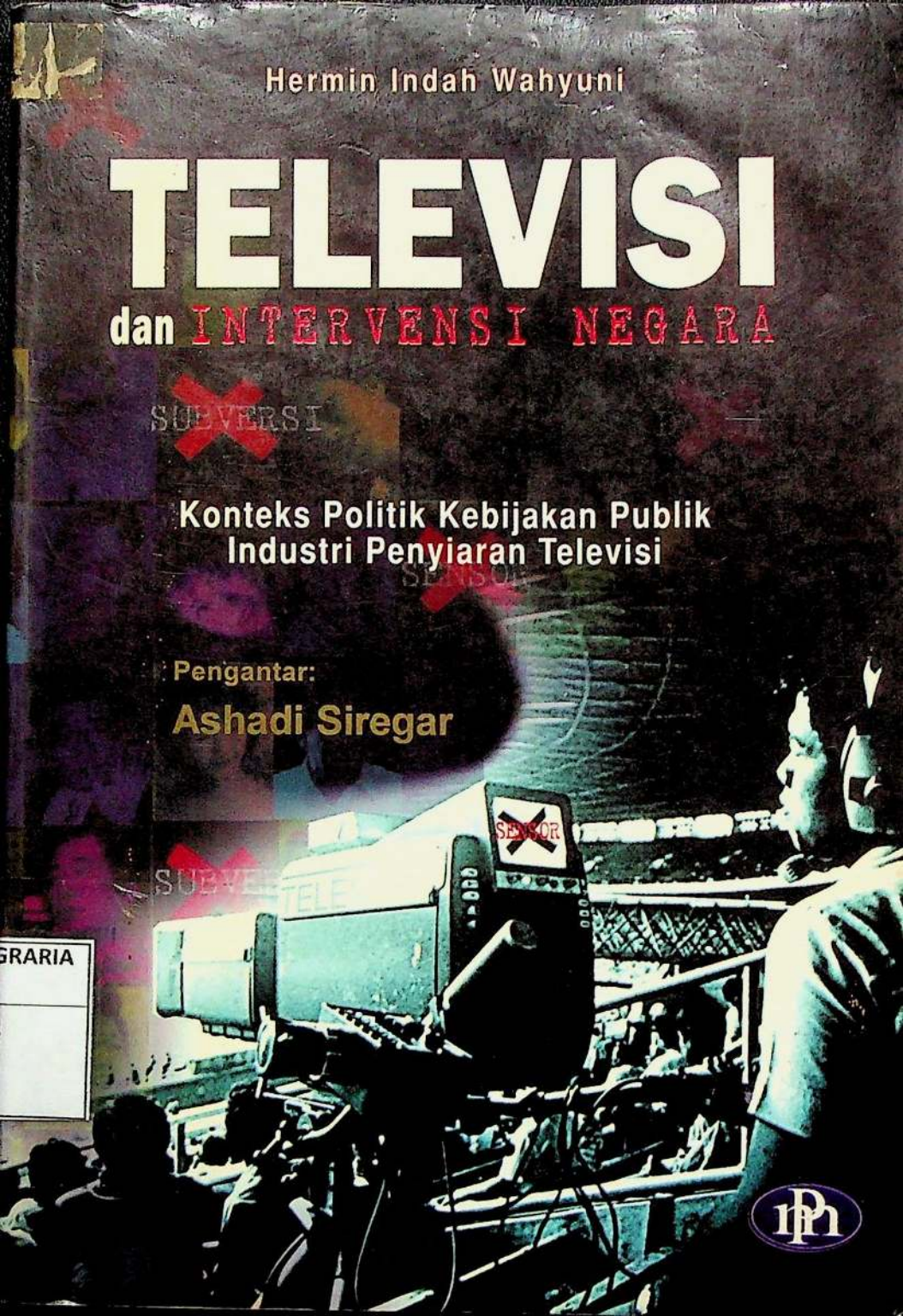
Hermin Indah Wahyuni

TELEVISI
dan INTERVENSI NEGARA

Konteks Politik Kebijakan Publik
Industri Penyiaran Televisi

Pengantar:
Ashadi Siregar



Dalam kasus kebijakan publik industri penyiaran televisi di Indonesia masa Orde Baru, terdapat indikasi kuat bahwa negara hanyalah alat dari sekelompok orang yang kuat secara politik atau ekonomi. Mereka mengendalikan arah pengaturan industri penyiaran ini, demi kepentingan ekonomi maupun kekuasaan mereka.

Pemerintah mengembangkan sistem "kompetisi terbatas" dalam industri penyiaran televisi, untuk memberi keuntungan politis serta mengurangi risiko ekonomis bagi pemerintah. Partner kerja dipilih secara selektif dan sangat hati-hati, sehingga pemerintah dapat mengembangkan sebuah industri penyiaran televisi yang selalu tunduk dan cenderung mendukung kebijakan negara.

Tampaknya intervensi pemerintah dalam industri penyiaran televisi, sangat dipengaruhi oleh kepentingan tertentu, sehingga kita perlu berhati-hati untuk menyebut kata "negara". Terdapat indikasi bahwa arah kebijakan seolah untuk kepentingan negara, tetapi sebenarnya punya dimensi lain yang mengarah pada pemberian keuntungan politik maupun ekonomi pada kelompok tertentu. Ciri negara *patrimonial cluster* sangat menonjol dalam konteks ini.

PUSTA

ISBN 979-9222-18-4

TELEVISI DAN INTERVENSI NEGARA:
Konteks Politik Kebijakan Publik
Industri Penyiaran Televisi pada era Orde Baru
Hermin Indah Wahyuni

Wahyuni, Hermin Indah
Televisi dan intervensi negara: konteks politik kebijakan publik industri penyiaran televisi pada era orde baru / oleh Hermin Indah Wahyuni; peny. indra. – cet. I. – Yogyakarta : Media Pressindo, 2000
xxiv + 192 hlm, 14 x 21 cm, bibli.
ISBN 979 – 9222 – 18 – 4

PENERBIT MEDIA PRESSINDO

Produksi: Jl. Godean Km. 5 Guyangan GP IV/288
Yogyakarta 55292 Telp. (0274) 581223
Pemasaran/Redaksi: Sagan GK V/979 Yogyakarta 55223
Telp./Faks. (0274) 546694

Cetakan Pertama, Mei 2000

Daftar Isi

Pengantar Ashadi Siregar vii
Pengantar Penerbit xxiii

Negara, Media,
Dan Kebijakan Publik 1
Fungsi Politis Penyiaran Televisi 4
Kebijakan Publik Tentang Penyiaran Televisi 16

Televisi : Antara Industri Dan Politik 31
Perkembangan Si Kotak Ajaib 31
Karakteristik Industri Televisi. 34
Media Televisi Dan Politik Modern 40

Karakter Politik Negara Orde Baru Dan Pengaruhnya
Terhadap Kebijakan Penyiaran Televisi 51
1. Kebijakan Penyiaran Televisi
Sebagai "Dependent Variable" 52
2. Kebijakan Penyiaran Televisi
Sebagai "Independent Variable" 64

Relasi Antara Media,
Bisnis, Dan Negara 69
1. Kebijakan Pengadaan Medium Televisi Tahun 1962 71
2. Kepemilikan SKSD Palapa Tahun 1976 72
3. Dicabutnya Izin Tayangan Iklan di TVRI Tahun 1981 75
4. Pemberian Izin Kepemilikan Antena Parabola
Pada Tahun 1986 78
5. Pemberian Izin Bagi Pendirian Televisi Swasta
Dengan Sistem Saluran Terbatas (SST) Tahun 1987 80

6. Pemberian Izin Kepada Lima TV Swasta
Untuk Siaran Nasional Baik Menggunakan
Jasa Kabel/Serat Optik, Jaringan Terestrial,
Dan Satelit Termasuk DBS. 82
7. Undang-undang Penyiaran No. 24 Tahun 1997 84

TVRI, Televisi Swasta, Dan TPI:
Tiga Pilar Sistem Penyiaran Indonesia 89
A. Pilar Pertama: TVRI 90
a. Format Dan Substansi Kebijakan 90
b. Praktik Kebijakan Pada Institusi Penyiaran TVRI 92
B. Pilar Kedua: Televisi Swasta 97
a. Format Dan Substansi Kebijakan 97
b. Praktik Kebijakan Pada Institusi Penyiaran Swasta 102
C. Pilar Ketiga : Televisi Pendidikan 104
a. Format Dan Substansi Kebijakan 104
b. Praktek Kebijakan Pada Institusi Penyiaran
Swasta Pendidikan 105

Dominasi Kroni Penguasa
Dan Kebijakan Program Televisi:
Analisis Kebijakan Penyiaran Televisi di Era Orde Baru 109
Kebijakan Kepemilikan Dan Dampaknya 110
Kebijakan Program Acara 115
Kebijakan Pemerintah Orde Baru Terhadap
Liputan-liputan Politik 120
tStrategi Media Dalam Iklim Politik Represif 126
Kebijakan Struktural Dalam Industri Penyiaran Indonesia 133

Intervensi Negara dan Implikasi Ekonomi-politiknya 143
Implikasi Ekonomi Politik 152

Penutup 171

Daftar Pustaka 183
Biodata Penulis 192

KATA PENGANTAR

Ashadi Siregar

Keberadaan media televisi di Indonesia bermula saat Bung Karno, presiden pertama Republik Indonesia, dengan ambisi "mercu suar" menghadirkan berbagai hal besar, baik melalui monumen-monumen fisik berupa patung dan bangunan, maupun kegiatan yang pantas mendapat perhatian dunia. Ini dimaksudkan untuk mendukung obsesi Bung Karno dalam membangun semangat kebangsaan (*character and nation building*). Dalam situasi ekonomi yang porak-poranda setelah mengatasi perang pergolakan daerah tahun-tahun sebelumnya, kemudian disusul dengan kampanye militer merebut Irian Barat, Indonesia menyelenggarakan Asian Games di tahun 1962. Di saat itulah Bung Karno memerintahkan agar didirikan stasion penyiaran televisi, suatu media yang saat itu ada di sejumlah negara modern. Dengan kehadiran media baru ini, tentunya agar seluruh dunia yang sedang menoleh ke ajang olahraga Asia itu, akan menyaksikan bahwa Indonesia sudah tergolong negara modern.

Untuk mendirikan stasion televisi ini, tidak sempat dibuat studi kelayakan (*feasibility study*) sebagaimana lazimnya dalam dunia usaha ataupun pembangunan. Personel dari Radio Republik Indonesia (RRI) dan Perusahaan Film Negara (PFN), dua lembaga komunikasi pemerintah, lintang pukang memenuhi perintah Pemimpin Besar Revolusi Bung Karno. Keinginan Bung Karno dapat terpenuhi, lahirlah Televisi Republik Indonesia (TVRI) dengan siaran teknologi hitam-putih (*black & white*).

Stasion penyiaran ini didirikan di tengah habitat yang sama sekali asing, sebab sama sekali belum tersedia faktor pendukung. Bahkan pesawat penerima televisi (*tv-receiver*) belum ada, warga masyarakat mengenal wujud pesawat televisi hanya dari film-film Barat yang diputar di bioskop. Karenanya pemerintah bukan saja menyiapkan prasarana produksi dan penyiaran, tetapi juga harus menyediakan sejumlah pesawat penerima televisi yang ditempatkan di berbagai lokasi di Jakarta agar publik dapat menonton siaran televisi.

Jurnalisme yang dijalankan di stasion televisi ini merupakan turunan dari jurnalisme radio yang biasa dijalankan di RRI. Sementara moda visual untuk siaran televisi didukung oleh personel dari perusahan film pemerintah ini yang biasa membuat film berita (*newsreel*) dan film dokumenter (*documentary film*) untuk kepentingan pemerintah. Dengan kata lain, kendati dalam keterbatasan prasarana, dukungan sumberdaya manusia secara teknis sudah memadai.

Tetapi pada tahun-tahun 60-an itu, situasi politik digerakkan oleh Bung Karno dengan berbagai kampanye melawan kolonialisme dan imperialisme, sehingga RRI maupun PFN hanya memproduksi propaganda politik. "Tradisi" ini kemudian berlanjut menjadi paradigma penyelenggaraan TVRI kendati Sukarno telah diturunkan dari jabatan kepresidenan. TVRI sebagai media organik pemerintah, dengan menjalankan kampanye program-program pemerintah selama pemerintahan Orde Baru. Propaganda yang bersifat searah dan dari atas (*top-down*) menjadikan TVRI menjadi perpanjangan dari pemerintah.

Sebenarnya tidak ada yang salah dengan menjadi media organik pemerintah, untuk menjalankan kampanye program-program pembangunan. Dalam paradigma pertumbuhan dalam pembangunan ekonomi dan paradigma modernisasi dalam pembangunan sosial, seluruh komponen masyarakat juga ditempatkan dalam korporatisme negara, agar dapat didayagunakan untuk percepatan lepas landas. Paradigma modernisasi pada dasarnya ditempatkan sebagai sub-ordinasi paradigma pertumbuhan. Kebijakan komunikasi dijalankan

pemerintah terhadap media massa dengan sebutan jurnalisme pembangunan, pers pembangunan, atau semacamnya, dalam arti media massa difungsikan sebagai lembaga organik dari kebijakan pembangunan yang dijalankan pemerintah.

Tetapi bersamaan dengan gagalnya pembangunan berbasiskan pertumbuhan, sesungguhnya kebijakan pemerintah telah kehilangan "*rasionale*"nya. Pers pembangunan pada dasarnya kehilangan landasan konseptual. Hanya saja kalangan media massa di Indonesia tetap mengakui dan menjalankan konsep pers pembangunan yang disub-ordinasikan pada birokrasi pembangunan rezim Orde Baru. Komitmen tentang pers pembangunan ini secara periodik "diperbarui" setiap Hari Pers Nasional (HPN) yang biasanya dihadiri Presiden Suharto. Mungkin saja insan pers nasional itu berpura-pura dan menjadi kaum munafik, tetapi setidaknya sampai akhir jabatan kepresidenannya, Suharto tetap menerima komitmen itu melalui upacara HPN yang diselenggarakan dengan hidmat.

Kegagalan pembangunan Orde Baru dapat ditengarai saat tahapan-tahapan dalam mencapai tinggal landas semakin menjadi slogan, tidak berdasarkan parameter bersifat empiris. Sebagian intelektual tidak setuju dengan paradigma pertumbuhan yang dijalankan Orde Baru, antara lain melalui pandangan-pandangan kritis sepanjang pertengahan tahun 70-an. Tetapi pandangan kritis ini dapat dibungkam bersamaan dengan terjadinya peristiwa 15 Januari 1974 (dikenal sebagai Malari). Karenanya wacana diskusi publik tidak lagi mengenai substansi pembangunan, terhentilah upaya untuk mencari wacana alternatif dalam paradigma pembangunan masyarakat.

Dari sisi komunikasi, kegagalan pembangunan Orde Baru dapat dilihat sebagai akibat tiadanya kritisisme dalam menghadapi wacana pembangunan. Tentunya tidak semata-mata berasal dari faktor komunikasi. Sumber kegagalan boleh jadi adalah dari kebijakan dan tindakan yang tidak berdasarkan disiplin pembangunan yang menjadi prasyarat dalam paradigma pertumbuhan. Bahwa paradigma pertumbuhan menuntut rezim pembangunan yang bersih, transparan dan

menjalankan akuntabilitas. Sementara yang berlangsung pada tataran empiris, ketidak-disipilinan birokrasi pembangunan ditutupi dengan strategi komunikasi yang dijalankan dengan ketat terutama mulai saat Ali Murtopo menjabat sebagai Menteri Penerangan (Menpen).

Ali Murtopo sangat getol menggunakan istilah akselerasi pembangunan, suatu slogan populer dari paradigma pertumbuhan. Melalui Departemen Penerangan (Deppen), konsep ini diterapkan dalam kebijakan komunikasi pemerintah, untuk kemudian dijalankan pula oleh media massa pemerintah dan masyarakat. Ini dijalankan dengan personel yang ada pada Deppen melalui sarana media sosial (penyuluhan juru penerang) dan media organik RRI dan TVRI. Sedang terhadap media massa milik masyarakat dilakukan intervensi untuk mempengaruhi kebijakan keredaksian atau siaran.

Dalam menjalankan strategi komunikasi Orde Baru, Deppen menjalankan tiga macam kebijakan komunikasi: pertama bersifat terbuka dengan menggunakan konsep komunikasi pembangunan umumnya dan pers pembangunan khususnya, kedua bersifat semi terbuka dengan memanfaatkan seluruh media massa pemerintah untuk difungsikan sebagai media bagi mesin politik birokrasi Orde Baru yaitu Golongan Karya (Golkar), dan ketiga adalah kebijakan "tersembunyi" (*hidden*) berupa sakralisasi lembaga kepresidenan dan pribadi Presiden Soeharto. Strategi sakralisasi ala Deppen menonjol sejak Menteri Penerangan Ali Murtopo dan dilanjutkan selama 15 tahun oleh Menpen Harmoko. Bahkan sakralisasi ini meluas, termasuk meliputi anak cucu PakHarto dan kerabat lainnya, sehingga menjadi ranah (*domain*) yang tidak mungkin disentuh kritik. Sakralisasi ranah Pak Harto dan kerabat ini berjalan melalui strategi komunikasi yang dikembangkan oleh Deppen, dan diteruskan lewat media massa.

Dengan fokus pada sakralisasi pada Presiden Soeharto, tindakan penghukuman politik dapat dijalankan dengan sangat efektif. Dinamika birokrasi Orde Baru semakin kehilangan parameter yang bertolak dari paradigma pertumbuh-

an. "Parameter" dari tindakan birokrasi negara adalah pada kepentingan dan keinginan pribadi Soeharto. Kekuasaan kepresidenan yang bersifat mempribadi (*personalized*) ini tidak memiliki ukuran obyektif. Padahal obyektivitas, transparansi, dan akuntabilitas merupakan prasyarat yang sangat diperlukan dalam pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ekonomi. Begitu pula obyektivitas dan rasionalitas sebagai pra-syarat bagi modernitas, semakin hilang. Karenanya keruntuhan rezim Orde Baru dapat dilihat dari "jasa" strategi komunikasi yang dijalankan sejak masa Ali Murtopo dan kemudian dilanjutkan dengan setia oleh Harmoko melalui slagorde Deppen. Strategi komunikasi ini ternyata bersifat disfungsional (*dysfunctional*), sebagaimana lazimnya propaganda memiliki batas dalam menutupi proses pembusukan sosial.

Pengendalian media massa milik masyarakat dilakukan dengan cara paksaan dan ancaman lewat pencabutan lisensi dan penangkapan, atau pemanjaan dengan fasilitas. Melalui tekanan kebijakan "tersembunyi" Deppen ini media massa pada dasarnya mengambil sentrum pada Presiden Soeharto. Bagi media penyiaran pemerintah, sebagaimana orientasi birokrasi negara Orde Baru pada situasi pembusukan dan dekaden dari kegagalan pembangunan, lembaga kepresidenan merupakan ranah yang disakralisasi. Sedang bagi sejumlah stasion televisi komersial yang dimiliki oleh anak atau kerabat Pak Harto dengan sendirinya bersikap sama.

Dari sini dapat dilakukan cara lain dalam mengidentifikasi kebijakan komunikasi yang dijalankan rezim Orde Baru melalui Deppen sejak dipimpin Ali Murtopo. Langkah-langkah yang bersifat terbuka, yaitu yang termuat dalam berbagai undang-undang dan keputusan Presiden yang mengatur media massa, serta peraturan dan keputusan Menteri Penerangan, secara normatif dapat dilihat sebagai landasan dari tindakan pemerintah dalam menghadapi media massa dalam masyarakat. Tetapi dari tindakan-tindakan itu dapat pula dilihat substansi di sebaliknya (*beyond*), sebagai wacana sesungguhnya dari kebijakan rezim Orde Baru berkaitan

dengan media massa. Undang-undang dan peraturan yang bersifat tekstual, dan tindakan-tindakan pemerintah yang membawa implikasi terhadap keberadaan media massa, dapat dibaca dengan cara lain sehingga diperoleh wacana yang tersembunyi selama Orde Baru.

***

Media penyiaran televisi merupakan fenomena yang menarik untuk dilihat dalam kaitan dengan paradigma pembangunan dalam wacana rezim Orde Baru. Tetapi kajian mengenai media televisi di Indonesia masih terbatas dimensinya. Ini sejajar dengan situasi yang berlaku dalam disiplin Ilmu Sosial umumnya di Indonesia, hal yang luput dari perhatian sepanjang Orde Baru, yaitu lumpuhnya dorongan untuk kajian bebas dengan perspektif kritis dan multi dimensional akibat tekanan paradigma tunggal yang mendasari pembangunan.

Dimana hubungan kausal antara dunia akademik Ilmu Sosial dengan paradigma pembangunan? Dapat dimulai dengan melihat kenyataan bahwa rezim pembangunan Orde Baru pada dasarnya disangga oleh teknokrat ekonomi. Daya penetrasi teknokrat ekonomi sampai ke dunia akademik yang ada di lembaga-lembaga penelitian pemerintah dan universitas, sebab seluruh biaya untuk kegiatan akademik pada dasarnya disaring di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Konsep dan paradigma penelitian dan kegiatan akademik lainnya yang bertentangan dengan *term of reference* (TOR) yang ada di Bappenas dengan sendirinya tidak mungkin diterima, atau peneliti sendiri tidak akan mengajukan usulan permintaan dana ke badan ini. Dengan otoritas dana, teknokrat ekonomi dapat berfungsi sebagai rezim keilmuan, dengan mendiktekan paradigma yang mendasari kebijakan pembangunannya ke dunia akademik.

Akibatnya, akademisi ilmu sosial di Indonesia umumnya terkooptasi dalam paradigma yang dianut oleh para teknokrat ekonomi yang berada di dalam rezim Orde Baru. Kooptasi ini ditunjukkan dengan mengadopsi paradigma pertumbuhan dalam pembangunan ekonomi dan paradigma

modernisasi dalam pembangunan sosial, sebagai perspektif kajian sosial. Sebagian besar Ilmuwan Sosial pada dasarnya menjalankan kegiatan akademik untuk "mencarikan" paramater sosial untuk pembenaran dari parameter pembangunan ekonomi yang digunakan teknokrat ekonomi yang menganut paradigma pertumbuhan itu.

Sedikit saja kajian Ilmu Sosial yang dapat terjaga untuk tidak terkontaminasi oleh rezim pembangunan Orde Baru. Kajian itu umumnya dikerjakan oleh peneliti asing, atau oleh peneliti Indonesia yang beruntung dapat melakukan kajian bebas di universitas luar negeri. Di antara yang sedikit peneliti asing misalnya Krishna Sen (1987; 1994) yang meneliti film dan televisi, dan David T. Hill (1994) yang meneliti media pers cetak. Atau peneliti Indonesia Daniel Dhakidae (1991) melalui Cornell University meneliti media industri pers dengan perspektif ekonomi-politik, dapat disebut telah memperkaya teorisasi kajian komunikasi.

Sementara bagian terbesar dalam kajian komunikasi di Indonesia, adalah ikutan dari paradigma pembangunan yang diwujudkan dengan perspektif penelitian dengan teori pengaruh (akibat) media (*effect theory*). Kebanyakan kajian media televisi dilakukan dengan paradigma modernisasi, untuk mengeksplorasi dan mengkonfirmasi pesan-pesan pembangunan sebagai hasil dari proses media televisi di tengah masyarakat. Kajian tentang hubungan institusional media televisi dengan negara misalnya, dengan sendirinya tidak perlu dilakukan, sebab TVRI sepenuhnya sebagai perpanjangan dari kekuasaan negara.

Dari sini kehadiran buku *Televisi dan Intervensi Negara* oleh Hermin Indah Wahyuni dapat dibicarakan. Buku yang berasal dari tesis S2 di Universitas Gadjah Mada ini telah menguak hubungan institusional antara lembaga penyiaran televisi dengan negara. Sebagai sebuah kajian Ilmu Sosial, dapat dicatat adanya upaya untuk keluar dari paradigma lama yang mendominasi penelitian media televisi sebelumnya yang lebih bersifat konfirmatif terhadap paradigma pembangunan.

Kajian Wahyuni dapat dibaca dengan menempatkannya terlebih dulu dalam peta permasalahan dari fenomena hubungan media televisi dengan negara. Hubungan institusional ini dapat dilihat dengan 2 cara: pertama, negara menggunakan kekuasaannya mengintervensi keberadaan institusi media penyiaran; dan kedua, respon struktural kelembagaan media penyiaran terhadap kekuasaan negara dan kekuasaan ekonomi (pasar). Kedua perspektif ini akan membantu pengkaji untuk mempertajam analisis sesuai dengan pengembangan disipilin akademik.

Perspektif pertama menggunakan sudutpandang yang bertumpu kepada kebijakan negara dalam politik-ekonomi, yang sangat berguna dalam kajian Ilmu Politik. Studi semacam ini akan memberikan gambaran berbagai kebijakan dan tindakan birokrasi negara Orde Baru dalam komunikasi yang diterapkan terhadap keberadaan media penyiaran di Indonesia. Banyak hal yang masih tersembunyi dari kebijakan politik komunikasi yang dijalankan birokrasi negara Orde Baru dalam konteks paradigma pembangunan. Sejauh mana pembangunan ekonomi yang berhadapan dengan kekuatan modal dan pasar membawa implikasi dari berdirinya media penyiaran. Secara umum konsep dan strategi kebijakan komunikasi yang dijalankan birokrasi negara Orde Baru, dengan sebutan pers pembangunan adalah penerapan paradigma modernisasi. Paradigma ini pada dasarnya dapat diterapkan kepada media pers yang belum bersifat industrial (pra-industrial), semacam media cetak yang sederhana atau media yang dibiayai atau disubsidi pemerintah. Sementara media penyiaran televisi dari awal sudah harus berorientasi industrial dan pasar, mengingat sifatnya yang padat modal dan teknologi tinggi (*highly technology*). Karenanya kajian tentang kebijakan publik mengenai media massa dalam kaitan dengan pasar ini tentunya sangat menantang bagi pengkaji Ilmu Politik.

Sedang perspektif kedua dengan sudutpandang pada institusi media penyiaran, akan membawa pengkaji pada kedalaman dan anatomi keberadaan institusi komunikasi, dan

ini memberikan kontribusi bagi kekayaan teoritis Ilmu Komunikasi. Keberadaan media penyiaran televisi masih baru di Indonesia. Stasion televisi komersial yang berorientasi pasar baru muncul di akhir tahun 80-an dan awal 90-an. Kendati TVRI sudah beroperasi sejak 1962, tidak terjadi efek rantai dari keberadaannya di tengah masyarakat untuk bertumbuhnya sistem industrial televisi. Efek TVRI hanya dilihat dari perubahan alam pikiran khalayak yang dipengaruhinya, sesuai dengan paradigma modernisasi yang dianut akademisi dan praktisi komunikasi termasuk pengelola TVRI. Jika dibicarakan sistem industrial televisi, pada dasarnya mencakup stasion penyiaran, sub-sistem produksi program (*production house*), *rating* dan periklanan. Kesemuanya berada pada dataran paradigma pasar. Bagaimana inter-relasi berbagai sub-sistem ini dalam sistem industrial televisi yang bertumbuh di Indonesia? Dengan begitu membayangkan institusi media penyiaran yang berada dalam paradigma pasar ini menghadapi kekuasaan negara, kiranya menjadi studi yang menarik bagi pengkaji Ilmu Komunikasi.

Sebagai mahasiswa Ilmu Politik pada Pascasarjana UGM, Wahyuni memilih perspektif pertama sebagai basis kajian. Tetapi mengingat titik awal dari kajian akademiknya adalah dari bidang komunikasi, banyak hal yang berasal dari perspektif kedua juga dibawanya dalam kajiannya. Dengan demikian dalam kaitan intervensi negara terhadap institusi televisi dapat terlihat dinamika yang berlangsung dalam sistem pertelevisian di Indonesia. Implikasi dari intervensi negara ini dilihat dari kebijakan penyiaran dari institusi televisi. Hubungan institusional antara media televisi dan negara disini dilihat dengan fokus pada kebijakan penyiaran yang bersifat *visa-versa*, yaitu kebijakan penyiaran ditentukan oleh intervensi negara, dan sebaliknya kebijakan penyiaran dengan *output* siarannya dipandang membawa pengaruh terhadap kehidupan politik.

Kajian Wahyuni dapat juga dilihat dengan peta permasalahan yang menunjukkan keberadaan institusi televisi dalam perspektif ekonomi politik sesuai dengan

karakter natural dari televisi komersial sebagai institusi sosial dan institusi bisnis. Kedua macam sifat institusional ini melekat sebagai fungsi dasar dari setiap media massa.

Sebagai institusi sosial media massa berorientasi kepada kepentingan khalayak untuk memenuhi hak untuk mendapat informasi (*right to know*) dan hak untuk menyatakan pendapat (*right to expression*). Hak-hak publik ini menjadi landasan dari proses pengembangan alam pikiran rasional dalam pembentukan pendapat publik (*public opinion*) yaitu pendapat mengenai masalah-masalah publik (*public issues*), yang selanjutnya sebagai dasar kebijakan publik (*public policy*) yang akan dijalankan oleh birokrasi pelayanan publik (*public service*). Inilah wajah politik dari institusi media massa, yaitu sebagai komponen dalam proses dari fakta publik, ke informasi publik, pembentukan pendapat publik, dan lebih jauh sebagai dasar kebijakan publik yang berorientasi pada pelayanan publik. Dengan demikian dukungan publik secara langsung sangat menentukan atas keberadaan media massa dalam fungsinya sebagai institusi sosial (Mc Quail, 1987).

Sedangkan sebagai institusi bisnis, media massa berorientasi pada pasar. Dinamika pasar yang bertumpu pada modal, hukum permintaan dan penawaran, persaingan bebas, dan orientasi profit, menjadi penentu bagi keberadaan media massa. (Browne, 1989). Wajah bisnis dari media massa sepenuhnya mengikuti kaidah-kaidah pasar, keberadaannya dapat berada pada level lokal atau nasional dari dinamika pasar. Sebagian lainnya sudah berada pada level global. Arus globalisasi yang terbentuk melalui dinamika pasar, dan media massa tertentu mau tidak mau terseret dalam arus besar ini. Modal asing yang masuk ke Indonesia sebagai konsekuensi dari azas perdagangan bebas, juga akan merasuk ke dunia media massa.

Dengan wajah sebagai institusi sosial dan bisnis ini, berbagai media massa dapat dibedakan dari genesisnya. Ada media massa yang hadir di tengah masyarakat bermula dari sifatnya sebagai institusi sosial untuk kemudian berkembang

sebagai institusi bisnis. Ini dapat dilihat dari sejarah perjalanan sejumlah media pers (cetak) di Indonesia semacam suratkabar Kompas, Suara Merdeka, Jawa Pos, atau majalah Tempo (sebelum dibredel tahun 1974), yang sukses sebagai institusi bisnis secara perlahan dan bertahap. Kesemua media ini dihadirkan sebagai institusi sosial, dan karena kredibilitas institusi dan dukungan khalayaknya, kemudian dapat meningkat asetnya dalam dinamika pasar. Orientasi etis untuk mengutamakan hak publik merupakan prasyarat awal agar mendapat dukungan dari publik. Setelah sukses dalam pasar, upaya untuk menjaga kredibilitas institusi dan untuk mendapatkan dukungan publik harus dilakukan terus-menerus untuk menjaga posisi di pasar. Media pers yang mengabaikan hak publik pada hekekatnya akan menggali liang kuburnya.

Sebaliknya, institusi televisi mengingat sifatnya yang padat modal, dari awal sudah harus di"*set-up*" sebagai institusi bisnis. Hanya dikarenakan pilihan etis pengelolanya, dan kontrol dari institusi lainnya yang akan "memaksa" media televisi sebagai institusi sosial. Karenanya di berbagai negara tergolong demokratis sekalipun yang meniadakan perijinan bagi media pers cetak, memberlakukan lisensi yang harus diperbarui secara berkala bagi media televisi. Konsep lisensi ini pada dasarnya sebagai ijin bagi institusi media yang akan menggunakan fasilitas frekuensi, dengan persyaratan-persyaratan yang ditentukan terlebih dulu agar institusi tersebut dalam keberadaannya sebagai institusi bisnis, tetap menjalankan fungsi sebagai institusi sosial. Manakala dalam perjalanannya institusi bisnis tersebut tidak memenuhi persyaratan tadi, lisensinya tidak diperpanjang. Dengan demikian penyelenggaraan media televisi diawasi secara ketat, agar tidak merugikan publik, dengan tetap berfungsi sebagai institusi sosial (Summers, Summers, Pennybacker, 1978; Bittner 1982; Bittner 1991).

Dengan dua aspek sebagai institusi sosial dan bisnis semacam ini kita melihat keberadaan wajah televisi yang dihadapkan di satu pihak ke negara dan di pihak lain ke pasar.

Sebaliknya, dari sini pula dapat dipertajam kerangka konseptual dalam melihat kebijakan negara mengenai media televisi. Di mulai dari tempat berpijak bagi media televisi, yaitu ruang frekuensi. Kebijakan negara yang mengatur frekuensi radio untuk sinyal audio dan video merupakan kewenangan instansi pengatur telekomunikasi. Dengan demikian wajah institusi bisnis dari media televisi seharusnya dihadapkan pada instansi ini, sebagaimana perusahaan telepon, radio panggil, dan sebagainya. Tetapi di Indonesia untuk masa yang panjang, wajah institusi sosial media televisi berhadapan dengan Deppen, instansi yang berorientasi politik, bukan bisnis. Kebijakan negara yang dijalankan dalam mengatur wajah institusi sosial ini dengan sendirinya merambah ke bidang yang berada di bawah kewenangan instansi lain. Secara sederhana dapat disebutkan bahwa intervensi pertama yang dilakukan oleh Deppen adalah terhadap instansi pengatur telekomunikasi yang berada di bawah Departemen Perhubungan (Dephub), atau pada periode lainnya berada di bawah Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi (Deparpostel).

Silang silur kewenangan kebijakan negara yang berkaitan dengan media televisi tentunya merupakan kajian yang menarik. Tetapi terlepas dari tumpang-tindihnya kewenangan antar instansi pemerintah, setidaknya dapat diidentifikasi dua sumber kebijakan, yaitu dari Deppen yang mengatur aspek politik dari media massa, dan Dephub atau Deparpostel yang mengatur aspek bisnis dari pemanfaatan frekuensi radio. Kebijakan dari kedua pihak ini dapat dilihat lebih jauh dengan menempatkannya dalam perspektif ekonomi politik, yaitu dengan memfokuskan perhatian pada kebijakan-kebijakan negara yang menyentuh ranah ekonomi.

Jalur frekuensi yang digunakan oleh media penyiaran pada dasarnya adalah ranah ekonomi. Memang suatu jalur frekuensi dapat digunakan untuk kepentingan politik negara, atau kultural masyarakat. Tetapi bagian terbesar dari ruang frekuensi memiliki nilai ekonomi, sehingga setiap *output* yang dihasilkan dari jalur-jalur frekuensi ini memiliki sifat sebagai

sebagai institusi bisnis. Ini dapat dilihat dari sejarah perjalanan sejumlah media pers (cetak) di Indonesia semacam suratkabar Kompas, Suara Merdeka, Jawa Pos, atau majalah Tempo (sebelum dibredel tahun 1974), yang sukses sebagai institusi bisnis secara perlahan dan bertahap. Kesemua media ini dihadirkan sebagai institusi sosial, dan karena kredibilitas institusi dan dukungan khalayaknya, kemudian dapat meningkat asetnya dalam dinamika pasar. Orientasi etis untuk mengutamakan hak publik merupakan prasyarat awal agar mendapat dukungan dari publik. Setelah sukses dalam pasar, upaya untuk menjaga kredibilitas institusi dan untuk mendapatkan dukungan publik harus dilakukan terus-menerus untuk menjaga posisi di pasar. Media pers yang mengabaikan hak publik pada hekekatnya akan menggali liang kuburnya.

Sebaliknya, institusi televisi mengingat sifatnya yang padat modal, dari awal sudah harus di"*set-up*" sebagai institusi bisnis. Hanya dikarenakan pilihan etis pengelolanya, dan kontrol dari institusi lainnya yang akan "memaksa" media televisi sebagai institusi sosial. Karenanya di berbagai negara tergolong demokratis sekalipun yang meniadakan perijinan bagi media pers cetak, memberlakukan lisensi yang harus diperbarui secara berkala bagi media televisi. Konsep lisensi ini pada dasarnya sebagai ijin bagi institusi media yang akan menggunakan fasilitas frekuensi, dengan persyaratan-persyaratan yang ditentukan terlebih dulu agar institusi tersebut dalam keberadaannya sebagai institusi bisnis, tetap menjalankan fungsi sebagai institusi sosial. Manakala dalam perjalanannya institusi bisnis tersebut tidak memenuhi persyaratan tadi, lisensinya tidak diperpanjang. Dengan demikian penyelenggaraan media televisi diawasi secara ketat, agar tidak merugikan publik, dengan tetap berfungsi sebagai institusi sosial (Summers, Summers, Pennybacker, 1978; Bittner 1982; Bittner 1991).

Dengan dua aspek sebagai institusi sosial dan bisnis semacam ini kita melihat keberadaan wajah televisi yang dihadapkan di satu pihak ke negara dan di pihak lain ke pasar.

Sebaliknya, dari sini pula dapat dipertajam kerangka konseptual dalam melihat kebijakan negara mengenai media televisi. Di mulai dari tempat berpijak bagi media televisi, yaitu ruang frekuensi. Kebijakan negara yang mengatur frekuensi radio untuk sinyal audio dan video merupakan kewenangan instansi pengatur telekomunikasi. Dengan demikian wajah institusi bisnis dari media televisi seharusnya dihadapkan pada instansi ini, sebagaimana perusahaan telepon, radio panggil, dan sebagainya. Tetapi di Indonesia untuk masa yang panjang, wajah institusi sosial media televisi berhadapan dengan Deppen, instansi yang berorientasi politik, bukan bisnis. Kebijakan negara yang dijalankan dalam mengatur wajah institusi sosial ini dengan sendirinya merambah ke bidang yang berada di bawah kewenangan instansi lain. Secara sederhana dapat disebutkan bahwa intervensi pertama yang dilakukan oleh Deppen adalah terhadap instansi pengatur telekomunikasi yang berada di bawah Departemen Perhubungan (Dephub), atau pada periode lainnya berada di bawah Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi (Deparpostel).

Silang silur kewenangan kebijakan negara yang berkaitan dengan media televisi tentunya merupakan kajian yang menarik. Tetapi terlepas dari tumpang-tindihnya kewenangan antar instansi pemerintah, setidaknya dapat diidentifikasi dua sumber kebijakan, yaitu dari Deppen yang mengatur aspek politik dari media massa, dan Dephub atau Deparpostel yang mengatur aspek bisnis dari pemanfaatan frekuensi radio. Kebijakan dari kedua pihak ini dapat dilihat lebih jauh dengan menempatkannya dalam perspektif ekonomi politik, yaitu dengan memfokuskan perhatian pada kebijakan-kebijakan negara yang menyentuh ranah ekonomi.

Jalur frekuensi yang digunakan oleh media penyiaran pada dasarnya adalah ranah ekonomi. Memang suatu jalur frekuensi dapat digunakan untuk kepentingan politik negara, atau kultural masyarakat. Tetapi bagian terbesar dari ruang frekuensi memiliki nilai ekonomi, sehingga setiap *output* yang dihasilkan dari jalur-jalur frekuensi ini memiliki sifat sebagai

komoditi. Karenanya kebijakan negara yang mengatur pengadaan dan penggunaan frekuensi memiliki konteks yang erat dengan strategi pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.

Secara sederhana strategi pembangunan Orde Baru dapat dirangkum dalam dua orientasi, sisi pertama adalah menciptakan sistem ekonomi pasar yang kondusif bagi arus modal global. Pada sisi kedua, tindakan-tindakan politik yang dijalankan secara represif terhadap masyarakat dengan dalih stabilitas nasional sebagai landasan dari pembangunan Dalam orientasi ini, penguasa yang berada dalam rezim mengambil kesempatan untuk mendapat kemanfaatan untuk pribadi dan kroninya (Robison, 1986).

Kebijakan dalam pemberian ijin frekuensi bagi usaha media televisi komersial dapat dilihat dengan sudutpandang ini. Di satu pihak menghalangi masuknya investor asing dengan dalih ideologi politik, sebab dianggap dapat menjadi ancaman terhadap kepribadian bangsa dan nilai-nilai nasional. Sedangkan terhadap usaha modal domestik dilakukan diskriminasi, dengan menjadikan bisnis pertelevisian ini terkait dengan ranah sakral yaitu pribadi Suharto. Ini menjelaskan bagaimana bisnis media televisi kemudian hanya dimiliki dan dijalankan oleh anak dan kerabat Presiden Suharto. Lahan bisnis televisi komersial di Indonesia dengan begitu disiapkan oleh birokrasi negara untuk kroni Presiden Suharto. Pada masa Orde Baru, kebijakan perijinan frekuensi dan investasi dalam bisni televisi merupakan kewenangan birokrasi negara yang tidak dapat diganggu-gugat oleh masyarakat. Kebijakan yang bersifat tertutup dan tanpa akuntabilitas ini melahirkan bisnis kroni birokrasi negara.

Lebih jauh pandangan tentang krusialnya siaran televisi karena daya pengaruhnya yang kuat, kiranya menjadi titik tolak dari kebijakan negara yang mengendalikan secara ketat media televisi. Alasan yang sering diajukan dalam mewaspadai siaran televisi adalah pengaruhnya yang dapat merusak sendi-sendi budaya dan pola konsumsi masyarakat. Ini biasa dijadikan dasar pembenaran atas kebijakan yang

mengendalikan program siaran televisi, sebagaimana menjadi dasar pertimbangan penghapusan siaran iklan komersial dari TVRI pada awal tahun 80-an. Tetapi ketika izin operasi diberikan kepada perusahaan televisi komersial, alasan tersebut tidak menjadi pertimbangan lagi. Pada dasarnya keberadaan bisnis televisi bertumpu kepada penghasilan periklanan.

Dari sini dapat dilihat bahwa pemberian lisensi untuk bisnis televisi komersial kepada lingkaran dalam dari keluarga Presiden Soeharto, dengan sendirinya tidak hanya berdasarkan kepentingan bisnis. Lebih jauh dapat dipandang sebagai cara paling primitif dalam mengendalikan kebijakan program siaran dari media televisi. Kebijakan itu dapat dirangkum dalam dua aras, pada satu sisi program televisi dijalankan oleh TVRI sebagai media organik pemerintah yang sangat loyal kepada Menteri Penerangan. Sisi lainnya media televisi komersial hanya diberikan kepada kroni Presiden Soeharto. Dengan demikian kekuasaan yang memusat pada Presiden Suharto tidak akan "diganggu" oleh siaran televisi.

Karenanya dapat dimaklumi kebijakan birokrasi negara dalam mengintervensi kebijakan penyiaran (*broadcasting policy*) pengelola media televisi bersifat khas, berbeda dari represi yang dilakukan dilakukan terhadap media pers cetak. Kebijakan penyiaran yang dijalankan oleh pengelola program, khususnya program siaran jurnalisme tidak perlu diintervensi oleh negara secara langsung. Represi terhadap pengelola program siaran dapat dilakukan oleh pemilik dan manajemen perusahaan.

Pada saat kekuasaan Presiden Soeharto berakhir, telah beroperasi sejumlah perusahaan televisi komersial. Apakah bisnis ini telah menghasilkan keuntungan atau merugi, tidak diketahui kejelasannya. Tetapi bagaimana pun kondisi bisnisnya, perusahaan padat modal semacam bisnis televisi, tidak mungkin ditutup. Kalaupun pemilik lama tidak sanggup melanjutkannya, tentunya ada investor lain yang akan mengambil alih. Karenanya pula, ijin yang sudah diberikan tidak mungkin dicabut. Hanya saja sebagai langkah ke depan,

diperlukan transparansi menyangkut ketersediaan dan pemberian ijin penggunaan jalur frekuensi serta kebijakan untuk investasi dalam bisnis televisi. Dengan begitu jalur frekueni dapat dikembalikan pada kodratnya sebagai milik publik, karenanya kriteria dalam pemberian izin harus bersifat terbuka dan obyektif. Masyarakat, dalam hal ini melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) perlu menuntut secara ketat akuntabilitas setiap kebijakan yang dikeluarkan birokrasi negara menyangkut hak milik publik. Sehingga selanjutnya, kebijakan negara yang mengatur media penyiaran khususnya dan media massa umumnya tidak lagi bersifat sewenang-wenang, dan juga tidak menjadi lahan ekonomi kroni rezim yang berkuasa.

Dari pandangan ke depan inilah kiranya buku Hermin Indah Wahyuni perlu dibaca. Dengan menyimak alur dan penggunaan kekuasaan birokrasi negara Orde Baru dalam kebijakan yang mengatur media televisi swasta, akan memberikan gambaran tentang kebijakan yang berorientasi untuk kepentingan bersifat nepotis dan kroni yang melatari keberadaan media televisi komersial. Pandangan kritis terhadap penyalahgunaan kekuasaaan dalam kebijakan pengendalian media televisi khususnya dan media massa umumnya diharapkan dapat menjadi landasan dari pemikiran akan keberadaan bisnis media dalam latar yang lebih terbuka dan demokratis.

Referensi

Bittner, John R. (1982), *Broadcast Law and Regulation*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey

Bittner, John R. (1991), *Broadcasting and Telecommunication, An Introduction*, third edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey

Browne, Donald R. (1989), *Comparing Broadcast System, the Experience of Six Industrialized Nations*, Iowa State University Press, Ames

Dhakidae, Daniel, (1991) *The State, the Rise of Capital and the Fall of Political Journalism, Political Economy of Indonesian News Industry*, Cornell Univer-sity, Ithaca (dissertation Doctor of Philosophy, tidak diterbitkan)

Hill, David T. (1994), *The Press in New Order Indonesia*, Asia Paper 4, University of Western Australia Press – Asia Research Center, Nedlands

McQuail, Denis (1987), *Teori Komunikasi Massa, Suatu Pengantar*, terjemahan Dharma dan Ram (1989), Penerbit Erlangga, Jakarta

Robison, Richard (1986), *Indoneia: The Rise of Capital*, Allen and Uniwin, Sidney

Sen, Krishna (1987), *Indonesian Films, 1965 – 1982: Perceptions of Society and History*, Monash University, Melbourne (thesis Doctor of Philosophy, tidak diterbitkan)

Sen, Krishna (1994), "Changing Horizons of Television in Indonesia", dalam *Southeast Asian Journal of Social Science*, volume 22

Summers, Harrison B., Summers, Robert E., Pennybacker, John H. (1978), *Broadcasting and the Public*, Wadsworth Publishing Company, Inc., Belmont

Venkateswaran, K.S., ed. (1996), *Media Monitors in Asia*, Asian Media Information Communication Center, Singapura

Pengantar Penerbit

Televisi, "si Kotak Ajaib", senantiasa menarik perhatian banyak kalangan. Potensi televisi sebagai pembentuk opini publik, perannya sebagai jembatan menuju sistem produksi massa, serta efektivitasnya sebagai sarana sosialisasi wacana — telah mendorong pemerintah menciptakan produk-produk kebijakan guna mengendalikan televisi. Memang, televisi sangat potensial untuk menjadi "subversif" — sama potensialnya dengan kemungkinan televisi untuk terperosok menjadi institusi bisnis yang jinak secara politis.

Semula, buku ini merupakan tesis penulis dengan judul *Konteks Politik Kebijakan Publik Industri Penyiaran Televisi Indonesia* pada Fakultas Pascasarjana Universitas Gadjah Mada Yogyakarta Program Studi Ilmu Politik Jurusan Ilmu-Ilmu Sosial (1998). Buku ini berisi kajian yang menarik tentang kebijakan publik industri penyiaran televisi, khususnya pada kurun waktu ketika pemerintahan Orde Baru mendominasi segala bidang kehidupan. Akhirnya, penerbit mempersembahkan buku ini kepada khalayak pembaca, untuk memperkaya khasanah tentang industri penyiaran televisi di tanah air. Selamat membaca.

Penerbit

Kupersembahkan untuk putri mungilku Scientissa dan Papanya yang selalu mengharumkan niti-niti kasih

1

Negara, Media Dan Kebijakan Publik

Industri penyiaran televisi tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan negara. Kekuasaan negara menjadi faktor penentu fungsi keberadaan industri penyiaran *(broadcasting)* televisi bagi masyarakatnya. Dengan asumsi bahwa ada keterkaitan yang erat antara kekuasaan negara dan industri penyiaran televisi, pembahasan tentang penyiaran dalam perspektif politik dapat dilakukan dengan menempatkan keberadaan institusi penyiaran sebagai kajian dengan menggunakan dimensi politik sebagai landasan analisis.

Institusi penyiaran yang dijadikan kajian adalah media massa televisi di Indonesia masa pemerintahan Orde Baru. Sebuah media komunikasi massa yang di Indonesia relatif baru usianya (untuk institusi penyiaran televisi swasta) namun memiliki dinamika yang menakjubkan dan cukup khas. Data terbaru menunjukkan bahwa 77% (sekitar 92 juta pemirsa) Indonesia telah dijangkau oleh 6 stasiun televisi.[1] Dalam konteks inilah televisi dapat dikatakan merupakan media massa yang mempunyai

potensi dan peran besar sebagai media penyebaran informasi. Seringkali karena kemampuan itu, negara memanfaatkan keberadaan industri penyiaran televisi ini.

Dalam konteks industri penyiaran, dapat dikatakan bahwa dominasi negara sangat besar. Negaralah yang menentukan siapa yang boleh memasuki industri ini sekaligus mengatur keberadaan dan fungsinya dalam masyarakat. Keharusan adanya lisensi usaha dalam menyelenggarakan penyiaran televisi, merupakan indikasi yang memungkinkan pula adanya kekuasaan negara untuk mencabut izin penyiaran tersebut.

Kehadiran industri komunikasi, khususnya media massa televisi, di berbagai negara dipandang sebagai sebuah industri yang multiguna. Pada satu sisi, industri ini dapat digunakan sebagai salah satu sarana komunikasi pembangunan yang diharapkan berperan secara utuh dalam mendukung tujuan-tujuan pemerintah, baik pada konteks budaya ataupun politik. Sedangkan pada sisi lain, media televisi juga dapat menjadi media penunjang kegiatan ekonomi dengan melakukan reproduksi terhadap produk ekonomi melalui tayangan iklan.

Kebijakan negara dalam pengaturan industri televisi, dapat dilihat pada aras strategi kebijakan komunikasi yang dijalankan. Terdapatnya tingkat perwujudan kebebasan yang ada pada suatu negara sangat mempengaruhi kebijakan komunikasi tersebut. Artinya, berbagai tindakan kebijakan pemerintah yang dilakukan (regulasi, deregulasi, distribusi, redistribusi) pada bidang ini mengandung begitu banyak nilai budaya dan politik yang dipengaruhi oleh perkembangan sejarah dan politik suatu negara.

Studi ini berfokus pada pemahaman terhadap pemfungsian penyiaran televisi oleh pemerintah Indonesia, dengan spesifikasi pada studi mengenai kebijakan publik tentang industri penyiaran televisi, dan implikasi ekonomi politiknya. Kajian tersebut akan terasa pentingnya, sebab pada prinsipnya dengan mengetahui setiap ketentuan

yang bersifat legal dalam bidang ini akan memberikan arah kepastian dalam memahami peran ataupun fungsi penyiaran televisi dalam kehidupan masyarakat.

Terdapat beberapa alasan yang menyebabkan studi mengenai industri televisi di Indonesia menjadi perlu. *Pertama,* minimnya kajian tentang industri televisi di Indonesia, padahal bidang ini memiliki masalah yang sangat kompleks. Peta makro mengenai industri pertelevisian di Indonesia sangat dibutuhkan untuk menggambarkan kompleksitas masalah tersebut, misalnya ketika sistem televisi telah berjalan 35 tahun (1962-1997) bagi TVRI, dan 8 tahun (1989-1997) bagi televisi swasta, Undang-Undang penyiarannya baru mendapatkan persetujuan DPR-RI tanggal 18 September 1997.

Isi UU penyiaran itu sendiri masih mengandung banyak kelemahan, antara lain masih kuatnya pendekatan-pendekatan politik dalam bisnis media, belum jelasnya aturan main penyelenggaraan pertelevisian karena masih terdapat peluang untuk diakhiri sewaktu-waktu, bahkan UU tersebut dianggap kurang mengantisipasi kemajuan dan perkembangan teknologi serta antisipasi pasar bebas tahun 2005-2010.[2]

Sedangkan alasan *kedua* mengenai pentingnya penelitian adalah, dengan memahami kebijakan publik di bidang ini, diharapkan akan diketahui substansi kebijakan pemerintah Indonesia terhadap industri pertelevisian dalam konteks ekonomi ataupun politiknya.

Terdapat sebuah asumsi, bahwa perilaku institusi media merupakan tanggapan atas pengaturan pemerintah dalam kebijakan industri penyiaran televisi ini. Domain penelitian ini tampaknya menjadi sangat relevan dengan terdapatnya anggapan ataupun penilaian terhadap citra industri televisi Indonesia selama periode 1991-1996 yang sering dianggap masih belum melahirkan proses transformasi esensi pengetahuan dan cara kerja industri yang cukup baik. Misalnya saja adanya program-

program *talk show* politik yang tidak mengarah pada diversifikasi perspektif pikiran, berita politik yang hanya berfokus pada masalah sosial kelas bawah serta tidak memiliki kekuasaan untuk menggugat dan melarang.

Semua tanggapan yang ada akhirnya mengarah pada satu penilaian bahwa industri televisi membutuhkan ekosistem yang lebih sehat, demi pengembangannya sebagai sarana media komunikasi penunjang pembangunan. Demikian pula dibutuhkannya visi baru dalam pengaturan industri televisi ini.[3] Pada konteks inilah, terdapat perdebatan mengenai tarik-menarik kepentingan antara penggunaan media sebagai alat komunikasi pembangunan (sekaligus sebagai perpanjangan tangan negara dalam mengendalikan masyarakat), sedangkan pada sisi lain industri ini juga menjadi media penunjang perekonomian modern di Indonesia. Berkait dengan kenyataan inilah, tampaknya kajian tentang kebijakan publik pemerintah Indonesia mengenai industri penyiaran televisi dalam perspektif politik mendapatkan makna pentingnya.

Fungsi Politis Penyiaran Televisi

Dalam upaya menjelaskan pemaknaan atas konteks pernyataan tersebut, terlebih dahulu perlu dipahami mengenai definisi kata kunci dari kalimat di atas. Yang dimaksud dengan fungsi adalah nilai yang terdapat pada sebuah benda dan dapat digunakan untuk mencapai tujuan tertentu. Politis pada hakikatnya berkait dengan pencapaian kekuasaan ataupun kepentingan pihak-pihak tertentu, mempertahankan kekuasaan tersebut, serta memperluas kekuasaan yang telah ada.

Selanjutnya, istilah penyiaran secara makro mengacu pada media elektronik baik radio ataupun televisi. Dalam makna denotatifnya, istilah penyiaran dirumuskan sebagai: *radio or television presentation*[4], Weiner mengemukakan bahwa penyiaran atau *broadcasting* adalah ... *a single*

radio or TV program, the transmission or duration of a program any message that is transmitted over a large area.[5] Sedangkan rumusan konvensi ITU mengenai *broadcasting service* adalah sebagai berikut: *A radio communication service in which the transmissions are intended for direct reception by the general public. This service may include sound transmissions, television transmission or other types of transmission.*[6]

Mengacu pada definisi di atas, dapat dipahami bahwa pengertian *broadcasting* atau penyiaran dapat diterapkan pada radio ataupun televisi, tetapi dalam konteks penelitian ini pengertian penyiaran atau *broadcast* akan digunakan terbatas hanya pada media elektronik televisi.

Televisi dari segi semantiknya berasal dari bahasa Inggris *television*. Tetapi dipercaya banyak orang bahwa kata *tele* dipinjam dari bahasa Yunani yang berarti jauh dan *vision* (dipinjam dari bahasa latin) yang berarti pandangan atau pemandangan. Jadi televisi adalah pemandangan jauh dan pandangan jauh. Globalisasi dan distribusi satelit yang semakin canggih, mengakibatkan perubahan yang fundamental dalam perkembangan media televisi sebagai sebuah industri[7].

Pada negara-negara tertentu, sistem penyiaran baik radio dan televisi berada langsung di bawah kendali atau kontrol serta pengaturan dari pemerintah, untuk digunakan sebagai instrumen penyebarluasan kebijakan pemerintah demi tujuan pembinaan bangsa. Di Indonesia, bidang industri televisi tidak lepas pula dari pengaturan serta pengendalian pemerintah yang semacam ini. Proses atau cara pengendalian dapat dilihat melalui berbagai kebijakan atau bahkan intervensi pemerintah dalam bidang ini. Pemerintah dalam hal ini diartikan sekelompok orang yang terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan-keputusan penting dalam berbagai bidang (ekonomi, politik, sosial, ataupun budaya). Pemerintah

yang khususnya menjadi kajian dalam konteks kebijakan penyiaran televisi adalah pemerintahan Orde Baru, tetapi karena sejarah televisi sendiri dimulai tahun 1962, maka kebijakan oleh pemerintah dalam tahun tersebut akan sedikit mendapatkan kajian.

Sebagai sebuah industri yang menghasilkan produk informasi bagi publik, industri penyiaran menjalankan peran tertentu sesuai dengan tujuan makro sistem yang melingkupinya. Dalam konteks ini secara mendasar terdapat rantai hubungan antara tiga pihak yaitu negara, media, dan publik. Hubungan antara satu unsur dengan unsur lainnya akan saling terkait serta membawa konsekuensi tertentu. Jika diuraikan akan tampak sebagai berikut:

A. Konteks hubungan media – negara

Dalam konteks hubungan media dan negara akan dapat dipahami pemfungsian media komunikasi oleh kekuasaan negara. Pemerintahlah yang berhak menentukan mengenai arah pemfungsian media apakah media digunakan untuk merubah masyarakat, ataukah media digunakan sebagai sarana untuk mengendalikan masyarakat.

Demikianlah, media yang dipercayai dapat memainkan peranan konstruktif dalam pembinaan bangsa seringkali difungsikan oleh kekuasaan negara sebagai alat pencapaian tujuan politiknya. Perspektif struktural merupakan perspektif yang dapat menjelaskan fenomena ini :

Perspektif ini berasumsi bahwa terdapat hubungan yang erat antara struktur sosial dan sistem media massa. Perspektif struktural merumuskan dua fungsi utama media komunikasi massa, *pertama* fungsi pemeliharaan sistem, dan *kedua* fungsi integrasi.

Fungsi pemeliharaan sistem bertolak dari pemikiran bahwa dalam sebuah struktur sosial terdapat hubungan antarsistem yang sangat dipengaruhi oleh sistem media

yang dikembangkan. Dalam perspektif ini, sistem media massa merupakan sebuah sarana pengendali sosial untuk menyeimbangkan sistem secara keseluruhan. Media bertanggungjawab untuk menuntaskan segala konflik yang membahayakan sistem.

Fungsi pemelihara keberlangsungan sistem oleh media senantiasa dijalankan dalam berbagai sistem sosial. Tidak menjadi masalah apakah sistem bersifat otoritarian maupun demokratis. Sebuah rezim politik yang berkuasa pasti akan memiliki mekanisme yang bertujuan mengatur informasi yang beragam dari media untuk mempertahankan sistem sosial yang telah ada. Secara langsung ataupun tidak langsung pemerintah akan melakukan aktivitas pengaturan ataupun pengendalian untuk menekan ide-ide yang dapat mengganggu berjalannya sebuah sistem. Terdapat sebuah proposisi yang menyatakan bahwa seluruh pemerintahan akan memiliki kepentingan utama dalam mempertahankan *status quo* mereka, beragam cara akan dijalankan untuk mencapai dan memelihara keberlangsungan sistem yang telah ada.

Sedangkan fungsi integrasi bertolak dari pemikiran bahwa media dapat menjadi alat yang ampuh bagi pencapaian integrasi dalam bidang politik, ideologi, budaya, ataupun agama pada sebuah sistem tertentu[8]. Pada konteks hubungan media dan negara, fungsi pengintegrasian masyarakat oleh media menggambarkan media yang berperan penting dalam proses integrasi dan fungsional normatif sebuah sistem sosial. Dalam menjalankan fungsi ini, isi media mendorong terwujudnya kohesi, solidaritas, dan penciptaan konsensus yang sangat diharapkan untuk memelihara keberlangsungan sistem sosial yang terintegrasi. Dalam kerangka ini, media dijadikan sebagai alat negara dalam pembangunan politik khususnya pada domain perwujudan proses integrasi bangsa (*nation state).*

Pada akhirnya kedua fungsi tersebut akan memiliki pola-pola yang beragam sesuai dengan mekanisme pengaturan dan pengendalian informasi di berbagai negara. Hal ini dapat dilihat melalui sistem media yang dikembangkan.

Di dunia, terdapat dua kelompok besar pandangan berkaitan dengan ini. Pertama, kelompok Marxist yang memandang media sebagai bagian dari superstruktur ideologi dan mengabaikan integrasi media pada basis ekonomi. Dengan kata lain media dipandang sebagai *ideological state apparatus* (ISAS), yaitu sebuah kecenderungan fungsi media sebagai sarana atau alat negara bagi pengembangan ideologinya. Dan kedua adalah kelompok liberal yang lebih cenderung menempatkan media sebagai entitas ekonomi yang menjalankan peran ekonomi secara ganda yaitu secara langsung sebagai penghasil komoditas yang bernilai surplus, dan secara tidak langsung melalui iklan dalam menciptakan nilai surplus pada sektor komoditas produksi yang lain.

Pandangan kelompok Marxist menempatkan media sebagai alat pemerintah yang akan lebih cenderung mengembangkan bentuk komunikasi yang bersifat satu arah *(one way traffic of communication)*, dan merupakan alat propaganda pemerintah demi kepentingan kelompoknya. Dalam hal ini, isi pesan yang disampaikan akan sarat dengan kepentingan pemerintah sebagai komunikator dan tidak membutuhkan umpan balik dari komunikannya. Dalam pandangan ini, media televisi lebih dipandang dalam keberadaan yang sifatnya politis serta dipercayai sebagai alat untuk mengarahkan dan membimbing masyarakat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah. Selanjutnya bentuk media komunikasi semacam ini secara ekonomi sepenuhnya berada di bawah tanggungjawab negara dan biasanya pada berbagai negara didukung oleh iuran masyarakat untuk menjamin keberlangsungan hidupnya.

Keberadaan media yang lebih cenderung berdimensi politik semacam ini biasanya diterapkan pada negara-negara autoritarian, komunis, serta negara-negara yang sedang berkembang. Yaitu negara-negara yang bisa dikatakan kekuasaan pemerintahannya begitu kuat dan menjadi penentu berbagai keputusan dalam masyarakat. Pada negara-negara yang sedang berkembang, karena kondisi sosial-politik yang biasanya masih belum stabil negara memiliki posisi yang kuat dalam mengendalikan berbagai institusi dalam sistem. Bentuk komunikasi yang dikembangkan adalah *one way traffic communication* yaitu komunikator menyampaikan pesan-pesan yang bersifat satu arah dan ditujukan untuk memobilisasi massa dalam mensukseskan program-program pemerintah.

Selanjutnya kelompok liberal berpendapat bahwa media komunikasi merupakan entitas ekonomi, dan mempercayai bahwa media dapat menjadi salah satu unsur yang mendorong kegairahan ekonomi. Akibatnya pesan-pesan melalui media senantiasa bertolak dari keinginan pasar. Bentuk komunikasi yang dikembangkan bersifat *two way traffic of communication*, yaitu komunikasi yang bersifat dua arah atau mempertimbangkan umpan balik dari audiens. Bisnis pertelevisian menjalankan mekanisme yang menganggap informasi sebagai produksi. Hal ini akan tampak pada televisi-televisi milik swasta yang selalu bersaing untuk menawarkan produk informasi agar dapat diterima sekaligus diminati oleh masyarakat penontonnya. Jika media mampu merefleksikan kondisi masyarakatnya, semakin banyak penontonnya, secara otomatis membuka peluang media untuk mendapatkan iklan yang akan meningkatkan pendapatannya. Pada sisi lain, media dalam konteks ini dapat mendorong perkembangan sektor produksi yang lain, karena keberhasilan iklan yang ditayangkan melalui media ini mampu menciptakan konsumen bagi produk tersebut.

Selain itu, dalam perkembangannya, terdapat sistem yang ingin menggabungkan dua perspektif tadi (Marxist dan liberal). Artinya pada satu sisi, negara berperan begitu kuat sebagai penentu arah keberadaan industri ini, tetapi pada sisi lain, media juga dianggap sebagai entitas ekonomi yang berperan untuk mendorong pasar. Bentuk ini merupakan derivat lebih lanjut dari dua aliran besar Marxist dan Liberal.

B. Konteks Hubungan Media - Publik

Dalam konteks hubungan yang kedua, seperti halnya media massa yang lain, televisi juga menjalankan fungsi utama media massa seperti yang dikemukakan oleh Lasswell sebagai berikut:

a. *The surveillance of the environment.* Artinya, media massa mempunyai fungsi sebagai pengamat lingkungan, yaitu sebagai pemberi informasi tentang hal-hal yang berada di luar jangkauan penglihatan masyarakat luas.
b. *The correlation of the parts of society in responding to the environment.* Artinya media massa berfungsi untuk melakukan seleksi, evaluasi dan interpretasi informasi. Dalam hal ini, peranan media massa adalah melakukan seleksi mengenai apa yang pantas dan perlu untuk disisrkan. Pemilihan dilakukan oleh editor, reporter, dan redaktur yang mengelola media massa.
c. *The transmission of the social heritage from one generation to the next.* Artinya media merupakan sarana penyampaian nilai dan dan warisan sosial budaya dari satu generasi ke generasi lainnya. Fungsi ini merupakan fungsi pendidikan oleh media massa[9].

Selanjutnya berkaitan dengan fungsi media massa, Wilbur Schramm melihat fungsi media massa sebagai

"to sell good for us" yaitu sarana promosi iklan. Fungsi media yang berperan sebagai sarana promosi, merupakan gejala yang semakin menonjol dan dominan pada saat ini, khususnya bagi media massa yang hidupnya tidak ditunjang oleh pemerintah[10].

Dari beberapa pendapat di atas, maka dapat dikatakan bahwa media massa berfungsi sebagai media berita dan penerangan, sebagai media pendidikan, sebagai media hiburan dan sekaligus pula sebagai media promosi.

Media juga berperan penting sebagai penguat nilai-nilai budaya dan sikap sosial. Yang mungkin menarik adalah, bahwa pada konteks ini media televisi seringkali dianggap sebagai *double edge weapon* yang senantiasa harus diwaspadai secara tepat. Penggunaan media yang salah justru akan berakibat fatal. Sehingga pengendalian secara tepat akan menghindarkan pengeroposan sistem nilai yang ada. Demikianlah kemampuan media televisi yang ampuh sebagai alat pendidikan dan persuasi senantiasa akan diawasi secara ketat oleh negara sebagai pelindung moral masyarakat.

Membicarakan secara mikro kebijakan media massa di Indonesia tak akan lepas dengan karakteristik media massa di negara dunia ketiga. Yaitu negara-negara yang lahir setelah perang dunia kedua. Vasquez, berpendapat bahwa pada kebanyakan negara dunia ketiga, negara seringkali membentuk sistem media yang menempatkan media massa pada posisi hubungan yang sangat sensitif dalam menghadapi tekanan-tekanan pemerintah yang berkuasa. Hal ini dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan-kebijakannya sekaligus pula melalui aksi bredel terhadap media yang dianggap tidak menguntungkan posisi pemerintahan[11].

Media massa di negara-negara dunia ketiga yang sebagian besar merupakan negara-negara berkembang, memerankan fungsi informasi (*to inform*), mendidik (*to educate*), dan mendorong gerakan yang positif bagi

pembangunan (*to activate*), serta menjalankan pula fungsi hiburan (*to entertain*). Media massa diharapkan berkontribusi secara positif pada pembangunan kesadaran politik. Pers diharapkan membantu pemahaman publik terhadap masalah-masalah nasional serta mendorong integrasi masyarakat menuju kemajuan sosial.

Dalam fungsinya sebagai penghubung antara media dan masyarakat, dalam pandangan Schramm[12] media menjadi bagian utama dari sistem pelayanan publik yang esensial, karena:

- Media memiliki kemampuan memfokuskan perhatian, dalam arti melalui kemampuan *agenda setting*nya, media massa mampu mengarahkan masyarakat untuk secara intens terlibat dalam suatu isu tertentu (yang diharapkan akan semakin mendorong terwujudnya integrasi).
- Media massa mampu memperluas horizon wawasan masyarakat, ia berperan seperti halnya jembatan yang menghubungkan antara masyarakat tradisional dan modern.
- Media dapat menumbuhkan aspirasi, artinya media memiliki kemampuan untuk membangun aspirasi nasional. Fungsi ini merupakan salah satu kegunaan yang banyak dimanfaatkan oleh negara-negara baru. Rangsangan untuk menumbuhkan aspirasi masyarakat menuju suatu kehidupan yang lebih baik, akan berfungsi secara aktif melalui efek *multiplier* yang dimiliki oleh media.
- Dalam konteks politik, media mampu memperluas dialog kebijakan dan mengembangkan arus dua arah yang berkaitan dengan informasi serta opini yang sangat dibutuhkan bagi pembangunan sebuah negara.

"Berbagai media lahir disertai dengan semangat idealisme yang tinggi, tetapi seringkali hidup dalam

frustrasi", mungkin ini merupakan ungkapan yang paling tepat untuk menggambarkan kondisi kehidupan media pada negara-negara berkembang. Konteks politik seringkali lebih mendominasi kerangka pandang penguasa dalam mengambil langkah-langkah terhadap media massa. Akibatnya media massa lebih cenderung digunakan sebagai alat politik pemerintah yang difungsikan untuk mengendalikan pemerintah.

Pers sebagai alat politik, merupakan instrumen yang sangat ampuh dalam melakukan indoktrinasi politik. Selain itu media juga merupakan faktor pemersatu dalam sebuah negara, mengembangkan rasa kebangsaan serta menguatkan kepercayaan kepada para pemimpin. Sedemikian rupa pers menjadi kekuatan yang memotivasi dalam masa-masa penuh kekecewaan dan krisis dalam negara serta berkontribusi aktif terhadap menguatnya nilai-nilai demokratis serta penguatan stabilitas sosial yang merupakan prasyarat penting bagi keberlangsungan pembangunan nasional.

Apa yang dikemukakan oleh Robert P. Clark dalam bukunya *Power and Policy in The Third World*[13], dapat menggambarkan kondisi media massa di negara-negara dunia ketiga. Menurutnya, karena pemerintah negara dunia ketiga lebih memprioritaskan kebijakan yang bertujuan untuk memperkuat kekuasaan dan kesejahteraan daripada kebijakan yang berkaitan dengan respek[14], maka kebijakan penerangan yang dikembangkan pun lebih mengarah pada kebijakan penerangan yang mendahulukan penerangan masalah kekuasaan dan menggeser tujuan-tujuan penerangan mengenai respek, menjadi kepentingan nomer dua. Hal ini tampak dari karakteristik media massa pada negara-negara ini, secara garis besar dapat dirumuskan ciri sebagai berikut:

1. Pengendalian dan sensor media komunikasi massa dimaksudkan oleh rezim-rezim dunia ketiga untuk memanipulasikan media demi meningkatkan per-

satuan nasional.

2. Rezim dunia ketiga seringkali menjalankan semacam kontrol atas media berita di negaranya baik pada radio, film, ataupun televisi dan media cetak. Secara faktual, hal ini merupakan sensor untuk mengarahkan informasi yang diberikan kepada massa rakyat. Pers muncul sebagai instrumen yang kuat bagi indoktrinasi politik, bahkan keberadaan media massa yang seperti ini seringkali menjadi tujuan yang sangat penting. Bahkan dalam fungsinya yang semacam ini, media dimiliki dan dioperasikan oleh partai politik tertentu.
3. Negara-negara dunia ketiga seringkali membanjiri media komunikasi dengan lambang-lambang rezim serta mencegah penggunaan media massa di negara mereka untuk mengkritik atau menyatakan ketidaksetujuan dengan kebijakan pemerintah. Media milik swasta dapat dikatakan kurang mendapat kebebasan dalam melakukan mencari dan melaporkan berita kepada masyarakat. Dalam konteks ini, dapat dikatakan bahwa media menghadapi tekanan-tekanan sedemikian rupa melalui pengawasan pemerintah yang sedemikian ketatnya
4. Pemerintah sangat berkepentingan untuk menjamin bahwa pandangan pemerintah akan sampai kepada rakyatnya. Di samping mengawasi media berita dari negara mereka sendiri, banyak negara dunia ketiga juga berusaha membatasi kantor berita barat, karena menurut para pemimpin negara dunia ketiga, keberadaannya dianggap hanya mengganggu stabilitas negara yang sedang berkembang dengan isi pemberitaan yang cenderung negatif pada politik dunia ketiga.

Demikianlah berbagai arah pemfungsian media massa khususnya pada negara dunia ketiga. Namun

demikian, dapat dikatakan terdapat kecenderungan umum bahwa tidak saja di dunia ketiga, kecen-derungan kebijakan komunikasi pada berbagai negara memiliki karakteristik makro merupakan bagian dari kebijakan komunikasi nasional secara umum yang ditandai oleh ciri-ciri konseptual sebagai berikut:

- kebijakan komunikasi merupakan perangkat norma sosial yang dibentuk untuk memberi arah bagi perilaku sistem komunikasi.
- kebijakan komunikasi biasanya dirumuskan oleh para pemimpin politik yang benar-benar dilaksanakan melalui pembatasan-pembatasan legal dan institusional untuk memberi arah bagi perilaku sistem komunikasi.
- kebijakan nasional meliputi keputusan-keputusan mengenai institusionalisasi media komunikasi dan fungsi-fungsinya
- kebijakan tersebut juga mengharuskan diterapkannya kontrol sampai terjamin bahwa operasi institusi-institusi tersebut terbawa ke arah kemaslahatan umum.

Sebuah kebijakan komunikasi, biasanya dilandasi oleh proposisi-proposisi sebagai berikut: *Pertama,* bila media massa jatuh ke tangan yang salah, dapat disalahgunakan untuk merusak keserasian sosial dan stabilitas politik masyarakat. *Kedua,* media massa dengan arahan yang tepat, dapat memainkan peranan yang konstruktif dalam pembinaan bangsa, terutama di negara-negara sedang berkembang, oleh sebab itu operasi media massa harus dikontrol secara tepat oleh pemerintah.

Selanjutnya proposisi yang semacam ini melahirkan tindakan dalam artian aktif sekaligus pasif. Perwujudan tindakan pemerintah yang aktif adalah dengan menggunakan media komunikasi secara tepat untuk membantu pembinaan bangsa dan pengembangan masyarakat.

Sedangkan perwujudan tindakan pemerintah yang pasif adalah dengan mengontrol atau mengawasi secara tepat hal-hal yang bertentangan dengan kepentingan nasional. Tindakan-tindakan pemerintah baik aktif ataupun pasif tersebut akan diwarnai oleh sistem serta aliran yang mewarnai sistem tersebut. Berbagai tindakan pemerintah baik aktif maupun pasif akan terlihat pada berbagai kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Secara lebih eksplisit hal ini terlihat pada berbagai kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah. Dari kerangka besar teorisasi mengenai fungsi media televisi, selanjutnya akan dianalisis mengenai pemfungsian media televisi di Indonesia.

Kebijakan Publik Tentang Penyiaran Televisi

Untuk memahami kebijakan publik pemerintah Indonesia dalam pertelevisian. Terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai konsep sentral yang berkait dengan kebijakan publik atau *public policy*. Menurut Thomas R. Dye, *"public policy is whatever governments choose to do or not to do"*. Dari pendapat ini dapat dikemukakan bahwa apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau pun tidak dilakukan dalam suatu masalah tertentu merupakan sebuah kebijakan publik[15]. Pendapat ini dikuatkan oleh George C. Edwards III dan Ira Sharkansky yang mengartikan kebijaksanaan negara hampir mirip dengan Dye *"... public policy is what governments say and do, or do not do. Is the goals or purposes of government programs."* Dalam hal ini kebijakan publik dimengerti sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijaksanaan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah[16].

Selanjutnya menarik pula untuk menyimak pendapat David Easton yang berkaitan dengan kebijakan negara. Easton merumuskan kebijakan sebagai *"the autoritative*

allocation of values for the whole society", dari pendapat ini Easton secara tegas menyatakan bahwa hanya pemerintahlah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya. Pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan[17]sesuatu tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat[18].

James A. Anderson, merumuskan pengertian kebijaksanaan negara sebagai kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Beberapa ciri khas sebuah kebijaksanaan negara adalah: (1) merupakan tindakan yang selalu mempunyai orientasi tertentu; (2) berisi tindakan atau pola-pola tindakan dari pejabat-pejabat pemerintah; (3) didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa (otoritatif). Dari apa yang dikemukakan James Anderson tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian pola tindakan pejabat pemerintah yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pe-merintah, serta berorientasi pada tujuan tertentu[19].

Dalam konteks politik, pendapat James Anderson dapat dijelaskan dengan mengacu pada pendapat ilmuwan politik Carl Friedrich yang merumuskan pengertian kebijakan publik sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan politis yang diusulkan oleh seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan[20].

Selanjutnya W.I Jenkins, sebagai tokoh yang juga memandang kebijakan negara sebagai sebuah tindakan politis, berpendapat bahwa kebijakan negara merupakan keputusan yang saling berkaitan, diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-

keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut[21].

Dari beberapa pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa sebuah kebijakan publik harus mengabdi pada kepentingan masyarakat, artinya tidak saja membuat kebijaksanaan negara atas nama publik tetapi harus senantiasa mengatasi masalah dan memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat. Oleh karenanya, dipandang dari segi proses, Amitai Etzioni menjelaskan bahwa melalui proses pembuatan keputusanlah komitmen-komitmen masyarakat yang acapkali masih kabur dan abstrak, sebagaimana nampak dalam nilai-nilai dan tujuan-tujuan masyarakat, diterjemahkan oleh para aktor (politik) ke dalam komitmen-komitmen yang lebih spesifik untuk selanjutnya menjadi tindakan dan tujuan-tujuan yang konkret.

Di atas telah digambarkan beberapa definisi mengenai kebijakan publik dari yang bersifat makro hingga yang bersifat spesifik. Dalam penelitian ini definisi yang akan diterapkan adalah definisi yang lebih berkonteks makro. Artinya definisi mengenai kebijakan publik yang tidak mengkaji secara spesifik dari sudut proses formulasi, ataupun implementasi sebuah kebijakan publik, namun lebih memandangnya sebagai apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah ataupun aktor-aktor yang berwenang serta membawa dampak tertentu dalam suatu bidang industri tertentu, dalam hal ini industri penyiaran televisi di Indonesia.

Kebijakan publik tersebut biasanya tertuang dalam bentuk penetapan tindakan-tindakan pemerintah yang tidak saja cukup untuk dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata. Berkaitan dengan bentuk kebijakan Lowi mengidentifikasi kebijakan dalam tiga kelompok besar yaitu distribusi, regulasi, dan redistribusi[22] :

1. *Distributif policies are patronage awards, goods and services given to individual and groups in the short*

run without regard to limited resources. Pada kebijakan yang bersifat distributif pemerintah memberikan kesempatan kepada individu ataupun kelompok tertentu, yang berarti pula menghilangkan kesempatan pengusaha lain. Contoh: kebijakan impor barang oleh pengusaha tertentu.

2. *Regulatory policies: stated in general terms and affect broader categories of individual then distributive policies.* Kebijakan regulasi mengatur perilaku populer dalam masyarakat yang berdampak lebih luas pada seluruh lapisan masyarakat jika dibandingkan dengan kebijakan distributif. Contohnya: perundang-undangan tentang anggaran, undang-undang perkawinan, kebijakan mengenai perusahaan negara dan sebagainya. Guna menjalankan kebijakan regulatif pemerintah tidak mengerahkan sumber daya tertentu kecuali pegawai negeri dan mesin birokrasi untuk menekan sekelompok sasaran agar mematuhi regulasi.
3. *Redistributive policies, such as income tax or welfare programs, impact broadly on social classes.* Dalam kebijakan redistribusi pemerintah menghimpun uang atau dana dari individu yang kaya, kemudian menggunakannya untuk membiayai kebijakan lain yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan kelompok masyarakat yang miskin. Contohnya: kebijakan tentang pajak.

Selanjutnya sebuah kebijakan dioperasionalkan melalui program-program, proyek dan tindakan fisik tertentu untuk mencapai tujuan kebijakan tertentu. Format, susunan, ataupun substansi sebuah kebijakan publik oleh pejabat ataupun aktor pemerintahan mengenai sebuah masalah tertentu dapat diketahui dengan melakukan sebuah studi yang bermaksud untuk menggambarkan dan menganalisis secara cermat berbagai ke-

bijakan publik tersebut.

Studi mengenai kebijakan publik telah lama menjadi lahan dari studi ilmu politik. Thomas Dye menggambarkan cakupan studi mengenai kebijaksanaan negara sebagai berikut: Studi kebijakan mencakup upaya menggambarkan *isi* kebijaksanaan negara, penilaian mengenai dampak dari kekuatan-kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap *isi* kebijaksanaan negara, analisis mengenai akibat dari berbagai pengaturan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan negara, penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijaksanaan negara terhadap sistem politik, dan evaluasi dampak kebijaksanaan negara pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (yang direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.

Secara lebih khusus Dye merinci beberapa alasan meluasnya ketertarikan terhadap kebijakan publik. Yang pertama adalah alasan ilmiah, yakni bagaimana untuk memahami penyebab dan konsekuensi sebuah kebijakan publik yang akan menambah pemahaman dan pengertian mengenai masyarakat. Dalam konteks ini, jika memandang kebijakan publik sebagai variabel terikat *(dependent variable)*, maka pertanyaan yang mengemuka adalah kekuatan lingkungan dan karak-teristik sistem politik yang bagaimanakah yang membentuk isi sebuah kebijakan? Sedangkan bila kebijakan dipandang sebagai variabel bebas *(independent variable)*, pertanyaan yang mengemuka berkait dengan apa pengaruh kebijakan pada konteks lingkungan dan sistem politik?

Alasan kedua menurut Dye adalah alasan profesional, yakni tuntutan untuk memahami penyebab dan konsekuensi sebuah kebijakan publik. Alasan kedua ini lebih mengarah pada aplikasi ilmu sosial pada pemecahan problem-problem sosial. Dengan kata lain studi kebijakan publik akan memberikan gambaran fakta yang sebenarnya (faktual) yang merupakan syarat untuk menggambar-

kan kondisi dalam masyarakat. Studi yang dilakukan atas alasan kedua ini seringkali menghasilkan advis profesional "jika...maka...", mengenai bagaimana tujuan-tujuan yang diinginkan tercapai.

Yang ketiga, adalah alasan politis. Melalui studi kebijakan publik, terdapat suatu maksud agar pemerintah dapat mengambil kebijakan yang tepat untu mencapai tujuan yang tepat pula. Studi berlandaskan tujuan politis mengingatkan agar pemerintah memiliki tanggung jawab moral untuk menyelesaikan krisis sosial-politik pada masyarakat.[23]

Dalam studi yang kini telah sampai ke tangan pembaca, alasan studi kebijakan penyiaran televisi yang dilakukan dapat dikatakan lebih cenderung bersifat ilmiah karena dimaksudkan untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai hakikat kebijakan publik pemerintah Indonesia mengenai bidang pertelevisian. Dengan alasan yang sifatnya ilmiah, kebijakan publik dalam bidang ini akan dipandang sebagai variabel tergantung *(dependent variable)* dan variabel bebas *(independent variable)*. Dalam tinjauan sebagai variabel tergantung, studi lebih diarahkan untuk melihat faktor-faktor lingkungan politik yang diduga mempengaruhi isi kebijakan negara tersebut.

Faktor politik lingkungan berkaitan dengan kondisi distribusi kekuasaan di antara kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat ataupun badan pemerintahan. Dalam hal pertelevisian berkait dengan pihak-pihak tertentu yang berkepentingan untuk masuk dan meramaikan industri ini. Sekaligus pula bagaimana kepentingan-kepentingan pemerintah dalam pemfungsian media bisa terus berlangsung melalui sistem yang diciptakannya.

Sedangkan ketika menempatkan kebijakan publik mengenai dunia pertelevisian ini sebagai variabel bebas, studi akan diarahkan untuk memahami implikasi politik

kebijakan pertelevisian terhadap sistem politik dan lingkungannya. Dengan sebuah asumsi bahwa karakteristik kebijakan publik pada bidang tertentu merupakan cerminan dari karakteristik kebijakan publik secara makro pada satu negara, maka perlu diuraikan terlebih dahulu mengenai karakter atau ciri kebijakan publik di Indonesia yang tentu saja terkait dengan sistem politik dan struktur politik yang dikembangkan oleh negara Indonesia orde baru.

Di bawah ini akan digambarkan beberapa kerangka analisis yang dihasilkan oleh beberapa pengamat politik mengenai Indonesia, yang selanjutnya akan digunakan untuk membantu menganalisis kebijakan penyiaran di Indonesia. Kerangka analisis tersebut merupakan interpretasi atas negara Orde Baru, khususnya mengenai hubungan antara negara dan masyarakat dalam negara Orde Baru:

A. State Qua State[24]

Benedict Anderson, mengemukakan pemikiran bahwa kebijakan Orde Baru merupakan kebijakan pemerintah sendiri. Inti argumen dalam hal ini menunjukkan adanya kesenjangan fundamental antara negara dan masyarakat. Kebijakan yang ada merupakan refleksi kepentingan negara. Negara sebagai institusi yang punya kepentingan sendiri, tidak selalu sama dan bahkan sering berbeda dengan kepentingan masyarakat. Demikian pula dalam proses pembuatan kebijakan, sangat sedikit partisipasi kepentingan kelompok di luar negara, konsekuensinya sedikit pula representasi kepentingan masyarakat dalam kebijakan yang ada. Oleh karenanya negara sering menjadi milik dirinya sendiri (*state-qua-state*).

B. Patrimonial Cluster[25]

Patrimonial Cluster menekankan sebuah piramida yang ditandai oleh hubungan antara dua kelompok

dengan status yang berbeda. Yaitu antara klien yang selalu tergantung dengan patron yang merupakan sumber pengaruh. Model patrimonial ditandai oleh kondisi politik yang tidak mengenal konflik dalam masalah kebijakan, tetapi justru kompetisi terjadi antar klien untuk mendapatkan posisi yang paling dekat dengan patron. Sebab, elit yang paling dekat dengan raja adalah yang paling baik, sebaliknya massa di luar itu akan selalu ditekan. Kondisi ini selanjutnya membentuk karakter sebuah negara yang tidak tanggap atas kepentingan atau tekanan di luar kepentingan elit.

Harould Crouchlah penulis yang mengembangkan pemikiran ini dalam menganalisis politik Indonesia. Dalam pembahasan yang lebih khusus, Crouch mempertanyakan signifikansi kelompok bisnis sebagai sebuah kekuatan politik dalam politik Indonesia. Menurutnya, negara akan tanggap atas kepentingan-kepentingan bisnis, bila pelakunya berada pada basis patrimonial tersebut. Para pelaku bisnis tersebut merupakan klien yang mendapat konsesi istimewa dari para pejabat senior yang berperan sebagai patron dalam lingkaran elit kekuasa-an. Misalnya saja kalangan pengusaha yang dekat kekuasaan, ataupun masyarakat bisnis Cina di Indonesia yang merupakan kelompok kelas yang mendapatkan peluang tersebut.

C. Structural approach[26]

Richard Robison adalah tokoh yang mengembangkan pendekatan struktural dalam menganalisis Orde Baru. Menurutnya Orde Baru mengembangkan struktur korporatisme yang didesain untuk mengendalikan dan menahan energi politik seperti halnya sektor-sektor kunci yang berkait dengan permodalan, dan buruh.

Interpretasi Robison juga sampai pada kesimpulan bahwa kebijakan publik tetap terkonsentrasi di tangan negara, meskipun demikian menurutnya pada satu sisi

munculnya kelompok pemilik kapital sebagai aktor di luar negara (*extra-state)* sesungguhnya merupakan kelompok kepentingan domestik yang paling berpengaruh, tetapi masih belum dapat mempengaruhi kebijakan secara langsung dan sistematik.

Dalam konteks semacam ini, ia melihat bahwa hubungan antara negara dan masyarakat di Indonesia merupakan sebuah hubungan patrimonial dan asosiasi korporatis yang digunakan oleh negara sebagai alat utama untuk mentransmisikan kepentingan sosial kemasyarakatan dalam proses kebijakan.

D. Negara otoritarian birokratik Rente[27]

Kaum borjuis tidak terbentuk dalam negara, karena mereka mendapat fasilitas melalui hubungan personal dengan penguasa. Untuk jasanya, para elit meminta imbalan (rente), ongkos sewa. Para elit bertindak seperti "rentenir" karena menyewakan jabatannya untuk kepentingan penguasa. Jabatan birokrasi bagi elit negara menjadi semacam alat produksi untuk melakukan akumulasi model, melalui sistem rente. Sebagai konsekuensinya, yang muncul bukannya kelompok borjuis yang kuat, tetapi kelompok pengusaha yang tergantung pada fasilitas dan perlindungan negara.

E. Beamtenstaat[28]

Ruth Mc. Vey melihat adanya kontinyuitas gaya politik Orde Baru dengan pemerintah kolonial Belanda terutama di akhir masa jajahannya tahun 1930-1n. Kesamaan itu terletak pada penekanan administrasi bukan politik, keahlian teknis, dan pembangunan ekonomi sebagai nilai utama. Ciri-ciri ini mengarah pada terwujudnya negara pegawai (*beamtenstaat)*, negara yang apolitis, yang terutama mengandalkan dinamikanya pada birokrasi, bukan pada kekuatan politik yang hidup dalam masyarakat .

F. Negara pasca kolonial[29]

Model pendekatan ini dipopulerkan oleh Hamzah Alavi. Alavi melihat masyarakat di negara bekas jajahan, sesudah kemerdekaannya berubah menjadi masyarakat yang secara sosial, politik, dan ekonomi terkooptasi ke dalam bekas penjajahnya secara secara sosial, politik, dan ekonomi. Setelah merdeka dan harus melaksanakan pembangunan nasional, rata-rata negara baru bingung memilih model pembangunan dan terjebak dalam sosok pembangunan bekas penjajahnya dengan ideologi kapitalisme.

Akan tetapi, adanya perbedaan lingkungan membuat penerapan kapitalisme di negara bekas jajahan berbeda dari kapitalisme barat. Bahkan terjadi distorsi struktural yang berdampak secara sosial, ekonomi, dan politik, misalnya munculnya kapitalisme semu (*erzats capitalism)* di negara Asia Tenggara, yang sedikit banyak menghambat kekuatan demokratis, serta menghambat pemberdayaan pada masyarakat madani (*civil society).*

G. Rent Capitalism State[30]

Menurut Olle Tornquist, dalam model ini sifat otonomi negara didasarkan pada pertimbangan rasionalitas ekonomi, yakni bagaimana memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dengan kerugian sekecil-kecilnya. Rasionalitas ekonomi membenarkan negara berbuat apa saja, termasuk cara-cara yang mungkin tidak demokratis. Munculnya pola nepotisme, patronase, bapakisme, dan lain-lain, tidak dipersoalkan. Termasuk di dalamnya pemberian fasilitas dan proteksi.

Berbeda dari pemahaman negara demokratis kapitalis ekonomi dari Robison, dimana negara sangat tergantung pada kapitalisme ekonomi, model kapitalis rente ini relatif bersifat otonom dalam berhubungan dengan kaum borjuasi domestik dan internasional.

Demikianlah beberapa model pendekatan yang digunakan untuk berusaha memahami negara Indonesia Orde Baru baik oleh penulis asing ataupun Indonesia sendiri. Realitas politik yang ada memang dapat dikatakan sangat kompleks, sehingga dalam menganalisis secara utuh politik Orde Baru, upaya untuk menggabungkan aspek-aspek yang terkandung dalam beberapa model di atas nampaknya sangat membantu.

Berkaitan dengan kebijakan dalam industri penyiaran, maka beberapa pendekatan tersebut akan digunakan untuk mencoba memahami hubungan-hubungan serta fenomena yang terjadi dalam industri penyiaran ini. Beberapa asumsi dalam konteks politik yang mendasari penelitian ini adalah:

1. Kepercayaan bahwa jagad besar realita politik di kancah negara Orde Baru pasti akan memberikan pengaruh kuat terhadap karakter industri penyiaran. Realitas politik Orde Baru mencatat sejumlah hubungan istimewa berbagai kelompok kepentingan dengan negara. Hal ini diyakini akan memberikan warna tersendiri dalam kebijakan publik pemerintah di bidang ini. Contoh pertanyaan yang dianggap relevan dalam hal ini adalah: "Apakah kelompok-kelompok kepentingan yang memiliki hubungan istimewa dengan negara juga mendapat posisi yang strategis dalam kebijakan publik di bidang ini?" Jawabannya tentu saja dengan melakukan serangkai-an pengamatan dan analisis pada substansi materi yang ada. Kemudian perlu pula kiranya mengetahui sejauhmana kepentingan publik pada satu sisi dan kepentingan negara pada sisi yang lain tercermin dalam kebijakan publik di bidang penyiaran televisi ini?
2. Asumsi kedua, sebagai sebuah negara demokratis, maka dasar hubungan antara pemerintah dan masyarakat di Indonesia adalah "interaksi", artinya

kedua unsur tersebut memiliki posisi kekuatan tawar menawar yang sama dengan negara. Dalam konteks ini, adanya ruang-ruang publik yang tidak bisa diintervensi oleh negara sehingga wacana publik dapat diselenggarakan untuk membicarakan isu yang menyangkut kepentingan bersama menjadi mutlak adanya. Ruang publik yang dimaksud adalah lembaga perwakilan rakyat, partai politik, dan media massa, serta forum-forum komunikasi.

Televisi sebagai salah satu media komunikasi massa, termasuk dalam salah satu ruang publik tersebut. Sehingga jika *bertolak dari nilai demokrasi, maka televisi seharusnya mampu menjadi ruang yang mengangkat berbagai wacana publik yang menyangkut kepentingan bersama.* Perwujudan televisi sebagai salah satu ruang publik seringkali sangat dipengaruhi bagaimana pemfungsian media ini oleh negara.

Dalam konteks pengertian Gramsci, pers sebagai lembaga sosial kemasyarakatan, bisa berubah menjadi aparat/lembaga negara, jika ia "berpartisipasi" memproduksi (mensosialisasi) ideologi negara, walaupun tidak diterbitkan atau dikelola oleh unsur negara. Dalam pandangannya mengenai negara, Antonio Gramschi melihat negara selain sebagai lembaga-lembaga resmi, juga melihat negara sebagai lembaga-lembaga non-negara/non pemerintah atau lembaga-lembaga organisasi/sosial politik-ekonomi-kebudayaan masyarakat yang ikut memproduksi ideologi negara sebagai bagian dari negara.[31]

Dalam konteks sejarah, Habermas mensinyalir bahwa negara cenderung untuk memasuki tanpa izin wilayah ruang publik pada akhir abad 19, di mana negara melakukan sensor pada kelompok dan publikasi yang menghambat kepentingan negara, bahkan media komunikasi massa

dijadikan instrumen dari indoktrinasi politik.[32]

Mengenai pengaturan atau kebijakan media televisi, seringkali pertanyaan yang mengemuka adalah apakah media televisi akan dilepas melalui persaingan (kompetisi pasar) ataukah media ini difungsikan murni sebagai televisi yang sepenuhnya dikendalikan oleh negara?[33] Pilihan di antara keduanya akan membawa implikasi ekonomi-politik yang tentu saja berbeda-beda.

Catatan Akhir

[1] Jakob Oetama, *Krisis Moneter dan Industri Media Massa,* makalah dalam Seminar ISKI, Jakarta, 10 Februari 1998.

[2] Ishadi SK, *Industri Media Massa Dan Multi Media (Kasus Sistem Televisi di Indonesia),* makalah dalam seminar nasional Ilmu Komunikasi 1996, ISKI, Yogyakarta, Juni 1996.

[3] Garin Nugroho, "Periode Kedua Industri Televisi Visi Baru dalam Dunia Serba Gampang", *Kompas Minggu,* 16 November 1997, hal 10.

[4] Penguin Group, *English Dictionary,* Longman Inc., London, 1996, hal. 64.

[5] Richard Weiner, *Webster's New World Dictionary of Media and Communication* (first edition), Simon and Schuster Inc, New York, 1990, hal. 61.

[6] "Rumusan dalam Konvensi ITU", dalam Jonathan L. Parapak, *Pembangunan Multimedia dari sudut Pandang Kepentingan Nasional,* makalah dalam Seminar ISKI tahun 1998, hal. 3.

[7] Hiebert, Ungurait, Bohn, *Mass Media VI, an Introduction to Modern Communication,* Longman, New York, hal. 248.

[8] Fransisco J. Vasquez, "Media Economics In the Third World", dalam L. John Martin dan Anju Grover Chaudhary, *Comparative Mass Media Systems,* Longman Inc., New York, 1983, hal. 270.

[9] Onong Uchjana, *Spektrum Komunikasi,* Remaja Rosdakarya, Bandung, 1992, hal. 134.

[10] Darwanto Sastro Subroto, *Televisi sebagai media Pendidikan*, Duta Wacana University Press, hal. 26.

[11] Vasquez menyebut sistem media massa India dalam hubungan yang semacam ini, dalam konteks ini, Directorate of Audio Visual Publicity (DAVP) merupakan agen pemerintah yang mengendalikan media massa melalui kebijakan-kebijakan yang seringkali "memojokkan" posisi media, selain itu ia mencontohkan pula tentang Chili di mana pemerintahan militer membredel seluruh media yang mendukung pemerintahan oposisi Salvador Allende.

[12] E. Lloyd Sommerlad, *The Press In Developing Countries*, Sydney University Press, 1966, hal. 58-9.

[13] Robert P. Clark, *Menguak Kekuasaan dan Politik di Dunia Ketiga* (terj.), Erlangga, Jakarta, 1986, hal. 65-75.

[14] Respek berkaitan dengan tindakan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat sehingga pengukurannya tidak dapat dilakukan secara kuantitatif.

[15] Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc.,Englewood Cliffs, NJ, 1978, hal 3-4.

[16] M. Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994, hal. 18.

[17] Pendapat Easton mengenai kebijakan publik mengarahkan pembacanya agar juga memperhatikan apa yang tidak dilakukan oleh pemerintah sebagai kebijakan publik juga, menurut Easton hal ini juga penting sebab *apa yang tidak dilakukan* oleh pemerintah pun akan membawa dampak yang sama pada masyarakat, seperti halnya *apa yang tidak dilakukan* oleh pemerintah. Dengan mengutip pendapat Easton inilah Thomas R. Dye merumuskan definisi mengenai kebijakan publik.

[18] David Easton, *The Political System*, Knopf, New York, 1953, hal. 129.

[19] Islamy, *op.cit*, hal 19.

[20] Islamy, *ibid*, hal 17.

[21] Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 14

[22] Pendapat Lowi yang dikutip oleh R. William Lidle, "The Politics Of Development Policy", dalam *World Development* Vol. 20, No 6, Great Britain, 1992, hal. 799-800.

[23] Dye, *op.cit*, hal 5-7.

[24] Andrew MacIntyre, *Business and Politics in Indonesia,* ASAA Southeast Asia Publication Series, 1990, hal 6-7.

[25] Macintyre, *ibid,* hal. 7-8.

[26] Macintyre, *ibid,* hal. 14-16.

[27] Riswanda Imawan, "Rekruitmen Kepemimpinan di Daerah: Antara Keinginan dan Kebutuhan Masyarakat", dalam *Jurnal Ilmu Politik* No 17, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal. 34.

[28] Imawan, *ibid.,* hal. 33.

[29] Imawan, *ibid.,* hal. 33.

[30] Imawan, *ibid.,* hal 34.

[31] Akhmad Zaini Abar, *Kisah Pers Indonesia 1966-1974,* LKiS, Yogyakarta, 1995, hal.11.

[32] Douglas Kellner, *Television and the Crisis of Democracy,* Westview Press, 1990, hal. 12.

[33] Richard Collins, "Broadcasting Policy: Competition and Public Service", dalam Sari Thomas and William A. Evan (eds), *Communication and Culture: Languange, Performance, Technology, and Media,* Vol. .4, Ablex Publication Company, Norwood-New Jersey, 1990, hal. 305-24.

2

TELEVISI : ANTARA INDUSTRI DAN POLITIK

Bab kedua ini akan mendeskripsikan secara makro media massa televisi yang menjadi obyek kajian dalam studi ini. Bagian pertama dari bab ini menjelaskan tentang sejarah televisi sebagai media elektronika, yang produksi programnya dikonsumsi oleh publik. Sedangkan pada bagian kedua, digambarkan karakteristik industri pertelevisian dari segi ekonomi. Selanjutnya bagian ketiga mendeskripsikan berbagai aliran teori yang secara kritis memperbincangkan media televisi.

Perkembangan si Kotak Ajaib

Televisi alias "si kotak ajaib" merupakan media massa yang dapat dikatakan masih berusia belia, apabila dibandingkan dengan media massa lain seperti halnya surat kabar. Media ini masih akan terus tumbuh dan berkembang dalam konteks teknologi ataupun hasil produknya dalam bentuk produksi siaran televisi. Perkembangan sejarahnya dapat dibagi menjadi tiga bagian:[1]

I. Prasejarah Televisi : 1884 – 1925

Televisi lahir bersamaan dengan momentum makin intensifnya berbagai eksperimen dengan tenaga listrik pada akhir abad ke-19. Dua penemuan yang terjadi pada masa itu, secara mendasar menyumbang pada perkembangan televisi. Kecuali penemuan telegraph berfrekuensi tinggi oleh Guglielmo Marconi (Italia), penemuan metode *scanning disc* untuk mengirimkan gambar melalui kabel oleh Paul Nipkow memungkinkan pondasi perkembangan televisi dibangun.

Kata televisi sendiri muncul pertama kali tahun 1907 dalam majalah *Scientific Magazine*. Eksperimen dalam dunia televisi kemudian banyak dikembangkan dan menghasilkan penemuan-penemuan yang bersifat mekanis. Diantara para penemu yang sempat tercatat adalah Charles Jenkins (Amerika Serikat), dan John Baird (Skotlandia) menemukan televisi sistem kerja. Di AS pula Pilo T Franswort menemukan televisi elektronik dan Fladimir K. Zworykin memberikan kontribusi penting yang bersifat amat mendasar bagi sistem televisi listrik, yaitu penemuan tabung kamera Zworykin.

II. "Perkembangan awal": tahun 1925 -1947

Transmisi televisi untuk pertama kali dilaksanakan tahun 1925 dengan menggunakan metode mekanis dari Jenkins. Sedangkan metode Zworykin (*electronic scanning*) yang sederhana, digunakan untuk meng-hasilkan gambar yang lebih baik. Sekitar tahun 1928-an perusahaan General Electric melakukan penyiaran pertama kali di wilayah Schenectady, New York, Amerika Serikat.

Selanjutnya berturut-turut menyebarlah teknologi televisi ini ke seluruh bagian wilayah dunia. Negara Jerman mengoperasikan televisi awal tahun 1935, menyusul kemudian Berlin pada tahun 1936. Pada tahun yang

sama pada sekitar bulan November, Inggris mulai menjadwal program-program siaran mereka. Dua tahun kemudian siaran televisi dapat mengudara di Moskow dan Leningrad, walaupun perkembangan yang nyata baru terjadi sejak tahun 1964 dengan pendirian 93 stasiun utama dan sejumlah stasiun sambung (*relay station*) sehingga program-programnya dapat dilihat oleh separuh penduduk Rusia. Di RRC, televisi siaran baru dimulai pada tahun 1958 di Peking, sedangkan di Philipina siaran televisi pertama kalinya diselenggarakan pada tahun 1952. Indonesia telah memulai siaran televisi tahun 1962, yaitu ketika berlangsung ASEAN GAMES IV di Jakarta.

Pemunculan televisi sebagai sebuah entitas bisnis atau komersial tepat pada tanggal 1 Juli 1941, ditandai dengan penyiaran program-program TV Dumont dan CBS. Akhir tahun 1941 sekitar 10 stasiun televisi komersial telah melayani 10.000 hingga 20.000 audiens pemirsa. Separuh dari jumlah tersebut berada di New York, sedangkan separuh lagi tersebar di wilayah Chicago, Los Angeles.[2]

Perkembangan komunikasi televisi yang mulai disiarkan kepada masyarakat seluruh dunia, memang sedikit terhambat dengan pecahnya Perang Dunia II. Perang dianggap telah meyebabkan segala kegiatan untuk menyempurnakan televisi berhenti sama sekali. Baru setelah PD II selesai televisi kembali dimunculkan kepada umum.

Namun, dalam masa perang yang sering disebutkan menghambat perkembangan televisi, menarik pula bila dikatakan bahwa perang juga berdampak positif kepada pertumbuhan teknologi televisi. Dalam masa ini, perkembangan teknik dan peralatan elektronik menjadi lebih baik khususnya ketika ditemukan tabung yang disebut sebagai tabung *image orthicon*. Selanjutnya perkembangan televisi yang semakin cepat terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1948, terdapat 19 stasiun televisi dan sekitar 81 stasiun yang berada di bawah kendali negara (FCC).

III. Periode Puncak Pertumbuhan: 1952 – 1960

Pertumbuhan televisi sebagai sebuah media massa sangat fantastik. Sekitar 15 juta unit pesawat televisi tahun 1952 secara pesat menjadi 26 juta tahun 1954, dan menjadi 42,5 juta tahun 1958, selanjutnya menjadi 45 juta tahun 1960. Sekitar tahun 1955 telah terdapat 439 stasiun yang mengudara.

Dalam masa delapan tahun, persentase televisi yang dimiliki rumah-rumah di Amerika Serikat, mengalami lonjakan yang sangat cepat dari 33% mencapai 90%. Jaringan televisi komersial, telah mendapatkan banyak keuntungan dari pertumbuhan yang semacam ini. Terbukti dari penerimaan kotor industri ini yang bertambah dari $300 juta menjadi $1,3 milyar pada tahun 1966.

Pada tahun 1950-an tersebut, juga muncul jaringan-jaringan televisi seperti halnya CBS dan NBC karena sangat didukung oleh pengalaman mereka dengan jaringan radionya, aset permodalan yang mendukung serta kualitas sumber daya manusia yang berbakat, dan tentu saja karena banyaknya stasiun yang berafiliasi dengan mereka. Demikianlah proses pertumbuhan televisi sejak awal ditemukan hingga mengalami puncak kejayaan perkembangannya. Pertumbuhan televisi kembali mendapatkan perhatian berkaitan dengan dampak yang ditimbulkannya yaitu sekitar tahun 1961/1980.

Karakteristik Industri Televisi.

Seperti halnya media massa yang lain, televisi terlahir sebagai entitas yang mengakar pada lingkungan sosialnya. Media massa merupakan sebuah entitas bisnis, entitas sosial, entitas budaya, sekaligus merupakan sebuah entitas politik. Sebagai sebuah *entitas bisnis*, penyelenggaraan operasional televisi dapat dikatakan sangat mahal. Untuk satu jam penyiarannya dibutuhkan dana lebih kurang

Rp17 - Rp 20 juta sehari sehingga untuk setiap bulan, pembiayaannya bisa mencapai Rp. 400 juta.

Selanjutnya industri penyiaran televisi merupa-kan sarana reproduksi bagi penjualan produk-produk kepada masyarakat. Melalui televisi masyarakat mengenal produk dan mendorong pembelian, kemudian pengusaha menerima untung yang mendorongnya untuk beriklan lagi melalui televisi, dan selanjutnya memperoleh keuntungan lagi dari volume penjualan yang meningkat. Demikianlah, televisi sekaligus merupakan sarana pelengkap bagi bisnis modern dewasa ini. Bahkan pada negara-negara maju, banyak diselenggarakan saluran-saluran televisi khusus, dengan program acara yang bertujuan untuk menawarkan produk tertentu.

Selanjutnya, industri penyiaran televisi merupakan sebuah *entitas sosial*, artinya ia harus mendapatkan dukungan dari masyarakatnya. Usaha untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat melalui program-program yang ditayangkan, sehingga usaha untuk meraih pemirsa melalui program acara menjadi satu hal penting yang mendapat porsi utama. Jika tampilan penyiaran televisi, sudah tidak ditonton lagi, dapat dikatakan keberadaan televisi tidak mendapat dukungan dari masyarakat. Keberadaan televisi se-bagai entitas sosial, dapat mempengaruhi bisnis.

Televisi juga merupakan sebuah *entitas budaya* karena ia turut berperan dalam mewujudkan majunya sebuah budaya, sekaligus bisa mempengaruhi kemundurannya. Film atau tontonan yang ditayangkan melalui televisi kadang sering digugat karena tidak seluruhnya sesuai dengan budaya sebuah masyarakat. Dan dalam konteks inilah transformasi budaya melalui tayangan-tayangan televisi selalu mendapatkan perhatian yang sangat besar. Televisi melalui tayangannya diharapkan untuk memajukan budaya sebuah masyarakat.

Media televisi sebagai *entitas politik*, dipercaya memiliki kemampuan yang kuat untuk mempengaruhi masyarakat dan membentuk publik opini. Jika keberadaan ini dimanfaatkan secara optimal, maka televisi bisa menjadi sarana untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan (*decision making process*) dalam sebuah masyarakat.

Keberadaan televisi sebagai entitas yang mengakar dari masyarakatnya, sekaligus pula tidak bisa terlepas dari sistim politik yang melingkupinya, menjadikan industri penyiaran televisi memiliki karakteristik khas dalam keberadaannya tersebut. Di bawah ini terdapat beberapa karakter industri televisi, yakni sebagai berikut :[3]

1. Industri padat modal. Untuk mendirikan dan menghidupi industri ini dibutuhkan ratusan miliar rupiah. Bahkan biaya operasional stasiun televisi per tahunnya bisa mencapai sedikitnya Rp 150 miliar.
2. Bukan bisnis yang cepat menghasilkan (*non quick yielding*). Industri penyiaran membutuhkan waktu bertahun-tahun untuk membuat dirinya mandiri secara finansial.
3. Industri dengan *entry barriers* yang tinggi : regulasi perizinan yang luar biasa ketat dan birokratis, menjadikan industri ini sering disebut sebagai industri yang bercirikan "*entry barriers* yang tinggi".
4. Industri yang pasarnya cepat berkembang. Dibandingkan dengan media massa cetak yang pasarnya relatif lamban berkembang, maka pasar industri televisi relatif lebih cepat berkembang. Hal ini dapat dilihat dari besarnya animo pemasang iklan yang menganggap televisi sebagai media utama untuk mengiklankan produknya.

Di Indonesia karakter televisi sebagai entitas bisnis sangat mewarnai tampilan, khususnya pada televisi swasta. Dalam operasionalnya, televisi swasta banyak mencerminkan prinsip-prinsip ekonomi kapitalisme untuk

mendorong perputaran roda ekonomi. Televisi dalam konteks ini menjadi sarana bagi penjualan produk oleh produsen yaitu dengan melakukan proses reproduksi melalui iklan yang ditayangkan. Iklan merupakan sumber dana utama bagi televisi swasta untuk memproduksi program-program yang mengisi *air time*-nya.

Dalam tinjauan secara ekonomi, perlu dipahami mengenai manajemen penyiaran media massa televisi. Manajemen penyiaran televisi tersebut sangat dipengaruhi oleh sistem kepemilikan yang ada. Dalam konteks ini perlu dipahami tentang konsep Harison, dan Robert B. Summers yang mengelompokkan kepemilikan stasiun televisi pada 3 kategori besar :[4]

1. *Televisi Negara*

Stasiun televisi yang fasilitas penyiarannya dimiliki oleh negara. Penyelenggaraannya sepenuhnya dimodali oleh negara untuk kepentingan negara. Seluruh aktivitas secara langsung berada dalam pengawasan departemen negara atau sebuah komisi yang anggotanya dipilih oleh negara.[5]

2. *Korporasi Otonom*

Stasiun televisi dan peralatannya dimiliki oleh negara, namun program-program diproduksi oleh korporasi dan asosiasi milik swasta. Pengawasan oleh pemerintah dilakukan secara periodik melalui sebuah lembaga atau komite bentukan pemerintah. Korporasi otonom ini sering disebut juga bentuk *semi state*. Terdapat dua jenis *semi-state*. **Pertama**, *semi state* dengan kecenderungan dominasi negara, terdapat di Republik Korea dan Brazil. **Kedua**, *semi-state* dengan kecenderungan dominasi swasta, terdapat di negara Spanyol, dan kebanyakan negara-negara di Amerika Selatan. Dalam tipe kedua ini, manajemennya lebih dominan pada swasta.

3. *TV swasta.*

Stasiun penyiaran yang dimiliki oleh swasta dan dioperasikan sepenuhnya oleh perusahaan pribadi di bawah kendali pemerintah. Televisi ini didirikan oleh swasta dan melandaskan materi programnya berdasarkan kepentingan masyarakat penontonnya. Pada beberapa hal pengaturan dilakukan oleh negara melalui serangkaian regulasi.[6]

Pendapat di atas dapat dibandingkan dengan pendapat Albert Namurois, yang menyatakan bahwa jika televisi dimodali oleh pemerintah namun operasionalisasinya dijalankan oleh manajemen profesional, dan diorientasikan untuk kepentingan publik tidak bisa disebut sebagai televisi negara namun disebut sebagai televisi publik. Menurut penulis, untuk memudahkan dalam memberikan kerangka pandang tentang televisi, akan dicoba untuk mengklasifikasikan televisi berdasarkan kepemilikan, sumber dana, kebijakan program, dan kriteria televisi. Istilah-istilah yang digunakan berdasarkan pendapat Harison Summers dan Pennybacker sebagai berikut :

KEPEMILIKAN	SUMBER DANA	ORIENTASI PROGRAM	KRITERIA TELEVISI
1	2	3	4
Negara/ *State Ownership*	Kombinasi: Pajak (*tax*) - Iklan (*advertiser*) - Iuran Pelanggan (*license*)	Khalayak Penonton/Publik	TV Publik
		Pemerintah/Negara	TV pemerintah/ negara
		Bisnis	TV Komersial
Korporasi Otonom/ *Autonomous Corporation*	Kombinasi: Iuran Pelanggan (*License*) - Pajak (*tax*) - Iklan (*advertiser*)	Khalayak Penonton/Publik	TV Publik
		Pemerintah/Negara	TV Pemerintah
		Swasta	TV Komersial

Swasta/ private ownership	Kombinasi: Iuran pelanggan (license) - Iklan (advertiser)	Khalayak Penonton/Publik Pemerintah/Negara Bisnis	TV Publik TV Pemerintah/ negara TV Komersial

Tabel di atas, mengarahkan kerangka berpikir bahwa sebelum merumuskan kriteria tertentu terhadap televisi, maka perlu dilihat dari berbagai aspek. Seringkali yang menjadi kunci terpenting dalam hal ini adalah kebijakan program atau yang sering disebut pula sebagai pemfungsian televisi dalam masyarakat. Dengan kerangka berpikir semacam itu, televisi yang kepemilikannya oleh publik belum tentu secara otomatis disebut sebagai televisi publik, ia bisa masuk dalam kategori televisi pemerintah kalau program-program yang dibawakannya berorientasi ke-pada kepentingan pemerintah. Demikian pula dengan televisi pemerintah, belum tentu ia menjadi televisi negara, tergantung bagaimana programnya diorientasikan dan difungsikan.

Kepemilikan sebuah stasiun televisi juga mempengaruhi pula sifat pengendalian yang dilakukan terhadap media ini. Pada berbagai negara, masalah pengendalian terhadap industri penyiaran menjadi masalah yang cukup rumit. Seperti yang diungkap oleh William L. Rivers dan Wilbur Schramm sebagai berikut :

> The heart of the problem of government regulation lies in Broadcasting. This industry experiences most of the kinds of encroachment, which are visited upon the other media. Programs are frequently attacked for their indecency on their political content. Broadcasting has long been a subject of antitrust action.[7]

Dalam domain ini, tampak bahwa pengaruh media massa televisi seringkali mendapat perhatian yang lebih jika dibandingkan dengan media massa lainnya, karena

tampilannya yang bersifat audio maupun visual. Daya pengaruh televisi yang semacam inilah yang membawa konsekuensi meluasnya campur tangan (*encroachment*) berbagai pihak, terutama pemerintah atas media televisi yang sedemikian kuatnya jika dibandingkan dengan media lain. Selanjutnya dapat dikatakan bahwa potensi positif ataupun negatif dari *broadcasting* khususnya pada program-program tayangannya mendorong langkah pemerintah untuk secara konsisten melakukan langkah-langkah pengendalian ekonomi dan politik pada stasiun televisi khususnya dan industri penyiaran pada umumnya.

Media Televisi dan Politik Modern

Perdebatan menarik tentang televisi semakin mengemuka ketika kotak ajaib ini mulai dianggap sebagai media yang memiliki konteks politik begitu kuat. Berbagai sebutan untuk televisi, setidaknya dapat menggambarkan perdebatan dan kritik atas media televisi sebagai berikut :

- Tahun 1971, Althusser menyatakan bahwa televisi merupakan alat ideologi negara.
- Tahun 1973, Schiller menyatakan bahwa televisi merupakan media yang disebutnya sebagai "manajer pikiran". Televisi layaknya lubang hitam (*black hole*) yang menyerap semua muatan. Dalam konteks ini akan terserap realitas sosial, realitas politik atau bahkan realitas yang tidak bermakna atau implosi.
- Tahun 1974, Tuchman menajamkan kehandalan televisi sebagai media yang melanggengkan hegemoni dan melegitimasi *status quo*.
- Tahun 1976, Gebner menyebutnya sebagai senjata kultural dalam masyarakat berkarakter industri. Hal ini didukung oleh teori yang menyebut media massa sebagai industri budaya *(culture industry)* yang secara sistematis mengindoktrinasi individu dalam serangkaian nilai-nilai ideologis dan pandangan hidup

masyarakat yang mapan. Dalam konteks ini media bertindak sebagai instrumen kontrol sosial sekaligus sebagai pengelabuan massa

- Tahun 1976, Daniel Bell menyatakan pula bahwa televisi telah mengguncang etika produksi Protestan yang sekian lama menjadi panutan, dengan mempromosikan etika konsumen yang baru dan gaya hidup hedonistik. Televisi merupakan media yang seringkali dikritik dan dijadikan kajian dalam berbagai sudut pandang. Hal ini melahirkan teori-teori kritis yang sangat menarik. Tahun 1970-an, lahirlah sebuah aliran yang menyebut dirinya sebagai *new right* yang sangat kritis terhadap kelas baru dalam media massa, serta mengklaim bahwa kelas tersebut memiliki bias liberal, kolektivis, dan anti persaingan bebas. Aliran *new right* memusatkan kritiknya pada hiburan televisi serta mengklaim bahwa televisi telah mensubversi nilai-nilai tradisi keagamaan tradisional dan mempromosikan humanisme sekuler.
- Tahun 1987 Rappiny menyebut televisi sebagai cermin yang memberikan pandangan terdistorsi dan menawarkan beragam ideologi kenyataan hidup. Pada tahun yang sama pula Parenti mengemukakan bahwa televisi merupakan alat untuk menemukan realitas yang sesuai dengan kebutuhan konsumen, dan imperatif kapitalisme korporasi.
- Tahun 1988, Herman dan Chomsky menyatakan bahwa televisi merupakan mesin propaganda yang menciptakan kesadaran terhadap tatanan sosial politik yang ada. Studi Daniel Monyhan, Robert Nisbet, dan Samuel Huntington, membuktikan bahwa televisi telah mengikis penghargaan terhadap sebuah rezim politik dengan mengekspose skandal-skandal politik seperti korupsi, bisnis dan kebangkrutan. Televisi telah mengembangkan sinisme ketidakpercayaan dan ketidakhormatan terhadap sistem secara menyeluruh.

- Tahun 1988, James Carey menyebut televisi sebagai sebuah "ritual komunalistik" dimana kebudayaan disajikan sebagai sebuah perayaan nilai-nilai, institusi-institusi dan pandangan hidup yang dominan.

Selanjutnya dalam pandangan kelompok liberal terdapat dua aliran tentang televisi. *Pertama* aliran yang membahas *setting* kelembagaan televisi dan fungsinya dalam demokrasi kapitalis kontemporer. Aliran ini mendokumentasikan penyalahgunaan televisi yang yang disebabkan oleh kontrol eksesif korporasi, serta menempatkan kepentingan keuntungan korporasi di atas segala nilai dan tujuan. Sedangkan aliran *kedua*, mengkaji fungsi sosial dan kultural televisi. Kritik yang ada mengaitkan televisi dan kebudayaan populer sebagai bagian dari sistem demokratis dan pluralistik. Dalam konteks ini, televisi menawarkan pasar gagasan dan hiburan serta beragam pilihan.

Robert M. Entman ketika membahas tentang media massa dan pembusukan politik, menyebut bahwa televisi berperan dalam proses pembusukan politik dengan cara menyajikan hiburan-hiburan yang populer yang fungsi serta hakikatnya bersifat ideologis. Hal-hal semacam ini telah menyingkirkan sajian atau informasi yang bermuatan politis dan gerakan politik yang aktual. Dalam konteks demokratisasi, proses pembusukan politik terjadi ketika publik tidak lagi tertarik dengan isu-isu politik. Sebab demokrasi mensyaratkan publik yang *melek* informasi politik, memiliki gairah berpartisipasi dalam perdebatan, dan gerakan-gerakan yang *concern* dengan isu-isu politik serta kepentingan umum. Pada negara-negara semacam Kuba sebelum pemerintahan Castro, Nicaragua di bawah Somoza, Philipina di bawah Marcos, ataupun Brazil dan Argentina di bawah kekuasaan junta militer, televisi lebih banyak menyajikan hiburan-hiburan yang gampang dicerna. Dicontohkan oleh Quester bahwa rezim sayap kanan berpikir ekonomis ketika menyajikan hiburan-hiburan

yang gampang dalam televisi. Stasiun televisi komersial seolah-olah difungsikan hanya untuk menghasilkan uang, saluran televisi yang ada lebih banyak beriklan, lebih banyak menjual, sehingga diharapkan akan menguntungkan teman-temannya yang terlibat dalam usaha bisnis ataupun junta lokal yang mengoperasikan televisi.[8]

Pendapat Entman di atas sebenarnya merupakan kajian media televisi dalam konteks pembangunan politik. Inti kajiannya adalah, apakah televisi digunakan sebagai media pendorong proses demokratisasi (pembinaan demokrasi) atau justru sebaliknya apakah media menjadi pendorong proses mobilisasi kekuasaan? Kajian media dalam pembangunan politik mulai diangkat dan menjadi aspek penting dalam tema tersebut seiring berkembangnya pemikiran-pemikiran tentang pembangunan politik.

Definisi pembangunan politik memiliki makna yang beragam dan dikemukakan oleh berbagai ahli. Di antaranya akan dikemukakan pendapat Lucian W Pye, Ronald H. Chilcote, ataupun pendapat Mochtar Mas'oed. Pye merumuskan beberapa hakekat pembangunan politik sebagai berikut. Pembangunan politik sebagai prasyarat politik bagi pembangunan ekonomi, pembangunan politik sebagai kehidupan politik khas masyarakat industri, pembangunan politik sebagai modernisasi politik, pembangunan politik sebagai pembangunan administrasi dan hukum, pembangunan politik sebagai operasi negara - kebangsaan, pembangunan politik sebagai mobilisasi massa dan partisipasi, pembangunan politik sebagai pembinaan demokrasi, pembangunan politik sebagai stabilitas dan perubahan tertib, pembangunan politik sebagai mobilisasi dan kekuasaan, serta pembangunan politik sebagai suatu segi dari proses perubahan sosial yang multidimensional.[9]

Jika merujuk konsep Lucian W. Pye di atas, maka konsep pembangunan politik yang digunakan dalam penelitian ini, lebih diartikan sebagai proses pembinaan

demokrasi. Pertanyaan yang mengemuka adalah, apakah televisi difungsikan sebagai media pendorong proses demokratisasi (pembinaan demokrasi) atau justru sebaliknya apakah televisi dalam konteks pembangunan politik lebih menempati posisi sebagai media pendorong proses mobilisasi dan kekuasaan?

Jika media difungsikan sebagai media pembina demokrasi, maka seharusnya media akan banyak berperan dalam menyampaikan informasi mengenai tema-tema semacam penciptaan lembaga-lembaga demokratis, praktik-praktik demokrasi, dan menjadi media yang kritis terhadap berbagai penyelewengan demokrasi. Dalam hal ini, dipercayai bahwa secara asasi konsep pembangunan banyak berbeda dengan konsep demokrasi, sehingga justru usaha untuk memperkenalkan demokrasi dapat menjadi hambatan yang pasti bagi pembangunan.

Sebaliknya, jika media lebih difungsikan sebagai instrumen dalam konsep pembangunan politik yaitu identik dengan alat kekuasaan untuk mobilisasi dan pertambahan kekuasaan yang mutlak, maka salah satu ciri khas peran media dalam hal ini lebih cenderung untuk menyampaikan informasi yang selalu mendukung berbagai program pemerintah, dan menghindari posisi kritik terhadap pemerintah. Tujuan yang ingin dicapai adalah menumbuhkan kesetiaan rakyat pada pemerintahannya, dan selanjutnya mendorong partisipasi rakyat untuk mendukung program-program pembangunan. Dalam posisi yang semacam ini, informasi media akan cenderung memihak pemerintah dengan sensor atas berbagai pemberitaan yang kemungkinan menimbulkan dampak yang kurang baik terhadap sebuah pemerintahan.

Selanjutnya merujuk konsep pembangunan politik oleh Ronald H. Chilcote[10], dikemukakan bahwa pembangunan politik identik dengan tiga kelompok besar permasalahan yang mewarnai sebagian besar literatur mengenai pembangunan politik. Pertama, masalah

demokrasi, kedua, masalah aspek-aspek pembangunan politik dan perubahannya, serta ketiga adalah masalah krisis serta konsekuensi dari pembangunan politik itu sendiri. Berkaitan dengan tema demokrasi, Chilcote menggambarkan beberapa literatur yang memperlihatkan hubungan pembangunan politik dengan demokrasi modern, di antaranya ilmuwan James Bryces dalam bukunya *Modern Democracies* (1921), Carl J. Friedrich's dalam bukunya *Constitutional Government and Democracy* (1037), Russel Fitzgibbon yang melakukan studi pada masyarakat Amerika Latin (1936), Seymour Martin Lipset (1959), dan ilmuwan Lucian Pye (1965-1966).

Konteks penelitian ini, berada dalam domain pembangunan politik khususnya kajian tentang proses demokratisasi. Beberapa indikator demokrasi politik yang digunakan dalam salah satu penelitian di atas bisa menjadi kerangka penelitian ini, di antaranya yang pernah dirumuskan Russel Fitzgibbon (1956) mengenai indikator demokratisasi yaitu: tingkat kebebasan pers, sifat sistem kepartaian, keteraturan *voting*, dan standar kehidupan. Tentu saja yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah indikator tingkat kebebasan pers yang diberikan oleh sebuah pemerintahan. Selanjutnya, kebebasan pers sebagai sebuah indikator adanya demokrasi politik dibuktikan kemampuannya untuk mengukur demokrasi dalam studi Arthur K. Smith, Jr., beberapa tahun kemudian (1969).[11]

Konsep tentang pembangunan politik lain yang menarik pula untuk disimak dikemukakan oleh Mochtar Mas'oed, yakni: *pertama*, dipahami sebagai kemampuan suatu bangsa dalam rangka *nation building*, yaitu proses menciptakan landasan sosial, kultural untuk menciptakan bangsa yang utuh, dengan tujuan utama terwujudnya proses integrasi bangsa. *Kedua*, pembangunan politik dipahami sebagai kemampuan suatu bangsa untuk menciptakan *state building*, yaitu proses bagaimana politik di-

lembagakan. Dalam proses ini pelembagaan tersebut dapat diukur berdasarkan efektivitas kebijakan dan proses pen-ciptaan nilai demokrasi. *Ketiga,* kemampuan suatu bangsa dalam menciptakan proses pembangunan politik yang dapat mendukung pembangunan ekonomi. Visi yang ingin dicapai adalah pertumbuhan (*growth*), pemerataan (*equity*) untuk menikmati hasil maupun ikut dalam prosesnya/partisipasi, sekaligus kemampuan membuat keputusan sendiri/otonomi nasional (*national otonomy*).

Merujuk tiga kerangka yang dikemukakan oleh Mochtar Mas'oed tersebut di atas, maka penelitian ini berada dalam domain kajian kedua yaitu yang memandang proses pembangunan politik sebagai suatu kemampuan untuk menciptakan proses *state building.* Alat ukur dari terwujudnya *state building* yang tangguh adalah dengan melihat bagaimana politik dapat terinstitusionalisasi secara baik, dan bagaimana kondisi demokrasi dapat diwujudkan. Lebih khusus lagi, dalam konteks penelitian ini kajiannya lebih mengarah pada bagaimana peran media televisi dalam mewujudkan sebuah *state building* yang tangguh dalam mendorong proses demokratisasi, sekaligus pula ingin diketahui apakah aturan main yang diciptakan oleh pemerintah dalam bidang ini telah mengarah pada terwujudnya proses tersebut.

Dalam konteks politik internasional, televisi juga menjadi kajian yang penting. Tema yang mendominasi kajian di antaranya adalah hubungan antara televisi dan meluasnya isu-isu internasional semacam otonomi politik, otonomi budaya, etnis, serta kebebasan individu yang tidak dapat dilanggar. Ketika saluran televisi melintasi batas-batas negara, perselisihan antarbudaya dapat muncul sebagai masalah politik yang sensitif, walaupun tentu saja akan sangat bergantung dengan sikap negara-negara yang berselisih menanggapi informasi-informasi yang diterimanya. Televisi dianggap menjadi penyebab

yang serius ketidaksepakatan antara Timur dan Barat, dan bahkan di wilayah Barat sendiri. Ketidaksepakatan ini bisa meluas menjadi konflik politik tingkat tinggi yang memecah hubungan antarbangsa.

Menurut Quester[12], negara memiliki pandangan subyektif tentang pemfungsian televisi. Sikap sebuah pemerintahan terhadap televisi sangat dipengaruhi oleh latar belakang ideologi yang dianut. Dalam konteks politik internasional, rezim komunis memandang televisi sebagai alat sekaligus sebagai ancaman. Dianggap sebagai ancaman, jika siaran dari negara kapitalis terlalu mudah diterima. Dianggap sebagai alat jika televisi digunakan untuk membangun legitimasi dari sebuah rezim dan memelihara citra pemimpinnya, apalagi jika sinyal-sinyal asing dapat dihindarkan, maka proses penguatan legitimasi tersebut dapat berjalan lancar.

Pada dasarnya negara-negara memiliki kebijakan komunikasinya sendiri yang disesuaikan dengan faham dan ideologi yang melatarbelakanginya, namun kemajuan teknologi telah memungkinkan berbagai program yang dikemas dengan ide serta filosofi yang berbeda tersebut dapat melintasi berbagai negara, sehingga potensi konflik akan semakin besar. Contoh paling nyata adalah kasus Amerika dengan negara berpaham komunis. Jika kebijakan komunikasi di Amerika dilatarbelakangi oleh John Locke yang cenderung mendukung ide "pasar bebas bagi pemikiran" (*free market place of ideas*), sebaliknya pemerintah komunis akan menjalankan kebijakan komunikasi yang dilatarbelakangi oleh ide Lenin dan Stalin yang sangat bertentangan dengan ide-ide Locke. Sehingga program dari kedua negara tersebut akan mempunyai potensi konflik yang cukup tinggi.

Perdebatan kritis mengenai televisi dalam politik internasional bertitik tolak dari adanya empat konflik mendasar. *Pertama*, konflik yang berada pada tingkat ide, yang mengakibatkan perbedaan pandang antar-bangsa.

Konflik *kedua* berkait dengan pendekatan serta perbedaan filosofi yang digunakan dalam program-program televisi. Konflik *ketiga* berkait dengan adanya ancaman terhadap budaya bangsa akibat limpahan informasi asing. Dan yang *keempat,* memiliki kaitan dengan hak untuk mengendalikan pemberitaan dalam sebuah masyarakat.

Teori-teori kritis tentang televisi dan politik semakin berkembang seiring dengan semakin kom-pleksnya peran televisi dalam kehidupan politik dunia modern.

Catatan Akhir

[1] Hiebert, Ungurait, dan Bohn, *op.cit.*, hal.249-54

[2] Hieber, Ungurait, dan Bohn, *ibid*, hal 252

[3] Karakter industri televisi yang coba diuraikan diilhami oleh karakter industri pers pada *Tajuk-Tajuk dalam Terik Matahari*, Yayasan Keluarga Bhakti, Surabaya, 1993, yang coba diterapkan pada kasus industri televisi.

[4] Disarikan dari Harrison Summer, Robert B Summers dan Pennybacker, *Broadcasting and The Public*, Wadsworth Publishing Company, Inc., hal 18. Juga dapat diperbandingkan dengan pendapat Albert B. Namurois dikutip oleh Ishadi S.K, "Sistem Televisi yang Mandiri, Menghadapi Gelombang Televisi Transnasional'', dalam Siahaan dan Purnomo, *Tajuk-Tajuk Dalam Terik Matahari*, Yayasan Keluarga Bhakti, Surabaya, 1993, hal.489

[5] Televisi Malaysia, Televisi Brunai, televisi di negara-negara Arab, dan umumnya televisi di negara berkembang. Untuk Televisi Indonesia (TVRI), ada kasus yang khas di mana kepemilikan oleh negara diorientasikan untuk kepentingan negara, namun menyedot dana melalui iuran masyarakat.

[6] CBS, NBC-ABC, CNN Amerika Serikat, TV 3 Malaysia, di Indonesia, Rajawali Citra Televisi Indonesia (RCTI), Surya Citra Televisi (SCTV), Andalas Televisi (AnTeve), serta Indosiar.

[7] William L Rivers, Wilbur Schramm, *Responsibility In Mass Comunication* (Revised Edition), Harper and Row Publisher, New York, 1996, hal. 67-9

[8] George H Quester, *The International Politics of Television*, Lexington Books,1990, hal.15

[9] Intisari pemikiran Lucian W.Pye, *Aspects of of Political Development*, Little Brown and Company, 1966, dari seluruh bab.

[10] Ronald H. Chilcote, *Theories Of Comparative Politics: The Search For Paradigm*, Colorado, West View Press, 1981, hal. 271-78

[11] Ronald H.Chilcote, *ibid*, hal. 276.

[12] Quester, *ibid.*, hal. 51

3

Karakter Politik Negara Orde Baru dan Pengaruhnya Terhadap Kebijakan Penyiaran Televisi

Karakter pemfungsian televisi masa Orde Baru tidak dapat dipisahkan dari sistem politik yang melingkupinya. Jagad besar politik masa Orde Baru tercermin dalam berbagai kebijakan publik yang terlahir pada masa ini. Untuk memahami kebijakan penyiaran televisi dalam sistem politik negara Orde Baru tersebut, penulis menempatkan kebijakan penyiaran televisi sebagai *dependent variable* sekaligus pula sebagai *independent variable*.

Sebagai sebuah *dependent variable*, dipercayai bahwa kebijakan penyiaran televisi dipengaruhi oleh karakter politik masa Orde Baru, yang disinyalir berpengaruh kuat dalam membentuk kebijakan dalam bidang ini. Jika digambarkan seperti di bawah ini:

Karakteristik sistem politik Orde Baru	→	Kebijakan Penyiaran Indonesia
a. *State Qua State* b. *Patrimonial Cluster* c. *Structural Approach* d. *Otoritarian Birokratik Rente* e. *Beamtenstaat* f. *Negara Pasca Kolonial.* g. *Rent Capitalism State*		· Pemfungsian media televisi · Kepemilikan · Penyajian berita politik

Sebagai sebuah variabel independen, dipercayai bahwa justru kebijakan penyiaran televisi yang membentuk kinerja institusi-institusi televisi akan mempengaruhi sistem politik. Jika digambarkan akan tampak sebagai berikut:

Kebijakan Pemerintah dalam penyiaran televisi	→	Kinerja televisi	→	Sistem Politik

Di antara keduanya tidak akan diperdebatkan mana yang paling baik, tetapi, keduanya akan digunakan untuk menganalisis substansial kebijakan penyiaran. Sehingga analisis kebijakan nantinya akan selalu bertolak dari 2 posisi tersebut baik sebagai *dependent variable* maupun *independent variable.*

1. Kebijakan Penyiaran Televisi Sebagai *"Dependent Variable"*

Sebagai sebuah *dependent variable,* setidaknya terdapat beberapa karakter negara Orde Baru yang mempengaruhi kebijakan penyiaran di Indonesia. Pada bab 1 dikemukakan oleh para ahli beberapa pandangan dan analisis terhadap negara Orde Baru. Beberapa pandangan ter-

sebut akan coba diaplikasikan serta digunakan sebagai pisau analisis untuk menggambarkan kebijakan penyiaran televisi Indonesia masa orde baru sebagai berikut:

a. Kebijakan Penyiaran Televisi Dalam Kerangka Negara Orde Baru "State Qua State"

Penulis cenderung melihat konsep *state qua state* masih tampak dalam berbagai langkah kebijakan pemerintah di bidang penyiaran. Dengan kata lain kebijakan pemerintah di bidang penyiaran hanya merepresentasikan kepentingan negara.

Seperti disebutkan sebelumnya bahwa negara *state qua state* adalah negara yang hanya mencerminkan kepentingannya sendiri. Negara Orde Baru tak luput dari sebutan semacam ini. Dalam kebijakan penyiaran masa Orde Baru, dapat dikatakan sedikit sekali representasi kepentingan masyarakat di dalamnya.

Esensi kunci dari keberadaan media dalam sebuah negara demokratis, adalah keberadaan media harus memenuhi hak rakyat untuk mengetahui (*right to know*) atas berbagai fenomena yang ada. Bertolak dari pandangan tersebut di atas, kebijakan sensor yang diberlakukan atas media di Indonesia dapat dianggap sebagai tindakan pemerintah yang membatasi hak rakyat untuk tahu. Demikianlah, media massa Indonesia, melalui mekanisme kebijakan yang diterapkan dapat dikatakan lebih cenderung pada kepentingan negara sendiri dan bukan kepentingan masyarakatnya.

Untuk pembahasan lebih lanjut dapat dilihat pendapat Donald Down dan Samuel Nelson yang merumuskan tentang sensor atau pengendalian oleh sebuah pemerintahan, menurut dua ahli ini sensor biasa dilakukan dengan beberapa alasan sebagai berikut:[1] (1) *protect society, political, and religious authority from perceived threats to their security or reputation;* (2) *defend traditional values and sensibilities;* (3) *to protect individuals or discrete groups from*

harm to their dignity, security, or reputation; (4) *to promote a vision virtue held by a society or a powerful group.*

Dalam praktik sensor media di Indonesia, sensor atau pengendalian, yang ditujukan sebagai proses perlindungan terhadap masyarakat, kekuatan politik ataupun kekuatan agama tertentu dari pihak-pihak yang dirasakan mengancam keamanan ataupun reputasi mereka, seringkali dilakukan. Sensor yang ditujukan untuk perlindungan terhadap masyarakat tersebut biasanya berkaitan dengan materi-materi yang dianggap bisa mengganggu moral masyarakat, menjaganya dari isyu-isyu yang dapat mendorong timbulnya kekacauan masyarakat, dan sekaligus pula bertujuan pula untuk melakukan perlindungan terhadap kepantasan nilai-nilai tradisional.

Adapun sensor yang dimaksudkan sebagai perlindungan terhadap individu-individu atau kelompok dari ancaman yang merusak martabat, keamanan, atau reputasi mereka, biasanya diberlakukan karena negara berkedudukan sebagai kekuatan pelindung bagi warganya dari berbagai ancaman. Namun seringkali dalam praktiknya perlindungan tersebut khususnya diberlakukan pada individu atau kelompok yang memiliki kedekatan hubungan dengan kekuasaan. Terancamnya martabat, keamanan, ataupun reputasi mereka merupakan wujud ancaman terhadap status quo kekuasaan. Di Indonesia masa pemerintahan Orde Baru di bawah Suharto, seringkali dilakukan sensor terhadap pemberitaan-pemberitaan yang berkaitan dengan pihak keluarga presiden, ataupun mitra bisnisnya, sehingga terdapat aturan yang tidak tertulis untuk senantiasa berhati-hati dalam menuliskan pemberitaan. Bahkan, pembreidelan yang pernah dilakukan pada sebuah media cetak (*Tempo*), disinyalir akibat pemberitaannya yang terlalu keras atas individu yang sedang menjabat sebagai menteri dalam pemerintahan. Demikian pula pemberitaan yang biasanya sering mendapat peringatan adalah pem-

beritaan tentang keluarga presiden Soeharto dan bisnis yang mereka kembangkan.

Selanjutnya sensor diberlakukan untuk sekaligus mempromosikan pandangan-pandangan yang dipercayai oleh sebuah masyarakat atau kelompok-kelompok yang berkuasa sebagai sebuah *virtues* (kebajikan). Dalam konteks ini apa yang dimaknai oleh kekuasaan sebagai sebuah kebajikan akan dipromosikan baik secara samar-samar atau tegas. Di Indonesia, pandangan-pandangan yang dianggap bajik disebarluaskan oleh pemerintah dan disosialisasikan sebagai sebuah sistem nilai dalam masyarakat, sekaligus pula secara otomatis materi ataupun hal-hal yang dianggap mengancam nilai-nilai bajik tersebut akan dengan sendirinya mengalami penyensoran. Tampaknya dalam masyarakat Indonesia yang hingga awal tahun 1998 memiliki konteks komunikasi yang sifatnya tertutup karena represi kekuasaan yang sangat besar, telah menjadi rahasia umum bagi masyarakat bahwa nilai *virtues* yang diperkenalkan kepada masyarakat adalah nilai-nilai yang memiliki karakteristik mendukung kekuasaan, terlepas dari benar dan tidaknya. Sehingga ketika terjadi penyensoran atas sesuatu nilai tertentu dalam sebuah kasus yang dianggap cukup rawan bagi kekuasaan, masyarakat seringkali mengembangkan opininya sendiri dalam bentuk *rumor* ataupun isyu politik. Dalam hal inilah, sensor atau rekayasa terhadap materi berita yang semacam ini, potensial dalam memunculkan pergolakan-pergolakan di masyarakat karena pemaknaan realitas yang hanya sesuai dengan bahasa kekuasaan.

Media massa dalam negara Orde Baru yang berkarakter *state qua state* ini benar-benar dimanfaatkan oleh negara bagi kepentingannya sendiri, melalui pengaturan kebijakan bagi media. Berbagai perundangan ataupun keputusan dalam hal ini tidak bertolak dari hak rakyat untuk mengetahui (*right to know*), tapi masih lebih cenderung mementingkan kepentingan individu, dan kelom-

pok, yang memiliki kepentingan-kepentingan tertentu.

Secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa pendekatan-pendekatan politis sering mewarnai berbagai kasus pers yang terjadi di Indonesia. Selain itu serangkaian tindakan negara terhadap media mulai dari, peringatan hingga pembatalan atas program dalam media penyiaran, wajib *relay* kepada televisi negara sekaligus pandangan-pandangan pemerintah yang selalu mewarnai pemberitaan cukup menjadi indikasi bahwa media penyiaran khususnya televisi, difungsikan untuk kepentingan negara sendiri, sebuah ciri khas negara *state qua state*.

Dalam pandangan Friedrich Nietze menyatakan kebijakan sensor oleh negara sekaligus juga merefleksikan sebuah kenyataan bahwa: (1) Masyarakat hanya dikuasai oleh sekelompok masyarakat atau kelompok politik tertentu; (2) Menunjukkan lemahnya masyarakat dalam berhadapan dengan kekuasaan. Terdapat sebuah hukum bahwa masyarakat yang kuat dapat menoleransi perbedaan, sehingga sensor dieliminir, namun sebaliknya dengan masyarakat yang lemah, mereka justru dilemahkan oleh sensor yang merusak dan menghalangi kesehatan sosial dan hukum dalam masyarakat.

Negara Orde Baru dalam memfungsikan televisi lebih memberi kesempatan pada kepentingan negara dalam tayangannya untuk menekan hak masyarakatnya. Negara membatasi secara kuat apa yang akan disampaikan, khususnya tentang pemimpin politik dan organisasi negara. Sehingga tidak terdapat jaminan kuat oleh negara bagi kebebasan pers khususnya televisi. Negara telah memasuki ruang publik yang seharusnya bebas, dengan berbagai kepentingannya.

Benedict Anderson mengemukakan bahwa salah satu ciri negara *state qua state* yang lain berkaitan dengan pembuatan kebijakan. Dalam prosesnya ditandai oleh keterlibatan atau partisipasi kelompok kepentingan di luar negara, yang sangat sedikit, sehingga konsekuensi se-

lanjutnya sedikit pula representasi kepentingan masyarakat dalam kebijakan yang ada.

Bagaimana dengan pembuatan kebijakan yang terkait dengan pengaturan penyiaran? Berbagai informasi dan data yang didapatkan penulis di lapangan menunjukkan bahwa proses pembuatan UU penyiaran No. 24 tahun 1997, tidak melibatkan para pelaku atau praktisi di bidang penyiaran, sehingga kecenderungannya tidak berorientasi pada pengguna (*non user oriented*)[2] tetapi lebih pada negara. Dalam proses pembuatannya, para perumus kebanyakan adalah para birokrat, dan bukan mereka-mereka yang memang berkecimpung dalam bidang penyiaran. Jelas bahwa undang-undang penyiaran yang terbentuk bertolak dari prinsip kepentingan pemerintah dan bukan bertolak dari kepentingan masyarakatnya. Selanjutnya di tingkat pelaksanaannya, perangkat institusional di bidang penyiaran juga telah terkooptasi dalam struktur birokrasi negara sehingga dapat dikatakan sulit untuk benar-benar mencerminkan kepentingan masyarakat. Negara benar-benar menjadi milik dirinya sendiri (*state qua state*).

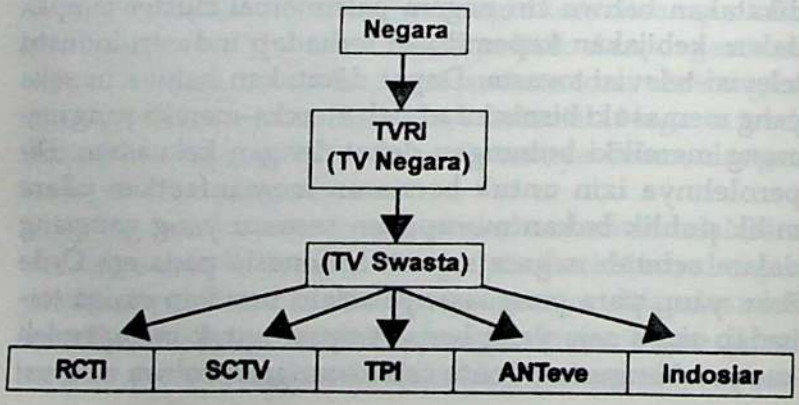
b. Kebijakan Penyiaran Televisi dalam Kerangka Negara Orde Baru "Patrimonial Cluster"

Dalam kebijakan di bidang penyiaran, dapat dikatakan bahwa ciri negara patrimonial cluster tampak dalam kebijakan kepemilikan terhadap industri-industri televisi-televisi swasta. Dapat dikatakan bahwa mereka yang memasuki bisnis ini adalah mereka-mereka yang memang memiliki hubungan dekat dengan kekuasaan. Diperolehnya izin untuk bersiaran memanfaatkan udara milik publik bukan merupakan sesuatu yang gampang dalam sebuah negara seperti Indonesia pada era Orde Baru yang para penguasanya selalu bersikap curiga terhadap siapa saja yang berpartisipasi untuk memperoleh kue pembangunan. Tentu saja kecurigaan bahwa institusi

swasta akan menggoncang kekuasaan sedikit terkurangi bila pengelolaannya diberikan pada "orang-orang sendiri" yang loyalitasnya pada pemerintah Orde Baru tak diragukan lagi. Dengan justifikasi bahwa mereka yang mendapatkan lisensi tersebut adalah mereka yang dianggap mampu menjaga kesinambungan bisnis televisi yang bukan main mahalnya, maka masuklah mereka yang dekat dengan kekuasaan (anak presiden Soeharto, saudara sepupu presiden serta pengusaha-pengusaha kroni di sekitar presiden) menjalankan bisnis ini.

Dalam pengaturan penyelenggaraan siaran pun, pemerintah berusaha menempatkan hubungan institusi penyiaran swasta dan negara sedemikian rupa sehingga kepentingan pemerintah yang berkuasa tetap menjadi prioritas utama. Televisi swasta di negara-negara lain sering berperan sebagai penyampai informasi yang kritis, tetapi tidak demikian halnya dengan televisi swasta di Indonesia, yang karena berbagai larangan dan tekanan belum memiliki kelonggaran untuk itu.

Jika dicermati, maka tercermin bahwa pemerintah lebih memposisikan TVRI sebagai patron, sedangkan TV swasta diposisikan sebagai klien yang harus selalu berkoordinasi dengan TVRI dalam berbagai kasus. Secara sederhana jika divisualisasikan akan tampak sebagai berikut:



Dalam konfigurasi semacam ini, beberapa hal menyebabkan penulis berkesimpulan bahwa sebenarnya bidang ini tetap terkonsentrasi di tangan negara melalui serangkaian indikasi sebagai berikut:

a. Keharusan untuk selalu me-*relay* dari TVRI merupakan wujud nyata atas kerangka posisi televisi swasta sebagai perpanjangan tangan negara melalui TVRI sebagai televisi negara. Proses korporatisasi dapat dilihat dalam konteks semacam ini.
b. Terbentuknya semacam asosiasi korporatis yang sedemikian rupa digunakan oleh negara untuk mentransimisikan berbagai kepentingan negara dalam berhadapan dengan masyarakatnya. Dalam situasi ini, berbagai informasi yang disampaikan akan memiliki warna yang seragam. Dalam konteks demokratisasi sosial ataupun politik yang mulai dipelopori oleh televisi-televisi swasta dalam paket-paket program acara maupun beritanya pun kadangkala sulit dihindarkan tampilan berita yang mirip dengan TVRI. Artinya, berita-berita tersebut tidak menawarkan perspektif pemikiran yang berbeda dan tentu saja tidak menambah wawasan dan horizon pemikiran mereka.

c. Kebijakan Penyiaran Televisi dalam Kerangka Negara Orde Baru "Struktural"

Ciri pendekatan struktural oleh Robison di antaranya adalah: pengembangan korporatisme, dan diterapkannya kebijakan yang tetap terkonsentrasi pada negara, sedangkan pada sisi lain muncul aktor *extra-state* sebagai kelas pemilik kapital yang sesungguhnya merupakan kelompok kepentingan domestik yang paling berpengaruh, tetapi belum dapat mempengaruhi kebijakan secara langsung dan sistematik.

Apakah dalam kebijakan penyiaran ciri-ciri tersebut dapat ditemukan? Korporatisme dalam kebijakan bidang

penyiaran diindikasikan melalui desain struktural dalam bidang penyiaran yang mengakibatkan energi politik dapat dibendung, sehingga tidak membahayakan sistem kekuasaan yang ada. Jika disimak lebih teliti, maka kebijakan publik di bidang ini tetap terkonsentrasi di tangan negara, walaupun muncul kekuatan *extra-state* yang menjadi pengelola televisi-televisi swasta karena mereka memiliki kapital yang kuat (lihat juga visualisasi pada keterangan negara Orde Baru dalam konsep patrimonial cluster dan gambar di bawah ini) :

State	Extra State
TVRI	· RCTI (Bimantara) · SCTV (perusahaan di bawah kepemilikan Sudwikatmono) · TPI (PT Citra Lamtoro Gung) · ANTeve (PT milik Bakri & Brothers) · INDOSIAR (PT milik Sudono Salim)

Kelompok *extra-state* dalam kebijakan penyiaran Indonesia, merupakan kelompok domestik yang paling berpengaruh atau yang dipercayai untuk memiliki bisnis broadcast di Indonesia. Walaupun demikian mereka tidak dapat mempengaruhi berbagai kebijakan pemerintah secara langsung ataupun sistemik.

d. Kebijakan Penyiaran Televisi dalam Kerangka Negara orde Baru Otoritarian Birokratik Rente

Dalam negara otoritarian birokratik rente, lahir berbagai kelompok yang mendapat fasilitas melalui hubungan personal dengan penguasa. Untuk jasanya, para birokrat atau pihak negara mendapat imbalan berupa ongkos sewa. Konsekuensinya, diciptakan sistem tertentu yang memposisikan kelompok pengusaha tergantung

pada fasilitas dan perlindungan dari negara. Dalam sistem ini berlaku hukum bahwa swasta harus menjalankan sistem yang dimaksudkan, bila tidak maka sistem operasional institusinya akan terancam.

Dalam kebijakan penyiaran secara implisit terungkap adanya ongkos sewa yang harus dibayarkan televisi swasta kepada negara, dalam hal ini TVRI sebagai televisi negara, sebagai imbalan atas diperbolehkannya mereka mengkapling udara milik publik bagi bisnis *broadcast* yang mereka lakukan. Yang dimaksudkan adalah sistem sharing antara televisi swasta dan TVRI, di mana pihak televisi swasta diwajibkan membayar 12,5% dari perolehan iklannya kepada TVRI sebagai ganti TVRI yang tidak beriklan.

Sedangkan ciri otoritarian birokratik rente yang ditandai oleh lahirnya kelompok-kelompok pengusaha bisnis pertelevisian swasta yang sedikit banyak tergantung pada perlindungan dari negara, hal ini bisa dilihat dari berbagai fasilitas ataupun keistimewaan yang diterima pihak swasta yang dekat dengan kekuasaan.

Dalam bidang penyiaran, fenomena yang mencerminkan pemberian fasilitasataupun keistimewaan kepada pihak yang dekat dengan kekuasaan dapat dilihat dalam kasus TPI.Tutut Indra Rukmana (pemilik TPI), dapat dengan lancar menjalankan bisnis broadcast-nya walaupun pada awal kemunculannya belum memiliki fasilitas yang memenuhi syarat memadai. Semuanya tidak menjadi masalah karena ia menggunakan fasilitas tempat ataupun tenaga dari TVRI, yang sekaligus pula memilki hak jangkauan siaran secara nasional karena membawa bendera Televisi Pendidikan.

e. Kebijakan Penyiaran Televisi dalam Kerangka Negara Orde Baru sebagai "Beamtenstaat"

Dalam kebijakan penyiaran, Negara Orde Baru lebih mengedepankan ekonomi daripada pembangunan politik,

sehingga institusi-institusi dalam sistem ini lebih diperankan dalam rangka menunjang pembangunan ekonomi, dan bukanlah pembangunan politik. Beberapa hal yang mendukung pendapat ini antara lain adalah: (1) adanya berbagai restriksi atas pemfungsian televisi untuk mendukung pembangunan politik; (2) pelarangan dan sensor atas berbagai pemberitaan yang dianggap dapat mengancam kekuasaan negara; (3) sebagai pendorong pembangunan ekonomi, maka televisi sedemikian rupa difungsikan sebagai entitas bisnis yang secara tidak langsung mendorong roda perekonomian negara.

f. Kebijakan Penyiaran Televisi dalam Kerangka Negara Orde Baru "Pascakolonialisme"

Negara yang disinyalir memiliki karakter negara pascakolonialisme akibat terlalu lama mengalami penjajahan, melahirkan kapitalisme semu dalam negara. Lahirlah berbagai kebijakan yang menghambat *empowerment*, atas tumbuhnya kekuatan demokratik, sekaligus pula terjadi distorsi dalam konteks sosial politik.

Kebijakan penyiaran di sini dapat dikatakan menghambat *empowerment* atas tumbuhnya kekuatan demokratik serta distorsi sosial politik jika dilihat dalam beberapa praktik sebagai berikut:

- Pemberlakuan sensor kuat atas pemberitaan berkonteks politik, yang dianggap dapat membahayakan stabilitas nasional baik melalui surat teguran ataupun melalui budaya telepon.
- Media diharapkan berperan membentuk sebuah wacana yang berperspektif cetak biru pemerintah Orde Baru dalam memaknai berbagai kasus, sehingga bahasa kekuasaan juga masih tetap mendominasi tampilan media penyiaran televisi.
- Distorsi sosial politik terjadi, sebagai akibat realita sosial politik yang sesungguhnya tidak terangkat utuh melalui realita media yang ditampilkan. Karakter

pemberitaan yang semacam ini mengakibatkan hak rakyat untuk mengetahui sepenuhnya mengalami hambatan

- Konsep media penyiaran yang dikembangkan bersifat one way traffic communication (satu arah), yang tidak mendukung terciptanya sistem komunikasi politik yang sehat, karena tidak menghargai perbedaan pendapat diantara unsur-unsur yang berbeda.

g. Kebijakan Penyiaran Televisi dalam Kerangka Negara Orde Baru sebagai "Rent Capitalism State"

Dalam kebijakan pemerintah mengenai bidang penyiaran, beberapa ciri negara *rent capitalism state* yang tampak, berkaitan dengan kebijakan kepemilikan televisi swasta. Terdapat kelonggaran pemerintah atas berbagai pelanggaran oleh televisi pemerintah atau televisi swasta yang kadangkala merugikan audiens pemirsa tetapi justru menguntungkan para pengelolanya.

Pembenaran negara atas berbagai cara memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dalam bidang penyiaran, tampak ketika tidak memberlakukan aturan yang tidak tegas terhadap pelanggaran tayangan iklan ataupun acara-acara yang sebenarnya jelas-jelas terlarang, dan tidak sesuai dengan UU penyiaran yang ada, (pelanggaran khususnya sering dilakukan oleh televisi swasta), Bagi TVRI, kasus yang sering muncul berkait dengan iklan terselubung dalam tayangan televisi pemerintah ini. Dalam kedua konteks peristiwa tersebut terlihat tidak terdapat ketegasan pemerintah untuk melakukan larangan.

Mungkin saja dua konteks peristiwa dalam bidang penyiaran ini tidak tepat benar untuk menjelaskan *rent capitalim state*, namun secara mikro tindakan kebijakan pemerintah yang semacam ini, yaitu dengan indikasi perolehan keuntungan yang lebih besar bagi institusi-

institusi penyiaran tersebut, dapat menggambarkan sikap pemerintah yang cenderung mengizinkan perolehan keuntungan yang sebesar-besarnya dalam konteks ekonomi.

Pola nepotisme, bapakisme, pemberian fasilitas dan proteksi dalam kebijakan penyiaran tercermin dari pihak-pihak yang berhasil mendapat izin memasuki bisnis ini oleh pemerintah adalah mereka yang sangat dekat dengan kekuasaan. Konsep bapakisme tercermin dari dua televisi swasta yang dimiliki oleh anak-anak presiden, (TPI Dan RCTI) . TPI memperoleh fasilitas yang tidak kecil pada awal kemunculannya, yaitu dengan menggunakan peralatan TVRI, tenaga, dan tempat milik TVRI, sekaligus mendapat hak untuk bersiaran secara nasional dengan menggunakan bendera televisi pendidikan, padahal dalam praktiknya, jauh sekali dari label yang membungkusnya.

Selanjutnya untuk RCTI, pada awal kemunculannya memang tidak dapat langsung bersiaran secara nasional, namun tak lama kemudian pemerintah memberikan peluang bisnis yang sangat bagus pada televisi swasta ini dengan membolehkannya bersiaran secara nasional. Berkaitan dengan proteksi, dari beberapa peristiwa yang pernah terjadi dapat dikatakan bahwa RCTI selalu luput dari beberapa peringatan terhadapnya (Penjelasan mengenai munculnya patronase dalam kebijakan penyiaran di Indonesia dapat dibaca juga pada penjelasan konsep negara Orde Baru sebagai negara *patrimonial cluster*).

2. Kebijakan Penyiaran Televisi Sebagai *Independent Variable*

Kebijakan penyiaran televisi yang dibentuk oleh karakter negara Orde Baru seperti di atas, telah membentuk sebuah kinerja televisi yang pada akhirnya juga berpengaruh pada sistem politik di tingkat makro. Karakter penyiaran yang hanya merepresentasikan

kepentingan negara, melahirkan kinerja televisi yang juga menghasilkan program-program berorientasi pada kepentingan negara serta tidak memenuhi hak rakyat untuk tahu (*right to know*) atas berbagai fenomena yang ada. Arah kebijakan program televisi yang cenderung memberikan tekanan terhadap hak masyarakat, dapat dikatakan sebagai intervensi kepentingan negara ke ruang publik yang seharusnya bebas dengan berbagai kepentingan negara. Hal ini melahirkan kinerja televisi yang tidak bisa diharapkan menghasilkan program-program pendorong pemberdayaan masyarakat menuju arah yang lebih demokratis. Tetapi sebaliknya justru memperkuat sistem politik yang mendukung kekuasaan yang ada.

Kinerja televisi yang lebih mendukung arah komunikasi bersifat tertutup serta tidak menolerir pendapat yang berbeda, mengakibatkan tidak ada lagi pluralitas pemberitaan yang bisa memperkaya informasi bagi warga negara seperti layaknya warga dalam sistem demokratis. Konsekuensi terburuknya adalah adalah kurangnya informasi sebagai dasar penentu sikap dalam sebuah proses komunikasi politik lebih lanjut. Dalam kebijakan media televisi, media secara struktural telah memperkukuh integrasi vertikal dalam sistem komunikasi politik yang dibentuk oleh sistem politik Indonesia masa orde baru.

Ketika menulis tentang krisis sistem komunikasi di Indonesia, Dedy N.Hidayat mengemukakan bahwa salah satu indikasi krisis yaitu adanya fenomena bahwa berbagai media massa banyak dimiliki oleh unsur-unsur bagian elite penguasa yang tentu saja memiliki keseragaman definisi tentang realitas sosial.[3] Kebijakan kepemilikan televisi di indonesia, juga didominasi oleh unsur-unsur elit penguasa semacam ini, sehingga terdapat kecenderungan terbentuknya keseragaman dalam memandang realitas sosial yang ada. Sangat kecil kemungkinan hadirnya tayangan yang mengangkat realita beserta versi-versi alternatif yang berada di luar horizon pemikiran dan kepentingan

penguasa. Tayangan yang ada hanya memperkokoh sistem politik ataupun sistem komunikasi yang telah dikembangkan, dan tidak menawarkan alternatif lainnya.

Menutup bagian ini, tampaknya menarik jika mengkaji pendapat Khrisna Shen tentang pertelevisian Indonesia. Menurutnya, analisis tentang televisi Indonesia menggambarkan sebuah problema yang seringkali tidak padu antara kerangka kerja "studi Indonesia" dan apa yang disebutnya sebagai "studi televisi" Hal ini disebabkan karena karena analisis budaya dan politik di Indonesia (setidaknya pada 25 tahun terakhir) memiliki kecenderungan sifat yang spesifik dan asli, yaitu selalu menekankan pada kekuatan negara. Sedangkan studi televisi dalam studi komunikasi kontemporer diwarnai dua aliran. Pada tingkat mikro, studi televisi berfokus pada konsumsi, dan upaya untuk menangkap aspek komunikasi yang cenderung pada tingginya lokalisasi, subnasional, dan subkultural. Sedangkan pada tingkat makro, studi berfokus pada produksi, dan posisi teknologi yang ditekankan pada globalisasi, serta kecenderungan terhadap komunikasi kontemporer.[4] Keduanya menurut Shen tidak menjadi *term* penting dalam studi televisi di Indonesia.

Tampaknya apa yang dikemukakan Shen di atas dapat terbukti di sini. Tergambar bahwa karakter negara Orde Baru yang banyak menonjolkan kepentingan negara, sangat mempengaruhi karakter kebijakan penyiaran Indonesia yang masih begitu kuat menampilkan dominasi negara.

Pada bab selanjutnya akan dibahas tentang beberapa kebijakan penting yang mewarnai industri penyiaran televisi di Indonesia sejak awal kehadiran industri ini tahun 1962. Dapat ditelusuri sejauh mana karakter politik negara Orde Baru mewujud dalam beberapa kebijakan tersebut.

Catatan Akhir

[1] Donald Down dan Samuel Nelson, "Censorship", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), *Encyclopedia of Democracy*, Volume III, Congressional Quarterly Inc. Washington DC, 1995, hal. 191.

[2] Dari beberapa wawancara dengan wakil dari televisi swasta diperoleh keterangan bahwa televisi swasta tidak dilibatkan dalam proses perumusan perundangan, mereka diundang ketika UU telah selesai untuk mendengarkan keputusannya, demikian pula beberapa pemberitaan yang dilansir oleh media massa cetak. Artikel dalam harian *Pelita*, "Menpen ajukan Penyempurnaan RUU Penyiaran", Selasa 26 Agustus 1997, selanjutnya artikel dalam harian *Kompas* "RUU Penyiaran dibahas Lagi di DPR", Selasa 26 Agustus 1997 dalam Kliping No. 03, BP2N Departemen Penerangan, Jakarta, 1997 hal. 17-8.

[3] Dedy N. Hidayat, "Politik Media dan Krisis Sistem Komunikasi", artikel dalam *Kompas* bulan Juni 1996.

[4] Khrisna Shen, "Changing Horizons of Television in Indonesia", dalam *Southeast Asian Journal Of Social Science*, vol.22, 1994, hal.116.

4

Relasi Antara Media, Bisnis Dan Negara

Negara telah melakukan beberapa deregulasi dalam kebijakan penyiaran secara makro di Indonesia. Jika dirunut dari awal, beberapa kebijakan yang berpengaruh dalam perkembangan pertelevisian Indonesia dapat dilihat pada matriks di bawah ini:[1]

Kebijakan Penting
Dalam Industri Penyiaran Televisi Indonesia
(1962-1997)

TAHUN	KEBIJAKAN	SUBSTANSI
1	2	3
1962	Pengadaan Medium TVRI	Instrumen Komunikasi dalam pembangunan mental,spiritual,dan fisik, menuju pembangunan manusia Indonesia Seutuhnya
1976	Kepemilikan SKSD Palapa	Instrumen penyebaran informasi tentang

TAHUN	KEBIJAKAN	SUBSTANSI
1	2	3
		pembangunan ke seluruh wilayah nasional Instrumen Integrasi nasional Indonesia memasuki era *the open sky policy*
1981	Larangan TVRI Beriklan	- Memusatkan fungsi TVRI sebagai pendukung program-program pembangunan - Penghindaran efek samping TVRI sebagai pendorong konsumerisme - Langkah akomodatif pemerintah terhadap pihak-pihak yang tidak setuju terhadap tayangan iklan - Kemenangan kekuatan politik atas ekonomi
1986	Izin kepemilikan Antena Parabola	Sikap pemerintah dalam menyikapi pengaruh eksternal penyiaran asing yang dengan mudah diterima di Indonesia Siaran televisi dinyatakan terbuka bagi rakyat Indonesia
1989	RCTI Mengudara dengan decoder (SST)	-Penunjukan RCTI sebagai mitra kerja atau penyedia dana oleh TVRI Privatisasi dalam industri televisi
1990	Dari SST ke SSU	-Pemerintah mendorong aspek bisnis industri televisi swasta -Kemenangan kekuatan ekonomi atas politik
1991	TPI siaran secara nasional	Indonesia mengembangkan televisi pendidikan

TAHUN	KEBIJAKAN	SUBSTANSI
1	2	3
1992/1993	Penyempurnaan Kep.Menpen tahun 1990,TV swasta boleh siaran secara nasional baik menggunakann jaringan kabel/serat optik, terestrial san satelit termasuk DBS	Awal pengaturan struktur institusi penyiaran televisi swasta Indonesia
1997	Dikeluarkannya Undang-Undang No.24 tahun 1997 tentang penyiaran	UU pengaturan penyiaran yang mengatur kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana transmisi di darat, laut, atau di antariksa,dengan menggunakan gelombang elektromagnetik,kabel, serat optik,dan atau media lainnya untuk dapat diterima oielh masyarakat dengan pesawat penerima siaran televisi atau perangkat elektronik lainnya dengan alat bantu * Walaupun UU penyiaran ini tidak mengatur secara khusus tentang pertelevisian namun sangat berpengaruh terhadap perkembangan pertelevisian di Indonesia untuk masa selanjutnya.

Dari beberapa kebijakan di atas,terdapat beberapa catatan penting yang patut menjadi kajian sebagai berikut:

1. Kebijakan pengadaan medium televisi tahun 1962

Pemerintah mengambil kebijakan untuk mengadakan medium televisi pertama kali tahun 1962, yaitu

dengan pendirian televisi Republik Indonesia (TVRI). Menurut William R, dalam bukunya *Culture and Society*, TVRI memulai penyiarannya dengan menetapkan tujuan-tujuan pelayanan publik yang sifatnya "paternalis".[2] Paternalis dalam kalimat tersebut diartikan bahwa TVRI merupakan salah atu alat pedoman dan panutan dalam pembangunan nasional. Secara resmi, hal ini tercantum dalam keputusan Presiden No.27 tahun 1963, yang berbunyi: *"Televisi nasional Indonesia, memiliki fungsi sebagai sebuah instrumen komunikasi dalam kerangka pembangunan mental, spiritual, dan phisik sebagai bagian proses pembangunan bangsa Indonesia,khususnya menuju pembangunan manusia Indonesia Sosialis"* (paragraf 1) dan *"Dalam operasi penyiaran televisi, peran yang paling diutamakan adalah peran sosial televisi"* (paragraf 2).

Keputusan Presiden tersebut dijelaskan kembali dalam keputusan menteri penerangan SK Menpen/ 20.1963 yang menyatakan bahwa tujuan mendasar dari pelayanan publik kepada masyarakat adalah mengembangkan sumber daya manusia yang akan berpengaruh pada pelaksanaan pembangunan nasional.

Pada awal penyelenggaraannya, jangkauan penyiaran TVRI masih terbatas di Jakarta dan sekitarnya. Masa penyiarannya pun sangat pendek, yaitu sekitar dua jam, dan *extra* setengah jam pada malam minggu. Hal ini dikarenakan masih terbatasnya berbagai pendukung secara teknis. Dapat ditarik kesimpulan bahwa kelahiran TVRI yang pertama dimaksudkan sebagai instrumen negara demi pembangunan mental, spiritual, dan fisik pembangunan manusia sosialis Indonesia yang menjadi tujuan utama pembangunan masa itu.

2. Kepemilikan SKSD Palapa Tahun 1976

Dengan kepemilikan Sistem Komunikasi Satelit Domestik (SKSD) Palapa, pemerintah melakukan deregulasi dan debirokratisasi di bidang komunikasi dan

informasi. Kepemilikan satelit komunikasi semacam ini membawa bangsa dan negara Indonesia memasuki era informasi global, serta mengharuskan Indonesia untuk menerima kebijaksaknaan udara terbuka (the *open sky policy)* yang dilansir oleh negara-negara maju, pencipta dan penguasa teknologi elektronika khususnya *chip*.[3]

Deregulasi dan debirokratisasi yang terjadi dalam industri penyiaran sangat erat kaitannya dengan pergeseran ekonomi politik yang terjadi akibat pergeseran pemerintahan tahun 1965. Berakhirnya pemerintahan presiden Soekarno menandai suatu pergeseran penting dari posisi anti-Barat menuju kehidupan ekonomi ataupun militer yang cenderung beraliansi dengan Amerika Serikat. Tampaknya keputusan untuk memiliki satelit inipun sangat dipengaruhi oleh aliansi baru berdimensi politik ini.[4]

Sebelum kebijakan ini dirumuskan, beberapa studi dilakukan untuk mendukung terhadap kepemilikan satelit. Studi tersebut di antaranya mengemukakan alasan bahwa kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan yang terdiri dari 17.000 pulau dan jumlah penduduk yang ketika itu hampir mencapai 190 juta (*sic*), memiliki beberapa masalah sebagai konsekuensinya. Penerapan teknologi satelit diharapkan akan dapat mengatasi beberapa masalah yang timbul akibat kondisi geografis ataupun demografis tersebut.

Diluncurkannya satelit Palapa tahun 1976 mengakibatkan transmisi televisi mencapai hampir seluruh bagian negara. Indonesia tercatat sebagai negara dunia ketiga yang pertama menggunakan satelit setelah negara-negara besar seperti Uni Soviet, USA, dan Kanada. Pada awalnya, penggunaan satelit lebih diarahkan pada tujuan-tujuan untuk pengenalan program-program pembangunan pemerintah. Biaya yang dikeluarkan bagi pembangunan sarana pendukungnya pun sangat besar karena pemerintah memasang lebih dari 50.000 unit televisi di

daerah pedesaan yang sangat terpencil untuk memperkenalkan program-program pembangunan Biaya yang dikeluarkan mencapai lebih dari US$110 juta, sebuah investasi yang sangat mengagumkan, jika dibandingkan dengan kondisi ekonomi Indonesia yang ketika itu merupakan salah satu negara termiskin di dunia berdasarkan pendapatan per kapitanya.[5]

Dengan kepemilikan satelit Palapa ini, pemerintah Indonesia tampaknya juga ingin mengambil manfaat dengan mengumpulkan serta menyebarkan informasi tentang pembangunan pedesaan dalam rangka membentuk berita pembangunan,[6] sekaligus mempersempit kesenjangan pengetahuan antara penduduk yang memiliki strata rendah dan tinggi.

Di samping berbagai harapan dengan kehadiran satelit tersebut, beberapa pihak menilai bahwa kepemilikan satelit membawa implikasi lain. Dalam konteks ini, Holaday dengan mengutip pendapat Chu secara rinci menguraikan tarik menarik dampak kepemilikan satelit sebagai berikut[7]:

> ... Rural Indonesians who were able to watch the Palapa television learned approximately three times as much about eight principal developments programs as did non viewers. Television helped narrow the knowledge gap between the lower and upper social economic strata. It contributed to the learning of the national language promoted the adoption of family planning and modern health care, encouraged greater participation in village social organization, and facilitated more active use of rural markets and public financial institutions. Rural Indonesia has apparently become more closely integrated into the national scheme.

Dari pendapat di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kepemilikan satelit oleh pemerintah Indonesia diharapkan membawa banyak kemanfaatan khususnya bagi integrasi nasional. Namun pada sisi lain, kebijakan

kepemilikan satelit oleh Indonesia ini dinilai justru mengakibatkan dampak negatif, seperti juga diungkapkan oleh Kushu di bawah ini:[8]

> Much creative thinking is needed in using the opportunities of satellite technology to good purpose. Applications not carefully thought through could, in fact create more problems than they might solve. To illustrate this, this television broadcaster in one of the Asian countries decided many years ago, to establish a satellite distributed national channel, which was basically conceived as a package of regional and local inputs fromacross the country. The channel eventually evolved into an offering, to a countrywide audience, of irrelevant programming produced entirely in the metropolis where the signal was uplinked. The result, as should have been expected, was disastrous, evidently, what started as good idea, ended up as a bad joke.

Selanjutnya memang dapat dilihat, kepemilikan satelit ini juga membawa efek samping yang kurang po-sitif terhadap tujuan awal penggunaan satelit demi pencapaian tujuan bangsa. Maraknya kepemilikan antena parabola yang memudahkan masuknya program-program asing ke wilayah Indonesia merupakan salah satu contoh dampak negatif yang mengganggu tujuan awal kepemilikan satelit. Bahkan yang lebih buruk lagi, limbah informasi yang kadang tidak relevan dengan budaya bangsa tersebut semakin jauh membawa audiens Indonesia merambah dunia asing,sehingga justru mengurangi respek mereka terhadap program-program dari televisi pemerintah.

3. Dicabutnya Izin Tayangan Iklan di TVRI Tahun 1981

Atas perintah Presiden Soeharto, sejak 1 April 1981 iklan di televisi dilarang penayangannya. Alasan pencabutan izin beriklan bagi TVRI didasarkan pada tugas TVRI yang dasar pendiriannya melindungi dan memimpin

masyarakatnya, seperti dikemukakan oleh presiden Soeharto sebagai berikut.[9]

> ...Untuk memusatkan fungsi televisi sebagai pendukung program-program pembangunan, serta untuk mencegah efek samping yang kurang baik dari televisi yang tidak mendukung semangat pembangunan. Saya tetapkan bahwa sejak 1 April 1981 dan seterusnya, iklan pada televisi nasional Indonesia akan dicabut izin penyiarannya....

Sejak saat diputuskan, TVRI benar-benar menjadi institusi penyiaran yang melayani pemirsanya dengan sumber dana berasal pemerintah dan iuran televisi dari masyarakat tanpa iklan. Namun demikian keputusan presiden yang disampaikan di depan DPR tersebut tidak disertai dengan keterangan yang cukup mengenai sebab-sebab dicabutnya izin beriklan bagi TVRI tersebut.

Yang justru menarik berkait dengan konteks politik, adalah bahwa keputusan tersebut adalah waktu pencabutan beriklan hampir bersamaan dengan mulai menguatnya partai Islam (PPP), dan dengan munculnya kelompok aktivis wanita yang mendukung pencabutan iklan di televisi. Banyak kalangan yang menyangka bahwa gerakan-gerakan tersebut merupakan indikator dari menguatnya kelompok politik Islam (seperti dicatat oleh banyak pihak bahwa awal tahun 1980-an merupakan periode radikalisme Islam yang mencapai puncaknya pada usaha pembajakan pesawat Garuda bulan Maret 1981).[10] Tetapi argumen yang dikemukakan pemerintah tentang pencabutan izin tayangan iklan berkait dengan alasan kekhawatiran bahwa iklan justru akan mendorong ketegangan sosial dengan terlalu cenderung memamerkan barang-barang yang kebanyakan masyarakat Indonesia tak dapat mencapainya.

Demikianlah berbagai pendapat yang pro dan kontra mengiringi keputusan pemerintah untuk mencabut izin iklan di TVRI tersebut. Khrisna Shen mencatat beberapa

pendapat dari berbagai kalangan baik kelompok bisnis, intelektual ataupun pendapat dalam berbagai seminar-seminar. Seorang pengusaha yang sekaligus intelektual, Kwik Kian Gie, menyatakan bahwa kebijakan tersebut merupakan sebuah contoh intervensi birokratik yang tidak rasional dalam pasar, dan secara keseluruhan merugikan perekonomian.[11]

Perdebatan tersebut secara keseluruhan sangat menarik. Pada satu sisi, pendapat bahwa ide perlindungan negara atas warganya sangat bertentangan dengan motif meraih untung pada sektor swasta, sedangkan pada sisi lain para pengguna barang juga membutuhkan informasi tentang pasar. Kontradiksi antara pengendalian negara dan kedaulatan konsumen tak pernah mendapat jawaban yang memuaskan dalam perdebatan-perdebatan tersebut. Keputusan untuk melarang iklan bulan Januari 1981, dapat menjadi bukti kemenangan negara atas konsumennya, atau seringkali disebut sebagai kemenangan politik atas ekonomi. Hal ini signifikan dengan dikesampingkannya kekuatan pasar dari alat pengembangan ideologi yang paling kuat yaitu televisi.

Philip Kitley mencatat perkembangan iklan sejak dari awal kehadirannya dalam ekonomi TVRI.[12] Dalam memperluas pelayanan TVRI, negara dibantu sektor swasta. Swasta diberi hak untuk beriklan di televisi sejak 1963. Sebanyak 34% total *income* TVRI tahun 1975-1976 merupakan hasil pendapatan iklan, selain iuran pembayaran dan dana dari pemerintah (APBN). Tahun 1976-1977, sekitar 91,58% dari produksi stasiun televisi Jakarta berasal dari iklan. Karena tahun 1981, Presiden Soeharto mengintruksikan untuk melarang iklan di televisi, hal ini menghambat perkembangan iklan televisi kemudian menurun secara dramatis.

Keputusan ini tak dapat dilepaskan dari polemik masuknya kapitalisme asing dan dampaknya yang didasarkan pada asumsi dan cara-cara hidup yang di-

anggap bertentangan dengan prinsip ideal budaya nasional Indonesia. Terjadilah pergeseran budaya televisi menuju alat ideologi pemerintah yang mendorong peran televisi dalam mendefinisikan dan membentuk wilayah budaya bangsa sendiri. Dalam prosesnya hal ini akan mempertajam perbedaan antara bangsa Indonesia dan budayanya dengan bangsa lain.

Setidaknya menurut Kitley, larangan beriklan bagi TVRI membawa akibat: (i) secara drastis mengurangi pendapatan TVRI; (ii) menjadikan TVRI lebih eksklusif sebagai suara pemerintah; (iii) memindahkan insentif yang diperoleh perusahaan swasta; (iv) mengurangi ketertarikan pada TVRI, karena banyak pula masyarakat yang menikmati kehadiran iklan tersebut.

Dapat dikatakan bahwa kebijakan penyiaran televisi ternyata memiliki dimensi politik yang tidak dapat dipisahkan begitu saja dengan berbagai langkah pemerintah di bidang pertelevisian. Langkah pemerintah untuk menghapuskan iklan di TVRI sekaligus dapat dimaknai sebagai langkah akomodatif pemerintah terhadap pihak-pihak yang tidak setuju terhadap tayangan iklan, khususnya terkait dengan menguatnya kekuatan politik Islam di tingkat makro arena perpolitikan di Indonesia.

4. Pemberian Izin Kepemilikan Antena Parabola Pada Tahun 1986

Kebijakan ini sangat penting dalam memberikan pengaruhnya terhadap perkembangan pertelevisian nasional Indonesia. Sebab ketika pemerintah memberikan izin kepemilikan antena parabola bagi instansi atau perorangan, terlihat kecenderungan bahwa masyarakat banyak mengarahkan antenanya tidak saja untuk menerima siaran TVRI. Dalam konteks ini, pemerintah menyadari bahwa perkembangan masyarakat dan pengaruh eksternal penyiaran asing yang dengan mudah

diterima di Indonesia, menyebabkan perlunya mengambil langkah-langkah untuk membuka saluran televisi lain di Indonesia.

Perkembangan dalam pemanfaatan penerima televisi satelit (antena parabola) oleh masyarakat terlihat pada akhir tahun 1983, setelah satelit Palapa B-1 diluncurkan sebagai pengganti satelit Palapa A-1 dan A-2 karena masa operasinya telah mendekati batas umurnya. Saat itu selain di gedung-gedung instansi pemerintah, mulai nampak dipasang pula antena parabola (penerima televisi satelit) di rumah-rumah penduduk.

Perkembangan selanjutnya, dalam waktu dua tahun saja yaitu kira-kira tahun 1985, banyak bermunculan piringan kecil maupun besar di rumah-rumah penduduk dengan jumlah yang cukup besar serta dengan arah pemasangan yang berbeda-beda, yang sekaligus pula berarti pula bahwa sinyal siaran televisi yang mereka terima tidak hanya dari siaran TVRI, melainkan juga dari siaran televisi asing lainnya,antara lain dari siaran RTM 1 dan RTM 3 Malaysia, siaran BBTV dan Army TV (Thailand) serta televisi asing lainnya yang dipancarkan oleh satelit "Intelsat".

Melihat perkembangan yang makin marak dengan semakin bertambahnya jumlah pemilikan penerima televisi satelit, terutama di kota-kota besar bahkan telah sampai ke pedesaan, maka pemerintah pada pertengahan tahun 1986 mengeluarkan beberapa surat keputusan berkaitan dengan pengaturan tentang penggunaan/ pemanfaatan penerima televisi satelit tersebut, antara lain ialah:[13]

- Surat Keputusan Menteri Penerangan RI No.167/ KEP/MENPEN/1986 tentang penyelenggaraan siaran televisi di Indonesia
- Surat Keputusan Menteri Pariwisata Pos dan Telekomunikasi No.KM 49/PL-104/ MPPT-86 tanggal 20 Agustus 1986 tentang antena parabola penerima

siaran televisi.

- Surat Keputusan Direktur Jenderal Radio, Televisi, dan Film No.18/KepDirjen/RTF/186 tanggal 11 September 1986 tentang penggunaan dana penyelenggaraan antena parabola penerima siaran televisi.
- Surat Keputusan Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi No.73/Dirjen/1986 tanggal 11 September 1986 tentang tata cara permohonan dan persyaratan perizinan penggunaan antena parabola dengan sistem distribusi.
- Surat Keputusan Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi No.91/Dirjen/ 1986 tanggal 17 Desember 1986 tentang persyaratan teknik antena parabola dengan sistem distribusi.

Lima buah surat keputusan mengenai pengaturan pemanfaatan antena parabola telah dikeluarkan, namun belum dapat dilaksanakan dengan baik, hal ini dapat dilihat dari kenyataan makin bertambahnya masyarakat yang memasang antena parabola dengan arah yang semakin berbeda-beda. Agaknya nasib lima surat keputusan menteri penerangan RI No. 111/KEP/MENPEN/1990 tanggal 24 Juli 1990 tentang penyiaran televisi di Indonesia yang selanjutnya beberapa pasalnya (7, 14, 16,19, 20) telah diubah dengan surat keputusan menteri penerangan RI No 84 A/KEP/MENPEN/1992.

Secara keseluruhan, pemerintah menunjukkan sikap lebih terbuka terhadap informasi yang diakibatkan oleh canggihnya teknologi satelit transnasional, hal ini dapat dilihat dalam regulasi tahun 1986 yang kemudian diperbaharui tahun 1990.

5. Pemberian Izin Bagi Pendirian Televisi Swasta dengan Sistem Saluran Terbatas (SST) Tahun 1987[14]

Kitley mencatat bahwa sekitar tahun 1980-an seringkali muncul dalam pers Indonesia himbauan

seringkali muncul dalam pers Indonesia himbauan mendorong terselenggaranya televisi komersial, untuk memperkenalkan kepada masyarakat pelayanan alternatif yang sekaligus mendorong bisnis melalui iklan komersial. Di antaranya, pada beberapa surat kabar atau media di bawah ini *Antara* 19 Januari 1981, *Kompas* 7 Januari dan 10 Januari 1981, *Sinar Harapan* 25 Agustus 1984, *Prioritas* 13 November 1986, *Suara Karya* 27 November 1986, *Tempo* 29 Agustus 1987. Meskipun demikian, tidak ada tekanan yang terus menerus bagi pelaksanaan deregulasi dan privatisasi dalam industri ini. McIntyre mencatat bahwa perdebatan secara terbuka tentang swastanisasi perusahaan-perusahaan negara baru berlangsung sekitar tahun 1986-1987.[15]

Tahun 1987, pemerintah melalui keputusan menteri penerangan No.190 tahun 1987, mengijinkan pelayanan Siaran Saluran Terbatas Untuk Daerah Jakarta dan sekitarnya oleh TVRI. Selanjutnya beberapa perkembangan yang mengikutinya antara lain.[16] Tanggal 20 Oktober 1987, TVRI menunjuk Rajawali Citra Televisi Indonesia (RCTI) sebagai penyedia dana bagi pelayanan televisi komersial pertama di Indonesia dan selanjutnya terealisasi ketika RCTI mengudara dengan *decoder* tahun 1989. Tanggal 17 Januari 1990, TVRI menandatangani kesepakatan dengan Surya Citra Televisi (SCTV) untuk menyelenggarakan pelayanan terbatas di Surabaya. Kesepakatan ini tidak sesuai dengan keputusan Menteri Penerangan No. 190 A (1987) yang menyatakan bahwa televisi komersial hanya berada di wilayah Jakarta. Dalam bulan Juli 1990, Departemen Penerangan merevisi lebih jauh struktur sistem penyiaran ini.

Keputusan menteri penerangan No. 111 (24 Juli 1990) menjelaskan dua kategori stasiun penyiaran komersial. *Pertama*, Stasiun Penyiaran Televisi Swasta Umum (SPTSU) yang menyampaikan materi program umum pada audiens lokal. Dalam pengoperasiannya, SPTSU

hanya diperkenankan memiliki satu stasiun penyiaran, masing-masing satu buah di ibukota propinsi/daerah Tingkat I, atau kota propinsi. Demikian pula mereka tidak diizinkan mengembangkan sistem jaringan dalam pelayanannya, dan hanya secara khusus melayani satu wilayah saja.

Yang *kedua*, Stasiun Penyiaran Televisi Swasta Pendidikan (SPTSP) sebagai stasiun penyiaran yang bersifat tunggal karena hanya diizinkan satu buah di ibukota negara. Hanya televisi yang merupakan saluran penyampai program-program pendidikan yang diizinkan bersiaran secara nasional. Tanggal 24 Agustus 1990, RCTI melepas *decoder* sekaligus mengubah sistem penyiarannya dari sistem siaran saluran terbatas, menjadi sistem siaran saluran umum. Sebuah kebijakan yang memiliki pengaruh besar pada perkembangan televisi swasta pada masa-masa selanjutnya.[17]

6. Pemberian Izin Kepada Lima TV Swasta Untuk Siaran Nasional Baik Menggunakan Jasa Kabel/Serat Optik, Jaringan Terestrial, dan satelit termasuk DBS.

Seperti dikemukakan di atas, struktur sistem penyiaran Indonesia telah ditetapkan dalam Keputusan menteri Penerangan No. 111 tahun 1990. Tetapi selanjutnya diubah beberapa ketentuannya melalui keputusan Menteri Penerangan No. 84 A tahun 1992 dan Keputusan Menteri Penerangan No. 04/A/Kep/Menpen 1993. Perubahan tersebut mengarah pada terbentuknya sebuah sistem yang sangat tinggi pemusatannya dengan lima penyiaran komersial berpusat di Jakarta.

Selanjutnya dalam Keputusan Menteri Penerangan No. 84 A tahun 1992, kriteria liputan penyiaran (lokal, regional, nasional) serta program umum ataupun pendidikan mendapatkan penjelasannya. Stasiun penyelenggara penyiaran, diberikan hak untuk siaran secara

nasional baik dengan menggunakan satelit, ataupun jaringan terestrial untuk mentransmisikan program-programnya. Dalam sistem ini hanya ada satu stasiun penyiaran komersial yang berlokasi di Jakarta (Kep Menpen No. 84 A tahun 1992).

Tetapi, tanggal 18 Januari 1993, Keputusan Menteri Penerangan No. 04 A/KEP/MENPEN/1993 menciptakan dasar yang berbeda bagi struktur penyiaran televisi komersial. Kriteria bagi pengelompokan penyiaran bergeser kembali, khususnya berkaitan dengan wilayah penyiaran. Keputusan menteri penerangan ini menetapkan dua kategori penyiaran, kategori pertama: SPTS yang berkedudukan di Jakarta, diperbolehkan melakukan saran nasional dengan hanya satu acara siaran (program), dan kedua: SPTS yang berlokasi di Propinsi atau Darah Tingkat I hanya diperbolehkan melaksanakan siaran lokal. Untuk SPTS yang berkedudukan di Jakarta, jumlah yang boleh didirikan tidak melebihi 5 buah, sedangkan SPTS yang berkedudukan di Ibukota daerah Tingkat I/propinsi, dapat didirikan masing-masing sebuah, dengan memperhatikan pertimbangan tingkat urgensi keberadaan SPTS tersebut.[18]

Penyiaran Nasional diizinkan untuk menggunakan Palapa atau fasilitas jaringan teresterial. Penyiaran nasional diizinkan untuk mengadakan jaringan penyiaran lokal yang dibatasi hanya dengan menggunakan transmisi lokal dan tidak dapat menggunakan satelit.

Kebijakan lain yang memiliki arti penting dalam penyiaran nasional adalah pemberian izin kepada PT. Telkom untuk menyewakan transponder tidak hanya kepada negara tetangga, tetapi juga kepada jaringan TV internasional. Ini memberikan dampak yang sangat berarti bagi perkembangan penyiaran televisi di Indonesia. Kondisi ini, menjadi sebuah bukti bahwa Indonesia telah membuka dirinya sebagai konsekuensi kebijakan *open sky policy*. Namun kebijakan ini sering dianggap kontroversi

dengan pasal 35 (ayat 3) SK Menpen RI No. 111/KEP/MENPEN/1990 yang menyatakan bahwa "perangkat penyiaran berupa sistem transmisi baik di darat maupun di angkasa (satelit) yang merupakan milik Indonesia tidak dapat dibenarkan menyediakan fasilitas apapun juga yang memungkinkan terselenggaranya siaran". Dengan kebijakan penyewaan transponder bagi televisi asing jelas pasal ini tidak berarti apa-apa. [19]

7. Undang-Undang Penyiaran No. 24 Tahun 1997.

Lahirnya Undang-undang Penyiaran ini mendapat banyak tanggapan dari masyarakat, baik positif ataupun negatif. Namun yang jelas, dengan kelahirannya akan memberikan landasan kegiatan penyiaran yang lebih kuat karena sudah dalam format Undang-Undang.

Perubahan penting pengaturan penyiaran dalam UU penyiaran ini adalah berkaitan dengan wilayah jangkauan siaran (pasal 47 ayat 2) yaitu lembaga penyiaran pemerintah (stasiun penyiaran televisi) memiliki jangkauan siaran nasional, regional, lokal dan internasional. Sedangkan wilayah jangkauan siaran lembaga penyiaran swasta (stasiun penyiaran televisi) wilayah jangkauan siarannya adalah wilayah siaran nasional. Demikian pula UU penyiaran yang baru ini melahirkan Badan Pertimbangan dan pengendalian Penyiaran Nasional (BP3N) sebagai ganti dari Dewan Siaran Selanjutnya dalam UU penyiaran yang baru ini masih memberikan wewenang kepada negara begitu besarnya untuk membatasi kegiatan siaran, ataupun membekukan kegiatan siaran.

Demikianlah, dari beberapa kebijakan penting dalam penyiaran televisi Indonesia tersebut, dapat dikatakan bahwa kebijakan masih cenderung menampilkan orientasi negara dengan begitu kuatnya. Secara eksplisit dapat dikatakan bahwa pertimbangan-pertimbangan politis sangat mewarnai langkah-langkah pemerintah dalam

kebijakan penyiaran televisi.

Bahasan yang tidak kurang pentingnya dalam hal ini adalah pemahaman mengenai substansi, format ataupun praktik kebijakan dalam industri penyiaran televisi Indonesia. Sehingga dapat dipahami secara jelas regulasi pemerintah pada institusi penyiaran milik pemerintah, milik swasta ataupun terhadap institusi penyiaran pendidikan. Bahasan tersebut disampaikan pada bab selanjutnya.

Catatan Akhir

[1] Pemikiran tentang kebijakan penting di atas diakumulasikan dari beberapa sumber di antaranya tulisan JB Wahyudi tentang pertelevisian di Indonesia, dan Ishadi SK, dilanjutkan oleh penulis untuk beberapa kebijakan terbaru sesuai dengan perkembangan yang terjadi.

[2] Philip Kiltley, "Tahun Bertambah, Zaman Ber-tambah: Television And Its Audiences In Indonesia", dalam *RIMA* Vol. 26/ 1 Winter 1992,hal.74.

[3] JB Wahyudi dkk., *Empat Windu Televisi Republik Indonesia*, Direktorat Televisi, 1994, hal.208-11, lihat juga Philip Kitley,*ibid.*.

[4] Tahun 1974,diadakan sebuah konferensi oleh PERUMTEL yang mendiskusikan aplikasi satelit dalam pembangunan di Jakarta. Dalam *event* ini agen pem-bangunan internasional milik USA berusaha mengarah-kan keputusan pada kepemilikan satelit bagi negara ini. Selanjutnya tahun 1981 pemerintah Amerika dan Indonesia menandatangani memorandum kerjasama dalam pengembangan jaringan komunikasi di wilayah pedesaan , sekaligus pula kerjasama pertukaran data dari dari stasiun Pekayon di Indonesia. Contoh ini merupakan bukti bahwa aliansi Indonesia dengan Amerika sangat berperan penting dalam masuknya satelit ke Indonesia.

[5] Duncan Alan Holaday, "The Social Impact of Satelite TV in Indonesia : a View from the Ground, dalam *Media Asia*,Vol 23 No 2,1996, hal.100.

[6] Tokoh yang banyak menyumbangkan pemikiran dalam fungsi pertama ini adalah Ishadi SK yang pernah menjabat Direktur TVRI (pertengahan tahun 1980-an sampai tahun 1992), dan menjadi dirjen RTF masa kabinet reformasi. Ia mencoba menerapkan konsep pembangunan jurnalisme di surat kabar pada medium televisi satelit di Indonesia.

[7] Studi oleh Alfian Chu dan Schramm, yang dikutip oleh Duncan Alan Holaday, *op.cit.*, hal 103.

[8] Duncan Alan Holaday, *ibid.*, hal.103.

[9] Philip Kitley, *op.cit.*, hal.77.

[10] Khrisna Shen, "Changing Horizons of Television in

Indonesia", *op.cit.*, hal. 119.

[11] Khrisna Shen, *ibid.*, hal.120

[12] Philip Kitley, "The Fine Tuning Control Commercial Television Indonesia", dalam *Continum* 8:2,1994,hal.104-5

[13] Tim Pelaksana Penelitian, Laporan Penelitian Perkembangan dan Pemanfaatan Teknologi Penerima Televisi Satelit (antena Parabola) di Indonesia,Proyek Penelitian dan Pengembangan Penerangan Departemen Penerangan RI 1993/1994, hal 32-3.

[14] Keterangan dalam bagian ini,juga mencakup keterangan tentang perkembangan kebijakan pada tahun-tahun berikutnya khususnya tahun 1989 (RCTI mengudara) tahun 1990 (keputusan Menpen tentang penyiaran televisi yang kemudian disempurnakan pada keputusan Menteri Penerangan tahun 1992-1993)

[15] Philip Kitley, *op.cit.*, hal. 112.

[16] Diakumulasikan dari beberapa sumber diantaranya Kitley, *Fine Tuning Control: Comercial Television In Indonesia,* hal. 112-13, Khrisna Shen, "Changing Horizons of Television in Indonesia", *Shouteast Asian Journal of Social Sciences,* Vol. 22, 1994, hal.122-23.

[17] Keterangan lebih lanjut dapat dilihat pada praktik kebijakan dalam institusi penyiaran swasta.

[18] Pasal 7 dan 8 Surat Keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia No. 04 A/KEP/MENPEN/1993.

[19] Tim peneliti Departemen Penerangan RI, *Op. Cit.*, hal. 68.

5

TVRI, TELEVISI SWASTA, DAN TPI: TIGA PILAR SISTEM PENYIARAN INDONESIA

Sistem penyiaran Indonesia berpijak pada tiga pilar utama: pilar pertama, TVRI dan seluruh jaringannya yang merupakan televisi milik pemerintah; pilar kedua, stasiun televisi swasta; sedangkan yang ketiga adalah televisi pendidikan, yaitu sebuah stasiun televisi swasta yang menyiarkan 20% dari seluruh programnya untuk televisi pendidikan.[1] Dari 3 pijakan pilar tersebut pemerintah memiliki arah kebijakan yang dapat dikatakan kompleks.

Pilar pertama, TVRI difungsikan sebagai media yang menyalurkan informasi-informasi pemerintah, atau sebagai humas yang sekaligus mendapatkan sumber pendanaannya dari pemerintah. Fungsi yang semacam ini akan lebih cenderung pada aliran media sebagai alat pemerintah atau elit — kelompok Marxist menyebutnya sebagai fungsi ISAS.

Pilar kedua, televisi swasta lebih cenderung difungsikan sebagai entitas ekonomi yang dilepas pada kompetisi atau persaingan pasar. Sumber pendanaannya

berasal dari pangsa pasar audiensnya sehingga harus mampu meraih target audiens seluas-luasnya.

Sedangkan pilar ketiga, televisi pendidikan, pengelolaannya diserahkan kepada televisi swasta dengan konsekuensi yang menyertainya. Dengan kata lain televisi pendidikan ini harus mendapatkan sumber pendanaannya dari pangsa pasar audiensnya dan tidak didukung oleh pendanaan dari pemerintah.

Secara teoretis dalam konteks fungsi, banyak yang menilai bahwa sistem penyiaran yang semacam ini telah terbagi dengan baik.[2] Namun dalam perkembangannya terdapat kondisi yang kurang berjalan sebagaimana mestinya dan sekaligus kurang mendukung pemfungsian yang telah ditetapkan. Untuk menguraikan hal ini, dapat dilihat perkembangan masing-masing pilar tersebut.

A. PILAR PERTAMA: TVRI

a. Format dan Substansi Kebijakan

Perkembangan pertelevisian di Indonesia berawal sejak tahun 1962 ketika bangsa Indonesia bertugas sebagai penyelenggara Asian Games di Jakarta, yaitu dengan didirikanya TVRI pada tanggal 24 Agustus 1962. Dengan menggunakan satu pemancar yang dipasang di kompleks Senayan, TVRI melakukan peliputan Asian Games yang dapat dinikmati oeh penduduk di Jakarta. Status TVRI adalah seksi televisi yang berada di bawah biro radio dan televisi *Organizing Committee* Asian Games IV. Setelah Asian Games IV usai, keluarlah Keppres No. 318/1962 tentang pengintegrasian TVRI ke dalam Yayasan Gelora Bung Karno disusul dengan Keppres No 17/1963 tanggal 27 Pebruari 1963 tentang penggunaan TVRI-yayasan Gelora Bung Karno. Selanjutnya tanggal 20 Oktober 1963 lahir Keppres No. 215/1963 tentang pembentukan yayasan Televisi Republik Indonesia dengan pimpinan umum Presiden RI, yang dalam operasional sehari-hari

dibantu oleh: seorang direktur dan 3 orang direktur muda. Pada bab 1 pasal 3 Keppres No. 215/1963 disebutkan bahwa Yayasan Televisi RI merupakan pengelola tunggal pertelevisian di seluruh Indonesia.

Format kebijakan yang mempengaruhi kebijakan penyiaran di Indonesia khususnya bagi TVRI, adalah keluarnya Keppres No. 44 dan No. 45/1974 tentang fungsi dan tugas serta organisasi dan tata kerja departemen, maka departemen penerangan RI mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Penerangan No. 55B/KEP/MENPEN/ 1975 yang sudah diperbarui dengan S.K Menpen No 230 A/ KEP/MENPEN/1984 (31 Desember 1984) tentang: "organisasi dan tata kerja Departemen Penerangan R.I yang di dalamnya terdapat: Direktorat Televisi, di bawah direktorat jenderal RTF".

Selanjutnya sesuai dengan S.K Menpen No. 55A/ KEP/MENPEN/1975 tentang "Fungsi dan Tugas Departemen Penerangan RI" maka: (1) kebijaksanaan umum di bidang penerangan di tangan Menpen; (2) kebijaksanaan teknis di bidang RTF di tangan Dirjen RTF. Dengan demikian fungsi dan tugas direktur televisi adalah melaksanakan kebijaksanaan teknis yang disusun Dirjen RTF sehingga otomatis direktur televisi adalah pelaksana teknis.

Keterangan lebih lanjut mengenai hubungan antara Yayasan Televisi RI dan direktorat televisi tidak ada secara tertulis baik dalam Keppres No. 215/1963 maupun dalam SK Menpen No. 230A/KEP/MENPEN/1984. Perubahan yang sangat penting mengenai TVRI terjadi sejak tahun 1975, yaitu sejak keluarnya SK MENPEN No. 55B/KEP/ MENPEN/1975, dengan keputusan Menteri Penerangan tersebut TVRI memiliki rentang kendali ganda, yaitu dari Yayasan Televisi RI, juga Direktorat Televisi. Adapun manajemen yang diterapkan adalah manajemen perkantoran/birokrasi.

b. Praktik Kebijakan Pada Institusi Penyiaran TVRI

Beberapa dasar hukum yang ada, menjadi semacam pondasi bagi TVRI sebagai pilar pertama industri penyiaran televisi di Indonesia. Dalam praktiknya terdapat beberapa kondisi yang sering menimbulkan konflik atau permasalahan dalam konteks keberadaan televisi pemerintah tersebut.

Pertama: status ganda TVRI yang disebabkan pada satu sisi ia berada di bawah yayasan TVRI, sekaligus pada sisi lain juga di bawah direktorat televisi menimbulkan masalah yang mengganggu kinerja pilar pertama penyiaran tersebut. Sebagai Yayasan Televisi RI, secara langsung diketuai Presiden RI sedangkan sebagai Direktorat Televisi, berada di bawah Direktorat Jenderal Radio, Televisi, Film, dan Departemen Penerangan RI. Status ganda tersebut mengakibatkan ganda pula dalam pengelolaan atau manajemennya, baik di bidang operasional maupun bidang penunjang ketatalaksanaan.

Beberapa masalah yang dapat diidentifikasi berkaitan dengan status ganda tersebut adalah:

a. Dilihat dari aspek pembinaan organisasi pemerintahan kegandaan status tersebut tidak dapat dibenarkan.
b. Bertentangan dengan prinsip-prinsip organisasi dalam pengembangan dan penyempurnaan administrasi negara oleh pemerintah sendiri antara lain prinsip *unity of command* juga prinsip *delegation of authority.*
c. Nilai kekayaan *(asset)* TVRI tidak dapat ditentukan besarnya karena masih cukup banyak peralatan inventaris yang tidak diketahui nilainya, hal ini disebabkan karena hibah atau sumbangan dari berbagai pihak kepada yayasan TVRI yang kurang tercatat secara baik.
d. Struktur organisai stasiun penyiaran TVRI, Stasiun Produksi Keliling, Sektor Transmisi TVRI dan Satuan Transmisi TVRI yang tersebar di seluruh tanah air belum diakui keberadaaannya oleh Menteri Penerangan,

kecuali hanya bagi Kepala Stasiun Penyiaran TVRI, yang dihargai setingkat eselon IIa untuk TVRI Stasiun Pusat Jakarta dan IIIb untuk TVRI Stasiun Daerah. Kondisi semacam ini, mengakibatkan pejabat-pejabat yang memangku jabatan-jabatan di unit-unit kerja tersebut, kecuali kepsta TVRI tidak bisa menggunakan haknya untuk kenaikan pangkat reguler, pejabat-pejabat tersebut tidak mendapat tunjangan jabatan melalui KPN, serta rata-rata pangkat golongan pejabat/pegawai TVRI relatif lebih rendah bila dibandingkan dengan pejabat/pegawai lainnya di lingkungan departemen penerangan dilihat dari masa kerja, pendidikan dan tingkat eselon jabatan yang sama.

e. Berdasarkan Instruksi Presiden RI No. 17 tahun 1967 tentang pengerahan dan penyederhanaan Perusahaan negara kepada Tiga bentuk usaha Milik Negara, Perusahaan Jawatan (PERJAN), Perusahaan Umum (PERUM) dan Persero/Pesero (PT), maka status TVRI harus diupayakan berbentuk kepada bentuk-bentuk tersebut.
f. Timbul peluang penyalahgunaan-penyalahgunaan tertentu dengan mengatasnamakan Yayasan TVRI.
g. Timbul kecemburuan sosial di kalangan pegawai departemen penerangan lainnya, mengingat gaji yang diterima oleh pegawai TVRI relatif lebih tinggi.

Beberapa kondisi tersebut mendorong upaya-upaya untuk mengalihkan status/bentuk kelembagaan TVRI ini sehingga terwujud sebuah organisasi yang sederhana (tidak terlalu banyak kotak organisasi) dan tidak justru menambah beban anggaran negara. Misalnya, pernah dibentuk sebuah tim untuk merumuskan konsep-konsep Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang perusahaan Jawatan Televisi RI (bentuk Perjan dipertimbangkan sebagai pilihan mengingat misi TVRI adalah membawa misi pemerintah), serta rancangan keputusan

Presiden RI tentang likuidasi Yayasan Televisi RI dilakukan upaya untuk merubah status TVRI sebagai perusahaan Jawatan, tetapi usaha ini dengan sendirinya gagal karena sesuai dengan makna pidato presiden pengantar nota keuangan dan RAPBN 1981/1982 tanggal 6 Januari 1981 siaran niaga/iklan dihapus, sehingga pimpinan departemen penerangan menganggap status PERJAN bagi TVRI tidak relevan lagi.

Kedua, dalam posisinya yang mengemban misi pemerintah keberadaan televisi RI lebih cenderung dianggap sebagai HUMAS pemerintah. Kondisi semacam ini tercermin dalam muatan pesan yang dibawa oleh TVRI dalam berbagai programa acara mereka. Perkembangan televisi swasta yang makin marak di Indonesia memberi makna lain bagi TVRI. TVRI harus berjuang untuk meraih pemirsanya yang saat ini juga menjadi pangsa pasar bagi televisi swasta. Ketidakberhasilan TVRI meraih pemirsa lewat program-programnya, pada tingkat yang cukup parah dapat berarti pula kegagalan baginya menjadi media yang memperkokoh keberadaan ideologi Pancasila atau sebagai *ideological state apparatus*. Tampaknya dalam praktek, TVRI cukup sulit bergerak dalam mengatasi persaingan dengan TV swasta. Hal ini disebabkan karena TVRI tidak boleh beriklan sedangkan biaya untuk satu paket produksi acara sangat mahal. Jika biaya yang disediakan oleh negara memadai, belum tentu menjawab pula dari segi mutu dan kualitas. Kondisi ini tampaknya menjadi penyebab mengapa institusi penyiaran pemerintah ini sering dikatakan lesu darah dalam menghadapi persaingan dengan televisi swasta. Bahkan dapat dikatakan semacam justivikasi jika pihak TVRI menganggap televisi swasta bukanlah saingan namun mitra kerja mereka. Konsekuensi selanjutnya adalah lahirnya program-program acara yang asal jadi dan kurang mampu meraih audiens.

Ketiga, masalah yang hingga saat ini tampaknya tidak kunjung mendapatkan penyelesaian adalah iuran TVRI. Masyarakat berdalih bahwa iuran tersebut tidak punya dasar hukum, tidak jelas apakah itu sumbangan atau wajib, jarang menyetel saluran TVRI, dan berbagai alasan lainnya. Sebenarnya dasar hukum iuran TV adalah keputusan Presiden (Keppres) No. 40/1990, tetapi ketentuan ini dianggap oleh banyak pihak mengandung kelemahan, misalnya disebutkan dalam pasal 2 Keppres tersebut yang berbunyi: *semua pemilik televisi TV di seluruh Indonesia dikenakan wajib sumbangan iuran TV.*

Kalimat tersebut dapat menimbulkan makna yang beragam. Jika iuran tersebut dianggap sebagai pajak yang memiliki unsur paksaan, maka harus diatur dengan Undang-Undang. Tetapi jika hanya merupakan sumbangan, cukup dengan keputusan menteri atau pejabat daerah saja. Dalam hal ini jelas sekali terlihat kelemahan Keppres tersebut, yang ternyata juga tidak memiliki ketentuan yang jelas tentang sanksi hukum bagi yang melanggarnya. Walaupun terdapat kondisi yang bertentangan antara masyarakat dengan pemerintah dalam kasus iuran TVRI ini, tampaknya pemerintah tetap bergeming untuk terus memungut iuran TVRI walaupun ditentang DPR. Kasus ini perlu mendapatkan penyelesaian yang tuntas, sebab Iuran TVRI tersebut merupakan satu sumber pembiayaan yang sangat penting bagi televisi pemerintah tersebut.

Jika dilihat dari proses kemunculannya, konon ide datang dari direktur TVRI Azis Husein yang miris melihat menurunnya jumlah iuran masuk dari tahun ke tahun. Sampai tahun 1990, TVRI masih berhasil meraup dana rata-rata sebesar Rp 63 miliar/ tahun dari sekitar enam juta pemilik televisi melalui kerjasamanya dengan PT Pos Indonesia. Sejak April 1991 Menteri Penerangan Harmoko mengeluarkan kebijakan tidak lagi berkongsi dengan PT Pos Indonesia. Harmoko lebih cenderung memilih swasta, dalam hal ini PT Mekatama Raya milik Henry Pribadi,

Sudwikatmonmo, dan Sigit Harjojudanto.[3]

Masalah *keempat* yang memperburuk kinerja TVRI ialah pemberlakukan manajemen birokrasi sesuai dengan ketetapan No. 55/B/KEP/MENPEN/1975. Yang terjadi kemudian adalah organisasi yang tidak luwes dan tidak lincah dalam mendukung produksi program siaran. Bahkan mekanisme organisasi yang semacam itu cenderung jauh dari ciri karakteristik manajemen industri penyiaran modern yang selalu menuntut kedinamisan sebuah organisasi. Institusi penyiaran pemerintah ini harus melalui banyak meja terlebih dahulu untuk mendapatkan kontrak siar, demikian pula dalam memproduksi sebuah program. Belum lagi dukungan dana yang tidak memadai, menjadikan TVRI benar-benar kurang optimal dalam produksinya.

Lebih parah lagi, sementara dicekik persoalan dana, TVRI juga dibebani oleh berbagai tugas dan aturan. Beberapa kalangan menilai bahwa yang membuat TVRI semakin terpuruk adalah aturan-aturan yang mereka bikin sendiri. Misalnya, peran sebagai penjaga moral masyarakat dijadikan alasan untuk melarang tampilan-tampilan yang dianggap merusak kepribadian bangsa sekaligus merusak nilai-nilai budaya. Misalnya melarang tampilan lagu-lagu cengeng dan berbau porno. Dalam konteks ini alasan tersebut masih dianggap logis. Tetapi ketika TVRI juga melakukan tindakan cekal terhadap pemusik yang tidak pro-Golkar, banyak membuat audiens pemirsa sulit menerima logika di balik tindakan itu. Dalam konteks ini, keberpihakan TVRI terhadap GOLKAR sebagai partai pemerintah yang selalu mendapat porsi istimewa dalam tayangan-tayangan TVRI, semakin menjadi bukti identifikasi TVRI sebagai stasiun penyiaran yang berfungsi sebagai humas pemerintah.

Yang patut menjadi catatan khusus, sejak dari awal karakter TVRI sebagai sebuah institusi publik tampaknya kabur karena pada satu sisi pengendalian pemerintah

begitu kuat, sedangkan pada sisi lain misi pelayanan publik yang dikombinasikan dengan penerimaan komersial melalui pelayanan iklan (walaupun akhirnya dicabut) mengarahkan kesimpulan bahwa TVRI merupakan institusi berparadigma campuran yang tidak jelas. Kalaupun TVRI kemudian menyatakan dirinya sebagai institusi publik, tampaknya agak sulit mendapatkan kejelasan mengenai kata "publik" yang dimaksud. Jika yang dimaksud dengan kata publik adalah masyarakat dalam arti luas maka sangat ironis ketika mengamati tayangan TVRI yang jauh dari program-program berdimensi publik/masyarakat, yang ada justru tayangan yang sangat bias kepada kepentingan negara. Konsekuensi selanjutnya, karena tidak adanya hubungan yang semestinya antara TVRI dengan publiknya, maka publik juga tidak merasa berkepentingan dengan berbagai permasalahan yang menghimpit TVRI ketika ia harus menghadapi persaingan dengan televisi swasta dalam merebut audiensnya. Demikian pula, tanggapan masyarakat yang kurang mendukung penarikan iuran televisi dapat menjadi cermin kurangnya simpati masyarakat terhadap TVRI. Dengan berbagai kondisi yang ada tak ada sebutan lain untuk TVRI kecuali sebagai organ pemerintah dan kurang dapat dilacak keberadaannya sebagai institusi publik.

B. PILAR KEDUA: TELEVISI SWASTA

a. Format dan Substansi Kebijakan

Lahirnya televisi swasta di Indonesia, merupakan tanggapan pemerintah terhadap perkembangan media elektronik televisi dalam konteks global yang sedemikian canggihnya. Udara Indonesia dipenuhi oleh imbasan siaran televisi asing yang masuk ke wilayah Indonesia sehingga dikhawatirkan audiens penonton televisi di Indonesia terkena dampak yang kurang positif. Berbagai

kalangan menilai bahwa terbukanya udara Indonesia bagi penyiaran televisi swasta dengan kebijakan *open sky policy* merupakan upaya pemerintah untuk mengimbangi meluasnya penyiaran televisi asing yang dapat diterima oleh masyarakat Indonesia dengan antena parabola melalui satelit palapa. Beberapa kebijakan yang menjadi dasar perkembangan TV swasta di Indonesia adalah sebagai berikut:

I. S.K. Menpen No. 190A/ Kep/Menpen/1987 tentang siaran saluran terbatas/ SST-TVRI

Tanggal 20 Oktober 1987 diterbitkan SK Menteri Penerangan RI No. 190 A tahun 1987, yang mengatur penyelenggaraan siaran saluran terbatas televisi di Indonesia. Adapun yang disebut sebagai siaran saluran terbatas adalah siaran televisi dalam bentuk gambar dan suara yang disalurkan melalui kabel, serat optik atau dipancarkan dengan cara memutarbalikkan (*scramble*) sinyal audio dan video televisi, sehingga untuk menangkap siarannya pesawat televisi biasa perlu dilengkapi dengan peralatan tambahan yang disebut sebagai alat pembuka kode sinyal atau *decoder*. Teknis penyiarannya tidak menggunakan penyaluran melalui kabel ataupun serat optik, tetapi disiarkan melalui frekuensi UHF dengan standar PAL Eropa Barat. Penonton mencatatkan diri sebagai pelanggan dan setelah memenuhi persyaratan (di antaranya harus sudah melunasi uang iuran televisi pada TVRI) barulah pelanggan diberi *decoder* untuk disewa dan kemudian setiap bulan harus membayar uang langganan SST. Setiap pelanggan akan memiliki dekoder yang berada di rumah-rumah pelanggan tersebut dengan nomer kode sendiri yang diatur melalui pusat komputer berkapasitas tinggi. Dengan komputer pula akan diawasi apakah seorang pelanggan lalai melakukan kewajibannya. Peraturan ini merupakan awal terbukanya era baru penyelenggaraan siaran televisi di Indonesia.

Lahirnya surat keputusan tersebut diawali sebuah dasar pemikiran bahwa mengingat keterbatasan dana dalam pembangunan, TVRI menganggap perlu pengembangan siaran melalui siaran saluran terbatas. Penyelenggaraan siaran saluran terbatas tersebut dapat dilakukan melalui pihak ketiga yaitu swasta nasional yang bersedia menanamkan sejumlah modal yang cukup besar. Sehingga dapat dikatakan bahwa secara formal, penyelenggaraan televisi swasta merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah.

Selanjutnya satu-satunya "pihak lain" sebagai-mana dimaksudkan dalam SK Menteri Penerangan No 190 A tahun 1987 yang telah mengajukan minat dengan "proposal" lengkap untuk ditunjuk sebagai pelaksana SST oleh Direktorat Televisi/Yayasan TVRI ialah sebuah perusahaan swasta nasional yang bernama: PT. Rajawali Citra Televisi Indonesia (RC-TVI). Investasi modal yang cukup besar dianggap memenuhi persyaratan untuk mendirikan suatu *broadcasting house*. Tindak lanjut pelaksanaan saluran terbatas televisi RI dengan perjanjian No. 12/SP/DIR/TV/1988 dan No. RCTI. B1.027/1988 oleh Direktur Televisi/Direktur Yayasan TVRI dan Dirut PT Rajawali Citra Televisi Indonesia ditetapkan sebagai pelaksana siaran saluran terbatas televisi RI untuk masa 20 tahun dengan jangkauan siaran Jakarta dan sekitarnya.

Siaran Saluran terbatas oleh SST-Jakarta boleh melakukan siaran niaga yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan mengutamakan pemasaran barang-barang produksi dalam negeri. Selanjutnya TVRI/Yayasan televisi berkewajiban memberikan bimbingan dalam rangka pembinaan, baik pada segi teknis ataupun non-teknis.

II. S.K Menpen No. 111 /Kep/ Menpen/ 1990 tentang penyiaran televisi di Indonesia

Kebijakan yang mempengaruhi perkembangan televisi swasta selanjutnya adalah keluarnya SK Menpen No. 111/ KEP/MENPEN/1990 tertanggal 24 Juli 1990 tentang penyiaran. Surat Keputusan ini disempurnakan dua kali, masing-masing S.K Menpen no 84A/Kep/ Menpen/1990 tentang penyempurnaan pasal 7 dan 14 dan S.K Menpen No. 04A/KEP/MENPEN/1993 tentang penyempurnaan pasal 7, 14, 16, 19 dan 20. Inti perubahan ketentuan tersebut adalah tentang dasar hukum perubahan Siaran Saluran Terbatas menjadi siaran nasional.

Dengan diperbolehkannya televisi swasta bersiaran secara nasional maka tidak diperlukannya lagi *decoder* untuk menerima siaran-siaran mereka (Siaran Saluran Umum). Yang dimaksud dengan siaran saluran umum adalah siaran televisi dalam bentuk gambar dan suara dengan sistem pemancaran gelombang radio yang dapat ditangkap langsung oleh umum melalui pesawat penerima televisi biasa tanpa alat tambahan penerima khusus.

Sebagai akibat dari perubahan ketentuan tersebut tanggal 24 Agustus 1990, siaran RCTI lepas *decoder* (dari SST-SSU). Demikian pula pada tanggal yang sama siaran SCTV mengudara tanpa *decoder* (SSU). Sebelumnya pada tanggal 16 Agustus 1990, ditandatangani pula perjanjian kerjasama antara Yayasan Televisi RI dan PT. Televisi Pendidikan Indonesia mengenai Pelaksanaan Siaran Televisi Pendidikan. Siaran TPI mengudara tanggal 23 Januari 1991 (siaran nasional/pagi hari), selanjutnya tanggal 9 November 1992 (mulai siaran petang dan malam hari – lokal).

III. Undang-Undang Penyiaran No. 24 tahun 1997

Dalam UU penyiaran No. 24 tahun 1997 disebutkan secara substantif mengenai institusi lembaga penyiaran swasta dalam pasal-pasalnya mulai dari pasal 11 sampai

pasal 19. Beberapa pasal di bawah ini menunjukkan hubungan institusi lembaga penyiaran swasta dengan lembaga oleh pemerintah.

Pasal 11 ayat (3) berbunyi: *Lembaga penyiaran swasta dilarang didirikan semata-mata hanya dikhususkan untuk menyiarkan mata acara tentang aliran politik, ideologi agama, aliran tertentu, perseorangan atau golongan tertentu.* Ketentuan dalam pasal 11 UU Penyiaran yang tidak membolehkan siaran khusus mengenai aliran-aliran tertentu jelas kurang menggambarkan sebuah kondisi kehidupan demokrasi yang cenderung terbuka bagi lahirnya berbagai aliran dalam masyarakat. Aturan yang semacam ini dapat dikaitkan dengan prinsip kestabilan yang selalu dijadikan alat oleh pemerintah Orde Baru dalam mengatasi berbagai gejolak masyarakat. Perbedaan dalam pemikiran khususnya dalam konteks kenegaraan yang sifatnya politis ataupun hal-hal yang berkaitan dengan SARA tampaknya diminimalkan keberadaannya. Diperbolehkannya institusi-institusi penyiaran menyampaikan ide-ide semacam ini dianggap sangat berbahaya, apalagi jika mengingat bahwa institusi penyiaran khususnya televisi memiliki kemampuan yang handal sebagai media komunikasi dalam menyebarkan ide-ide baru karena daya persuasifnya.

Pasal 16: *Lembaga penyiaran swasta yang menyelenggarakan siaran televisi didirikan di ibukota negara dan jumlahnya ditetapkan oleh pemerintah* (ayat 2). *Dalam keadaan tertentu lembaga penyiaran Swasta dapat ditunjuk oleh pemerintah untuk mendukung penyelenggaraan siaran internasional* (ayat 4).

Pasal 17: *Lembaga penyiaran swasta wajib terlebih dahulu memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran dari pemerintah* (ayat 1). *Lembaga penyiaran swasta wajib membayar biaya izin penyelenggaraan penyiaran dan kontribusi kepada pemerintah, khusus lembaga penyiaran swasta radio tidak wajib membayar kontribusi* (ayat 4). *Izin penyeleng-*

garaan penyiaran dilarang dipindahtangankan (ayat 5).

Ketentuan-ketentuan dalam pasal 17 mengisyaratkan kewenangan negara yang sangat kuat ketika berhadapan dengan institusi-institusi penyiaran swasta. Logika yang kemudian tersirat adalah jika institusi penyiaran tersebut kurang seiring dengan kebijakan pemerintah maka mudah saja bagi pemerintah untuk mencabut izinnya.

Pasal 18: *Izin penyelenggaraan penyiaran, sebagai-mana dimaksud dalam pasal 17 ayat (1), termasuk penggunaan frekuensi, sarana pemancaran, dan sarana transmisi dikeluarkan oleh menteri setelah berkoordinasi dengan instansi terkait* (ayat 1).

Demikianlah, dari beberapa pasal yang disebutkan, tersirat jelas bahwa pemerintah memiliki kewenang-an sangat besar dalam mempengaruhi perkembangan sebuah institusi penyiaran swasta. Negara melalui pemerintahannya menjadi pengendali yang demikian kuatnya untuk mengarahkan institusi-institusi penyelenggara penyiaran dalam kinerja mereka.

b. Praktik kebijakan pada institusi penyiaran Swasta

Walaupun tampaknya pengendalian begitu kuat terhadap industri penyiaran swasta ini. Oleh beberapa kalangan dikatakan bahwa pada beberapa hal industri penyiaran televisi swasta di Indonesia bahyak mendapatkan kelonggaran-kelonggaran.

Pertama, kebijakan pemerintah untuk merubah Siaran Saluran Terbatas menjadi Siaran Saluran Umum, merupakan sebuah kebijakan yang sangat menguntungkan bagi televisi swasta. Perubahan ketentuan ini sangat berarti banyak bagi televisi swasta. Misalnya saja dari konteks ekonomi, penyiaran yang mampu menjangkau wilayah nasional, semakin memperluas pasar media sehingga audiens yang teraih pun semakin meluas, dan merupakan kesempatan emas untuk meraih pengiklan.

Dalam konteks umum, televisi swasta akan meraih banyak keuntungan dari penyiarannya secara nasional.

Pada sisi lain, terdapat hal negatif yang dikhawatirkan akan timbul akibat sistem tersebut, salah satu contohnya adalah kekhawatiran bila terjadi gegar budaya karena terlalu cepatnya budaya metropolitan masuk ke desa-desa di seluruh Indonesia, sedangkan pada sisi lain masyarakat masih belum siap. Pada awalnya kemungkinan ini bisa dihindarkan dengan cara televisi swasta juga mendirikan stasiun-stasiun daerah, seperti halnya TVRI, sehingga budaya daerah tetap terpelihara dan dampak gegar budaya dapat diminimalkan. Tetapi karena televisi swasta saat ini telah mengudara secara nasional, maka kemungkinan negatif tersebut tampaknya agak sulit diatasi.

Kedua, jika dicermati, praktik siaran oleh televisi swasta membentuk sebuah pola yang khas di antaranya: media penyiaran swasta tampak bebas dalam menayangkan berbagai kejadian yang bernilai berita, hiburan, dan film yang sangat terbuka dan vulgar. Banyaknya berita hukum dan kejahatan di layar televisi, sedang berita politik sifatnya sangat sumir dan visual belaka kecuali wawancara, simposium, atau *talkshow* politik yang dikembangkan.

Demikianlah jika mengacu pada pendapat Kelnerr,[4] televisi di Indonesia dapat dikategorikan sebagai kotak ajaib yang membawa ideologi kapitalisme, melalui tayangan-tayangan yang ditampilkannya. Konsekuensinya, dalam konteks pembangunan politik, dikhawatirkan, hal semacam ini akan membuat masyarakat mengalami depolitisasi dan tidak perduli lagi dengan kehidupan politik kenegaraannya, karena selalu dibuai tayangan-tayangan hiburan yang sifatnya konsumeristis dan individualistik, sehingga tidak lagi berpikir tentang kepentingan yang sifatnya bersama.

C. PILAR KETIGA : TELEVISI PENDIDIKAN

a. Format dan Substansi Kebijakan

Kebijakan yang mengatur mengenai televisi pendidikan adalah bagian kedua Kep. Menpen No. 111/ Menpen/1990 yang menyebutkan beberapa ketentuan: (1) Pasal 7 ayat 1 (b): SPTS yang menyiarkan acara televisi pendidikan, selanjutnya disebut stasiun penyiaran televisi swasta pendidikan, disingkat SPTSP; (2) Stasiun Penyiaran Televisi Swasta Pendidikan (SPTSP) diizinkan melaksanakan siaran secara nasional; (3) Stasiun Penyiaran Televisi Swasta Pendidikan (SPTSP) hanya diizinkan satu buah di ibukota negara.

Keberadaan televisi pendidikan diharapkan mampu mengatasi masalah yang sering timbul dalam pendidikan nasional, di antaranya tenaga pendidik, fasilitas gedung yang kurang memadai, keadaan geografis yang menunjukkan bahwa masyarakat masih tersebar di daerah perkotaan dan daerah terpencil.[5] Kehadiran TPI diharapkan mampu mengatasi kendala dalam pendidikan nasional baik dalam penyampaian materi pendidikan formal maupun nonformal dalam bentuk pengetahuan yang tepat guna.

Kebijaksanaan pemerintah untuk menyelenggara-kan televisi pendidikan disambut gembira oleh banyak kalangan. Diharapkan TPI akan memberi kontribusi besar bagi upaya pemerataan pendidikan di Indonesia. Yang sangat sesuai dengan tujuan negara yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke IV *(mencerdaskan kehidupan bangsa)*. Dengan jalan menayangkan siaran televisi pendidikan, pemerintah dapat berupaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa dengan tetap mengacu pada UU penyiaran No 2 Tahun 1989. Menteri penerangan menegaskan bahwa penyelenggaraan siaran televisi pendidikan merupakan tugas strategis, karena dapat menghindarkan para siswa dididik oleh

siaran pendidikan luar negeri.[6]

Penyelenggaraan Televisi Pendidikan Indonesia, merupakan hasil kerjasama antara Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Departemen Penerangan dan PT Citra Televisi Pendidikan Indonesia (CTPI), yang merupakan kelompok usaha dari PT Citra Lamtoro Gung Grup yang dimiliki oleh Ny. Siti Hardiyati Rukmana (putra pertama presiden) bersama suami dan dua saudaranya. Beberapa fasilitas tampaknya dinikmati pengelola televisi pendidikan ini. Televisi pendidikan ini adalah satu-satunya stasiun penyiaran pertama yang mendapat izin penyiaran langsung berlingkup nasional, sekaligus diperbolehkan untuk beriklan. Stasiun ini juga menggunakan peralatan TVRI yang pembiayaannya ditanggung oleh negara, sekaligus pula para pekerja teknisnya.

b. Praktek Kebijakan Pada Institusi Penyiaran Swasta Pendidikan

Dalam perkembangan selanjutnya, timbul konflik antara misi pendidikan dengan misi bisnis. Hal ini muncul karena adanya kebebasan yang diberikan oleh pihak pemerintah untuk menampilkan iklan bagi TPI. Tampaknya wajar, apabila pihak P.T. Citra Televisi Pendidikan Indonesia tidak menginginkan adanya kerugian atas investasi yang telah ditanamkan. Karena bagaimanapun pihak swasta pasti berusaha mementingkan *profit motive* yang menjadi landasan geraknya. Iklan merupakan sumber bagi pembiayaan dana operasionalnya.

Masalah yang kemudian timbul dan mengemuka ialah jenis iklan manakah yang paling tepat untuk ditayangkan di TPI? Berbagai pihak mengingatkan agar iklan yang dijadikan sponsor baik secara terang-terangan atau terselubung perlu memikirkan sifat pendidikannya. Sebab iklan yang justru menimbulkan konsumtivisme dengan *demonstration effect* dikhawatirkan akan menggagalkan misi mencerdaskan kehidupan bangsa yang

diemban oleh TPI. Konteks selektif pada pemilihan iklan tampaknya menjadi penting bagi institusi penyiaran televisi swasta pendidikan semacam TPI. Misalnya iklan yang mengajak hidup hemat, sehat, serta memiliki etos kerja yang tinggi.

Jika bertolak dari tujuan pengadaan televisi pendidikan yang hakikatnya *instructional television*, penyelenggaraannya memiliki kelemahan karena tidak disertai informasi bahan cetak, baik bagi para guru atau murid, sehingga materi yang disajikan tidak terserap secara maksimal.[7] Berkaitan dengan programa acaranya pun tampaknya TPI masih banyak menghadapi kritik yang cukup keras, misalnya dominasi tayangan film India dan hiburan yang seringkali terkesan kurang mendidik.

Demikianlah format, dan substansi serta praktik kebijakan penyiaran televisi. Dalam pelaksanaannya, terdapat berbagai kelemahan yang kurang berdampak positif terhadap kinerja televisi dalam konteks hubungan dengan masyarakatnya khususnya dalam perannya sebagai media penyalur aspirasi politik, ataupun dalam konteks politik di tingkat makro. Kelemahan tersebut dapat disinyalir dari adanya penciptaan aturan main yang kurang mendukung terhadap terwujudnya kinerja sistem pertelevisian yang sehat. Dominasi negara masih tampak dalam berbagai arah kebijakan pada tiga pilar televisi Indonesia, sehingga dalam prakteknya ketiga pilar tersebut masih diwarnai oleh hambatan struktural yang sangat kental, konsekuensi selanjutnya akan sulit bagi media televisi yang potensial ini berfungsi seperti yang diharapkan.

Catatan Akhir

[1] Ishadi SK, *Televisi Republik Indonesia di Tengah Persaingan Televisi Swasta*, makalah dibacakan dalam PAN ASIA, "Television and Radio Industry Conference", 1992, PAN PACIFIC HOTEL Singapore.

[2] Ishadi SK, *ibid.*

[3] Sudah menjadi rahasia umum bahwa perubahan kebijakan MENPEN ini karena perusahaan ini berjanji menyetor Rp 90 miliar per tahun ke TVRI, dengan perhitungan ada 12 juta pesawat TV. Tentunya jumlah ini sangat menggiurkan karena, bagi TVRI, uang sebanyak itu merupakan 75 persen dari total anggaran tahunan yang mereka butuhkan. Sisanya TVRI mengharapkan dari APBN dan setoran dari komisi iklan stasiun televisi swasta (informasi dari berbagai sumber diantaranya wawancara dengan JB Wahyudi, dan Forum Utama Majalah *Forum* - Mempersoalkan kembali iuran Televisi", dalam *FORUM* No 11 tahun VI, tanggal 8 September 1997, hal. 106).

[4] Douglas Kelnerr, *Op.cit.* hal. 16.

[5] Majalah televisi TVRI, *Lensa* No. 2 Bulan Januari 1997, hal. 12.

[6] Pidato Harmoko dalam Pembukaan Tahun Ajaran Baru MMTC Yogyakarta 1992.

[7] Surat Kabar *Kedaulatan Rakyat*, 22 Januari 1991, yang dikutip oleh penelitian oleh tim Deppen.

6

Dominasi Kroni Penguasa Dan Kebijakan Program Televisi

Analisis Kebijakan Penyiaran Televisi di Era Orde Baru

Sebuah kebijakan publik yang dampaknya sangat luas kepada masyarakat, seharusnya berdampak positif serta memberi perlindungan kepada audiens. Dalam pelaksanaannya, pemerintah berperan sebagai: (i) pengambil kebijakan untuk memutuskan kepemilikan institusi penyiaran; (ii) pengambil tindakan tegas apabila terdapat pengaruh negatif kepada masyarakat melalui program-program yang ditayangkan; (iii) menjadi penentu sifat kebijakan komunikasi yang diambil, apakah bersifat terbuka atau tertutup.

Dalam menggambarkan kebijakan penyiaran televisi di Indonesia, dilakukan analisis terhadap unsur-unsur kebijakan yang berkait dengan aspek kepemilikan, aspek struktural, kebijakan programa acara serta kebijakan terhadap liputan-liputan politik.

Kebijakan Kepemilikan dan Dampaknya

Yang paling menarik dalam konteks pembicaraan mengenai penyiaran televisi adalah ketika sampai pada kajian mengenai struktur kepemilikan televisi. Kepemilikan atas media ini merupakan faktor yang penting, sebab bisnis pada bidang pertelevisian membutuhkan dana begitu besar untuk mempertahankan keberlangsungannya, namun di sisi lain bisnis ini mudah mendapatkan keuntungan.

Di Indonesia, struktur kepemilikan televisi sangat terpusat pada lapisan kroni penguasa, yakni mereka yang dekat dengan pemerintah. Setelah beberapa dekade, udara Indonesia hanya diwarnai oleh TVRI yang merupakan televisi milik negara, munculnya televisi swasta telah menambah semarak penyiaran di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa televisi swasta di Indonesia lahir dalam kondisi sistem yang belum jelas, artinya pemerintah masih belum memiliki kejelasan prosedur untuk membangun industri televisi. Salah satu contoh adalah belum adanya kejelasan mengenai batasan tentang siapa yang boleh memasuki industri ini[1] ketika lembaga penyiaran televisi-televisi swasta mulai bermunculan. Lobi-lobi bersifat politis tampaknya memberi pengaruh kuat bagi keluarnya ijin untuk mendirikan lembaga penyiaran televisi swasta di tengah kondisi aturan main yang belum jelas.

Pada industri pertelevisian Indonesia, mereka yang mengelola bisnis ini adalah kelompok-kelompok yang secara langsung atau tidak langsung memiliki kedekatan hubungan dengan kekuasaan. Kelompok-kelompok yang dimaksud mewakili beberapa kalangan, yakni kalangan keluarga Presiden dan kalangan pengusaha yang dekat dengan penguasa.

Kalangan Keluarga Presiden

Dalam bisnis pertelevisian, dua stasiun televisi swasta adalah milik keluarga Presiden Soeharto. Pertama, Grup Bimantara milik Bambang Trihatmodjo yang dikenal menguasai berbagai bidang usaha, dari bidang elektronik, perkapalan, pembuatan susu, pabrik perkayuan, telekomunikasi, penyewaan kapal terbang, konstruksi, *real estate*, gula dan perkebunan kelapa sawit serta makanan,[2] Kelompok usaha ini memasuki bisnis penyiaran televisi melalui PT. Rajawali Citra, dengan nama institusi penyiaran RCTI (Rajawali Citra Televisi Indonesia) tahun 1989.

Tahun 1991, putri tertua Presiden Suharto melalui grup PT. Citra Lamtoro Gung, berhasil memperoleh izin dari pemerintah untuk mendirikan stasiun penyiaran televisi yang merupakan saluran televisi pendidikan. TPI menjadi stasiun milik swasta pertama yang membiayai diri dengan beriklan. TPI memiliki beberapa fasilitas pada awal tayangannya, dengan diperbolehkannya menggunakan peralatan milik TVRI sekaligus dengan personalnya, adapun pembiayaannya disangga oleh stasiun televisi milik negara tersebut.

Saluran-saluran televisi milik keluarga Presiden diberi banyak kelonggaran dalam operasionalisasinya — sebuah keistimewaan yang sangat menguntungkan bagi kinerja mereka. Selain Tutut yang memperoleh kemudah-an dalam mengoperasionalkan televisinya, Bambang Trihatmodjo (RCTI) memperoleh izin untuk bersiaran secara nasional setelah sebelumnya stasiun ini menggunakan sistem saluran terbatas (SST) Jakarta dan sekitarnya. Hal ini tentu saja memiliki pengaruh yang sangat menguntungkan bagi televisi swasta semacam RCTI, karena semakin luas jangkauan siaran, kemungkinan masuknya iklan juga akan semakin besar.

Kalangan Pengusaha yang Bekerjasama dengan Birokrat

Bisnis pertelevisian di Indonesia, seperti halnya industri lain di Indonesia juga ditandai keterlibatan *crony bussines*[3] ataupun "pengusaha klien", yang disinyalir oleh beberapa penulis tentang Indonesia, menandai hampir seluruh bisnis di negeri ini. Dalam industri pertelevisian, kalangan pengusaha yang memasuki bisnis ini adalah kelompok-kelompok yang dekat dengan kekuasaan, yaitu kelompok-kelompok yang memiliki potensi untuk melakukan berbagai macam lobi serta memiliki kesiapan dana untuk memasuki bisnis ini. Yang perlu diperhatikan, kesiapan dana mungkin tidak menjadi masalah bagi para pengusaha tersebut dan mungkin dapat dipenuhi oleh semua pengusaha, namun mereka yang memperoleh izin pendirian lembaga penyiaran swasta ini adalah mereka yang benar-benar "bersih" dan selalu mendukung kinerja ekonomi Orde Baru.

Stasiun Televisi SCTV (Surya Citra Televisi) didukung oleh kongsi usaha yang berintikan Sudwikatmono (pemilik Subentra Group), salah seorang saudara dekat Presiden (sepupu) yang banyak terlibat dalam berbagai bidang usaha pemerintah Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto; Mohammad Noer (gubernur Jawa Timur pertama), dan Henry Pribadi (saudara dari Djohar Sutanto *partner* bisnis utama Liem Sioe Liong). Sedangkan stasiun televisi AN-Teve adalah stasiun penyiaran milik Tengku Syahrul dan Aburizal Bakrie,[4] yang masuk dalam jaringan bisnis PT Bakrie Bersaudara, seorang pengusaha yang menjadi presiden pertama Kadin (Kamar Dagang Industri) dan dikenal sebagai pengusaha/ekonom yang selalu dekat dengan pemerintah.[5]

Kelompok Salim (Liem Sioe Liong) memasuki bisnis ini dengan mendirikan stasiun televisi Indosiar sebagai televisi swasta termuda. Salim (Liem sioe Liong) dikenal sebagai pengusaha yang masuk dalam kelompok bisnis

kroni dalam pemerintahan Orde Baru dengan karakter khasnya memiliki patron-patron dan jalur hubungan begitu erat dengan elit pemerintahan Orde Baru.[6]

Konfigurasi kepemilikan stasiun penyiaran yang semacam ini, memang seringkali ditemukan pada konfigurasi kepemilikan industri penyiaran pada negara-negara berkembang yang lain. Dampak konfigurasi semacam ini merupakan wujud kebijakan publik yang berdimensi politis sekaligus ekonomi. Secara politis, institusipenyiaran yang memiliki kedekatan hubungan dengan kekuasaan, relatif aman bagi kekuasaan tersebut, sekaligus pula secara ekonomis bisnis yang membutuhkan biaya operasional yang tinggi ini relatif dijamin aman keberlangsungannya secara ekonomi bila dimiliki oleh mereka yang memiliki modal besar sekaligus dekat dengan kekuasaan.

Demikianlah, pemerintah mengembangkan sistem "kompetisi terbatas" dalam industri televisi untuk memberikan keuntungan politis serta risiko ekonomis yang lebih ringan bagi pemerintah. Dengan mengembangkan sistem yang semacam ini, yaitu *partner* kerja yang dipilih secara selektif dan sangat berhati-hati, pemerintah dapat mengembangkan sebuah industri televisi yang selalu tunduk dan cenderung mendukung kebijakan-kebijakan negara.

Lebih jauh, para pengambil kebijakan di bidang ini telah menekankan bahwa sistem televisi yang dikembangkan bukanlah arena yang penuh persaingan di antara para pemainnya. Namun yang pasti bisnis ini akan sangat tergantung pada pemerintah sebagai penyeleksi aktor ataupun tim yang akan bertanding, sekaligus sebagai pelatih dan wasitnya sekaligus. Hal ini dapat dipahami dari beberapa kasus penolakan izin penyiaran pada pihak-pihak tertentu.

Beberapa kelompok sangat sulit untuk mendapatkan ijin penyiaran, dan harus memiliki jaminan patron yang

kuat untuk mendukung permohonan mereka. Yang terjadi adalah mereka harus menerima kenyataan bahwa permohonan mereka ditolak dengan alasan yang tidak jelas. Husein Naro, BGW Budiarto, dan Peter Gontha pernah mengajukan permohonan untuk izin operasi penyiaran lokal di Yogyakarta. Tawaran ini akhirnya terabaikan dan izin malah diberikan pada PT. Sanitya Mandara Televisi yang mengajukan permohonannya setelah Naro.

Dalam kasus ini, tampaknya pemerintah tidak berani mengambil risiko untuk memberi izin pada Naro yang ayahnya merupakan tokoh PPP. Ditakutkan bahwa PPP akan menggunakan saluran tersebut untuk tujuan-tujuan politik. Pemerintah memilih jalan yang lebih aman untuk menolak tawaran Naro dan memberikan izin usaha pada keluarga yang masih memiliki hubungan dengan Sultan Yogyakarta dan terkait dengan kelompok bisnis di Jakarta.[7]

Dalam industri semacam ini, pemerintah seringkali memperlakukan partnernya tidak sama tidak sama antara yang satu dengan yang lain. Satu contoh nyata dalam hal ini adalah kemudahan-kemudahan yang diberikan pada *partner* tertentu. Contohnya stasiun TPI. Diberikan bagi mereka kemudahan untuk mengakses fasilitas studio TVRI beserta para pegawainya, sekaligus pula TPI memiliki akses pada audiens secara nasional melalui transmisi satelit. Jika dibandingkan dengan stasiun televisi swasta yang lain seperti RCTI, hal ini layak menimbulkan kecemburuan, karena untuk melakukan siaran awalnya, RCTI harus berhutang sekitar $60 miliar untuk membayar biaya penyediaan tanah, fasilitas konstruksi, dan pembelian dekoder.[8]

Kebijakan Program Acara

Dengan dilandasi oleh proposisi bahwa operasi media massa harus dikontrol dan diawasi secara tepat, masalah yang sering mengemuka dan mendapat perhatian penuh dari pemerintah terkait dengan: (1) usaha-usaha untuk menyeimbangkan arus film-film televisi dari negara yang berteknologi maju dengan produk-produk lokal; (2) usaha untuk menghindarkan dampak yang berpengaruh secara negatif berkaitan dengan kultural.

Negara-negara berkembang seringkali menghadapi dua masalah tersebut di atas, dan biasanya melakukan cara-cara untuk mengatasi masalah tersebut. Cara yang biasa digunakan adalah:[9] (1) menjamin agar pluralisme dalam program-program televisi tetap terjamin dengan cara menayangkan program-program televisi asing dengan pengaturan waktu tayang yang tepat; (2) menanamkan rasa percaya pada diri sendiri secara kultural dengan memproduksi sendiri sebagian besar dari program-program televisinya.

Di Indonesia, masalah pertama coba diatasi dengan kebijakan pemerintah yang berusaha membatasi proporsi penayangan produk asing lebih sedikit dibanding tayangan produksi lokal. Seperti dikemukakan dalam Bab IV pasal 32 ayat 1-2 UU No. 24 Tahun 1997, disebutkan bahwa:

> (1) ... Isi siaran lembaga penyiaran pemerintah dan lembaga penyiaran swasta wajib lebih banyak memuat mata acara siaran produksi dalam negeri
> (2) Mata acara siaran radio dan televisi dalam negeri, paling sedikit 70 (tujuh puluh berbanding 30 (tiga puluh) dengan mata acara siaran yang berasal dari luar negeri.

Namun tampaknya usaha ini masih harus terus diupayakan karena beberapa pertimbangan pendanaan. Saat studi ini dilakukan (1998) *share* produksi asing dalam tayangan televisi Indonesia masih memiliki tingkat persentase yang cukup tinggi. Salah satu pertimbangan yang menyebabkannya adalah lebih murah atau ekonomis untuk membeli film asing daripada memproduksi sendiri. Bagi stasiun televisi swasta, membeli film-film Amerika terbaru, sangat potensial untuk menarik penonton dan sangat penting dalam bisnis periklanan. Jika memproduksi program lokal selain biaya produksi yang lebih mahal, bahkan seringkali kurang potensial untuk menarik iklan.

Usaha untuk ekspansi pada produk dalam negeri telah mulai dilakukan. Sebagai contoh, pada tahun 1996 RCTI menayangkan 95% program asing, dan bergeser pada proporsi 60:40,[10] Indosiar memberikan proporsi 55:45,[11] sedangkan TPI menetapkan 40 program hiburannya sebagai produk lokal.[12]

Selanjutnya masalah kedua, yaitu upaya menumbuhkan kesadaran secara kultural, memang cukup sulit, karena sangat dibutuhkan kerangka pandang yang sama antara orang-orang media sekaligus audiensnya. Kesadaran terhadap budaya kultural ini memang sangat penting, dan seringkali harus menggeser kepentingan bisnis, sehingga seringkali institusi-institusi penyiaran harus mempunyai pertimbangan yang cukup baik dalam upayanya untuk menyesuaikan dunia audiens dengan tayangan yang ditawarkannya.

Di Indonesia, tayangan-tayangan TVRI mungkin akan sarat dengan tayangan budaya Indonesia semacam ini, tetapi pada televisi swasta mungkin masih cukup memprihatinkan. Berdasarkan laporan OFW, dua per tiga dari keseluruhan program asing berasal dari AS, sepertiga sisanya berasal dari negara-negara seperti Jepang, India, Hongkong, Philipina, dan Brasil.[13] Perhitungan kasar mengenai produk-produk asing yang disajikan pada

televisi di Indonesia tersebut dapat disajikan pada tabel di bawah ini: [14]

Tabel 1
TV Program of Each TV Station

	Total	TV Series	Movies	Cartoon	Others
TVRI (10 hours)	18	8	4	1	5
TVRI2 (4 hours)	14	7	1	3	3
RCTI	41	22	11	3	5
SCTV	41	21	8	8	4
TPI	34	18	5	7	4
ANTeve	62(30*)	13	3	1	45**
Indosiar	54	31	10	8	5

Note: * Excluding MTV Productions
** there of: 32 MTV Music Productions
11 Sports & Fitness

Kondisi ini sangat tidak menguntungkan bagi proses pengembangan negara bangsa (*nation-state*) yang handal secara kultural. Dalam konteks kemungkinan masuknya ideologi asing, kebijakan program acara yang seperti ini mencerminkan terdapatnya kondisi yang memprihatinkan karena hanya 1 televisi negara yang benar-benar *concern* dengan pengembangan ideologi negara, sedangkan 5 lainnya adalah televisi swasta yang lebih menempatkan dirinya sebagai entitas bisnis dengan persentase program tertinggi adalah program hiburan. Dengan konfigurasi semacam ini, sangat dimungkinkan memudahkan masuknya nilai-nilai ideologi asing dalam masyarakat. Seorang pengamat pertelevisian yang ditemui penulis memprihatinkan keadaan semacam ini:

"Ibaratnya bangsa Indonesia saat ini tengah terlibat perang informasi, yaitu antara limbah informasi budaya dan informasi olahan/isi pesan yang mengandung nilai-nilai Pancasila, posisi informasi Pancasila benar-benar sudah terkepung, tanpa dapat berkutik. Masyarakat lebih mudah memperoleh limbah informasi budaya ketimbang informasi Pancasila. Nilai Pancasila sangat sulit diperoleh dari siaran televisi, dan hanya diperoleh melalui ucapan-ucapan serta buku-buku referensi. Televisi adalah penatar yang baik sehingga bisa jadi karena proporsi menonton yang lebih besar pada televisi, pemirsa kadang melupakan apa yang didapatnya dalam penataran formal "[15]

Kekhawatiran ini memang cukup beralasan, jika melihat proporsi program hiburan asing yang sedemikian tinggi, yang tentunya akan membawa limbah budaya asing pula sedangkan pada sisi lain, tidak dapat dipungkiri lagi bahwa masyarakat Indonesia banyak menyukai tontonan-tontonan yang bukan berasal dari budaya sendiri tersebut.

Demikianlah, kebijakan mengenai programa acara merupakan produk akhir dari sebuah proses produksi televisi yang diterima oleh pemirsa. Produk akhir ini sekaligus pula menjadi cermin kebijakan di tingkat elit kekuasaan dan memiliki karakteristik khas sesuai dengan sistem politik yang berlaku.

Bertolak dari dua aliran besar dunia yang telah dipaparkan, sekedar memberi contoh, di Amerika Serikat elit berkomitmen untuk memaksimalkan kepuasan konsumen, (aliran kompetisi) sedangkan di Inggris dan Jerman Barat serta Kanada, elit lebih berkomitmen pada pemfungsian media untuk kepentingan negara sehingga perlu dikendalikan misalnya bagi pengembangan ideologi, atau bahkan menjaga kekuasaan elit kekuasaan. Hal ini selanjutnya akan tampak pada karakter tampilan media yang langsung diterima oleh masyarakat.

Di Indonesia, terdapat karakter yang khas mengenai kebijakan media tentang programa acara yang ditampil-

kan. Pemerintah tampaknya ingin mempergunakan media televisi sebagai alat kepentingan elit kekuasaan dan penjaga stabilitas pada satu sisi, sedangkan pada sisi lain berusaha memaksimalkan kepuasan *audience* televisi, dalam batas-batas yang masih bisa ditolerir. Asumsi yang mendasari pendapat ini adalah sebuah kenyataan bahwa pemerintah Indonesia sangat memberi perhatian pada gerak media melalui serangkaian kontrol, kendali, bahkan represi terhadap program-program yang sekiranya dapat membahayakan ideologi dan mengganggu stabilitas keamanan nasional, sekaligus pula memfungsikan media televisi dalam konteks kompetisi (khususnya bagi televisi swasta) untuk kepuasaan audiens sehingga mampu tampil sebagai penunjang roda perekononomian yang terbukti mampu menyerap belanja iklan terbesar.[16]

Walaupun menjalankan dua fungsi sekaligus, namun bila direntangkan dalam satu garis akan tampak bahwa secara makro TV di Indonesia diharapkan untuk lebih menempatkan kepentingan stabilitas keamanan atau lebih khusus lagi kepentingan pemerintah di atas segala-galanya. Beberapa fakta menunjukkan: (1) "Wajib *relay*"[17] oleh lembaga penyiaran swasta terhadap siaran sentral oleh lembaga penyiaran pemerintah (TVRI), padahal secara jelas lembaga penyiaran pemerintah merupakan humas pemerintah; (2) Seluruh isi penyiaran secara substantif diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Penyiaran difungsikan sebagai media informasi, penerangan, pendidikan, dan hiburan yang memperkuat Ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya , serta pertahanan keamanan; (3) Pengadaan *Tevepool* antara televisi milik pemerintah dan swasta dalam penyampaian berita yang bertujuan untuk stabilisasi suasana dalam kondisi-kondisi yang membahayakan kelangsungan sistem politik negara.

Tiga kondisi tersebut, setidaknya dapat menggambarkan bahwa pemfungsian media televisi di

Indonesia cenderung dikendalikan secara sentralistis demi terbentuknya opini yang tunggal mengenai satu keadaan, terutama yang menyangkut kepentingan negara dan bangsa, atau bahkan pemerintah. Dalam konteks inilah pola peliputan *two sided coverage*, seringkali dicurigai sebagai tidak proporsional, sehingga justru memperkeruh suasana.[18] Konsekuensinya, program acara televisi-televisi swasta di Indonesia, harus senantiasa siap berubah sewaktu-waktu, jika pemerintah menghendakinya.

Kebijakan Pemerintah Orde Baru terhadap Liputan-liputan Politik

Seperti diketahui, televisi merupakan sebuah entitas politik. Disebut demikian karena ia memiliki kemampuan untuk membentuk *public opinion* (PO) mengenai suatu masalah politik tertentu. Oleh karenanya, pada hampir setiap negara yang menyatakan dirinya sebagai negara demokrasi, televisi dimanfaatkan untuk menyampaikan pesan-pesan pembangunan, atau dengan kata lain menjadi alat komunikasi pembangunan suatu bangsa. Dalam proses pembentukan sebuah kebijakan, televisi berperan sebagai media yang menjadi sarana untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan *(decision making process)* terhadap para pengambil kebijakan. Memasuki tahapan pengenalan suatu kebijakan, media televisi berperan aktif dalam mensosialisasikan nilai-nilai kebijakan. Selanjutnya dalam proses pelaksanaan sebuah kebijakan, televisi pula yang menjadi alat ampuh dalam memobilisasi massa dalam pelaksanaan sebuah kebijakan. Dalam negara demokrasi modern, televisi merupakan media yang digunakan sebagai alat untuk mengetahui berbagai tanggapan masyarakat atas sebuah kebijakan, sekaligus merupakan media yang digunakan pemerintah untuk berdialog langsung dengan masyarakatnya Inilah yang kemudian dikenal dengan istilah *teledemocracy*.[19]

Dalam pelaksanaannya, tidak semua negara yang mengaku demokrasi, memberi kebebasan yang utuh terhadap media televisi. Melalui berbagai regulasi, pemerintah senantiasa berusaha untuk membatasi berbagai kiprah media terutama terhadap usaha-usaha media televisi yang berusaha memberikan perspektif pemikiran yang berbeda dengan pemerintah yang ada. Dalam sebuah negara komunis, versi pemberitaan politik yang tunggal adalah suatu hal yang tidak menjadi masalah, tetapi akan lain artinya jika hal ini diterapkan pada sebuah negara demokrasi, sebab salah satu ciri pemerintahan yang demokratis adalah yang *concern* atau memperhatikan masalah kebebasan berpendapat dan berkumpul atau berasosiasi.[20]

Sebagai sebuah negara demokrasi, Indonesia menjamin kebebasan berpendapat secara lisan ataupun tulisan dan berorganisasi seperti tampak dalam pasal 28 UUD 1945. Tetapi, dalam pengaturan ataupun pengelolaan terhadap media massa baik pers cetak, ataupun media elektronik (televisi dan radio), pemerintah masih sering melakukan berbagai tekanan terhadap pers baik dalam bentuk peringatan, sensor, ataupun breidel dan pencabutan SIUPP, terutama untuk liputan-liputan yang bersifat politik. Namun demikian, bahwa kebijakan pemerintah Indonesia khususnya pada liputan-liputan politik mengalami sebuah dinamika diakui juga oleh kebanyakan pengamat pers di Indonesia. Arah perubahan kebijakan sangat tergantung pada kondisi politik yang melingkupinya, sehingga pengendalian semacam ini disebut sebagai pengendalian ala "gelang karet", dalam konteks ini, apa yang terjadi dengan pers cetak merupakan sebuah contoh yang menarik. Dinamika tersebut dapat dilihat di bawah ini:

- *Pada masa awal Orde Baru (sejak timbulnya peristiwa pemberontakan PKI sampai SUPERSEMAR 1966)*
  Dalam masa ini pers dapat dikatakan tampil sebagai terompet masyarakat yang menentang kebijaksanaan rezim Orde Lama dan menyokong penuh aksi mahasiswa/pemuda, sehingga surat kabar benar-benar menjadi penyalur aspirasi masyarakat.

- *Periode 1966-1974*
  Suhu politik yang semakin memanas dalam masa PEMILU pertama masa Orde baru (tahun 1971) seiring dengan panasnya pemberitaan-pemberitaan surat kabar Indonesia. Gaya liputan yang sinis dan kritik-kritik tajam serta tidak membangun, menjadikan pers Indonesia tampak kembali bergaya pers liberal. Kebebasan dan ruang gerak yang sangat leluasa ini mencapai puncaknya awal tahun 1974, dan mengalami "titik balik" dengan terjadinya peristiwa MALARI tahun 1974. Beberapa surat kabar dibreidel, dan kegiatan pers serta wartawan mendapat pengawasan yang ketat.

- *Pasca tahun 1974*
  Dalam masa ini, pers Orde Baru benar-benar diharapkan menjadi mitra pembangunan yang sedang giat dilaksanakan. Masyarakat Indonesia pun sedang berada dalam posisi perubahan orientasi. Jika pada Orde Lama, politik dikatakan menjadi panglima, maka dalam masa Orde Baru, ekonomilah yang dianggap menjadi panglima. Tentu saja masyarakat perlu dipersiapkan untuk bisa memahami dan menerima pergeseran orientasi tersebut. Salah satu contoh nyata, kalau dalam masa

Orde Lama, masyarakat Indonesia akrab dengan ide-ide kecurigaan pada modal asing, antikapitalisme, dan prasangka buruk terhadap ekonomi terbuka, nampaknya sikap-sikap ini perlu dicairkan. Dalam posisi inilah pers berperan untuk ikut menyiapkan masyarakat agar bisa memahami dan menerima perubahan orientasi ini, dan secara bersamaan pula memperkenalkan kepada masyarakat ide-ide ekonomi yang baru kepada masyarakat, serta perangkat yang diperlukannya. Dalam masa ini, pers Indonesia mengalami represi politik yang kuat. Arus-arus informasi yang disampaikan kepada masyarakat tak pernah lepas dari pengendalian sedemikian rupa, sehingga tidak menciptakan suasana yang dinilai bisa mengganggu stabilitas politik.

Beberapa pengamat[21] mengatakan, di masa Orde Baru pers mengalihkan perhatiannya pada persoalan-persoalan nonpolitik. Porsi liputan didominasi masalah-masalah ekonomi, sekaligus pula diiringi pers yang sifatnya hiburan, dan melayani kelompok masyarakat tertentu atau kelompok profesi, sehingga dalam hal ini pers Indonesia lebih tepat disebut sebagai institusi bisnis.

Kedudukan semacam ini bergeser kembali ketika pers Indonesia kembali melakukan liputan-liputan tentang isu-isu yang bernuansa politis, dan disambut hangat oleh masyarakat. Dari dinamika yang semacam ini, dapat dikatakan bahwa sistem politik Orde Baru adalah sistem yang menempatkan posisi pers ke dalam kedudukan tertentu dengan memberi beban tersendiri di pundaknya. Dalam kaitannya dengan kekuasaan negara, maka hubungan yang diciptakan adalah hubungan *partnership*, saling mendukung, dan mengakui kerjasama. Dalam kondisi yang semacam ini, jika pers kurang pas dalam menerjemahkan perannya, maka ia harus berhadapan

dengan kekuasaan negara.

Dalam sejarah media elektronik televisi, hanya TVRI yang mengalami zaman Orde Lama ataupun Orde Baru karena TVRI telah berdiri sejak 1962. Selanjutnya baru pada tahun 1989 – dengan munculnya televisi-televisi swasta – barulah pemerintah melakukan serangkaian regulasi pada bidang industri penyiaran tersebut.

Secara umum, fungsi penyiaran khususnya televisi diisyaratkan pada pasal 5 UU Penyiaran No. 24 Tahun 1997 sebagai media informasi dan penerangan, media pendidikan, serta media hiburan, yang memperkuat ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya serta pertahanan keamanan.

Lebih khusus lagi, penyiaran televisi diarahkan sebagai berikut (pasal 6 UU Penyiaran No.24 Tahun 1997):

1. Menyalurkan pendapat umum yang konstruktif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pembangunan
2. Meningkatkan ketahanan budaya bangsa
3. Meningkatkan kemampuan perekonomian nasional untuk mewujudkan pemerataan, dan memperkuat daya saing
4. Meningkatkan kesadaran hukum dan disiplin nasional
5. Meningkatkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis.

Arahan yang semacam ini terimplementasi dalam praktiknya, karena media televisi negara dan televisi swasta di Indonesia, secara padu telah mendukung hegemoni kelas penguasa dengan membentuk konsensus yang mengintegrasikan kelas-kelas subordinat ke dalam tatanan yang mapan dalam kerangka ideologi Pancasila. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan-kebijakan pemerintah pada bidang ini diantaranya:

1. Hanya TVRI yang boleh menyiarkan pemberitaan

Disebutkan dalam Bab V bagian kedua tentang Bidang Siaran pasal 25 ayat (2) Surat Keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia No. 111/Kep/Menpen/1990 tentang penyiaran televisi di Indonesia bahwa siaran warta berita dan siaran-siaran kenegaraan hanya boleh diselenggarakan TVRI, selanjutnya disebutkan dalam ayat (3), bahwa setiap SPTS wajib me-*relay* siaran warta berita dan siaran-siaran kenegaraan yang diselenggarakan oleh TVRI.

Programa acara yang bernuansa politis melalui televisi biasanya berbentuk siaran berita, *talk show* politik dan berbagai acara lain berperspektif politik. Khusus untuk produksi pemberitaan, pemerintah Indonesia menetapkan sebuah kebijakan bahwa hanya televisi pemerintah yang boleh memproduksi acara siaran berita. Sehingga dapat dibayangkan mengenai arah pemberitaan yang selalu seragam tentang masalah politik dan kestabilan negara. Fenomena ini merupakan pengendalian oleh pemerintah pada berita-berita dan liputan politik.

Perkembangan selanjutnya, mulai tahun 1994, pemerintah melalui Menteri Penerangan RI, telah memberikan isyarat "lampu hijau" bagi penyelenggara siaran televisi untuk mengelola siaran berita di samping juga televisi swasta harus melakukan *relay* pada televisi swasta.[22] Televisi swasta melaksanakan fungsi pemberitaan secara resmi setelah dijamin dalam UU Penyiaran No. 24 tahun1997. Dalam bagian kesembilan tentang siaran berita, pasal 40 ayat 1 disebutkan bahwa lembaga penyiaran swasta dapat melaksanakan siaran berita. Selanjutnya, dalam melaksanakan siaran berita, lembaga penyiaran swasta harus memenuhi standar berita dan mentaati kode etik siaran serta kode etik jurnalistik (ayat 2).

2. Belum jelasnya batasan mengenai apa yang boleh dan apa yang tidak boleh untuk liputan politik

Secara teknis, masih belum jelas mengenai pengaturan atau pun pembatasan tentang apa yang boleh serta apa yang tidak boleh dalam tayangan berita politik. Hal ini tentu saja merupakan suasana yang tidak kondusif bagi proses pendidikan politik melalui televisi serta sangat melemahkan kinerja televisi dalam melakukan liputan-liputan politik.

3. Hak kontrol, hak kritik, dan hak koreksi belum diatur dalam undang-undang penyiaran

Secara formal, liputan berita politik juga dilemahkan karena hak kontrol, hak kritik ataupun hak koreksi belum diatur dalam UU penyiaran (tidak seperti UU pers). Tentu saja kondisi ini sangat melemahkan fungsi politik sebuah media penyiaran, karena dalam pelaksanaannya, berbagai program baik berfungsi hiburan, pendidikan ataupun yang lainnya seharusnya juga mampu meyakinkan opini publik serta mengandung kritik atau kontrol sosial.

Dalam konteks keberadaan sistem lingkungan penyiaran yang semacam ini, seringkali berbagai masalah cenderung diatasi dengan pendekatan politis sehingga tidak aneh lagi bila izin penyiaran bisa dicabut karena tayangan-tayangan yang dianggap berimbas negatif terhadap masyarakat, apalagi yang cenderung mempengaruhi stabilitas dan ketahanan nasional.

Strategi Media dalam Iklim Politik Represif

Ketika penelitian ini dilakukan (1997), kasus pencabutan izin penyiaran memang belum pernah terjadi. Beberapa kasus yang pernah terjadi, kebanyakan berkait dengan peringatan-peringatan oleh menteri penerangan atas nama pemerintah terhadap tayangan yang dianggap

melanggar etika liputan siaran bernuansa politis. Kasus yang mungkin menarik untuk dikaji diantaranya adalah:

- Liputan wawancara langsung Ira Kusno dengan Bapak Sarwono Kusumaatmadja mengenai perombakan kabinet dalam acara liputan 6 yang berbuntut pemecatan *general manager* liputan 6 SCTV beserta sejumlah kru liputan 6 yaitu penanggung jawab acara Don Bosco serta Ira Kusno selaku penyiar sekaligus pewawancara.[23] Dalam kasus ini, hanya diberitakan bahwa pemecatan itu berdasarkan memo dari Peter F. Gontha selaku Presiden Komisaris SCTV, tetapi masih belum jelas apakah terdapat peran dari departemen penerangan dalam hal ini.
- Sebelumnya, sekitar maraknya masalah Jamsostek, beberapa televisi swasta mendapatkan peringatan keras karena melakukan liputan langsung ketika DPR memanggil menteri yang dianggap bersalah. Menteri Penerangan Hartono mengemukakan bahwa perlu penjelasan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan penyiaran langsung, sehingga masing-masing pihak memiliki kesamaan konsep mengenai istilah tersebut.
- Melakukan TV pool sebagai tindakan yang dianggap perlu sebagai langkah untuk mengendalikan informasi demi kestabilan keamanan nasional.[24] TV pool di Indonesia diselenggarakan pemerintah dengan mengkontribusikan seluruh liputan dari 5 televisi swasta dalam satu tangan untuk meluruskan suatu masalah politik. TV pool justru menghasilkan sesuatu yang kontraproduktif, karena tujuan pemerintah untuk memberikan warna informasi yang sama agar masyarakat tidak galau, justru mengakibatkan masyarakat bertanya-tanya dan menarik kesimpulan sendiri bahwa memang negara dalam keadaan tidak stabil. Bahkan keberadaan televisi asing yang diperbolehkan meliput peristiwa yang sama

sebagai akibat Indonesia menganut *open sky policy*, jelas sangat melemahkan TV pool. Berbagai kalangan menganggap penyeragaman informasi melalui cara ini merupakan wujud nyata monopoli informasi. Tindakan pemerintah untuk mengadakan TV pool dituding sebagai cara yang tidak masuk akal dan melawan arus dinamika masyarakat, bahkan dianggap sebagai teror.[25] Kebijakan sistem TV pool yang wajib di-*relay* oleh TV swasta dianggap mengungkung kebebasan televisi swasta dan sangat identik dengan tindakan penyensoran berita serta kontraproduktif terhadap proses demokratisasi. Pada akhirnya sistem TV pool digugat sebagai praktik yang tidak sesuai dengan semangat pasal 28 UUD 1945.

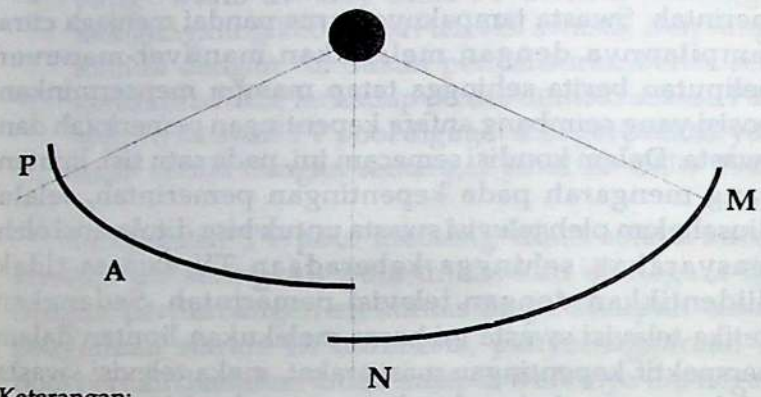
Pengadaan TV pool memang tidak selalu buruk. Praktek ini seringkali pula dijalankan di negara lain dengan pertimbangan efektifitas biaya ataupun tenaga pengadaan siaran. Di Indonesia, penyelenggaraan TV pool pernah diadakan untuk meliput wafatnya ibu negara, Tien Soeharto. Tetapi dalam konteks tayangan berdimensi politik, akan sangat berbeda maknanya. Dalam hal ini dapat disinyalir adanya usaha untuk menyeragamkan opini tentang suatu peristiwa politik, dan jelas hal ini tidak dapat dibenarkan.

Dengan berbagai kejadian tersebut, dari pihak TV swasta sendiri sikap yang paling tepat adalah pandai-pandai bermanuver ketika ia ingin menjalankan fungsinya sebagai sebuah entitas politik, sekaligus pula sebagai sebuah entitas sosial yang harus bisa pula diterima oleh rakyat pemirsanya. Dari analisis wawancara dapat diketahui bahwa bentangan gagasan yang disampaikan oleh media swasta tergantung pada derajat pertentangan antara kebutuhan masyarakat terhadap informasi pada satu sisi dan sekaligus kepentingan pemerintah di sisi lain. Independensi media dipertaruhkan dalam konteks ini.

Untuk mengangkat masalah-masalah yang terkait dengan kepentingan pemerintah, independensi media terhadap pemerintah akan selalu dikontrol oleh rakyat, demikian pula sebaliknya.

Dari praktisi di bidang penyiaran, diperoleh keterangan bahwa terdapat sebuah konsep hubungan yang mewarnai citra tampilan televisi swasta di Indonesia. Konsep tersebut berkaitan dengan tingkat independensi hubungan media dalam berhadapan dengan masyarakat dan pemerintah. Swasta tampaknya harus pandai menjaga citra tampilannya dengan melakukan manuver-manuver peliputan berita sehingga tetap mampu mencerminkan posisi yang seimbang antara kepentingan pemerintah dan swasta. Dalam kondisi semacam ini, pada satu sisi, liputan yang mengarah pada kepentingan pemerintah, selalu diusahakan oleh televisi swasta untuk bisa ditoleransi oleh masyarakat, sehingga keberadaan TV swasta tidak diidentikkan dengan televisi pemerintah. Sedangkan ketika televisi swasta ini harus melakukan liputan dalam perspektif kepentingan masyarakat, maka televisi swasta selalu mengusahakan agar liputan tersebut bisa ditoleransi oleh pemerintah. Jika manuver liputan yang dilakukan oleh televisi tersebut tidak tepat, maka salah satu pihak kadangkala tidak dapat menoleransinya, dan akan membawa dampak negatif pada institusi swasta itu sendiri. Konsep ideal hubungan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

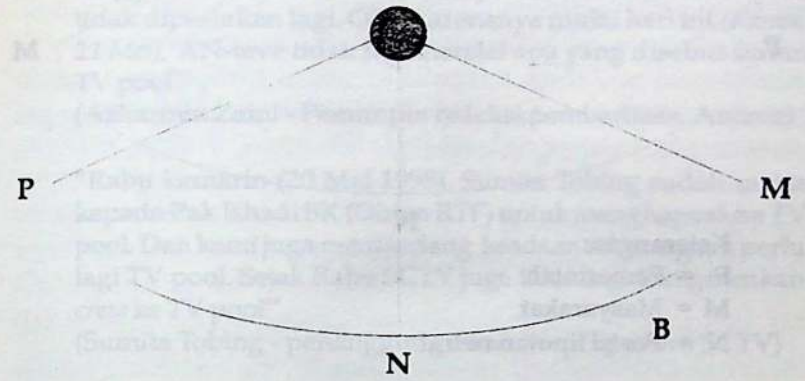
Kondisi A : Peliputan yang condong pada kepentingan pemerintah.



Keterangan:
P = Pemerintah
M = Masyarakat
N = Posisi liputan netral
A = Liputan memihak pada pemerintah

Dalam kondisi A, TV swasta dipandang sebagai institusi yang menyuarakan aspirasi pemerintah, sehingga keberadaannya sulit dibedakan dengan TV negara dan menimbulkan implikasi negatif di mata masyarakat.

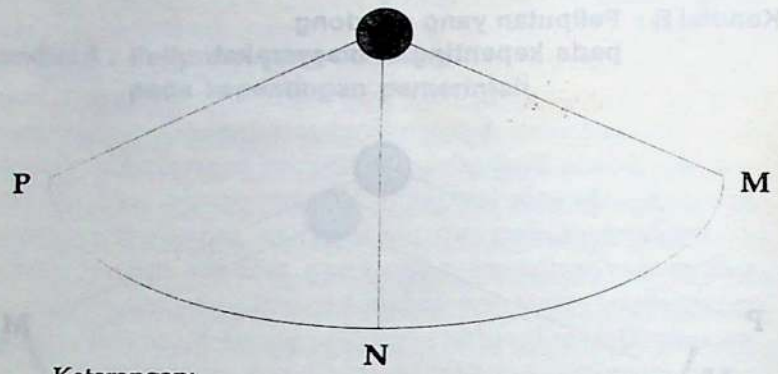
Kondisi B : Peliputan yang condong pada kepentingan masyarakat.



Keterangan:
P = Pemerintah
M = Masyarakat
N = Posisi liputan netral
B = Liputan memihak pada masyarakat

Dalam kondisi B, TV swasta dipandang sebagai institusi yang menyuarakan aspirasi rakyat sehingga keberadaannya dipandang negatif oleh pemerintah, sebuah kondisi yang dianggap kurang menguntungkan bagi TV Swasta.

Kondisi C : Peliputan yang dianggap paling aman oleh TV Swasta.



Keterangan:
P = Pemerintah
M = Masyarakat
N = Posisi liputan netral

Dalam kondisi C, TV swasta merasa paling aman karena dua pihak pemerintah dan masyarakat ditempatkan dalam posisi yang saling independen.

Berbagai tanggapan televisi swasta atas kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan TV pool dalam kasus pemberitaan kerusuhan dan tuntutan reformasi bulan Mei 1998 di bawah ini akan dapat memperlihatkan sikap swasta yang sangat berhati-hati dalam menjaga independensi mereka dalam berhadapan dengan pemerintah pada satu sisi, dan memperjuangkan hak masyarakat untuk menerima informasi yang seluas-luasnya pada sisi yang lain:[26]

> "Sebetulnya sejak awal sudah ada sikap mendua dalam menyikapi kebijakan siaran TV pool. Untuk menghindari kekecewaan masyarakat, di luar pemberitaan kasus kerusuhan maka informasi seputar masalah tuntutan reformasi tetap ditampilkan. Bahwa frekuensinya dikurangi

dan isinya sedikit lebih lembut itu memang kita akui. Untuk itu kami dari Indosiar minta maaf kepada masyarakat pemirsa"
(Andreas Ambessa – Humas Indosiar)

"Kebijakan sistem TV pool itu kan sebetulnya untuk meredam kerusuhan. Kita beranggapan kebijakan pada masa krisis itu hingga 20 Mei, dan bila tidak terjadi sesuatu maka TV pool tidak diperlukan lagi. Oleh karenanya mulai hari ini *(Kamis, 21 Mei),* AN-teve tidak lagi merelai apa yang disebut siaran TV pool"
(Azkarmin Zaini - Pemimpin redaksi pemberitaan Anteve)

"Rabu kemarin (20 Mei 1998), Sumita Tobing sudah minta kepada Pak Ishadi SK (Dirjen RTF) untuk menghapuskan TV pool. Dan kami juga memandang keadaan sekarang tak perlu lagi TV pool. Sejak Rabu SCTV juga tidak lagi mengirimkan *crew* ke TV pool"
(Sumita Tobing - penanggungjawab acara liputan 6 SCTV)

Dalam konteks liputan politik, pengalaman pembreidelan pers cetak *Tempo* tahun 1994 merupakan cermin yang sangat baik mengenai kuatnya dominasi negara terhadap media massa. Sehingga fenomena ini menjadi trauma tersendiri bagi media yang lain. Pemikiran bahwa institusi penyiaran televisi merupakan bisnis yang sangat mahal menyebabkan banyak media penyiaran cenderung memilih posisi yang aman.

Dalam kondisi yang semacam ini, peran media penyiaran televisi sebagai media pembangunan politik tampaknya belum dapat berjalan secara maksimal karena wacana politik yang disampaikan mesti berlangsung dalam kerangka sistem politik yang berlaku dan hanya mengantarkan nilai-nilai dan pandangan penguasa yang berpengaruh. Hal ini sesuai dengan model hegemoni seperti yang dikemukakan oleh Kelnerr yaitu bahwa televisi merupakan medium yang melayani kepentingan

kelas tertentu dalam menciptakan bentuk hegemoni tertentu pada waktu tertentu.[27]

Proses pembangunan politik menuju demokra-tisasi politik mensyaratkan kondisi masyarakat atau publik yang melek informasi, sehingga menumbuhkan gairah berpartisipasi dalam perdebatan dan gerakan yang *concern* dengan isu-isu politik serta kepentingan umum. Jika tayangan berkonteks politik hanyalah bersifat monolitik, sumir, dan visual belaka akibat keterbatasan ruang gerak media massa dalam berpolitik, maka tampaknya masih butuh waktu untuk menguatkan fungsi media sebagai sarana pembangunan politik.

Kebijakan Struktural dalam Industri Penyiaran Indonesia

Para pemimpin politik di Indonesia masa pemerintahan Orde Baru di bawah Suharto, memandang media komunikasi sebagai alat yang ampuh sehingga perlu dikontrol dan diarahkan agar memainkan peran yang konstruktif dalam pembangunan. Pembatasan dan sensor sering dianggap perlu karena pemerintah menganggap bahwa berita yang tidak seiring dengan kepentingan pemerintah akan mengganggu stabilitas nasional, dan media elektronik seharusnya menempatkan pemerintah sebagai partner dan bukan sebagai pihak yang harus dikoreksi dan dikritik. Oleh karena itu, berita-berita khususnya berita politik dari dalam negeri sering mengalami sensor ataupun rekayasa di sana-sini untuk membentuk opini publik yang mendukung kebijakan pemerintah.

Pemerintah Orde Baru berusaha memperoleh pembenaran atas segala langkah politisnya demi memperkuat legitimasi di mata rakyat melalui dua cara. Pertama, menggunakan strategi korporatisme negara, dan kedua melalui strategi konstitusionalisme.[28] Yang di-

maksud korporatisme adalah:

> Suatu sistem perwakilan kepentingan yang unit-unit pembentuknya diatur dalam organisasi-organisasi berjumlah terbatas dan bersifat tunggal. Mewajibkan keanggotaan tidak saling bersaing, diatur secara hirarkis, diakui atau diberi izin (kalau tidak diciptakan sendiri) oleh negara dan diberi hak memonopoli untuk mewakili kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan pemimpin mereka dalam artikulasi tuntutan dan dukungan.[29]

Sedangkan konstitusionalisme, adalah justifikasi atas praktik politik yang dilakukan dengan menggunakan proses legal. Dalam kaitan ini, asas legalisme dan konstitusionalisme itu sendiri dipoles sedemikian rupa untuk mencerminkan *bias* pro hegemoni negara Orde Baru. Dalam konteks media, berbagai kasus pembredelan dilakukan dengan sebuah justifikasi politis untuk menjerat para pelakunya. Misalnya dengan tuduhan penghinaan terhadap Presiden ataupun para menterinya. Alasan-alasan politis menempati posisi substantif dan dianggap paling rawan jika dilanggar, sedangkan alasan-alasan pembredelan yang lain bersifat administratif.

Secara struktural, dapat dikatakan bahwa keberadaan media diposisikan sedemikian rupa sehingga memudahkan pengendalian negara atas institusi-institusi media yang ada (baik elektronik ataupun cetak). Strategi korporatisasi tampak jelas dalam kebijakan negara mengenai kelembagaan dalam industri televisi ini. Jika pada media cetak, lembaga yang mencerminkan strategi korporatisasi negara untuk pengendalian media cetak diantaranya adalah Departemen Penerangan, Dewan Pers, PWI, Serikat Penerbit Surat Kabar, Serikat Grafika Pers, maka dalam penyelenggaraan industri televisi, terdapat pula beberapa badan perpanjangan tangan negara untuk mengendalikan bidang ini. Diantaranya

PWI, Lembaga Sensor Film, Badan Pembinaan dan Pengendalian Penyiaran Nasional (BP3N) Seperti dijelaskan di bawah ini:

a. Departemen Penerangan

Departemen penerangan memiliki tugas utana untuk menjalankan tugas pemerintah dalam pembangunan khususnya bidang penerangan. Menteri Penerangan bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden, sekaligus menjalankan berbagai fungsi pemerintahan yang di dalamnya termasuk mengembangkan Pancasila sebagai semangat nasional, menyukseskan pembangunan nasional melalui tahapan PELITA, mendasarkan pada keamanan dan stabilitas nasional, memastikan kesuksesan PEMILU 5 tahunan, dan berbagai tugas kenegaraan lain yang erat hubungannya dengan bidang penerangan.

Secara struktural, terdapat beragam unit-unit kerja yang langsung berkaitan dengan jenis media yang dibina. Untuk media elekronik televisi, pembinaannya berada di bawah direktorat jenderal Radio-Televisi-Film (RTF), khususnya direktorat televisi. Direktorat televisi inilah yang berwenang untuk mengurusi berbagai hal yang berkait dengan bidang penyiaran mulai dari mempertimbangkan apakah ijin usaha penyiaran diberikan ataukah dicabut bagi televisi swasta, melakukan *monitoring* terhadap pemberitaan asing, memonitor pendapatan iklan, serta pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia dalam industri penyiaran.

Demikianlah, seperti halnya industri pers dalam negara Orde baru, pemerintahan Orde Baru di bawah Suharto mengembangkan pendekatan yang sifatnya korporatis dalam industri penyiaran. Struktur korporatisme dalam organisasi industri penyiaran, didasarkan pada asas kekeluargaan, artinya berbagai bagian dari industri penyiaran yang ada diharapkan untuk bekerjasama secara harmonis sebagai anggota sebuah

keluarga menuju tujuan tunggal pembangunan dalam konteks pembangunan ekonomi.

b. PWI

Para jurnalis di Indonesia, diwajibkan untuk menjadi anggota PWI (persatuan wartawan Indonesia) yang disahkan pemerintah. Di Indonesia hanya satu organisasi kewartawanan inilah yang diakui keabsahannya. Sejak tahun 1966, seperti kebanyakan organisasi profesi kunci dan semua lembaga buruh yang ada, maka PWI secara kuat dikendalikan secara utuh pada pemerintahan Orde Baru. Untuk para jurnalis industri penyiaran, sebenarnya mereka tidak masuk ke dalam PWI, namun karena belum dibentuk sebuah organisasi khusus bagi para jurnalis media elektronik, maka pengertian wartawan menjadi berlaku sekaligus bagi pers cetak ataupun pers elektronik.

Menurut pasal 29 UU penyiaran, lembaga penyiaran dan praktisi profesi penyiaran diharuskan untuk membentuk wadah kerjasama atau organisasi sendiri (seperti SPS ataupun PWI). Namun karena organisasi profesi yang dimaksud belum terwujud, maka para wartawan media penyiaran masuk dalam PWI, Dalam konteks pasal 29 UU penyiaran, maka kondisi ini akan memungkinkan duplikasi organisasi profesi bagi media penyiaran.

c. Badan Pembinaan dan Pengendalian Penyiaran Nasional (BP3N)

BP3N merupakan suatu badan yang mendampingi pemerintah dalam menyelenggarakan pembinaan dan dan pengendalian penyiaran. BP3N terdiri dari unsur pemerintah, ahli dan tokoh dalam bidang pendidikan dan kebudayaan, agama, penyiaran, dan tokoh di bidang lain yang dianggap perlu serta wakil organisasi lembaga penyiaran, organisasi profesi penyiaran, dan organisasi yang terkait dengan kegiatan penyiaran. Badan ini

bertugas untuk memberikan pertimbangan dalam penetapan dan pengaturan penggunaan teknologi sarana penyiaran, distribusi dan penerima siaran, serta jasa-jasa layanan informasi sekaligus pula menyusun klasifikasi dan standar isi siaran sebagai pedoman dalam penyelenggaraan penyiaran, terutama untuk siaran anak dan remaja serta muatan lokal. Namun dalam praktiknya, kurang dapat dilihat hasil kegiatan ataupun keefektifan badan ini dalam mengatasi kompleksitas masalah bidang penyiaran.

d. Lembaga Sensor Film (LSF)

Lembaga sensor film juga merupakan badan bentukan pemerintah khususnya departemen penerangan untuk melindungi masyarakat dari limbah informasi yang dianggap membahayakan bagi pembangunan mental bangsa. Anggotanya pun juga berasal dari berbagai kalangan dalam masyarakat yang diharapkan mampu memilihkan tayangan film bermutu bagi masyarakat, serta tidak berdampak buruk bagi pelaksanaan pembangunan nasional, sekaligus peduli terhadap pertumbuhan mental masyarakat khususnya generasi muda. Oleh karena itulah, dalam praktiknya badan ini banyak didominasi oleh mereka yang juga duduk pemerintahan atau bahkan militer, sehingga seringkali pertimbangan-pertimbangan politis serta keamanan dan kestabilan lebih mendominasi keputusan mereka untuk menyensor ataukah meloloskan sebuah film yang akan beredar. Bahkan seniman ataupun mereka yang memiliki profesi di bidang film pun tidak mendapatkan tempat pada badan ini. Mungkin mereka tercatat sebagai anggota, namun bukanlah para pengambil keputusan yang berpengaruh. Oleh karena itulah dalam kinerja pelaksanaannya LSF sering mendapat cercaan dari masyarakat, khususnya menyangkut tidak beredarnya film-film tertentu.

Demikianlah secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa wewenang penyelenggaraan siaran televisi ataupun pengendaliannya berada sepenuhnya di tangan pemerintah dalam hal ini Deppen c.q direktorat televisi. Secara struktural industri penyiaran Indonesia, sampai sekarang tetap dikuasai oleh pemerintah, dengan dasar pertimbangan: (a) besarnya pengaruh acara-acara siaran televisi kepada pirsawannya; (b) berkaitan dengan pertimbangan 1, pemerintah dapat menggunakan medium TVRI sewaktu-waktu untuk mengisi acara-acara siaran televisi dengan penerangan, pengumuman-pengumuman mengenai program pemerintah, tentang pembangunan nasional baik fisik maupun idiil mengenai tindakan-tindakan pemerintah dalam segala bidang dan untuk meredakan ketegangan masyarakat bila diperlukan; (c) besarnya pembiayaan terutama untuk investasi dan kelangsungan hidupnya sehari-hari

Khususnya untuk pembinaan dan pengelolaan TVRI dilakukan oleh direktorat televisi dalam lingkungan Direktorat Jenderal Radio, Televisi dan film dari Deppen, sedangkan Yayasan TVRI yang dibentuk dengan surat keputusan Presiden RI mengisi kekurangan-kekurangan soal pembiayaan, eksploitasi, maupun investasinya.

Catatan Akhir

[1] Penjelasan yang lebih rinci mengenai pemilik industri penyiaran televisi baru dicantumkan pada pasal 19 ayat 3 UU penyiaran No 24 tahun 1997

[2] Adam Schwarz, *A Nation In Waiting: Indonesia in the 1990s,* Allen and Unwin, Sidney, 1994, hal. 45.

[3] Merupakan istilah Adam Schwarz dalam buku *A Nation In Waiting ...,* Allen and Unwin, Sidney, 1994, hal. 66.

[4] Wawancara dengan humas An-Teve.

[5] Walaupun kelompok Bakrie secara khusus tidak memiliki hubungan kekerabatan dengan keluarga Presiden, namun kelompok ini secara kuat didukung oleh sekretariat negara pada tahun 1980-1983 untuk mendorong usaha domestik. Tampaknya Bakrie juga sangat menikmati profil sebagai seorang konglomerat yang sukses (seperti diungkapkan dalam wawancara Robinson Pangaribuan dengan Aburizal Bakrie bulan Agustus 1993 dalam Philip Kiltley Continuum 8:2, *op.cit.,* hal. 118).

[6] Secara lebih terperinci usaha bisnis kelompok usaha Salim (Liem Sioe Liong) Economic Development Corporation, dapat dibaca pada buku-buku yang menulis tentang pembangunan ekonomi-politik pembangunan di Indonesia, misalnya dalam Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik, Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980,* LP3ES, Jakarta, hal. 280-2.

[7] Dikutip dari Kitley, Continuum, *op.cit,* hal.119, merupakan wawancara empat mata Kitley bulan Mei 1993; dan *Kompas* 21 Agustus 1992

[8] Wawancara Peter Langlois dengan pihak RCTI 1 April 1993, dikutip dari Kitley, Continuum 8:2, *ibid,* hal 119

[9] Kebijakan Penyiaraan Singapura, *op.cit,* hal. 36.

[10] Wawancara dengan Eduard Depari manger humas RCTI.

[11] Wawancara dengan Gufroni Sakaril, humas Indosiar.

[12] Nagoya University, "Communication Policy In Indonesia", dalam *Overseas Fieldwork Report 1997, An Integrated Development Analysis of Jakarta and Yogyakarta, Indonesia, a Case Study,* Japan, 1998, hal 5.

[13] *Ibid,* hal, 5.

[14] Nagoya University, *loc.cit,* hal. 13.

[15] Wawancara dengan JB. Wahyudi, Jakarta, 22 Desember 1998

[16] Berdasarkan data Media Scene, terdapat kecenderungan yang selalu naik untuk belanja iklan di televisi: berdasarkan tipe media, tahun 1995 belanja iklan mencapai 1,638 bilion Rupiah (49,1%), sedangkan tahun 1996 mencapai 2,351 bilion rupiah (50,2 %)

[17] Diatur dalam bagian keempat pasal 35 UU penyiaran No 24 tahun 1997; yang dimaksud dengan me-*relay* siaran dari lembaga penyiaran pemerintah ialah memancarteruskan siaran tersebut pada saat yang bersamaan, tidak dengan merekam terlebih dahulu, kemudian menyiarkannya dalam bentuk siaran tunda.

[18] Dalam kasus peliputan keinginan reformasi, beberapa televisi swasta dalam peliputannya lebih dinamis dengan gaya tampilan dua sisi, dengan memilih nara sumber dari kedua belah pihak, yaitu pemerintah sekaligus para tokoh masyarakat yang mendukung gerakan reformasi, tetapi tak lama kemudian dengan alasan stabilisasi suasana, seluruh stasiun televisi swasta di Indonesia wajib me-*relay* siaran yang ditayangkan TVRI Stasiun Pusat Jakarta dalam bentuk TV pool sejak 16 Mei 1998 sampai batas waktu yang tidak ditentukan.

[19] Austin Raney, "Mass Media", dalam Seymour Martin Lipset (ed.) *Encyclopedia of Democracy III*, Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 1995, hal. 825.

[20] Ciri demokrasi yang lain menurut Austin Raney, *ibid*, adalah: pertanggungjawaban eksekutif pada dewan perwakilan rakyat yang terpilih melalui PEMILU, dan PEMILU yang dilaksanakan secara teratur dan terbuka dan bebas, dengan hal pilih yang tidak dibatasi oleh kelas, agama, suku ataupun daerah.

[21] Hermawan Sulistyo, "Represi Politik, Kepentingan Ekonomi dan Konsep Penerbitan Pers", dalam Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun (ed.), *Indonesia dan Komunikasi Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1993, hal. 65; lihat juga Eep Syaifullah Fattah, "Resistensi Pers Kita: Negara, Modal, dan Masyarakat", artikel, *Republika*, 27 September 1994, hal. 6.

[22] *Empat Windu Televisi Republik Indonesia*, TVRI, hal 68.

[23] General Manager Liputan 6 SCTV dipecat, *Bernas* No 176 tahun ke 52, hal. 1, kelanjutan kasus ini, Ira Kusno hanya diskors, selanjutnya ia tetap muncul sebagai pembaca berita/pewawancara Liputan 6 SCTV, bahkan kasus ini telah melambungkan namanya sebagai pembaca berita yang banyak disukai pemirsa.

[24] TV pool diinstruksikan oleh pemerintah melalui Departemen Penerangan pada kondisi-kondisi yang dianggap perlu.

[25] "TV pool dihentikan", artikel dalam *Kompas* no 317 tahun ke 33, hal. 9.

[26] Kumpulan dari beberapa pemberitaan surat kabar, di antaranya Kompas, *ibid.*, juga Bernas, *op.cit.*

[27] Douglas Kellnerr, *op.cit.*, hal. 24

[28] Yudi Latif dan Idi Subandi Ibrahim, *Bahasa dan Kekuasaan: Politik Wacana Di Panggung Orde Baru*, Mizan 1996, hal. 33

[29] Mohtar Masoed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966-1971*, LP3ES,1989, hal. 12

7

Intervensi Negara Dan Implikasi Ekonomi-politiknya

Dalam wujud apakah intervensi negara dilakukan dalam industri televisi,dan bagaimanakah dampak ekonomi politisnya? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang akan menjadi kajian dalam bab ini.

Dalam kebijakan penyiaran yang dipengaruhi oleh karakteristik negara Orde Baru tampak jelas bahwa intervensi-intervensi bermuatan politik ataupun ekonomi seringkali berlangsung dalam kebijakan penyiaran di Indonesia. Sikap pemerintah Indonesia dalam pengaturan kebijakan penyiaran televisi dapat terlihat pada paradigma kebijakan konteks pemfungsian televisi di Indonesia. Dalam hal ini, terdapat perubahan paradigma dalam pemfungsian televisi yang tidak bisa dilepaskan dari kepentingan-kepentingan ekonomi ataupun politik pemerintah di dalamnya. Perubahan paradigma tersebut adalah sebagai berikut:[1]

1. Menolak Kemandirian

Dalam 20 tahun pertama masa kepemimpinan Orde Baru negara menolak paradigma kemandirian media televisi yang membiayai dirinya sendiri. Media televisi difungsikan secara utuh demi kepentingan pemerintah. Konsekuensinya Pemerintah memfungsikan media massa televisi sebagai agen pembangunan (*agent of development*). Maka media massa bertugas untuk memberi informasi, memotivasi dan menggerakkan masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam proses pembangunan. Mengacu pada konsep Rogers, televisi menjadi *communication of development, development media* dan *development journalism*, yang dikuasai, dibiayai, dan dikontrol pemerintah. Dalam periode ini kepentingan politik lebih mendominasi.

2. Swasta Sebagai Pengganti Peran Pemerintah/ Deregulasi dan Privatisasi

Akhir tahun 1970-an, pembangunan telah menggerakkan kapasitas dan inisiatif swasta yang makin lama makin besar. Dipercayai bahwa swasta mampu secara bertahap menggantikan peranan pemerintah dalam proses pembangunan. Dilakukan deregulasi dan privatisasi yang mengarah pada menguatnya peranan swasta tersebut. Situasi yang semacam ini, melahirkan paradigma baru yang memberi angin segar terhadap kemandirian media televisi. Berkembangnya udara keterbukaan di bidang televisi mengarahkan media massa televisi sebagai perangkat komunikasi antar masyarakat, penyampai informasi pendidikan dan hiburan oleh masyarakat untuk masyarakat sendiri. Dalam paradigma kedua ini, kepentingan-kepentingan ekonomi lebih mendominasi

3.Agen Pembangunan dan Entitas Bisnis

Dalam perkembangannya, muncullah paradigma yang menggabungkan dua paradigma sebelumnya, media

sebagai agen pembangunan pada satu sisi dan sekaligus pula pada sisi lain sebagai entitas bisnis. Paradigma ketiga ini dapat terindikasikan dari perlakuan pemerintah yang cenderung melakukan pendekatan-pendekatan secara politis terhadap program-program televisi swasta yang beroperasi, sekaligus pula mengingkari keberadaannya sebagai penyampai informasi pendidikan dan hiburan yang berasal dari masyarakat dan untuk masyarakat sendiri. Kondisi bahwa media televisi swasta cenderung terkooptasi oleh berbagai kepentingan negara, serta cukup kuatnya pengendalian untuk hal-hal yang sifatnya politis, menjadi contoh nyata paradigma yang ketiga ini. Beberapa contoh perlakuan pemerintah yang meng-gambarkan pengingkaran serta pelanggaran hak masyarakat untuk "tahu" sepanjang era industri televisi adalah sebagai berikut:

- Peringatan terhadap acara *talkshow* Perspektif SCTV yang dipandu Wimar Witoelar tahun 1994, karena dianggap terlalu vulgar dalam penyajiannya.
- Peringatan atas program berita liputan 6 SCTV, karena wawancara yang dianggap sangat memojokkan posisi pemerintahan Suharto yang sedang berkuasa (Mei tahun 1998).
- Pengendalian melalui TV pool bulan Mei 1998, jelas tidak sesuai dengan semangat pasal 28 UUD 1945 serta UU pokok pers, karena identik dengan penyensoran berita.
- Berbagai peringatan baik secara formal atau informal terhadap televisi-televisi swasta atas program-program yang tidak kondusif bagi stabilitas politik nasional. Pemerintah beranggapan bahwa televisi swasta seringkali menayangkan secara terselubung atau bahkan transparan materi yang besifat oposisional terhadap *state power*.[2]

Sedangkan pada saat yang sama pula beberapa tindakan pemerintah dapat dikatakan mendorong keberadaan televisi swasta sebagai entitas bisnis, sebagai berikut:

a. Alasan-alasan komersial banyak melandasi keputusan-keputusan pemerintah di bidang industri televisi, misalnya pemerintah mengeluarkan izin membolehkan televisi swasta bersiaran nasional baik menggunakan jasa kabel/serat optik, jaringan terestrial dan satelit termasuk DBS. Jangkauan siaran yang semakin luas, merupakan pangsa pasar bagi institusi swasta tersebut. Sebab semakin tinggi jumlah pemirsa akan berkorerasi pula dengan semakin mahalnya tarif iklan.
b. Pemerintah terkesan tidak tegas dalam memberikan sanksi ataupun peringatan terhadap pelanggaran televisi-televisi swasta yang menayangkan iklan-iklan terlarang. Yang dimaksud dengan iklan terlarang adalah iklan yang ditetapkan dalam Kepmen III/ Kepmenpen/ 1990 pasal 20 ayat 1 yaitu iklan sponsor rokok dan minuman keras beserta produk sampingnya dalam bentuk apapun di televisi.

Dari ketiga paradigma yang mewujud dalam berbagai pemfungsian televisi di Indonesia. Secara makro dapat dikatakan, pemfungsian televisi di Indonesia menolak apa yang dikemukakan oleh kelompok ideologi Marxist bahwa media seharusnya mengabaikan integrasi media pada basis ekonomi. Artinya, media televisi, khususnya televisi swasta, juga difungsikan sebagai entitas ekonomi. Tetapi sekaligus pula pemfungsian televisi di Indonesia tidak dapat dikatakan secara utuh menerima konsep kelompok liberal yang memandang bahwa media merupakan sebuah entitas bisnis murni. Konsep fungsi televisi di Indonesia berada di antara dua kutub yang sangat ekstrem tersebut. Penggunaan paradigma di atas

dapat menggambarkan konsep pemfungsian televisi yang berada di antara dua kutub tersebut.

Dalam konteks politik, sistem pertelevisian di Indonesia sangat kuat mencerminkan representasi kepentingan negara. Alasan-alasan yang bernuansa politis seringkali dijadikan sebab untuk melakukan intervensi dalam konteks institusi ataupun isi dari program yang disiarkan khususnya pada televisi swasta. Beberapa fakta di bawah ini dapat menjadi indikasinya :

- Adanya wewenang pemerintah untuk membekukan penyiaran. Dalam klausul pasal 56 huruf f UU penyiaran No. 24 tahun 1997, disebutkan bahwa peran pemerintah adalah menerbitkan, memperpanjang, menangguhkan dan mencabut izin penyelenggaraan penyiaran. Dalam konteks ini, tampak jelas bahwa posisi televisi swasta tidak sama tegak dalam berhadapan dengan pemerintah. Apalagi proses pencabutan tersebut tanpa melalui sebuah proses hukum yang semestinya.
- Kewajiban *relay* bagi televisi-televisi swasta seringkali dianggap kurang proporsional karena sering mengambil jam-jam utama *(prime time)* televisi swasta.[3]
- Aturan main yang kurang jelas khususnya bagi peliputan berita-berita politik
- Tidak adanya hak kritik, hak kontrol, dan hak koreksi bagi media penyiaran, menyiratkan secara formal bahwa dominasi negara atas media penyiaran (baca: swasta) sangat besar.

Jelaslah bahwa pengendalian yang dilakukan pemerintah mengindikasikan bahwa negara memiliki banyak kepentingan politik dengan industri televisi ini. Pemerintah cenderung mengendalikan program ataupun tayangan televisi dalam kerangka pengendalian terhadap masyarakatnya. Konsekuensi selanjutnya dapat dipre-

diksikan akan menimbulkan sebuah hubungan yang menempatkan televisi swasta sebagai klien dan TVRI sebagai patron. Hal ini menyebabkan ketidakmandirian stasiun televisi swasta karena harus selalu berada di balik bayang-bayang kepentingan pemerintah, yang berakibat pada terbatasnya alternatif masyarakat untuk mendapatkan beragam informasi yang "sesungguhnya". Sikap pemerintah yang cenderung untuk melakukan pembodohan bahkan pengerdilan pola pikir masyarakat semacam ini dapat dibaca sebagai refleksi ketakutan pemerintah yang berlebihan terhadap dinamika yang ada di masyarakat.

Selanjutnya dalam konteks ekonomi, Picard[4] mengasumsikan bahwa pemerintah secara langsung atau tidak langsung dan melalui berbagai macam bentuk akan berusaha masuk ke dalam pasar. atau melakukan intervensi ekonomi ke dalam kehidupan media. Intervensi itu bisa semata-mata dilakukan dengan tujuan keuntungan ekonomi, tetapi dapat juga karena dilandasi kepentingan lain misalnya politik yang diskenariokan dalam pertimbangan ekonomi. Hal semacam ini sangat kuat tampak dalam kebijakan-kebijakan publik pemerintah Indonesia yang banyak menggunakan pendekatan politik dalam melatarbelakangi intervensi ekonomi yang dilakukannya.

Picard mengasumsikan bahwa ketika pemerintah memutuskan untuk memasuki pasar maka bentuk intervensinya bisa terlihat dalam empat hal yaitu pengaturan (*regulation*), kerjasama yang menguntungkan (*advantages*), bantuan (*subsidies*), dan pajak (*taxation*).[5]

1. Pengaturan (regulasi) muncul dalam tiga cara.[6]
   a. Menempatkan dan mempertahankan standar industri agar bisa menjamin tercapainya kesesuaian (*compa-tibility*), kualitas (*quality*), dan keamanan (*safety*) yang dikenal dengan istilah *technical*

regulation.

b. Mengatur perilaku perusahaan melalui *behavioral regulation* agar tidak terjadi sikap anti kompetisi,lonjakan harga, dan dampak negatif di dalam masyarakat di luar pasar. Regulasi *behavioral* (regulasi perilaku) digunakan untuk mengendalikan hal-hal yang merusak kemampuan pasar media untuk beroperasi secara efektif. Di dalamnya termasuk usaha untuk menghindarkan tayangan atau program stasiun penyiaran yang mengganggu bahkan membahayakan sistem ekonomi atau politik yang berlangsung. Demikian pula pengendalian isi pesan yang merusak masyarakat melalui media televisi.
c. Regulasi dalam struktur pasar, berkaitan dengan jaminan izin penyiaran dan pengaturan mengenai jaringannya. Regulasi ini dipandang sebagai alat untuk melindungi dampak atas kepemilikan silang beberapa media atau pembatasan kepemilikan ganda pada stasiun penyiaran

2. *Advantages* dimunculkan dalam bentuk kerjasama yang menguntungkan pemerintah. Misalnya reduksi harga untuk kebutuhan-kebutuhan yang terkait dengan pelayanan-pelayanan kepada pemerintah, industri-industri yang dikelola oleh pemerintah maupun agen-agen yang memiliki kaitan dengan pemerintah.

3. *Subsidies*, dimunculkan dengan bentuk transfer kontan dari pemerintah dengan tujuan agar dapat menaikkan kehidupan industri.

4. *Taxation*, merupakan kebalikan dari *subsidies*, merupakan transfer kontan dari produser atau konsumer kepada pemerintah untuk mendanai aktivitas pemerintahan, menambah keuangan pemerintah guna keperluan-

keperluan tertentu dan mendenda yang menimbulkan kerugian terhadap lingkungan dan masyarakat.

Dengan menggunakan kerangka yang dikemukakan Picard di atas, akan coba dilihat mengenai intervensi pemerintah dalam industri televisi ini. Bentuk intervensi tersebut terlihat pula dalam dunia pertelevisian swasta Indonesia Artinya bahwa pasar ekonomi pertelevisian di Indonesia dimasuki melalui keempat bentuk intervensi di atas yaitu *regulation, advantages ,subsidies,* dan *taxation.*

Bentuk regulasi yang sifatnya *technical regulation* demi tercapainya kompatibilitas, kualitas dan kemanan tampak pada ketentuan agar pengoperasian televisi-televisi swasta yang bersiaran secara nasional memusatkan diri di Jakarta. Demikian pula ketentuan mengenai pembatasan jumlah stasiun televisi swasta yang diizinkan di Indonesia, serta peraturan untuk menggunakan paket iklan buatan Indonesia, mengarah pada tujuan regulasi dalam pengaturan struktur pasar.

Bentuk intervensi kedua yang paling jelas bersifat *advantages.* Dalam hal ini terdapat kerjasama antara televisi swasta dan instansi atau lembaga pemerintah misalnya melalui bentuk-bentuk *sponsorship.* Keuntungan yang dapat diperoleh melalui bentuk regulasi kedua ini adalah pemerintah akan cukup terbantu dalam menjalankan aktivitas dan programnya sedangkan bagi televisi swasta jelas memiliki keuntungan karena dapat menanamkan nama stasiunnya. Bentuk intervensi kedua ini cukup sering dilakukan oleh instansi-instansi atau lembaga lembaga pemerintah yang meminta sponsor terhadap stasiun televisi swasta untuk berbagai kegiatan yang dilakukan.

Bentuk intervensi *subsidies* terlihat ketika pemerintah melakukan subsidi pada televisi swasta melalui sejumlah proteksi pada awal kemunculannya. Fenomena ini tampak dalam hubungan TVRI dan TPI, ketika TVRI meminjam-

kan peralatan sekaligus tenaga kepada TPI pada awal kemunculannya. Intervensi dalam bentuk ini tidak transparan dilakukan artinya adanya motif khusus dalam memberikan kelonggaran yang menguntungkan televisi swasta. Pemberian kelonggaran pada TPI dapat dimengerti sebagai kelunakan sikap pemerintah yang cenderung memanjakan TPI sebagai milik salah seorang putri presiden.

Bentuk *taxation* adalah pajak yang harus dibayarkan televisi swasta kepada pemerintah untuk kemudian disalurkan kepada TVRI. Televisi swasta memiliki kewajiban menyetor 12,5% dari *gross revenue* (pendapatan kotornya sebagai kompensasi dari tidak beriklannya TVRI, sedangkan pada sisi lain pungutan (iuran televisi) sudah dibenarkan oleh undang-undang. Bagi televisi swasta hal ini tentu saja mengurangi potensi pendapatannya, sedangkan pada saat yang sama TVRI seringkali memuat iklan terselubung sebagai sponsor atas acara-acaranya.[7] *Taxation* sebagai bentuk intervensi pemerintah terhadap pasar media televisi swasta lebih bertumpu pada tujuan untuk mendanai aktivitas dan keuangan pemerintah (TVRI). Selain itu terdapatnya kewajiban stasiun televisi swasta untuk mengganti kerugian kepada masyarakat — jika menurut versi pemerintah — stasiun televisi swasta tersebut mengakibatkan dampak negatif melalui tayangannya merupakan perlakuan yang dapat digolongkan sebagai *taxation* oleh pemerintah.

Seperti telah dibahas sebelumnya, memang dana bagi TVRI seringkali muncul sebagai masalah. Sebenarnya dana ditetapkan berasal dari APBN Rutin (DIK), yang jumlahnya tidak tetap sama setiap tahun[8] ditambah perolehan dana dari iuran televisi masyarakat.[9] Timbulnya masalah pendanaan akibat berbagai kendala terjadi dalam pelaksanaan. Misalnya saja setoran dari pajak televisi swasta seringkali mengalami hambatan karena tidak pernah terbayar lunas, sedangkan untuk maengandalkan

iuran televisi sebagai sumber pendanaan masih menghadapi banyak permasalahan karena kinerjanya yang diragukan masyarakat.[10]

Demikianlah segala bentuk intervensi pemerintah berkonteks ekonomi ataupun politik dalam wujud pemberlakuan sensor, kerjasama bagi untung, subsidi dan pembayaran pajak merupakan bentuk-bentuk intervensi khususnya pada televisi swasta Indonesia, kesemuanya mengarahkan kesan bahwa televisi swasta berada di bawah bayang-bayang pemerintah. Hal ini pernah disinyalir oleh Nunung Prajarto, bahwa intervensi pemerintah lebih didasarkan pada alasan murni (*pure*) berkait dengan stabilitas keamanan, persatuan dan kesatuan bangsa.[11] Demikianlah, masalahnya adalah tetap, bahwa segala bentuk perwujudan intervensi itu pada hakikatnya telah mengantar kehidupan pertelevisian di Indonesia untuk selalu berada di tangan pemerintah.

Implikasi Ekonomi Politik

Setidaknya ada tiga implikasi nyata akibat intervensi negara dalam industri ini yaitu : (1) Terjadinya ambivalensi ekonomi politik dalam televisi swasta dan televisi negara; (2) Kuatnya pendekatan politis sehingga mengaburkan logika kebijakan penyiaran; (3) Kurang sempurnanya pemfungsian televisi dalam proses pembangunan politik. Masing-masing implikasi tersebut akan dibahas di bawah ini.

1. Ambivalensi ekonomi politik dalam kebijakan penyiaran televisi di Indonesia

Implikasi nyata berbagai kebijakan pemerintah dalam penyiaran televisi Indonesia adalah terjadinya ambivalensi secara ekonomi-politik pada pihak swasta ataupun televisi pemerintah sendiri. Sebagai pisau analisis, kajian ini bertolak dari dua aliran besar dalam konteks ekonomi politik

media di dunia. Pertama aliran Marxist yang cenderung memandang media komunikasi sebagai alat negara dalam pengembangan dan penguatan ideologi (sering disebut sebagai fungsi *Ideological State Apparatus*/ISAs). Kedua, aliran kelompok kapitalis, yang cenderung memandang media sebagai entitas ekonomi. Aliran pertama membawa konsekuensi ekonomi bahwa media dibiayai oleh negara, sedangkan pada aliran kedua media memperoleh sumber ekonominya dari pasar, yaitu dengan cara menayangkan iklan untuk meraih pemirsa sebagai pangsa pasar bagi produk-produk iklan, sehingga terjadilah transaksi ekonomi secara tidak langsung. Bagaimana dengan arah kebijakan serta pemfungsian media oleh pemerintah Indonesia, mengikuti pandangan Marxist, ataukah kapitalis?

Ambivalensi yang dimaksud dalam hal ini adalah suatu kondisi yang saling bertentangan sehingga mengaburkan esensi misi dari sebuah institusi penyiaran. Pada kondisi ini, yang terjadi adalah benturan-benturan dari elemen sistem penyiaran sendiri, sehingga lahir sebuah kinerja yang kurang baik dan tidak menguntungkan bagi peran dan fungsi media dalam berhadapan dengan negara sekaligus masyarakat penontonnya. UU Penyiaran sebagai produk hukum justru mengarah pada suatu kondisi yang menyulitkan kinerja sistem sendiri. Konsekuensinya tidak hanya pihak swasta yang merasa dirugikan oleh iklim yang kurang sehat semacam ini, namun TVRI sebagai penyelenggara penyiaran negara pun mengalami kondisi yang tidak menyenangkan.

Hegemoni negara terlihat jelas dalam pasal UU Penyiaran No 24 tahun 1997 (Psl 7) yang memfungsikan media sebagai alat pengembangan ideologi (ISAs), sesuai pandangan kelompok Marxist, tetapi sekaligus pula pemerintah menjalankan industri ini sebagai entitas ekonomi yang mampu mengakumulasi modal dari bidang geraknya (Psl 12). Dari uraian di atas, bisa diambil

kesimpulan bahwa arah kebijakan publik pemerintah Indonesia mengenai penyiaran televisi di Indonesia, adalah ingin menggabungkan antara media televisi sebagai *ideological state apparatus* (alat negara dalam mengembangkan ideologi) yang berkonteks politis sekaligus pula menempatkannya sebagai entitas ekonomi yang menjadi instrumen pasar. Perpaduan dua fungsi dalam sistem penyiaran ini tampaknya membawa implikasi ekonomi dan politik yang tidak sederhana.

Kekecewaan TVRI (bila bisa disebut demikian) tampak pada kinerja TVRI. TVRI yang dapat dikatakan diposisikan di garda depan dalam mensosialisasikan ideologi Pancasila dan sebagai media yang menjadi sumber informasi mengenai kiprah pembangunan -- identik dengan fungsi media sebagai pensosialisasi atau penyebar ideologi, yang disebut kelompok Marxist sebagai ISAs. Pemerintah dalam hal ini menginginkan TVRI berperan utuh sebagai media pembangunan. Konsekuensinya, TVRI tidak diperkenankan menayangkan iklan, tetapi sumber pendanaannya akan ditanggung salah satunya oleh televisi-televisi swasta yang harus menyetorkan 12,5% dari perolehan iklannya sebagai jatah bagi Yayasan TVRI. Namun belakangan, fakta di lapangan tidaklah semanis yang dibayangkan. Karena justru sistem ini menjadi semacam bumerang bagi TVRI. Belum lagi adanya fenomena hutang televisi swasta yang lumayan besar.[12] Tampaknya para pembuat kebijakan di bidang penyiaran ini melupakan bahwa sifat industri pertelevisian adalah bisnis yang tidak cepat menghasilkan *(non quick yielding)*.

Dikatakan merugikan TVRI sendiri karena kondisi keuangan yang tidak menguntungkan TVRI berimplikasi langsung pada kualitas siarannya. Selanjutnya bisa ditebak, TVRI akan sulit menjalankan fungsinya sebagai media pembangunan sekaligus sebagai media yang mensosialisasikan ideologi Pancasila, tentu saja karena ia mulai

ditinggalkan pemirsanya yang lari pada televisi swasta. Penerapan manajemen birokrasi/perkantoran sebagai implikasi langsung SK MENPEN NO 55 KEP/MENPEN/ 1975 di bidang ini semakin memperburuk kualitas tayangan TVRI. Konsep "asal ada siaran" menjadi implikasi terburuk dalam konteks ini, apalagi dengan pemaknaan hubungan bahwa televisi swasta dan televisi pemerintah sebagai mitra kerja dan bukan pesaing semakin menjadikan TVRI sulit meraih pemirsa.

Tampaknya perlu dikaji kembali mengenai pemfungsian televisi TVRI sebagai alat negara dalam penyebaran ideologi *(ideological state apparatus)*, bukannya dalam konteks sah tidaknya sebuah media menjalankan sosialisasi ideologi — saya kira sah saja — tetapi lebih pada bagaimana menciptakan bangunan sistem penyiaran yang lebih kondusif dalam pelaksanaannya. Diharapkan dengan kaji ulang semacam ini TVRI lebih bisa berdayaguna dalam kinerjanya sebagai media pembangunan, yang tetap penting artinya sebagai sebuah bangsa yang sedang membangun seperti halnya bangsa Indonesia.

Bagaimana dengan televisi swasta? Tampaknya tidak saja TVRI sebagai saudara tua yang kurang diuntungkan dengan kebijakan penyiaran. Jika dicermati, institusi televisi swasta pada banyak hal mengalami kondisi yang tidak lebih baik sebagai akibat sistem penyiaran yang dikembangkan melalui kebijakan pemerintah dalam industri penyiaran ini.

Ambivalensi yang terjadi pada televisi swasta, *pertama,* pemfungsian televisi swasta sebagai entitas ekonomi — jika benar demikian — seharusnya televisi swasta menjadi sebuah media alternatif yang mampu mendorong diskusi publik secara lebih berkualitas dari sisi produksi, sehingga terlahir perbedaan perspektif pemikiran pada berbagai wacana publik yang mengemuka. Tetapi karena beberapa pemiliknya dekat dengan pemegang kekuasaan tentu saja akan semakin sulit untuk

mengharapkan kiprah yang lebih berani dari televisi swasta dalam mendorong pengembangan pengetahuan politik di negeri ini. Sekaligus pula tidak mungkin untuk mengharapkan lahirnya perspektif pemikiran yang berbeda karena dalam kondisi semacam ini secara tidak langsung TV swasta berperan pula sebagai alat negara dalam penyebaran ideologi.

Ambivalensi *kedua,* ketika televisi swasta diperankan sebagai instrumen pasar, maka seharusnya konsekuensi selanjutnya adalah ia bebas menggunakan hasil iklannya secara utuh untuk pengembangan institusinya. Tetapi kenyataannya melalui sistem *share* yang dilakukan menjadikan televisi swasta berpayung pada televisi pemerintah, sekaligus pula identik dengan membuatnya menjadi klien dari negara. Dengan kata lain hubungan yang hendak diciptakan adalah hubungan patron-klien dengan negara (dalam hal ini diwakili oleh TVRI) sebagai patron dari televisi swasta sebagai kliennya.

Diversifikasi pemikiran politik yang coba dirintis oleh televisi-televisi swasta, mulai menimbulkan konflik antara televisi swasta dengan pemerintah. Muncul peringatan kepada salah satu stasiun televisi swasta yang hendak menayangkan liputan tentang perdebatan di parlemen, demikian pula larangan memproduksi berita bagi televisi swasta, menjadi masalah tersendiri yang tak kunjung selesai. Pengaturan mengenai ini pun belum jelas sepenuhnya karena disebutkan bahwa televisi swasta hakikatnya boleh membuat berita dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Pertimbangan-pertimbangan yang semacam apa? Tentunya menjadi kewajiban pemerintah untuk menuntaskan penjelasannya.

Tampaknya kejelasan aturan main merupakan kondisi konstruktif yang harus diciptakan. Sehingga tak perlu ada yang merasa dirugikan bila tak boleh beriklan (TVRI) sekaligus tak perlu ada yang kebingungan karena tidak sesuainya pelaksanaan fungsi dan kondisi di

lapangan (dialami televisi swasta yan dalam kenyataannya tidak sepenuhnya bebas sebagai instrumen pasar, karena masih tetap diposisikan sebagai klien dari TVRI sebagai televisi negara). Solusinya jelas pemerintah perlu berbesar hati untuk menerima kritik dan mengkaji ulang kebijakan penyiaran yang justru ambivalensi di sana-sini. Misalnya apakah manajemen birokrasi di TVRI akan tetap dipertahankan, padahal jelas-jelas tidak sesuai dengan tuntutan manajemen modern industri pertelevisian? Sekaligus pula apakah televisi swasta tetap dibiarkan kebingungan karena tidak jelasnya aturan? Tampaknya hal ini harus tetap menjadi agenda yang harus diselesaikan bagi para pengambil kebijakan di bidang penyiaran.

2. Kuatnya pendekatan politis –Mengaburkan logika kebijakan penyiaran

Implikasi kedua yang perlu mendapatkan kajian adalah pengaburan logika kebijakan akibat kuatnya pendekatan politis. Seringkali logika kebijakan dalam penyiaran televisi di Indonesia tak dapat dijelaskan karena akar kebijakan pemerintah yang banyak dilandasi oleh kepentingan yang sangat politis sifatnya. Sebagai contoh, jika merujuk pada apa yang diterapkan oleh negara-negara maju dalam hukum penyiarannya *(broadcasting law)*, pengaturan industri penyiaran oleh pemerintah hanya berkait dengan pengaturan penggunaan rana (medan) publik yang disebut spektrum frekuensi dan berupaya untuk meminimalkan intervensi negara dalam dinamika pasar. Dalam hal ini akan dicontohkan komisi FCC di Amerika. FCC merupakan komisi yang dibentuk khusus untuk mengurusi media penyiaran ini dan menekankan usahanya demi mengembangkan hukum yang memberikan legitimasi terhadap pemfungsian media sebagai kekuatan pasar, dan bukan sebagai alat pengendalian. FCC merupakan badan yang independen,

mengurusi sekitar 8900 izin pengoperasian stasiun penyiaran, mengatur lebar jangkauan, kekuatan modulasi, atau penggunaan frekuensi (*Commercial Very High Frequency, Commercial Ultra High Frequency, Educational UHF, Educational VHF*), penggunaan antena CATV *(Community Antenna Television)*.[13]

Dilakukan beberapa deregulasi yang membuat kebijakan komunikasi Amerika tidak bersifat membatasi penyiaran, justru sebaliknya membatasi korporatisasi dengan mendorong kompetisi dan jika mungkin menghilangkan pengendalian. Tampaknya komisi tersebut memiliki pandangan bahwa pengendalian justru mengakibatkan biaya yang tidak diharapkan sekaligus cenderung menghalangi inovasi.[14]

Dalam konteks Indonesia, masuknya negara dalam industri penyiaran ini bukan sekedar melakukan pengaturan pada aspek teknologi tapi lebih berdimensi politis dengan semangat dominasi terhadap rana publik ini. Hal ini terbukti dengan kekuasaan yang sangat penting oleh departemen penerangan yang sangat bernuansa politis dalam mengatur permohonan izin siaran, baru setelah itu izin frekuensi dikeluarkan Departemen Perhubungan. Jika logika kebijakan lebih didasarkan pada aspek teknologi, maka pengaturan akan sepenuhnya terkait dengan departemen telekomunikasi yang khusus hanya berkait dengan pengaturan frekuensi penyiaran televisi. Penggunaan frekuensi inilah yang sekaligus menjadi dasar bagi penarikan iuran televisi dari masyarakat.

Logika teknologi semacam ini dapat dikatakan tidak dijadikan landasan dalam kebijakan penyiaran di Indonesia. Penarikan komisi dari televisi swasta atas perolehan iklan yang mereka peroleh, lebih didasarkan pada alasan bahwa TVRI tidak beriklan, sehingga swastalah yang dibebani untuk memenuhi sejumlah kebutuhan dana bagi TVRI. Tentunya logika kebijakan dalam konteks ini kurang dapat dijelaskan. Demikian pula

mengenai iuran televisi dari masyarakat, tampaknya akan lebih bisa diterima seandainya hal ini didasarkan pada logika bahwa masyarakat telah menggunakan frekuensi untuk menangkap siaran televisi dan sebagai konsekuensinya mereka harus membayar kepada negara untuk selanjutnya digunakan bagi pembiayaan penyelenggaraan televisi. Mungkin logika penarikan iuran televisi ini lebih dapat diterima daripada alasan penarikan yang tidak jelas antara pajak siaran ataukah pajak kepemilikan pesawat.

Penempatan media televisi di bawah naungan sebuah departemen politik dan bukan sebuah komisi ataupun departemen yang lebih independen menjadi bukti kuatnya pendekatan politis oleh pemerintah Indonesia dalam bidang penyiaran. Sebuah kondisi yang kurang mendukung terhadap perkembangan industri televisi sebagai sebuah industri modern yang khas.

3. Kurang Sempurnanya Pemfungsian Televisi Dalam Proses Pembangunan Politik

Implikasi kebijakan yang begitu sarat dengan pendekatan politis, juga mengakibatkan fungsi televisi dalam pembangunan politik kurang sempurna. Peran media televisi dapat dilacak melalui beberapa indikator keterlibatan dalam politik. Peran media televisi dapat dilacak melalui beberapa indikator keterlibatan media dalam politik. Semakin sempurna keterlibatan media televisi di Indonesia dengan fungsi-fungsi yang ada, maka dapat dikatakan ia difungsikan secara aktif dalam pembangunan politik Indonesia, walaupun kualitasnya dapat dikatakan tidak secara langsung sempurna.

Penyusun merumuskan beberapa indikator fungsi yang merupakan akumulasi dari berbagai argumen ataupun pendapat ahli tentang fungsi televisi dan pembangunan politik dalam konteks makro, disertai

dengan aktor dan kecenderungan pada fungsi apa ia terlibat dalam pemfungsian tersebut, sebagai berikut:

Pemfungsian Televisi	Aktor/Pelaku
1. Sebagai kekuatan yang mempengaruhi lingkungan politik (*The surveillance political environment*)	TVRI dan TV Swasta
2. Sebagai media yang menghubungkan bagian-bagian dalam masyarakat dalam merespon situasi atau lingkungan politik yang sedang berkembang (*The correlation of the parts of society in responding to the political environment*	TVRI dan TV Swasta
3. Sebagai media yang mentransmisikan nilai-nilai kebangsaan dari satu generasi ke generasi lainnya (*Transmission of the social heritage from one generation to the next)*	TVRI dan TV Swasta
4. Sebagai media yang digunakan secara efektif sebagai Instrumen negara dalam melakukan indoktrinasi politik	TVRI
5. Sebagai media yang berkontribusi aktif terhadap penguatan nilai-nilai demokratis	TV Swasta
6. Sebagai media yang berkontribusi aktif terhadap penguatan stabilitas nasional	TVRI dan TV Swasta
7. Sebagai media yang menjalankan fungsi pemersatu/integrasi	TVRI dan TV Swasta
8. Sebagai media yang menguatkan kepercayaan kepada para pemimpin	TVRI
9. Sebagai pemberi kekuatan motivasi dalam masa-masa politik yang penuh kekecewaan	TVRI dan TV swasta

Catatan: *Pemfungsian televisi di atas, dirumuskan berdasarkan akumulasi teori-teori mengenai keterlibatan media dalam proses politik*

Selanjutnya akan dibahas mengenai pemfungsian televisi Indonesia melalui indikator-indikator di atas.
1) Sebagai kekuatan yang mempengaruhi lingkungan politik (*the surveillance political environment)* Media televisi memiliki potensi untuk mempengaruhi lingkungan politik karena ia menjalankan fungsi :

a. Informasi (*information function*): Media televisi melalui kinerja jurnalistiknya melakukan kegiatan pengumpulan, penyimpanan, pemrosesan, dan penyebaran berita, data, gambar, fakta dan pesan, opini dan komentar yang dibutuhkan agar dapat dipahami secara jelas oleh masyarakat sehingga bisa menanggapi kondisi lingkungan politik di tingkat nasional atau bahkan internasional.
b. Sosialisasi: media televisi menyediakan sumber ilmu pengetahuan yang memungkinkan orang bersikap dan bertindak sebagai anggota masyarakat yang efektif sehingga ia sadar akan fungsi sosialnya dan dapat aktif dalam masyarakat.
c. Motivasi: media televisi menjelaskan tujuan tiap masyarakat dalam jangka pendek maupun jangka panjang, mendorong setiap individu menentukan pilihannya dan keinginannya, media mampu mendorong kegiatan individu dan kelompok berdasarkan tujuan yang akan dicapai bersama.

Di Indonesia, kebijakan pengaturan pemerintah terhadap televisi Indonesia menjadikan potensi media televisi yang semacam ini menjadi kurang utuh. Informasi politik yang disampaikan selalu saja berorientasi kepada pemerintah sehingga menjadikan rakyat tidak tanggap dalam menghadapi lingkungannya. Yang terjadi kemudian adalah munculnya krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya (kasus krisis moneter yang berkepanjangan dan kurangnya keterbukaan pemerintah terhadap masyarakat memunculkan krisis kepercayaan

kepada pemerintah, dapat menjadi contoh dalam hal ini). Disfungsi telah terjadi dalam peranan televisi sebagai media yang mempengaruhi lingkungan politiknya.

2) Sebagai media yang menghubungkan bagian-bagian dalam masyarakat untuk merespon situasi atau lingkungan politik yang sedang berkembang (*The correlation of the parts of society in responding to the political environment).* Dalam *sphere* politik, media massa televisi merupakan salah satu unsur yang berada pada infrastruktur politik yang pada posisinya seharusnya mampu mengangkat aspirasi dari infrastruktur masyarakat untuk disampaikan pada tingkat suprastruktur sehingga berlangsung proses transformasi komunikasi politik. Bahkan media massa hendaknya menempatkan dirinya pada posisi di antara unsur infrastruktur dan suprastruktur yang berfungsi sebagai jembatan antara keduanya.

Apakah kebijakan penyiaran televisi di Indonesia telah menempatkan media pada posisi yang mampu menjembatani kekuatan kekuatan suprastruktur (elite politik, elit militer, teknokrat, dan kelompok profesional) dengan berbagai asosiasi atau kelompok di tingkat infrastruktur (partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, kelompok mahasiswa dan para tokoh politik)?

Untuk memenuhi peran yang semacam ini, maka media hendaknya diberi keleluasaan untuk berperan secara aktif mengangkat apa yang menjadi tuntutan masyarakat pada tingkat bawah (infrasruktur). Jika media masih banyak dikekang maka jelas tidak akan berperan aktif untuk mampu menyampaikan aspirasi yang berasal dari masyarakat. Sejauh ini khususnya bagi media televisi yang dalam peraturan perundangannya belum mencamtumkan hak kritik, koreksi, terhadap pemerintah, tentunya akan melemahkan fungsi sebgai penghubung antara bagian masyarakat yang satu dengan yang lainnya.

Kondisi ini semakin buruk apabila kita lihat bahwa kelompok atau asosiasi infrastruktur lainnya juga dilemahkan dalam sistem politik yang berlangsung, misalnya partai politik yang tidak berfungsi sebagaimana mestinya, tokoh-tokoh politik yang seringkali dipinggirkan, demikian pula media yang sedemikian terkooptasi oleh negara, mahasiswa dan kelompok kepentingan yang kurang memiliki kemampuan *bargaining* dengan pemerintah menjadikan bagian-bagian dari sistem politik ini tidak berfumgsi secara optimal.

3) Sebagai media yang mentransmisikan nilai-nilai kebangsaan dari satu generasi ke generasi lainnya (*Transmission of the social heritage from one generation to the next).* Media televisi Indonesia berperan penting dalam mentransmisikan nilai-nilai kebangsaan yang harus dihayati seluruh generasi Indonesia. Kebijakan pertelevisian di Indonesia mengarahkan semua media televisi yang ada untuk menjalankan fungsi ini. Namun tampaknya TVRI-lah yang lebih mengkhususkan peran dan fungsinya pada proses transmisi nilai ini. Untuk TV swasta yang lebih memposisikan diri sebagai entitas bisnis, tugas ini juga dijalankan pada beberapa bagian tayangannya, namun tampak jelas bahwa pemerintah melalui TVRI-lah yang telah secara optimal mentransmisikan nilai-nilai kebangsaan.

4) Sebagai media yang digunakan secara efektif sebagai instrumen negara dalam melakukan indoktrinasi politik. Dalam kebijakan penyiaran Indonesia, televisi pemerintah (TVRI)-lah yang diberi tugas untuk menjalankan fungsi ini. Istilah indoktrinasi mungkin kurang tepat jika digunakan dalam konteks ideologi Indonesia (Pancasila) karena memang Pancasila bukan bersifat doktriner. Tetapi dalam konteks ini, indoktrinasi dimaknai sebagai penyebaran atau pemasyarakatan nilai Pancasila yang

berusaha dimasyarakatkan melalui layar televisi. TVRI melalui program-program yang ditayangkannya selalu berusaha memasukkan nilai-nilai ideologi tersebut dan sangat konsisten sebagai penjaga moral masyarakat.

5) Sebagai media yang berkontribusi aktif terhadap penguatan nilai-nilai demokratis. Jika demokrasi diartikan sebagai proses yang berkait dengan konteks kehidupan negara yang melibatkan rakyat dalam pengambilan keputusan-keputusan politiknya, memberikan keterbukaan pada proses *empowerment* masyarakat, dan penguatan unsur-unsur infrastruktur politik. Fungsi ini pada tingkat tertentu banyak didorong oleh televisi-televisi swasta yang tampaknya lebih leluasa untuk menayangkan berbagai kasus politik secara lebih terbuka dengan gaya liputan yang sifatnya lebih netral. Dikatakan pada tingkat tertentu, karena secara keseluruhan sistem media massa di Indonesia memang kurang leluasa dalam penyampaian informasi yang berkaitan dengan proses demokratisasi, khususnya penguatan unsur-unsur dalam masyarakat bawah.

6) Pemfungsian media sebagai penguat stabilitas nasional. Kebijakan pemerintah Indonesia mengarahkan TVRI sebagai stasiun televisi yang paling berperan penting dalam menguatkan stabilitas nasional. Selanjutnya, melalui TVRI pula TV swasta diharapkan untuk mengikuti aturan pengendalian yang digariskan pemerintah demi penciptaan suasana yang stabil. Dalam pelaksanaannya, program-program yang akan ditayangkan senantiasa diseleksi dan mendapatkan izin dari BP3N yang merupakan badan untuk mengendalikan serta melakukan pembinaan pada media. Indonesia dalam era Orde Baru secara optimal melalui berbagai kebijakan yang ada mengarahkan fungsi medianya terhadap penciptaan stabilitas nasional.

7). Fungsi integrasi: fungsi ini bertujuan untuk menyediakan bagi bangsa, kelompok, ataupun individu, kesempatan memperoleh berbagai pesan yang diperlukan. Agar terwujud saling pengertian dan saling menghargai kondisi, pandangan dan keinginan orang lain. Televisi di Indonesia selalu difungsikan pemerintah sebagai alat mengintegrasikan berbagai pandangan suku bangsa dalam rangka mewujudkan persatuan dan kesatuan bangsa, bahkan seringkali untuk mencapai tujuan ini berbagai etika jurnalistik dilanggar. Pemberlakuan sensor serta berbagai campurtangan pemerintah merupakan salah satu contohnya.

8). Fungsi sebagai penguat kepercayaan kepada para pemimpin. Dalam beberapa dekade, televisi di Indonesia selalu menampilkan berbagai tayangan yang pada kasus-kasus tertentu selalu menguatkan kepercayaan kepada para pemimpin Dalam jurnalistik televisi ataupun tayangan program semacam *talk show* politik masa Orde Baru di bawah Suharto, berita selalu menguatkan kepercayaan kepada para pemimpin negara. Barulah pada dinamika yang berkembang di akhir tahun 1997 dan memuncak pertengahan tahun 1998 menunjukkan sebuh fenomena munculnya keberanian melakukan koreksi kepada pemimpin negara. Kebijakan-kebijakan ebijakan yang mengatur media massa di Indonesia, mengarahkan bahwa berita-berita tentang pemimpin merupakan sesuatu yang sangat rawan.

9). Fungsi sebagai pemberi kekuatan pada masa penuh kekecewaan. Televisi melalui tayangannya seringkali menjadi media sublimasi dari saat-saat penuh kekecewaan dalam ekonomi, politik, ataupun sosial. Televisi pada kondisi-kondisi tersebut seringkali difungsikan oleh pemerintah untuk membentuk suatu keadaan yang mampu memberikan hiburan kepada masyarakat sekali-

gus alternatif tentang jalan keluar dari masalah yang sedang dihadapi. Selain itu diharapkan agar televisi memberikan kekuatan motivasi untuk keluar dari masa-masa politik yang penuh kekecewaan. Dalam konteks yang lebih makro, media massa televisi di Indonesia diharapkan untuk mempengaruhi kondisi lingkungan politik.

Di Indonesia, dalam masa-masa yang sulit televisi pemerintah (TVRI) banyak memberikan klarifikasi atas berbagai masalah penyebab masa-masa sulit tersebut, sehingga terkesan bahwa televisi milik pemerintah tersebut melakukan pembelaan terhadap pemerintah yang berkuasa. Pertimbangan-pertimbangan keutuhan nasional senantiasa selalu diutamakan. Adapun televisi-televisi swasta lebih menunjukkan karakteristik untuk memberi penjelasan terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kondisi sulit yang sedang terjadi dari berbagai sumber berita yang lebih beragam jika dibandingkan dengan televisi milik pemerintah.

Demikianlah, dari kesekian banyak fungsi yang telah dijelaskan, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya kesemuanya itu dijiwai oleh fungsi dasar media untuk mendidik (*to educate*), fungsi untuk memotivasi masyarakat agar aktif dalam merespons lingkungan politiknya (*to activate*), serta fungsi untuk menumbuhkan kesadaran politik (*political awareness*). Secara keseluruhan, dapat dikatakan bahwa media televisi Indonesia telah terlibat atau difungsikan dalam beberapa indikator tersebut. Tetapi yang patut menjadi catatan bahwa pemfungsian media dalam konteks politik tersebut lebih mengarah pada upaya-upaya pro *status quo* pada pemerintahan Orde Baru. Dalam kondisi ini, ruang media televisi belum menjadi sebuah *sphere* yang bebas dari campur tangan negara, sehingga kurang mampu berperan sebagai media yang mendorong proses demokratisasi.

Secara lebih eksplisit, pemerintah memfungsikan televisi dalam *konteks pengendalian* dan bukan dalam kerangka *proses pemberdayaan* masyarakat menuju kondisi yang lebih demokratis. TVRI menjadi alat pemerintah untuk menumbuhkan partisipasi dan memobilisasi massa dalam rangka mensukseskan program-program yang dicanangkan oleh pemerintah. Kebijakan penyiaran tersebut juga cenderung menguntungkan *status quo* pemerintahan Orde Baru. Konteks kebijakan yang cenderung pada pengendalian dan bukan proses menuju arah demokratisasi, merupakan sebuah kenyataan yang sangat bertolak belakang dengan konsep ideal studi komunikasi kontemporer yang bersifat bebas dari nilai-nilai pengendalian.

Catatan Akhir

[1] Paradigma 1 dan 2 dapat dibaca pada pemikiran Ishadi SK, dalam artikelnya "Bisnis Televisi di Tengah Persaingan Antarmedia", dalam Deddy Mulyana dan Idi Subandy Ibrahim (Ed.), *Bercinta Dengan Televisi: Ilusi, Impresi dan Imaji sebuah Kotak Ajaib*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1997, hal. 21-2, sedangkan paradigma ketiga merupakan kesimpulan penulis dengan melihat dinamika pengendalian serta pemfungsian televisi memasuki era 1990-an.

[2] Akhmad Zaini Abar, *Televisi Swasta dan keterbukaan Komunikasi Politik*, dalam Dedi Mulyana dan Idi Subandi (ed.), *ibid.*, hal. 247.

[3] Wawancara dengan humas salah satu televisi swasta.

[4] Robert G.Picard, *Media Economics Concept And Issues*- Vol 2, Sage Publications, London 1989, hal. 96.

[5] Picard, *ibid.*, hal.96.

[6] Picard, *ibid*, hal.69.

[7] Wawancara dengan humas salah satu televisi swasta.

[8] Wawancara dengan wakil bagian keuangan TVRI, diperoleh keterangan bahwa variasi jumlah yang tidak rutin bagi pembiayaan televisi seringkali menjadi masalah, untuk Tahun Anggran 98/99 TVRI mendapat dana sekitar Rp 141.193.617,00 ; tetapi itupun masih akan disesuaikan dengan kondisi yang ada, padahal biaya produksi televisi sangat mahal. Dengan biaya yang sangat minim tersebut, televisi pemerintah ini harus beroperasi.

[9] Hasil iuran televisi yang berasal dari masyarakat selanjutnya disetor ke kas negara, untuk selanjutnya TVRI boleh menggunakan sesuai kebutuhan melalui DIK Suplemen.

[10] Telah dibahas pada praktek kebijakan tentang iuran televisi.

[11] Nunung Prajarto, *Pertelevisian di Indonesia Analisis Kritis*, Laporan Penelitian Jurusan Komunikasi FISIPOL UGM, Yogyakarta, 1994. Dalam laporan penelitian ini juga dapat dibaca mengenai bahasan kerangka Picard dalam penerapannya di Indonesia. Terdapat beberapa kesamaan asumsi dalam hal ini. Namun penjelasan yang agak berbeda berkaitan dengan bentuk intervensi *subsidies*. Penulis mempercayai bahwa hubungan TVRI dan TPI merupakan bentuk intervensi subsidi yang nyata.

[12] Tercatat sampai akhir tahun 1996 sebagian besar televisi swasta belum mencapai titik BEP atau belum mencapai titik impasnya.

[13] *Mass Media, Law, and Regulation*, Overview of FCC, hal. 287-8.

[14] Sari Thomas dan William A. Evan (eds), *Communication, and Culture : Language, Performance, Technology and Media*, Vol.4, Norwood, New Jersey, 1990, Ablex pub. Company, hal. 151-3.

8

Penutup

Beberapa pertanyaan yang mengawali studi ini, telah coba diuraikan serta diberikan jawabannya melalui bab-bab yang ada. Tiga pertanyaan utama yang ingin dicari penjelasannya berkaitan dengan: bagaimana pemerintah Orde Baru memfungsikan televisi; bagaimana substansi dan format kebijakan dalam industri televisi Indonesia; serta implikasi ekonomi-politik kebijakan penyiaran televisi tersebut. Argumen yang dikemukakan adalah bahwa konteks politik di tingkat makro pemerintah Orde Baru berpengaruh kuat terhadap arah kebijakan karakter televisi Indonesia.[1] Sesuai dengan konteks penelitian yang melihat media dalam *setting* kekuasaan, yang ingin dikemukakan adalah bahwa televisi Indonesia tidak dapat dipisahkan dari jagat besar kekuasaan politik yang melingkupinya. Dengan kata lain, jika arena politik itu sangat menggambarkan dominasi kekuatan negara yang begitu kuat atas rakyatnya. Inilah yang tampak dalam kebijakan penyiaran televisi Indonesia.

Argumen ini dijelaskan lebih lanjut melalui serangkaian penjelasan terhadap beberapa kebijakan penting penyiaran televisi Indonesia sejak awal kemunculannya tahun 1962 hingga tahun 1997.[2] Dapat dikatakan bahwa kebijakan tersebut sangat diwarnai oleh kontradiksi antara pengendalian negara dan kedaulatan konsumen yang tak pernah mendapatkan jawaban yang memuaskan. Orientasi negara tampak begitu kuat tercermin dari kebijakan-kebijakan tersebut.

Selanjutnya diuraikan tentang format, substansi, kebijakan, dan praktik pelaksanaan kebijakan penyiaran.[3] Disambung dengan analisis kebijakan penyiaran Indonesia menguatkan argumen bahwa negara menjadi penentu kebijakan dalam industri penyiaran.[4] Paparan data pada bab tujuh menunjukkan secara nyata bahwa media televisi melalui serangkaian regulasi pemerintah di bidang ini telah diintervensi dalam konteks institusional/ struktural media dan bahkan pada konteks isi media (*content*-nya).

Intervensi yang dilakukan pemerintah melalui serangkaian pengaturan baik dalam konteks regulasi teknis, regulasi perilaku perusahaan, ataupun regulasi struktur pasar berimplikasi terhadap beberapa kondisi yang buruk dalam kinerja media televisi Indonesia. Terjadilah ambivalensi secara ekonomi ataupun politik dalam konteks ini. Dari perspektif politis terdapat sebuah fenomena, bahwa media massa televisi telah difungsikan dalam pembangunan politik khususnya dalam proses penciptaan integrasi bangsa (*nation state*) dan *state building*. Namun, kualitas pemfungsian itu masih sangat memprihatinkan, karena masih sangat bias atau pro hegemoni negara.

Dari perspektif ekonomi, terdapat fenomena yang sangat menarik, berkaitan dengan kebijakan-kebijakan deregulasi dalam bidang penyiaran ini, yaitu dengan dibukanya industri televisi oleh pemerintah. Kebijakan

deregulasi tampaknya lebih menarik dikaji dari konteks ekonomi, karena jelas esensinya tidak dimaksudkan untuk mendorong proses demokratisasi, namun cenderung dimaksudkan untuk membuka masuknya kapital yang akan mendorong ekonomi pasar. Demikian pula sikap pemerintah yang tidak gegabah untuk membekukan kegiatan penyiaran, menjadi bukti bahwa pemerintah mulai memandang bidang ini sebagai sebuah *capital intensive industry*, sekaligus menunjukkan bahwa pemerintah sangat berhati-hati terhadap aspek ekonomi dari industri ini. Kalaupun terjadi hal-hal yang membahayakan pemerintah secara politik, hingga penelitian ini dilakukan, pemerintah hanya membekukan program-program siaran yang dianggap mengancam tersebut.

Dari paparan di atas, tampaknya arah kebijakan pemerintah dalam pengaturan industri televisi ini sangat dipengaruhi oleh kepentingan tertentu, sehingga tampaknya perlu berhati-hati untuk menyebut kata "negara". Jika mengkaji beberapa kebijakan yang ada, terdapat indikasi bahwa arah kebijakan seolah untuk kepentinngan negara, tetapi sebenarnya punya dimensi lain yang mengarah pada pemberian keuntungan politik ataupun ekonomi pada kelompok tertentu, ciri negara *patrimonial cluster* sangat menonjol dalam konteks ini. Contoh mencolok adalah berkait dengan kebijakan kepemilikan, atau izin bagi aktor yang akan memasuki bisnis ini. Karena aturan main yang tidak jelas, maka berbagai langkah pemerintah di bidang ini belum memiliki karakter yang jelas, dan cenderung hanya bersifat temporer untuk mengatasi masalah yang muncul.

Difungsikannya televisi sebagai media yang diharapkan lebih mampu untuk mendorong demokratisasi, tentu saja akan sangat tergantung pada *sphere* yang melingkupinya. Beberapa hal yang menjadi kelemahan dari sistem orde baru yang cenderung anti-demokrasi, tampaknya perlu diubah secara mendasar. Misalnya saja paradigma

sistem komunikasi yang selama ini lebih cenderung "mengekang hak rakyat untuk tahu" perlu diubah secara radikal menjadi paradigma yang benar-benar menghormati hak masyarakat tersebut. Sejalan dengan itu, tampaknya kebijakan publik dalam industri penyiaran ini perlu senantiasa memperhatikan karakter bisnis yang sarat dimensi teknologi dan modal, sehingga terlahir kebijakan yang mampu menjawab tantangan zaman, dan sesuai dengan semangat global - suatu kondisi yang tidak dapat lagi mentolerir pemikiran-pemikiran bersemangatkan nasionalisme sempit. Dalam konteks inilah pendekatan politik bagi industri semacam ini sama sekali tidak dapat dibenarkan.

Dengan *sphere* yang semakin baik, maka diharapkan akan lahir media-media televisi yang mampu menjadi sumber informasi yang layak dipercaya, sekaligus mampu mendorong proses pemberdayaan masyarakat sebagai masyarakat politik. Yaitu media yang tidak saja bias pada kepentingan hegemoni negara serta media yang tidak saja memandang masyarakat penontonnya sebagai audiens yang selalu harus dituntun, bahkan hanya menganggap masyarakat sebagai pasar potensial bagi barang-barang konsumsi yang ditawarkan dengan gencar melalui iklan seperti terjadi selama ini.

Demikianlah, jika industri pertelevisian ini dibangun berdasarkan asumsi serta paradigma yang tepat khususnya dalam berhadapan dengan masyarakatnya, tampaknya harapan mewujudkan sebuah kebijakan publik yang melahirkan industri pertelevisian yang sehat dan berfungsi positif dalam pembangunan politik bukan sekedar keinginan saja.

Dari paparan di atas, dapat dikatakan bahwa tarik-menarik kepentingan ekonomi dan politik sangat mewarnai kebijakan penyiaran di Indonesia. Hal ini dapat dicerminkan melalui perubahan paradigma yang terjadi. Dalam konteks ini, menarik untuk dikaji ketika terjadi

perubahan paradigma yang menolak kemandirian menjadi paradigma yang cenderung mengarah pada deregulasi dan privatisasi dalam kebijakan penyiaran. Beberapa faktor yang tampaknya menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan ini adalah sebagai berikut: (1) Kepentingan keluarga presiden dalam industri penyiaran; (2) Tekanan-tekanan yang berasal dari berbagai bagian masyarakat untuk membuka industri televisi; (3) Jangkauan media internasional yang pengaruhnya tak dapat dihindarkan mendorong pemerintah membuka industri ini.

Ad.1 Kepentingan keluarga presiden

Khrisna Sen menggambarkan faktor pendorong pertama sebagai berikut:[5] dibukanya industri ini karena putra ketiga Presiden Suharto, Bambang Trihatmodjo, pemimpin kelompok bisnis yang kuat Bimantara, memiliki kepentingan ekstensif dalam industri ini. Pada mulanya RCTI akan membuka sebuah stasiun penyiaran kedua di Bandung, serta merencanakan satu stasiun lagi di Yogya bekerjasama dengan Husein Naro, putra J. Naro, politisi senior.[6] Demikian pula Sudwikatmono, salah seorang sepupu presiden, yang memiliki keterlibatan penting dalam pendirian stasiun penyiaran di Surabaya (Surya Citra Televisi, SCTV) diikuti pula oleh rencana pendirian satu stasiun penyiaran di Denpasar. Tutut putri tertua presiden mulai masuk industri ini dengan penyiaran bermuatan pendidikan yang di pagi hari. Yang kemudian disebut Televisi Pendidikan Indonesia (TPI) pada bulan Desember 1990, dengan menyewa fasilitas transmisi TVRI. Seperti halnya Bambang, Tutut, dan Sudwikatmono, yang memiliki kepentingan lain dalam media dan telekomunikasi, Sudwikatmono khususnya menjadi figur kontroversial tahun 1980 dengan usahanya yang juga menguatkan monopoli dalam pengendalian atas import film dan distribusinya. Selain dua tokoh di atas, sebagai bagian dari

keluarga presiden, kelompok Liem Sioe Liong dengan Grup Salimnya, yang disebut-sebut konglomerat terkaya di Indonesia, dan konglomerat lain yaitu group Bakri juga mendapat izin penyiaran secara nasional. Munculnya stasiun televisi lain di bawah kendali Grup Bakrie, menyebabkan orang kemudian berpikir bahwa potensi bisnis yang menguntungkan ini tidak saja jatuh di tangan keluarga Presiden sendiri, namun juga kepada mereka yang secara politis menjadi bagian dari sistem tersebut. Dalam perkembangan selanjutnya, RCTI muncul sebagai pemain terkuat dalam industri televisi Indonesia.

Ad. 2 Tekanan-tekanan yang berasal dari berbagai bagian masyarakat untuk membuka industri televisi

Faktor pertama yang dapat dikatakan sangat berpengaruh untuk membuka industri televisi ini adalah begitu kuatnya tekanan-tekanan dari masyarakat yang menginginkan televisi alternatif selain televisi negara (TVRI). Selanjutnya faktor kedua merupakan pengaruh dari kepentingan kelompok bisnis. Bagi kelompok ini, walaupun televisi swasta merupakan sebuah bidang yang masih baru, mereka sangat antusias dengan privatisasi televisi dalam industri televisi.

Kebijakan pemerintah untuk melarang periklanan televisi tahun 1981 menimbulkan kontroversi yang cukup panas. PPPI dan Kadin berargumentasi bahwa iklan merupakan sesuatu yang sangat penting untuk membantu perkembangan ekonomi domestik dalam memenuhi target produksi yang telah dicanangkan pemerintah melalui Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA). Demikian pula dikemukakan anggapan bahwa tak ada seorang yang membeli sesuatu hanya karena ia menonton iklan, sehingga iklan tak dapat dikatakan mendorong konsumtivisme. Namun dengan dalih iklan tidak sesuai dengan ide hidup sederhana yang marak tahun 1980-an, iklan tetap dilarang. Sebuah kebijakan pemerintah yang

sangat merugikan dunia bisnis.

Tahun 1987, wacana yang berkembang lebih mengarah pada kemenangan ekonomi pasar. Dalam periode ini, kelompok bisnis cenderung mampu menekan pemerintah.[7] Jika pada tahun 1981, keputusan untuk menutup iklan di televisi merupakan kemenangan dari politik atas ekonomi (sekaligus signifikan dengan dikesampingkannya kekuatan pasar sebagai satu kekuatan). Maka, pengumuman di akhir tahun 1987 yang mengizinkan pendirian saluran televisi yang pendanaannya murni berasal dari iklan, secara kontras merupakan kemenangan wacana ekonomi atas politik. Demikian pula perubahan ini, merupakan sebuah pergeseran penting dalam mendefinisikan televisi, yang dulunya lebih cenderung didefinisikan sebagai institusi ideologi ataupun politik menjadi sebuah institusi komersial dan hiburan. Banyak pihak meramalkan bahwa diperbolehkannya saluran televisi swasta beroperasi akan sangat menggembirakan dan secara massal akan meningkatkan belanja iklan.

Ad. 3. Pengaruh eksternal

Tidak dapat terelakkan bahwa kebijakan pemerintah Indonesia untuk mengubah paradigma itu sangat dipengaruhi oleh deregulasi dan privatisasi industri televisi yang menjadi *trend* tahun 1980-an pada banyak negara yang telah sekian lama telah menjalankan monopoli televisi, termasuk negara tetangga Indonesia (Malaysia).[8] Melalui Menteri Penerangan, Presiden Suharto mengungkapkan bahwa, bangsa Indonesia sudah saatnya memiliki televisi swasta. Alasan lain yang melatarbelakanginya adalah bahwa iklan melalui televisi juga penting dan bahwa saluran komersial seiring dengan promosi demokrasi ekonomi.[9]

Melalui keputusan Menteri Penerangan No. 190A/Kep/Menpen/1987 tertanggal 20 Oktober 1987, Menteri

Penerangan menyatakan beberapa alasan untuk meninjau kembali kebijakan penyiaran televisi, yang tertuang dalam kata pembukaan sebagai berikut: ... *Mengingat cepatnya pembangunan informasi dan teknologi, yang seiring dengan kebutuhan pembangunan, sudah saatnya untuk meninjau kembali kebijakan tentang penyiaran televisi*

Selain itu, pertimbangan yang lain berkaitan dengan jangkauan penyiaran televisi Indonesia yang hanya mencapai 35 % dari total wilayah negara Indonesia. Lebih buruk lagi dari 35% tersebut, lebih dari 15% dari wilayah tersebut didominasi oleh penyiaran asing. Sebagai salah satu contohnya adalah Sumatra Timur dan Utara serta Kalimantan Barat dan beberapa propinsi lain yang merupakan "wilayah koloni" televisi Singapura dan Malaysia. Direktur Radio, Televisi, dan Film memandang perlu untuk melakukan langkah pertahanan budaya dengan mendirikan jaringan televisi swasta yang akan mengatasi kelemahan televisi negara yang terbatas.

Demikianlah, dominasi penyiaran asing juga merupakan masalah yang tak dapat dihindarkan oleh Indonesia sebagai negara yang secara geografis berada di persimpangan lintas dunia. Sebuah perbatasan budaya nasional yang ideal sulit diciptakan karena ekspansi transmisi satelit komunikasi yang semakin canggih justru mewujudkan ketimpangan yang semakin besar sebagai akibat derasnya arus media Barat pada negara dunia ketiga termasuk Indonesia. Itulah sebabnya beberapa kebijakan dalam dunia penyiaran di Indonesia seperti halnya peluncuran satelit Palapa, legalisasi parabola, selalu dijustifikasi dengan alasan yang sifatnya politis didasarkan pada keinginan untuk menciptakan dan memperkuat persatuan budaya nasional. Tetapi tampaknya pemerintah tak dapat selamanya melakukan pengendalian atas apa yang ditonton oleh masyarakat. Pergeseran-pergeseran ini, setidaknya terungkap melalui pendapat pihak pemerintah mengenai hal ini. Di antara-

nya, Direktur TVRI Ishadi pada awal tahun 1988 di hadapan para karyawan TVRI Medan, yang menyatakan bahwa :

> Audience berhak untuk mendapatkan yang terbaik dan kita akan bersaing dengan *fair*... inilah tantangan yang harus dihadapi pada saat sekarang ini. Televisi swasta sedikitnya akan membentengi Indonesia dari TV3 dan RTM (Radio Televisi Malaysia)...

Selanjutnya, mengiringi kelahiran televisi swasta, pemerintah memberi kesan bahwa lahirnya televisi swasta bukanlah sebuah keputusan yang begitu tiba-tiba dan juga bukan sebuah pertahanan dramatis atas budaya historis bangsa, setelah lebih seperempat abad dilakukan monopoli atas penyiaran audio-visual. Sejak tahun 1987 itulah, tidak ada lagi monopoli atas televisi nasional. Namun demikian pemerintah memberikan tekanan bahwa televisi swasta tidak mengarah pada liberalisasi televisi (liberalisasi dalam konteks ini sering diartikan oleh berbagai pihak sebagai liberalisasi dalam konteks ekonomi). Oleh pemerintah, kebijakan ini dimaksudkan sebagai sebuah pertarungan untuk membujuk audiens nasional untuk kembali pada media nasionalnya dengan jenis siaran televisi yang tentunya berbeda dengan siaran televisi negara.

Berkait dengan perkembangan pertelevisian, penyiaran asing yang masuk ke Asia[10] juga cukup memusingkan tidak saja bagi pemerintah, tetapi juga bagi industri-industri penyiaran di Asia. Banyak usaha dilakukan untuk melindungi nilai-nilai Asia, tetapi tak dapat dipungkiri bahwa juga terdapat keinginan kuat di antara negara-negara tersebut untuk membuka penyiarannya melalui kebijakan langit terbuka. Inilah keadaan riil, yang harus dihadapi industri penyiaran di Asia, mereka harus menghindarkan banjir penyiaran asing sekaligus harus berusaha untuk tidak sekedar menjadi konsumen dari sistem penyiaran yang kompleks tersebut.

Demikianlah, walaupun tidak secara khusus membahas mengenai penyiaran internasional, namun masalah ini cukup penting, karena sistem penyiaran dalam sebuah negara tidak bisa terlepas dari pengaruh eksternalnya. Oleh karena itu tampaknya sangat diperlukan wawasan yang luas dari para pengambil kebijakan penyiaran sehingga mampu mewujudkan sebuah kebijakan publik tentang penyiaran yang mampu menjawab berbagai permasalahan baik secara internal ataupun eksternal.

Khusus untuk kebijakan penyiaran di Indonesia dapat dirumuskan beberapa masalah mendasar yang perlu mendapat perhatian, di antaranya: (a) logika kebijakan publik yang kadang tidak tepat, tidak sinambungnya satu departemen dengan departemen lainnya mengenai arah kebijakan penyiaran; (b) masih terdapatnya kecenderungan korporatisasi melalui sejumlah perwakilan kepentingan negara sebagai strategi Orde Baru[11]; (c) penempatan hubungan TVRI dan TV swasta sebagai patron klien, di mana TV swasta sebagai klien dan TVRI (negara) sebagai patron yang menjadi panutan; (d) peraturan-peraturan yang mendasari beroperasinya penyiaran televisi masih banyak didasarkan pada keputusan-keputusan masa pemerintahan Orde Lama.

Perkembangan terakhir yang dapat dilihat dari industri penyiaran memasuki pertengahan tahun 1998 tampaknya cukup menarik, dengan bergantinya Orde Baru menjadi Orde Reformasi. Pemerintahan Orde Reformasi mencoba melakukan perubahan-perubahan yang diharapkan akan memperbaiki kondisi untuk masa-masa selanjutnya. Namun apakah perubahan tersebut akan cukup mendasar sehingga mampu memunculkan industri penyiaran yang lebih memberikan kontribusi terhadap demokrasi, ataukah justru memperburuknya? Tampaknya ini yang ditunggu-tunggu oleh berbagai kalangan masyarakat.

Dalam agenda perubahan kebijakan penyiaran nasional, tampaknya perubahan paradigma yang melandasi proses komunikasi menjadi sesuatu yang tidak dapat ditawar-tawar lagi. Pemerintah hendaknya mengubah pandangan yang memandang media hanya sebagai alat untuk menjustifikasi segala gerak langkah pemerintah. Kinerja media harus dilandaskan pada prinsip-prinsip pemberdayaan masyarakat, yang beroperasi dalam suatu *space* yang bebas intervensi pemerintah. Tentunya hal ini sangat membutuhkan kemauan yang baik serta kesungguhan pemerintah. Dalam konteks Indonesia yang *sphere* politiknya sarat dengan karakter "negara kuat dan dominan", maka perubahan pada *sphere* politik secara makro sangat menjadi penentu. Selama di tingkat makro tidak terdapat perubahan, mustahil terjadi perubahan pada kebijakan penyiaran nasional. Pengaruh *sphere* eksternal juga menjadi penentu ke mana arah kebijakan akan dirumuskan. Sebab dalam dunia yang semakin mengglobal, sebuah negara tidak mungkin lagi meninggalkan faktor eksternal dalam merumuskan kebijakan-kebijakannya.

Catatan Akhir

[1] Lihat bab 3, "Karakter Politik Negara Orde Baru dan Pengaruhnya terhadap Kebijakan Penyiaran Televisi".

[2] Lihat bab 4, "Relasi antara Media, Bisnis dan Negara".

[3] Lihat bab 5, "TVRI, Televisi Swasta dan TPI: Tiga Pilar Sistem Penyiaran Indonesia".

[4] Lihat bab 6, "Dominasi Kroni Penguasa dan Kebijakan Program Televisi: Analisis Kebijakan Penyiaran Televisi di Era Orde Baru". Bahasan yang mengupas lebih dalam tentang masuknya negara dalam sektor ini telah disajikan pada bab 7.

[5] Khrisna Shen, *Southeast Asian Journal of Social science, op.cit,* hal 177.

[6] Televisi merupakan perangkat komunikasi *(hardware)* yang dianggap paling utama dalam perluasan perusahaan ini yang sebelumnya telah menguasai perangkat *software* (majalah, surat kabar).

[7] Kecenderungan ini juga digambarkan oleh Macintyre tahun 1990.

[8] George H. Quester, *The International Politics of Television,* Lexington Books, 1990, hal. 15.

[9] Presiden Suharto membuat *image* bahwa dirinya tidak terlibat secara langsung dalam keputusan untuk melarang periklanan tahun 1981. Kebijakan tersebut selalu diarahkannya sebagai kesalahan Ali Murtopo, Menteri Penerangan tahun 1981, yang telah meninggal.

[10] Lebih jelasnya dapat dibaca pada Bhimanto Suwastoyo(ed.), *Broadcasting In Asia,* Alliance Of Independent Journalist, Institute for The Studies on Free Flow Of Information, April 1997.

[11] Rezim ini bisa dikatakan merupakan rezim yang kurang mendukung dibukanya koridor demokrasi—atau rezim anti-demokrasi.

Daftar Pustaka

Abar, Akhmad Zaini, "Televisi Swasta dan Keterbukaan Komunikasi Politik", dalam Dedi Mulyana dan Idi Subandi (ed.), *Bercinta Dengan Televisi, Ilusi, Impresi dan Imaji Sebuah Kotak Ajaib*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1997.

_____, *Kisah Pers Indonesia 1966-1974*, LKiS, Yogyakarta, 1995.

Bohn, Ungurait,Hiebert, *Mass Media VI, an Introduction to Modern Communication*, Longman, New York, 1991.

Chilcote, Ronald H., *Theories of Comparative Politics: The Search for Paradigm*, Colorado, West View Press, 1981

Clark, Robert P., *Menguak Kekuasaan dan Politik di Dunia Ketiga (terj.)*, Erlangga, Jakarta, 1986.

Collin, Richard, "Broadcasting Policy: Competition and Public Service", dalam Sari Thomas and William A. Evan (eds.), *Communication and Culture: Language, Performance, Technology, and Media*, Vol.4, Ablex Publication Company, Norwood-New Jersey, 1990.

Denzin, Norman K. dan S Lincoln, Yvonna (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publication Inc., USA, 1994.

Down, Donald dan Nelson, Samuel, "Censorship" dalam Seymour Martin Lipset (Ed.), *Encyclopedia of Democracy Volume III*, Congressional Quarterly Inc. Washington DC, 1995.

Dye, Thomas R, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1978.

Easton, David, *The Political System*, Knopf, New York, 1953.

Entman, Robert M., *Democracy without Citizens, Media and the Decay of American Politics*, Oxford University Pers, 1989.

Holaday, Duncan Alan, "The Social Impact of Satelite TV in Indonesia: a View from the ground, dalam *Media Asia*, Vol. 23 No 2, 1996.

Imawan, Riswanda, "Rekruitmen Kepemimpinan di Daerah: Antara Keinginan dan Kebutuhan Masyarakat", dalam *Jurnal Ilmu Politik* No. 17, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1997

Islamy, M. Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994.

Lipset, Seymour Martin (ed.), *Encyclopedia of Democracy Volume III*, Congressional Quarterly inc. Washington DC, 1995.

Kellner, Douglas, *Television and the Crisis of Democracy*, Westview Press, United States of America, 1990.

Kitley, Philip, "The Fine Tuning Control, Commercial Television in Indonesia", dalam *Continum* 8: 2, 1994

_____, "Tahun Bertambah, Zaman Bertambah: Television and Its Audience in Indonesia" dalam *RIMA* Vol. 26/1 Winter 1992

Kuo, Eddie C.Y dan Chen, Peter S.J., *Kebijakan dan Perencanaan Komunikasi, Pengalaman Singapura (terj.)* Pustaka LP3ES, Jakarta, 1994

L. Rivers, William, & Schramm, Wilbur, *Responsibility in Mass Communication* (Revised Edition), Harper & Row Publisher, New York, 1996.

Latif, Yudi dan Ibrahim, Subandy, Idi , *Bahasa dan Kekuasaan : Politik Wacana di Panggung Orde Baru*, Mizan, 1996

Liddle, William R, "The Politics of Development Policy" dalam *World Development* Vol. 20 No.6, Great Britain, 1992

Mas'oed, Mohtar, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru (1966-1971)*, LP3ES, 1989.

_____, *Materi Kuliah Politik Asia Tenggara*, Tidak Diterbitkan, 1997.

MacIntyre, Andrew, *Business and Politics in Indonesia*, ASAA Southeast Asia Publication Series, 1990

Martin l. John, Anju Grover Chaudhary, *Comparative Mass Media Systems*, Longman Inc., New York, 1983.

Miles, Mathew B. dan Huberman, Michael, *Qualitative Data Analysis (an Expanded Sourcebook)*, 2nd editions, sage publications, usa, 1994.

Muhaimin, Yahya, *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, LP3Es, Jakarta, 1989

Mulyana, Deddy dan Ibrahim, Subandy, Idi (ed.), *Bercinta dengan Televisi, Ilusi, Impresi dan Imaji Sebuah Kotak Ajaib*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1997

Nugroho, Garin , "Periode Kedua Industri Televisi Visi Baru dalam Dunia Serba Gampang", *Kompas Minggu* 16 November 1997.

Oetama, Jakob, *Krisis Moneter dan Industri Media Massa*, Makalah dalam Seminar ISKI, Jakarta, 10 Februari 1998.

Parapak, Jonathan L., *Pembangunan Multimedia dari Sudut Pandang Kepentingan Nasional*, makalah dalam Seminar ISKI Tahun 1998

Purnomo, Siahaan, *Tajuk-Tajuk Dalam Terik Matahari*, Yayasan Keluarga Bhakti, Surabaya, 1993.

Picard, Robert G., *Media Economics Concept and Issues*, Vol. 2, Sage Publications, London, 1989

Pye, Lucian W, *Aspects of Political Development*, Litle Brown and Company, 1996

Quester, George H., *The International Politics of Television*, Lexington Books, Massachusetts, Toronto, 1990.

Radjak, Jusuf, "Status Ganda Pengelolaan TVRI", dalam *Info Intern RTF* No. 7 Tahun XIV terbitan Juni – Juli 1991.

Raney, Austin, "Mass Media", dalam Seymour Martin Lipset (ed.), *Encyclopedia of Democracy III*, Congressional Quarterly Inc., Washington DC, 1995.

Rauf, Maswadi dan Mappa Nasrun (ed.) *Indonesia dan Komunikasi Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1993.

Rivers, William L., Schramm, Wilbur, *Responsibility in Mass Comunication* (revised edition), Harper & Row Publisher, New York, 1996.

Schwarz, Adam, *A Nation in Waiting: Indonesia in The 1990s*, Allen & Unwin,

Shen, Krisna, "Changing Horizons of Television in Indonesia", dalam *Shouteast Asian Journal of Social Science*, Vol.22, 1994

SK, Ishadi, "Bisnis Televisi di Tengah Persaingan Antarmedia", dalam Deddy Mulyana dan Idi Subandy Ibrahim (ed.) *Bercinta dengan Televisi, Ilusi, Impresi, dan Imaji sebuah Kotak Ajaib*, Remaja Rosdakarya, Bandung 1997.

_____, *Industri Media Massa Dan Multi Media (Kasus Sistem Televisi di Indonesia)*, Makalah dalam Seminar Nasional Ilmu Komunikasi 1996, ISKI, Yogyakarta, Juni 1996.

_____, "Sistem Televisi yang Mandiri: Menghadapi Gelombang Televisi Transnasional", dalam

Siahaan dan Purnomo, *Tajuk-tajuk dalam Terik Matahari*, Yayasan Keluarga Bhakti Surabaya, 1993

_____, *Televisi Republik Indonesia di Tengah Persaingan Televisi Swasta*, Makalah dalam PAN ASIA, Television and Radio Industry Conference, 1992, PAN PACIFIC HOTEL Singapore.

Sommerlad E. Lloyd, *The Press in Developing Countries*, Sydney University Press, 1966.

Subroto Darwanto Sastro, *Televisi Sebagai Media Pendidikan*, Duta Wacana University Press, 1989.

Sulistyo, Hermawan, "Represi Politik, Kepentingan Ekonomi dan Konsep Penerbitan Pers", dalam Maswadi Rauf dan Mappa Nasrun (ed), *Indonesia dan Komunikasi Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1993.

Summer, Harrison, Summers, Robert B., dan Pennybacker, *Broadcasting and the Public*, Wadsworth Publishing Company, inc.,1978.

Suwastoyo, Bhimanto (ed.), *Broadcasting in Asia, Alliance of Independent Journalist*, Institute For The Studies Of Free Flow Of Information, 1997

Thomas, Sari dan Evan, William (eds.), *Communication and Culture: Language, Performance, Technology and Media*, Vol. 4, Ablex Pub. Company Norwood, New Jersey, 1990.

Uchjana, Onong, *Spektrum Komunikasi*, Remaja Rosdakarya, Bandung 1992.

University, Nagoya, *Overseas Fieldwork Report 1997, an Integrated Development Analysis of Jakarta and Yogyakarta, Indonesia: A Case Study*, Japan, 1998.

Wahab, Abdul, Solichin, *Analisis Kebijakan*, Bumi Aksara Jakarta, 1994.

Wahyudi, J.B., dkk., *Empat Windu Televisi Republik Indonesia*, Direktorat Televisi, 1992.

Weiner, Richard, *Webster's New World Dictionary of Media and Communication* (first edition), Simon and Schuster Inc., New York, 1990.

Wawancara :

Wawancara dengan JB. Wahyudi, Jakarta

Wawancara dengan Eduard Depari Manager Humas RCTI, Jakarta.

Wawancara dengan Gufroni Sakaril, Humas Indosiar, Jakarta

Wawancara dengan Wakil An-Teve, Jakarta

Majalah:

Forum Utama Majalah Forum,"Mempersoalkan Kembali Iuran Televisi", dalam Forum No 11 Tahun VI, 8 September 1997

Majalah Televisi TVRI, Lensa No. 2 Bulan Januari 1997.

Surat Kabar:

Fattah, Syaifullah, Eep, "Resistensi Pers Kita: Negara, Modal, dan Masyarakat", artikel, *Republika*, 27 September 1994.

Hidayat, Dedy N, "Politik Media dan Krisis Sistem Komunikasi", artikel, *Kompas*, —Juni , 1996

Nugroho, Garin, "Periode Kedua Industri Televisi Visi Baru dalam Dunia Serba Gampang", *Kompas Minggu* 16 November 1997

Surat kabar, *Kedaulatan Rakyat*, 22 Januari 1991

Tim Liputan Bernas, "General Manajer Liputan 6 SCTV Dipecat, *Bernas* No 176 tahun ke 52.

Tim Liputan Kompas, "TV Pool Dihentikan", artikel dalam *Kompas* No. 317, tahun ke 33.

Perundangan dan Lain-lain

Kamus Besar Bahasa Indonesia (edisi kedua), Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal. 101.

Kliping No 03, BP2N Departemen Penerangan, Jakarta, 1997.

Mass Media Law &Regulation, Overview Of FCC

Naskah Pidato Menteri Penerangan Harmoko dalam Pembukaan Tahun Ajaran Baru MMTC Yogyakarta 1992.

Penguin, Group, *English Dictionarry-Claremont Books*, Longman Inc., London, 1996.

Surat Keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia No. 190 A/ KEP/ MENPEN/1987.

Surat Keputusan Menteri Penerangan Republik Indonesia, No. 04 A/KEP/MENPEN/1993.

UU Penyiaran No 24 Tahun 1997.

Laporan Penelitian

Prajarto, Nunung, *Pertelevisian di Indonesia, Analisis Kritis,* Laporan Penelitian, Jurusan Ilmu Komunikasi FISIPOL, UGM, Yogyakarta, 1994

Tim Pelaksana Penelitian, *Laporan Penelitian Perkembangan dan Pemanfaatan Teknologi Penerima Televisi Satelit (antena Parabola) di Indonesia,* Proyek Penelitian dan Pengembangan Penerangan Departemen Penerangan RI, 1993/1994.

Biodata Penulis



Hermin Indah Wahyuni, dilahirkan di Jember tanggal 12 Maret 1973. Tamat SMAN 1 Jember tahun 1991. Menyelesaikan S1 Program Studi Komunikasi pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada tahun 1996 dengan predikat *cum laude*. Kemudian melanjutkan pendidikan Magister Sains Pasca Sarjana UGM Bidang Ilmu Politik. Lulus pada bulan November 1998.

Kini bekerja sebagai dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada dengan mengambil Bidang Spesialisasi Ajar: Komunikasi Politik, Etika Komunikasi, serta Pers dan Hukum. Selain itu juga mengajar pada Program Diploma III Komunikasi FISIP Universitas Gadjah Mada, dosen di FISIP Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, serta mengajar di Multi Media Training Centre Yogyakarta.

Penulis juga terlibat aktif dalam berbagai penelitian yang dilakukan oleh PAU (Pusat Antar Universitas), DPP/OPF Project Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, dan tim peneliti Jurusan Komunikasi FISIP UGM.

RALAT

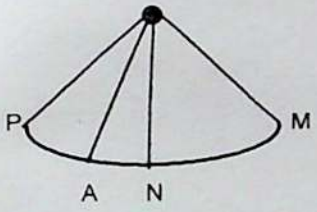
1. Halaman 29 baris ke-13 dari bawah
   Tertulis: ...apa yang tidak dilakukan oleh...
   Seharusnya: ...apa yang dilakukan oleh...

2. Halaman 80 baris terakhir dan halaman 81 baris pertama terjadi pengulangan, sehingga baris pertama halaman 81 dianggap tidak ada.

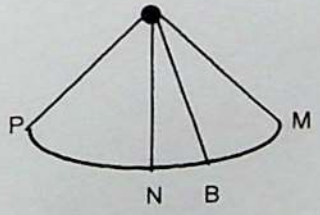
3. Halaman 83 baris ke-13 dari atas
   Tertulis: ...melakukan saran...
   Seharusnya: ...melakukan siaran...

4. Halaman 114 baris ke-13 dari bawah
   Tertulis: ...partnernya tidak sama tidak sama...
   Seharusnya: ...partnernya tidak sama...

5. Halaman 130 Gambar Kondisi A yang benar adalah



6. Halaman 131 Gambar Kondisi B yang benar adalah



7. Halaman 175 baris ke-9 dari bawah
   Tertulis: ...pendidikan yang di pagi hari...
   Seharusnya: ..pendidikan di pagi hari...