili stakeholder yang ada. Sedangkan Kelompok Masyarakat menganggap bahwa KPI harus menjadi badan yang independen dan mempunyai kewenangan yang besar, sebagaimana konsep UU 32/2002 sebelum diubah melalui proses

yudicial review. Sedangkan Kelompok Negara beranggapan bahwa kewenangan KPI perlu didistribusikan ke lembaga yang lain, dan sebagian kewenangan yang sekarang dimiliki KPI adalah kewenangan Negara, yaitu berupa pelaksana peraturan perundang-undangan.

Dalam tataran konsepsi organ yang mengawasi para pelaku profesional bekerja dikenal ada beberapa konsep. Kelompok Industri, mengusulkan agar KPI

keanggotaannya terdiri dari perwakilan stakeholder industry penyiaran, pemerintah dan masyarakat, yang berbentuk *advisory body* atau *council of ethic* atau semacam dewan kehormatan dalam berbagai organisasi profesional. KPI dalam bentuk *advisory body* atau semacam Dewan Pers, berwenang menetapkan kode etik atau standar operasional prosedur (SOP) perilaku profesional. Jika muncul sengketa atau persoalan, maka ukuran penilaiannya adalah pelanggaran kode etik profesional. Sanksi yang diberikan memang hukuman yang sifatnya profesional, memberikan peringatan, memberi sanksi melarang menjalankan tindakan profesional baik sementara maupun tetap. Jika kesalahannya berakibat pada tindak pidana atau perdata, maka pengadilan umum yang akan mengeksekusinya. Format semacam itu dimiliki oleh Dewan Pers, Majelis Kode Etik Kedokteran atau Dewan Kehormatan Ikatan Arsitek Indonesia (www.iai.org.id/council.html).

Sedangkan Kelompok Masyarakat, mengusulkan sebuah badan regulator independen atau *independent regulatory body* sebagaimana tertera dalam UU 32/2003 sebelum di Judicial Review. Bentuk KPI sebagai *Independent Regulatory Body*, menjadikan keanggotaannya berasal warga masyarakat yang independen, yang tidak mempunyai keterkaitan sama sekali dengan organisasi atau lembaga yang akan diawasi, baik dari bisnis penyiaran atau penyelenggara negara. Tugas dan fungsinya tidak sebatas pada penyusunan kode etik atau SOP, tetapi juga membuat kebijakan yang mengatur tentang pengembangan organisasi, ijin, usaha maupun standar-standar hasil produksi lainnya. Lembaga-lembaga tersebut misalnya FCC di Amerika.

Sedangkan Kelompok Negara, mempunyai pandangan yang mirip dengan Kelompok Masyarakat, tetapi kewenangannya harus dikembalikan sesuai fungsinya. Perijinan, usaha dan jangkauan siaran masih menjadi kewenangan bersama Negara, tetapi yang mengatur isi menjadi kewenangan sepenuhnya KPI. Artinya, menurut Kelompok Negara, kewenangan KPI masih ada yang berada di bawah pemerintah (*executive agency*). Artinya posisi KPI adalah sebagian merupakan bagian

Negara ketika ikut serta membantu Negara untuk memproses perijinan, kepemilikan dan pengaturan frekuensi, tetapi sebagian yang lain adalah bagian dari masyarakat ketika mengatur isi siaran lembaga penyiaran. (lihat table)

Persoalan pokoknya adalah bagaimana mengatur kepemilikan dan jangkauan siaran, baik berupa kewenangan memberi dan memperpanjang perijinan, mengatur seberapa luas wilayah yang diijinkan untuk didirikan lembaga penyiaran, serta sanksi pencabutan ijin. Artinya Kelompok Industri, tidak menginginkan hal tersebut diatur oleh Negara (Deppen/Kominfo) atau Masyarakat (KPI sebelum di JR) saja, tetapi lembaga yang mengatur adalah yang *representative*, yang melibatkan Kelompok Industri sebagai bagian dari keanggotaannya. Artinya, dalam konteks ini actor media juga ikut mengatur sistemnya, dan setiap terjadi sengketa dan dinamika dalam proses relasi, maka lembaga yang *representative* tersebut yang memutuskannya.

Pandangan berbeda dari Kelompok Masyarakat, yang menganggap Badan regulasi itu harus benar-benar *representasi* masyarakat, dan bukan menjadi bagian dari *representasi* Negara dan *representasi* industry. Sebab badan regulasi ini harus independen, sementara Negara dan industry mempunyai kepentingan terhadap lembaga penyiaran, yang juga harus diawasi agar tidak merugikan kepentingan Publik. Maka actor media dari Industri dan Negara tidak bisa diikutkan dalam badan pengatur system siaran. Actor media tidak bisa mengatur system, system diatur oleh actor media lainnya yang mempunyai kepentingan untuk dilindungi.

Sedangkan Kelompok Negara menganggap actor media tidak mempunyai kewenangan otonomi, selain kewenangan itu diberikan oleh system, yang dalam hal ini Negara. Sehingga KPI itu juga menjalankan fungsi badan Negara.

Deliberasi yang diputuskan oleh MK RI ada tiga hal, yaitu adanya independensi KPI terutama menyangkut pengaturan keanggotaan dan masalah isi siaran. Menghilangkan kewenangan KPI yang bersifat *yudiciary*. Serta mengurangi kewenangan KPI di luar isi siaran dan kewenangan itu diberikan kepada pemerintah, dalam hal ini Presiden, yang prosesnya bisa melibatkan KPI. Bahkan menempatkan posisi KPI sebagai bagian dari pemerintah, karena

peraturan KPI hanya sebagai pelaksana kebijakan dari peraturan pemerintah yang dibuat Presiden. Konstruksi UU 32/2003 yang semula di rancang lebih independen, kemudian malah menjadikan KPI sebagai cabang kekuasaan pemerintah.

Dalam proses deliberasinya, nampak MK RI dalam memutuskan isu badan regulasi atau KPI, jika dilihat dari perspektif *RoM*, jelas lebih banyak mempertimbangkan *RoM* Politik. Meskipun, untuk isi siaran dan keanggotaan, MK nampak menggunakan *RoM* Publik, dan untuk urusan perijinan dan jangkauan siaran, menggunakan asumsi *RoM* Politik. Tetapi asumsi-asumsi yang digunakan untuk mempertimbangkan adalah asumsi *RoM* Politik. Hal itu terlihat dari ciri-ciri argumen pertimbangannya yaitu dengan mengacu kepada system hirarki kewenangan, mengikuti formalisme perundangan, dan yang menentukan proses relasi actor adalah system.

Menyangkut kewenangan mengatur isi siaran dan keanggotaan yang mengikuti *RoM* Publik, sebab domain frekuensi yang terbatas milik public itu harus diatur untuk kepentingan public. Oleh karena itu pelaksanaannya sebagai konsekuensi pengakuan KPI sebagai lembaga Negara independen, maka diberi kewenangan untuk membuat aturan sendiri di bidang penyiaran.

Hasil proses deliberasi yang demikian itu, tentu tidak memperkuat bangunan sistem penyiaran yang demokratis, sebagaimana dalam konsep *responsibility of media /RoM*. Sebab MK RI dalam memangkas kewenangan KPI didasarkan atas *RoM* Politik. Yaitu bahwa yang semula kewenangan KPI di dalam soal perijinan, jangkauan siaran dan sanksi pencabutan dilakukan oleh KPI melalui peraturan KPI, oleh MK RI tidak dibenarkan karena soal hirarki hukum. UU itu pelaksanaannya dilakukan melalui Peraturan Pemerintah yang dibuat Presiden, bukan Peraturan KPI. Dalam konteks ini, bisa jadi ini bentuk kelalaian pembentuk UU dalam arti yang sesungguhnya. Bisa juga sebagai sebuah jebakan atau ‘Bom waktu’, yang memberi pintu ruang untuk melakukan gugatan, karena kesalahan menempatkan istilah pelaksana UU. Meskipun substansi isi, sebenarnya dalam konstruksi UU 32/2003 sudah jelas itu menjadi kewenangan KPI tetapi mengapa pelaksanaannya menggunakan istilah peraturan pemerintah bukan langsung menyebut peraturan KPI, yang sudah

jelas peraturan pemerintah itu kewenangannya Presiden.

Persoalannya adalah mengapa MK lebih memilih berpegang pada ungkapan ‘peraturan pemerintah’ daripada “kewenangan KPI” ? Pendekatan dalam perspektif *RoM* Politik jelas terlihat dari pandangan MK RI, yaitu yang tidak menginginkan KPI sebagai lembaga independen yang kekuasaannya besar. Dalam pandangan MK RI, konstruksi UU 32/2003 telah memberikan kedudukan KPI yang kuat, yaitu sebagai legislator, eksekutif dan yudikatif di bidang penyiaran. Padahal dalam prinsip HAM, untuk memberikan perlindungan masyarakat itu yang diperlukan adalah pembatasan kekuasaan, sebagaimana dimaksud dalam konstitusi RI. Jelas itu adalah cerminan pandangan *RoM* Politik, yang menyempitkan posisi KPI sebagai entitas tersendiri dalam kotak bidang penyiaran, bukan menempatkan KPI sebagai bagian dari alat Negara atau bagian dari actor Negara yang harus mencegah konflik kepentingan diantara lembaga bisnis penyiaran dan lembaga kekuasaan dalam hal ini pemerintah. Harusnya KPI ditempatkan dalam relasi Negara-Masyarakat-Bisnis. Bukan dalam relasi KPI-masyarakat-Lembaga penyiaran.

3. Kompetisi

Isu kompetisi, sebenarnya dimaksudkan bukan untuk menghilangkan tingkat kompetisi. Pokok masalahnya adalah bagaimana kompetisi itu akhirnya tidak merugikan kepentingan seluruh warga masyarakat. Kelompok Industri melihat harus tercipta suatu kompetisi yang efisien, yaitu memberikan kesempatan yang sama terhadap semua actor media untuk meraih simpati masyarakat dengan menyajikan produk dan program yang terbaik. Dengan demikian, dalam pandangan Kelompok Industri, masyarakat akan memperoleh akses seluas-luasnya, dan bisa memilih program yang terbaik yang sesuai dengan keinginannya. Dalam konteks tersebut, industry memperoleh kebebasan untuk mengembangkan diri menjadi lembaga penyiaran yang terbaik yang mampu memberikan sajian yang diminati masyarakat saja yang akan terus eksis. Sebaliknya lembaga penyiaran yang asal-asalan dan tidak menarik perhatian masyarakat, dengan sendirinya akan berhenti secara bisnis. Itulah yang selalu di jual oleh Kelompok Industri,

sebagai pendukung ekonomi pasar, sebagaimana dalam model demokrasi *as a marketplace* (Meyer dan Hincmann, 2002).

Sebaliknya kelompok Negara dan Kelompok Masyarakat tidak sepakat dengan hal tersebut, jika kompetisi dibiarkan bebas sebagaimana keinginan kelompok Industri, maka isi siaran hanya mengikuti selera pasar, yang urutannya akan mengancam integrasi dan kohesifitas social. Selain itu terbuka lebar untuk terjadinya monopoli kepemilikan, yang bisa menguasai opini dan hiburan masyarakat. Sebab kompetisi bebas, pasti hanya akan memberikan kemenangan pada sejumlah kecil lembaga penyiaran yang kuat, dan akan berakibat dikuasainya opini publik oleh segelintir lembaga penyiaran. Oleh karena itu, kompetisi menurut kedua kelompok ini, tidak dilakukan secara bebas,

tetapi berdasarkan jenis lembaga penyiaran, mengatur jangkauan siaran dan kepemilikan di suatu wilayah siaran dan sebagainya. Dengan begitu, masyarakat memperoleh manfaat dengan lebih banyak lembaga penyiaran dari berbagai jenis lembaga penyiaran. Sehingga masyarakat terbuka peluang untuk memilih siaran yang sesuai dengan keinginannya.

Jadi tujuan pengaturan dan pembatasan kompetisi, menurut Kelompok Masyarakat dan kelompok Negara, disamping disebabkan karena terbatasnya frekuensi yang bisa digunakan dalam ranah public, adalah mencegah terjadinya monopoli kepemilikan dan monopoli informasi, sehingga tercipta suatu ruang public yang sehat dan memungkinkan setiap orang memperoleh kebebasan memilih informasi yang diinginkannya.

Gambar 3 Perbandingan Isu Kompetisi para Aktor Media dan MK

Industri	Negara	Masyarakat
Kompetisi dilakukan terbuka dan fair, Tidak ada pembatasan dengan buka akses ke masyarakat; Peraturan monopoli mengikuti UU Perseroan terbatas; Frekuensi tidak terbatas; Proses perijinan dan perpanjangan dipermudah; Lembaga penyiaran dibebaskan memperoleh sumber pendanaan iklan	Kompetisi diselenggarakan hanya terjadi pada lembaga penyiaran sejenis, melalui pengaturan wilayah siaran; Frekuensi diatur azas manfaat, keadilan, dan pemerataan; Kepemilikan dibatasi; Proses perijinan dan perpanjangan ketat	Kompetisi dilakukan dengan keberagaman kepemilikan, dan sesuai dengan jenis lembaga penyiaran; Akses ke masyarakat berdasarkan peran dan fungsinya; Pencegahan monopoli dengan sistim siaran berjaringan; Pembatasan kepemilikan silang cegah monopoli
	<p style="text-align: center;">MK RI :</p> Perbedaan lembaga penyiaran dengan status, hak dan kewajiban berbeda, tidak bertentangan dengan UUD 1945; Pembatasan kepemilikan diperlukan untuk mencegah terjadinya monopoli dalam dunia penyiaran	

Kelompok Industri menginginkan adanya kompetisi yang sempurna dengan memberika kesempatan semua jenis lembaga penyiaran untuk melakukan siaran secara nasional. Sehingga semua lembaga penyiaran bisa menampilkan yang terbaik dan memberikan akses kepada seluruh masyarakat. Akan tetapi pandangan ini berbenturan secara keras dengan pandangan Kelompok Masyarakat dan kelompok Negara. Sistim Siaran Berjaringan (SSB) adalah implementasi pengaturan dan pembatasan kompetisi yang diinginkan oleh Kelompok Masyarakat dan kelompok Industri. Dengan demikian, lembaga Penyiaran Swasta (LPS) yang siarannya lokal

atau mempunyai jangkauan siaran terbatas, dimungkinkan mengembangkan wilayah jangkauan siarannya dengan bekerjasama dengan TV lokal lainnya di setiap kota di Indonesia, dan hanya dimungkinkan di setiap wilayah jangkauan siaran, pemilik atau badan hukum hanya diperbolehkan mempunyai satu lembaga penyiaran TV dan satu lembaga penyiaran radio.

Jadi model SSB, disamping akan membatasi kepemilikan lembaga penyiaran dan membatasi kepemilikan silang lembaga media, merupakan juga sebuah langkah untuk mencegah terjadinya monopoli kepemilikan maupun monopoli informasi, yang akan mengarahkan opini publik di masyarakat.

Artinya deliberasi dalam keputusan MK, memperkuat keinginan ketiga aktor, yaitu menghindari terjadinya monopoli informasi. Akan tetapi MK sepakat dengan menegaskan perbedaan bentuk lembaga penyiaran berdasarkan karakteristik fungsi dan pelayannya sebagai bentuk untuk membuat media yang sehat, dan ruang publik yang tidak terkolonisasi kepentingan kapital dan kekuasaan, serta bentuk pengaturan jangkauan siaran yang terbatas.

Dalam keputusannya ini, pertimbangan yang dijadikan acuan oleh MK RI adalah RoM mekanisme publik yang lebih memperhatikan kepentingan publik daripada mengikuti model Kelompok Industri. Sementara, dari sisi relasi aktor-aktor dan aktor-sistem dengan system SSB ini, maka yang terjadi adalah keseimbangan posisi aktor dan sistem yang saling mempengaruhi dan saling bergantung.

4. Akses

Terhadap aksesibilitas dan integrasi nasional, memang ada perbedaan pandangan yang sifatnya relatif. Kelompok Industri melihat bahwa proses integrasi dan kohesifitas sosial di

tingkat nasional, akan bisa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada seluruh lembaga penyiaran untuk melakukan siaran secara nasional. Sehingga masyarakat akan bisa menikmati sesuai dengan tingkat apresiasinya masing-masing, beragam informasi yang dimunculkan lembaga penyiaran dari berbagai karakter budaya di seluruh Indonesia. Sehingga komunitas masyarakat yang satu bisa mengetahui karakter komunitas masyarakat lainnya, dan bisa terhubung melalui empati dan simpati dari informasi yang disajikan. Proses tersebut akan menjadikan proses saling mengenal satu dengan lainnya, sebagai basis tumbuhnya kohesifitas dan integrasi social secara nasional.

Sebaliknya, jika komunitas masyarakat hanya disajikan program acara yang berasal dari komunitas masyarakatnya sendiri, dan jarang disajikan program acara yang memberikan informasi tentang hal ihwal komunitas masyarakat lainnya, maka diantara komunitas masyarakat tersebut tidak saling mengenal satu dengan yang lainnya. Kondisi yang menurut Kelompok Industri, tidak memberikan iklim yang baik untuk tumbuhnya kohesifitas dan integrasi social secara nasional.

Gambar 4 Perbandingan Isu Aksesibilitas Masyarakat para Aktor Media dan MK

Industri	Negara	Masyarakat
Jaminan akses dan integrasi masyarakat dengan cara lembaga penyiaran diberi kebebasan perluas jangkauan siarannya; Beri kesempatan masyarakat memilih lembaga penyiaran yang diperlukan, Right to know; Integrasi nasional diperoleh ketika masyarakat memperoleh akses untuk mengetahui informasi masyarakat lainnya; kalau masyarakat hanya mengetahui komunitasnya saja, maka malah mengancam integrasi nasioal;	Jaminan akses masyarakat diatur jangkauan wilayah siaran, dilayani lembaga penyiaran publik dan Komunitas; Dengan mengatur isi siaran, 60% siaran berasal dari dalam negeri; Pengaturan iklan layanan masyarakat; Mengatur jenis lembaga penyiaran	Akses dan integrasi dilakukan dengan cara Perbedaan peran lembaga penyiaran; Dengan mengatur jangkauan siaran yang berbeda-beda, lembaga komersial dan komunitas dibatasi jangkauannya, menempatkan akses lembaga penyiaran public dan berlangganan wilayah nasional; Melalui fungsi dan peranan Lembaga penyiaran komunitas dan publik untuk menjalankan fungsi sosial,
MK RI : Pembedaan lembaga penyiaran dengan status, hak dan kewajiban berbeda, tidak bertentangan dengan UUD 1945; serta kewajiban isi program 60% adalah kewajiban negara melindungi segenap bangsa dan tumpah darah indonesia		

Akan tetapi Kelompok Negara dan Kelompok Masyarakat mempunyai pandangan yang sebaliknya, penyajian isi siaran yang di dominasi oleh LPS yang bersiaran secara nasional, maka menjadikan komunitas masyarakat di daerah malah tidak mengenal komunitas masyarakat dari lingkungan

terdekatnya. Sebab seluruh lembaga penyiaran, secara empiris menunjukkan bahwa yang disajikan sebagian besar adalah peristiwa, kejadian dan gaya hidup yang ada di Jakarta, yang seringkali tidak mempunyai keterkaitan dengan persoalan yang ada di daerah. Sehingga masyarakat menjadi asing dengan apa yang dilihatnya di TV dengan apa

yang dialaminya sehari-hari. Tumbuh gap antara realitas media televisi dengan realitas kehidupan sehari-harinya. Belum lagi dengan iklim persaingan yang akan meningkat sangat tajam diantara para penyelenggara lembaga penyiaran, karena semua melakukan siaran secara nasional dan semua mempunyai kesempatan untuk berebut iklan. Terjadi apa yang disebut oleh Mosco adalah komodifikasi pesan dan komodifikasi audiens. Program acara di kemas untuk mengejar tontonan yang populer, yang dilanjutkan terjadinya proses eksploitasi program acara berdasarkan segmen masyarakat terbesar, seperti terjadi pada segmen program acara anak-anak, dan terjadinya bias gender. Sementara kelompok minoritas, karena ukuran atau besaran segmennya tidak komersial, tidak pernah hadir di panggung acara TV dan sebagainya. Eksposur media yang dialami masyarakat, tidak saja tidak dikenal oleh kelompok masyarakat yang ada di daerah, tetapi sudah keluar dari *frame* realitanya. Sebuah acara *reality show*, demi mengejar aspek dramaturgi cerita, maka ceritera, perilaku dan ekspresi di buat ekstrim. Sesuatu hal yang sebenarnya tidak pernah terjadi di dalam realitas empiris.

Problematik program acara LPS seperti tersebut, yang menurut Kelompok Negara dan Kelompok Masyarakat kemudian harus dikoreksi, dengan membatasi jangkauan siaran LPS hanya siaran secara lokal, dan bisa menjadi siaran nasional kalau membuat siaran berjaringan. Dengan berjaringan, artinya LPS local masih tetap mempertunjukkan isi siaran yang bersifat lokal, dan ketika siaran secara berjaringan maka juga menampilkan realitas kelompok masyarakat lainnya. Dengan memperkuat kohesifitas masyarakat lokal dan memperkenalkan realitas kelompok lain, maka integrasi secara nasional bisa tercapai.

Deliberasi MK menyepakati system siaran ditujukan untuk menjaga integrasi dan kohesifitas social, atau dalam bahasa keputusan MK RI adalah upaya untuk melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia. Jadi bukan hanya melindungi satu pihak dan mengabaikan pihak lainnya. Sehingga dari keputusan MK RI tersebut dari perspektif RoM cenderung mengikuti mekanisme public dan mekanisme politik. Sementara relasi aktor-aktor dan aktor-

sistem menunjukkan bahwa sistemlah yang mengatur tindakan aktor. Sehingga daya relasi dan ekspansi actor media dibatasi oleh aturan system.

5. Pengaturan Isi Siaran

Ungkapan pengaturan persentase isi siaran memang mengesankan adanya pembatasan terhadap materi yang boleh ditayangkan di media televisi. Sebab salah satu ciri adanya kebebasan informasi, memang tidak adanya batasan-batasan tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh disiarkan. Tetapi ketika batasan tersebut tidak mengatur isinya, tetapi mengatur produksi asalnya maka yang muncul adalah perbedaan cara menyikapinya.

Bagi Kelompok Industri, apapun muatan batasannya, pengaturan isi siaran tetap dianggap mengganggu kebebasan berkomunikasi, kebebasan berekspresi dan kebebasan mendapatkan informasi yang dikehendakinya. Secara ekstrim, bahkan dikatakan bentuk indoktrinasi yang sistematis. Seperti dikatakan sebelumnya, Kelompok Industri menganggap UU 32/2002 bersifat represif dan Negara terlalu banyak ikut campur dalam mengatur dunia penyiaran. Jangkauan siaran yang bersifat nasional hanya dimiliki oleh RRI-TVRI (yang kemudian diformat menjadi LPP) dan LPB. Sedangkan LPS dan LPK, jangkauan siarannya dibatasi. RRI-TVRI sebagai LPP, yang sumber dananya berasal dari anggaran Negara, tetapi masih diperbolehkan mengambil slot iklan, yang sebenarnya menjadi ranah LPS. Isi siarannya pun masih diatur harus berasal dari dalam negeri. Dengan demikian, menurut Kelompok Industri, jika Pemerintah mampu memanfaatkan sistem penyiaran yang menguntungkan RRI-TVRI, maka terdapat potensi untuk terjadinya regimentasi informasi.

Oleh karena itu, isu tentang isi siaran kemudian berkembang dalam wacana dalam bentuk sebagai komoditas, pendorong pertumbuhan ekonomi nasional dan sarana integrasi nasional. Bagi Kelompok Industri, tidak bisa dipungkiri bahwa program acara adalah senjata untuk meraih iklan. Sedangkan biaya produksi yang paling rendah untuk mendapatkan program acara adalah membeli program yang berasal dari luar negeri. Sementara biaya produksi dalam negeri, biayanya jauh lebih besar. Oleh karena itu, ketika TV siaran selama 24 jam maka

setidaknya 14 jam adalah acara dalam negeri. Sehingga biaya produksi selama sebulan menjadi lebih tinggi. Sebagai gambaran selama acara bulan Ramadhan, biaya produksi naik sekitar 10%, sehingga mencapai Rp 40-50 miliar per bulannya. (*GATRA*, Edisi 1 Beredar Jumat 14 November 2003).

Gambar 5 Perbandingan Isu Pengaturan Isi Siaran para Aktor Media dan MK

Industri	Negara	Masyarakat
<p>Pengaturan isi siaran merupakan pemaksaan yang sistematis menghalangi masyarakat penyiaran untuk menyampaikan informasi kepada publik serta menghalangi hak masyarakat untuk mendapatkan informasi dari lembaga penyiaran. Langkah indoktrinasi. Di era keterbukaan dan globalisasi ini perkembangan informasi sangat pesat sehingga eksistensi informasi tidak mengenal batas, ruang dan waktu di setiap Negara untuk menyampaikan suatu informasi kepada publik di seluruh dunia.</p> <p>Iklan rokok sudah banyak batasannya, usaha yang sah, menjadi tumpuhan petani dan buruh, serta pajaknya membantu pembangunan dan kegiatan masyarakat</p>	<p>Tujuan pengaturan minimal 60% program acara berasal dari dalam negeri adalah agar terjadi pertumbuhan produksi mata acara yang berasal dari dalam negeri sehingga dapat menumbuhkan kreativitas berekspresi dan memperluas lapangan kerja, disamping mengurangi ketergantungan terhadap dominasi program-program siaran luar negeri,</p> <p>Iklan rokok sudah diatur, dan masih sebagai usaha yang sah yang boleh mempromosikan</p> <p style="text-align: center;">MK RI :</p> <p>Pembatasan bukan tindakan diskriminasi, sepanjang untuk melindungi kebebasan orang lain dan segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia;</p> <p>Rokok industry yang sah, aturan tentang iklan rokok sudah sangat ketat</p>	<p>Tujuan pengaturan isi yang ditujukan semata-mata untuk kepentingan publik untuk meningkatkan produktifitas masyarakat dan integrasi dan kohesifitas social, masih diperlukan</p> <p>Meminta Iklan rokok di lembaga penyiaran dilarang, karena kandungan rokok terdiri dari bahan zat adiktif yang jelas-jelas dilarang diiklankan di TV.</p>

Sedang bagi Kelompok Negara, program acara yang diproduksi berasal dalam negeri,

minimal 60% akan meningkatkan produktifitas sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Disamping juga akan mengurangi ketergantungan terhadap produksi program luar negeri. Argumentasi yang dibangun Kelompok Negara bermuara pada satu hal, program acara adalah barang produksi. Barang produksi yang diharapkan bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Jika setiap satu jam biaya produksinya rata-ratanya adalah Rp 150 juta, dan dalam sehari (60%) minimal 14 jam siaran, maka sebulan omset produksi program acara dalam negeri adalah Rp 63 miliar untuk satu lembaga media penyiaran. Maka nilai yang sangat besar untuk membangun kesejahteraan, setidaknya mendorong peningkatan produksi ekonomi dan menambah pekerjaan angkatan kerja. Artinya pertumbuhan lembaga penyiaran telah mendorong dinamika perkembangan ekonomi industry lain yang terkait dengan industry penyiaran.

Di samping dengan alasan yang sama, seperti tersebut di atas, Kelompok

Masyarakat menggaris bawahi bahwa dengan meningkatkan produksi dalam negeri juga akan meningkatkan kohesifitas dan integrasi di masyarakat. Sebab nilai-nilai yang disajikan oleh program acara yang di produksi dalam negeri adalah nilai-nilai yang dikenal dan menjadi pengalaman empiris masyarakat dalam kehidupan sehari-harinya. Dengan demikian meningkatnya jumlah program acara yang familiar dengan kehidupan masyarakat, berarti juga mengurangi tayangan yang berasal dari luar negeri yang tata nilai dan gaya hidupnya tidak pernah dialami oleh masyarakat. Sehingga menjadikan masyarakat terasing dengan tontonan tersebut.

Sebagai catatan, pada saat gugatan ini diajukan, program acara TV di dominasi produksi dari luar, yang mencapai 60%. Kondisi tersebut terjadi ketika industry yang terkait dengan industry oenyiaran belum mapan di Indonesia. Selain itu, biaya produksi membeli program acara dari luar jauh lebih murah, sekotak 20% dari biaya produksi program acara di dalam negeri. Pada saat itu, juga

selera masyarakat juga lebih mengandrungi program acara dari luar negeri. Hanya saja kondisi saat ini semua sudah berbalik total. Masyarakat lebih mengapresiasi produksi program dalam negeri, dan saat ini dominasi siaran produksi luar negeri tinggal sekitar 20%. Sementara untuk biaya produksi masih jauh lebih mahal untuk produksi program dalam negeri. Tetapi keuntungan bisnis, juga jauh lebih besar di peroleh dari menyiarkan produksi program dalam negeri.

Artinya pengaturan isi siaran deliberasi keputusan MK membenarkan adanya pembedaan karakter, fungsi dan peran setiap lembaga penyiaran, serta pembatasan persentase produksi luar negeri dan mendorong tumbuhnya produksi dalam negeri, sejauh pembedaan itu untuk melindungi kebebasan orang lain dan melindungi masyarakat.

Sedangkan soal gugatan iklan rokok MK punya pandangan yang lain lagi. Dalam UU 32/2002 tertera secara jelas zat adiktif tidak boleh diiklankan, dan di pasal yang lain menyatakan Iklan rokok tidak boleh memperagakan wujud rokok dan orang yang sedang merokok di TV. Artinya UU ini masih memperbolehkan rokok beriklan, tapi persyaratannya banyak sekali dan sangat ketat. Jadi pertimbangan sebagai usaha yang sah dan tidak dilarang, adalah awal pemahaman bahwa segala sesuatu yang sah, yang tidak dilarang berarti bisa melakukan segala sesuatu untuk memajukan usahanya. Termasuk memasang

iklan, untuk kasus rokok.

Keputusan MK RI tentang gugatan penyiaran iklan rokok, menunjukkan bahwa parameter yang digunakan mendekati konstruksi RoM Industri. Meskipun dalih yang digunakan adalah RoM Politik, yaitu mendasarkan segala sesuatu yang sah boleh melakukan usaha pengembangan. Tetapi sebagai catatan, bahwa rokok secara medis sama dengan minuman keras, yaitu mempunyai kandungan zat adiktif. Rokok dan minuman keras sebagai sebuah usaha, adalah yang sah dan boleh diperjualbelikan. Tetapi minuman keras secara tegas tidak boleh diiklankan di TV. Sedang keputusan MK, membolehkan penyiaran iklan rokok di TV. Dengan demikian, menunjukkan adanya relasi aktor-aktor lebih kuat, daripada relasi aktor-sistem. Sehingga deliberasi MK RI lebih menunjukkan sebagai ranah mekanisme RoM Industri, yang menunjukkan kebebasan otonom actor untuk melakukan relasi dan ekspansinya. Dengan membandingkan keputusan MK tentang batasan persentase isi, yang mengikuti konstruksi RoM Publik dan Negara, sedangkan untuk iklan rokok, menggunakan konstruksi RoM Industri, maka terlihat MK bersifat ambigu.

A. Pergeseran Posisi Aktor dan Isu

Sekarang kita lihat bagaimana posisi standpoint actor media dan pergeseran posisi RoM yang digunakan untuk mengaktualisasikan standpoint-nya.

Gambar 6 Posisi Standpoint Aktor Media dan

Responsibility of Media Kasus Kelompok Industri vs Kelompok Negara

Perkara No :005/PUU-I/2003		
ISU : Korporatisme negara di media penyiaran, kebebasan, badan regulasi independen, perijinan, kompetisi, jangkauan siaran, pengaturan isi siaran yang bebas		
Kelompok Industri : IJTI -----RoM Profesional PRSSNI, P3I, ATVSI, PERSUSI, KOMTEVE ----- RoM Pasar didukung oleh : para ahli ----- RoM Pasar	Keputusan MK RI: RoM Poliitik : hilangnya kewenangan KPI dlm penyelenggaraan siaran, yudicial, perijinan dll RoM Publik : Badan Regulasi Independen, Perijinan, kompetisi, jangkauan siaran, Pengaturan isi siaran	Kelompok Negara : Pemerintah dan DPR ---- RoM Politik dan Publik didukung oleh : Para ahli ---- RoM Publik Kelompok Masyarakat IMLPC ---- RoM Publik

Dalam kasus gugatan Kelompok Industri terhadap menguatnya Korporatisme Negara di dalam sistem penyiaran versi UU 32/2002 secara jelas menyerang Kelompok Negara dengan isu ingin menguasai dan memonopoli penyelenggaraan media penyiaran. Tetapi, nampak jelas bahwa sasaran utamanya adalah KPI yang dikatakan kewenangan badan regulasi terlampaui besar menyerupai Deppen pada masa Orde Baru. Sehingga perdebatannya adalah antara RoM melalui mekanisme Pasar yang selanjutnya disebut RoM Pasar (pengembangan korporasi dalam hal kepemilikan dan kompetisi, jangkauan siaran, perolehan sumber iklan di bebaskan sesuai

perkembangan organisasi korporasinya) dan RoM Profesional (Badan regulator beranggotakan unsur pemerintah, masyarakat, industry dan stakeholder lainnya seperti Dewan Pers, dewan kehormatan dll) berhadapan dengan RoM Publik (kompetisi, kepemilikan, jangkauan siaran, perolehan sumber pendanaan, badan regulasi independen untuk melindungi kepentingan masyarakat) yang ujungnya dimenangkan oleh RoM Politik (hilangnya sebagian kewenangan KPI, terutama aspek yudisial, kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan siaran, perijinan dll) dan RoM Publik (Badan regulasi bersifat independen).

Gambar 7 Posisi Standpoint Aktor Media dan Responsibility of Media Kasus Kelompok Masyarakat vs Kelompok Negara (1)

perkara No :030/PUU-IV/2006 dan No :031?SKLN-IV/2006 ISU : Status KPI sebagai lembaga negara independen dan sengketa kewenangan KPI dengan Pemerintah soal izin, sanksi, penyelenggaraan siaran, kepemilikan dll		
Kelompok Masyarakat KPI -----RoM Publik didukung oleh : Kelompok Masyarakat : IMLPC, para Ahli, angg DPR RI ----- RoM Publik	Keputusan MK RI : RoM Politik : Peraturan Pemerintah (PP) adalah Domain Pemerintah, bukan KPI. Dalam pembuatan PP wajar memperoleh masukan masyarakat manapun, tapi tidak perlu diatur dlm UU	Kelompok Negara : Pemerintah -----RoM Politik didukung oleh : Kelompok Industri : PRSSNI ---RoM Pasar para ahli ---- RoM Politik

Aktor media yang diuntungkan, tentu saja adalah Kelompok Negara (memperoleh kewenangannya kembali). Sedangkan aktor media Kelompok Industri tidak memperoleh kemenangan dan kekalahan (kompetisi dan kepemilikan yang bebas tidak dikabulkan), tetapi Kelompok Masyarakat, dalam hal ini mengalami kekalahan demi kekalahan. Terutama dalam hal-hal yang pokok, yaitu kewenangan mengatur penyelenggaraan lembaga penyiaran. Perijinan, sanksi dan lain-lain (Gambar IV.9).

Dalam dua perkara yang melibatkan aktor yang sama, yaitu antara KPI dengan pemerintah, baik yang menyangkut persoalan status

lembaga Negara independen maupun sengketa kewenangan pengaturan penyelenggaraan siaran, terjadi pertarungan lebih dari satu versi RoM. KPI dengan mengedepankan RoM Publik (lembaga Negara independen sebagai regulator tunggal) berhadapan dengan Pemerintah yang menggunakan argument RoM Politik (Hak dan kewenangan dimiliki negara dalam hal ini Pemerintah, masyarakat hanya menjadi bagian yang membantu pelaksanaannya) yang didukung oleh aktor Industri yang menggunakan RoM Pasar (siapa pun yang mengatur, yang penting bisa melayani lebih cepat dan memahami pengaruh globalisasi dan perkembangan teknologi dalam

pertumbuhan organisasi perusahaan). Akhirnya dimenangkan oleh RoM Politik, yang berarti Kelompok Negara atau Pemerintah kembali diuntungkan. Sedangkan KPI, kembali menelan kekalahan.

Selain itu, jika dilihat dari bagaimana pada setiap isu judicial review terjadi sejumlah pergeseran posisi dukungan dan standpoint dari actor media, menunjukkan bahwa integritas dan konsistensi RoM yang ingin dipertahankan sangat mudah bergeser.

Jika melihat posisi aktor media dalam kasus gugatan di MK tersebut diatas sudah menunjukkan bahwa dalam setiap isu normative yang muncul dalam pokok perkara, posisi aktor media cenderung bergeser sesuai dengan kepentingan dan keuntungan yang akan diraihinya. Dalam kasus gugatan Kelompok Industri melawan Kelompok Negara, aktor media yang terlibat adalah IMLPC sebagai representasi Kelompok Masyarakat dan ahli yang mendukung Kelompok Negara. Tetapi dalam kasus gugatan KPI sebagai representasi Kelompok Masyarakat melawan Kelompok Negara, maka PRSSNI sebagai aktor media Kelompok Industri mendukung Kelompok Negara. Bahkan dalam kasus gugatan iklan rokok, Kelompok Negara malah didukung oleh Kelompok Industri dan Kelompok Masyarakat, termasuk KPI untuk menghadapi aktor media dari Kelompok Masyarakat lainnya. Terjadi pergeseran posisi yang sangat responsive.

Pergeseran posisi aktor media tersebut bisa diidentifikasi bahwa untuk isu pengaturan penyelenggaraan siaran maka Kelompok Negara dan kelompok Masyarakat bisa disatukan oleh isu untuk mencegah monopoli kepemilikan dan monopoli informasi dari Kelompok Industri. Masyarakat berkepentingan agar Kelompok Industri tidak mendikte selera masyarakat untuk mengeksploitasi komunitas masyarakat sebagai konsumen, yang dalam bahasa Mosco, dijadikan komodifikasi audiens dan komodifikasi pesan. Sedangkan Negara mempunyai kepentingan agar kekuatan Kelompok Industri tidak dominan dan kuat menjadi pembentuk opini publik tunggal, sehingga mengganggu posisi Kelompok Negara yang berkepentingan untuk mewarnai opini publik untuk memperkuat legitimasi dan memperkuat eskalasi kekuasaannya.

Sedangkan Kelompok Negara bisa disatukan dengan Kelompok Industri dalam isu

penguatan kewenangan Kelompok Negara dan pelemahan kewenangan KPI atau badan regulasi independen. Dalam kasus sengketa kewenangan antara KPI dengan Pemerintah, Kelompok Industri berkepentingan memperkuat posisi dan kewenangan Pemerintah. Hal yang sebenarnya sudah terjadi sejak proses penyusunan UU 32/2002 dahulu, juga disebabkan Kelompok Industri lebih nyaman diatur oleh Pemerintah daripada diatur oleh Kelompok Masyarakat. Sebab pemerintah posisinya lebih lemah ketika berhadapan dengan Kelompok Industri, terutama jika dilihat dari kepentingannya untuk memperkuat dan mempertahankan kekuasaannya. Untuk kepentingan seperti hal tersebut, maka Pemerintah mempunyai kepentingan dan ketergantungan yang lebih besar terhadap lembaga media penyiaran. Sehingga lembaga penyiaran bisa melakukan barter kepentingan dengan pemerintah. Pemerintah mendapatkan porsi waktu dan kebijakan untuk melakukan akumulasi kekuasaannya, kelompok industri memperoleh keuntungan diberi kesempatan untuk melakukan akumulasi modalnya. Kedua kelompok tersebut bisa memainkan kartunya masing-masing, untuk mendapatkan jaminan terhadap kepentingan yang seiring tersebut. Berbeda dengan Kelompok Masyarakat yang tidak punya kepentingan yang bisa di barter yang sejalan dengan kepentingan Kelompok Industri. Bahkan dalam banyak hal diantara Kelompok Masyarakat dengan Kelompok Industry, kepentingannya malah banyak yang saling bertentangan.

Rasionalitas kepentingan yang sama, juga bisa menjelaskan mengapa Kelompok Industri dan Kelompok Masyarakat bisa bergandengan tangan dengan Kelompok Negara untuk menghadapi aktor media lainnya dari Kelompok Masyarakat dalam kasus gugatan iklan rokok. Kelompok Industri berkepentingan untuk tetap adanya iklan rokok di lembaga penyiaran, karena belanja iklan rokok setiap tahunnya mencapai Rp 1,4 trilyun. Sehingga potensi untuk memperoleh pendapatan dari iklan rokok sangat tinggi untuk mampu menopang kelangsungan hidup dan terjadinya akumulasi modal yang sangat besar. Sedangkan Kelompok Masyarakat, terutama dari aktor media yang memperoleh dukungan dana dari industri rokok untuk menjalankan aktivitas keseniannya, juga menghendaki agar industri rokok terus berkembang sehingga mampu

menopang kegiatan masyarakat, baik dari seniman, budayawan, maupun olah raga, seperti PSSI untuk menjalankan Liga Indonesia, yang selama ini memperoleh sponsor yang sangat besar dari industry rokok. Kelompok petani tembakau, cengkeh, pekerja sebagai bagian dari kelompok industr rokok tentu sangat berkepentingan, karena hasil pertaniannya banyak terserap oleh industry rokok. Sehingga jika iklan rokok dilarang di lembaga penyiaran, maka pertumbuhan bisnis rokok juga akan berkurang, yang mengakibatkan pendapatan mereka juga ikut berkurang. Kondisi yang sama juga diungkapkan oleh pemerintah. Sebab dari Industri rokok setiap tahunnya memperoleh cukai dan pajak industri rokok mencapai lebih dari Rp 50 trilyun. Bahkan daya serap tenaga kerjanya bisa mencapai 10 juta angkatan kerja. Oleh karena itu Pemerintah sangat berkepentingan untuk tumbuh kembangnya industri rokok, sehingga mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan menyerap tenaga kerja yang besar.

Jadi semakin jelas bahwa terjadinya pergeseran posisi aktor media terhadap isu-isu yang berbeda, lebih banyak disebabkan karena adanya factor kepentingan dan keuntungan yang diperoleh dari munculnya isu-isu normative

dalam kebijakan nasional sistem penyiaran. Rasionalitas kepentingan tersebut, digunakan untuk menjelaskan adanya komitmen terhadap *general public interest* terutama dalam hal perhatiannya terhadap *economic welfare*.Melihat pola relasinya, menunjukkan bahwa aktor media mempunyai hubungan saling ketergantungan dan saling mempengaruhi di tingkat relasi tertentu pada satu sisi, tetapi juga tidak mempunyai ketergantungan dan tidak saling mempengaruhi di sisi lainnya. Kondisi tersebut hanya menjelaskan gambaran relasi yang pragmatis dan rasional, tanpa diikat oleh nilai sistem tertentu yang selalu konsisten di gunakan sebagai basis argumennya. Disamping juga menunjukkan tidak adanya aktor media yang dominan, yang mampu menjadi *anchor* pola relasi tersebut. Itulah kondisi yang mencerminkan sikap perilaku yang terjadi di masa transisi; perspektif nilai dan mekanisme pertanggungjawaban yang lama sudah mulai ditanggalkan, tetapi yang baru masih dalam proses konsolidasi yang masih berproses secara terus menerus, yang juga belum menunjukkan akan berakhir pada posisi tertentu, atau terus berlangsung seperti itu, sebagaimana gambaran Habermas.

Tabel 9 Posisi Menang-Kalah Aktor Media

Menang	Aktor Media	Kalah
<ul style="list-style-type: none"> • Memenangkan terhadap upaya melemahkan kekuatan KPI, • Mempertahankan kebebasan professional dari kewajiban ralat terhadap adanya sanggahan, • Mempertahankan iklan rokok di media penyiaran 	Kelompok Industri	<ul style="list-style-type: none"> • Gagal mengubah badan regulasi independen menjadi lembaga semacam Dewan Kehormatan • Gagal mengupaya terciptanya iklim kompetisi, wilayah siaran dan kepemilikan yang bebas • Gagal membebaskan keleluasaan jangkauan siaran atau akses ke masyarakat • Gagal menguapayakan kebebasan isi siaran dan perolehan iklan
<ul style="list-style-type: none"> • Memperoleh kembali kewenangannya menjadi pengatur penyelenggaraan penyiaran dan standar teknis, perijinan dan perpanjangan dan sanksi • Membolehkan iklan rokok di media penyiaran, sehingga bisa mendorong pertumbuhan ekonomi nasional dan kesejahteraan warga 	Kelompok Negara	Tidak ada kekalahan
<ul style="list-style-type: none"> • mempertahankan sistem penyiaran Indonesia dengan sistem siaran berjaringan (SSB) 	Kelompok Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • Gagal mempertahankan KPI sebagai badan regulasi yang tunggal dan independen • Gagal melindungi anak-anak dari iklan rokok yang mengandung zat adiktif di media penyiaran

Dengan demikian, Kelompok Negara dalam proses gugatan di MK RI (uji materi maupun sengketa kewenangan) dalam masa 2003-2009 ini selalu dalam posisi yang diuntungkan. Yaitu memperoleh kembali kewenangannya sebagai lembaga yang mengatur penyelenggaraan penyiaran, memberikan perijinan dan perpanjangan, pengaturan jangkauan siaran dan standar teknis, pemberian sanksi, memberikan ruang hidup industry rokok dengan boleh beriklan di media penyiaran untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pertumbuhan ekonomi nasional dan lain-lain. Sedangkan Kelompok Masyarakat selalu dalam posisi yang kalah, yaitu kehilangan kewenangannya

sebagai pengatur penyelenggaraan penyiaran yang tunggal dan independen, melindungi anak-anak dalam iklan rokok di media penyiaran. Sedangkan Kelompok Industri memenangkan untuk upayanya melemahkan kewenangan KPI, memperjuangkan kebebasan profesional dari kewajiban ralat terhadap sanggahan masyarakat dan berhasil mempertahankan iklan rokok di media penyiaran. Sedangkan yang selebihnya banyak menelan kekalahan, seperti upayanya menciptakan iklim kompetisi, wilayah siaran dan kepemilikan yang bebas, keleluasaan jangkauan siaran atau akses, pembebasan isi siaran dan perolehan iklan.

B. Wajah UU Sistem Penyiaran Kita

Sebelum Keputusan MK	ISU	Setelah Keputusan MK
RoM Politik	Kebebasan	RoM Profesional dan Politik
RoM Publik	Kewenangan Badan Regulasi	RoM Politik
RoM Publik	Pencabutan Ijin	RoM Politik
RoM Publik dan Politik	Aturan Kompetisi	RoM Publik dan Politik
RoM Publik	Akses/jangkauan siaran	RoM Publik
RoM Publik dan Politik	Pengaturan Isi Siaran	RoM Publik dan Politik
RoM Pasar	Iklan Rokok	RoM Pasar

Gambar 10 Wajah UU32/2003 tentang Penyiaran Sebelum dan Sesudah keputusan MK RI 2003-2009 Dalam Perspektif *Responsibility of Media* (RoM)

Orientasi dan referensi terhadap hukum positif, terutama dalam UUD 1945, menjadikan keputusan MK RI di dalam kasus uji materi (judicial review) maupun penanganan sengketa kewenangan lembaga negara selalu memenangkan argumentasi hukum yang legal formal daripada yang di dasarkan pada asas rasional. Dengan demikian, tidaklah mengherankan jika nilai-nilai sistem masih bisa dijaga, sedangkan nilai, pikiran dan tindakan aktor yang tidak sejalan dengan sistem bisa direduksi atau malah dihilangkan.

Itulah yang kemudian terlihat di dalam keputusan MK tentang isu kebebasan, kompetisi, akses, dan pengaturan isi siaran yang lebih mendasarkan kepada terlindunginya kepentingan masyarakat. Sedangkan untuk isu-isu badan regulasi yang independen dan pelarangan iklan rokok, MK mempunyai pandangan yang berbeda.

Ketika menangkis gugatan uji materi Kelompok Industri tentang tidak dikenalnya lembaga KPI di dalam UUD 1945, maka sikap MK RI melihat bahwa lembaga Negara tidak hanya di dasarkan atas perintah UUD 1945, sebab lembaga Negara juga bisa di bentuk berdasarkan UU. Artinya meski KPI bukan dibentuk dengan dasar UUD 1945 tetaplah dinyatakan sah sebagai lembaga Negara, yang dibentuk atas dasar legitimasi UU 32/2002. Dengan demikian MK RI, memperkuat posisi KPI sebagai lembaga Negara yang independen yang dilegitimasi oleh UU 32/2002. Padahal UU tersebut awalnya adalah merupakan inisiatif DPR RI yang konsepnya disiapkan oleh gabungan organisasi masyarakat sipil, untuk mengubah sistem penyiaran yang bersifat otoriter menjadi sistem penyiaran yang bersifat demokratis. Oleh karena itu, jika dilihat dari sisi relasi aktor-sistem, maka UU 32/2002 adalah upaya aktor untuk mengubah nilai atau mekanisme dalam sistem. Sedangkan MK RI sebenarnya berfungsi untuk mensinkronkan nilai-nilai operasional tindakan aktor dengan sistem nilai yang tercantum di dalam UUD 1945.

Hal itu tentu tidak lepas dari konstruksi UUD 1945 yang sudah diamandemen 4 kali, yang lebih menunjukkan corak demokratisasi yang berorientasi kepada keputusan publik daripada sebelumnya yang lebih *executive heavy*. Atau dengan kata lain lebih menunjukkan *responsibility of public* daripada *responsibility of politic*. Posisi MK RI yang menunjukkan keberpihakan kepada publik muncul dari keputusan yang diambil ketika Kelompok Industri menyerang Kelompok Negara melalui isu badan regulasi yang lebih merupakan representasi pemerintah daripada para stakeholder. Kemudian MK RI mengkonstruksikan keputusannya menjadikan KPI sebagai badan regulasi yang independen, yang keanggotaannya berasal dari masyarakat yang tidak terkait dengan kepemilikan dan korporasi industry media maupun pemerintah. Jelas konstruksi pemikiran MK RI dalam kasus itu adalah konstruksi RoM public.

Akan tetapi konstruksi MK RI tersebut berbeda dengan konstruksi keputusannya ketika menyelesaikan uji materi dan sengketa kewenangan antara KPI dengan Pemerintah. Ketika memutuskan perkara KPI vs Pemerintah, MK RI lebih mendasarkan kepada pertanggungjawaban politik. Hal itu bisa dilihat bahwa dalam melihat permasalahan KPI vs Pemerintah, MK RI tidak melihat dari sisi pertanggungjawaban publik (RoM publik) bahwa badan regulasi yang mengatur penyelenggaraan penyiaran haruslah bersifat independen, sehingga bentuk kebijakannya adalah Peraturan KPI. Artinya harusnya yang dilihat dahulu seharusnya adalah jenis lembaga yang berhak mengatur dalam konstruksi RoM Publik. Bukan bentuk aturannya. Tetapi rupanya MK RI lebih melihat dari sisi pertanggungjawaban politik, yaitu bahwa bentuk pelaksanaan UU adalah berupa Peraturan Pemerintah. Maka yang berhak mengeluarkan Peraturan Pemerintah adalah Pemerintah, bukan lembaga Negara yang independen. Disini MK RI melihat dari bentuk aturannya dahulu, baru menyesuaikan dengan lembaga yang berwenang mengeluarkan bentuk aturan tersebut. Sehingga yang dihapus adalah kalimat *...bersama KPI...* untuk mengakomodasi bentuk kebijakannya yang sudah tertulis di UU 32/2002, yaitu *Peraturan Pemerintah*. Bukan menghapus kata *...Pemerintah...* dan mengganti kata *Peraturan Pemerintah* menjadi *Peraturan*

KPI. Artinya semangat yang digunakan MK RI tidak lagi memandang UUD 1945 yang baru, yang melakukan pengurangan hal-hal yang bersifat *executive heavy* kemudian mengalihkan kepada yang bersifat *public heavy*, tetapi disini malah cenderung memperkuat *executive heavy* kembali.

Bentuk ketidakkonsistenan MK RI yang lain adalah ketika memutuskan perkara iklan rokok, yang melibatkan Kelompok Masyarakat dengan Kelompok Negara. Jika mengacu mekanisme pertanggungjawaban politik, seharusnya hanya melihat konstruksi teks-teks yang tertulis dan interpretasinya saja. Memang ada dua ayat di dalam UU 32/2002 yang berkaitan dengan rokok. Pasa 46 ayat 3b menyatakan bahwa larangan iklan untuk promosi minuman keras dan zat adiktif lainnya. Tetapi pada ayat 3c menyatakan iklan dilarang promosi rokok yang memperagakan wujud rokok. Apalagi sudah jelas bahwa rokok adalah barang yang mengandung zat adiktif. Bagi kelompok masyarakat, maka harusnya iklan rokok mengikuti ayat 3b, yaitu melarang iklan rokok sebagai upaya untuk melindungi anak-anak dan masyarakat dari eksploitasi iklan rokok, sebagaimana dilakukan untuk minuman keras. Tetapi MK RI dalam putusannya menggunakan ayat 3c dengan alasan aturan iklan rokok sudah sangat ketat, dan rokok adalah industry yang sah dan tidak dilarang, maka diperbolehkan untuk berkembang dan melakukan iklan. Maka nampak bahwa mekanisme RoM yang digunakan MK RI adalah RoM Politik dengan asumsi RoM Pasar, dan tidak memilih mekanisme RoM politik tetapi dengan asumsi RoM Publik, sebagaimana jalan berpikir Kelompok Masyarakat.

Hal itu hanya menunjukkan bahwa proses deliberasi yang dilakukan melalui MK RI tetap menyisakan problem. Isu tentang kebebasan, para aktor media bersepakat dengan penyelesaian secara mekanisme professional. Sedang isu badan regulasi, yang merasa memperoleh keuntungan hanyalah Kelompok Negara. Sebab Kelompok Masyarakat adalah kelompok yang paling merasakan kekalahan telak dalam mengawal badan regulasi agar tetap bisa menjadi lembaga yang benar-benar independen. Kelompok Industri, juga gagal mewujudkan komposisi keanggotaan yang melibatkan *stake holder*, yaitu mengubah format dari badan regulasi independen menjadi semacam Dewan Pers, atau dewan Kehormatan

yang hanya mengawasi perilaku profesionalnya. Isu kompetisi, tentu Kelompok Industri yang paling tidak nyaman, karena konsepsinya yang liberalistic ortodok tidak memperoleh tempat sama sekali di dalam konstruksi UU 32/2002. Sedangkan Kelompok Negara dan kelompok Masyarakat mendapatkan legitimasi tentang pengaturan fungsi dan pelayanan lembaga penyiaran sebagai bentuk pengorganisasi sistem penyiaran di Indonesia. Kondisi yang sama dialami untuk isu yang berkaitan dengan akses, meskipun bangunan argumentasi yang dibangun tidak sama persis, tetapi kesimpulan akhirnya menyerupai. Artinya posisi keputusan tersebut sebenarnya mempunyai latar belakang yang berbeda, tetapi masih memungkinkan berjalan dengan masing-masing anggota punya asumsi dan tindakan yang berlainan. Sedangkan isu tentang pengaturan isi, posisinya sama dengan akses. Meskipun posisi awalnya berbeda, tetapi dinamika perkembangan industri dan masyarakat, akhirnya kecenderungan bisnis menguntungkan pengaturan tersebut. Keberatan yang meskipun dalihnya adalah permasalahan politik, tetapi dibalik itu semua adalah kepentingan bisnis.

DAFTAR PUSTAKA

- Ambardi, Kuskridho. 2009. *Mengungkap Politik Kartel, Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta : KPG
- Bardoel, Jo and d'Haenens, Lee. 2004. "Media Meet the Citizen, Beyond Market Mechanisms and Government Regulations" dalam *European Journal of Communication*, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi : SAGE Publications.
- Bourdieu, Piere. 2010. *Arena Produksi Kultural, sebuah Kajian Sosiologi Budaya*. Bantul Yogyakarta : Kreasi Wacana
- Browne, Donal N. 1989. *Comparing Broadcast System, the Experiences of Six Industrialized Nations*. Iowa : Iowa Dstate University Press.
- Crotaeu, David dan Hoynes William. 2000. *Media/Society; Industries, Image, and Audiences*. Thoasand Oaks : Pine Forge Press
- Croteau, David dan Hoynes, William. 2001. *Corporate Media The Public Interest*. Thousand Oaks : Pine Forges Press.
- Doyle, Gillian. 2002. *Media Ownership, the Economics and politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media*. London, Thousand Oaks, New Delhi : SAGE Publications.
- Dunn, William, N. 2003. *Analisis Kebijakanaksanaan Publik*. Yogyakarta : Hanindita
- Gideens, Anthony, 2010. *Teori Strukturasi : Dasar-dasar Pembentukan Struktur Social Masyarakat*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Green, Steven, L. 2002. "Rational Choice Theory ; Overview". Baylor. Baylor University Faculty Development Seminar On Rational Choice Theory, May 2002.
- Guba and Lincoln. 2009. "Berbagai Paradigma yang Bersaing dalam Penelitian Kualitatif" dalam Denzin, Nomran K. dan Yvonna Lincoln, S. *Handbook of Qualititatif Research*. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Habermas, Jurgens. 2007. *Ruang Publik : Sebuah kajian tentang Kategorisasi Masyarakat Borjuis*. Yogyakarta : Kreasi Wacana

- Habte,, Made-Michael. 1983. *The Mass Media Role in the Third World*. Dalam Martin, John, J. dan Chaudhary, Anju Gover. 1983. *Comparative Mass Media System*. New York. Longman Inc.,
- Husein, Wahyudin dan Hufron. 2008. *Hukum, Politik & Kepentingan*. Yogyakarta : Laksbang Pressindo.
- Mahfud, Mohammad, MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta : Rajawali Press
- Martin, John, J. dan Chaudhary, Anju Gover. 1983. *Comparative Mass Media System*. New York : Longman Inc.
- McChesney, Robert W. 2004. *The Problem of The Media, US Communications Politics In The 21st Century*. New York : Mountly Review Press
- McQuail, Dennis, 2000. *McQuail's Mass Communication Theory*, 4th Edition. London, thousand Oaks, New Delhi : SAGE Publications.
- Meyer , Thomas and Hinchman, Lew. 2002. *Medi Democracy, How the Media Colonize Politics*. Malden USA : Blackwell Publishing and Polity Press.
- Moscow, Vincent. 1996. *The Political Economy of Communication : Rethinking and Renewal*. London, Thousand Oaks, New Delhi : SAGE Publications.
- Pratikno, 2007. "Governance dan Krisis Teori Organisasi". dalam *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*, November 2007, Vol. 12, No. 2, Yogyakarta : MAP UGM
- Raharjo, Satjipto. 2009. *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu tinjauan serta Pengalaman-pengalaman di Indonesia*. Yogyakarta : Genta Publishing.
- Rietzer, George and Goodman, Douglas J., 2008. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta : Kencana Media Group.
- Scott, John. 2000. "Rational Choice Theory" dalam Browning, G., Halcli, A., Webster, F., 2000. *Understanding Contemporary Society : Theory of The Present*. London, Thousands Oaks, New Delhi : SAGE Publications.
- Ullen, Thomas, S. 1999. *Rational Choice Theory in Law and Economics*. Illionios : University of Illionis at Urbana-Champaign. Bibliografi (0710).
- Wahyuni, Hermin Indah. 2008. *Regulasi Media Penyiaran (Broadcasting Media Regulation)*. Yogyakarta : FISIPOL UGM.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses* (edisi revisi). Yogyakarta : Media Pressindo.
- Artikel Koran, Internet dan sumber tertulis lainnya :
- Undang-undang No 32/2002 tentang Penyiaran
- Undang-undang No 40/1999 tentang Pers
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI, No : 005/PUU-I/2003
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI, No : 031/PUU-IV/2006
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI, No : 030/SKLN-IV/2006
- Putusan Mahkamah Konstitusi RI, No : 006/PUU-VI/2009
- Naskah Permohonan Hak Uji Materi UU No 32/2002 tentang Penyiaran, oleh IJTI, PRSSNI, PPPI, ATVSI, PERSUSI dan KOMTEVE
- Risalah Sidang Perkara No: 031/PUU-IV/2006, No : 030/SKLN-IV/2006 dan No : 006/PUU-VI/2009 tanggal 27 Maret 2007, 10 maret 2009, dan 25 Maret 2009,