

**MENEGAKKAN
KEDAULATAN
TELEKOMUNIKASI
& PENYIARAN
DI INDONESIA**

PENULIS:

RAHAYU | BAYU WAHYONO | PUJI RIAN TO
NOVI KURNIA | ENGELBERTUS WENDRATAMA
AMIR EFFENDI SIREGAR



MENEGAKKAN KEDAULATAN TELEKOMUNIKASI & PENYIARAN DI INDONESIA

PENULIS:

RAHAYU | BAYU WAHYONO | PUJI RIANTO
NOVI KURNIA | ENGELBERTUS WENDRATAMA
AMIR EFFENDI SIREGAR

MENEGAKKAN KEDAULATAN TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN DI INDONESIA

Penulis | Rahayu | Bayu Wahyono | Puji Rianto | Novi Kurnia | Engelbertus Wendratama | Amir Effendi Siregar

Editor | Rahayu

Proof Reader | Engelbertus Wendratama

Perancang Sampul | Dhanan Arditya

Tata Letak | Segeraterbit

Tim Peneliti:

Koordinator Penelitian | Amir Effendi Siregar

Peneliti Utama | Rahayu | Bayu Wahyono | Puji Rianto | Novi Kurnia

Asisten Peneliti | Engelbertus Wendratama | Maulin Niam | Intania Poerwaningtias

Diterbitkan oleh Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media) bekerja sama dengan Yayasan Tifa.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi terbitan buku ini dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari Yayasan Tifa.

Tidak untuk diperjualbelikan.

Cetakan Pertama, 2015

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Rahayu, dkk

xviii + 308 halaman; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-602-97839-7-1

1. Telekomunikasi 2. Penyiaran 3. Demokrasi

Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media)

JL. Solo KM 8, Nayan No. 108A, Maguwoharjo, Depok, Sleman,
Yogyakarta, 55282

Telp. (0274) 489283, Fax. (0274) 486872,

e-mail: pr2.media@yahoo.com

PENGANTAR

Kami mengucapkan syukur dan berterima kasih kepada Tuhan Yang Maha Esa atas segala karunia yang diberikan sehingga buku ini terbit sesuai dengan rencana dan harapan. Studi lapangan yang dilakukan oleh tim peneliti dan penulis di beberapa wilayah (Yogyakarta, Jakarta, Medan, Makassar dan Bandung) dan pelibatan informan dari berbagai kalangan, yaitu pelaku usaha, pemerintah, regulator, akademisi dan aktivis telah memberikan kontribusi besar dalam melihat persoalan dan fakta-fakta empirik yang kemudian menjadi bahan buku ini.

Buku yang Anda pegang ini adalah sebuah rangkuman pemikiran dari hasil kajian yang bertujuan untuk memetakan persoalan telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia pasca-Reformasi 1998. Di sini para peneliti dan penulis berupaya mengungkapkan sejumlah masalah dan isu penting yang masih menjadi penghalang bagi terwujudnya telekomunikasi dan penyiaran yang demokratis dan adil bagi rakyat Indonesia.

Sejumlah masalah dan isu yang dimaksud adalah landasan filosofi kebijakan telekomunikasi dan penyiaran yang saling bertentangan dan kurang jelas, keberadaan beberapa regulasi yang inkonsisten dan bertentangan, peran regulator yang belum maksimal, struktur industri yang timpang, dominasi kepemilikan asing dan pemodal besar, infrastruktur yang masih belum merata, *roadmap* dan cetak biru yang belum terumuskan secara baik, industri konten yang belum berkembang, dan sebagainya.

Buku ini tidak hanya menyuguhkan sebuah peta masalah, namun buku ini juga menyajikan sebuah proyeksi berupa arah perkembangan telekomunikasi dan penyiaran ke depan. Sejumlah potensi persoalan juga dipaparkan sehubungan dengan kecenderungan perkembangan. Buku ini pun disertai dengan solusi pemecahan masalah saat ini serta rekomendasi bagi kebijakan akan datang.

Buku ini dirancang dan diterbitkan untuk tujuan diseminasi gagasan dalam rangka membangun dan mengembangkan telekomunikasi dan penyiaran demokratis di Indonesia yang berkeadilan dan bertujuan untuk penguatan industri dalam negeri. Oleh karena itu, buku ini ditargetkan untuk dibaca oleh publik, regulator, dan pemerintah. Publik menjadi target pembaca karena mereka berhak mengetahui peta persoalan telekomunikasi dan penyiaran dan karena mereka adalah pemilik sebenarnya frekuensi, sumber daya penting bagi industri telekomunikasi dan penyiaran. Pengembangan industri dan pemanfaatan frekuensi seharusnya berdampak pada kesejahteraan mereka. Publik dengan pengetahuan dan kesadaran yang dimilikinya akan dapat berpartisipasi aktif dalam pengambilan keputusan kebijakan. Publik pula dapat terlibat aktif dalam memonitor jalannya kebijakan. Regulator dan pemerintah menjadi target karena mereka berperan dalam menetapkan kebijakan. Saat ini para legislator, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, sedang dalam

proses merevisi Undang-Undang Penyiaran dan mempersiapkan sebuah Rancangan Undang-Undang Konvergensi dan Telematika. Buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran untuk menyusun regulasi tersebut.

Buku ini merupakan bagian dari seri pemikiran PR2Media (Pemantau Regulasi dan Regulator Media). Kami yang tergabung dalam lembaga ini berupaya secara konsisten bersikap kritis dalam menyikapi regulasi dan regulator media di Indonesia. Bukan hanya bersikap kritis, PR2Media juga berkomitmen untuk selalu memberikan alternatif solusi bagi perkembangan media dan komunikasi yang adil dan demokratis di Indonesia sesuai dengan tujuan bersama dalam berbangsa dan bernegara sebagaimana termaktub dalam konstitusi RI.

Buku ini adalah buku ketujuh yang diterbitkan oleh PR2Media. Semua buku adalah tentang regulasi dan regulator media, yaitu persoalan pelarangan buku (2010), eksistensi regulator media di era demokrasi (2011), dominasi televisi swasta (2012), digitalisasi televisi (2013), konsentrasi kepemilikan dan intervensi isi siaran (2014), dan kinerja regulator penyiaran Indonesia (2014). Kami sangat senang sekaligus bangga buku-buku tersebut menjadi salah satu rujukan bagi revisi sejumlah kebijakan media di Indonesia.

Keberhasilan dalam menerbitkan buku ini tentu tidak dapat dilepaskan dari peran aktif berbagi pihak. Ucapan terima kasih perlu kami sampaikan kepada Yayasan Tifa yang telah membantu mendanai penelitian dan penerbitan buku ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Sdr. Kristiawan selaku manajer program di Yayasan Tifa yang memberikan masukan-masukan dalam pengembangan program. Tidak kalah penting ucapan terima kasih juga kami haturkan kepada para informan yang telah memberikan pandangan, ide, dan kesaksian, serta telah meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya untuk membantu penelitian ini, yaitu: Bapak Adi, Bapak Dadan, dan Bapak

Dian Rakom, ketiganya adalah komisioner KPID Jawa Barat. Bapak Agung Harimurti (Balai Pengkajian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika-Yogyakarta), Bapak Agung Harsoyo (Sekolah Teknik Elektronika dan Informatika ITB), Bapak Amir Pallawa Ruka dan Bapak Muhammad Idris (Celebes TV), Bapak Andy Zaky (Masyarakat Industri Kreatif Teknologi Informasi dan Dewan TIK Nasional), Bapak Azwar Hasan (Komunikasi Universitas Hasanuddin), Bapak Benyamin Simamora (Pengusaha Telekomunikasi), Bapak Danrivanto Budhijanto (Fakultas Hukum Universitas Padjajaran), Bapak Edmon Makarim (Fakultas Hukum Universitas Indonesia), Bapak Eka Indarto (Jogja Media Net), Bapak Firhat Chalid (Penyedia Jasa *Internet Service Provider*), Dr. Gabriel Lele (Manajemen dan Kebijakan Publik Fisipol UGM), Judhariksawan (Ketua KPI Pusat), Bapak Margiono Darsa Sumarja (Komisaris PT Telkom), Bapak Mochammad James Falahuddin (PT Codephile Rekadaya Mandiri), Bapak Niswar (Pengajar di Teknik Elektro Universitas Hasanudin), Bapak Nonot Harsono (Anggota Komite Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia), Bapak Pratama (Presiden Komisioner PT Indoguardika), Bapak Onno W. Purbo (Ahli Telematika), Bapak Rusdin Tompo (Mantan KPID dan aktivis penyiaran di Sulawesi Selatan), Bapak Sunarto (Pengusaha Pulsa Online di Cileunyi Jawa Barat), Bapak Sunarya Ruslan (Dewan Pengawas RRI), dan informan lain yang tidak dapat kami sebutkan satu per satu.

Tim penulis dan peneliti telah berupaya menjadikan buku ini sebagai sebuah karya yang cukup lengkap dalam memetakan persoalan telekomunikasi dan penyiaran. Namun dunia telekomunikasi dan penyiaran begitu luas. Oleh karena itu, kami terus memerlukan masukan terkait dengan persoalan yang belum tercakup dalam buku ini. Segala masukan tentulah sangat berarti. Atas kekurangan-kekurangan yang masih terdapat dalam buku ini, kami mohon maaf. Kami berharap buku ini dapat bermanfaat untuk banyak pihak khususnya bagi

mereka yang mempunyai perhatian pada bidang telekomunikasi dan penyiaran. Kami juga berharap suatu saat nanti Indonesia mempunyai regulasi dan kebijakan komunikasi yang terintegrasi dan adaptif dengan perkembangan teknologi untuk kepentingan nasional menuju Indonesia yang adil dan sejahtera. Semoga.

Yogyakarta, Juli 2015

Amir Effendi Siregar

Ketua Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media)

DAFTAR ISI

PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL, GRAFIK, DAN BAGAN	xiii
DAFTAR ISTILAH	xv
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
A. Ruang Lingkup dan Tujuan Studi.....	2
B. Metodologi.....	7
C. Sistematika Buku	11
BAB 2 KAPITALISME INFORMASIONAL DAN KOMUNIKASIONAL: TATA EKONOMI BARU	15
A. Masyarakat Jaringan dan Kapitalisme Informasional.....	16
B. Ekonomi Komunikasi dan Hegemoni Sirkulasi	21
C. Kiprah Vendor dan Ketidakhadiran Negara.....	27
D. Faktor Negara Lemah.....	33

BAB 3 POSISI DAN SEMANGAT UNDANG-UNDANG TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN	45
A. Dasar Kelahiran Undang-Undang.....	46
B. Demokrasi Indonesia	49
C. Demokratisasi Telekomunikasi/Komunikasi dan Penyiaran.....	50
D. Regulasi Telekomunikasi dan Penyiaran	51
E. Regulasi Media, Khususnya Penyiaran	53
F. Mencari Model Penyiaran Publik.....	60
G. Memberdayakan RRI dan TVRI	64
BAB 4 REGULATOR DAN PERSOALAN PERIZINAN	69
A. Status Hukum dan Bayang-Bayang Penguasa	71
B. Kasus-Kasus (In)dependensi.....	77
C. Tantangan Regulator ke Depan	87
BAB 5 STRUKTUR PASAR: KONSENTRASI BISNIS DAN DOMINASI ASING	97
A. Jenis Usaha Telekomunikasi	97
B. Konsentrasi Bisnis Telekomunikasi	100
C. Konsentrasi Bisnis Penyiaran.....	105
D. Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	108
E. Permodalan di Telekomunikasi:	
Dominasi Asing.....	116
F. Permodalan di Penyiaran	123
G. Tantangan Regulasi ke Depan.....	126
BAB 6 PETA PERSOALAN INFRASTRUKTUR TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN	131
A. (Re)Definisi Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran	133
B. Kebijakan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran.....	137

C. Permasalahan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran	140
D. Penyelenggaraan Infrastruktur Telekomunikasi	145
E. Pemanfaatan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran	149
F. Tantangan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran	150

BAB 7 SUMBER DAYA FREKUENSI: MILIK SIAPA, UNTUK SIAPA?	153
A. Frekuensi Radio: Terbatas dan Milik Publik.....	154
B. Prinsip Pengelolaan Frekuensi Radio.....	158
C. Persoalan Pengelolaan Frekuensi Radio	160
D. Tantangan Pengelolaan ke Depan	172

BAB 8 PERSOALAN KONTEN DAN KETERBATASAN SUMBER DAYA MANUSIA	175
A. Industri Kreatif: Mendudukan Peran Negara	176
B. Kebijakan Konten Telekomunikasi dan Penyiaran di Indonesia	181
C. Persoalan Konten.....	187
D. Sumber Daya Manusia di Sektor Telekomunikasi dan Penyiaran	197
E. Tantangan Pengelolaan SDM	211

BAB 9 CETAK BIRU DAN UPAYA MEMBANGUN ROADMAP TELEKOMUNIKASI INDONESIA	215
A. Alasan Perkembangan Teknologi	219
B. Alasan Ekonomi Politik	222
C. Cetak Biru Telekomunikasi Indonesia: KM 72 dan Mastel	226
D. <i>Roadmap</i> Telekomunikasi Indonesia: Kebutuhan Mendesak? ..	238

BAB 10 BELAJAR DARI NEGARA DEMOKRASI MAJU	247
A. Bonus Digital (<i>Digital Dividend</i>)	250

B. Transisi ke Televisi Digital	252
C. Televisi Internet	258
D. Belajar dari FCC dan Ofcom.....	260
BAB 11 KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	267
A. Kesimpulan Studi.....	267
B. Rekomendasi	273
LAMPIRAN 1	283
LAMPIRAN 2	287
DAFTAR PUSTAKA	291
INDEKS	303

DAFTAR TABEL, GRAFIK, DAN BAGAN

TABEL

TABEL 1	PERATURAN PERMODALAN BIDANG KOMUNIKASI DAN INFORMATIKA	119
TABEL 2	TATARAN PENYELENGGARAAN POS DAN TELEMATIKA.....	148
TABEL 3	PERUBAHAN PARADIGMA TELEKOMUNIKASI	232

GRAFIK

GRAFIK 1	NILAI INDEKS <i>DIGITAL DIVIDE</i> TIAP PROVINSI TERHADAP DKI JAKARTA.....	143
----------	--	-----

BAGAN

BAGAN 1	PERUBAHAN STRUKTUR LAYANAN DALAM KONVERGENSI	95
BAGAN 2	STRUKTUR PASAR TELEKOMUNIKASI KE DEPAN	127
BAGAN 3	SPECTRUM DEPENDENT TELECOMMUNICATIONS SERVICES TO THE YEAR 2000.....	173

BAGAN 4	PRIORITAS PENGEMBANGAN TEKNOLOGI INFORMASI.....	185
BAGAN 5	DEFINISI “TEKNOLOGI” DAN “PRAKTIK TEKNOLOGI”	220
BAGAN 6	<i>ROADMAP</i> TELEKOMUNIKASI INDONESIA	233
BAGAN 7	SEGMENT-SEGMENT DALAM <i>VALUE CHAIN</i>	236
BAGAN 8	SEGMENT-SEGMENT INDUSTRI TELEMATIKA DENGAN RINCIAN SEGMENT PENYEDIA JASA...	237

DAFTAR ISTILAH

APEC	<i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>
APJII	<i>Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia</i>
ATVLI	<i>Asosiasi Televisi Lokal Indonesia</i>
ATVSI	<i>Asosiasi Televisi Swasta Indonesia</i>
BPKP	<i>Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan</i>
BPL	<i>Broadband Powerline</i>
BRTI	<i>Badan Regulasi dan Telekomunikasi Indonesia</i>
BWA	<i>Broadband Wireless Access</i>
CDMA	<i>Code Division Multiple Access</i>
CPB	<i>Corporation for Public Broadcasting</i>
DSO	<i>Digital Switchover</i>
DVBT-2	<i>Digital Video Broadcasting Terrestrial-2</i>
EMTEK	<i>Elang Mahkota Teknologi</i>
FCC	<i>Federal Communications Commission</i>
GSM	<i>Global System for Mobile</i>

ICASA	<i>Independent Communication Authority of South Africa</i>
ICT	<i>Information and Communication Technology</i>
IJTI	Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia
IMLPC	<i>Indonesia Media Law and Policy Centre</i>
IPTV	Internet Protocol Television
ISDB	<i>Integrated Services Digital Broadcasting</i>
ISP	<i>Internet Service Provider</i>
ITU	<i>International Telecommunication Union</i>
JRKI	Jaringan Radio Komunitas Indonesia
KCC	<i>Korean Communications Commission</i>
KPI	Komisi Penyiaran Indonesia
KPPU	Komisi Pengawas Persaingan Usaha
LPPM	Lembaga Penyelenggara Penyiaran Multipleksing
LTE	<i>Long Term Evolution</i>
M2M	<i>Machine to Machine</i>
MASTEL	Masyarakat Telekomunikasi Indonesia
M-PLIK	Mobile Pusat Layanan Internet Kecamatan
MPPI	Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia
NIX	National Internet Exchange
OTT	<i>Over-the-Top</i>
PBS	<i>Public Broadcasting Service</i>
Persusi	Persatuan Sulih Suara Indonesia
PLIK	Pusat Layanan Internet Kecamatan
PPPI	Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia

DAFTAR ISTILAH

PRSSNI	Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional
PSTN	<i>Public Switched Telephone Network</i>
STO	Sentral Telepon Otomat
STT	<i>Singapore Telecommunication Technology</i>
TKDN	Tingkat Kandungan Dalam Negeri
USO	<i>Universal Service Obligation</i>
VOD	<i>Video on Demand</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

BAB 1

PENDAHULUAN

Proses perubahan undang-undang umumnya ditandai dengan adanya tarik-menarik kepentingan berbagai pihak. Konflik dan pertarungan kepentingan dapat diamati baik melalui publikasi di media maupun perdebatan di forum-forum diskusi. Masing-masing penyandang kepentingan umumnya berupaya sekuat tenaga dengan beragam cara untuk meyakinkan lembaga legislatif dan memengaruhi opini publik. Upaya yang mereka lakukan mulai dari lobi dan negosiasi hingga orasi dan penggalangan dukungan massa. Sementara itu, pihak legislatif yang memegang kendali dalam merumuskan dan membuat keputusan undang-undang, kadang memiliki pengetahuan dan informasi yang terbatas karena persoalan regulasi yang mereka kerjakan sangat beragam. Dalam situasi ini, lembaga legislatif memerlukan asupan pengetahuan dan informasi yang lengkap, komprehensif, akurat, dan dapat dipercaya.

Dalam konteks pembahasan perubahan undang-undang telekomunikasi dan penyiaran, buku ini hadir untuk membantu tugas lembaga negara itu dalam membuat draf dan keputusan kebijakan. Buku hasil studi ini menyajikan sejumlah bukti dan serangkaian pengalaman empirik yang merefleksikan persoalan peraturan

perundang-undangan. Tim penulis dan peneliti mengharapkan buku ini dapat memudahkan anggota legislatif, terutama Komisi 1, dalam melihat karut marut persoalan telekomunikasi dan penyiaran dan menentukan kebijakan yang tepat. Di samping itu, kami tim penulis dan peneliti mengharapkan buku ini dapat tersebar luas ke publik agar publik memiliki pemahaman yang benar dan cukup komprehensif tentang persoalan tersebut. Bagaimanapun, publik berperan penting dalam mengawal proses kelahiran kebijakan baru.

Pada Bab Pendahuluan ini, pembahasan meliputi dua bagian. Pertama adalah ruang lingkup, tujuan, dan metode. Bagian ini menguraikan motivasi dan target penyelenggaraan penelitian dan operasionalnya. Kedua adalah tema pokok dan sistematika buku yang memberikan petunjuk bagi pembaca tentang topik-topik persoalan telekomunikasi dan penyiaran.

A. Ruang Lingkup dan Tujuan Studi

Perubahan sistem politik dari era otoriter Orde Baru ke sistem politik demokrasi diikuti banyak perubahan signifikan dalam berbagai aspek politik, ekonomi, dan sosial-kebudayaan. Di masa transisi demokrasi itu, banyak sekali produk perundangan dilahirkan, termasuk untuk telekomunikasi. Akan tetapi, proses pembuatan yang terburu-buru, euforia reformasi yang emosional, dan kurangnya kajian yang mendalam membuat sejumlah produk perundangan strategis tidak reflektif, mencakup, dan visioner. Situasi seperti itu juga terjadi dalam proses lahirnya UU No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi. Undang-undang ini lahir pada saat awal reformasi dan saat akhir masa Orde Baru, berdasarkan prinsip deregulasi yang berkembang di dunia pada saat itu. Itu sebabnya industri telekomunikasi Indonesia saat ini terjebak dalam penguasaan industri swasta bahkan asing, sehingga cenderung liberal.

Sebagai ilustrasi, saat ini di Indonesia beroperasi 7 operator seluler dengan teknologi GSM (*Global System for Mobile*) dan 4 operator CDMA (*Code Division Multiple Access*). Menurut data Dirjen Postel, dalam periode 2006-2010 pertumbuhan rata-rata pengguna seluler di Indonesia adalah 31,9% per tahun. Hingga akhir 2010 jumlah pelanggan seluler mencapai 211 juta, dengan operator GSM mendominasi 95% pasar seluler, sisanya merupakan pasar CDMA 5%. Sedangkan skema pembayaran seluler didominasi pra-bayar (94%) dan sisanya 6% pasca-bayar. Telkomsel sebagai pemimpin pasar, memiliki jumlah pelanggan 94 juta pada 2010 dengan pangsa pasar sekitar 44,5%. Saat ini jangkauan telepon seluler sudah merambah hingga ke daerah terpencil. Sejak 2008, Telkomsel sebagai operator seluler telah berhasil menjangkau 100% seluruh kecamatan di Indonesia.

Pesatnya perkembangan bisnis seluler ini menarik investor asing masuk ke Indonesia. Beberapa operator dari kawasan Asia seperti Singapore Telecommunication Ltd (SingTel), Axiata Group Berhad (sebelumnya bernama Telekom Malaysia) dan Maxis Communication Bhd dari Malaysia telah menancapkan bisnis di Indonesia dengan membeli saham operator seluler Telkomsel dan XL Axiata (sebelumnya Excelcomindo). Bahkan, Indosat yang dulu merupakan BUMN telekomunikasi kini sudah diprivatisasi, yang mayoritas sahamnya dikuasai asing, yaitu Qatar Telecom Group sebesar 65% dengan membeli 41% milik STT (Singapore Telecommunication Technologies), sedangkan sisanya dari pasar melalui *tender offer*, sementara pemerintah Indonesia hanya memiliki 15%. Saat ini bisnis telekomunikasi Indonesia didominasi investor asing, yaitu perusahaan telekomunikasi terkemuka dari Singapura dan Malaysia, yang membeli saham beberapa perusahaan telekomunikasi papan atas seperti Indosat, Telkomsel dan XL (*Indonesian Commercial Newsletter*, Maret 2011).

Oleh karena itu, masalah utama yang diangkat dalam studi ini adalah arah kebijakan dan dampak kebijakan yang ada saat ini bagi perkembangan telekomunikasi dan penyiaran. Masalah khusus yang juga dieksplorasi berkaitan dengan dominasi asing dalam industri telekomunikasi dan regulasi telekomunikasi di Indonesia yang masih belum memenuhi standar demokrasi.

Regulasi di bidang telekomunikasi ternyata mengombinasikan pendekatan kontrol negara yang bersifat otoriter dan neoliberal. Pada satu sisi, negara memberikan kepada pasar dan kapital kebebasan yang terlalu besar, tapi pada sisi lain kontrol tetap diletakkan pada negara.

Sesungguhnya, dari sisi momentum politik, tahun 1999 memiliki potensi untuk melahirkan regulasi yang demokratis. Pada masa Pemerintahan Habibie, sebagai contoh, lahir sejumlah undang-undang yang mendorong Indonesia menjadi reformis, misalnya lewat Undang-Undang Hak Asasi Manusia (HAM) No. 39 tahun 1999 dan Undang-Undang Pers No. 40 tahun 1999. Bahkan, Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002 yang muncul belakangan juga memiliki paradigma yang demokratis meskipun dalam pelaksanaannya masih banyak hambatan. Akan tetapi hal itu tidak terjadi di Undang-Undang Telekomunikasi. Undang-Undang ini masih menyimpan beberapa masalah yang menyeret telekomunikasi pada arus yang tidak demokratis, sebagai akibat kolaborasi antara negara dan kapital/pasar.

Salahsatu masalah serius dalam Undang-Undang Telekomunikasi kita adalah tiadanya lembaga independen sebagai regulator, seperti KPI untuk dunia penyiaran. Regulator telekomunikasi masih dipegang oleh pemerintah semata dan bahkan undang-undang ini meletakkan pemerintah sebagai pembina, khas Orde Baru (Pasal 4). Situasi ini bertentangan dengan prinsip demokrasi telekomunikasi karena telekomunikasi menggunakan frekuensi milik publik sebagai medium transmisinya. Di negara-negara demokrasi maju seperti Amerika

Serikat, Kanada, Inggris, dan Australia, telekomunikasi berada dalam wilayah regulasi lembaga independen. Ketiadaan lembaga independen di Indonesia membuka ruang bagi pemerintah untuk melakukan penyelewengan. Pemerintah memang memegang posisi sebagai pembina, tapi dalam kenyataannya industri telekomunikasi banyak diserahkan kepada pihak swasta, dan bahkan asing. Akibatnya, pihak swasta memegang kendali dalam bisnis telekomunikasi dan menarik manfaat penuh dari bisnis ini. Sementara, negara dan publik yang sebenarnya adalah pemilik frekuensi justru kurang diperhatikan dan tidak memperoleh manfaat yang cukup dari keuntungan bisnis tersebut. Ketiadaan lembaga independen menyebabkan hak-hak dan kepentingan publik terabaikan.

Salah satu penyebab lemahnya dimensi demokratis dalam Undang-Undang Telekomunikasi adalah lemahnya advokasi masyarakat sipil untuk isu ini menjelang runtuhnya Orde Baru. Nyaris tidak ada representasi masyarakat sipil yang memiliki kompetensi dan visi soal telekomunikasi pada saat itu. Sektor telekomunikasi jauh dari gegap gempita advokasi sektor lain, seperti pers dan penyiaran. Ini juga karena telekomunikasi pada saat itu hanya terbatas pada telepon, terutama *fixed line*. Internet dan *mobile broadband* belum dibahas.

Aturan lain yang tidak demokratis dalam Undang-Undang Telekomunikasi adalah persoalan perizinan. Pasal 11 misalnya, menyebutkan (1) Penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 dapat diselenggarakan setelah mendapat izin dari Menteri; (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dengan memperhatikan: a. tata cara yang sederhana; b. proses yang transparan, adil dan tidak diskriminatif; serta c. penyelesaian dalam waktu yang singkat; (3) Ketentuan mengenai perizinan penyelenggaraan telekomunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dalam pasal

tersebut, perizinan hanya bisa diberikan oleh Kemenkominfo saja dan tidak memiliki mekanisme rekomendasi dari lembaga independen.

Undang-Undang Telekomunikasi juga tidak mengantisipasi perkembangan teknologi. Sebagai contoh, perkembangan teknologi digital telah mengubah *platform* media massa dan cara orang berkomunikasi. Konvergensi media telah terjadi. Negara-negara maju telah menunjukkan bagaimana telekomunikasi, penyiaran, pers, dan media sosial terhubung satu dengan yang lain dan bagaimana hubungan itu diatur dalam satu undang-undang, seperti *Telecommunications Act* di Amerika Serikat dan *Communications Act* di Inggris Raya. Penyatuan pengaturan telekomunikasi dan penyiaran oleh regulator di sana dimaksudkan untuk menghindari tumpang-tindih, ambiguitas, dan inkonsistensi. Fenomena semacam ini patut menjadi rujukan untuk meninjau kembali pengaturan telekomunikasi di Indonesia.

Pengaturan tentang digitalisasi penyiaran juga belum mendapatkan perhatian di dalam Undang-Undang Telekomunikasi maupun Penyiaran. Digitalisasi penyiaran ke depan sangatlah mungkin dilakukan melalui infrastruktur telekomunikasi yang akan semakin meramaikan konvergensi. Meskipun digitalisasi penyiaran di Indonesia sudah dimulai atas inisiasi pemerintah, namun digitalisasi tersebut tidak memiliki landasan hukum yang kuat karena tidak satu pun undang-undang mengatur persoalan ini. Landasan hukum ini sangatlah penting karena ada indikasi kuat penyalahgunaan kekuasaan oleh aparaturnegara dalam digitalisasi penyiaran guna memperkuat dan memperkokoh sentralisasi dan oligarki di dunia penyiaran.

Berangkat dari latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan menampilkan peta persoalan telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia dan merumuskan rekomendasi kebijakan yang lebih demokratis dan berorientasi pada kepentingan nasional. Langkah selanjutnya adalah diseminasi hasil studi kepada publik dan pemangku

kepentingan serta *policy brief* tentang kebijakan telekomunikasi yang disampaikan kepada pembuat kebijakan. Pada akhirnya, kami berharap penelitian ini memunculkan desain kebijakan dan regulasi telekomunikasi-penyiaran yang merepresentasikan kepentingan publik, memiliki konsistensi dan koherensi antarregulasi, berprinsip demokratis, dan berkeadilan sosial.

B. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan pilihan metode studi lapangan (*field research*), dengan tujuan mengungkap realitas telekomunikasi di Indonesia pada era pasca Orde Baru sejak lahirnya Undang-Undang No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Studi ini menggunakan data kualitatif yang dikumpulkan melalui serangkaian kegiatan observasi di lapangan, wawancara mendalam, dan *focus group discussion* (FGD) terhadap informan yang dipandang memahami telekomunikasi, baik yang berkaitan dengan industri telekomunikasi maupun penyiaran. Data kualitatif dimaksudkan untuk mengungkap realitas subyektif dari segenap informan kunci tentang fakta aktual dunia telekomunikasi dan penyiaran dan harapan-harapan yang disampaikan di seputar isu pembangunan telekomunikasi dan penyiaran di masa depan. Meskipun demikian, penelitian ini juga menggunakan data kuantitatif yang bersumber dari dokumen dan mengakomodasi hasil-hasil penelitian terdahulu yang relevan.

Dengan kata lain, studi ini merupakan perpaduan antara kerja lapangan (*field work*) dan kerja pustaka dengan penggalan data sekunder melalui pelacakan dari dokumen otentik. Kerja memperoleh data primer (*first-hand information*) dan kerja pustaka dimaksudkan untuk mengkaji data sekunder (*second-hand information*). Penggunaan perpaduan antara data primer dan sekunder diharapkan dapat

menghasilkan akurasi analisis dan kedalaman interpretasi atas suatu masalah.

Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data dalam studi ini menggunakan teknik observasi partisipan, wawancara, *focus group discussion* (FGD), dan dokumentasi.

Teknik observasi

Mengingat penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif maka observasi menjadi suatu imperatif dalam proses pencarian data, sebagai upaya mencari data yang lebih otentik terhadap tema penelitian, yaitu telekomunikasi. Pengamatan secara akurat diarahkan untuk mengamati objek fisik dan non fisik. Objek fisik meliputi infrastruktur telekomunikasi, benda-benda peralatan telekomunikasi, dan kantor-kantor pelayanan telekomunikasi. Sedangkan objek non-fisik adalah pengamatan yang diarahkan kepada perilaku orang yang menggunakan fasilitas telekomunikasi dan aktivitas lain yang relevan dengan topik utama penelitian ini.

Teknik wawancara

Menggunakan wawancara sebagai teknik pengumpulan data merupakan konsekuensi dari pilihan metodologi. Ketika seorang peneliti memilih metode penelitian kualitatif, maka wawancara yang biasanya dikombinasikan dengan observasi menjadi pilihan utama sebagai teknik mengumpulkan data. Dengan teknik wawancara akan diperoleh data verbal dan non-verbal, tetapi dalam wawancara yang sering diutamakan adalah data verbal yang diperoleh melalui percakapan atau tanya jawab.

Wawancara dikenal ada beberapa jenis, seperti wawancara berstruktur dan tidak berstruktur. Kedua teknik wawancara tersebut digunakan dalam penelitian ini sebagai upaya memperoleh informasi relevan dengan dunia telekomunikasi. Wawancara terstruktur dilakukan dengan menggunakan pedoman wawancara, sedangkan wawancara tidak terstruktur dilakukan secara fleksibel dan informal, tetapi tetap berpedoman pada topik utama.

Beberapa informan kunci dalam penelitian ini berjumlah 25 orang dengan karakter informan antara lain: (1) mengetahui dunia telekomunikasi; (2) pelaku bisnis telekomunikasi; (3) pelaku penyiaran; (4) aktivis telekomunikasi dan penyiaran; dan (5) birokrat pelayanan telekomunikasi dan penyiaran; (6) regulator yang selama ini mengatur telekomunikasi dan penyiaran. Daftar informan penelitian ini secara lengkap dapat dilihat di Lampiran 1.

Focus group discussion (FGD)

Data penelitian ini juga diperoleh melalui serangkaian kegiatan FGD yang dilakukan di Makassar, Yogyakarta, Jakarta, dan Medan. Forum ini digunakan untuk menggali informasi yang terkait dengan dunia telekomunikasi dan penyiaran dari informan kunci dengan tema yang berfokus pada industri telekomunikasi dan penyelenggaraan penyiaran yang terkait dengan UU telekomunikasi dan UU penyiaran. Partisipan FGD di empat kota tersebut secara rinci dapat diperiksa di Lampiran 2.

Teknik dokumentasi

Di samping mengumpulkan data dengan teknik observasi langsung dan wawancara mendalam, teknik dokumentasi dilakukan untuk melengkapi data yang telah terkumpul. Teknik dokumentasi ini sekaligus dapat dipergunakan sebagai pembanding dan alat

pengecekan ulang akurasi hasil wawancara terhadap informan. Dengan cara pengumpulan data melalui lintas metode ini menurut tradisi penelitian kualitatif diharapkan dapat menjamin kelengkapan dan kesahihan data. Teknik ini juga diaplikasikan untuk menggali pengalaman negara-negara maju dan demokratis dalam menerapkan regulasi telekomunikasi dan penyiaran. Melalui penelusuran literatur, tim peneliti dapat mengetahui pengaturan telekomunikasi dan penyiaran di negara lain, seperti di Inggris, Kanada, Amerika Serikat, Australia, Jepang, dan Korea Selatan.

Data dokumen yang terkumpul dalam penelitian ini meliputi buku, artikel jurnal, peraturan perundang-undangan, berita, laporan hasil studi, *regulation toolkit*, makalah atau materi presentasi, dan juga data dokumen dari lembaga terkait.

Analisis dan penafsiran data

Analisis data merupakan aktivitas penafsiran terhadap berbagai temuan lapangan yang berusaha didialogkan dengan teori yang dipakai. Dalam penelitian kualitatif ini, analisis akan dilakukan mulai dari proses pengumpulan data. Informasi data yang diperoleh dari awal kegiatan penelitian, yaitu mulai dari tahap observasi pendahuluan sampai wawancara, kemudian langsung diorganisir yaitu disusun dan dikelompokkan berdasarkan jenis, kategori data, dan satuan uraian sesuai dengan keperluan dan prioritas penafsiran atau pembahasan hasil penelitian.

Melalui analisis ini dapat diketahui konteks politik, ekonomi, dan budaya di seputar isu telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia pasca Orde Baru. Analisis dilakukan secara leluasa, tetapi tetap mengacu pada teori yang digunakan dengan mempertimbangkan konteks politik baik nasional maupun internasional. Berangkat dari analisis itu kemudian ditarik sebuah kesimpulan dan menawarkan

tesis-tesis sebagai bahan rekomendasi membangun telekomunikasi dan penyiaran Indonesia di masa depan.

C. Sistematika Buku

Tema pokok buku ini adalah pemetaan persoalan telekomunikasi dan penyiaran dan arah kebijakan ke depan. Seperti telah disampaikan di atas, tema di sini sejajar dengan gagasan penelitian yang menjadi dasar rujukan materi pembahasan dalam buku dan sejumlah persoalan yang patut menjadi perhatian publik dan pengambil kebijakan. Cukup banyak data menarik dan mengejutkan dijumpai dalam penelitian. Oleh karena itu, kami menuangkannya lebih lanjut di dalam buku ini agar informasi tersebut terbuka bagi publik juga pengambil kebijakan. Kami berupaya merangkum semua variasi data tersebut, kemudian menganalisisnya dan memaparkannya dalam sebuah alur diskusi yang cukup sistematis agar mudah diikuti.

Ada sebelas tema yang dibahas dalam buku ini. Pertama merupakan pendahuluan yang menyajikan informasi tentang isi buku ini. Bagian ini mengungkapkan tujuan penerbitan, latar belakang penelitian yang menjadi rujukan isi buku dan metodologi yang diterapkan. Kedua adalah pembahasan yang bersifat teoritis tentang kapitalisme informasional dan komunikasional serta tata ekonomi baru. Oleh karena kapitalisme ini seringkali digerakkan oleh para vendor maka di bagian ini juga akan disajikan beberapa bukti empirik, yang mengarah pada peran vendor dalam mengintervensi kebijakan. Dalam pembahasan yang bersifat teoritik di sini tim peneliti menjelaskan bagaimana negara dan pelaku bisnis secara aktif terlibat dalam mengontrol sektor bisnis ini. Tim melihat bagaimana kekuatan bisnis global menyokong dari belakang layar dalam menentukan aturan bisnis di level nasional. Berbagai bukti secara umum disajikan di bab ini yang kemudian diurai dalam bab-bab berikutnya. Ketiga adalah bab

yang membahas posisi dan semangat undang-undang telekomunikasi dan penyiaran. Dalam bab ini tim penulis mencoba memperlihatkan bagaimana serangkaian peristiwa ikut andil dalam mendorong kelahiran sejumlah undang-undang di Indonesia. Peristiwa tersebut antara lain datang dari tekanan kepentingan global, transisi politik, intervensi kapital, dan gerakan pro-demokrasi. Secara spesifik tim penulis berpandangan bahwa keterlibatan *civil society* dalam proses penyusunan undang-undang sangat menentukan karakter undang-undang, terutama dalam membela kepentingan publik (masyarakat Indonesia).

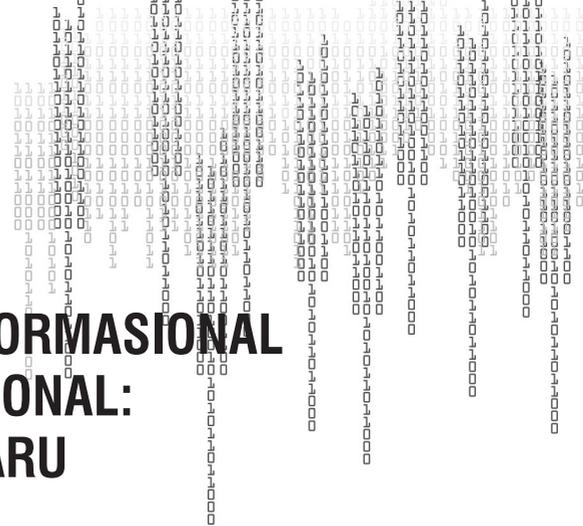
Jika pada bab satu hingga bab tiga pokok pembahasan lebih banyak tentang skema isu buku, konteks makro regulasi, dan lingkungan bisnis telekomunikasi -penyiaran, bab-bab berikutnya akan lebih banyak mengupas persoalan-persoalan bisnis dan tantangan bagi regulasi ke depan. Diawali dengan bab empat, bab ini mengulas regulator dan persoalan perizinan. Isu regulator yang diangkat berkaitan dengan posisi dan perannya sebagai *independent regulatory body*. Campur tangan pemerintah yang besar telah membuat regulator tidak mampu berperan maksimal dalam mengatur persoalan telekomunikasi dan penyiaran. Sejumlah persoalan yang saling terhubung dan bahkan tumpang tindih membawa pada bahasan tentang gagasan peleburan regulator telekomunikasi dan penyiaran.

Struktur pasar yang meliputi jenis usaha, kepemilikan, dan persaingan usaha menjadi pokok bahasan bab lima. Beberapa isu utama yang diulas adalah penguasaan dan konsentrasi usaha oleh beberapa kelompok perusahaan besar, dominasi modal asing, dan sejumlah kasus persaingan tidak sehat. Ulasan kasus-kasus diarahkan untuk mendapatkan perhatian pengambil kebijakan dan solusi dalam regulasi ke depan. Bab enam mengungkapkan peta persoalan infrastruktur. Ketiadaan cetak biru telekomunikasi Indonesia menjadi faktor utama munculnya berbagai persoalan infrastruktur. Ketergantungan negara

pada barang impor dan peran *rent seeker* yang melibatkan pejabat negara dan pengusaha lokal disoroti secara tajam karena tidak berpihak pada pengembangan industri dalam negeri. Bab tujuh membahas persoalan frekuensi. Pengelolaan frekuensi yang terlalu berfokus pada kepentingan pihak swasta telah mengabaikan kepentingan komunitas. Target pemerintah dalam meningkatkan pendapatan negara non-pajak telah menjadikan frekuensi sebagai komoditas perdagangan dan bukan sebagai barang publik yang seharusnya dilindungi oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Kemakmuran di sini tidak selalu identik dengan aspek material namun juga aspek nonmaterial seperti komunikasi dan interaksi sosial. Alokasi frekuensi yang banyak dikerahkan untuk tujuan komersial menyebabkan komunitas tidak dapat memanfaatkannya.

Persoalan konten dan keterbatasan sumber daya manusia menjadi bahasan pada bab delapan. Di sini diulas bahwa ketergantungan pada produk impor dan juga konsentrasi membangun infrastruktur menyebabkan industri konten nasional tidak berkembang. Kurangnya perhatian pemerintah terhadap industri konten menyebabkan *content provider* asing justru memenuhi saluran telekomunikasi nasional yang telah dibangun dengan susah-payah. Para penyedia konten itu mendapatkan banyak keuntungan dari transaksi yang dilakukan oleh masyarakat Indonesia. Sementara, negara tidak begitu menikmati tambahan devisa dari transaksi yang terjadi. Ke depan, negara memiliki tugas dan tanggung jawab cukup besar dalam mengembangkan industri konten baik program aplikasi maupun program siaran, termasuk di sini mendidik tenaga kreatif. Bab berikutnya, sembilan, mempersoalkan ketiadaan cetak biru kebijakan telekomunikasi Indonesia. Cetak biru yang memberikan petunjuk arah bagi pengembangan telekomunikasi dan penyiaran ternyata tidak dimiliki oleh pemerintah Indonesia. Cetak biru yang ada telah habis masa berlakunya dan tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat dan teknologi.

Bab sepuluh memaparkan hasil studi banding berdasarkan literatur tentang kebijakan dan regulasi telekomunikasi dan penyiaran di beberapa negara demokrasi maju. Pembahasan menitikberatkan pada komunikasi digital, yang meliputi isu *digital dividend*, transisi televisi terestrial analog ke digital, dan pengaturan IPTV (*Internet Protocol Television*). Pada bab terakhir, tim penulis menyusun sebuah rekomendasi berdasarkan temuan dan analisis data penelitian. Di sini tim mencoba mengonstruksi arah kebijakan dan regulasi telekomunikasi dan penyiaran agar lebih demokratis dan mampu menjamin kesejahteraan masyarakat Indonesia.



BAB 2

KAPITALISME INFORMASIONAL DAN KOMUNIKASIONAL: TATA EKONOMI BARU

Dunia politik, ekonomi, dan sosial-budaya terus mengalami perubahan mengikuti hukum-hukumnya yang tidak bisa dibendung. Artinya, perubahan itu sendiri telah menjadi imperatif, sebuah keniscayaan. Dalam skala makro atau sistem dunia misalnya, moda produksi terus mengalami perubahan dari moda produksi feodalisme hingga kapitalisme, dan bahkan sekarang apa yang sering disebut sebagai moda produksi era informasional. Perubahan ini tentu berimplikasi terhadap perkembangan masyarakat dunia itu sendiri, meskipun sifat perubahan itu tidak secara serempak bergerak bersama-sama, tetapi terfragmentasi mengikuti karakter masing-masing bagian, entah berupa negara atau sebuah kawasan. Negara atau kawasan yang satu dengan lainnya secara empirik terbukti tidak bergerak bersama-sama, dan di sinilah sumber persoalan jika menganalisis dinamika perubahan sistem dunia.

Maka segenap teoritis telah mempunyai perhatian terhadap dinamika sistem dunia tersebut, mulai dari tradisi ekonomi klasik, positivis-modernis, Marxian-neomarxian, hingga poststrukturalis dan postmodernis. Di luar itu, yang paling mutakhir adalah teoritis yang memiliki perhatian terhadap apa yang mereka sebut sebagai

masyarakat informasional (*informational society*). Meskipun asumsi yang dibangun oleh pendukung terakhir itu sebagian masih mengikuti logika pendahulunya, tetapi dalam banyak hal mereka membangun teori dengan mendasarkan diri pada perkembangan empirik yang telah berbeda, dan karena itu paradigma, perspektif, teori, dan konseptualisasinya juga berbeda.

Terdapat beberapa teoritis yang memiliki perhatian terhadap kecenderungan baru tersebut, baik yang berada dalam kubu paradigma positivistik-modernis maupun paradigma kritis. Untuk menyebut beberapa di antara kubu pertama antara lain McLuhan, Daniel Bell, Alvin Toffler, Naisbit, dan kaum *cyber-optimist*. Sedangkan kubu kritis antara lain Fortier, Ben Ager, Stuart Hall, Wallerstein, Scott Lash, dan Manuel Castells. Untuk keperluan analisis terhadap topik penelitian ini utamanya akan menggunakan paradigma kritis dengan perpektif teoretik yang diambil dari Manuel Castle dan Scott Lash. Tentu saja itu semua dilakukan tidak bersifat mutlak, tetapi di sana sini akan menyinggung pula perspektif teoretik lain di luar kedua teoritis tersebut.

A. Masyarakat Jaringan dan Kapitalisme Informasional

Manuel Castells meskipun berada di jalur teori kritis, tetapi tidak pesimistik seperti teori kritis lainnya, terutama mazhab Frankfurt generasi pertama. Ada semangat seperti Habermas yang merupakan teori sosial kritis generasi kedua, Castells lebih optimistik melihat dunia sosial setelah dominasi moda produksi kapitalisme. Penjelasan teoretiknya sejak awal memang ia akui didorong atas kegelisahannya terhadap teori sosial posmodernisme yang melihat dunia berada dalam akhir sejarah, dan bahkan ada kecenderungan akhir akal yang sebenarnya senantiasa menjadi sumber energi untuk mengerti dan

memproduksi makna. Kegelisahan Castells dituangkan dalam buku triloginya bertajuk *Information Age: Economy, Society and Culture* (1996, 1997, 1998).

Sebagaimana teoritis sosial kontemporer Castells berangkat dari pengamatan dan refleksinya bahwa dunia sosial menyodorkan kecenderungan baru. Ia meyakini bahwa telah muncul suatu masyarakat, kebudayaan, dan ekonomi baru bahkan bersifat revolusioner. Kemunculan kecenderungan baru itu bermula dari Amerika Serikat yang mulai tampak sejak dekade 1970-an, yaitu munculnya teknologi informasi yang ditandai oleh dominasi televisi, komputer dan rumpunnya. Revolusi itu bergerak terus, dan sejak dekade 1980-an telah muncul fenomena apa yang oleh Castells disebut sebagai kapitalisme informasional, dan karena itu pada saat yang sama muncul masyarakat-masyarakat informasional.

Keduanya didasarkan pada informasionalisme yaitu “suatu cara perkembangan ketika sumber utama produktivitas adalah kapasitas kualitatif untuk mengoptimalkan kombinasi itu dan menggunakan faktor-faktor produksi berdasarkan pengetahuan dan informasi” (Castells, 1998: 7). Kapitalisme informasional ini sebagaimana karakter kapitalisme sebelumnya senantiasa menciptakan hubungan produksi eksploitatif, karena itu meminggirkan struktur sosial dan kebudayaan lainnya. Akan tetapi bentuk eksploitasinya berbeda dengan kapitalisme sebelumnya, kapitalisme informasional melakukan berbagai eksploitasi, peminggiran, dan ancaman terhadap diri dan identitas secara lebih halus dan lembut. Watak kapitalisme baru ini juga memunculkan perlawanan baru, yaitu gerakan-gerakan resistensi yang semangatnya sama dengan gerakan melawan kapitalisme lama, tetapi bukan sekumpulan kelas pekerja, tetapi sekumpulan gerakan sosial beragam yang terutama didasarkan pada identitas, antara lain seperti kaum ekologis dan feminis.

Di jantung analisis Castells ada apa yang ia sebut sebagai paradigma teknologi informasi dengan lima karakteristik dasar. Pertama, ada teknologi-teknologi yang bertindak berdasarkan informasi. Kedua, karena informasi adalah bagian dari seluruh kegiatan manusia, teknologi-teknologi itu mempunyai efek yang meresap. Ketiga, semua sistem yang menggunakan teknologi informasi didefinisikan oleh “logika jaringan” yang memungkinkan mereka memengaruhi suatu varietas luas proses-proses dan organisasi-organisasi. Keempat, teknologi-teknologi baru sangat fleksibel, memungkinkan mereka beradaptasi dan berubah secara terus-menerus. Akhirnya, teknologi-teknologi spesifik yang diasosiasikan dengan informasi sedang bergabung menjadi suatu sistem yang sangat terintegrasi (dalam Ritzer, 2012: 969).

Menurut Castells, sejak dekade 1980-an muncul apa yang ia sebut sebagai ekonomi informasional global baru yang semakin menguntungkan. “Ia informasional karena produktivitas dan daya saing unit-unit atau agen-agen di dalam ekonomi ini (entah itu firma-firma, region-region, atau wilayah-wilayah) yang tergantung secara fundamental pada kapasitas mereka untuk menghasilkan, memproses, dan menerapkan secara efisien informasi berbasis pengetahuan (Castells, 1996: 66). Ia global karena ia mempunyai “kapasitas untuk bekerja sebagai suatu unit di dalam waktu nyata pada suatu skala planetar” (Castells, 1996:92). Hal itu dimungkinkan untuk pertama kalinya oleh kehadiran teknologi informasi dan komunikasi yang baru.

Mirip dengan semangat kalangan teoritis ketergantungan, Castells melihat bahwa dalam arus globalisasi yang digerakan oleh moda produksi kapitalisme informasional ini, dunia terbelah menjadi dua dunia yang terjalin dalam hubungan yang berlangsung secara timpang. Akan tetapi berbeda dengan penjelasan teori ketergantungan, di mana kedua dunia (pusat dan pinggiran) terjalin dalam hubungan ketergantungan yang eksploitatif, tetapi menurut Castells hubungan-

hubungan kedua tipologi negara tersebut bersifat jaringan. Inilah yang kemudian ia sebut, bahwa dunia sekarang telah muncul masyarakat baru, yaitu masyarakat jaringan.

Menurut Castells, meskipun ekonomi informasional bersifat global, tetapi seperti juga kaum teoritis ketergantungan ada perbedaan mencolok di antara kedua tipe negara yang terlibat dalam masyarakat informasional. Dunia terbelah menjadi dua tipe, yaitu negara-negara yang terletak di jantung ekonomi global yang baru yaitu Amerika Utara, Uni Eropa, dan Asia Pasifik. Di luar itu, dan ini adalah sebagian besar, yaitu negara-negara di belahan bumi seperti Afrika, Asia Selatan, Amerika Latin, dan Eropa Timur adalah wilayah-wilayah pinggiran. Dan yang sangat penting menurut Castells, fakta menunjukkan bahwa terdapat sejumlah wilayah yang tersisihkan dan menderita dalam proses ekonomi informasional global ini.

Ketika dunia berada dalam moda produksi kapitalisme informasional yang ditandai dengan munculnya ekonomi informasional global itu, bagaimana posisi negara? Dalam pandangan Castells negara semakin tidak berdaya di dunia globalisasi ekonomi baru dan ketergantungannya pada pasar-pasar modal global semakin besar dan semakin tidak punya daya tawar. Dengan demikian, misalnya, negara-negara telah menjadi tidak mampu melindungi program-program kesejahteraannya karena ketidakseimbangan-ketidakseimbangan di sekeliling dunia akan mendorong modal cenderung ke negara-negara yang mempunyai biaya kesejahteraan yang rendah. Negara juga akan terkikis oleh komunikasi-komunikasi global yang mengalir dengan bebas ke dalam dan keluar negeri. Kemudian ada globalisasi kejahatan dan penciptaan jaringan-jaringan global yang berada di luar pengendalian setiap negara tunggal. Negara juga diperlemah oleh pertumbuhan multilateralisme, munculnya negara-negara bangsa super seperti Uni Eropa, dan pembagian-pembagian internal. Sementara mereka akan terus ada, Castells (1997: 304) melihat negara-

negara menjadi “simpul-simpul suatu jaringan kekuasaan yang lebih luas.” Dilema yang dihadapi negara adalah bahwa jika ia mewakili konstituen nasionalnya, ia bahkan menjadi kurang efektif di dalam sistem global, tetapi jika ia berfokus pada sistem global, ia akan gagal mewakili secara memadai para konstituennya (Ritzer, 2012: 972).

Siapa aktor utama yang mendominasi dalam ekonomi informasional global dan masyarakat jaringan seperti itu, menurut Castells tidak lain adalah perusahaan jaringan. Jadi aktor utamanya tetaplah kapitalis. Perusahaan jaringan ini adalah bentuk organisasi ekonomi baru, yang oleh Castells didefinisikan sebagai “bentuk-bentuk spesifik perusahaan yang sistem peralatannya dibentuk oleh perpotongan segmen-segmen sistem-sistem tujuan yang otonom” (Castells, 1996: 171). Perusahaan jaringan adalah materialisasi dari kebudayaan ekonomi informasional global, dan ia memungkinkan informasi transformasi sinyal-sinyal ke dalam komoditas-komoditas melalui pemrosesan teknologi. Hasilnya, hakikat kerja sedang ditransformasikan (sebagai contoh, individualisasi kerja melalui hal-hal seperti waktu yang fleksibel), meskipun hakikat persis transformasi tersebut bervariasi dari suatu bangsa ke bangsa lain (Ritzer, 2012: 970).

Castells kemudian mendiskusikan kemunculan (yang menyertai perkembangan multimedia yang berasal dari perpaduan media massa dan komputer) kebudayaan virtualisasi nyata, yaitu “suatu sistem tempat realitas itu sendiri (yakni, eksistensi material/simbolik orang) ditangkap seluruhnya, terbenam sepenuhnya di dalam suatu latar citra virtual, di dunia fantasi, tempat penampakan-penampakan bukan hanya di layar melalui mana pengalaman dikomunikasikan, tetapi mereka menjadi pengalaman”. Berbeda dengan masa lampau yang didominasi oleh “ruang tempat” (misal kota New York atau London), sekarang muncul logika spasial baru, yaitu “ruang mengalir”. Kita telah menjadi dunia yang didominasi oleh proses-proses daripada lokasi-lokasi fisik (meskipun lokasi fisik itu masih terus ada secara nyata).

Demikian pula kita telah memasuki suatu era “waktu tidak tanpa batas” yaitu misalnya, informasi tersedia secara instan di seantero dunia ini.

B. Ekonomi Komunikasi dan Hegemoni Sirkulasi

Meneruskan konsep ruang mengalir itu, kemudian Scott Lash menganalisis kemunculan masyarakat informasional itu secara lebih mendalam, detail, dan canggih. Sama seperti Castells, Lash setuju dengan kemunculan dunia baru, yaitu masyarakat informasional yang meskipun merupakan kelanjutan dari kapitalisme lama, tetapi memiliki berbagai karakter yang berbeda. Dengan pendekatan kritis, Lash menganalisis kapitalisme informasional dengan berusaha memperluasnya terkait dengan filsafat, teori sosiologi, teori kebudayaan, baik klasik maupun kontemporer.

Dalam bukunya *Critique of Information* (2002), Lash memulai dengan sejumlah pertanyaan mendasar, bagaimana ilmu sosial kritis, teori kritik atau kritik dapat dimungkinkan dalam masyarakat informasi? Apa yang terjadi dalam suatu era ketika kekuasaan tidak lagi sebuah ideologi sebagaimana era abad Sembilanbelas, tetapi sekarang kekuasaan adalah sebuah informasional dalam arti luas? Ketika era sebelumnya ideologi diperluas oleh ruang dan waktu, mengklaim universalitas, dan berbentuk ‘metanaratif’, merupakan sistem kepercayaan, dan menyediakan waktu untuk refleksi; tetapi sekarang era informasional, ketika informasi itu berada dalam kemampuan ruang dan waktu, tidak mengklaim universal, dan sekadar titik, sinyal, dan bahkan sekadar peristiwa dalam waktu. Berlangsung sangat cepat, sekilas, hidup dalam era informasi hampir tidak ada waktu untuk refleksi. Jadi ketika ilmu sosial kritik hidup dan berkembang dalam era ideologi kritik, apa yang terjadi ketika ilmu sosial kritik hidup dalam era informasional kritik? Dapatkah pemikiran kritis beroperasi dalam era informasi?

Meskipun Lash adakalanya merujuk pada Castells, tetapi dalam mendefinisikan informasi sedikit berbeda. Ia mengaku: “saya akan memahami masyarakat informasi berbeda dengan apa yang dirumuskan oleh Bell (1973), Touraine (1974), dan Castells (1996) yang fokus pada kualitas karakter utama informasi itu sendiri. Tetapi Menurut Lash informasi harus dipahami secara tajam dalam kontradiksinya dengan yang lain, kategori sosiokultural awal, yaitu sebagai monumen naratif dan wacana (*discourse*) atau institusi. Karakter utama informasi adalah aliran, tak melekat, kemampuan spasial, kemampuan temporal, hubungan-hubungan real-time. Informasi tidaklah secara eksklusif, tetapi sebagian besar, dalam kaitan ini bahwa kita hidup dalam era informasi. Sebagian orang menyebut kita hidup dalam jaman modern lanjut (Giddens, 1990), sementara yang lain menyebutnya sebagai jaman postmodern (Harvey, 1989), tetapi konsep tersebut menurut Lash juga tidak berbentuk informasi.

Lash memahami masyarakat informasi berbeda dengan apa yang sering dirumuskan oleh kalangan sosiolog. Masyarakat informasi sering dipahami dalam istilah produksi pengetahuan-intensif dan postindustrial di mana barang dan layanan diproduksi. Kunci untuk memahami ini adalah apa yang diproduksi dalam produksi informasi bukanlah barang-barang dan layanan kekayaan informasi, tetapi lebih kurang adalah potongan informasi di luar kontrol. Produksi informasi meliputi terutama adalah pentingnya kemampuan. Sebagaimana diktum McLuhan medium adalah pesan dalam pengertian bahwa media adalah paradigma medium era informasi. Hanya saja jika dahulu medium dominan adalah naratif, lirik puisi, wacana, dan lukisan. Tetapi sekarang pesan itu adalah pesan atau ‘komunikasi.’ Media sekarang lebih seperti potongan-potongan. Media telah dimampatkan.

Lash mengingatkan bahwa informasi itu sendiri bersifat statis, komunikasilah yang membuat informasi menjadi dinamik, kuat, dan sumber energi. Mirip dengan Habermas, Lash yakin bahwa

komunikasi itulah yang sekarang telah menjadi basis kehidupan sosial kontemporer, karena itu ia menjadikan komunikasi sebagai unit dasar analisisnya, dan bukan informasi. Lash kemudian melangkah lebih jauh dengan mengembangkan konsep di seputar isu perkembangan *Information and Communications Technology* (ICT). Ketika ICT itu sendiri sering diposisikan sebagai entitas tersendiri yang berbeda dengan karakter-karakter masyarakat sebelumnya dengan titik berat pada produksi industrial, maka Lash menjelaskan bahwa dalam kategori era ICT itu sendiri telah berkembang dengan karakter yang berbeda. Oleh karena itu ia mengatakan bahwa telah terjadi dua generasi dalam perkembangan ICT.

Generasi pertama perkembangan ICT secara fundamental adalah informasional, dengan sektor kuncinya adalah semikonduktor, *software* (sistem operasi dan aplikasi), dan komputer. Akan tetapi generasi kedua, ekonomi baru adalah komunikasional, karena itu sentralitasnya adalah internet dan sektor jaringan. Itulah sebabnya menurut Lash, *Cisco Systems*, yang membuat sarana jalan, sebagai 'pipa' komunikasi internet, yang menjadi kapitalisme pasar lebih tinggi daripada '*informational*' Microsoft. Inilah yang dikenal sebagai pasangannya media baru (*new media*). Dalam pada itu konten dan komunikasi adalah sepenting kode, bukan berbasis pada sektor kode informasi. Jika ICT generasi pertama sangat erat berurusan dengan Lembah Silokan California, maka ICT generasi kedua bukan perkara segar, bersih, dan semi desa Lembah Silokan, tetapi berurusan dengan kotor, urban '*silicon alley*'. *Silicon alley* telah menjadi multimedia baru seperti CD-ROMs, permainan komputer (Allen, Scott, 2000). Mereka adalah multimedia konvergensi teknologi informasi dengan media.

Atas dasar asumsi itu Lash meyakinkan bahwa sekarang ini telah muncul gejala baru, muncul apa yang dikenal dengan ekonomi baru, yaitu ekonomi komunikasi itu sendiri. Karakter utamanya adalah minim akumulasi kapital dan informasi, tetapi lebih banyak

aliran-aliran, dan aliran-aliran itu adalah komunikasi. Ia adalah komunikasi dalam arti luas. Implikasi teoretik atas fenomena baru itu adalah, bahwa teori aliran-aliran pada saat yang sama adalah teori-teori komunikasi. Jadi teori-teori generasi kedua masyarakat informasi berasumsi tentang keunggulan sirkulasi, sehingga dalam ekonomi baru ini ada pergeseran konsep dari akumulasi ke sirkulasi uang dan barang modal lainnya. Kalau toh masih akumulasi, dalam ekonomi baru itu menurut David Harvey adalah akumulasi fleksibel, yaitu terutama tampak pada sirkulasi modal uang. Menurut Harvey dalam *Condition of Postmodernity*, bahwa dalam era kapitalisme akhir, kapital uang adalah hegemoni berkenaan dengan kapital produksi. Ini adalah hegemoni volume dua *Marx's Capital (Circulation)* di atas volume satu. Sementara itu Castells dalam *The Informational City*, menulis tentang pergeseran logika struktur oleh logika aliran, dan inilah yang disebut sebagai hegemoni aliran. Jaringan-jaringan adalah tempat-tempat lalu lintas aliran (uang, citra, ucapan, orang, objek-objek, komunikasi, teknologi).

Sikap Lash terhadap topik diskusi tersebut tetap menegaskan bahwa unit dasar analisisnya adalah komunikasi. Komunikasi adalah pertanyaan soal kultur jarak jauh. Dalam masyarakat manufaktur dulu hubungan-hubungan sosial diletakan pada suatu tempat dengan prinsip kedekatan, dan hubungan sosial pada saat yang sama sekaligus adalah ikatan sosial. Akan tetapi sekarang, dalam era informasional, hubungan sosial dipindahkan oleh komunikasi. Komunikasi adalah intens, dalam durasi pendek. Komunikasi memecah naratif menjadi pesan pendek/ringkas. Jika hubungan sosial lama menempatkan tempat dengan prinsip kedekatan, ikatan komunikasional adalah meletakan tempat pada jarak jauh. Jadi, komunikasi adalah tentang kebudayaan, bukan kedekatan, yaitu kebudayaan jarak jauh. *Culture at-a-distance* meliputi baik komunikasi yang datang dari jauh maupun orang datang dari jauh agar bertemu secara tatap muka (Boden and Molotch, 1994).

Intensitas, keringkasan, dan ketidakhadiran kontinuitas naratif adalah prinsip tata kelolanya (Simmel, 1971; Sennett, 1998).

Suatu komunikasi dan aliran diletakan pada panggung pusat, daripada aturan sosial dan lembaga/struktur. Sosiologi berargumen lebih progresif lagi, yaitu bahwa sekarang ini secara umum telah muncul fenomena *mediologi*. Oleh karena itu sekarang ini diberbagai universitas terkemuka di dunia telah mengenalkan dan mengajarkan tentang sosiologi media. Khususnya sekarang ini telah muncul apa yang dikenal sebagai logika mediologi. Mediologi akan mengharuskan bekerja dengan logika media dan komunikasi. Jika sosiologi Durkheimian mengenalkan konsep anomie, untuk menjelaskan perubahan dari feodalisme ke kapitalisme pabrik, sekarang mediologi, berbicara anomie postindustri aliran-aliran. Sosiologi setuju dengan re-teritorialisasi sosial, institusi modern, dan struktur masyarakat industri. Mediologi berbicara re-teritorialisasi masyarakat jaringan yang datang dari pengerasan aliran-aliran. Maka pada saat yang sama sekarang muncul fenomena ekonomi tanda dan ruang.

Begitulah, menurut Lash, dalam masyarakat kapitalisme lanjut, komunikasi adalah kunci, pergeseran dari logika struktur ke logika arus yang dimungkinkan oleh jangkauan hubungan yang dibawa oleh *outsourcing* pada umumnya. Dan *outsourcing* ini adalah re-teritorialisasi, misalnya perusahaan-perusahaan menjadi lebih bisa dikerjakan di rumah tangga. Bahkan kemudian ada perusahaan membolehkan kerja lembur per minggu di rumah, jadi tidak tergantung pada tempat atau ruang pabrik. Jadi sekarang ini di jaman tata informasi dan komunikasi global, semuanya serba *outsourcing* baik kerja di perusahaan firma, keluarga, negara, dan bahkan juga pada bidang seni. Karena itu bisa juga reflektivitas di *outsourced*, dan di eksternalisasi. Sekarang ini juga ada pergeseran dari akumulasi ke sirkulasi. Namun demikian juga muncul apa yang disebut sebagai

hegemoni sirkulasi di mana sirkulasi modal uang dipisahkan dari bagian akumulasi modal.

Semua perubahan karakter masyarakat tersebut tentu mengalami perubahan moda-moda produksi, dari feodalisme, kapitalisme, kapitalisme lanjut, dan sekarang kapitalisme informasional dan bahkan komunikasional, tentu mengubah tata hubungan politik, ekonomi, dan kultural di tingkat global. Meskipun demikian, jika terkait dengan posisi negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, maka situasinya masih belum berubah. Perubahan karakter masyarakat dan moda produksinya, tetap saja menempatkan negara berkembang dalam posisi subordinat di tengah dominasi negara-negara maju. Hubungan dominatif dan hegemonik tetap mapan, dengan posisi negara berkembang pada pihak yang menjadi objek pasif yang terus dikendalikan untuk kepentingan ekonomi dan politik negara-negara penguasa ilmu pengetahuan dan teknologi.

Karena itu pandangan Marxis dan neoMarxis senantiasa ada bentuk-bentuk penindasan volume satu, volume dua dan seterusnya. Sekarang dalam masyarakat informasional dan komunikasional, juga dikenal hegemoni sirkulasi. Pada era seperti itu, tetap saja *outsourcing* adalah menentukan, dalam bentuknya yang baru sekarang ini pengendalian oleh *outsourcing* melalui penguasaan teknologi informasi. Jadi tidak mengherankan jika sekarang dalam konteks telekomunikasi, betapa sulitnya suatu negara seperti Indonesia akan menegakkan kedaulatan telekomunikasi. Aktor-aktor global dalam era informasional dan komunikasional, tetap saja adalah korporat-korporat global yang bergerak pada bisnis telekomunikasi, yaitu para vendor. Mereka inilah yang sekarang menjelma menjadi rezim baru dalam tata ekonomi dan politik global, yaitu rezim kaum vendor.

C. Kiprah Vendor dan Ketidakhadiran Negara

Para vendor yang tidak lain merupakan representasi perusahaan multinasional dalam memulai kiprahnya di negara yang menjadi target melakukan intervensi kebijakan secara intensif. Regulasi adalah kunci masuk dan instrumen legitimasi tindakan. Mereka ikut andil mulai dari pembentukan isu kebijakan hingga formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan mengarah pada regulasi yang standar dan berlaku di semua negara. Negara memiliki ruang terbatas, dan jika perlu tidak memiliki ruang, karena kebijakan global menggantikan yang lokal. Organisasi dunia seperti *International Telecommunication Union* (ITU) dan *World Trade Organization* (WTO) memiliki andil dalam mengatur standar tersebut. Di sini para vendor dapat menjelma sebagai birokrat, regulator, pengusaha lokal, dan sebagainya. Mereka berkepentingan memasukkan ideologi kapitalisme informasional dengan tujuan melapangkan arus pergerakan kepentingan para korporat global.

Pembukaan dan batang tubuh UUD 1945 secara implisit dan eksplisit menyebutkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam lainnya dikuasai negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Meskipun masih menjadi perdebatan, tetapi bumi cenderung mencakup udara di atasnya, sehingga frekuensi dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat. Jelas bahwa negeri ini secara ekonomi dan politik menganut sistem ekonomi sosial atau sistem ekonomi pasar sosial dengan menempatkan negara dalam posisi penting untuk meraih kemakmuran rakyat. Sebagaimana tertuang dalam pasal 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 UUD 1945, Indonesia adalah negeri yang tidak hanya menjamin hak sipil dan politik tapi juga hak ekonomi, sosial, dan budaya. Ada kebebasan tapi juga ada keadilan. Akan tetapi itu lebih bersifat normatif, dalam arti lebih merupakan dokumen negara termasuk dalam bentuk produk perundangan.

Sementara itu, kenyataannya sering terbalik, karena praktik ekonomi yang berlangsung lebih menunjukkan karakter sistem ekonomi liberal kapitalistik. Bahkan beberapa produk perundangan, termasuk Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, dinilai lebih liberal. Oleh karena itu, posisi negara dalam praktiknya tidak terlalu kuat terhadap korporasi telekomunikasi, terutama yang berasal dari investor asing. Sebagaimana temuan penelitian ini yang menunjukkan kecenderungan yang mengarah pada praktik liberalisme dalam bisnis telekomunikasi, hubungan negara dengan publik dan bisnis telekomunikasi baik asing maupun dalam negeri dapat dilukiskan sebagai berikut:

Fakta menunjukkan bahwa posisi negara terhadap vendor asing dalam bisnis telekomunikasi di Indonesia sangat lemah. “Negeri ini dikendalikan oleh vendor, dan vendor semuanya adalah asing,” kata salah satu peserta FGD di Jakarta, 22 Maret 2015. Akibatnya yang diuntungkan adalah pihak asing baik dalam aspek pengembangan teknis maupun konten. Vendor ini mengeruk keuntungan besar atas lemahnya posisi negara, sehingga secara leluasa mereka mengendalikan dan bahkan berbuat sekehendaknya memanfaatkan lemahnya regulator negeri ini. Bukan hanya itu, regulator diupayakan masuk dalam situasi yang tidak berdaya, sehingga harus menerima kehendak para vendor agar keuntungan yang diperoleh tidak terusik oleh regulasi baru.

Suara senada juga diungkapkan oleh Mochamad James Falahuddin (dari Codephile), dalam wawancara dengan tim peneliti di Jakarta, 25 Maret 2015, bahwa posisi Indonesia sangat lemah terhadap kekuatan industri telekomunikasi asing. Semua pelaku bisnis besar dalam bidang telekomunikasi adalah asing, termasuk yang bergerak dalam bidang konten. Negara seringkali tidak bisa apa-apa ketika pihak asing mengendalikan seluruh aspek bisnis telekomunikasi, terutama di sektor hulu. James mengungkapkan,

“Lihat saja Yahoo, begitu merajalela di negeri ini, dan sangat menikmati keuntungan melimpah. Setiap bulan sekian miliar... sementara Indonesia hanya gigit jari. Yahoo dengan penguasaan teknologinya mampu mendikte negeri ini dengan alasan bahwa udara adalah zona bebas. Sementara negara tidak mempunyai instrumen teknologis yang mampu membuat Yahoo tidak bisa beroperasi di wilayah udara Indonesia.” (Mochamad James Falahuddin, 25 Maret 2015).

Beberapa vendor penyedia perangkat telekomunikasi antara lain Ericsson, Nokia Siemens Network, Huawei, Samsung, ZTE, NEC dan Alcatel-Lucent. Saat ini Ericsson dan Huawei merupakan pemasok terbesar untuk kebutuhan perangkat telekomunikasi di Indonesia ataupun global. Ericsson adalah pemasok perangkat jaringan seluler (NMT) pada tahun 1987 dan merupakan pelopor dalam menyediakan jaringan bergerak digital (GSM 900) di tahun 1995 diikuti teknologi 3G sampai pada teknologi terbaru seperti LTE (*Long Term Evolution*) yang walaupun sampai saat ini masih dalam tahap ujicoba.

Di Indonesia, Ericsson dan Huawei bekerja sama dengan tiga besar operator seluler Indonesia yakni Telkomsel, XL Axiata, dan Indosat. Vendor tersebut menyuplai perangkat kepada tiga operator itu dengan pembagian area tertentu. Akan tetapi tiga besar operator itu sebenarnya sudah dikuasai oleh asing. Indosat misalnya juga sudah dikuasai oleh perusahaan Singapura.

Sementara dalam praktiknya, negara lebih mengurus yang remeh-remeh seperti soal pengadaan barang. Sebagaimana diceritakan oleh Santoso (Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia atau ATVJI) bahwa kalau menyangkut soal hitung-hitungan berapa perangkat yang harus disuplai ke operator, maka pemerintah sangat antusias. “Contoh kasus misalnya pengadaan *decoder* ketika akan ada program digitalisasi televisi. Pemerintah antusias dengan ini, karena besar kemungkinan

beberapa oknum pejabat mudah untuk mendapatkan keuntungan dari pengadaan barangnya,” kata Santoso (FGD, Jakarta, 24 Maret 2015).

Padahal sebagaimana terungkap dalam FGD tersebut, secara teknologi tidak pakai *decoder* pun bisa, atau setidaknya bisa dinegosiasikan misalnya dengan *decoder* kolektif. Kasus yang sama juga berkaitan dengan pengadaan pembangunan menara bisnis telekomunikasi. Oleh karena pembangunan menara menjadi lahan subur bagi penyerapan APBN, maka efisiensi menjadi tidak penting. Artinya, sebagaimana terungkap dalam FGD, bahwa pembangunan menara secara kolektif untuk keperluan tiga operator sekaligus pun tidak masalah. Akan tetapi itu tidak dilakukan karena berkaitan dengan pengadaan barang. Sepanjang berkaitan dengan pengadaan barang, maka pejabat negara akan dengan mudah tergelincir pada kepentingan sesaat dan kepentingan diri sendiri. Maka dalam kasus menara telekomunikasi, Indonesia menjadi negara yang paling subur “hutan menara”-nya, sebagai konsekuensi logis atas maraknya birokrat pemburu rente.

Repotnya, sebagaimana terungkap dalam FGD, soal pembangunan menara, ada kemungkinan pemerintah akan mengizinkan investor asing menguasai mayoritas kepemilikan menara telekomunikasi di Indonesia. Alasan mengapa investor asing boleh menguasai menara telekomunikasi, pemerintah menjelaskan, karena industri ini membutuhkan dana US\$ 7-8 miliar untuk bisa berkembang optimal dan tidak bisa hanya dengan mengandalkan kapasitas domestik. Ini adalah ironi, karena pemerintah sendiri selama ini senantiasa menghendaki bahwa untuk sektor telekomunikasi, pembangunan menara telekomunikasi diusulkan menggunakan sepenuhnya modal dalam negeri. Tetapi sudah menjadi rahasia umum, antara apa yang dikehendaki dan kenyataan sering tidak cocok,

atau bahkan berbanding terbalik, terutama jika berkaitan dengan kepentingan bisnis berskala besar dan menggiurkan.

Tentang sesuatu yang sebenarnya sederhana tetapi kemudian dibuat rumit memang berkaitan dengan maraknya praktik pemburu rente tersebut. Pembangunan infrastruktur telekomunikasi pun juga tidak luput dari perumitan tersebut. Jadi dalam hal ini terjadilah proses involusi bisnis telekomunikasi, mulai dari pembangunan infrastrukturnya hingga bisnis kecil-kecil telekomunikasi yang mengikuti pembangunan infrastrukturnya. Dikatakan involutif karena, terjadi perumitan-perumitan aktivitas, tetapi tidak terjadi pertumbuhan ekonomi. Semua hanya ingin memperoleh akses atau pun meraih rejeki dari bisnis telekomunikasi, meskipun kecil. Sebagaimana terungkap dalam FGD di Jakarta, ketika pembangunan infrastruktur telekomunikasi, mulai dari aparat birokrasi di pusat hingga daerah, dan juga warga masyarakat ingin mendapatkan bagian dari pembangunan infrastruktur itu. Modusnya dengan membuat berbagai regulasi yang memungkinkan mereka kebagian rejeki telekomunikasi. “Bahkan polisi pun membuat aturan agar mendapatkan bagian dari maraknya bisnis telekomunikasi,” begitu ungkap salah satu peserta FGD tersebut.

Bisnis telekomunikasi itu ternyata juga masuk dalam lingkaran apa yang disebut oleh Clifford Geertz disebut sebagai ekonomi bazar. Ekonomi bazar adalah keseluruhan kegiatan ekonomi dalam masyarakat yang berbasis di rumah tangga, yang meliputi produksi barang dan jasa, distribusi dalam masyarakat, dan konsumsi pada lapisan masyarakat tertentu. Oleh karena kegiatan ekonomi ini lebih bersifat subsistensi, maka orientasinya lebih pada pemenuhan kebutuhan dasar di dalam suatu lapisan masyarakat tertentu, tidak banyak menjangkau keluar dari lingkaran subsistensi dan *self-sufficiency* itu. Dalam pandangan Geertz, ekonomi bazar itu tidak hanya bermakna ekonomi rakyat kecil melainkan juga rekrutmen tenaga kerja, urbanisasi dari desa ke kota, meningkatnya jumlah

penduduk di kota-kota, solusi atas pengangguran di perkotaan, dan proses pemiskinan kota dan daya tampung kota yang mirip fenomena involusi pertanian di pedesaan.

Dapat disaksikan bahwa bisnis telekomunikasi pada tingkat hilir dalam satu dekade ini menjamur di mana-mana. Mulai dari warung telekomunikasi, konter ponsel, reparasi ponsel, hingga yang paling banyak adalah penjual pulsa dalam berbagai bentuk. Bisnis telekomunikasi dalam ekonomi bazar itulah yang justru berkembang pesat di negeri ini, sementara bisnis perangkat keras dan industri telekomunikasi pada umumnya praktis tidak berkembang, kecuali yang pembuatan *casings*. Bisnis telekomunikasi yang terjebak dalam ekonomi bazar itu adalah bentuk konkret involusi telekomunikasi. Di sini terjadi perumitan-perumitan baik di tingkat produksi maupun pasar, akan tetapi tidak terjadi pertumbuhan ekonomi secara signifikan. Sudah dapat dipastikan bahwa nilai bisnis telekomunikasi dalam jebakan ekonomi bazar itu tidak lebih dari 10 persen dari total nilai dalam bisnis telekomunikasi secara keseluruhan yang didominasi oleh asing. Jadi Indonesia hanya kebagian tidak lebih dari 10 persen yang terdistribusi secara meluas melibatkan jutaan orang, sementara lebih dari 90 persen dinikmati oleh pelaku asing.

Situasi itu juga terjadi di sektor lainnya seperti sektor keuangan, pertanian, dan industri otomotif. Posisi negara sangat lemah terhadap kekuatan pelaku global akibat maraknya praktik pemburu rente oleh aparatur negara. Sebagai negara yang berpedoman pada Pancasila dan UUD 1945 yang mengutamakan keadilan dan kesejahteraan rakyat, seharusnya aparatur negara menjalankan fungsinya demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Akan tetapi kenyataannya, justru otoritas yang diberikan kepada aparat birokrasi sebagai mandat rakyat sering kali disalahgunakan untuk kepentingan pribadi. Terlebih lagi ketika negara berhubungan dengan para pelaku bisnis internasional yang berskala besar. Ambil contoh tentang industri petro kimia di

sektor pertanian, yang sudah sejak awal Orde Baru hingga sekarang posisi negara begitu lemah, sehingga semua produksi pertanian menjadi tergantung pada pelaku global. Demikian pula pada sektor industri otomotif, yang hingga era Orde Baru hingga sekarang, sikap pemerintah tidak berubah, sehingga menjadi bulan-bulanan pelaku bisnis otomotif global, terutama dari Jepang.

D. Faktor Negara Lemah

Mengapa Indonesia selalu lemah terhadap pelaku asing? Setidaknya terdapat dua jawaban fundamental tentang perkara ini, yaitu bisa dilihat dari aspek struktural dan aspek kultural. Secara struktural, posisi Indonesia terhadap pelaku bisnis global memang cenderung lemah, dan bahkan dilemahkan, tetapi tidak menyadarinya, atau mungkin menyadarinya, tapi pura-pura tidak sadar karena kepentingan individu. Dalam berbagai perjanjian internasional yang tergabung dalam organisasi kawasan baik secara politik maupun ekonomi, posisi Indonesia mau tidak mau harus mengikuti tata ekonomi dunia yang bias kepentingan negara-negara besar, atau kapitalisme global. Organisasi seperti WTO, APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), dan kerjasama regional lainnya mengindikasikan tidak netralnya negara-negara kapitalis besar. Situasinya memang serba dilematis bagi negara seperti Indonesia, karena mau tidak mau harus mengikuti aturan baru ketika sudah meratifikasi perjanjian internasional baik di bidang politik internasional maupun perdagangan bebas. Tidak satu pun negara yang bisa menolak terhadap ketentuan itu, setelah mereka ikut menjadi anggota.

Fakta lemahnya posisi negara ketika berhubungan dengan vendor dalam bisnis telekomunikasi itu membuktikan kebenaran penjelasan Manuel Castells. Menurut Castells, dalam arus globalisasi yang digerakan oleh moda produksi kapitalisme informasional ini

dunia terbelah menjadi dua dunia yang terjalin dalam hubungan yang berlangsung secara timpang. Akan tetapi berbeda dengan penjelasan teori ketergantungan, di mana kedua dunia (pusat dan pinggiran) terjalin dalam hubungan ketergantungan yang eksploitatif, menurut Castells hubungan-hubungan kedua tipologi negara tersebut bersifat jaringan. Inilah yang kemudian ia sebut bahwa dunia sekarang telah muncul masyarakat baru, yaitu masyarakat jaringan.

Menurut Castells, meskipun ekonomi informasional bersifat global, tetapi ada perbedaan mencolok di antara kedua tipe negara yang terlibat dalam masyarakat informasional. Dunia terbelah menjadi dua tipe, yaitu negara-negara yang terletak di jantung ekonomi global yang baru yaitu Amerika Utara, Uni Eropa, dan Asia Pasifik. Di luar itu, dan ini adalah sebagian besar, yaitu negara-negara di belahan bumi seperti Afrika, Asia Selatan, Amerika Latin, dan Eropa Timur yang merupakan wilayah pinggiran. Dan yang sangat penting menurut Castells, fakta menunjukkan bahwa terdapat sejumlah wilayah yang tersisihkan dan menderita dalam proses ekonomi informasional global ini.

Ketika dunia berada dalam moda produksi kapitalisme informasional yang ditandai munculnya ekonomi informasional global itu, bagaimana posisi negara? Dalam pandangan Castells, negara semakin tidak berdaya di dunia globalisasi ekonomi baru dan ketergantungannya pada pasar-pasar modal global semakin besar dan semakin tidak punya daya tawar. Dengan demikian, misalnya, negara-negara menjadi tidak mampu melindungi program-program kesejahteraannya karena ketidakseimbangan di dunia akan mendorong modal cenderung ke negara-negara yang mempunyai biaya kesejahteraan yang rendah. Negara juga akan terkikis oleh komunikasi-komunikasi global yang mengalir dengan bebas ke dalam dan ke luar negeri. Kemudian ada globalisasi kejahatan dan penciptaan jaringan-jaringan global yang berada di luar pengendalian setiap negara tunggal. Negara juga diperlemah oleh pertumbuhan

multilateralisme, munculnya negara-negara bangsa super seperti Uni Eropa, dan pembagian-pembagian internal. Sementara mereka akan terus ada, Castells (1997: 304) melihat negara-negara menjadi “simpul-simpul suatu jaringan kekuasaan yang lebih luas.” Dilema yang dihadapi negara adalah bahwa jika ia mewakili konstituen nasionalnya, ia akan menjadi kurang efektif di dalam sistem global, tetapi jika ia berfokus pada sistem global, ia akan gagal mewakili secara memadai para konstituennya (Ritzer, 2012: 972).

Siapa aktor utama yang mendominasi dalam ekonomi informasional global dan masyarakat jaringan seperti itu, menurut Castells tidak lain adalah perusahaan jaringan. Jadi aktor utamanya adalah tetaplah kapitalis. Perusahaan jaringan ini adalah bentuk organisasi ekonomi baru, yang oleh Castells didefinisikan sebagai “bentuk-bentuk spesifik perusahaan yang sistem peralatannya dibentuk oleh perpotongan segmen-segmen sistem-sistem tujuan yang otonom” (Castells, 1996: 171). Perusahaan jaringan adalah materialisasi dari kebudayaan ekonomi informasional global, dan ia memungkinkan informasi transformasi sinyal-sinyal ke dalam komoditas-komoditas melalui pemrosesan teknologi. Hasilnya, hakikat kerja sedang ditransformasikan, misalnya, individualisasi kerja melalui hal-hal seperti waktu yang fleksibel, meskipun hakikat persis transformasi tersebut bervariasi dari suatu bangsa ke bangsa lain (Ritzer, 2012: 970).

Lemahnya posisi Indonesia terhadap vendor dalam bisnis telekomunikasi ini juga mirip penjelasan teori globalisasi yang dikemukakan oleh Immanuel Wallerstein, yang memandang globalisasi tidak lebih dari wujud kejayaan ekonomi kapitalis dunia yang mengikuti logika akumulasi kapital. Sebagaimana yang diuraikan dalam teori sistem dunia, Wallerstein menggambarkan suatu dunia yang penuh dengan berbagai perkembangan yang berbeda-beda, dengan diferensiasi yang besar antara inti, semi-periferi, dan periferi.

Mengacu pada teori itu, posisi Indonesia ketika berelasi dengan negara-negara kapitalisme global, masih berada pada posisi periferi (pinggiran).

Negara yang berada dalam posisi periferi tidak memiliki daya tawar kuat dalam tata ekonomi dunia baru yang dikontrol oleh kapitalisme informasional. Tidaklah mengherankan jika dalam dua dekade ini Indonesia senantiasa dikendalikan oleh vendor, karena teknologi maupun kapasitas sumber daya manusianya masih jauh ketinggalan dari negara-negara inti yang merupakan pemilik teknologi informasi. Posisi Indonesia hanya menarik bagi kapitalisme global yang bergerak dalam bisnis telekomunikasi, semata-mata jumlah penduduknya yang banyak, sehingga menjadi pasar potensial bagi produk bisnis telekomunikasi.

Indonesia dengan sekitar 240 juta penduduk dan Tiongkok dengan lebih dari 1 miliar penduduk memiliki potensi pasar yang sangat besar untuk dikembangkan menjadi suatu pasar produktif dan menjadi sumber penerimaan perusahaan yang signifikan. Hal ini akan menjadi ancaman bagi penyedia layanan domestik dalam hal ini PT Telekomunikasi Indonesia. Pembelian saham pemerintah oleh Singapore Telecommunication Technology (STT) dalam rangka divestasi PT Indonesia Satellite (Indosat) adalah salah satu contoh nyata rencana pelaku pasar asing untuk meraih pasar dalam negeri di Indonesia.

Terjadinya penguasaan suatu bidang industri oleh pihak atau pelaku bisnis asing lebih disebabkan oleh kelemahan regulasi industri di Indonesia. Saat ini, pemerintah belum sepenuhnya memberikan keberpihakannya kepada pelaku bisnis lokal. Padahal, sudah menjadi suatu kewajiban dari pemerintah dengan adanya keberpihakan regulasi atau keberpihakan politik dari pemerintah untuk coba mengembangkan investor-investor dalam negeri.

Saat ini, banyak pelaku asing yang dengan mudahnya menguasai industri-industri di Indonesia dengan cara menginvestasi sebesar-besarnya dan mengakuisisi beberapa perusahaan lokal. Karena itulah Indonesia melalui pemerintah harus lebih tegas dalam membatasi kepemilikan asing, namun bukan berarti Indonesia harus menerapkan sistem proteksi. Sejumlah pihak juga mencurigai tujuan dari pihak asing itu yang ditengarai tidak hanya ingin mengejar keuntungan secara finansial saja, tapi juga keuntungan non-finansial seperti penyadapan, pengaturan kebijakan, atau ingin mengambil informasi penting atau rahasia dari negara.

Sebagaimana diungkapkan oleh Heru Sutadi (dari Indonesia ICT Institute) dalam FGD di Jakarta, 24 Maret 2015, dalam pengaturan telekomunikasi posisi negara kurang kuat ketika harus menghadapi masalah penyadapan. Sementara penyadapan ini butuh satu undang-undang tersendiri, sedangkan yang terjadi adalah penyadapan ada yang bersifat legal dan ilegal. Yang legal seperti penyadapan korupsi, sedangkan yang ilegal berkaitan dengan penyadapan antarnegara dan antarkorporasi.

Tentangrentannya posisi Indonesia dalam bidang telekomunikasi dalam kaitannya dengan kekuatan global juga diungkapkan oleh Komisioner Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI), Rian Nugroho (FGD, di Jakarta, 24 Maret 2015). Pertama-tama harus jelas, apa mau kita. Di sini sebenarnya ada lagi yang belum disinggung, yakni, nilai apa yang akan kita menangkan. Setelah itu, baru kita masuk ke industri dan pasar yang seperti apa yang kita mau buat? Selanjutnya, kita masuk ke kebijakan apa yang diperlukan. Kita sekarang berada di tengah kepentingan global, dengan kita dijebak oleh kepentingan-kepentingan yang kita tidak tahu. Globalisasi menjadikan negara-negara membuat benteng sendiri-sendiri. Negara-negara saling memburu pajak dari korporasi-korporasi. Seperti ketika Blackberry menyatakan tidak membutuhkan kantor di Indonesia, ini berarti pajak

hanya akan masuk ke negara tempat Blackberry tinggal. Pada akhirnya, kita bertaruh pada kepentingan nasional. Dan kepentingan nasional ini dapat dengan mudah ditembak oleh orang-orang yang universalis, yang membuka semua akses. Ini menjadi semakin mencemaskan, karena dalam internet, bukan lagi istilahnya bisa mengakses atau tidak, tapi data informasi dapat menjadi daya tawar. “Seperti misalnya Pak Jokowi tidak bisa apa-apa karena Australia punya data semuanya,” kata Rian Nugroho.

Sementara itu, Mochamad James Falahuddin, Direktur Codephile, dalam wawancara di Jakarta, 25 Maret 2015, menjelaskan bahwa dalam telekomunikasi, urusan bisnisnya terlalu diserahkan pada mekanisme pasar, sehingga mau tidak mau Indonesia berada dalam posisi lemah. Dalam konteks global, tata ekonomi maupun politik pada kenyataannya tetap lebih dikontrol oleh kekuatan negara-negara besar yang menguasai teknologi. Situasi ini berdampak pada aspek ketahanan nasional, khususnya dalam bidang telekomunikasi. Semakin lemah penguasaan telekomunikasi secara teknologi maupun bisnis, semakin lemah ketahanan nasionalnya. “Ambil contoh tentang Telkomsel yang telah dikuasai oleh asing. Ini berarti besar kemungkinan Telkomsel tergadaikan, mula-mula secara bisnis, tetapi pada perkembangan lebih lanjut juga menyerahkan kedaulatan pada pihak asing,” kata James.

Ketika telekomunikasi sudah berada dalam penguasaan asing, ini juga berimbas pada kontennya. Menurut James, situasi seperti itu tidak terhindarkan karena kenyataannya lalu-lintas internet pun dikendalikan oleh asing, seperti Google dan Yahoo. “Seperti kita ketahui, 80 persen lalu-lintas internet berisi situs porno, dan itu artinya membahayakan ketahanan nasional. Ketika sebuah bangsa dibuai oleh konten yang rekreatif, maka bangsa seperti itu akan lemah ketahanan nasionalnya,” katanya.

Lebih lanjut, James menjelaskan bahwa dominasi asing dalam bidang konten itu juga berimplikasi pada lemahnya konten lokal. “Hingga perkembangannya sekarang, konten lokal tidak berkembang, dan bahkan mengalami kemunduran. Tidak ada tanda-tanda untuk bangkit bersaing dengan konten produk asing,” ungkapnya. Meskipun pemerintah merangsang tumbuhnya industri kreatif, tetapi dalam bidang konten media, produk lokal senantiasa kalah dengan produk asing, dan bersamaan dengan itu bangsa ini juga lebih menyukai produk asing tersebut.

James menyayangkan, pemerintah tidak mempunyai kepedulian serius terhadap masalah dominasi asing hingga penguasaan konten itu. Pemerintah lebih tertarik pada pembagian frekuensi, tetapi itu pun tidak dilakukan secara serius dan visioner. “Kemenkominfo lebih terasa sebagai makelar frekuensi, ketimbang mengatur dan mengelola frekuensi demi ketahanan nasional dan kedaulatan telekomunikasi,” tegasnya. Menurutnya, sudah saatnya pemerintah mempunyai kemauan politik dan keberanian untuk bertindak tegas terhadap dominasi asing.

Dari aspek kultural, terdapat beberapa penjelasan mengapa posisi Indonesia dalam relasinya dengan kekuatan asing senantiasa dalam posisi subordinatif. Pertama, secara historis bangsa ini cukup lama mengalami masa penjajahan. Masa penjajahan bukanlah soal waktu, tetapi juga soal ruang, yaitu sebuah ruang yang terbentuk dalam struktur mental, sehingga *world view* dan kesadarannya adalah kesadaran bangsa terjajah. Mentalitas terjajah ini terpatri lama karena pengalaman sebagai bangsa terjajah juga sekaligus sebuah proses pembentuk identitas. Sebuah identitas secara konseptual adalah persoalan relasional, yaitu bagaimana orang lain memandang dirinya dan bagaimana ia sendiri memandang dirinya atas konstruksi dari luar dirinya itu. Jadi identitas adalah soal proses pembentukan diri secara

ekternal dan internal. Ketika orang lain mengonstruksi bangsa ini sebagai bangsa terjajah yang pemalas, pasrah, hipokrit, dan bermental kuli, maka bangsa ini akhirnya mengonstruksi dirinya, bahwa mungkin kita memang seperti penilaian pihak luar itu.

Kedua, dengan proses historis seperti itu, bangsa ini pun mengalami proses ketidakpercayaan diri. Situasi psikologis seperti itu semakin diperparah ketika bangsa ini ketinggalan dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Akhirnya hingga fase perkembangannya sekarang, bangsa ini terus menjadi bangsa pengagum dan senantiasa terpana atas kemajuan bangsa asing, terutama negara-negara Barat dan Asia Timur seperti Jepang, Korea Selatan, dan belakangan Tiongkok. Segala sesuatu perkembangan sosial, ekonomi, politik, dan kebudayaan yang bersumber dari negara-negara tersebut dikaguminya dan kemudian menyerahkan diri secara total dalam proses imitasi dan epigonisasi (pengekoran) terhadap pencapaian bangsa-bangsa tersebut. Karena itu ketika karya peradaban yang ditunjukkan oleh bangsa asing tersebut masuk ke negeri ini, produk itu langsung ditelan tanpa resep dan daya selektif.

Situasi ketertundukan total terhadap asing itu kemudian membentuk watak bangsa yang gemar *grudag-grudug*, *rubuh-rubuh gedhang* (ikut-ikutan tanpa menyadari apa yang dilakukan), dan akhirnya menjadi bangsa yang secara kebudayaan kpong tidak berisi, klobotisme, menunggu tanpa akhir, dan bahkan berlomba-lomba mundur. Kepasifan seperti itu yang kemudian menjadi lahan subur tumbuhnya konsumerisme, hingga apa pun serba impor. Di situlah sumber ironi, yang kemudian menjadikan negeri ini penuh ironi, atau lebih tepat lagi “negeri katanya.” Artinya, katanya negeri berkultur agraris-maritim, tetapi impor beras, jagung, kedelai, dan bahkan garam. Habis bagaimana, para petinggi di jajaran birokrasi yang memiliki kewenangan mengambil keputusan lebih banyak yang bermental calo. Namanya saja calo karena itu memang tidak

visioner, orientasi hanya hasil, tidak menghargai proses, dan yang penting lagi cepat dapat untung meski tidak bekerja dengan memeras keringat. Ketika ditawarkan komoditas pertanian strategis oleh jajaran negara kapitalis global misalnya, maka menerima begitu saja tanpa mempertimbangkan nasib petani di negeri agraris ini. Watak calonya mendominasi, tawaran seperti itu senantiasa diterima karena ada iming-iming sogokan atau yang sering diungkapkan secara eufimistik dengan istilah *fee*. Maka lebih baik impor komoditas pertanian, daripada mengeluarkan kebijakan aksi afirmatif yang memproteksi petani agar lebih produktif lagi. Akhirnya cerita ironi itu berlanjut, ketika produksi kedelai di Amerika Serikat menurun karena faktor iklim, tetapi yang kelaparan dan kehilangan pekerjaan adalah para bakul tempe di Indonesia. Demikian pula petani garam, nasibnya setali tiga uang, mereka terus bergulat dengan kemiskinan meski negeri ini memiliki pantai terpanjang di dunia. Habis bagaimana, harga garam cuma Rp 250 per kilogram. Diperlukan setengah kuintal garam bagi petani untuk sekadar membeli pulsa seharga sepuluh ribu.

Gambaran seperti itu juga tercermin pada industri telekomunikasi, yang semuanya adalah produk impor dan dikendalikan oleh vendor. Sebagaimana terungkap dalam FGD yang diselenggarakan di Medan, Jakarta, Makassar dan Yogyakarta, penelitian ini menemukan bahwa bangsa ini begitu kagum dan sekaligus konsumen paling rakus dalam menggunakan berbagai produk industri telekomunikasi global. Segala jenis ponsel dari yang paling sederhana hingga yang paling canggih laku keras dibeli oleh bangsa ini. Bukan hanya itu, tetapi kecepatan ganti ponsel atau gawai juga paling tinggi, dalam arti bahwa sebagai konsumen begitu cepat gonta-ganti perangkat telekomunikasi itu. Setiap produk baru muncul, maka ramai-ramai bangsa ini mengganti miliknya yang lama, dan langsung membeli produk baru tersebut. Oleh karena itu, bagi para vendor dan juga operator, negeri ini adalah surga pasar industri telekomunikasi. Ini juga berlaku pada

produk telekomunikasi berskala besar yang menjadi kelengkapan infrastruktur, dari satelit hingga tower.

Repotnya, dalam posisi seperti itu pemerintah kurang peduli atau bisa jadi juga pura-pura tidak peduli karena ada kepentingan, yaitu hanya memosisikan sebagai calo. Mentalitas calo ini begitu marak dan bahkan telah menjadi kultur dari aparat pemerintah ketika berelasi dengan pebisnis asing, termasuk bisnis telekomunikasi. Ironisnya, terhadap pebisnis asing begitu longgar, karena termakan oleh wacana neoliberalisme yaitu pentingnya deregulasi dan debirokratisasi, akan tetapi ketika berelasi dengan pebisnis nasional yang bergerak di bidang telekomunikasi begitu birokratik dan regulatif. Sebagaimana diungkapkan oleh Harijanto Pribadi dari APJII, bahwa negara cenderung mau mengatur semuanya, dan pemerintah cenderung mengomodifikasi produk regulasi untuk kepentingan menarik keuntungan pribadi. “Padahal, kalangan industri telekomunikasi nasional mengharapkan perizinan menjadi sederhana dan tidak berbelit-belit. Selama ini perizinan terlalu rumit dan penuh nuansa kepentingan,” kata Harijanto.

Soal sikap kurang melayani pelaku telekomunikasi nasional itu juga diungkapkan oleh Santoso (ATVJI), bahwa pemerintah kurang memperlonggar perizinan terutama untuk aktivitas penyiaran. “Perizinan terlalu rumit bagi penyiaran lokal. Pengalaman saya mengurus izin JTV misalnya, perlu waktu 12 tahun!” begitu pengakuan Santosa. Lebih dari itu menurut Santosa pemerintah melakukan praktik diskriminatif terhadap pelaku penyiaran, terlalu memperhatikan pelaku penyiaran yang besar. “Saya mendengar langsung dari salah seorang pejabat di Kemenkominfo, yang mengeluarkan pernyataan sangat menyakitkan bagi pelaku penyiaran kecil. Pejabat itu mengatakan bahwa penyiaran kecil tidak perlu diurus karena tidak menghasilkan PNB (Pendapatan Negara Bukan Pajak). Ini sungguh pernyataan yang sangat menyakitkan,” ungkap Santosa.

Dalam pembagian frekuensi pun, menurut Santoso, pemerintah kurang bersifat adil, lebih bias pada kepentingan pelaku telekomunikasi. “Frekuensi lebih mengutamakan telekomunikasi daripada penyiaran, karena nilai bisnisnya memang lebih tinggi,” ungkapnya. Situasi itu jelas kurang kondusif bagi upaya membangun demokrasi, karena mengabaikan penyiaran berskala kecil akan mengurangi komitmen pemerintah sendiri untuk membangun demokrasi dan kebhinekaan. Pada kenyataannya, frekuensi dan fasilitas lain untuk merangsang berkembangnya radio komunitas masih sangat minim.

Posisi negara tidak memiliki otonomi dalam relasinya dengan pelaku bisnis telekomunikasi internasional, tetapi ironisnya begitu mendominasi ketika berelasi dengan pelaku bisnis nasional dan juga pelaku penyiaran. Lantas apa yang bisa dipetik dari fakta-fakta ironis dan deskriminatif tersebut dalam sebuah negara demokrasi? Lebih jauh lagi, apa yang sekiranya pelajaran yang dapat dipetik dari fakta-fakta tersebut terutama dalam kaitannya dengan upaya membangun negara yang kedaulatan telekomunikasi. Setidaknya terdapat beberapa tawaran alternatif dan sekaligus harapan yang datang dari para informan penelitian ini, antara lain:

Pertama, semua sepakat bahwa pemerintah harus berkomitmen tinggi terhadap upaya membangun negara yang memiliki kedaulatan telekomunikasi. Semua juga sepakat bahwa dalam konteks tersebut, Undang-Undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi meskipun ada nuansa demokrasi, tetapi sangat terasa wataknya yang terlalu liberal. Implikasinya dengan mudah para vendor memasukan kepentingannya melalui aktivitas legal. Oleh karena itu semua sepakat bahwa Undang-Undang Telekomunikasi sudah saatnya untuk diubah lebih integratif, sederhana tetapi mencakup, berdaya tahan lama di tengah cepatnya perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. Lebih dari itu Undang-Undang Telekomunikasi perlu diubah agar

negara memiliki daya tawar tinggi, daya selektif, dan kritis terhadap pelaku bisnis telekomunikasi internasional.

Kedua, perlunya jaringan kelompok penekan untuk mengawal pemerintah dalam melaksanakan Undang-Undang Telekomunikasi yang sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, dan bukan untuk kemakmuran asing. Bersamaan dengan itu perlu mendorong ke arah penguatan masyarakat sipil agar semakin melek telekomunikasi dan sekaligus transformatif secara kultural dalam memasuki masyarakat informasi yang berbasis pengetahuan.

Ketiga, negara harus lebih memfasilitasi dan memprioritaskan sumber daya manusia nasional dalam upaya pengembangan teknologi dan tata kelola industrinya. Indonesia segera membentuk sistem informasi nasional yang memprioritaskan berkembangnya industri telekomunikasi nasional dan sekaligus sumber daya manusia bangsa sendiri. Negara harus didorong untuk meningkatkan kapasitasnya dalam menghadapi kekuatan pelaku bisnis telekomunikasi internasional dengan strategi baru yang mengedepankan kekuatan industri telekomunikasi nasional.



BAB 3

POSISI DAN SEMANGAT UNDANG-UNDANG TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN

Posisi dan semangat Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran ini ingin dilihat dari proses demokratisasi yang berjalan di Indonesia, khususnya sejak reformasi 1998. Beberapa pertanyaan penting yang ingin dijawab dan dipaparkan di bab ini antara lain: Bagaimana proses liberalisasi terjadi? Bagaimana peran dan kedaulatan negara? Bagaimana hubungan antara Undang-Undang Telekomunikasi dan Undang-Undang Penyiaran? Apa tujuan dan bagaimana seharusnya Undang-Undang Telekomunikasi dan Undang-Undang Penyiaran dibuat? Bagaimana sinkronisasi itu dilakukan?

Untuk memberikan pembahasan yang lengkap dan terstruktur, Bab 3 ini akan membahas sejumlah isu penting di antaranya tentang konteks berupa latar belakang sejarah kelahiran Undang-Undang Telekomunikasi. Posisi negara, ideologi dan prinsip-prinsip demokrasi dalam kebijakan telekomunikasi dan penyiaran. Persoalan paradigma antara regulasi telekomunikasi dan penyiaran dan tantangan sinkronisasi keduanya. Terakhir, model penyiaran Indonesia dan isu revitalisasi penyiaran publik.

A. Dasar Kelahiran Undang-Undang

Undang-Undang Telekomunikasi lahir di ujung periode Orde Baru, pada tahun 1999. Undang-Undang Telekomunikasi itu sudah diproses beberapa tahun sebelumnya. Jadi sudah diproses pada jaman deregulasi, pada jaman liberalisasi besar-besaran yang di dunia dimulai sejak 1980-an dengan dipelopori Margaret Thatcher dan Ronald Reagan. Kemudian konsep deregulasi dikoreksi oleh John Mayor pada 1997 dengan konsep baru yang disebut sebagai *Better Regulation*. Ini sebuah pendekatan baru yang melihat bahwa regulasi yang baik itu tetap penting. Peranan negara tetap dibutuhkan untuk membantu yang terpinggirkan dan menciptakan keadilan. Konsep baru yang disebut *better regulation* ini ingin menutupi dan menjawab kelemahan dan kegagalan konsep deregulasi yang tidak cukup menjawab persoalan keadilan.

Pada era 1980-an dan 1990-an, di industri perbankan Indonesia terdapat Paket Kebijakan Oktober 1988 (Pakto) dan regulasi lain yang me-liberalisasi dunia perbankan. Saat ini pun asing boleh memiliki saham mayoritas pada industri perbankan. Dunia perbankan kita pun kini masih didominasi asing, tidak berbeda dengan industri telekomunikasi. Undang-Undang Perbankan dan Telekomunikasi lahir dari pembuahan dan proses deregulasi dan liberalisasi. Dua undang-undang tersebut menyerahkan segala aktivitas industri pada mekanisme pasar bebas, dan mengurangi peranan negara menjadi sangat kecil.

Undang-Undang Telekomunikasi bukan lahir dari proses dan rahim reformasi meskipun diterbitkan tahun 1999. Kalau pun mau dihubungkan dengan waktu tahun 1999, Undang-Undang Telekomunikasi sebenarnya anak haram reformasi. Undang-Undang Telekomunikasi produk deregulasi dan liberalisasi besar-besaran. Dia lahir lewat proses deregulasi dan liberalisasi sebelumnya. Rancangan

Undang-Undang (RUU) sudah ada jauh sebelumnya. Itu sebabnya juga Badan Regulasi dan Telekomunikasi Indonesia (BRTI) sekedar diletakkan pada Penjelasan Undang-Undang yang disisipkan oleh para aktivis pada masa itu, antara lain oleh almarhum Zainal Suryokusumo.

RUU Telekomunikasi telah ada dan dibuat pemerintah—dalam hal ini Menteri Perhubungan—sejak 1996. Juga sudah ada studi khusus tentang Undang-Undang Telekomunikasi ini oleh *Indonesia Media Law and Policy Centre* (IMLPC) dan *Internews* pada tahun 2000 yang mengemukakan bahwa pada saat itu masyarakat sipil tidak cukup punya kemampuan mempengaruhi parlemen dan pemerintah. Pemerintah telah sangat siap dengan RUU yang menjalankan prinsip liberalisasi. Selanjutnya, Undang-Undang Telekomunikasi disahkan oleh Presiden Habibie pada 8 September 1999.

Sebagaimana dapat dilihat dalam Undang-Undang Telekomunikasi, konsep awalnya adalah deregulasi dan liberalisasi, itulah sebabnya tampak kolaborasi antara negara dan kapital/pasar besar, dengan negara atau pemerintah memberikan kebebasan pada pasar dan pemodal asing. Jadi sekali lagi Undang-Undang Telekomunikasi bukan lahir dari proses dan rahim reformasi, tapi lahir dari proses liberalisasi yang sudah dimulai bertahun-tahun sebelum 1998, yang RUU-nya juga sudah dibuat beberapa tahun sebelum 1998. Yang betul-betul lahir dari proses dan rahim reformasi adalah Undang-Undang Pers 1999 dan Undang-Undang Penyiaran 2002.

Khusus tentang Undang-Undang Pers dan Penyiaran ada catatan penting yang perlu disampaikan. Undang-Undang No. 40 tahun 1999 tentang Pers memang mengandung prinsip dan konsep liberal. Pada saat itu, hal ini dapat diterima semua pihak pemangku kepentingan, baik pemerintah, industri maupun masyarakat sipil, karena Indonesia memerlukan sebuah regulasi baru yang membuka jalan untuk demokrasi setelah puluhan tahun berada pada sistem dan

rezim otoriter. Diperlukan sebuah regulasi yang menjamin *freedom of expression, speech and of the press*, sebagai sebuah landasan penting bagi demokrasi informasi dan komunikasi. Di samping itu, Undang-Undang Pers ini tidak mengatur sistem dan institusi media penyiaran yang mempergunakan frekuensi milik publik. Undang-Undang Pers lebih banyak mengatur karya jurnalisisme baik untuk media elektronik maupun cetak. Itulah sebabnya semua pihak mendukung kehadiran Undang-Undang Pers.

Undang-Undang Pers disahkan oleh Presiden Habibie pada 23 September 1999. Untuk Undang-Undang Pers, masyarakat sipil sangat siap, bahkan bekerjasama dengan pemerintah, yaitu Departemen Penerangan dengan Menteri Yunus Yosfiah yang melibatkan anggota masyarakat sipil dalam kelompok kerjanya. Semua unsur masyarakat dan industri (*stake holders*) mendukung Undang-Undang Pers. Maka lahirlah Undang-Undang No 40 tahun 1999 tentang Pers.

Sementara itu, Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran mengatur media penyiaran yang menggunakan frekuensi milik publik. Negara-negara demokrasi di dunia mengatur dunia penyarannya lebih ketat karena mempergunakan frekuensi milik publik. Di sinilah terjadi perbedaan pendapat yang cukup tajam antara pihak industri yang bersiaran nasional dengan yang bersifat lokal dan antara industri penyiaran nasional dengan masyarakat sipil secara umum.

Undang-Undang Penyiaran tersebut terbit pada pemerintahan Megawati, meskipun prosesnya sudah berlangsung sejak 1999. Sebagian besar pelaku industri menolak Undang-Undang Penyiaran itu, bahkan mengajukannya ke Mahkamah Konstitusi (MK). Presiden Megawati sendiri tidak menandatangani Undang-Undang Penyiaran, namun ini harus tetap dijadikan undang-undang karena, menurut peraturan perundang-undangan, harus dinyatakan sah sebagai

undang-undang setelah lewat masa tertentu karena memang sudah dibahas antara Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah.

Untuk menggambarkan peta kegiatan dan industri telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia, serta untuk melihat bagaimana seharusnya industri telekomunikasi dan penyiaran yang demokratis dibangun, maka harus dilihat dari perspektif konstitusi, yaitu UUD 1945, dan prinsip universal demokratisasi informasi dan komunikasi, khususnya telekomunikasi dan penyiaran.

B. Demokrasi Indonesia

Pancasila dan UUD 1945 adalah filsafat dan ideologi yang menjadi dasar dan arah untuk membangun Indonesia yang demokratis. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat mendasarkan dirinya kepada: 1. Ketuhanan Yang Maha Esa; 2. Kemanusiaan yang adil dan beradab; 3. Persatuan Indonesia; 4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dan; 5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Inilah yang kita kenal sebagai Pancasila.

Konstitusi kita menekankan perlunya menegakkan prinsip-prinsip kehidupan yang demokratis. Secara khusus pula, ditekankan perlunya keadilan ditegakkan. Dalam Pancasila, prinsip keadilan mendapat tempat yang sangat penting, yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kepentingan nasional menjadi utama.

Negeri ini juga secara tegas menyatakan ingin menegakkan desentralisasi melalui otonomi daerah yang luas sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 18, 18A, 18B. Selanjutnya, menurut Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia tidak mendasarkan dirinya

hanya pada prinsip menjamin kebebasan berbicara, berpendapat, berorganisasi dan berpolitik semata atau sekedar menjamin adanya hak politik dan sipil saja sebagaimana yang tercantum pada pasal 27, 28 dan 29. Namun, demokrasi Indonesia juga menjamin adanya hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat sebagaimana tercantum pada pasal 31, 32, 33 dan pasal 34.

Semua ini memperlihatkan bahwa Republik Indonesia seharusnya bergerak dari sistem otoriter yang sentralistis ke sistem demokratis yang desentralistis. Negeri ini bukanlah negara liberal ortodoks ataupun neo-liberal dan juga bukan diktator-otoriter, tapi negara demokrasi yang tidak hanya menjamin hak sipil dan politik, tetapi juga hak ekonomi, sosial dan budaya. Negeri ini berdasarkan hukum, menekankan pelaksanaan keadilan dan penghargaan terhadap minoritas. Negeri ini mengutamakan dan mendahulukan kepentingan nasional, meskipun tidak harus menjadi *chauvinis*.

C. Demokratisasi Telekomunikasi/Komunikasi dan Penyiaran

Indikator dari sebuah negara yang demokratis adalah terdapatnya jaminan kemerdekaan berekspresi (*freedom of expression*), kemerdekaan berbicara (*freedom of speech*), dan kemerdekaan pers (*freedom of the press*). Ini merupakan bagian dari adanya jaminan terhadap hak sipil dan hak politik.

Bagi negara demokrasi, jaminan tersebut di atas adalah sebuah keharusan. Tanpa jaminan terhadap *freedom of expression*, *freedom of speech* dan *freedom of the press*, tidak akan pernah ada demokrasi. Namun, bagi bangsa dan negara yang demokratis, bagi dunia media dan komunikasi yang demokratis, jaminan terhadap ketiga *freedom* itu saja tidak cukup! Harus ada jaminan terhadap *diversity of voices*, *diversity*

of content dan *diversity of ownership*. Jaminan terhadap *diversity* itu menuntut dan memerlukan pelaksanaan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Mengutamakan kepentingan nasional rakyat Indonesia, menghargai setiap warga negara, sekaligus penghargaan terhadap minoritas. Tanpa adanya jaminan terhadap *diversity* ini maka akan membuka peluang munculnya otoritarianisme baru, yakni otoritarianisme kapital termasuk dominasi asing dan oligopoli oleh segelintir orang atas nama *freedom*, dan dengan sendirinya membunuh demokrasi.

Semua itu dapat dilihat dalam bab-bab berikutnya bahwa industri telekomunikasi Indonesia terlalu liberal dan dikuasai oleh pihak asing. Sementara itu di dunia penyiaran terjadi oligarki industri penyiaran, dikuasai oleh segelintir orang dan terkonsentrasi di Jakarta. Di dunia penyiaran hal ini terjadi karena lemahnya penegakan hukum.

D. Regulasi Telekomunikasi dan Penyiaran

Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran yang sekarang ada tampak secara paradigmatik memang mengandung perbedaan mendasar. Di dalam Undang-Undang Telekomunikasi dinyatakan bahwa penyelenggara telekomunikasi terdiri dari tiga institusi yaitu: 1. Penyelenggara jaringan telekomunikasi. 2. Penyelenggara jasa telekomunikasi dan 3. Penyelenggara telekomunikasi khusus. Negara dalam hal ini membiarkan penyelenggara jaringan dan jasa telekomunikasi dapat dikuasai oleh asing. Kemudian regulasi membiarkan konsentrasi terjadi dengan membiarkan penyelenggara jaringan dapat mengontrol, mengendalikan, dan memiliki penyelenggara jasa telekomunikasi.

Dalam hubungan ini, sangat menarik mempelajari kasus kriminalisasi Indosat (perusahaan swasta berstatus Penanaman Modal Asing), dengan IM2 (perusahaan swasta, anak perusahaan Indosat).

Indosat memiliki saham IM2 sebanyak 99,85% dan sisanya oleh Koperasi Karyawan. Berdasarkan Undang-Undang Telekomunikasi, Indosat adalah perusahaan penyelenggara jaringan telekomunikasi. Kemudian IM2 adalah perusahaan penyelenggara jasa telekomunikasi, dalam hal ini internet.

Jika mempelajari dengan saksama putusan pengadilan dan Mahkamah Agung yang menetapkan Indar Atmanto selaku Direktur Utama IM2 dipidana penjara dan denda, demikian juga dengan IM2, sesungguhnya Indar Atmanto dan Perusahaan IM2 tidak bersalah karena sudah menjalankan segala sesuatunya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Telekomunikasi dan peraturan pemerintah yang merupakan turunannya.

Perjanjian kerjasama yang berlangsung antara Indosat sebagai penyelenggara jaringan telekomunikasi dan IM2 sebagai Penyelenggara Jasa Telekomunikasi telah berlangsung sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian Indar Atmanto seharusnya dibebaskan dari penjara dan direhabilitasi nama baiknya.

Namun, sebagai sebuah pembelajaran ingin disampaikan sebagai catatan bahwa Perusahaan IM2 sebenarnya adalah perusahaan yang dimiliki oleh Indosat (99%). IM2 melakukan kerjasama dengan Indosat. Hubungan kerja seperti ini akan menimbulkan beberapa pertanyaan. Hubungan kerja ini bisa berlangsung tidak sehat, misalnya bisa terjadi deskriminasi dengan perusahaan penyelenggara jasa komunikasi yang mempunyai kerjasama dengan Indosat. Hubungan Indosat dan IM2 tentu bersifat istimewa karena IM2 dimiliki sepenuhnya oleh Indosat.

Untuk masa yang akan datang, peraturan perundang-undangan sebaiknya mengatur lebih rasional hubungan seperti ini. Misalnya perusahaan jasa penyelenggara telekomunikasi tidak boleh sepenuhnya dikuasai oleh dan dimiliki oleh perusahaan penyelenggara jaringan telekomunikasi. Di sini harus ada pembatasan, termasuk pembatasan

kepemilikan asing. Sebagaimana diketahui, Indosat juga memiliki kerja sama dengan penyelenggara jasa internet lainnya yaitu: CBN, Quasar, dan Lintasarta.

Sementara itu, di dunia penyiaran secara jelas dinyatakan bahwa asing tidak boleh mengendalikan dan menguasai lembaga penyiaran. Undang-Undang Telekomunikasi Indonesia terlalu liberal, sementara Undang-Undang Penyiaran yang diharapkan lebih berpihak kepada kepentingan nasional dan kepentingan publik belum dapat dijalankan dan ditegakkan secara baik.

Perbedaan paradigma antara Undang-Undang Telekomunikasi dan Undang-Undang Penyiaran perlu segera diselesaikan, termasuk sinkronisasi Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Telekomunikasi yang sekarang, kegiatan industri penyiaran dimasukkan sebagai penyelenggara telekomunikasi khusus, disamakan dengan telekomunikasi khusus lainnya seperti untuk keperluan militer dan lain sebagainya. Penyiaran tidak dapat sekadar dikatakan sebagai penyelenggara telekomunikasi khusus karena kompleksitas dan peranan penyiaran yang sangat besar, termasuk dalam membentuk opini publik.

Di samping itu, dunia dan industri telekomunikasi belum mempunyai *road map*, ke mana arah industri telekomunikasi kita?. Arah pembangunan dan pengembangan infrastruktur telekomunikasi Indonesia tidak jelas. Regulasi baru nanti diharapkan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan ini.

E. Regulasi Media, Khususnya Penyiaran

Dalam negara demokrasi di dunia, termasuk Indonesia yang penduduknya berjumlah sekitar 240 juta jiwa, regulasi media pada dasarnya diatur dengan melihat apakah media itu menggunakan ranah publik (*public domain*) atau tidak. Artinya, ada dua macam dan jenis

regulasi, yaitu media yang mempergunakan ranah publik dan yang tidak mempergunakan ranah publik.

Media yang tidak menggunakan ranah publik, misalnya, buku, surat kabar, majalah, dan film, pada prinsipnya, intervensi negara dalam kehidupan media sangat kecil. Pengaturannya berdasarkan prinsip *self regulatory*, pengaturan diri sendiri. Untuk dunia perbukuan dan para penerbit buku, ada Ikatan Penerbit Buku Indonesia (IKAPI), yang mengatur dirinya sendiri. Demikian juga dengan dunia pers Indonesia, terdapat organisasi penerbit seperti Serikat Perusahaan Pers (SPS), organisasi wartawan dan jurnalis seperti Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) dan Aliansi Jurnalis Independen (AJI). Selanjutnya, terdapat juga Dewan Pers, yang beranggotakan 9 orang dan dipilih oleh organisasi pers itu sendiri.

Oleh karena itu, bila Anda ingin menerbitkan buku dan atau surat kabar dan majalah, cukup mendirikan badan hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian dengan modal tertentu, dapat menerbitkan buku, dan/atau surat kabar. Dalam hal ini, tidak diperlukan izin khusus. Bila terjadi pelanggaran hukum, maka sanksi diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum. Khusus untuk kegiatan jurnalisisme, berlaku Undang-Undang Pers.

Lembaga penyiaran menggunakan milik dan ranah publik, yang *free to air* dan yang terestrial. Regulasi terhadap radio dan televisi berlangsung sangat ketat (*highly regulated*). Di Amerika Serikat, misalnya, regulatornya adalah *Federal Communications Commission*, di Afrika Selatan adalah *Independent Communication Authority of South Africa (ICASA)*, dan banyak lagi lembaga semacam itu di negara demokrasi di dunia. Untuk Indonesia, regulatornya adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo). Kedua lembaga ini saling bekerja sama.

Pertanyaannya kemudian mengapa regulasi media elektronik yang mempergunakan ranah publik dilakukan secara ketat?

Pertama, karena media ini mempergunakan ranah publik, *free to air*. Spektrum gelombang radio dalam bentuk frekuensi yang dipergunakan oleh media penyiaran adalah milik publik, yang seharusnya dipergunakan dan dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesejahteraan publik. Frekuensi ini dipakai dan dipinjam sementara oleh pemodal dan pemilik stasiun televisi swasta. Untuk penyiaran publik yang dimiliki negara tentu frekuensi disediakan oleh negara.

Kedua, frekuensi ini bersifat terbatas (*scarcity theory*). Bila nanti teknologi digital mulai dipergunakan, jumlah lembaga penyiaran bisa dan akan lebih banyak, tapi tetap terbatas. Sebagai contoh, sebuah kanal frekuensi yang dalam teknologi analog hanya dapat dipergunakan dan memuat 1 program siaran televisi, dengan teknologi digital akan dapat menampung 6 atau 12 program siaran televisi sekaligus. Ini artinya stasiun televisi yang menyediakan dan menyelenggarakan program dapat menjadi 6 atau 12 melalui 1 kanal frekuensi. Semua ini memperlihatkan bahwa frekuensi dan kanal itu terbatas.

Ketiga, siaran televisi dapat memasuki dan menembus ruang keluarga dan ruang tidur kita secara serentak dan meluas, tanpa kita undang (*pervasive presence theory*). Sebagai contoh, bila kita melihat acara sebuah stasiun televisi, akan sangat mungkin terjadi kita mendapati gambar tertentu yang sebenarnya tak layak ditonton oleh anak-anak. Oleh karena itulah, perlu pengaturan khusus. Selanjutnya, sebagai pembanding, sebuah majalah baru akan kita baca di rumah bila kita berlangganan dan atau membeli dari luar rumah dan kemudian membawanya ke dalam rumah.

Dengan demikian, secara jelas dapat kita lihat bahwa industri penyiaran bukan seperti industri lainnya, misalnya, industri tali sepatu

atau industri tusuk gigi. Industri penyiaran diatur secara ketat oleh sebuah undang-undang yang bersifat khusus pula.

Hal lain yang perlu ditegaskan adalah bila sebuah badan hukum memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran, maka ia berhak mempergunakan kanal atau saluran kanal untuk masa waktu tertentu. Hanya badan hukum itu yang boleh mempergunakan frekuensi untuk saluran informasi dan berjualan iklan. Tidak boleh diganggu dan diintervensi orang lain karena melanggar hukum. Itu artinya, badan hukum tersebut memonopoli frekuensi tersebut untuk masa tertentu. Dengan demikian, melihat persoalan industri penyiaran haruslah dengan mengutamakan peraturan perundang-undangan di bidang penyiaran. Itulah sebabnya prinsip *lex specialis derogat legi generali* harus dilakukan.

Terlepas dari semua itu, pengaturan dunia penyiaran pada dasarnya harus diatur secara ketat berdasarkan prinsip tersebut di atas, yang juga dipergunakan secara universal. Sebagai contoh, negara seperti Amerika Serikat meskipun sudah menggunakan siaran digital, tetap mengatur dunia penyiarannya secara ketat, termasuk untuk hal-hal yang berhubungan dengan pemusatan kepemilikan.

Pemusatan kepemilikan, sentralisasi, dan konsentrasi yang terjadi di Indonesia saat ini, langsung ataupun tak langsung, memengaruhi isi media. Banyak informasi yang tidak relevan dan tidak fungsional dipaksa untuk diserap oleh daerah. Misalnya, setiap tahun selalu ditayangkan mudiknya orang Jakarta ke Jawa Timur yang tak ada manfaat dan kegunaannya bagi penduduk kota Medan kecuali melihat penderitaan orang yang mudik sebagai hiburan semata. Penduduk Yogyakarta terpaksa mendengar azan magrib waktu Jakarta yang di Yogyakarta waktu magrib sudah berlalu, demikian juga dengan penduduk Makassar dan kota-kota di daerah timur.

Lebih jauh lagi, para pemodal dan pemilik stasiun televisi yang menggunakan ranah publik juga menggunakan stasiun televisinya untuk kepentingan pribadi bahkan sebagai alat pembelaan diri dalam kasus yang berhubungan dengan dugaan korupsi. Secara terbuka, kita juga melihat bahwa lembaga penyiaran swasta tersebut digunakan untuk kepentingan politik para pemiliknya dengan menciptakan opini publik secara nasional, sementara undang-undang menyatakan bahwa lembaga penyiaran swasta harus bersikap netral.

Selanjutnya, untuk memperoleh gambaran, seberapa besar pengaruh dan daya jangkau lembaga penyiaran swasta sekaligus perbandingannya dengan yang terjadi Amerika Serikat, berikut adalah gambarannya.

Lembaga penyiaran swasta televisi mempunyai jangkauan yang sangat luas di Indonesia, mampu menjangkau 78% penduduk Indonesia yang berjumlah sekitar 233.477.400 (*Media Scene* 2011). Sementara, penduduk yang mempunyai akses terhadap televisi sekitar 67%. Jadi, jumlah *potential viewers*-nya berkisar 122 juta penduduk. Itu berarti sekitar 122 juta penduduk mempunyai akses terhadap televisi. Masing-masing televisi sudah menjangkau antara 57% sampai dengan 99% penduduk yang mempunyai akses terhadap televisi. Ini sebenarnya sangat tinggi. Padahal, di Amerika Serikat saja, seseorang dapat memiliki stasiun televisi dalam jumlah yang banyak, tetapi tidak boleh menjangkau lebih dari 39% *television households* atau *nation's TV homes*.

Kemampuan dan penguasaan televisi swasta Indonesia jauh melampaui Amerika Serikat, negara yang konon menjadi kampiun demokrasi liberal. Menguasai satu stasiun televisi jaringan nasional dengan sekitar 43 stasiun *relay* saja sudah sangat kuat, apalagi menguasai lebih dari satu, atau bahkan tiga stasiun televisi siaran nasional atau stasiun jaringan dengan lebih dari 100 stasiun *relay*

yang umumnya menjadi stasiun lokal. Hal tersebut adalah sebuah pemusatan kepemilikan yang berlebihan.

Teknologi berkembang sangat pesat, dunia penyiaran juga akan memasuki dunia digital. Undang-Undang Telekomunikasi, yang merupakan induk kegiatan penyiaran, sama sekali belum bicara banyak tentang perkembangan teknologi digital dan konvergensi media. Demikian juga dalam Undang-Undang Penyiaran. Sebelumnya Dewan Perwakilan Rakyat memasukkan pembicaraan revisi Undang-Undang Telekomunikasi dalam Prolegnas 2014 sampai dengan 2019, namun pada saat akhir ternyata yang masuk prolegnas adalah RUU Konvergensi dan Telematika. Gambaran isinya bagaimana? Belum diperoleh informasi yang jelas. Dalam konteks saat ini, memang yang dibutuhkan segera adalah perbaikan dan revisi Undang-Undang Telekomunikasi dan Undang-Undang Penyiaran.

Sebaiknya memang, setiap perubahan undang-undang diarahkan untuk menguntungkan kepentingan nasional, termasuk Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran.

Ketika era digitalisasi, khususnya penyiaran, nanti dimulai, Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran yang ada sekarang sama sekali tidak memadai. Dalam era digitalisasi nanti akan terjadi efisiensi frekuensi (kompresi) dan peningkatan kualitas teknik. Seharusnya ini akan memperbanyak dan memberikan kesempatan yang adil bagi tumbuhnya industri penyiaran. Saat ini hal tersebut belum terjadi karena regulasi yang belum jelas, kepastian hukum yang belum ada. Aturan sementara ini justru memperkuat konsentrasi kepemilikan yang ada seperti: (1) Permen 22 tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial yang melanggengkan pemusatan kepemilikan, yang kemudian dibatalkan Mahkamah Agung (MA) karena bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. (2) Permen 32 tahun 2013 sebagai

pengganti Permen 22 yang substansinya sama dan digugat lagi di MA oleh ATVJI dan digugat juga di pengadilan oleh Koalisi Independen Demokratisasi Penyiaran (KIDP). Permen 32 pengganti Permen 22 ini pun dinyatakan oleh MA tidak memiliki kekuatan hukum karena substansinya sama dengan Permen 22 oleh karena itu gugatan di tolak.

Pemilihan teknologi akan menentukan perkembangan penyiaran dan telekomunikasi di Indonesia. DVBT-2 (*Digital Video Broadcasting Terrestrial-2*) dipakai di Eropa. ISDB (*Integrated Services Digital Broadcasting*) digunakan di Jepang kemudian ATSC (*Advanced Television System Committee*) dipakai di Amerika Serikat. Masih terdapat lagi beberapa sistem yang dipergunakan oleh Korea Selatan dan Tiongkok. Masing-masing teknologi itu mempunyai kelebihan dan kekurangan. Bila Indonesia akan menjalankan simulcasting (siaran analog dan digital secara bersamaan) sebagai periode transisi, maka pilihannya adalah ISDB atau DVBT-2.

Pilihan teknologi sebaiknya memang didiskusikan lebih dahulu secara matang sebelum dimasukkan ke dalam UU, khususnya tentang LPPM (Lembaga Penyelenggara Penyiaran Multipleksing). Atau perlukah LPPM ini dimasukkan ke Undang-Undang? Apakah tidak lebih baik dalam undang-undang dimuat prinsip-prinsip pentingnya, kemudian detilnya dimasukkan pada peraturan perundang-undangan turunannya?

Bila pilihannya adalah DVB-T2, untuk menjamin penyiaran yang demokratis, seharusnya penyelenggara penyiaran multipleksingnya adalah sebuah lembaga yang profesional dan independen, bisa merupakan sebuah lembaga penyiaran publik atau sebuah konsorsium atau BUMN. Tidak boleh dilepaskan secara bebas pada pasar karena ini menyangkut frekuensi milik publik.

Undang-Undang Telekomunikasi dan Penyiaran itu saling terkait. Dalam hubungan digitalisasi ini seharusnya: (1) Digitalisasi penyiaran,

khususnya penyelenggara multipleksing, tidak boleh diserahkan kepada perusahaan asing; (2) Undang-Undang Telekomunikasi yang sekarang terlalu liberal harus direvisi sekaligus disesuaikan dengan perkembangan jaman dan teknologi; (3) Digitalisasi penyiaran secara prinsip harus dalam undang-undang yang sudah memperkirakan Undang-Undang Telekomunikasi dan perubahannya; (4) Frekuensi yang tidak lagi dipergunakan oleh kegiatan penyiaran (*digital dividend*) sebaiknya diserahkan untuk berbagai macam kepentingan sosial dan komersial nasional. Antara lain untuk lembaga penyiaran publik dan industri telekomunikasi nasional. Jangan sampai diserahkan dan didominasi lagi kekuatan dan modal asing. Modal asing itu penting, namun yang mengendalikan kegiatan industrinya seharusnya modal nasional dan atau modal negara.

F. Mencari Model Penyiaran Publik

Undang-Undang Penyiaran No. 32 pada dasarnya telah menjamin dan mendorong lahirnya Lembaga Penyiaran Swasta, Publik dan Komunitas. Tapi sayang tekanan liberalisasi dan pasar begitu kuat sehingga dunia penyiaran Indonesia dikuasai oleh swasta dan negara tak mampu berbuat banyak menegakkan peraturan perundang-undangan.

Gugatan terhadap dominasi pasar dan komersial dalam penyiaran telah berlangsung lama di dunia, dan kini juga terjadi di Indonesia, apalagi saat ini Dewan Perwakilan Rakyat sedang membahas perubahan Undang-Undang Penyiaran. Lebih jauh dari itu, beberapa pihak pun mengatakan sebaiknya kita tidak berkiblat ke Amerika Serikat yang terlalu mengandalkan pasar ataupun Eropa Barat dalam membangun sistem penyiaran. Kita tentu sangat setuju untuk tidak berkiblat ke Amerika atau ke mana pun, tapi tentu perlu juga belajar kepada Amerika dan negara demokratis lainnya, agar

Indonesia dapat membangun sistem penyiaran yang demokratis yang disesuaikan dengan keindonesiaan kita.

Di Amerika Serikat, meskipun lembaga penyiaran komersial yang dominan, regulasinya sangat ketat. Sebagai misal, sebuah badan hukum atau seseorang boleh memiliki banyak stasiun televisi komersial. Namun jumlah stasiun televisi yang dimiliki itu tidak boleh menjangkau lebih dari 39% *television households* atau rumah tangga yang memiliki televisi, dan banyak pengaturan lain yang disusun untuk menjaga keragaman kepemilikan serta isi (*diversity of ownership and of content*).

Perlawanan dan usaha mencari alternatif atas dominasi penyiaran komersial di Amerika diwujudkan oleh publik dengan, antara lain, menghadirkan lembaga penyiaran publik. Menurut Marie A. Mater, di Amerika terdapat *Corporation for Public Broadcasting* (CPB) yang mendanai *Public Broadcasting Service* (PBS), *National Public Radio* (NPR), dan *Public Radio International* (PRI). Kemudian, yang kedua dan yang dominan adalah lembaga penyiaran komersial, yang hidupnya bergantung pada iklan. Jenis yang ketiga adalah lembaga penyiaran yang didukung oleh pendengar dan sukarelawan, contohnya *The Pacifica Radio Foundation* (PRF) (Banerjee, 2006).

PBS, yang terkoordinasi dan melembaga (*incorporated*) pada 1969, beranggotakan sekitar 349 stasiun, dan banyak di antaranya televisi komunitas serta stasiun televisi universitas. Dana PBS berasal dari CPB yang berasal dari negara dan sumber-sumber pribadi. Program dan isi PBS banyak yang bersifat pendidikan dan menjadi alternatif televisi komersial. NPR melembaga pada 1970 dan beranggotakan sekitar 780 stasiun radio, yang berasal dari universitas dan organisasi komunitas. Di samping itu, ada PRF yang independen dan non-komersial. Stasiun pertama yang berdiri dalam sistem ini adalah KPFA di Berkeley pada 1949, dan terakhir, yang merupakan

stasiun kelima, adalah WPFW di Washington, D.C., yang bergabung pada 1977.

Publik di Amerika yang tidak puas atas dominasi televisi komersial kemudian menghadirkan lembaga penyiaran publik (PBS) sebagai alternatif dan penyeimbang. Namun, di negara itu lembaga penyiaran komersialnya tetap diatur secara sangat ketat, tidak sangat liberal dan liar seperti di Indonesia.

Perhatian besar memajukan televisi komersial di Amerika Serikat menyebabkan lembaga penyiaran komersial menjadi dominan. Kini di Amerika terdapat puluhan stasiun televisi berjaringan; sekitar 1.750 stasiun televisi, baik milik jaringan, berafiliasi, maupun independen; dan 380 di antaranya non-komersial (Dominick, 2012).

Berbeda dengan Amerika, di negara demokrasi Eropa Barat justru yang dominan adalah lembaga penyiaran publik (*Public Service Broadcasting/PSB*). Istilah PBS dalam konsep Amerika dan PSB dalam konsep Eropa Barat sering kali dipertukarkan dan disalahartikan. Dalam konsep Eropa Barat, lembaga penyiaran publiknya disebut sebagai PSB, yang dimiliki dan dibiayai oleh negara, tapi dikelola secara independen, yakni *British Broadcasting Corporation* di Inggris, *Nippon Hoso Kyokai* di Jepang, *Australian Broadcasting Corporation* di Australia, dan banyak PSB lainnya di negara demokrasi di Eropa Barat. Gejala kehadiran televisi swasta komersial di Eropa Barat yang sekarang semakin berkembang justru baru dimulai sekitar 20 tahun lalu. Televisi ini juga menjadi saluran alternatif, terutama untuk hiburan.

Berdasarkan *World Radio and Television Council* pada 2002, telah dirumuskan prinsip-prinsip utama PSB, yaitu lembaga ini bukan lembaga komersial dan juga bukan lembaga yang dikontrol oleh pemerintah. Alasan utama kehadirannya (*raison d'être*) adalah melayani publik, berbicara kepada setiap warga negara, menawarkan

dan merangsang akses dan partisipasi dalam kehidupan publik, membangun dan memajukan pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir, serta memberdayakan masyarakat untuk bisa mengerti dirinya dengan lebih mengerti tentang dunia dan kehidupan sekitarnya (Banerjee, 2006).

Bagaimana dengan Indonesia? Saat ini terdapat sekitar 1.178 stasiun radio, sekitar 775 di antaranya radio komersial yang menjadi anggota Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional (PRSSNI) (Media Scene, 2011). Sisanya adalah stasiun radio komersial non-PRSSNI, radio publik lokal, dan radio komunitas lainnya. Kemudian ada sekitar 77 stasiun RRI.

Untuk televisi komersial, ada sekitar 400 lembaga penyiaran. Sebanyak 218 di antaranya dimiliki stasiun televisi nasional/jaringan yang dikuasai oleh lima perusahaan (Komisi Penyiaran Indonesia, 2012). Kemudian ada TVRI dengan 27 stasiun televisi di seluruh Indonesia. Dari gambaran ini, dapat kita lihat lembaga komersial dominan di Indonesia. Dalam hubungan dengan lembaga penyiaran publik, seharusnya TVRI dan RRI dibangun berdasarkan konsep PSB seperti di Eropa Barat dengan beberapa penyesuaian keindonesiaan.

Undang-Undang Penyiaran yang baru nanti seharusnya memberi perhatian yang besar dan terperinci, termasuk pembiayaannya, agar RRI dan TVRI dapat mentransformasikan dirinya secara jelas, tepat, dan benar menjadi PSB. Sementara itu, yang disebut sebagai lembaga penyiaran komunitas sebagaimana yang dikenal sekarang ini adalah konsep PBS yang berlangsung di Amerika. Maka sebaiknya dibangun badan-badan yang bisa membantu lembaga penyiaran komunitas sebagaimana CPB seperti di Amerika, atau model baru yang relevan untuk itu. Semoga di Indonesia akan tumbuh dengan baik lembaga penyiaran komunitas, lembaga penyiaran publik, dan lembaga penyiaran komersial secara seimbang untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia.

G. Memberdayakan RRI dan TVRI

Saat ini di Dewan Perwakilan Rakyat sedang dibahas secara intensif Rancangan Undang-Undang Radio Televisi Republik Indonesia (RTRI) yang merupakan gabungan RUU untuk RRI dan TVRI. RUU RTRI ini akan mendampingi RUU Penyiaran, yang merupakan induknya. Dalam RUU Penyiaran yang baru disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang RTRI disusun oleh undang-undang secara terpisah dan tersendiri. Kita berharap pada akhir tahun ini akan lahir Undang-Undang Penyiaran dan Undang-Undang RTRI yang baru.

Selama ini RRI dan TVRI sebagai lembaga penyiaran publik tidak mendapat perhatian yang layak. Beberapa pihak melihat persoalan ini secara pragmatis dan sederhana, yaitu kurangnya perhatian negara dalam membantu secara finansial RRI ataupun TVRI. Seharusnya RRI dan TVRI diberi bantuan cukup besar, misalnya Rp 2-5 triliun per tahun. Selanjutnya langkah pembenahan manajemen dan sumber daya manusia dilakukan.

Sebenarnya, pertama kali yang harus dilakukan adalah mencari jawaban yang bersifat fundamental. Mengapa pada zaman reformasi selama belasan tahun ini pihak legislatif, eksekutif, dan regulator tidak memberi perhatian yang layak kepada RRI dan TVRI sebagai lembaga penyiaran publik? Sebagian besar kalangan legislatif, eksekutif, ataupun regulator penyiaran, terutama Kementerian Komunikasi dan Informatika, tidak atau kurang memahami posisi, peran, dan fungsi lembaga penyiaran publik, atau bahkan tidak peduli. Hal itu tercermin dari beberapa kali perubahan status TVRI, yaitu menjadi perusahaan jawatan, kemudian menjadi perseroan terbatas, baru kemudian menjadi lembaga penyiaran publik.

Sayangnya, pesan Undang-Undang Penyiaran tidak dilanjutkan dengan pemahaman yang memadai tentang penyiaran publik.

Bahkan, pada 14 Desember 2009, Wakil Presiden, dalam sambutan pada ulang tahun ke-72 Lembaga Kantor Berita Nasional Antara, mengatakan, untuk mengimbangi media massa di luar pemerintah, unit-unit media massa pemerintah, yaitu Antara, RRI, TVRI, diminta bersinergi. Implisit dalam pernyataan ini, TVRI diminta menjadi corong pemerintah. Sebenarnya lembaga penyiaran publik tidak boleh menjadi corong pemerintah dan harus independen.

Ketidakhahaman akan posisi ini juga dinyatakan oleh beberapa pejabat negara yang mengatakan bagaimana mungkin TVRI bisa independen bila biayanya berasal dari pemerintah. Banyak pihak tidak memahami posisi dan peranan lembaga penyiaran publik, seperti RRI dan TVRI. Untuk itu, perlunya mengutip rumusan yang disampaikan oleh *World Radio and Television Council* pada 2002 yang mengatakan Lembaga Penyiaran Publik (*Public Service Broadcasting*) bukanlah lembaga komersial dan bukan lembaga yang dikontrol oleh pemerintah. Ia adalah lembaga independen milik publik. Alasan utama kehadirannya (*raison d'être*) adalah melayani publik, berbicara kepada setiap warga negara, menawarkan dan memberikan akses agar terjadi partisipasi publik dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, membangun dan memajukan pengetahuan, memperluas cakrawala berpikir, serta memberdayakan masyarakat untuk bisa mengerti posisi dirinya dengan lebih mengerti tentang dunia dan kehidupan sekitarnya (Banerjee, 2006).

Di samping itu, tidak ada pemahaman bahwa lembaga penyiaran publik adalah institusi penting dalam sistem penyiaran yang demokratis yang harus dijamin dan diberdayakan di samping lembaga penyiaran swasta dan komunitas. Pemerintah dan regulator, khususnya Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo), terjebak dan larut dalam liberalisasi berlebihan. Pasar dibiarkan bergerak liar tanpa kontrol. Seolah undang-undangnya multitafsir, padahal yang sebenarnya—menurut Mahkamah Konstitusi (MK)—tidak multitafsir,

serta membiarkan penguasaan berlebihan dan konsentrasi lembaga penyiaran swasta berada di tangan segelintir orang. Inilah yang disebut oleh MK sebagai masalah implementasi norma. Artinya, norma yang tidak dijalankan. Penguasaan berlebihan ini harus dihentikan.

Digitalisasi penyiaran sebenarnya diharapkan akan memecah konsentrasi dan memberi peluang kepada banyak pihak untuk terlibat dalam penyiaran. Namun, ternyata, berdasarkan Peraturan Menteri Kominfo No. 22 tahun 2011, izin Lembaga Penyiaran Penyelenggara Penyiaran Multipleksing (LPPPM) diberikan kepada lembaga penyiaran yang sudah mempunyai IPP. Itu berarti diberikan kepada lembaga penyiaran swasta yang sudah ada, yang berarti juga mengukuhkan konsentrasi dan pemusatan kepemilikan.

Seharusnya dibuka terlebih dulu kesempatan kepada semua pihak untuk memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran digital kepada setiap badan hukum, barulah kemudian dipilih dan diseleksi siapa yang menjadi LPPPM sebagaimana terjadi di banyak negara demokrasi. Atau pengelola LPPPM ini diberikan kepada badan usaha milik negara atau swasta yang independen terhadap lembaga penyiaran. Harus ada independensi dan keadilan dalam pengelolaan LPPPM. Untungnya, PTUN telah membatalkan seluruh keputusan menteri tentang pengelola LPPPM (sebanyak 33), yang dikeluarkan berdasarkan Permen 22 tahun 2011 yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung.

Inilah masalah utamanya, banyak pihak tidak mengerti dan tidak peduli bagaimana membangun sebuah sistem penyiaran yang demokratis, termasuk memberdayakan RRI dan TVRI, yang merupakan penyiaran publik. Bila ada komitmen, dana seharusnya bukan masalah, bisa Rp 2 triliun atau Rp 5 triliun, tergantung perencanaannya. Biaya diperoleh dari APBN, atau cara lain yang sah, termasuk iuran. Untuk RRI dan TVRI, biayanya harus ditanggung

oleh negara, tidak mungkin mencari sendiri dan mandiri sebagaimana lembaga komersial.

Peranan dan fungsi lembaga penyiaran publik berbeda dengan swasta, meskipun semuanya harus untuk kepentingan publik karena mempergunakan frekuensi milik publik. Yang satu bersifat non-komersial, sedangkan lainnya bersifat komersial. Tentu saja langkah berikutnya adalah melakukan audit dan evaluasi total terhadap peralatan dan sumber daya manusia. Kita sekarang tak bisa menyebutkan angka. Audit dan evaluasi total ini harus dilakukan oleh sebuah badan independen. Untuk itulah, dalam undang-undang baru tentang RTRI nanti, harus dinyatakan secara jelas dan terperinci soal peran, fungsi, dan tugasnya. Kemudian, dalam pasal transisi disebutkan dan diperintahkan oleh undang-undang agar audit dan evaluasi total dilakukan oleh pimpinan RTRI melalui sebuah lembaga independen sehingga bisa efektif dan efisien. Memberdayakan RRI dan TVRI sebagai lembaga penyiaran publik adalah keharusan.



BAB 4

REGULATOR DAN PERSOALAN PERIZINAN

Salah satu persoalan telekomunikasi dan penyiaran Indonesia berkaitan dengan posisi dan peran regulator. Sejumlah literatur menunjukkan bahwa *independent regulatory body* merupakan regulator yang tepat dan sesuai untuk mengatur telekomunikasi dan penyiaran dalam konteks negara demokrasi. Grossberg dan kawan-kawan (2006) mengungkapkan dua alasan utama mengapa lembaga independen ini pantas menjadi regulator. Pertama, dalam relasi di antara negara-media-masyarakat, negara (terutama di sini merujuk pada peran pemerintah) memiliki kekuasaan dalam mengontrol media dan komunikasi secara langsung. Pemerintah dapat menggunakan kekuasaannya melalui “kekerasan yang terlegitimasi”, melalui kebijakan dan regulasi yang ditetapkannya, untuk mengontrol media dan komunikasi. Sebagai contoh, regulasi tentang pembatasan kepemilikan media penyiaran akan dapat memberikan peluang lebih besar pada masyarakat untuk menyelenggarakan lembaga penyiaran, namun sebaliknya pembebasan kepemilikan kemungkinan berdampak pada munculnya monopoli atau dominasi kepemilikan oleh pihak-pihak tertentu.

Kedua, dalam konteks kapitalisme dan media global seperti sedang terjadi saat ini, kekuatan ekonomi pasar mengontrol industri

media. Kekuatan ini cenderung menjadikan media sebagai instrumen kapitalis menghasilkan keuntungan sebesar-besarnya. Berdasarkan dua alasan tersebut, Grossberg dan kawan-kawan meyakini bahwa keberadaan lembaga regulasi independen cukup penting untuk mengantisipasi penyalahgunaan kekuasaan oleh negara atau pemerintah dan eksploitasi ekonomi oleh para pemilik kapital.

Dalam perspektif yang hampir sama, Llorens dan Costache (2014) melihat bahwa lembaga regulasi independen memiliki peran penting dalam mempertahankan atau memperjuangkan pluralism. Mereka berpandangan bahwa pluralisme merupakan unsur penting dalam mewujudkan demokrasi. Seperti halnya Grossberg dan kawan-kawan (2006), mereka juga melihat lembaga ini menghadapi tekanan politik dan tekanan ekonomi yang cukup besar. Tekanan politik berasal dari pemerintah atau pun koalisi partai politik, berupa ancaman terhadap *freedom of information* dan *expression*. Tekanan ekonomi berasal dari para kapitalis global berupa ancaman terhadap *plurality of voices*. Llorens dan Costache menyebut ancaman pertama sebagai ancaman terhadap *internal pluralism* dan ancaman kedua sebagai ancaman terhadap *external pluralism*. Mereka pun menyatakan bahwa pemerintah sering tidak berdaya menghadapi intervensi kapitalisme global sehingga *plurality of voices* ini semakin tergerus. Keberadaan lembaga regulasi independen dapat melindungi kepentingan publik (*communication rights-oriented*) dan menjaga pasar berjalan efektif (*market-oriented*).

Arti penting keberadaan dan peran lembaga regulasi independen juga pernah dikaji oleh PR2Media dan dituangkan dalam buku berjudul *Kinerja Regulator Penyiaran Indonesia* (Rahayu,dkk., 2014). Dalam buku tersebut, tim penulis mengungkapkan bagaimana selama ini Komisi Penyiaran Indoensia dan pemerintah menjalankan peran sebagai lembaga regulasi bagi penyiaran di Indonesia.

Sejumlah persoalan diidentifikasi membatasi peran dan posisinya yang berdampak pada pengaturan yang kurang maksimal. Buku pun menyajikan informasi hasil studi pustaka tentang lembaga regulasi independen dalam mengatur penyiaran dan telekomunikasi di sejumlah negara demokrasi, seperti Inggris, Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Afrika Selatan. Berdasarkan hasil perbandingan di negara-negara tersebut, lembaga regulasi penyiaran di Indonesia masih jauh dari independen karena pemerintah masih dominan dan regulasi belum sepenuhnya mengakuinya sebagai sebuah lembaga regulasi independen.

Pada bab ini pembahasan tentang lembaga regulasi independen tidak saja hanya membahas penyiaran namun juga telekomunikasi. Tim penulis memaparkan keduanya untuk melihat persoalan regulator ini secara lebih komprehensif dalam hal potensi keterhubungan dan kerjasama atau penggabungan di antara keduanya. Berdasarkan hasil penelitian, persoalan regulator telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia meliputi sejumlah aspek, yaitu: status hukum dan persoalan independensi BRTI dan KPI, kritik terhadap regulator telekomunikasi dan penyiaran, tantangan regulator telekomunikasi dan penyiaran ke depan, belajar dari FCC dan Ofcom, dan perizinan telekomunikasi dan penyiaran.

A. Status Hukum dan Bayang-Bayang Penguasa

BRTI (Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia) merupakan regulator yang mengatur telekomunikasi di Indonesia. Lembaga ini dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia, ditetapkan di Jakarta pada 11 Juli 2003. Lembaga ini dibentuk untuk dapat menjamin adanya transparansi, independensi dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Keputusan ini

diambil sebagai pelaksanaan penjelasan Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Telekomunikasi Nomor 36 tahun 1999.

Berdasarkan Keputusan Menteri tersebut (pasal 7), BRTI dalam melaksanakan tugas adalah bebas dari pengaruh kekuasaan dan atau kepentingan pihak lain. Komisioner lembaga ini terdiri dari Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi dan Komite Regulasi Telekomunikasi. Komite Regulasi Telekomunikasi ini adalah sekelompok orang yang memenuhi syarat yang diangkat oleh pemerintah untuk bersama-sama dengan Direktorat Jenderal Pos dan Telekomunikasi menjalankan fungsi BRTI.

Adapun fungsi BRTI adalah mengatur, mengawasi dan mengendalikan telekomunikasi. Fungsi pengaturan meliputi penyusunan dan penetapan ketentuan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, yaitu: (a) perizinan penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, (b) standar kinerja operasi, (c) standar kualitas layanan, (d) biaya interkoneksi, (e) standar alat dan perangkat telekomunikasi. Fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, meliputi: (a) kinerja operasi, (b) persaingan usaha, (c) penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi. Fungsi pengendalian terhadap penyelenggaraan jaringan telekomunikasi dan penyelenggaraan jasa telekomunikasi, merujuk pada: (a) penyelesaian perselisihan antara penyelenggara jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jasa telekomunikasi, (b) penggunaan alat dan perangkat telekomunikasi, (c) penerapan standar kualitas layanan.

Ditinjau dari sejarah pembentukannya, tampaknya keberadaan lembaga ini tidak begitu dianggap penting pada masa itu. Hal ini terbukti ketentuan pembentukan hanya masuk dalam penjelasan Undang-Undang Telekomunikasi. Pada saat pembahasan Rancangan

Undang-Undang (RUU) Telekomunikasi pada masa itu, pemerintah mengakui bahwa lembaga tersebut memang sengaja tidak dicantumkan secara eksplisit dalam RUU. Dalam hal ini pemerintah menyatakan bahwa fungsi pembinaan merupakan salah satu faktor penting dalam penyelenggaraan telekomunikasi di suatu negara, lebih-lebih pada saat transisi dari monopoli ke persaingan (Pandjaitan, 2000:62). Regulator telekomunikasi yang kuat dipandang memiliki kompetensi, profesionalitas, dan kewenangan yang luas untuk mengatur, mengawasi, dan mengendalikan telekomunikasi. Persyaratan ini masih belum siap terutama karena fungsi penentu kebijakan, regulasi dan operasi yang masih berada di lembaga-lembaga terpisah merupakan kendala utama bagi pembentukan badan independen. Perlu waktu dan proses untuk mewujudkannya.

Langkah-langkah ke arah itu akan dilakukan dengan meningkatkan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia, memantapkan organisasi dan melengkapi perangkat regulasi yang diperlukan. Namun demikian pemerintah masih terkesan hati-hati. Pemerintah berpandangan bahwa keberadaan badan regulasi independen harus dilihat pula dari sistem hukum ketatanegaraan Indonesia, yang mengamanatkan bahwa fungsi-fungsi regulasi dan kebijakan publik masih sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah.

Pandangan pemerintah ini mendapat perlawanan dari berbagai unsur, baik itu pelaku industri, asosiasi (dari masyarakat industri) maupun masyarakat sipil. Pelaku industri telekomunikasi seperti PT Satelindo dan PT Indosat berpandangan bahwa lembaga ini sangat penting untuk merancang mekanisme pengaturan dan kepastian hukum yang jelas dan tegas agar bisnis telekomunikasi terhindar dari monopoli dan kompetisi yang tidak sehat (Pandjaitan, 2000:17-24). Kelompok masyarakat sipil yang bergerak pada saat itu antara lain adalah Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI). Dalam pernyataan sikapnya, MPPI mengutarakan perlunya

mengurangi peran pemerintah dalam mengatur dan mengeksekusi telekomunikasi. Pemerintah cukup sebagai peletak kebijakan dan tujuan telekomunikasi, serta memberikan peran lebih besar kepada masyarakat melalui pembentukan badan independen (Pandjaitan, 2000:37, 45).

Debat keras antara pemerintah, di satu pihak, dan pelaku industri, asosiasi (dari masyarakat industri) dan masyarakat sipil, di pihak lain, pada akhirnya diakhiri dengan munculnya lembaga regulasi dalam penjelasan Undang-Undang Telekomunikasi Pasal 4 ayat (2). Pasal ini berbunyi “Fungsi penetapan kebijakan, pengaturan, pengawasan dan pengendalian dilaksanakan oleh Menteri. Sesuai dengan perkembangan keadaan, fungsi pengaturan, pengawasan dan pengadilan penyelenggaraan telekomunikasi dapat dilimpahkan kepada suatu badan regulasi”. Tampak bahwa pasal tersebut juga tidak secara tegas menyebutkan keberadaan badan regulasi independen.

Berbeda dengan BRTI, dasar hukum pembentukan regulator penyiaran lebih kuat karena secara eksplisit diatur di dalam Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002, Pasal 7 sampai 12. Lembaga ini disebut sebagai lembaga negara yang bersifat independen dan berfungsi mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran. Dalam undang-undang dinyatakan bahwa KPI terdiri dari KPI Pusat dan KPI Daerah.

Lembaga ini memiliki kewenangan, yaitu: (a) menetapkan standar program siaran, (b) menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran, (c) mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran, (d) memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran, dan (e) melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran dan masyarakat.

Lembaga KPI juga memiliki tugas dan kewajiban: (a) menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia, (b) ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran, (c) ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait, (d) memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata dan seimbang, (e) menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran, dan (f) menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

Berdasarkan undang-undang tersebut, KPI seperti halnya BRTI juga bukan merupakan satu-satunya regulator penyiaran karena pemerintah juga mendapat legitimasi untuk ikut campur di dalamnya. Sejumlah pasal menyatakan bahwa KPI dan pemerintah harus duduk bersama dalam membuat peraturan. Beberapa pasal yang secara tegas menyatakan campur tangan pemerintah ini antara lain, Pasal 14 Ayat (10) tentang ketentuan lebih lanjut Lembaga Penyiaran Publik. Pasal 18 Ayat (3 dan 4) tentang pengaturan cakupan wilayah siaran pembatasan serta kepemilikan dan penguasaan oleh Lembaga Penyiaran Swasta. Pasal 29 Ayat (2) tentang perizinan bagi Lembaga Penyiaran Berlangganan. Pasal 30 Ayat (3) tentang pedoman kegiatan peliputan lembaga penyiaran asing. Pasal 31 Ayat (2) tentang pelaksanaan sistem stasiun jaringan. Pasal 32 Ayat (2) tentang ketentuan rencana dasar teknik penyiaran dan persyaratan teknis perangkat penyiaran. Pasal 33 Ayat (8) tentang ketentuan tata cara dan persyaratan perizinan penyelenggaraan penyiaran. Pasal 55 Ayat (3) tata cara dan pemberian sanksi administratif. Pasal 60 Ayat (3) ketentuan peralihan tentang stasiun relai.

Keistimewaan pemerintah itu lebih menonjol karena ketentuan yang dibuat bersama antara KPI dan pemerintah diwujudkan dalam

peraturan pemerintah dan bukan peraturan atau keputusan KPI. Pemerintah memiliki kendali penuh dalam membuat keputusan tentang peraturan tersebut. Hal ini ditegaskan lagi oleh keputusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa peraturan pemerintah memang harus dibuat oleh pemerintah, bukan KPI bersama pemerintah.

Meskipun inisiasi pembentukan KPI Pusat dan Daerah juga diwarnai oleh perdebatan antara pemerintah, pelaku industri melalui sejumlah asosiasi (antara lain Asosiasi Televisi Swasta Indonesia/ATVSI, Persatuan Radio Siaran Swasta Indonesia/PRSSNI, Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia/PPPI, Persatuan Sulih Suara Indonesia/Persusi, Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia/IJTI) di satu pihak, dan kelompok masyarakat sipil (antara lain Asosiasi Televisi Lokal Indonesia/ATVLI, Jaringan Radio Komunitas Indonesia/JRKI, *Indonesia Media Law and Policy Centre/IMLPC*) dan sejumlah akademisi dari berbagai universitas, di pihak lain, namun pengaruh masyarakat sipil dan kaum akademisi tampaknya lebih kuat dibandingkan dengan di masa pembahasan Undang-Undang Telekomunikasi ketika itu.

Meskipun BRTI dan KPI/KPID diatur oleh peraturan yang berbeda, nasib KPI/KPID juga tidak lebih baik daripada BRTI. Keputusan menteri telah menempatkan posisi BRTI di bawah Kementerian Komunikasi dan Informatika. Dengan posisi ini, BRTI tidak memiliki keleluasaan dan kewenangan mengatur telekomunikasi karena perannya tidak lebih sebagai “dewan penasihat” bagi kementerian. Kemenkominfo secara nyata berposisi sebagai regulator yang mengatur telekomunikasi. Sebagai penasihat, apakah nasihat diperhatikan atau tidak, diterima atau ditolak sangat tergantung pada keputusan Kemenkominfo. Sementara KPI/KPID, meskipun disebut sebagai lembaga independen namun kadar independensinya ternyata nyaris tidak ada. Di sini KPI dalam mengatur penyiaran harus selalu bersama-sama dengan pemerintah. Persoalan dualisme regulator dan

problem kewenangan ini dapat ditelusuri lebih lanjut dalam laporan hasil penelitian PR2Media (Rahayu, dkk., 2014).

B. Kasus-Kasus (In)dependensi

“Bagaimana mungkin BRTI bisa independen jika keberadaannya menempel di kementerian, terdiri atas orang-orang pemerintahan, dan dibina oleh pemerintah?” Pertanyaan ini terlontar dalam *Focus Group Discussion* tentang “Rancangan Undang-Undang Telekomunikasi dan Hak Publik” yang diselenggarakan oleh Media Link di Jakarta pada 25 Februari 2015. Beberapa peserta yang terlibat dalam diskusi tersebut mengungkapkan bahwa jika posisi BRTI menempel di pemerintahan maka akan sangat rentan dengan intervensi atau konflik-konflik politik. Mereka menyoroti, BRTI selama ini secara periodik telah mengalami perubahan-perubahan pengurus (komisioner) seiring dengan afiliasi kepentingan politik. Idealnya BRTI berdiri secara terpisah dari pemerintah dan keberadaannya secara jelas seharusnya dinyatakan dan tercantum dalam Undang-Undang Telekomunikasi. Hal ini tidak terjadi dalam Undang-Undang Telekomunikasi yang sekarang masih berlaku.

Bagaimana sebenarnya ketidakindependenan ini berdampak pada pengaturan telekomunikasi? Apakah benar hal ini menyebabkan karut marut industri telekomunikasi dan merugikan publik?

Hasil penelusuran tim peneliti PR2Media menemukan sejumlah bukti yang cenderung mengarah pada kebenaran asumsi tersebut. Sebagaimana diamanatkan dalam keputusan menteri, tujuan pembentukan lembaga ini adalah untuk dapat menjamin transparansi, independensi, dan prinsip keadilan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Namun yang peneliti jumpai di lapangan adalah justru adanya sejumlah kasus yang sama sekali tidak merefleksikan capaian tujuan tersebut.

Dalam kasus merger antara XL dan Axis, BRTI tidak mampu mengerem tindakan pemerintah, dalam hal ini Menteri Komunikasi dan Informatika (Tifatul Sembiring), yang menyetujui proses merger tersebut. Akibat keputusan ini, muncul potensi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Tidak hanya itu, BRTI juga tidak berdaya menghadapi Menkominfo dalam memberikan hak istimewa kepada XL berupa pengalokasian frekuensi bekas Axis ke XL di pita 1.800 MHZ. Peraturan Pemerintah tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit No. 53 tahun 2000, Pasal 25 Ayat (1) jelas-jelas telah mengatur bahwa “Pemegang alokasi frekuensi radio tidak dapat mengalihkan alokasi frekuensi radio yang telah diperolehnya kepada pihak lain”. Meskipun dalam Ayat (2) pasal tersebut menyatakan bahwa pengalihan ini dapat dilakukan seizin menteri, namun permasalahannya di sini adalah atas dasar apa sebenarnya merger dan pengalihan frekuensi tersebut disetujui?

Selama ini argumentasi yang melandasi keputusan merger tersebut dikaitkan dengan parameter kinerja yang bersifat ekonomi. Merger meningkatkan efisiensi karena dapat memperluas pasar, memberikan layanan prima kepada konsumen dan seluruh *stakeholders* serta mendatangkan profit yang lebih besar (SindoNews.com, 15 Desember 2013). Argumentasi pun dihubung-hubungkan dengan jumlah operator di Indonesia yang terlalu banyak dan tidak paralel dengan yang terjadi di Jepang maupun di Tiongkok yang hanya memiliki 2-3 operator. Di mana pertimbangan kepentingan publik diletakkan di sini? Apakah salahnya jika Indonesia memiliki sistem industri yang berbeda dengan negara-negara maju tersebut kalau saja sistem yang ada dapat memberikan peluang usaha bagi warga negara dan menjamin keadilan?

Dalam kasus yang menimpa Indosat, IM2 dan Indar Atmanto (mantan Direktur Utama PT Indosat Mega Media/IM2), BRTI dan pemerintah sebagai regulator telekomunikasi Indonesia seharusnya

bertanggung jawab. Kasus ini bermula dari kerjasama yang dilakukan oleh Indosat dengan IM2 dalam pengelolaan frekuensi radio 2,1 GHz/3G. Dalam perspektif Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Kejaksaan Agung, IM2 telah menyalahgunakan jaringan frekuensi tersebut yang mengakibatkan kerugian negara hingga Rp 1,36 triliun. Sementara, Menkominfo dan BRTI memandang bahwa IM2 tidak melanggar Undang-Undang tentang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999.

Dalam undang-undang tersebut, terdapat ketentuan bahwa penyelenggara jasa wajib bekerja sama dengan penyelenggara jaringan. Dalam amar keputusan hakim, saat menjatuhkan hukuman kepada Indar Atmanto, menyatakan bahwa penyelenggaraan jasa hanya boleh dilakukan oleh penyelenggara yang memiliki izin jaringan. Artinya, perjanjian kerja sama antara penyelenggara jaringan dan penyelenggara jasa dianggap melawan hukum (Metrotvnews.com, 24 September 2014). Dengan demikian, *Internet Service Provider* (ISP) yang jelas-jelas memiliki kerja sama dengan operator telekomunikasi bisa terkena pidana, kecuali mereka punya izin jaringan 3G. Kasus ini meresahkan Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) karena mengancam usaha mereka. Saat ini APJII dan anggota asosiasi kebingungan dan berharap regulator mampu menuntaskan persoalan ini. Di balik kasus Indosat dan IM2 ini, memang ada indikasi Indosat melakukan proses konsentrasi kepemilikan (monopoli usaha) karena IM2 merupakan bagian dari bisnis Indosat. Namun sayangnya, persoalan pembatasan usaha tidak diatur dengan cukup jelas dan tegas dalam Undang-Undang Telekomunikasi.

Kasus ini di samping menunjukkan kelemahan BRTI dan pemerintah, juga menandakan bahwa fungsi koordinasi antarlembaga negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Bagaimana antarlembaga negara memiliki persepsi yang berbeda atas peraturan dan praktiknya? Regulator sebenarnya dapat menyelesaikan sengketa ini dengan

memberikan interpretasi yang benar atas regulasi dan implementasinya jika posisinya benar-benar independen. Sayangnya BRTI bukanlah lembaga itu. BRTI tidak dapat berbuat banyak karena posisinya merupakan bagian dari eksekutif.

Ketidakberdayaan BRTI juga terlihat dari sikap yang kurang tegas dalam penataan operator telekomunikasi. Dalam otokritiknya yang disampaikan kepada wartawan (Okezone.com, 3 September 2014.), komisioner BRTI Nonot Harsono menyatakan bahwa penataan ini perlu pembangunan infrastuktur lebih dahulu sebelum membangun *e-system* atau yang diistilahkan menjadi “*i-before-e*”. *E-system* baru dapat bekerja setelah ada dukungan infrastuktur memadai. Langkah yang dapat dilakukan diantaranya adalah dengan cara menata penyediaan jaringan *backbone* nasional. Kabupaten-kabupaten hingga desa-desa di seluruh Indonesia seharusnya terhubung. Pemerintah juga harus menata penyediaan jaringan akses serta membina aplikasi dan konten. Menurutny, selama ini pemerintah bersikap pasif dalam mendukung pemerataan pembangunan infrastruktur jaringan telekomunikasi dan mengandalkan pihak swasta (investor). Nonot mengakui bahwa BRTI tidak mampu memecahkan persoalan ini karena lembaga ini terdiri dari orang-orang pemerintah yang kurang peduli pada pengentasan persoalan ini.

Dari kasus-kasus yang peneliti jumpai, regulator telekomunikasi selama ini lebih banyak mengatur aspek bisnis telekomunikasi daripada aspek perlindungan konsumen. Meskipun pengaturan terhadap aspek bisnis dapat saja diasosiasikan sebagai bagian dari upaya melindungi konsumen, namun dalam praktiknya banyak sisi kehidupan konsumen yang dieksploitasi. Salah satu contoh adalah kasus *intrusive ads*. Dikatakan *intrusive* karena dalam penayangan iklan, operator melakukannya tanpa seizin konsumen dan juga tanpa kerjasama dengan pemilik situs. Konsumen sering kesal karena tidak mampu menghindari terpaan iklan yang muncul tiba-tiba sehingga

mengganggu kenyamanan aktivitas komunikasi. Pemilik situs pun merasa kuwalahan dengan komplain konsumen yang mempersepsikan pemilik situs atau media online sebagai pihak yang menyangkan dan bertanggung jawab atas semua konten, termasuk iklan. BRTI pun tidak terlihat kehadirannya mengatur persoalan ini. Konsumen atau pun pemilik situs seharusnya memiliki opsi untuk dapat menolak atau menerima penayangan iklan tersebut.

Kasus lain, regulator ini juga kurang maksimal dalam menjamin *quality of service* yang diberikan operator telekomunikasi kepada konsumen. Salah satu contoh adalah ketidakmampuannya dalam menciptakan transparansi soal tarif komunikasi. Iwan Awaluddin Yusuf, staf pengajar Ilmu Komunikasi UII, misalnya, menyoroti tentang keluhan dari konsumen berkaitan dengan sistem tarif data. Pada tahun 2013 BRTI pernah meminta operator telekomunikasi jaringan bergerak seluler dan *fixed wireless access* (FWA) untuk meninjau ulang sistem tarif data mereka. Imbauan ini dilakukan untuk mencegah *billing shock* yang berpotensi dialami pelanggan layanan telekomunikasi. BRTI meminta operator mempertimbangkan untuk mengubah layanan internet dari *normally active* menjadi *activated by user* yang diikuti dengan pemberitahuan kepada konsumen tentang skema yang diberlakukan. Dalam kedudukannya sebagai regulator, tidak tepat jika BRTI hanya sekedar memberikan imbauan-imbauan saja. Lembaga ini seharusnya mampu membuat dan menetapkan suatu aturan tentang sistem tarif dan menegakkan aturan tersebut jika dijumpai adanya praktik-praktik yang menyimpang.

Berangkat dari kasus dan persoalan tersebut, peneliti memperoleh suatu gambaran bahwa fungsi badan regulator independen tidak ada dalam telekomunikasi Indonesia. BRTI lebih menjalankan peran sebagai lembaga eksekutif daripada lembaga regulasi. Antara lembaga eksekutif dan regulator memiliki perbedaan yang jelas. Lembaga eksekutif adalah pelaksana peraturan perundang-

undangan, sementara regulator menetapkan peraturan perundang-undangan. Dalam praktiknya, terjadi paradoks, lembaga eksekutif merangkap sebagai regulator. Penyatuan ini menurut Montesquieu berdampak pada munculnya penyalahgunaan kekuasaan (*power abuse*) yang merusak tatanan pemerintahan negara karena ketiadaan mekanisme *checks and balances*.

Kondisi yang kurang lebih sama terjadi di KPI. Lembaga ini tidak mampu mengendalikan berbagai penyimpangan dalam praktik penyiaran karena pemerintah, yang juga berposisi sebagai regulator, mengeluarkan peraturan yang tidak sejalan atau belum diatur dalam undang-undang. Salah satu kasus adalah keluarnya Peraturan Menteri No. 32 tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi secara Digital dan Penyiaran Multipleksing melalui Sistem Terrestrial. Peraturan ini adalah pengganti Peraturan Menteri No. 22 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar, yang dinyatakan tidak sah oleh Mahkamah Agung pada 3 April 2013 melalui keputusan No. 38/P/HUM/2012. MA menilai bahwa peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang tentang Penyiaran No. 32 tahun 2002 dan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta No. 50 tahun 2005. Pengajuan gugatan terhadap Permen ini ke MA dilakukan ATVJI (Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia) dan ATVLI (Asosiasi Televisi Lokal Indonesia). Asosiasi ini menganggap Permen tersebut tidak adil, melanggar konsentrasi penyiaran yang ada, meniadakan peran KPI serta menjadikan pemerintah sebagai penguasa tunggal.

Meskipun Permen tersebut telah dinyatakan tidak sah oleh MA, pemerintah seperti memaksakan diri memberlakukan kebijakan yang terkandung dalam peraturan tersebut. Hal ini terbukti dengan lahirnya Peraturan Menteri Nomor 32 tahun 2013 yang secara substansial sama dengan Peraturan Menteri No. 22 tahun 2011. Lahirnya peraturan

baru ini pun kembali digugat. ATVJI menggugat dengan mengajukan Judicial Review ke MA kemudian Koalisi Independen untuk Demokratisasi Penyiaran (KIDP) mengajukan gugatan terhadap Menteri ke Pengadilan Negeri. Sementara itu, akibat gugatan ATVJI, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) membatalkan 33 Keputusan Menteri tentang pemenang penyelenggaraan multipleksing untuk televisi digital yang mendasarkan diri pada Peraturan Menteri No. 22. Menariknya lagi, MA dalam putusannya menyatakan bahwa Peraturan Menteri Nomor 32 tahun 2013 tidak mempunyai kekuatan hukum tetap karena isinya sama dengan Peraturan Menteri No. 22 tahun 2011 yang telah dibatalkan oleh MA. Oleh karena itu gugatan ATVJI ditolak oleh MA.

Ketidakmampuan KPI disebabkan oleh tarik-menarik kewenangan antara lembaga ini dan pemerintah (Judhariksawan, 2013). Tarik menarik telah menyebabkan banyak permasalahan penyiaran timbul. Peristiwa pengambilalihan saham perusahaan penyiaran serta tindakan korporasi dalam bentuk akuisisi terjadi di depan mata KPI tanpa mampu dicegah atau pun dikendalikan. Pemerintah terlibat dalam memuluskan konsolidasi bisnis. Penyelenggaraan Sistem Stasiun Jaringan (SSJ) yang merupakan implementasi gagasan desentralisasi penyiaran dan pemberdayaan ekonomi yang adil dan merata berjalan secara lambat. Pemerintah tidak cukup cepat mengeluarkan peraturan pemerintah yang mengatur penyelenggaraan SSJ tersebut. Kamufase pembentukan badan hukum lokal serta keengganan melepas saham kepemilikan diperparah dengan penyiasatan terhadap kewajiban penyiaran muatan siaran lokal tidak mampu dibendung oleh regulator. Pemerintah yang mengambil peran lebih banyak dalam hal perizinan kurang peduli dengan persoalan ini.

Tarik-menarik kewenangan ini pun menyebabkan kinerja regulator penyiaran Indonesia (KPI dan pemerintah) buruk rupa. Persoalan menyangkut derajat demokrasi, profesionalitas, dan tata

kelola membutuhkan penanganan serius. Hasil penelitian PR2Media (2014) menunjukkan bahwa pelayanan yang dilaksanakan oleh lembaga regulasi penyiaran masih belum sepenuhnya menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Misalnya dalam hal transparansi, pelibatan peran serta masyarakat, dan pelayanan yang masih dianggap diskriminatif, posisi regulator yang cenderung tampil dominan dalam relasinya dengan penyelenggara penyiaran. Profesionalitas regulator dipandang responden masih belum cukup maksimal. Misalnya kurang efisien dalam melakukan tugas, tidak memiliki ukuran standar pelayanan, kompetensi/kapasitas yang kurang, komitmen, etika, *abuse of power*, independensi dalam melayani perizinan. Persoalan tata kelola terkait dengan koordinasi antarlembaga yang berimplikasi pada sistem kerja yang kurang efisien, sosialisasi kebijakan terkait dengan perizinan dan alokasi frekuensi, tender frekuensi, dan juga inovasi regulator terutama dalam memberikan rekomendasi dan izin untuk lembaga penyiaran komunitas serta penyiaran lokal.

Ketidajelasan posisi regulator berdampak buruk pada perizinan dan pada akhirnya publik menjadi korban atas ketidakjelasan ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persoalan perizinan dalam penyelenggaraan telekomunikasi dan penyiaran masih cukup banyak dan belum mampu diatasi secara baik oleh regulator.

Di sektor telekomunikasi, selama ini dikenal adanya dua kategori izin, yaitu izin penyelenggara jasa telekomunikasi dan izin penyelenggara jaringan telekomunikasi. Sementara izin penyelenggaraan telekomunikasi khusus terutama penyiaran perizinan diatur terpisah mengikuti Undang-Undang Penyiaran. Beberapa persoalan yang muncul terkait dengan dua jenis perizinan tersebut, antara lain, berhubungan dengan waktu perizinan yang masih lama, pelayanan yang belum efisien, kualitas dan kuantitas sarana yang mendukung proses perizinan yang belum memadai, peraturan perundangan yang belum menunjang kemudahan perizinan, serta

belum adanya dukungan regulasi yang mengakomodasi perkembangan teknologi.

Di sektor penyiaran, beberapa kasus di antaranya adalah adanya penyamaan proses perizinan antara penyiaran swasta dan komunitas yang memberatkan pengelola penyiaran komunitas, proses perizinan yang berbelit-belit dan tidak transparan, standarisasi teknologi yang menghambat, sosialisasi prosedur perizinan yang masih belum merata, minimnya peran dan kewenangan KPI/KPID dalam pemberian izin dan pemberian sanksi atas pelanggaran izin, dan relevansi perizinan dengan persoalan penyiaran.

Penyamaan proses dan persyaratan perizinan antara penyelenggaraan penyiaran swasta dan komunitas dirasa tidak adil bagi aktivis atau pengelola penyiaran komunitas. Hal ini mengemuka di forum FGD di Makassar (12 Maret 2015) dan di Medan (11 Maret 2015). Penyamaan ini menandakan ketidakpahaman dan ketidakpedulian regulator terhadap keberadaan penyiaran komunitas. Salah satu hal yang memberatkan adalah persoalan standarisasi peralatan/teknologi siaran. Standarisasi peralatan yang disamakan dengan swasta sulit dipenuhi karena sulit dijangkau pembeliannya. Sementara penyiaran komunitas tidaklah berorientasi bisnis atau profit namun lebih pada fungsi sosial berupa pelayanan kepada anggota komunitas.

Prosedur berbelit-belit dan tidak transparan juga menjadi persoalan saat ini. Meskipun ada *flow chart* yang dibuat oleh Kemenkominfo tentang tahapan perizinan, beberapa informan yang terlibat dalam penelitian ini menyatakan adanya praktik yang tidak sesuai. Salah satu keluhan adalah persoalan waktu mengurus izin yang tidak menentu, persoalan biaya yang dinilai tidak jelas dan keputusan tentang siapa yang memperoleh izin tidak transparan. Rusdin Tompo, informan dari Makassar (Wawancara di Makassar, 14 Maret 2015), misalnya mempertanyakan mengapa kalau televisi

daerah mengurus izin bisa lama dan susah, sementara televisi dari Jakarta begitu gampangnya memperoleh izin. Pengajuan izin dilakukan bersamaan namun mengapa turunnya izin bisa berbeda-beda. Persoalan perizinan juga menyangkut ketidakadilan. Informan merasakan bahwa izin penyelenggaraan penyiaran televisi dari Jakarta terutama yang merupakan anggota jaringan televisi besar seperti RCTI, SCTV dan sebagainya lebih mudah dibandingkan dengan televisi lokal. Di samping itu, penyiaran melalui satelit juga dirasa tidak adil. Izin diperoleh dari Jakarta namun bisa membidik siaran di seluruh Indonesia.

Dalam kaitannya dengan perizinan ini, Fauziah Erwin, komisioner KPID Makassar dalam forum FGD, di Makassar yang diselenggarakan pada 12 Maret, berpendapat bahwa sebaiknya regulator di tingkat lokal (KPID) diberikan kewenangan untuk memberikan izin penyelenggaraan penyiaran lokal karena regulator ini mengetahui kondisi wilayah dan kebutuhan publik terhadap penyiaran lokal. Hal ini dianggapnya juga sebagai solusi untuk memangkas proses perizinan. Sementara, Rusdin Tompo berpandangan perlunya satu pintu dalam pengurusan perizinan untuk memudahkan proses.

Persoalan lainnya adalah relevansi perizinan dengan persoalan penyiaran. Contohnya adalah kasus di Makassar, terkait izin penyelenggaraan penyiaran komunitas oleh kampus sementara lokasi kampus terpecah dalam dua lokasi yang berbeda dan berjauhan. Berdasarkan peraturan yang ada, penyiaran komunitas hanya boleh memiliki jangkauan siaran maksimum 2,5 km sementara jarak kedua kampus lebih dari itu. Dengan kasus seperti ini, apakah kampus tersebut harus mengurus 2 izin penyiaran komunitas? Peraturan dan regulator tidak mampu mengatasinya. Demikian diungkapkan Rusdin Tompo dalam mengkritisi persoalan tersebut.

Hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh PR2Media (2014) juga mendapati sejumlah persoalan lain. Nuansa deskriminatif juga

terasa pada perlakuan terhadap radio swasta, yaitu antara radio swasta yang tinggal memperpanjang izin dan radio swasta yang ingin memperoleh izin baru. Salah satu sebabnya adalah ketidakpahaman komisioner daerah terhadap isi peraturan, sehingga sering menyamaratakan antara radio yang sudah ada dan yang baru mau berdiri. Kehadiran lembaga regulasi juga sangat terasa dominasinya, terutama ketika melakukan politik perizinan dengan dalih penertiban. Akibatnya senantiasa berbanding terbalik antara kehadiran KPID dan jumlah radio dan televisi komunitas. Artinya, sebelum kehadiran KPID banyak sekali radio komunitas yang mengudara, dan demikian pula televisi komunitas. Sebagaimana terjadi di NTT dan Makasar misalnya, sebelum KPID terbentuk jumlah radio komunitas mencapai puluhan, tetapi sejak KPID terbentuk hanya tinggal 2 radio komunitas, yaitu Radio Komunitas K2 Koenino dan Radio Nusa Cendana di Kampus Universitas Nusa Cendana.

Pada awal reformasi, radio komunitas banyak bermunculan. Di Kupang dulu hampir setiap kampus memiliki radio komunitas, dan demikian pula di lembaga agama. Tetapi setelah munculnya lembaga regulasi dan Undang-Undang Penyiaran, menurut sejumlah penyelenggara siaran, radio komunitas makin menghilang. Demikian pula di Makassar, jumlah radio komunitas menurun setelah KPID terbentuk, dan sekarang jumlah lembaga penyiaran komunitas yang mengudara sangat minim.

C. Tantangan Regulator ke Depan

Tantangan regulator telekomunikasi dan penyiaran ke depan tidak hanya sebatas pada penanganan masalah-masalah di atas. Regulator harus mampu mengawali dan merumuskan suatu kebijakan telekomunikasi dan penyiaran yang lebih fundamental yang mencerminkan sikap dan kepentingan nasional dan dapat menjadi

ijakan bagi peraturan-peraturan yang lebih bersifat operasional. Kebijakan fundamental ini seharusnya tertuang dalam undang-undang yang memadukan telekomunikasi dan penyiaran untuk menggantikan keberadaan undang-undang yang ada, yaitu Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999 dan Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002.

Mengapa kebijakan yang lebih fundamental ini diperlukan? Selama ini tekanan internasional melalui organisasi-organisasi internasional seperti *International Telecommunication Union* (ITU) telah mengarahkan kebijakan telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia. ITU merepresentasikan kepentingan perusahaan multinasional yang tidak lain adalah produsen teknologi telekomunikasi dan penyiaran. Dengan suatu rekayasa ekonomi politik dan sistem ketergantungan yang diciptakan, Indonesia adalah target pasar bagi teknologi tersebut. Dalam posisi ini tidak mengherankan jika kemudian kebijakan telekomunikasi dan penyiaran Indonesia seperti “mengikuti arus” kehendak produsen. Kebijakan pada akhirnya harus dibuat untuk memuluskan dan melegitimasi kepentingan produsen. Kesulitan pelaku bisnis telekomunikasi dan penyiaran lokal diabaikan, bahkan kepentingan publik dikorbankan.

Salah satu wujud konkret dari tekanan internasional ini adalah liberalisasi yang kemudian mendesak adanya privatisasi terhadap perusahaan-perusahaan negara yang sebelumnya memonopoli bisnis telekomunikasi dan penyiaran. Dalam privatisasi ini, Perum Telekomunikasi berubah menjadi PT Telekomunikasi (Tbk). Dengan perubahan badan hukum ini modal perusahaan yang sebelumnya menjadi monopoli pemerintah harus dipecah dan memasukkan modal dari unsur swasta melalui pasar modal. Kebijakan yang dibuat untuk memuluskan perubahan status badan usaha ini adalah Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 1991. Tekanan ini tidak hanya berhenti di situ namun terus berlanjut dengan semakin agresif. Privatisasi membuka

peluang bagi berdirinya perusahaan-perusahaan swasta dan masuknya modal asing dalam industri telekomunikasi. Persaingan terjadi secara terbuka antarperusahaan termasuk PT Telekomunikasi (Tbk).

Dalam pandangan Nonot Harsono (mantan anggota komite Komisioner BRTI), seharusnya PT Telekomunikasi (Tbk) mendapat *privilege* karena merupakan satu-satunya badan usaha milik negara yang tidak semata-mata bertujuan profit namun juga pelayanan publik (Wawancara, Jakarta, 6 Mei 2015). Namun keistimewaan ini mungkin akan mendatangkan protes yang lain karena dari awal tidak didesain untuk tujuan tersebut. Privatisasi juga mendorong masuknya beragam jenis industri yang berhubungan dengan telekomunikasi dan penyiaran seperti tower, fiber optik, aplikasi, *content provider*, dan sebagainya. Lebih jauh lagi, efek domino dari bisnis telekomunikasi dapat dilihat diantaranya dalam bisnis properti. Pembangunan perumahan-perumahan menawarkan fasilitas akses internet untuk mendukung pemasaran. Perkembangan bisnis akan terus berlanjut dan mengeksplorasi pasar Indonesia. Kebijakan telekomunikasi Indonesia menurut Nonot sejauh ini sebatas melahirkan pedagang yang lebih banyak memikirkan pencapaian keuntungan daripada kesejahteraan umum. Lebih mengerikan lagi menurutnya, bisnis telekomunikasi yang terjadi saat ini tidak sebatas pada jual beli produk atau pelayanan, namun juga jual beli perusahaan.

Dalam menyusun kebijakan yang fundamental, kesepakatan nilai tentang arah pengembangan industri telekomunikasi dan penyiaran merupakan syarat penting. Kesepakatan ini mungkin akan berbenturan karena sejumlah kepentingan. Namun regulator harus dapat mengatasinya dengan mengedepankan kepentingan nasional, keadilan, dan kesejahteraan sosial.

Tantangan regulator yang lain adalah menginisiasi lahirnya sebuah regulasi yang dapat mengatur telekomunikasi dan penyiaran

sekaligus. Mengapa penyatuan ini dilakukan? Pertama yang perlu dilihat adalah kemajuan teknologi telah menyatukan penyiaran dan telekomunikasi. Praktik-praktik penyiaran mengarah pada kecenderungan konvergensi.

ITU (*ICT Regulation Toolkit*, 1999) mendefinisikan konvergensi sebagai: *“the coming together of previously technologically and commercially distinct markets such as broadcasting, print publishing, cable television, fixed wire voice telephony and cellular mobile and fixed wireless access”*. Definisi ini senada dengan definisi yang diberikan oleh APEC TEL (*ICT Regulation Toolkit*, 1999), yaitu:

“...the on going together of a number of technologies previously considered separate. There is a need to consider changes in management an regulation associated with this integration of telecommunications, information technology (using computer/internet) and broadcasting. The technology enabled, hybrid applications which are a product of proliferation of the combined technologies, appera to users through fixed or mobile access, offering voice, data, image picture, online and interactive services simultaneously as multimedia services”.

Berdasarkan definisi tersebut, realitas konvergensi berhasil peneliti himpun dari lapangan. Misalnya, fenomena konvergensi dalam penyelenggaraan penyiaran. Celebes TV, salah satu televisi swasta lokal di Makassar, menggunakan Blackberry untuk menjaring suara masyarakat Makassar dalam acara “Makassar Corner”. Masyarakat juga dapat mengunggah informasi secara online dan terus disiarkan di layar kaca. Skype digunakan dalam kegiatan reportase dan internet digunakan untuk *streaming* program acara di stasiun tersebut. Konvergensi dalam hal ini dapat meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemerintahan di daerah dan juga mendukung

diaspora (penyebaran) informasi tentang Makassar. Salah satu kendala utama konvergensi yang dirasakan oleh pengelola Celebes TV dan masyarakat di Sulawesi Selatan secara umum adalah mahalannya biaya akses internet dan sinyal yang tidak kuat/stabil serta tidak merata. Persoalan ini mengganggu proses distribusi dan akses program.

Dalam pandangan pengelola Celebes TV dalam Wawancara di Makassar pada 12 Maret 2015, konvergensi juga menjadi bukti bahwa kehadiran media baru (internet) tidak akan mematikan media konvensional, namun justru memperkuatnya. Wawancara peneliti dengan Amir Pallawa Ruka, salah seorang pengelola Celebes TV, mengungkapkan bahwa online menghidupkan media cetak dengan mengatur "*window time*". Misalnya, jika berita di koran ada 8 paragraf maka yang dimuat di online hanya 4 paragraf untuk menggiring pembaca membaca versi cetak. Namun setelah pukul 14:00, orang tidak lagi membaca koran, berita tersebut diunggah secara penuh di online. Dengan demikian dinyatakan, distribusi koran tetap ada dan online tetap hidup. Praktik konvergensi ini perlu mendapatkan legalitas hukum untuk memberikan jaminan bagi pelaku bisnis. Legalitas hukum juga diperlukan jika ada tuntutan hukum terhadap kasus-kasus penyimpangan dalam konvergensi, misalnya persoalan hak cipta, hak atas privasi, dan sebagainya.

Kasus berikutnya adalah Indovision yang juga menawarkan radio di samping televisi berlangganan. Rusdin Tompo dalam wawancara di Makassar pada 14 Maret 2015 menyatakan keyakinannya bahwa dalam proses perizinan, secara administratif radio tidak menjadi bagian dari proses perizinan televisi kabel yang dijalankannya. Sedangkan regulasi penyiaran yang ada membedakan antara izin penyelenggaraan televisi kabel dan penyelenggaraan radio. Rusdin mengungkapkan pula bahwa saat ini cukup banyak stasiun radio yang bersiaran secara online dan mereka tidak melakukannya secara analog. Ia mempertanyakan pengaturan hal ini, terutama menyangkut proses perizinannya. Juga

kasus radio 2.0 yang menghimpun radio-radio sampai jumlahnya ratusan dalam satu forum dengan strategi *programming* dan *marketing* bersama. Demikian pula, radio dan televisi yang melakukan *streaming* belum ada aturannya. Menurut Rusdin, persoalan ini sudah melampaui apa yang diatur dalam regulasi saat ini. Kekosongan hukum yang ada berpotensi menyebabkan munculnya penyiaraan aturan. Ditegaskannya bahwa perizinan tentang persoalan ini seharusnya diatur untuk melindungi masyarakat dari dampak buruk penyiaran.

Kedua adalah menyatukan peran regulator telekomunikasi dan penyiaran yang selama ini terpisah. Fenomena konvergensi menyebabkan area bisnis telekomunikasi tumpang tindih dengan area penyiaran. Misalnya, siaran televisi analog yang hanya bisa diakses melalui perangkat televisi di rumah mungkin akan digantikan dengan IPTV yang basis penyiaran atau distribusinya menggunakan jaringan telekomunikasi. Di sini akan ada tumpang tindih peran regulator telekomunikasi dan penyiaran. Masalah koordinasi dan efisiensi dalam bekerja akan menjadi persoalan serius ke depan. Kebutuhan untuk menyatukan keduanya tampak sebagai suatu keharusan.

Dalam menanggapi persoalan regulator ke depan, hasil penelitian menunjukkan tanggapan yang beragam, mulai dari progresif, moderat, hingga resisten. Fauziah Erwin (komisioner KPID Makassar) yang hadir sebagai peserta FGD di Makassar (12 Maret 2015) mungkin mewakili sikap progresif. Menurutnya regulator ke depan seharusnya seperti FCC yang mengatur baik penyiaran maupun telekomunikasi secara independen. Hal ini berarti ada peleburan pada kedua regulator tersebut.

Pandangan yang relatif moderat ditunjukkan oleh Azwar Hasan, seorang akademisi di Makassar. Dalam wawancara di Makassar pada tanggal 13 Maret 2015 lalu, Azwar setuju dengan model FCC namun ia menyatakan perlu ada wakil pemerintah di dalamnya meskipun tidak

banyak (sekitar 10%). Alasannya, Amerika Serikat adalah negara maju dengan demokrasi yang sudah mapan, sementara Indonesia masih dalam proses transisi, kewenangan pemerintah masih sangat luas dan hampir tidak ada suatu lembaga yang tidak bisa hidup kalau tidak didukung pemerintah. Unsur dominan menurutnya harus berasal dari kalangan profesional, akademisi, dan masyarakat. Pandangan yang cenderung moderat ditunjukkan pula oleh Edmon Makarim dengan gagasannya tentang komisi konvergensi (Wawancara, di Jakarta, 24 Maret). Menurutnya, komisi ini ke depan sangat penting dalam mengatur konvergensi. Komisi ini terdiri dari perwakilan dari regulator penyiaran dan telekomunikasi. Dengan demikian, berdasarkan pendapatnya, setidaknya, akan ada 3 regulator terpisah namun terhubung yang masing-masing menangani penyiaran, telekomunikasi, dan konvergensi. Peleburan antara regulator penyiaran dan telekomunikasi dalam pandangannya adalah sulit diwujudkan karena intervensi politik dan kapital yang sangat kuat dalam perebutan kepentingan. “Mereka sudah punya orang-orangnya sendiri”, demikian dinyatakannya. Edmon juga berpendapat tidak perlu memaksakan penyiaran dan telekomunikasi digabung. Hanya perlu ditambah satu lagi undang-undang baru yang mengatur soal konvergensi.

Sikap resisten terhadap penggabungan regulator antara lain ditunjukkan oleh Heru Sutadi (dari Indonesia ICT Institute) dan Fetty Fajriati (dari BRTI), peserta FGD di Jakarta (24 Maret 2015). Baik Heru maupun Fetty berpendapat bahwa regulator penyiaran dan telekomunikasi tidak perlu disatukan. Sebagaimana pula, undang-undang penyiaran dan telekomunikasi tidak perlu disatukan karena mengatur hal-hal yang secara prinsip berbeda. Dalam pandangan mereka, undang-undang telekomunikasi lebih banyak mengatur struktur jaringan atau teknologi informasi. Sementara undang-undang penyiaran mengatur persoalan konten. Meskipun mereka mengakui adanya keterkaitan antara penyiaran dan telekomunikasi hal itu hanya

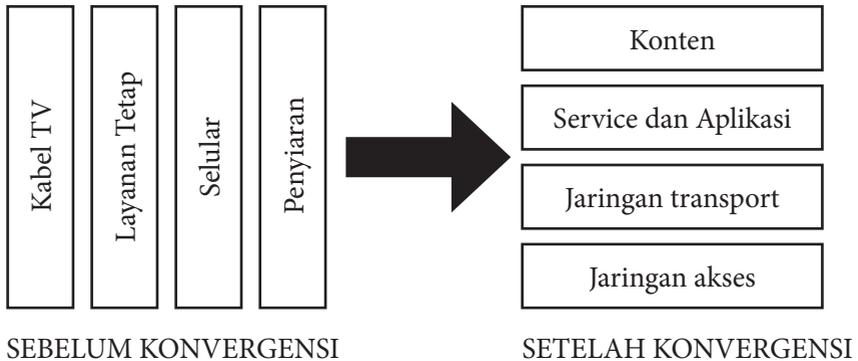
perlu disinergikan saja, masing-masing undang-undang memberikan ruang buat diisi ketentuan undang-undang lain yang mengatur hal-hal yang sama. Begitu pula dengan regulator, masing-masing menjalankan peran dan fungsi yang ada selama ini, sambil melakukan sinergi untuk hal-hal yang patut diatur secara bersama-sama. Untuk menghindari tumpang tindih, mereka berpendapat perlunya definisi kewenangan antara KPI dan BRTI secara jelas agar tidak terjadi persaingan dan perebutan kewenangan.

Ketiga, tantangan itu menyangkut pemisahan yang tegas antara regulator dan pemain bisnis. Di sini fungsi negara, yaitu pemerintah, seharusnya sebagai regulator. Jangan pemerintah juga sebagai pemain bisnis. Meskipun yang bermain di sini adalah perusahaan negara (BUMN), aturan main yang jelas harus dibuat agar fungsi regulator tidak bias dengan kepentingan bisnis. Hal ini diungkapkan oleh Mochamad James Falahuddin dalam wawancara di Jakarta, 25 Maret 2015. Walaupun mungkin nantinya antara regulator telekomunikasi dan pemerintah terpisah, ada harapan dari informan agar regulator menaruh perhatian dan mengutamakan BUMN. Pandangan lain datang dari Nonot yang mengharapkan BUMN (yaitu Telkom) diberikan peran yang lebih banyak dengan menjadikannya sebagai “*mainstream*” dalam bisnis telekomunikasi Indonesia. Dalam pandangannya, sebagai perusahaan milik negara ada banyak tanggung jawab yang harus dipenuhi Telkom, misalnya mengembangkan infrastruktur di daerah terpencil atau perbatasan yang kemungkinan besar perusahaan swasta tidak mau berinvestasi dan menyelenggarakan pelayanan di sana.

Keempat, objek pengaturan akan meliputi banyak area dan hal ini berimplikasi pada persoalan perizinan. Dalam *Positioning Paper* tahun 2010 yang dibuat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terkait dengan Rancangan Undang-Undang Konvergensi, terungkap bahwa ada perubahan struktur layanan penyiaran dan telekomunikasi. Sebelum konvergensi, struktur pelayanan digambarkan vertikal dan

terpisah-pisah, sedangkan pada saat konvergensi struktur pelayanan digambarkan horizontal dan masing-masing pelayanan memiliki keterkaitan antara satu dan lainnya. Dalam perspektif KPPU, hal ini perlu diwaspadai karena berpotensi menciptakan monopoli jika tidak diatur secara baik. Dalam perspektif perizinan, masing-masing jenis pelayanan seharusnya diatur perizinannya untuk menjaga kepentingan publik dan menghindari munculnya persaingan bisnis yang tidak sehat.

Bagan 1 Perubahan Struktur Layanan dalam Konvergensi



Sumber: *Position Paper* KPPU (2010)

Berdasarkan ilustrasi di atas, idealnya masing-masing penyelenggara layanan konten, aplikasi, jaringan transport/*backbone* dan jaringan akses adalah perusahaan yang terpisah dan memiliki izin masing-masing namun dapat saling bekerja sama. Pemisahan ini penting artinya untuk menjaga *diversity of ownership and content* serta memperluas akses dan distribusi.



BAB 5

STRUKTUR PASAR: KONSENTRASI BISNIS DAN DOMINASI ASING

Dalam upaya mewujudkan sistem telekomunikasi dan penyiaran yang demokratis, pengaturan struktur pasar sangatlah penting. Pengaturan ini berperan dalam menentukan apakah keadilan dan kesejahteraan sosial mampu dijamin dan diwujudkan atau tidak. Untuk dapat memaparkan persoalan struktur pasar telekomunikasi dan penyiaran, bab ini akan membahas beberapa isu sentral menyangkut jenis usaha telekomunikasi, konsentrasi bisnis baik di telekomunikasi maupun penyiaran, persaingan usaha tidak sehat, permodalan dan dominasi modal asing, dan tantangan regulasi ke depan dalam mengatur struktur pasar kedua industri tersebut.

A. Jenis Usaha Telekomunikasi

Ada tiga jenis usaha telekomunikasi yang saat ini diakui dalam Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999. Pertama adalah jenis usaha penyelenggaraan jaringan telekomunikasi. Kedua adalah jenis usaha penyelenggaraan jasa telekomunikasi. Ketiga adalah jenis usaha penyelenggaraan telekomunikasi khusus.

Jenis usaha penyelenggaraan jaringan telekomunikasi merupakan usaha yang berkaitan dengan kegiatan penyediaan dan atau pelayanan jaringan telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 52 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi dan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 01/PER/M. Kominfo/01/2010, penyelenggara jaringan telekomunikasi terdiri dari penyelenggara jaringan tetap dan penyelenggara jaringan bergerak. Penyelenggara jaringan tetap dibedakan atas: penyelenggaraan jaringan tetap lokal, penyelenggaraan jaringan tetap sambungan langsung jarak jauh, penyelenggaraan jaringan tetap sambungan internasional, dan penyelenggaraan jaringan tetap tertutup. Sementara itu, penyelenggaraan jaringan bergerak dibedakan ke dalam penyelenggaraan jaringan bergerak terestrial, penyelenggaraan jaringan bergerak seluler, dan penyelenggaraan jaringan bergerak satelit.

Jenis usaha penyelenggaraan jasa telekomunikasi merupakan jenis usaha yang berhubungan dengan kegiatan penyediaan dan atau pelayanan jasa telekomunikasi yang memungkinkan terselenggaranya telekomunikasi. Penyedia dan atau pelayanan jasa ini meliputi jasa konten dan jasa aplikasi. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 52 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi, penyelenggaraan jasa telekomunikasi meliputi penyelenggaraan jasa teleponi dasar, penyelenggara jasa nilai tambah teleponi dan penyelenggaraan jasa multimedia. Menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. 29 tahun 2004, penyelenggaraan jasa teleponi dasar adalah penyelenggaraan jasa telepon dengan menggunakan teknologi *circuit switched* atau teknologi lainnya berupa jasa telepon, faksimili, teleks, telegraf, dan data. Di samping itu, menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. 21 tahun 2001, penyelenggara jasa nilai tambah teleponi adalah penyelenggaraan jasa yang menawarkan layanan tambah untuk teleponi dasar, antara

lain jasa teleponi melalui jaringan pintar (IN), kartu panggil (*calling card*), jasa-jasa dengan teknologi interaktif *voice response* dan radio panggil untuk umum. Berdasarkan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 31/PER/M.Kominfo/09/2008, penyelenggaraan jasa multimedia adalah penyelenggara jasa telekomunikasi yang menawarkan layanan berbasis teknologi informasi termasuk di dalamnya, antara lain, penyelenggaraan jasa internet teleponi, jasa akses internet dan jasa televisi berbayar.

Jenis usaha penyelenggara telekomunikasi khusus merujuk pada penyelenggaraan telekomunikasi yang sifat, peruntukan, dan pengoperasiannya khusus. Berdasarkan Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999 dan penjelasannya, penyelenggara telekomunikasi khusus terdiri dari: telekomunikasi khusus perseorangan, pemerintah untuk mendukung kegiatan pemerintah, dinas, keperluan pertahanan keamanan negara, dan penyiaran. Penyelenggara telekomunikasi khusus untuk keperluan perseorangan adalah penyelenggaraan telekomunikasi guna memenuhi kebutuhan perseorangan, misalnya amatir radio dan komunikasi antarpenduduk. Penyelenggara telekomunikasi khusus untuk keperluan instansi pemerintah adalah penyelenggaraan telekomunikasi untuk mendukung pelaksanaan tugas-tugas umum instansi tersebut, misalnya, komunikasi departemen atau komunikasi pemerintah daerah. Penyelenggaraan telekomunikasi khusus untuk dinas khusus adalah penyelenggaraan telekomunikasi untuk mendukung kegiatan dinas yang bersangkutan, antara lain, kegiatan navigasi, penerbangan, atau meteorologi. Penyelenggaraan telekomunikasi khusus untuk badan hukum adalah penyelenggaraan telekomunikasi yang dilakukan oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, atau koperasi, misalnya telekomunikasi perbankan, telekomunikasi pertambangan, atau telekomunikasi perkeretaapian.

Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999 Pasal 8 Ayat (1) mengatur bahwa penyelenggara jasa telekomunikasi dalam menyelenggarakan jasa telekomunikasi, menggunakan dan atau menyewa jaringan telekomunikasi milik penyelenggara jaringan telekomunikasi. Antara penyelenggara jaringan, penyelenggara jasa, dan penyelenggara telekomunikasi khusus (penyiaran) memiliki izin penyelenggaraan usaha yang berbeda namun dapat saling bekerjasama.

B. Konsentrasi Bisnis Telekomunikasi

Praktik di lapangan menunjukkan jenis usaha telekomunikasi yang bervariasi ini cenderung dikuasai oleh beberapa pelaku usaha. Ada empat pemain besar dalam industri telekomunikasi di Indonesia saat ini, yaitu Telkom, Telkomsel, XL, dan Indosat. Merekalah gurita bisnis telekomunikasi Indonesia yang saat ini menguasai hampir semua lini usaha, baik sebagai penyelenggara jaringan, jasa maupun telekomunikasi khusus.

Telkom (Telkom Group) merupakan BUMN telekomunikasi penyelenggara layanan telekomunikasi dan jaringan terbesar di Indonesia. Berdasarkan informasi yang dirilis di dalam situs web perusahaan, layanan telekomunikasinya mencakup sambungan telepon kabel tidak bergerak dan telepon nirkabel tidak bergerak, komunikasi seluler, layanan jaringan dan interkoneksi serta layanan internet dan komunikasi data. Telkom Group menyediakan berbagai layanan di bidang informasi, media dan edutainment, termasuk *cloud-based* dan *server-based managed services*, layanan *e-Payment* dan *IT enabler*, *e-Commerce* dan layanan portal lainnya. Telkom Group ini terdiri dari PT Telekomunikasi Indonesia Seluler dengan bisnis utama teknologi GSM, PT Multimedia Nusantara (Metra) dengan bisnis utama informasi, Media dan Edutainment (IME). Di Metra ini Telkom juga menyelenggarakan bisnis televisi berbasis teknologi

internet protocol (IP-TV). Ragam layanan yang dapat dinikmati dari IP-TV antara lain: *electronic program guide, broadcasting/live TV, pay per view, personal video recording, pause TV, video on demand, music on demand, radio, gaming, interactive advertisement, T-Commerce* dan tentu saja *browsing* ke situs internet. Anggota kelompok yang lain adalah PT Telekomunikasi Indonesia Internasional dengan bisnis utama telekomunikasi internasional dan PT Telkom Infra dengan bisnis utama menara pemancar dan infrastruktur *provider*. Berdasarkan gambaran ini dapat diambil kesimpulan bahwa Telkom Group telah merambah semua sektor telekomunikasi, baik itu penyelenggara jaringan telekomunikasi, jasa telekomunikasi, maupun telekomunikasi khusus (penyiaran berbasis IP).

Telkomsel merupakan anggota dari Telkom Group. Dalam situs webnya, perusahaan ini adalah operator seluler yang menyediakan beragam pilihan layanan, antara lain pelayanan telepon/komunikasi seluler, internet, *loop*, penjualan *smartphone*, program *bundling*, pelayanan aplikasi, *digital advertising, enterprise service*. *Loop* merupakan layanan komunikasi yang menyediakan informasi mulai dari artikel hingga video dan medium interaksi. Program *bundling* merupakan penawaran paket penjualan *smartphone* dan internet. *Digital advertising* merupakan penawaran sebuah *platform* yang memungkinkan pengiklan mempromosikan produk dan layanan mereka ke pelanggan Telkomsel berdasarkan profil tertentu. Sedangkan, *enterprise service* merupakan pelayanan telekomunikasi yang berbasis kebutuhan pelanggan korporat.

Perusahaan XL atau XL-Axiata merupakan perusahaan telekomunikasi swasta yang beroperasi di Indonesia sejak 8 Oktober 1996. Perusahaan ini adalah penyedia layanan seluler bagi ritel (*consumer solutions*) dan pelanggan korporat (*business solution*). XL mengklaim dirinya sebagai satu-satunya operator yang memiliki jaringan serat optik yang luas. Pelayanan perusahaan ini menyerupai

Telkom, mulai dari pelayanan telepon/komunikasi seluler, pelayanan data korporat, pelayanan *broadband* untuk korporat, pelayanan *Machine to Machine* (M2M), *mobile advertising*, pelayanan teknologi *cloud computing* atau komputasi awan, hingga pelayanan *digital merchants*. Pelayanan *Machine to Machine* (M2M) adalah sebuah layanan yang memungkinkan perangkat elektronik saling berkomunikasi, seperti, *automatic meter reader*, *electronic data capture*, *enterprise mobile solution*, *vehicle tracking*, dsb. Komputasi awan, berdasarkan situs web korporat, adalah sebuah cara baru untuk memindahkan layanan yang digunakan sehari-hari ke internet, serta mempermudah pelanggan dalam mengatur dan berbagi sumber daya teknologi informasi (TI) baik dari sisi perangkat keras, perangkat lunak, infrastruktur pendukung, maupun layanan terkait lainnya. Pelayanan *digital merchants* adalah berupa penyedia konten dan aplikasi yang memberikan kesempatan bagi pelanggan untuk memasarkan produk di dalam jaringan konten dan aplikasi XL.

Indosat seperti halnya Telkom Group dan XL-Axiata menawarkan produk dan pelayanan yang hampir sama, antara lain: pelayanan telepon/komunikasi seluler, *internet*, *bundling*, IT services dan infrastruktur, satelit yang menyewakan kapasitas transponder berbasis *bandwidth* dan *TV link* (pelayanan untuk para *news agent* dan *news broadcaster*). Indosat memperoleh lisensi tambahan frekuensi 3G dari Kementerian Komunikasi dan Informatika. Bahkan anak perusahaannya, yaitu IM2, memenangkan tender untuk lisensi WiMAX yang diadakan pemerintah, yang dinilai banyak pihak sangat strategis dalam bisnis telekomunikasi.

Berkaitan dengan dominasi empat pelaku bisnis tersebut, Mochamad James Falahuddin, dari Codephile, dalam wawancara, di Jakarta (25 Maret 2015) menyatakan bahwa keempat pelaku bisnis tersebut adalah pemeran utama bisnis telekomunikasi di Indonesia, sementara pemain lain, yaitu pelaku bisnis kecil dan menengah, hanya

berperan sebagai “figuran”. Berbeda dengan empat kelompok bisnis di atas yang menguasai semua lini usaha penyelenggaraan telekomunikasi, para figuran ini memiliki cakupan usaha yang relatif terbatas, baik dari sisi jenis usaha yang dijalankannya maupun cakupan wilayah penyelenggaraan bisnis.

Eka Indarto, dari Jogja Media Net, dalam forum diskusi yang diselenggarakan oleh tim peneliti di Yogyakarta (17 Januari 2015), menyesalkan kondisi tersebut. Dalam pandangannya, jika keempat grup di atas cakupan wilayah bisnisnya dapat menjangkau nasional dan dapat berada di mana-mana, maka perusahaan telekomunikasi di daerah hanya dapat beroperasi di wilayah lokal dan terbatas.

Di samping itu, Eka Indarto juga mengkhawatirkan Rancangan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (RPM) tentang Penggunaan Keterbukaan Akses dalam Penyelenggaraan Telekomunikasi. Merujuk pada Pasal 3 RPM, keterbukaan akses memiliki tujuan meningkatkan keterjangkauan (*affordability*) layanan telekomunikasi kepada masyarakat, meningkatkan ketersediaan (*availability*) pilihan layanan telekomunikasi kepada masyarakat, dan meningkatkan kualitas layanan telekomunikasi. Pada Pasal 4 juga ditegaskan bahwa keterbukaan akses dilaksanakan dengan prinsip transparan, berkeadilan, efisien, perlindungan pelanggan, dan kesetaraan (*equal level of playing field*). Menurut Eka, pengaturan demikian adalah bagus namun kondisi yang ada saat ini adalah tidak seimbang. Berikut penuturannya.

“Rencana pemerintah itu mengatur, seperti misalnya, *internet service provider* ini didesain untuk menjual internet saja. Kemudian *internet service provider* andai melayani melalui jaringan itu harus kerjasama dengan mereka yang punya lisensi untuk jaringan tetap lokal akses. Andai ISP mau melayani yang di Papua harus memakai satelit. Ia harus sewa ke mereka yang punya satelit. Kemudian berikutnya

ISP nanti akan membeli, untuk bisa *connect* dengan konten harus beli, contohnya untuk bisa mengambil konten detik.com. Kalau di televisi ada multiplekser, tetapi kontennya didrop dari Jakarta, maka pemilik kontennya juga harus membuat link dari Yogya ke Jakarta, ini harus sewa.

Kemudian kalau konten mau dijual di online, dia harus menyewa jaringan seluler. Nah rencana pemerintah seperti ini. Ini bagus, tetapi tidak *balance*. Misalnya PT Telkom punya izin hampir semuanya, kira-kira bagaimana di lapangan? KPPU pernah melakukan uji mengenai faktor *multi-license* ini terhadap persaingan usaha, tetap saja usaha yang kecil tidak bisa bersaing.” (Eka Indarto, Yogyakarta 14 Mei 2015).

Pemikiran yang sama dilontarkan oleh Heru Setiawan dari Desnet. Menurutnya, saat ini telah terjadi adu domba antara perusahaan telekomunikasi besar dan kecil. Penataan industri dapat dilakukan dengan menerapkan perlindungan usaha bagi perusahaan kecil, namun Undang-Undang Telekomunikasi yang disebutnya terlalu liberal dan pro-pasar bebas tidak memungkinkan hal ini dilakukan. Berikut pernyataan yang disampaikan.

“Kita melihat Undang-Undang Telekomunikasi itu masih terlalu liberal. Jadi seolah-olah telekomunikasi di Indonesia ini antara yang kecil dan yang besar ini diadu. Sementara regulasi dari pemerintah belum ada yang mengatur perlindungan terhadap perusahaan-perusahaan kecil. Regulasi yang ada, yaitu Undang-Undang No. 36 tersebut, lebih cenderung ke pasar bebas. Sehingga yang besar akan semakin besar. Ini memang menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi kita di Indonesia. Beberapa kali sudah diadakan perubahan Permen. Bahkan kemarin pun kita sedang membahas perubahan peraturan menteri mengenai jaringan telekomunikasi dan jasa telekomunikasi.

Konsep yang diajukan oleh Kemenkominfo adalah piramida terbalik. Piramida terbalik ini perusahaan yang besar akan bermain di semua lini, tapi dia akan fokus di atas, di piramida yang atas, di pasar yang lebih lebar. Tapi sebetulnya Permen yang kami bahas itu terkendala Undang-Undang Telekomunikasi sendiri. Sehingga ketika semangat untuk lebih melindungi usaha kecil ini digagas, ini tidak bisa, karena undang-undangnya pun harus diubah.” (Heru Setiawan, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015)

Wujud nyata perlindungan terhadap usaha kecil ini menurut Iwan adalah dengan mengatur pembagian wilayah bisnis. Iwan mengeluhkan ketika pengusaha kecil berupaya membangun pasar, merintis wilayah baru dan kemudian ada permintaan dari masyarakat, tiba-tiba pengusaha besar masuk dan masyarakat pindah layanan. Pengusaha besar dinyatakan hadir di saat permintaan masyarakat mulai naik. Perpindahan ini disebabkan tawaran harga yang diberikan oleh pengusaha besar biasanya lebih murah. Namun persoalan ini menurut Iwan sulit diatur karena di dalam Undang-Undang Telekomunikasi dan peraturan yang menjadi turunannya tidak ada pengaturan tentang pembagian wilayah bisnis ini. Sementara fakta di lapangan dijumpai bahwa pemain besar biasanya memiliki izin “dari ujung ke ujung tidak ada batasannya” (Iwan J.P., FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

C. Konsentrasi Bisnis Penyiaran

Dalam industri penyiaran, arus konsolidasi dan akuisisi telah mengakibatkan kepemilikan televisi di Indonesia dikuasai oleh beberapa kelompok saja. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh PR2Media (Rianto, dkk., 2013), ada empat kelompok besar yang menguasai bisnis penyiaran saat ini, yaitu MNC (PT Media Nusantara

Citra Tbk), EMTEK (PT Elang Mahkota Teknologi Tbk.), Grup VIVA (PT Visi Media Asia), dan CT Corp.

PT MNC Investama Tbk melalui PT Media Nusantara Citra Tbk (MNC) memiliki secara langsung empat (grup) media, yaitu PT Rajawali Citra Televisi Indonesia/RCTI (dengan persentase kepemilikan 100%), PT Global Informasi Bermutu/GIB (100%), PT Cipta Televisi Pendidikan Indonesia/CTPI (75%), dan PT MNC Networks/MNCN (98%). Semua grup perusahaan tersebut berdomisili di Jakarta. MNC juga memiliki puluh anak perusahaan yang dimiliki secara tidak langsung, pembelian televisi lokal secara langsung dan dari perolehan “hak istimewa”. Perusahaan induk ini (PT Media Nusantara Citra Tbk) tidak hanya memiliki bisnis penyiaran, tapi juga mengelola sejumlah bisnis lainnya yang berhubungan dengan industri kreatif, antara lain: bisnis media cetak dan *online*, agensi periklanan, produksi isi siaran dan manajemen artis.

EMTEK (PT Elang Mahkota Teknologi, Tbk) memiliki langsung empat grup perusahaan media, yaitu: PT Surya Citra Media Tbk (SCMA) dengan persentase kepemilikan 74.47%, PT Omni Intivision (Omni) (99.99%), PT Mediatama Anugrah Citra (MAC) (99,99%), dan PT Kreatif Media Karya (KMK) (99,99). PT Surya Citra Media Tbk (SCMA) berdiri pada 29 Januari 1999 sebagai perusahaan yang memberikan pelayanan jasa multimedia dan konsultasi hal-hal yang berhubungan dengan media. SCMA menguasai saham SCTV hingga 100% secara bertahap selama periode November 2001 dan April 2002. SCMA melakukan *go public* pada Juli 2002. Pada tahun 2011, EMTEK mengakuisisi PT Indosiar Karya Media, Tbk yang memiliki 99,99% saham Indosiar. Baru pada Mei 2013, Indosiar bergabung dengan SCTV sehingga PT Indosiar Karya Media, Tbk tak ada lagi. Pasca-merger, Indosiar langsung berada di bawah kepemilikan SCMA. PT Omni Intivision (Omni) merupakan nama badan usaha *O-Channel* (Own Channel) yang berdiri pada 9 Agustus 2004. Dalam

situs webnya, televisi ini menyebut dirinya sebagai televisi lokal komersial pertama di Jakarta. Televisi ini berfokus pada siaran tentang gaya hidup, hiburan, dan *city centric*. PT Mediatama Anugrah Citra (MAC) bergerak di bidang televisi berlangganan. Perusahaan ini juga membawahi perusahaan televisi berlangganan di tujuh kota lain. Selanjutnya, EMTEK juga memiliki PT Kreatif Media Karya (KMK), yaitu perusahaan yang menjalankan media online www.liputan6.com.

Grup VIVA (PT Visi Media Asia) berkolaborasi dengan *Bakrie Telecom dan Bakrie Connectivity*. Dalam profil perusahaan yang dipublikasikan melalui situs web, Grup VIVA menguasai tiga lembaga penyiaran televisi, yaitu TV One, ANTV dan *Viva News*. Kepemilikan PT Visi Media Asia pada perusahaan-perusahaan penyiaran tersebut mencapai hampir 100%. Kelompok Bakrie (*Bakrie and Brothers*) sendiri tak hanya bergerak di bidang penyiaran, tetapi juga memiliki cakupan bisnis yang cukup luas, meliputi: perdagangan dan jasa, batubara, agribisnis, telekomunikasi, minyak dan gas bumi, *property*, metal, dan infrastruktur. Menariknya, stasiun ANTV tidak berada langsung di bawah PT Visi Media Asia, PT Cakrawala Andalas Televisi yang menaungi ANTV justru berada di bawah PT Intermedia Capital yang bergerak di bidang perdagangan dan jasa.

Grup CT membawahi 3 (tiga) divisi bisnis, yaitu Mega Corp (perbankan, asuransi, *capital market*, dan finansial), Trans Corp (*Trans TV, Trans 7, dan detikcom*) dan CT Global Resources (Agrobisnis). Berdasarkan data dari situs web tentang profil perusahaan, diketahui bahwa dalam Trans Corp ada 4 (empat) bidang yang dikelola. Selain Trans TV (PT Televisi Transformasi Indonesia), Trans 7 (PT Duta Visual Nusantara Tivi) dan juga *detikcom*, terdapat perusahaan retail (*Carrefour*), *lifestyle (trans food & beverage, trans fashion, metro, tour)*, dan *entertainment (trans studio and property, dsb.)*. Distribusi saham untuk masing-masing divisi bisnis tidak dapat dipaparkan di sini karena tidak didapati di pasar modal.

Jika menyimak profil perusahaan, laporan keuangan tahunan, dan perkembangan perusahaan saat ini, keempat grup tersebut ini tidak hanya berbisnis televisi (*broadcasting*), namun juga mengelola bisnis telekomunikasi. Cakupan bisnis (penyiaran dan telekomunikasi) ini memudahkan grup ini melakukan konvergensi untuk tujuan perluasan pasar dan peningkatan efisiensi serta profit. Nonot Harsono dalam wawancara di Jakarta pada 6 Mei 2016, memberikan contoh bahwa saat ini Grup MNC sedang melaksanakan pembangunan fiber optik untuk dapat memuluskan bisnisnya di sektor telekomunikasi terutama konvergensi media. Grup ini menyerahkan pengelolaan bisnis internet di tangan anak perusahaannya, yaitu PT MNC Kabel Mediakom. Berdasarkan pemberitaan situs berita Kontan pada 23 Juni 2014, grup ini menginvestasikan US\$ 400 juta untuk melaksanakan dua juta sambungan kabel fiber di 15 kota besar di Indonesia.

D. Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pengaturan persaingan usaha yang jelas dan tegas menjadi keharusan dalam masyarakat ekonomi kapitalis. Ini merupakan salah satu instrumen agar iklim usaha berlangsung secara sehat, efektif, efisien, dan berkeadilan. Kesempatan usaha terbuka bagi setiap warga negara. Bisnis besar tidak menjadi predator bagi bisnis kecil.

Di Indonesia, pengaturan tentang hal ini tertuang dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada Pasal 4 Ayat (1) undang-undang tersebut, antara lain, terdapat larangan bagi pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dinyatakan melakukan praktik monopoli jika 2 atau 3 pelaku usaha atau kelompok

pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Pangsa pasar dalam undang-undang diartikan sebagai persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu. Ketentuan lain juga menyangkut penetapan harga. Pasal 5 Ayat (1) menegaskan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga dasar atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayarkan oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.

Fakta di lapangan menunjukkan praktik yang berbeda. Berdasarkan *D & A Valuation Firm* (2013), ada 10 operator seluler besar yang beroperasi di Indonesia. Dari semua itu, hanya ada 4 operator besar yang menguasai pasar, yaitu Telkom, Telkomsel, Indosat, dan XL Axiata. Keempat perusahaan ini pada tahun 2010 berhasil menguasai sekitar 160 juta dari 180 juta pelanggan atau sekitar 88%. Di sini Telkom/Telkomsel menguasai pasar sekitar 95 juta dengan perisian Telkom memiliki 13 juta dan Telkomsel 82 juta pelanggan atau sekitar 52%. Pendapatan dalam bisnis ini sekarang sudah menembus angka 100 triliun rupiah. Dari sini tidak begitu tampak adanya monopoli usaha karena angka penguasaan pangsa pasar masih di bawah 75%. Namun persoalan yang perlu dikhawatirkan adalah keempat perusahaan tersebut menguasai semua sektor usaha telekomunikasi, baik yang berhubungan dengan penyelenggaraan jaringan, jasa maupun telekomunikasi khusus. Penguasaan semua sektor berpotensi besar pada munculnya monopoli usaha.

Baru-baru ini kasus Indosat dan IM2 menyita banyak perhatian karena terdapat indikasi Indosat melakukan proses konsentrasi kepemilikan (monopoli) usaha melalui anak usahanya (IM2). Demikian pula dengan kasus penggabungan usaha yang pernah dilakukan oleh Bakrie Telekom dan SmartFren (penyelenggara jaringan). Bakrie Telekom dan SmartFren menginformasikan kepada

Pemerintah pada 27 Oktober 2014 bahwa mereka telah sepakat melakukan penggabungan usaha. Hal senada juga pernah dilakukan oleh Indosat dan Satelindo. Konsolidasi bisnis ini menyebabkan terjadinya konsentrasi usaha yang mengancam persaingan yang sehat.

Salah satu dampak konsolidasi usaha ini tampak jelas dari penguasaan cakupan wilayah bisnis. Cakupan area ini membuat perusahaan kecil di daerah terhambat dalam berbisnis. Seperti telah disinggung di depan, perusahaan besar dapat menyelenggarakan bisnisnya secara nasional dengan menjangkau semua wilayah di tanah air, sementara perusahaan kecil-daerah hanya dapat menjalankan bisnisnya sebatas wilayah lokal—kabupaten atau provinsi. Dalam FGD di Yogyakarta pada 17 Januari 2015, partisipan menyerukan perlunya undang-undang mendatang menata kembali bisnis telekomunikasi dengan mengutamakan prinsip keadilan. Mochamad James Falahuddin, dalam wawancara, di Jakarta pada 25 Maret 2015, misalnya, mengungkapkan bahwa persaingan antaroperator sangat kasar demi mengejar pelanggan dan untuk dapat mempertahankan bisnis. Pemerintah seharusnya mengatur persaingan usaha agar industri telekomunikasi menjadi sehat.

Persoalan persaingan usaha telekomunikasi menyangkut juga persoalan tarif. Dalam konteks Indonesia, penentuan tarif layanan diatur dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 15 tahun 2008 untuk penetapan tarif jasa telephoni dasar yang disalurkan melalui jaringan tetap dan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 9 tahun 2008 untuk penentuan tarif layanan jasa telekomunikasi yang disalurkan melalui jaringan bergerak seluler. Untuk penentuan tarif layanan jasa telekomunikasi yang disalurkan melalui jaringan bergerak seluler, struktur tarif terdiri atas biaya aktivasi, biaya berlangganan bulanan, biaya penggunaan, dan biaya fasilitas tambahan (Pasal 3 Ayat (1)). Struktur yang sama juga berlaku untuk untuk penetapan tarif jasa telephoni dasar yang disalurkan

melalui jaringan tetap. Penghitungan besaran tarif ini didasarkan pada biaya.

Salah satu isu penting dalam penentuan tarif ini adalah jangkauan dan transparansi. Jangkauan dimaksudkan agar pengembangan telekomunikasi bisa mengurangi *digital divide*. Ini penting karena telekomunikasi cukup menentukan terciptanya masyarakat informasi. Di samping itu, telekomunikasi merupakan industri bisnis yang besar. Pengurangan kesenjangan akan mendorong peningkatan kesejahteraan. Di sisi lain, transparansi adalah penting. Meskipun peraturan menteri telah memberikan struktur tarif yang jelas, tapi seringkali besaran tarif untuk setiap layanan tidak diberitahukan dengan baik kepada pengguna.

Persoalan lain menyangkut isu *entry barrier* bagi teknologi tertentu untuk memasuki pasar Indonesia. Beberapa waktu lalu, terjadi konflik antara pemerintah dan pelaku bisnis telekomunikasi terkait dengan kebijakan pembangunan infrastruktur telekomunikasi pada jaringan akses yang menggunakan sistem transmisi radio pada pita frekuensi 2,3 GHz. Sejalan dengan hal tersebut, pemerintah telah membuka peluang bisnis penyelenggara jaringan tetap lokal berbasis *packed switched* pada pita frekuensi 2,3 GHz untuk keperluan layanan pita lebar nirkabel (*wireless broadband*). Penerapan jaringan pita lebar ini diharapkan dapat meningkatkan kapasitas maupun kuantitas sambungan internet. Di sini WiMAX, sebagaimana teknologi 4G dikenal, diperkenalkan dan akan diadopsi di Indonesia (KPPU, 2011). Teknologi ini terkenal karena mampu memancarkan signal berkecepatan tinggi dengan mutu yang lebih baik dibandingkan dengan penyaluran melalui kabel terestrial serat optik sekalipun. Persoalan muncul ketika pemerintah menghendaki WiMAX 16d yang dikembangkan di Indonesia karena dianggap oleh pemerintah dapat menumbuhkan industri nasional. Sementara para pelaku bisnis menghendaki WiMAX 16e yang dianggap dapat dikembangkan lebih

lanjut ke WiMAX 16m. Pemerintah belum mengizinkan penggunaan WiMax 16e karena diduga bukan murni produk industri dalam negeri akan tetapi berasal dari vendor luar negeri. Di sini para pelaku bisnis menilai kebijakan tersebut sebagai anti persaingan.

Gagasan pemerintah yang menaruh perhatian terhadap komponen dalam negeri sebenarnya bagus. Melalui keharusan penggunaan teknologi 16d, pelaku usaha dalam negeri diharapkan mampu memproduksinya. Namun, fakta di lapangan tidak cukup konsisten mendukung gagasan tersebut. Secara mengejutkan pemerintah telah menetapkan dua pelaku usaha yang dianggap memiliki kemampuan memasok perangkat infrastruktur BWA (*broadband wireless access*), yakni PT Hariff dan PT Solusindo. Namun, setelah hampir 2 tahun berlangsung, penyelenggaraan BWA tidak kunjung dilakukan. Dalam kasus ini antara operator dan pemasok saling menyalahkan. Operator menyatakan pemasok tidak siap memasok perangkat sebagaimana yang disyaratkan Pemerintah. Sementara pemasok menyatakan operator tidak kunjung memberikan permintaan pasokan. Dalam hal ini Komisi Pengawas Persaingan Usaha menilai bahwa tarik ulur ini bukan semata-mata dilakukan atas hubungan antara pemasok-operator yang buruk, namun juga merupakan sikap operator terhadap kebijakan persyaratan standar infrastruktur BWA yang dirasakan mengunci mereka untuk tidak dapat berkembang lebih jauh.

Persoalan ini kemudian berakhir setelah pemerintah mencabut regulasi tersebut dan menetapkan Permen Kominfo tentang Penggunaan Pita Frekuensi Radio 2.3 GHz untuk Keperluan Layanan Pita Lebar Nirkabel (*wireless broadband*) Berbasis Netral Teknologi No. 19 tahun 2011. Dengan demikian maka gugur sudah kebijakan yang membatasi teknologi WiMAX dengan 16d, meskipun dengan tetap mewajibkan penggunaan TKDN (Tingkat Kandungan Dalam Negeri). Dengan aturan tersebut maka kini pelaku usaha bebas menggunakan

teknologi apapun asalkan mereka bisa memenuhi ketentuan TKDN. Pilihan untuk merevisi Permen dengan mengedepankan teknologi yang netral nampaknya selaras dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1999.

Meskipun lahir peraturan baru, sejumlah persoalan masih tersisa dan belum terselesaikan. Persoalan pasokan dengan kriteria TKDN masih menjadi pekerjaan rumah industri nasional. Apa upaya konkrit untuk meningkatkan TKDN masih belum jelas. Persaingan yang tidak sehat antaroperator terjadi terkait dengan harga, yaitu antara operator BWA dan non-BWA.

Industri penyiaran menunjukkan realitas yang serupa. Belanja iklan media tahun 2013 sekitar 124 triliun, diserap TV 60% dan Radio 0,2% (Harris Thajeb, 2013). Sepuluh stasiun televisi yang berpusat di Jakarta menikmati belanja iklan ini. *Market share*-nya dalam prosentase terurai: TRANS 17,5%, RCTI 15,1%, SCTV 14,2%, MNC TV 9,9%, Indosiar 5%, TRANS7 8%, ANTV 7%, GLOBAL TV 6,2%, TV ONE 5,1%, METRO 2,6% (Nielsen 19-25/01- 2014). Sebagaimana kita ketahui, pemusatan kepemilikan terjadi dengan MNC menguasai dan memiliki RCTI, MNC TV, GLOBAL TV dengan seluruh jaringan stasiun lokalnya demikian juga dengan kemudian EMTEK memiliki Indosiar dan SCTV, CT Corporation menguasai Trans TV dan Trans 7, VIVA menguasai TV One dan ANTV. Di samping itu, seperti telah di bahas dalam bab sebelumnya, lembaga penyiaran swasta televisi pun mempunyai jangkauan yang sangat luas yaitu 78% penduduk di Indonesia. Masing-masing televisi sudah menjangkau antara 57% sampai dengan 99% penduduk yang mempunyai akses terhadap televisi. Berbeda sekali dengan di Amerika Serikat, seseorang dapat memiliki stasiun televisi dalam jumlah yang banyak, tetapi tidak boleh menjangkau lebih dari 39% *television households* atau *nation's TV homes*.

Di Amerika Serikat, pengaturan kepemilikan dan penguasaan stasiun televisi diatur berdasarkan luas jangkauan dari stasiun televisi yang dimiliki oleh suatu badan hukum. Berdasarkan *Telecommunications Act* 1996, suatu badan hukum dapat memiliki sejumlah stasiun televisi selama total jangkauannya tidak melebihi 35% dari *nation's tv homes* atau rumah tangga yang memiliki pesawat televisi. Angka ini kemudian diubah menjadi 39% sebagai bentuk kompromi, setelah sebelumnya di tahun 2003, FCC mengajukannya menjadi 45%. Namun, lewat perdebatan panjang, termasuk lewat *federal appeals court*, FCC diminta memperbaikinya. Akhirnya, pada Januari 2004, Kongres memutuskan batasnya 39%. Untuk diketahui, 99% rumah tangga di Amerika memiliki pesawat televisi.

FCC melarang terjadinya merger di antara stasiun jaringan televisi nasional yang berada pada peringkat 1 sampai 4 dilihat dari nilai komersial (*top four networks*) seperti ABC, CBS, FOX dan NBC. FCC memperkenankan sebuah badan hukum memiliki dua stasiun televisi lokal di satu wilayah siaran/pasar dengan mengikuti syarat di antaranya: jangkauan/pelayanan masing-masing stasiun televisi tidak berhimpit, salah satu stasiun televisi tersebut tidak berada dalam rangking 1 sampai 4 ("*market share*") dalam wilayah tersebut dan paling sedikit masih terdapat 8 stasiun independen di wilayah tersebut.

Di Australia, berdasarkan Gardiner-Garden (2006), regulasi tentang kepemilikan menyatakan bahwa seseorang atau sebuah badan hukum tidak boleh mengontrol/menguasai melalui kombinasi izin televisi yang menjangkau lebih dari 75% penduduk. Kemudian, tidak boleh lebih dari satu izin di satu daerah.

Konsolidasi perusahaan memiliki dampak langsung pada *coverage area* atau *market share*. Hal ini disebabkan kepemilikan dan jangkauan *transmitter* perusahaan menjadi berlipat ganda dalam menjangkau masyarakat ketika perusahaan tersebut bergabung.

Kekuatan menjangkau masyarakat juga bertambah ketika perusahaan juga memiliki televisi di daerah. Pencapaian luas *coverage area* tersebut dalam perspektif lokal dinilai tidak adil karena keistimewaan yang diberikan oleh pemerintah dalam memperoleh izin siaran lokal. Ketika banyak televisi lokal berjuang melengkapi semua persyaratan dan mengikuti semua prosedur guna memperoleh izin siaran di wilayahnya, televisi “nasional berjaringan” melalui televisi “lokal” yang dibangunnya langsung mendapatkan alokasi frekuensi yang menyebabkan berkurangnya jatah frekuensi untuk televisi lokal independen atau pun televisi lokal berjaringan.

Luasnya *coverage area (market share)* tersebut memiliki pengaruh yang besar bagi televisi lokal terutama televisi lokal independen dan televisi lokal berjaringan. Para pengelola televisi lokal tersebut merasa tidak mampu bersaing dengan televisi “nasional berjaringan” dan anggota jaringannya dalam memperebutkan kue iklan. Dengan perhitungan berbasis efisiensi biaya dalam menjangkau khalayak, pengelola televisi merasa tidak mungkin bersaing dengan televisi “nasional berjaringan”. Terlebih lagi, peluang mendapatkan iklan besar seperti terkunci. Di samping persoalan memperebutkan kue iklan, luasnya cakupan wilayah televisi “nasional berjaringan” juga menyebabkan kebijakan *programming* televisi lokal harus mengikuti dan/atau menyesuaikan dengan program siaran televisi tersebut. Sebagai contoh, pengelola televisi lokal baik televisi lokal independen maupun televisi lokal berjaringan menggeser “*prime time*”-nya agar tidak *head to head* dengan *prime time* televisi “nasional berjaringan.” Persoalan tersebut dan juga dampak konsentrasi kepemilikan pada konten dapat ditelusuri lebih detail dalam buku “Kepemilikan dan Intervensi Siaran” (Rianto, dkk., 2013), yang diterbitkan oleh PR2Media dan Yayasan Tifa.

E. Permodalan di Telekomunikasi: Dominasi Asing

Kepemilikan modal merepresentasikan kepemilikan usaha dan kekuasaan. Porsi kepemilikan modal adalah paralel dengan besar-kecilnya peran seseorang atau pihak tertentu dalam mengendalikan perusahaan. Porsi kepemilikan modal juga menunjukkan arah ke mana keuntungan bisnis telekomunikasi dan penyiaran ini sebenarnya mengalir. Sebelum mendiskusikan lebih jauh kepemilikan modal dan menelisik siapa sebenarnya yang paling diuntungkan dari industri telekomunikasi, perlu dipaparkan terlebih dahulu landasan hukum yang mengatur kepemilikan dalam industri telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia. Bahasan ini tidak dapat diabaikan karena landasan hukum inilah yang menjadi salah satu penyebab munculnya persoalan kepemilikan saat ini.

Undang-Undang Telekomunikasi tidak mengatur kepemilikan modal secara eksplisit. Undang-undang ini hanya mengatur siapa yang dapat menyelenggarakan bisnis telekomunikasi. Seperti misalnya penyelenggara jasa dan jaringan telekomunikasi adalah: Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Miliki Daerah (BUMD), badan usaha swasta atau koperasi. Oleh karena tidak ada pengaturan yang spesifik di dalam undang-undang tersebut, pengaturan kepemilikan dalam industri telekomunikasi mengikuti ketentuan sejumlah undang-undang, antara lain: Undang-Undang tentang Pasar Modal No. 8 tahun 1995, Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat No. 5 tahun 1999, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas No. 40 tahun 2007, dan Undang-Undang tentang Penanaman Modal No. 25 tahun 2007.

Berdasarkan sejumlah undang-undang tersebut, kepemilikan usaha dalam industri telekomunikasi yang sebagian besar memegang status badan hukum perseroan ditunjukkan melalui kepemilikan

saham. Adapun porsi kepemilikan saham oleh individu atau kelompok dalam suatu perseroan terbatas tidak ada pembatasan yang rigid. Demikian halnya dengan porsi kepemilikan saham terutama saat terjadi peralihan atau penjualan saham pada perseroan terbuka juga tidak dibatasi. Sepanjang rapat umum pemegang saham menyetujuinya maka peralihan dan penjualan dapat dilakukan. Dengan ketentuan seperti ini, kepemilikan saham perusahaan telekomunikasi oleh perorangan dapat dilakukan dan bisa saja tidak terbatas. Perorangan juga dapat memiliki berbagai usaha telekomunikasi dengan tanpa batas melalui mekanisme pasar modal.

Dalam industri ini, meskipun terdapat pembatasan kepemilikan silang, ketentuan yang dibuat tidak terlalu tegas diberlakukan. Ada persoalan penegakkan hukum. Sebagai ilustrasi, Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas memuat ketentuan bahwa “perseroan dilarang mengeluarkan saham baik untuk dimiliki sendiri maupun dimiliki oleh perseroan lain, yang sahamnya secara langsung atau tidak langsung telah dimiliki oleh perseroan” (Pasal 36). Ini berarti pengeluaran saham pada prinsipnya adalah suatu upaya pengumpulan modal, oleh karena itu kewajiban penyeteroran atas saham seharusnya dibebankan kepada pihak lain. Berdasarkan undang-undang, demi kepastian hukum, perseroan tidak boleh mengeluarkan saham untuk dimiliki sendiri. Larangan tersebut termasuk juga larangan terhadap kepemilikan silang (*cross holding*) yang terjadi apabila perseroan memiliki saham yang dikeluarkan oleh perseroan lain yang memiliki saham perseroan tersebut.

Ketentuan ini dilanggar dalam kasus monopoli yang menyeret perusahaan telekomunikasi milik Singapura, *Temasek Holdings* (Kagramanto, 2008). Perusahaan ini melalui dua anak perusahaannya, yaitu *Singapore Technologies Telemedia* (STT) dan *Singapore Telecom Mobile* (SingTel), telah menanamkan modalnya berupa saham sebesar 41,94% melalui *special purpose vehicle* (SPV) *Indonesia*

Communication Ltd. (ICL) dan STT di Indosat. Sementara itu, SingTel sendiri telah menguasai 35% saham PT Telkomsel. Ini berarti *Temasek Holdings* melalui kedua anak perusahaannya menguasai lebih dari 75% dari pangsa pasar telekomunikasi di Indonesia. Monopoli ini dapat berdampak serius karena perusahaan dapat dengan mudah menentukan tarif (*price fixing*).

Kepemilikan dalam industri telekomunikasi juga ditandai oleh kepemilikan modal asing. Merujuk pada Undang-Undang tentang Penanaman Modal No. 25 tahun 2007, keterbukaan terhadap modal asing dilandasi oleh pemikiran bahwa modal ini dapat mempercepat pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi Indonesia. Pemikiran yang lain dihubungkan dengan perubahan perekonomian global dan keikutsertaan Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional. Kebijakan ini yang menempatkan bidang komunikasi dan informatika termasuk dalam daftar bidang usaha yang terbuka bagi modal asing. Berdasarkan Peraturan Presiden tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal No. 36 tahun 2010—turunan undang-undang tersebut—hampir semua jenis usaha telekomunikasi dapat dimasuki oleh modal asing yang besarnya berkisar 49% hingga 95%. Tabel 1 berikut menunjukkan jenis usaha yang dimaksud.

Tabel 1
Peraturan Permodalan Bidang Komunikasi dan Informatika

No.	Bidang Usaha	Persyaratan
1.	Lembaga penyiaran komunitas (LPK) radio dan televisi	Dicadangkan untuk usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi.
2.	Jasa telekomunikasi meliputi: warung telekomunikasi, instalasi kabel ke rumah dan gedung, warung internet.	Dicadangkan untuk usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi.
3.	Penyelenggaraan jasa nilai tambah telepon: layanan <i>content (ring tone, sms, premium, dsb.)</i> , pusat layanan informasi (<i>call center</i>), jasa nilai tambah teleponi lainnya.	Kemitraan
4.	Penyelenggaraan jaringan telekomunikasi: Penyelenggara jaringan tetap: lokal berbasis kabel, dengan teknologi <i>circuit switched</i> atau <i>packet switched</i> , dan berbasis radio dengan teknologi <i>circuit swithced</i> atau <i>packet switched</i> . Penyelenggaraan jaringan tetap tertutup. Penyelenggaraan jaringan bergerak: seluler dan satelit	Kepemilikan modal asing, maksimal 49%. Kepemilikan modal asing, maksimal 65%. Kepemilikan modal asing, maksimal 65%.
5.	Penyelenggaraan jasa multimedia jasa akses internet (<i>internet service providers</i>)	Kepemilikan modal asing, maksimal 49%.

6.	<p>Penyelenggaraan jasa multimedia: Jasa sistem komunikasi data Jasa internet teleponi untuk keperluan publik Jasa interkoneksi internet (NAP) Jasa multimedia lainnya</p>	<p>Kepemilikan modal asing, maksimal 95%. Kepemilikan modal asing, maksimal 49%. Kepemilikan modal asing, maksimal 65% Kepemilikan modal asing, maksimal 49%.</p>
7.	<p>Pembentukan lembaga pengujian perangkat telekomunikasi (tes laboratorium)</p>	<p>Kepemilikan modal asing, maksimal 95%.</p>
8.	<p>Lembaga penyiaran publik (LPP) radio dan televisi</p>	<p>Perizinan khusus. Hanya monopoli untuk Lembaga Penyiaran Publik RRI, TVRI, dan Lembaga Penyiaran Publik Lokal (LPPL).</p>
9.	<p>Penyedia, pengelola (Pengoperasian dan Penyewaan) dan penyedia jasa konstruksi untuk menara telekomunikasi.</p>	<p>Modal dalam negeri 100%.</p>
10.	<p>Perusahaan Pers.</p>	<p>Modal dalam negeri 100%.</p>
11.	<p>Lembaga penyiaran swasta (LPS)*.</p>	<p>Modal dalam negeri 100%. Lembaga penyiaran ini dapat melakukan penambahan dan pengembangan dalam rangka pemenuhan modal yang berasal dari modal asing yang jumlahnya tidak lebih dari 20% (dua puluh persen) dari seluruh modal dan minimum dimiliki oleh 2 (dua) pemegang saham.</p>

12.	Lembaga penyiaran berlangganan (LPB)	Modal dalam negeri 100%. Lembaga penyiaran ini dapat melakukan penambahan dan pengembangan dalam rangka pemenuhan modal yang berasal dari modal asing yang jumlahnya tidak lebih dari 20% (dua puluh persen) dari seluruh modal dan minimum dimiliki oleh 2 (dua) pemegang saham.
13.	Penyelenggaraan pos	Perizinan khusus dan kepemilikan modal asing. Maksimal 49%. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pos.

Sumber: Adaptasi dari daftar lampiran Peraturan Presiden No. 36 tahun 2010, hal.: 83-87.

Berdasarkan tabel di atas, peraturan permodalan di industri telekomunikasi dan penyiaran dibedakan. Masuknya modal asing di dalam industri telekomunikasi begitu diakomodasi, sedangkan di penyiaran begitu dibatasi. Perbedaan pengaturan ini merupakan suatu kejanggalan. Jika salah satu sumber daya utama yang dikelola di telekomunikasi dan di penyiaran adalah sama, yaitu frekuensi, mengapa perbedaan pengaturan ini bisa terjadi? Hal yang sangat mungkin menjelaskan kasus ini adalah adanya keberpihakan para pengambil kebijakan pada kepentingan tertentu. Kebijakan telekomunikasi tampak lebih condong pada kepentingan pemodal/kapitalis asing/global (perusahaan multinasional), sementara kebijakan penyiaran lebih cenderung pada kepentingan pelaku bisnis nasional. Ke depan, peraturan permodalan akan semakin rumit ketika kedua industri tersebut menyatu (era konvergensi).

Implikasi dari pengaturan permodalan tersebut adalah munculnya dominasi modal asing di industri telekomunikasi. Telkom

dimiliki oleh pemerintah 53,14% dan publik 46,86% (untuk publik, pihak asingnya sekitar 38%). Sementara itu, Telkomsel dimiliki Telkom sebesar 65% dan Singtel 35%. Tampak dengan jelas meskipun jalan berputar bahwa modal asing mendominasi industri telekomunikasi Indonesia. Jadi rasanya tak perlu terlalu berbangga diri dengan PNBPN yang relatif besar karena pendapatan terbesar akhirnya lari keluar negeri. XL dimiliki secara mayoritas oleh Axiata Group Berhad melalui Axiata Investments (Indonesia), Sdn Bhd (66,5%) dan publik (33,5%). Sebagai bagian dari Axiata Group adalah Robi (Bangladesh), Smart (Cambodia), Iidea (India), Celcom (Malaysia), M1 (Singapore), SIM (Thailand), dan Dialog (Sri Lanka).

Selain Telkom dan Telkomsel, perusahaan telekomunikasi yang awalnya dikuasai oleh negara/pemerintah adalah Indosat. Perusahaan ini didirikan sebagai perusahaan penanaman modal asing pertama di Indonesia yang menyediakan layanan telekomunikasi internasional melalui satelit internasional pada 1967. Pada 1980, perusahaan ini berkembang menjadi perusahaan telekomunikasi internasional pertama yang dibeli dan dimiliki 100% oleh pemerintah Indonesia. Pada 1994, Indosat menjadi perusahaan publik dengan pemerintah Indonesia memiliki 65% saham dan publik 35%. Pada 2001, Indosat mengambil alih mayoritas saham Satelindo dan mendirikan PT Indosat Multimedia Mobile (IM3) sebagai pelopor jaringan GPRS dan layanan multimedia di Indonesia. Tahun 2002 Pemerintah Indonesia menjual 8,10% saham di Indosat kepada publik dan selanjutnya menjual 41,94% kepada Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd (STT). Selanjutnya pemerintah Indonesia memiliki 15% saham, STT memiliki 41,94% saham dan publik memiliki 43,06% saham Indosat.

Pada 2008 saham Indosat secara tidak langsung diakuisisi oleh Qatar Telecom (Qtel) Q.S.C. (Qtel) melalui Indonesia Communication Limited (ICML) dan Indonesia Communication Pte. Ltd (ICLS) sejumlah 40,81%. Pemerintah Indonesia dan publik memiliki sisa

saham masing-masing 14,29% dan 44,90%. Pada 2009 Qtel membeli saham seri B sebanyak 24,19% dari publik sehingga menjadi pemegang saham mayoritas Indosat dengan kepemilikan sebesar 65%. Selanjutnya Indosat dimiliki oleh Qatar Telecom (Qtel) Q.S.C (Qtel) atas nama Ooredoo Asia Pte. Ltd (65%), pemerintah Indonesia (14,29%) dan publik (20,71%).

Di samping persoalan dominasi modal asing, fenomena jual beli saham yang dilakukan oleh perusahaan telekomunikasi berdampak pada pemindahan tangan pengelolaan frekuensi kepada pihak lain (asing). Hal ini seharusnya dapat dicegah mengingat frekuensi adalah sumber daya vital dan milik publik. Sayangnya, undang-undang telekomunikasi tidak menyinggung persoalan kepemilikan dan pemindahan tangan ini. Seperti disinggung di atas, frekuensi adalah salah satu sumber daya yang bersifat terbatas dan berdasarkan konstitusi (UUD 1945) seharusnya digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia. Oleh karena itu, negara adalah pihak yang seharusnya melakukan pemindahtanganan frekuensi dan bukannya pasar melalui transaksi jual beli saham.

F. Permodalan di Penyiaran

Berbeda dengan telekomunikasi yang permodalannya banyak didominasi asing, penyiaran berdasarkan undang-undang didominasi oleh modal dalam negeri. Undang-Undang Penyiaran dalam Pasal 17 Ayat (1 dan 2) secara tegas mengatur kepemilikan oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia dan membatasi jumlah modal.

“(1) Lembaga Penyiaran Swasta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) didirikan dengan modal awal yang seluruhnya dimiliki oleh warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia. (2) Lembaga Penyiaran

Swasta dapat melakukan penambahan dan pengembangan dalam rangka pemenuhan modal yang berasal dari modal asing, yang jumlahnya tidak lebih dari 20% (dua puluh per seratus) dari seluruh modal dan minimum dimiliki oleh 2 (dua) pemegang saham.”

Lebih rinci lagi, Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta No. 50 tahun 2005 mengatur pembagian wilayah bisnis berdasarkan zona atau wilayah siaran dan pembatasan kepemilikan. Sebagai contoh, Pasal 32 Ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan:

“Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta jasapenyiarantelevisi oleh 1 (satu) orang atau 1 (satu) badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, di seluruh wilayah Indonesia dibatasi sebagai berikut:

- a. 1 (satu) badan hukum paling banyak memiliki 2 (dua) izin penyelenggaraan penyiaran jasa penyiaran televisi, yang berlokasi di 2 (dua) provinsi yang berbeda;
- b. paling banyak memiliki saham sebesar 100% (seratus per seratus) pada badan hukum ke-1 (kesatu);
- c. paling banyak memiliki saham sebesar 49% (empat puluh sembilan per seratus) pada badan hukum ke-2 (kedua);
- d. paling banyak memiliki saham sebesar 20% (dua puluh per seratus) pada badan hukum ke-3 (ketiga);
- e. paling banyak memiliki saham sebesar 5% (lima perseratus) pada badan hukum ke-4 (keempat) dan seterusnya;
- f. badan hukum sebagaimana dimaksud pada huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e. berlokasi di beberapa wilayah provinsi yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia...”

Pengaturan yang lain juga berkaitan dengan pembatasan kepemilikan silang antara lembaga penyiaran swasta, perusahaan media cetak, dan lembaga penyiaran berlangganan.

Meskipun sudah ada pengaturan yang cukup jelas tentang kepemilikan dan pembatasan usaha, namun dalam praktiknya masih juga dijumpai konsentrasi usaha. Seperti telah dipaparkan di depan, konsolidasi dan akuisisi telah mengakibatkan kepemilikan televisi di Indonesia dikuasai oleh beberapa kelompok saja, yaitu: MNC (PT Media Nusantara Citra Tbk), EMTEK (PT Elang Mahkota Teknologi Tbk.), Grup VIVA (PT Visi Media Asia), dan CT Corp

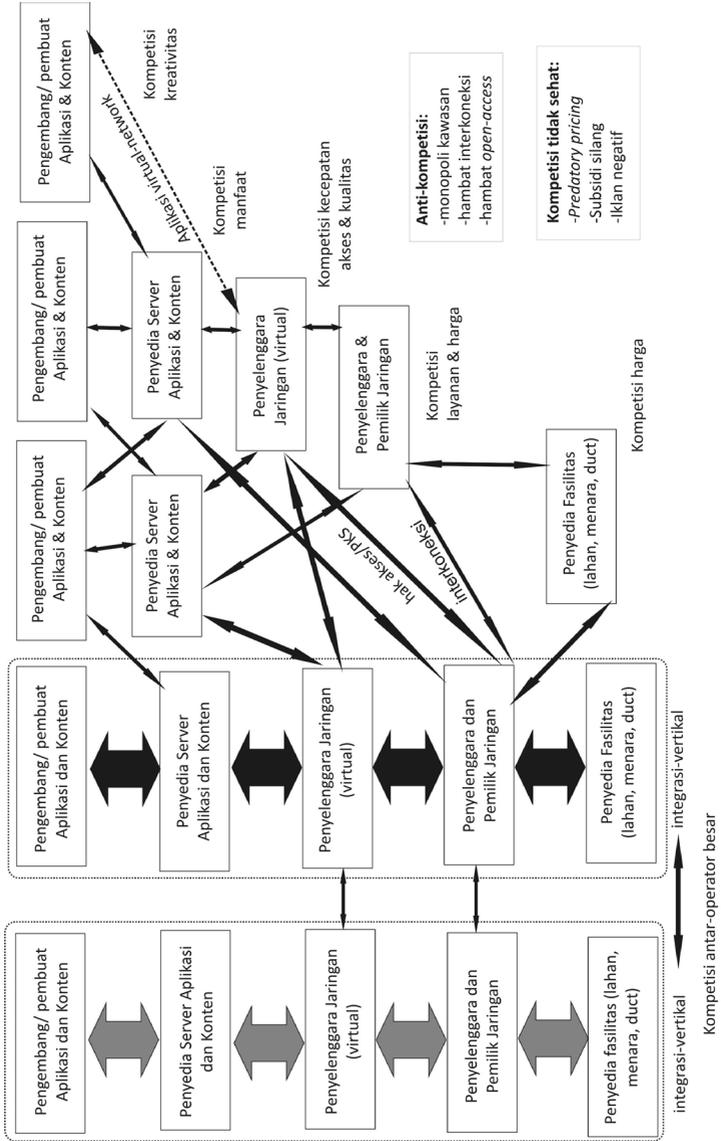
Fakta ini menunjukkan, walaupun industri telekomunikasi dan penyiaran ini tampak membela kelompok kepentingan yang berbeda (pengusaha asing vs pengusaha nasional), sebenarnya industri ini bersandar pada ideologi yang sama, yaitu kapitalisme. Jika kapitalisme ini tidak dibatasi dengan peraturan bisnis yang jelas dan penegakan hukum yang ketat, entitas bisnis yang satu akan menjadi predator bagi entitas bisnis yang lain. Korbannya bukan hanya pengusaha kecil namun juga kepentingan publik. Tanda-tanda ini tampak jelas dalam industri telekomunikasi dan penyiaran. Keduanya ditandai oleh dominasi beberapa perusahaan dalam penguasaan modal dan eksploitasi pasar. Dalam industri telekomunikasi, perusahaan atau pemodal asing bersinergi dengan sekelompok perusahaan dalam negeri untuk menguasai pasar dalam negeri termasuk pasar lokal (daerah). Demikian pula dalam industri penyiaran, kelompok pengusaha nasional, terutama yang berada di Jakarta, menguasai modal dan pasar lokal (daerah). Publik dalam pertarungan bisnis tersebut berada dalam kondisi tidak berdaya. Penentuan tarif layanan telekomunikasi tidak pernah jelas dan transparan. Begitu pula alokasi frekuensi untuk kepentingan komunitas yang bersifat non-komersial terabaikan.

G. Tantangan Regulasi ke Depan

Keadaan struktur pasar telekomunikasi ke depan akan dicirikan oleh struktur berlapis sebagai dampak dari konvergensi. Tantangan di sini adalah bagaimana regulator nantinya dapat mengatur kerangka kerjasama antar-*layer* yang mewakili suatu jenis usaha (Harsono, 2013: 226). Pandangan Nonot Harsono senapas dengan gagasan KPPU yang tertuang di dalam *Positioning Paper* (2010) bahwa cara regulator mengatur industri telekomunikasi di masa depan akan lebih luas dan juga kompleks. Struktur layanan digambarkan akan semakin terpisah-pisah menurut fungsinya. Operator tidak lagi perlu menyediakan layanan terintegrasi secara vertikal dari mulai jaringan akses sampai dengan konten atau jasa namun lebih fokus pada penyediaan salah satu atau beberapa layanan baik berupa konten, aplikasi jaringan transport, atau jaringan akses. Dengan kata lain, konvergensi akan memengaruhi perubahan struktur pasar dari yang bersifat oligopolistik menjadi lebih kompetitif. Hal ini ditandai dengan lebih terbukanya kesempatan bagi pemain baru untuk memasuki segmen layanan yang lebih sederhana sehingga *entry barrier* akibat *investment cost* akan semakin rendah.

Struktur pasar telekomunikasi ke depan menurut Harsono dapat dilihat melalui Bagan 2 berikut:

Bagan 2
Struktur Pasar Telekomunikasi Ke Depan



Sumber: Harsono (2013: 226)

Gambar di atas menurut Nonot Harsono (Harsono, 2013: 226-227) menunjukkan potensi penyelenggaraan bisnis ke depan mengarah pada integrasi vertikal. Pelaku bisnis besar yang saat ini telah memiliki izin usaha di semua lini dapat mengancam persaingan usaha bagi pelaku bisnis kecil-menengah. Regulator nantinya harus dapat mencegah terjadinya integrasi vertikal yang berlipat-lipat—menguasai semua jenis usaha.

Di samping itu, dalam struktur pasar yang berubah, kebijakan pembangunan jaringan *backbone* nasional yang tunggal perlu direalisasikan. Ini akan mendukung efisiensi bisnis. Tanpa jaringan *backbone* nasional akan terjadi pemborosan investasi dan membuat harga pelayanan telekomunikasi tinggi. Kondisi saat ini, puluhan operator mengupayakan sendiri-sendiri jaringan penghubung antarpulau dan antarwilayah provinsi atau kabupaten tanpa panduan yang memadai dari pemerintah. Bahkan tanpa disadari, beberapa operator membangun bagian infrastruktur jaringan yang serupa. Situasi ini menurut Nonot Harsono akan menyebabkan duplikasi yang sia-sia dan secara nasional merugikan.

Persoalan serius lainnya adalah dalam struktur pasar baru sangat mungkin muncul perilaku anti kompetitif seperti monopoli kawasan, hambatan interkoneksi, dan hambatan *open access*. Pengaturan *cross-ownership* dan konvergensi nantinya harus dibuat lebih detail untuk dapat mengendalikan konsolidasi usaha dan mencegah penyalahgunaan *market power* oleh pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan. Regulator juga harus dapat mengantisipasi fenomena *bundling*, *differentiation*, *predatory pricing*, subsidi silang, iklan negatif, *alliances* dan *merger* yang kemungkinan akan semakin ramai. Fenomena ini seharusnya dibendung karena menciptakan kompetisi tidak sehat.

Bagaimana konvergensi telekomunikasi dan penyiaran akan diatur juga menjadi tantangan kebijakan dan regulasi ke depan.

Selama ini kedua bisnis tersebut terpisah. Izin penyelenggaraan usaha pun terpisah. Sekarang, perkembangan televisi online semakin tidak terbandung dengan bentuk-bentuk yang sangat bervariasi, mulai *streaming* hingga IPTV. Untuk ini pun belum ada kebijakan yang mengatur.

Berkaitan dengan persoalan konsentrasi bisnis, selama ini ada pemerataan asumsi menyangkut karakteristik industri telekomunikasi dan penyiaran dengan industri-industri lain. Salah satu contoh, ukuran untuk menilai praktik monopoli dalam telekomunikasi dan penyiaran adalah menggunakan basis pangsa pasar. Ini tidak sepenuhnya tepat. Jika ukuran pangsa pasar ini hanya merujuk pada jumlah pelanggan dan/atau pendapatan iklan, maka hal ini tidaklah cukup. Pembatasan jangkauan bisnis seperti ukuran keterjangkauan wilayah bisnis (*coverage area*) seharusnya dipertimbangkan sebagai ukuran dalam menilai praktik monopoli. Dengan cara ini maka masyarakat di wilayah lokal (daerah) akan memiliki kesempatan dan dapat berpartisipasi dalam bisnis.

Perlindungan hak konsumen juga perlu lebih tegas pengaturannya. Pelayanan *digital advertising* dan *mobile advertising* selama ini telah cukup bermasalah karena mengorbankan konsumen. Perusahaan yang menawarkan jasa tersebut selama ini telah “menjual” data konsumen kepada pengiklan tanpa seizin konsumen yang bersangkutan. Ini tentu merupakan pelanggaran terhadap hak konsumen. Dampak dari layanan ini, konsumen merasa terganggu dengan kehadiran iklan yang tidak diinginkannya. Lebih dari itu, banyak kasus kejahatan muncul, seperti pembobolan rekening nasabah bank, pembajakan kartu kredit, dan sebagainya (Kompas, 17 Juni 2015). Jaminan privasi konsumen dan keamanan data pengguna dalam beragam aktivitas yang berbasis digital harus benar-benar diatur. Undang-undang telekomunikasi maupun ITE (Informasi dan Transaksi Elektronik) belum sepenuhnya mengatur persoalan ini.



BAB 6

PETA PERSOALAN INFRASTRUKTUR TELEKOMUNIKASI DAN PENYIARAN

Dalam masyarakat modern sekarang, informasi adalah kebutuhan mendasar manusia untuk meningkatkan kehidupannya baik dari sisi ekonomi, politik, sosial dan budaya. Keinginan untuk memperbaiki taraf hidup tersebut berlaku baik dalam konteks personal maupun dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Hal tersebut juga berlaku terhadap masyarakat Indonesia yang tinggal di negara kepulauan terbesar di dunia, banyaknya pedesaan yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia, dan lanskap yang sulit karena banyak pegunungan (Rudiantara, 2014). Dalam kondisi geografis seperti itulah, ketersediaan infrastruktur telekomunikasi menjadi sangat penting dalam menciptakan konektivitas penyediaan informasi bagi segenap masyarakat Indonesia.

Selain menyediakan konektivitas informasi, ketersediaan infrastruktur telekomunikasi juga berperan dalam peningkatan kualitas masyarakat dan bangsa. Dalam Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999, sektor telekomunikasi ditujukan menjadi wahana yang mendukung persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan hubungan

antara bangsa, meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara adil dan merata, serta mendukung kegiatan pemerintahan. Sedangkan dalam konteks global, ketersediaan infrastruktur telekomunikasi menjadi salah satu tolok ukur daya saing bangsa secara global (*global competitiveness index*).

Menurut penelitian yang dilakukan oleh *World Economic Forum* pada 2013, Indonesia menempati posisi ke-38 dari 148 negara untuk *global competitiveness index* (Bappenas, 2014; Tuwo, 2013). Peringkat ini naik secara signifikan dari tahun sebelumnya pada posisi 50. Sayangnya dalam sub-indeks teknologi informasi, Indonesia menempati posisi yang rendah untuk *fixed-phone* dari peringkat 78 menurun menjadi 82 pada tahun 2013. Meskipun begitu, untuk *cellular phone* meningkat dari peringkat 90 menjadi 62. Kesenjangan peringkat *fixed-phone* dan *cellular phone* ini menunjukkan bahwa infrastruktur telekomunikasi belum berkontribusi secara maksimal terhadap peningkatan daya saing bangsa. Untuk mengatasi hal tersebut, salah satu solusi yang sering ditawarkan adalah melakukan akselerasi pembangunan *broadband* nasional sebagai salah satu elemen infrastruktur telekomunikasi yang penting.

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah akselerasi pembangunan *broadband* adalah satu-satunya cara untuk memperbaiki infrastruktur telekomunikasi di Indonesia? Bagaimana pula dengan infrastruktur penyiaran yang dalam perkembangan teknologi digital dan media konvergensi menjadi bagian yang tak terpisahkan dari telekomunikasi?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, bab ini akan memetakan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia dengan membaginya menjadi beberapa bagian. Bagian pertama menjelaskan ruang lingkup infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran. Bagian kedua mendeskripsikan kebijakan mengenai infrastruktur

telekomunikasi dan penyiaran. Bagian ketiga memberikan gambaran mengenai berbagai macam persoalan terkait infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran. Bagian kelima memaparkan tantangan ke depan dalam membangun infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran. Bagian terakhir memberikan tawaran solusi untuk permasalahan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran.

A. (Re)Definisi Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Secara umum, kata infrastruktur bisa diartikan sebagai prasarana sehingga infrastruktur telekomunikasi bisa diartikan sebagai prasarana telekomunikasi. Penggunaan istilah infrastruktur telekomunikasi pada awalnya dimulai dari penyusunan Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi Indonesia (selanjutnya disebut dengan cetak biru) pada 1999. Dalam cetak biru tersebut, Bab III Ayat 14 mengatakan bahwa “infrastruktur utama dalam teknologi komunikasi Indonesia pada waktu ini adalah jaringan tetap untuk komunikasi suara dan jaringan telepon bergerak generasi kedua. Karena kemajuan dan konvergensi teknologi, di masa depan jaringan telekomunikasi tetap serta jaringan telekomunikasi bergerak teresterial dan satelit untuk komunikasi multimedia akan merupakan infrastruktur utama.”

Apa yang dinyatakan di dalam cetak biru tersebut tidaklah jauh berbeda dengan apa yang diungkapkan oleh pakar telekomunikasi Nonot Harsono yang membagi beberapa tahapan infrastruktur komunikasi sesuai dengan sejarah perkembangan telekomunikasi di Indonesia (Nonot Harsono, wawancara, Jakarta, 6 Mei 2015). Tahap pertama adalah jaringan telepon tetap dimana negara yang menyiapkan jaringan maupun pengelolaannya melalui Perumtel yang membangun *Public Switched Telephone Network* (PSTN) yang dibangun dengan jaringan telepon tetap melalui kabel. Dari sisi infrastruktur, PSTN

sendiri hanya mampu menjangkau kurang dari 2% penduduk Indonesia saat itu. Sejak kebijakan liberalisasi yang menyebabkan privatisasi perusahaan negara, Perumtel kemudian menjadi PT Telkom (yang selanjutnya menjadi PT Telkom, Tbk) yang kemudian diikuti dengan munculnya berbagai penyelenggara jasa internet pada tahun 1990an yang memunculkan tahap kedua infrastruktur telekomunikasi: jaringan nirkabel (*wireless*). Tahap berikutnya adalah perkembangan telepon seluler.

Sejalan dengan perkembangan teknologi komunikasi dan informasi yang terjadi dalam satu dekade terakhir ini, pendefinisian ruang lingkup telekomunikasi di Indonesia menjadi lebih kompleks terutama terkait dengan digitalisasi dan konvergensi media. Jika sebelum konvergensi ruang lingkup telekomunikasi terbatas pada jaringan komunikasi tetap dan bergerak yang dianggap menjadi bagian yang terpisah dari internet dan penyiaran, maka setelah konvergensi ruang lingkup telekomunikasi menjadi lebih kompleks. Ruang lingkup telekomunikasi kemudian menjadi lebur dengan internet dan penyiaran setelah melalui proses transisi dimana telekomunikasi melebur dengan internet terlebih dahulu baru kemudian dengan penyiaran (Harsono, 2013:111). Apa yang sedang dialami di Indonesia sekarang adalah proses transisi menuju konvergensi sehingga pendefinisian mengenai ruang lingkup infrastruktur telekomunikasi (dan penyiaran) juga menjadi kompleks sesuai dengan perkembangan teknologi dan regulasi yang menyertai. Persoalannya adalah apakah terdapat kesamaan pemaknaan terhadap redefinisi telekomunikasi dalam konteks digitalisasi dan konvergensi media.

Salah satu redefinisi infrastruktur telekomunikasi dilakukan oleh pakar telekomunikasi, Nonot Harsono yang menyatakan bahwa terdapat dua domain yang penting (Harsono, 2013:87-88). Pertama adalah infrastruktur jaringan yang terdiri dari empat bagian besar yakni *backbone*, distribusi, akses dan manajemen termasuk perangkat

switching, routing, session control function, dengan segala bentuk fungsi saluran atau kanal seperti kabel tembaga (*twisted* atau *coax*), *fiber optic*, satelit, atau *microwave* link. Nonot juga mengatakan bahwa terdapat tiga jaringan besar yaitu jaringan telepon, jaringan internet dan jaringan penyiaran. Kedua adalah fungsi infrastruktur yang menyediakan konektivitas untuk beragam layanan telekomunikasi. Redefinisi yang dilakukan oleh Harsono ini pada dasarnya sudah menggabungkan telekomunikasi (telepon tetap dan telepon bergerak), internet dan penyiaran yang sesuai dengan perkembangan teknologi terkini.

Sementara itu Menteri Komunikasi dan Informatika, Rudianta dalam Dialog Akhir Tahun Masyarakat Komunikasi pada Desember 2014 menyebutkan beberapa elemen infrastruktur telekomunikasi disebutkan antara lain *benchmarking mobile internet*, infrastruktur akses *broadband, national fiber optic backbone*, infrastruktur PT Telkom, penyelenggaraan Seluler GSM, penyelenggaraan seluler berbasis CDMA, dan satelit. Berbeda dengan redefinisi yang dilakukan oleh Harsono, Rudianta memfokuskan infrastruktur telekomunikasi pada telepon bergerak dan internet.

Sedangkan dalam Buku Putih Komunikasi dan Informatika 2012 disebutkan ada empat bagian penting dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran yakni *broadband*, penyiaran digital, *e-commerce* dan Teknologi Informasi Komunikasi (TIK) Pedesaan. *Broadband* (pita lebar) adalah akses internet dengan jaminan konektivitas *always on* dan memiliki kemampuan untuk memberikan layanan *triple play* yang baik berdasarkan nilai *quality of experience* dari pengguna. Layanan *triple play* hanya bisa diperoleh jika infrastruktur *broadband* yang berupa *backbone* (jaminan ketersediaan konektivitas dengan kualitas layanan *broadband* yang baik diukur dengan customer experience secara nasional), *backhaul* (jaminan ketersediaan konektivitas dengan mencukupi kebutuhan

mendistribusikan jaringan akses dengan kualitas *broadband*) dan akses (jaminan ketersediaan konektivitas kualitas layanan *broadband* kepada pelanggan) tersedia (Meiningsih, dkk., 2012 :LK4).

Penyiaran digital adalah penyiaran yang disampaikan dalam format digital dimana sinyal data, audio dan video dikirim dari studio produksi hingga dapat diterima di perangkat televisi dengan kualitas sinyal yang jernih. Penyiaran digital dianggap solusi terbaik dibandingkan dengan penyiaran analog karena menghemat spektrum frekuensi dan pengoperasinya lebih murah dan efisien (Meiningsih, dkk., 2012 :LK12-13).

E-commerce adalah semua bentuk transaksi komersial yang menyangkut organisasi dan individu yang didasarkan pada pemrosesan dan transmisi data yang digitalisasikan termasuk teks, suara dan gambar, termasuk pertukaran informasi komersial secara elektronik. Berkembangnya *e-commerce* di sebuah wilayah bisa dilihat dari kesiapan infrastruktur dan parameter indikatornya antara lain jumlah pelanggan telepon, pelanggan internet, penetrasi internet dan ketersediaan *bandwith* (Meiningsih, dkk., 2012 :LK20-21). TIK Pedesaan adalah penyediaan infrastruktur oleh pemerintah untuk memperkecil *digital divide* melalui *universal service obligation* (USO). Beberapa program yang dibuat untuk memperkuat titik akses di daerah pedesaan di Indonesia adalah Desa Dering, Desa Pintar, Pusat Layanan Internet Kecamatan (PLIK), *Mobile*-Pusat Layanan Internet Kecamatan (M-PLIK), *National Internet Exchange* (NIX), *Wifi* Kabupaten, PLIK Sentra Produktif, *Upgrade* Desa Pintar, Telfino Tuntas dan Perangkat Radio (Desa Informasi) (Meiningsih, dkk., 2012 :LK25).

Dengan beragam jenis dan jaringan infrastruktur telekomunikasi sebagaimana digambarkan di atas, cara negara merumuskan kebijakan mengenai infrastruktur telekomunikasi yang berkembang mengikuti perubahan teknologi akan dibahas berikut ini.

B. Kebijakan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Sejak awal perkembangan telekomunikasi di Indonesia, yakni dalam tahap pembangunan jaringan telepon tetap, kebijakan pemerintah untuk menyediakan infrastruktur telekomunikasi cenderung kurang memperhitungkan keberlanjutan kebijakan tersebut. Salah satu contohnya adalah kebijakan tentang penyediaan infrastruktur jaringan telepon tetap. Menurut Nonot Harsono, pemerintah pernah mengeluarkan kebijakan untuk menyediakan satu Sentral Telepon Otomat (STO) untuk satu kecamatan di mana satu STO bisa menyambungkan 10.000 rumah. Sayangnya, kebijakan untuk telepon nasional ini terabaikan saat infrastruktur telekomunikasi berkembang menuju *wireless access*:

“Nah di situ kita tidak punya *policy* tentang telepon nasional, itu kelemahan utama pemerintah kita. Padahal dari infrastruktur telekomunikasi itu, yang namanya jaringan telekomunikasi, yang sekarang diberi nama jaringan *broadband* nasional, itu harusnya secara teknis dipikir dari *backbone* dulu, jalan tolnya dulu, baru jalan utamanya, baru gang-gangnya, ...nah prinsip-prinsip itu ditinggalkan” (Nonot Harsono, wawancara, Jakarta, 6 Mei 2015).

Persoalan tidak adanya keberlanjutan dalam menerapkan kebijakan telepon tetap tersebut dikarenakan tidak adanya *roadmap* yang utuh, jelas dan komprehensif mengenai bagaimana infrastruktur telekomunikasi di Indonesia akan dikembangkan.

Selain itu, persoalan lain adalah tidak adanya kebijakan yang tegas mengenai pengelolaan infrastruktur telekomunikasi sebagaimana diungkapkan oleh Nonot Harsono:

“BUMN telekomunikasi kita tidak diberi tugas untuk mengawal telekomunikasi di Indonesia, tapi diposisikan setara dengan perusahaan-perusahaan yang lain. Nah itu juga yang perlu dikritisi dalam pengelolaan negara ini. Kok bisa BUMN disamakan persis dengan yang lain. Seharusnya kan diberi tugas khusus. Sehingga pengadaan penetrasi infrastruktur ini tidak secepat yang kita inginkan. Gagasannya banyak, mulai 1995 itu Palaparing itu sudah ada, gagasan Palaparing itu sudah ada sebagai *backbone nasional*”(Nonot Harsono, wawancara, Jakarta, 6 Mei 2015).

Ketidaktegasan negara ini kemudian menunjukkan bahwa negara tidak mampu mengelola infrastruktur telekomunikasi. Seperti diungkapkan oleh Masduki, staf pengajar Ilmu Komunikasi UII:

“...frekuensi itu benda publik, jadi harus dikelola negara. Tapi waktu itu dibuat opini sedemikian rupa bahwa negara ini tidak mampu untuk mengelola infrastruktur.... Waktu itu, kita kan baru keluar dari krisis 1998.....Ya sudah, ini karena negara nggak mampu, harus ada *exit strategy*, yakni diprivatisasi. Dalam tanda petik, diliberalkan. Dengan begitu akan masuk investasi jaringan-jaringan infrastruktur, dari Aceh sampai ke Papua”(Masduki, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Dari pernyataan tersebut terlihat bahwa kebijakan untuk privatisasi mengakibatkan pengelolaan infrastruktur telekomunikasi menjadi kurang terarah.

Bagaimana kemudian dengan kebijakan infrastruktur jaringan telekomunikasi yang disebut dengan *National Broadband Plan*? Apakah kebijakan tersebut bisa menjawab seluruh kelemahan kebijakan infrastruktur telekomunikasi selama ini?

Kebijakan Indonesia *Broadband Plan* 2014-2019 atau sering disebut sebagai Rencana Pitalebar Indonesia diluncurkan oleh Bappenas pada 2014 melalui Peraturan Presiden No 96 tahun 2014. Dalam kebijakan ini, *broadband* diartikan sebagai akses internet dengan jaminan konektivitas yang selalu tersambung dan terjamin ketahanan dan keamanan informasinya serta memiliki kemampuan *triple-play* yang cepat baik untuk akses tetap maupun akses bergerak (Bappenas 2014:6).

Dalam rencana lima tahun pertama, pembangunan *broadband* nasional ditargetkan untuk bisa memberikan akses tetap sebesar 71% di kota dan 30% di desa dan akses bergerak sebesar 52% di kota dan 6% di desa (Bappenas 2014: 6). Untuk mencapai target tersebut, pemerintah membuat beberapa program unggulan. Pertama, konektivitas ekonomi yang terdiri dari Proyek Ring Palapa, Pipa Bersama, dan Proyek Percontohan Pita Lebar. Kedua, konektivitas pemerintah dalam bentuk Jaringan dan Pusat Data Pemerintah terpadu. Ketiga, Reformasi Dana Kewajiban Pelayanan Universal (*Universal Service Obligation*) serta pengembangan SDM (sumber daya manusia) dan Industri TIK (Teknologi Informasi Komunikasi) Nasional (Bappenas 2014:06). Dari ketiga program ini, salah satu kebijakan mengenai infrastruktur telekomunikasi adalah untuk mempercepat pembangunan *backbone fiber optic* Ring Palapa di wilayah timur Papua.

Dalam merumuskan kebijakan *broadband* ini, pemerintah menetapkan empat kebijakan utama terkait dengan prasarana (infrastruktur), penggunaan, kerangka regulasi, dan pendanaan. Terkait dengan infrastruktur, kebijakan utama pemerintah adalah untuk melakukan percepatan dan pemerataan infrastruktur *broadband*, untuk memastikan ketersediaan, aksesibilitas, dan keterjangkauan layanan dengan terintegrasi secara lokal dan terhubung secara global (*locally integrated, globally connected*) (Bappenas, 2014:57).

Apa yang ditargetkan dalam rencana *broadband* nasional di atas tampaknya sangat ideal untuk kemudian dipertanyakan lagi apakah rencana tersebut dapat tercapai pada 2019. Bagaimana pula dengan beragam persoalan infrastruktur telekomunikasi sekarang? Jawaban atas pertanyaan itu akan dijelaskan berikut ini.

C. Permasalahan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Bagian ini akan memaparkan beberapa permasalahan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran dilihat dari ketersediaan infrastruktur, akses, penyelenggaraan maupun pemanfaatan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran.

Ketersediaan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran

Permasalahan utama infrastruktur telekomunikasi di Indonesia adalah ketersediaan jaringan infrastruktur telekomunikasi nasional yang masih terbatas, baik dilihat dari pembagian wilayah berdasarkan letak pulau-pulau besar di Indonesia maupun dilihat dari disparitas antara wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan.

Dilihat dari disparitas infrastruktur wilayah di Indonesia, salah satu contohnya dilihat melalui jaringan *backbone fiber optic*, pada tahun 2011 total pembangunan infrastruktur *fiber optic* mencapai 41.151,6 km. Sayangnya, penyebaran jaringan *fiber optic* ini masih lebih banyak di wilayah barat Indonesia seperti Pulau Jawa (60,73%) dan Sumatera (36,3%). Sedangkan untuk wilayah Indonesia Timur, jaringan *fiber optic* baru dibangun di Sulawesi (1,9%) serta Bali dan Nusa Tenggara (1,38%). Sementara wilayah Indonesia timur lainnya seperti Maluku dan Papua belum tersentuh oleh jaringan *fiber optic* (Meiningsih, dkk., 2012 :26). Hal yang sama dikemukakan oleh informan penelitian, Niswar

Hasan, akademisi teknologi informasi di Universitas Hasanudin, Makassar, bahwa infrastruktur telekomunikasi, khususnya *fiber optic*, tidak merata di seluruh pelosok Indonesia karena hanya berpusat di perkotaan saja, sementara pedesaan sangat kurang (Niswar Hasan, wawancara, Makassar, 13 Maret 2015).

Selain persoalan tersebut, Direktorat Jenderal Sumberdaya dan Perangkat Post dan Informatika (2011:8) melihat bahwa sebagian besar infrastruktur telekomunikasi nasional saat ini terdiri atas jaringan *suits-sirkuit(circuit-switch network)*. Kelebihan utama jaringan ini adalah kualitas layanan yang relatif terjamin. Sedangkan kelemahannya adalah biaya yang tinggi, kurang efisien serta layanan yang terbatas. Selain itu, kelemahannya juga terletak pada pengembangan aplikasinya yang membutuhkan waktu yang relatif lama karena kekuatannya terletak hanya pada jaringannya dan bukan di terminal (Dirjen SDPII, 2011:8).

Untuk mengatasi hal tersebut, pada tahun 2011, Dirjen SDPII menyusun peta-jalan (*roadmap*) infrastruktur satelit Indonesia yang bertujuan untuk memudahkan regulator, penyelenggara jaringan dan layanan, para pemodal, penyelenggara bisnis pendukung, maupun konsumen, dalam menyikapi perkembangan infrastruktur satelit Indonesia hingga 2021. Pertimbangannya adalah implementasi teknologi infrastruktur lainnya seperti Palapa Ring dan akses nirkabel pita lebar (*broadband wireless access*) (Dirjen SDPII, 2011: i).

Persoalannya adalah apakah *roadmap* ini digunakan sebagai pijakan awal untuk memperbaiki kesenjangan infrastruktur telekomunikasi, khususnya satelit, baik di wilayah timur Indonesia maupun wilayah pedesaan? Sedangkan kebutuhan untuk mengembangkan jaringan infrastruktur yang merata di seluruh Indonesia tidak hanya terfokus pada satelit saja, melainkan juga berbagai layanan telekomunikasi seperti sambungan tetap (*fixed line*), internet, dan juga akses pita lebar.

Akses telekomunikasi dan penyiaran

Persoalan kesenjangan infrastruktur dilihat dari wilayah geografis barat-timur dan perkotaan-pedesaan di atas tentu saja mengakibatkan akses telekomunikasi yang terbatas dan tidak merata di Indonesia. Masyarakat Indonesia di wilayah timur Indonesia cenderung mengalami kesulitan mendapatkan akses telekomunikasi.

Demikian halnya masyarakat di pedesaan. Kesenjangan akses telekomunikasi antara perkotaan dan pedesaan cukup tinggi. Sebagaimana dijelaskan di atas masih ribuan atau bahkan puluhan ribu desa yang belum terkoneksi dengan jaringan telekomunikasi. Sebaliknya, di beberapa kota besar, terutama Jakarta sebagai ibukota, pusat pemerintahan dan pusat ekonomi, kapasitas telekomunikasi sangat melimpah dan berlebihan.

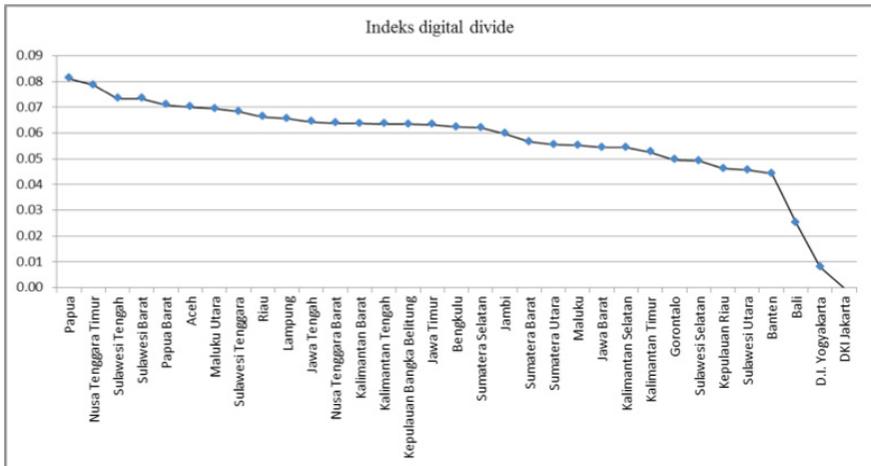
Padahal daerah pedesaan mewakili 76% wilayah Indonesia namun pelanggan telekomunikasi hanya sekitar 20,5% dari jumlah keseluruhan pelanggan. Dengan data tersebut terlihat bahwa teledensitas di daerah pedesaan juga relatif rendah yakni hanya 0,2% per 100 penduduk. Dari 72 ribu desa yang ada di Indonesia, 38.471 di antaranya belum terjangkau fasilitas komunikasi (Dirjen SDPPI, 2011:7).

Kebutuhan untuk memperbaiki akses telekomunikasi tersebut tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan informasi yang merata di skala lokal dan nasional Indonesia tapi juga untuk bersaing dengan negara lain terutama negara-negara di Asia Tenggara. Menurut *World Economic Forum* 2013, peringkat Indonesia dalam teknologi informasi dan komunikasi terutama dalam jaringan telepon tetap dan bergerak menempati posisi lebih rendah (50) dibandingkan dengan Singapura (2), Malaysia (25), dan Brunei (28). Meskipun begitu, peringkat Indonesia lebih tinggi dibandingkan dengan Philipina (65), Vietnam (75), dan Kamboja (85).

Temuan yang kurang lebih sama dikemukakan oleh *The Economist* (Utomo dkk., 2013: 80). Majalah berita ini mencatat bahwa meskipun Indonesia menempati ranking kedua terbesar pengguna *Facebook* dan ranking ketiga pengguna *Twitter*, penetrasi internet Indonesia menempati posisi paling rendah dibandingkan negara lainnya di Asia Tenggara. Internet hanya diakses 21% penduduk Indonesia berusia 15-49 tahun.

Tingginya kesenjangan digital di Indonesia bisa dilihat dari studi yang dilakukan oleh Sri Yanti pada 2013 yang melihat indeks *digital divide* di setiap provinsi di Indonesia terhadap DKI Jakarta yang bisa dilihat dalam grafik 1.

Grafik 1
Nilai Indeks *Digital Divide* Tiap Provinsi terhadap DKI Jakarta



Sumber: Sri Yanti (2013:289)

Dari grafik tersebut, terlihat bahwa tingkat kesenjangan digital provinsi D.I Yogyakarta paling sedikit dibanding dengan provinsi lainnya karena infrastruktur *wireless* di D.I. Yogyakarta paling besar setelah DKI Jakarta. Alasan lain adalah tingkat pendidikan D.I. Yogyakarta relatif tinggi di mana jumlah mahasiswanya paling besar setelah DKI Jakarta. Dalam kondisi tersebut, bisa dipahami bahwa keterampilan maupun kemampuan untuk mengakses teknologi informasi dan telekomunikasi juga besar. Selain itu, tingkat penggunaan teknologi informasi dan telekomunikasi di D.I. Yogyakarta juga sangat besar karena kemudahan untuk mengaksesnya baik fasilitas maupun kemampuan untuk mengakses serta skil yang dimiliki cukup tinggi. Sehingga apabila terjadi sesuatu masalah mengenai gangguan jaringan atau peralatan, SDM di D.I. Yogyakarta mempunyai kemampuan untuk mengatasinya (Yanti, 2013:289).

Sebaliknya, indeks *digital divide* Provinsi Papua paling besar dibanding dengan provinsi lainnya. Hal ini disebabkan infrastruktur, kemampuan penduduk mengakses telekomunikasi, dan penggunaan teknologi komunikasinya paling sedikit dibanding provinsi lainnya. Selanjutnya Provinsi Nusa Tenggara Timur menempati urutan kedua untuk tingkat kesenjangan digital setelah Papua karena sangat sedikit infrastruktur telekomunikasi, terutama infrastruktur *wireless*, sehingga penggunaan telekomunikasinya juga sangat sedikit. Kemudian Sulawesi Tengah berada pada posisi ketiga karena infrastruktur *wireless*-nya juga sangat sedikit, tidak sebanding dengan penduduknya sehingga kemajuan telekomunikasinya sangat lambat. Dari grafik tersebut terlihat bahwa provinsi di wilayah timur mempunyai akses telekomunikasi yang lebih terbatas dibandingkan di wilayah barat.

Rendahnya teledensitas (jumlah koneksi telekomunikasi tiap 100 penduduk di Indonesia) disebabkan oleh investasi yang tak mencukupi dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi dan rendahnya terobosan internet (Iqbal & Suleman, 2010: 62). Kendala pembangunan

infrastruktur telekomunikasi terletak pada lemahnya kapasitas SDM dan kelembagaan seperti buruknya tata kelola pemerintahan (Iqbal & Suleman, 2010: 75). Di samping itu, persoalan teledensitas juga disebabkan oleh kurangnya kompetisi dalam bisnis telekomunikasi sambungan tetap (*fixed-line*) dan kurangnya konsistensi dan peraturan independen dalam jasa internet dan telepon (Iqbal & Suleman, 2010: 62).

Persoalan akses yang belum seimbang di wilayah Indonesia dan juga rendahnya akses telekomunikasi di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya adalah persoalan yang harus segera dipecahkan. Kemerataan akses ini hanya bisa diperoleh jika pengembangan akses telekomunikasi merambah daerah terpencil dan pedesaan serta wilayah timur Indonesia.

D. Penyelenggaraan Infrastruktur Telekomunikasi

Menurut kajian Bappenas yang dilakukan pada 2006 (Bappenas, 2006:7-8) terdapat keterbatasan penyelenggara infrastruktur telekomunikasi yang dilihat dari sisi pasokan (*supply*) dan sisi permintaan (*demand*). Dilihat dari sisi pasokan, keterbatasan infrastruktur telekomunikasi bisa dilihat dari tiga hal: terbatasnya kemampuan pembiayaan operator, tingginya *barrier to entry*, dan terbatasnya kemampuan adopsi teknologi. Sedangkan dilihat dari sisi permintaan terlihat dari kemampuan daerah untuk mendukung operator lokal beroperasi masih sangat terbatas.

Keterbatasan infrastruktur telekomunikasi terlihat dari keterbatasan pembiayaan di mana setiap operator harus merumuskan strategi untuk mengembangkan infrastruktur dan layanan komunikasi. Setidaknya terdapat tiga strategi yakni *network widening* (membuka daerah baru), *network deepening* (meningkatkan kapasitas jaringan untuk bisa menampung trafik yang lebih banyak), dan *network*

innovation (memperkaya fitur layanan) (Bappenas, 2006: 7). Operator baru dan atau operator lokal biasanya akan menghindari *network widening* karena ini investasi yang besar sulit untuk dilakukan, sehingga pembukaan area baru akan sulit kecuali dilakukan oleh operator yang merupakan pemain besar telekomunikasi. Bagi pemain besar industri telekomunikasi seperti Telkom, Indosat, dan Excelcomindo, persoalan pengadaan peralatan telekomunikasi yang menunjang infrastruktur telekomunikasi relatif tidak menjadikan persoalan karena investasi mereka besar. Namun menurut Iqbal dan Sulaeman (2010:62), dominasi ketiga pemain besar tersebut membuat pemain lain terutama yang beroperasi di daerah kesulitan membangun infrastruktur di daerah mereka sendiri. Di sisi lain, operator juga mengalami keterbatasan untuk melakukan *network deepening* dan *network innovation* karena perkembangan teknologi telekomunikasi sangat cepat sehingga kebutuhan untuk investasi juga harus dilakukan secara cepat sedangkan pembangunan infrastruktur membutuhkan perencanaan yang matang dengan perhitungan pengembalian modal yang panjang pula.

Terkait dengan *barrier to entry*, Bappenas (2006:7) menyatakan bahwa penyelenggaraan telekomunikasi sambungan tetap dan penguasaan infrastruktur masih dikuasai oleh pemain besar yang dominan sehingga operator lain kesulitan untuk menyaingi *incumbent*. Sedangkan dalam penyelenggaraan telekomunikasi sambungan bergerak yang sejak awal bersifat kompetitif, operator baru yang akan masuk menghadapi kesulitan karena terbatasnya ketersediaan spektrum frekuensi mengingat sebagian besar spektrum frekuensi sudah dialokasikan untuk operator yang sudah ada. Selain itu, persoalan alokasi frekuensi oleh pemerintah cenderung mengalami proses yang sarat dengan muatan politik (Ambardi, dkk., 2014:59). Kondisi ini menyulitkan operator baru masuk dalam pasar, bertahan, berkembang dan bisa berkompetisi dengan pemain yang lama.

Dalam bahasa yang lebih singkat bisa dikatakan bahwa monopoli penyelenggaraan infrastruktur dipegang oleh pemain-pemain besar lama.

Terkait dengan kemampuan adopsi dan adaptasi teknologi terlihat bahwa perkembangan teknologi telekomunikasi berkembang pesat. Setidaknya dalam dua dekade terakhir ini teknologi digital muncul sebagai pelengkap dan atau pengganti teknologi analog sehingga persoalan infrastruktur telekomunikasi juga akan terkait dengan infrastruktur konvergensi media. Persoalannya adalah penyelenggara infrastruktur telekomunikasi belum dapat melakukan adopsi dan adaptasi teknologi dengan optimal. Selain itu perangkat regulasi juga belum dapat mengantisipasi perkembangan teknologi secara cepat sehingga pemanfaatan teknologi belum maksimal.

Persoalan lain yang dihadapi oleh operator telekomunikasi dari sisi pasokan selain tiga persoalan di atas adalah keterbatasan peralatan komunikasi baik dari ketersediaannya maupun harganya. Persoalan ini diungkapkan oleh Firhat Chalid, seorang pengusaha warnet, pemegang lisensi mikrotik dunia, dan mantan pengusaha layanan internet di Makassar. Ia mengatakan bahwa peralatan telekomunikasi yang ketersediaannya terbatas tersebut harganya relatif mahal (Firhat Chalid, wawancara, Makassar, 13 Maret 2015). Solusi untuk persoalan ini adalah ketersediaan peralatan telekomunikasi yang memadai dengan harga yang sesuai dengan spesifikasi dan kondisi peralatannya.

Sementara itu, persoalan dari sisi permintaan adalah terbatasnya kemampuan daerah untuk mendukung operator lokal untuk beroperasi secara komersial. Menurut Bappenas (2006:8) biasanya kesediaan operator daerah untuk beroperasi di wilayah tertentu setidaknya dipengaruhi oleh tingkat kepadatan penduduk dan daya beli masyarakat sekaligus jenis aktivitas masyarakat. Dalam konteks ini, daerah perkotaan atau pusat industri menjadi target

utama operator sedangkan daerah pedesaan menjadi daerah yang kurang menarik bagi operator. Oleh karena itu, daerah-daerah yang dianggap tidak menarik bagi operator inilah yang kemudian menjadi fokus program USO (*Universal Service Obligation*) sebagaimana yang tergambar dalam tabel 2 berikut.

Tabel 2
Tataran Penyelenggaraan Pos dan Telematika

TATA PENYELENGGARAAN			POS	TELEKO-MUNIKASI	TEKNOLOGI INFORMASI	PENYIARAN
FUNGSI KEBIJAKAN			Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah
FUNGSI REGULASI			Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah	Pemerintah
				Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI)		Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)
FUNGSI OPERASI	Daerah Komersial	Pembiayaan dan Pelaksana	BUMN	BUMN	Swasta	Pemerintah
			Swasta	Swasta		Swasta
	Daerah USO/ PSO	Pembiayaan	Pemerintah	BUMN*	Pemerintah**	Pemerintah
				Swasta*	Swasta	
		Pelaksana	BUMN	BUMN	Swasta	
				Swasta		

Sumber: Bappenas (2006:8)

Dalam tabel tersebut terlihat bahwa pemerintah tidak lagi berperan sebagai operator melainkan sebagai fasilitator. Bahkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2004-2009, prioritas pembangunan yang didanai oleh APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) difokuskan kepada penguatan kebijakan dan regulasi serta penyediaan infrastruktur daerah melalui program USO tersebut.

E. Pemanfaatan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Berdasarkan kebutuhan masyarakat akan layanan telekomunikasi yang semakin tinggi, bersamaan dengan kesenjangan digital di berbagai wilayah di Indonesia (barat-timur dan perkotaan-pedesaan) yang semakin lebar, pemerintah perlu mendorong penyediaan infrastruktur telekomunikasi. Selama ini pemanfaatan infrastruktur komunikasi masih belum optimal karena pembangunan infrastruktur lebih diutamakan ketimbang pemanfaatan infrastruktur yang ada sehingga resiko lain yang muncul adalah terjadi pemborosan investasi (Bappenas, 2006:10).

Bappenas (2006:10) memberikan beberapa ilustrasi terkait dengan belum optimalnya pemanfaatan infrastruktur telekomunikasi. Pertama, belum optimalnya pemanfaatan infrastruktur telekomunikasi yang dimiliki dan dikelola oleh operator nontelekomunikasi seperti PT PLN (Perusahaan Listrik Negara) dan PT PGN (Perusahaan Gas Negara) yang terlihat dari rendahnya tingkat pemanfaatan jaringan serat optik. Kedua, belum optimalnya infrastruktur pendukung seperti menara dimana banyak sekali menara dibangun tapi pemanfaatannya tidak optimal dan menimbulkan persoalan duplikasi investasi dan estetika tata ruang wilayah yang berkurang. Ketiga, potensi pemanfaatan infrastruktur alternatif seperti *powerline communications* (PLC) atau *broadband powerline* (BPL) belum digarap dengan baik.

Tawaran solusi atas persoalan ini adalah pemanfaatan infrastruktur nontelekomunikasi sebagai bagian dari infrastruktur komunikasi untuk efisiensi pemanfaatan aset nasional, optimisasi menara yang ada, dan pemanfaat yang optimal dari infrastruktur alternatif (Bappenas, 2006:10)

F. Tantangan Infrastruktur Telekomunikasi dan Penyiaran

Negara memiliki tanggung jawab besar dalam menciptakan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran ideal. Partisipasi publik juga memegang peran yang tidak kalah penting dalam mendorong terwujudnya infrastruktur informasi nasional yang merata. Baik negara maupun publik sama-sama memiliki peran vital dalam merencanakan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran.

Tanggung jawab negara

Terkait dengan tujuan penyelenggaraan telekomunikasi yang salah satunya adalah untuk membuat kehidupan berbangsa yang lebih baik dan juga meningkatkan daya saing Indonesia dengan negara lain terutama negara-negara di Asia Tenggara, maka persoalan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran menjadi tanggung jawab negara.

Selain mengatur persoalan teknis terkait dengan infrastruktur telekomunikasi seperti jaringan telekomunikasi, akses telekomunikasi, teknologi telekomunikasi, dan peralatan telekomunikasi, negara juga perlu mengatur berbagai hal penting lainnya. Pertama, negara perlu mengatur siapa saja yang berhak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan infrastruktur telekomunikasi. Kedua, negara perlu mengatur mekanisme dalam membangun dan mengelola infrastruktur telekomunikasi. Ketiga, negara perlu mengatur perizinan penyelenggaraan infrastruktur telekomunikasi, dan keempat, negara perlu mengatur masa pengelolaan infrastruktur telekomunikasi.

Dalam mengatur hal-hal tersebut, tentu saja negara harus secara tegas mengedepankan prinsip keadilan sosial. Prinsip ini sebaiknya digunakan agar dalam membangun dan memelihara infrastruktur

telekomunikasi -baik untuk aktivitas telekomunikasi dan penyiaran- tidak hanya terpusat di perkotaan dan wilayah barat Indonesia tapi juga menyentuh pedesaan dan wilayah timur Indonesia. Dalam konteks ini, pakar telekomunikasi, Onno W. Purbo menyatakan bahwa negara bertanggungjawab dalam penyediaan infrastruktur, "...bangun infrastruktur, jadi pondasi. Itu negara. Lebih kearah buat keadilan lah. Supaya adil. Di Papua dan Jawa sama" (Onno W. Purbo, wawancara, Yogyakarta, 28 Maret 2015).

Partisipasi publik

Meskipun negara bertanggungjawab dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi, negara seharusnya melibatkan publik atau masyarakat setempat. Di sini masyarakat tidak hanya diposisikan sebagai konsumen atau pengguna jasa telekomunikasi saja. Hal ini tentu saja untuk mencapai tujuan agar infrastruktur telekomunikasi bukan hanya tersedia secara merata di seluruh Indonesia tapi juga bermanfaat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat di masing-masing daerah. Keterlibatan publik dalam penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran adalah sebuah keharusan dalam penyelenggaraan sistem informasi yang berpihak pada publik. Mencari bentuk bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur telekomunikasi perlu kajian serius.

Infrastruktur informasi nasional dan global

Menurut pakar hukum telematika, Edmon Makarim (2003:47) sistem informasi publik bukanlah sekedar sistem informasi yang diselenggarakan oleh pemerintah untuk kepentingan publik, melainkan juga termasuk sistem informasi yang diselenggarakan oleh swasta untuk kepentingan publik. Oleh karena itu, penjumlahan dari sistem informasi yang diselenggarakan informasi pemerintahan dan

swasta yang berpihak kepada kepentingan publik yang bertujuan untuk menyediakan sistem informasi nasional disebut dengan infrastruktur informasi nasional. Sistem informasi nasional wajib dijaga eksistensinya untuk melindungi kepentingan nasional dalam tarik menarik kepentingan komunitas global dan yang didominasi teknologi dan industri negara maju dengan kepentingan masyarakat penggunanya. (Makarim, 2003:47)



BAB 7

SUMBER DAYA FREKUENSI: MILIK SIAPA, UNTUK SIAPA?

Frekuensi atau biasa disebut sebagai spektrum gelombang radio merupakan salah satu sumber daya utama dalam penyelenggaraan telekomunikasi dan penyiaran. Oleh karena merupakan sumber daya utama, frekuensi tidak jarang menjadi rebutan bahkan menjadi suatu “komoditas” bisnis. Namun apakah frekuensi hanya penting bagi industri telekomunikasi dan penyiaran? Tentu saja tidak, frekuensi juga penting bagi nonindustri. Negara, instansi pemerintahan, masyarakat (komunitas), dan juga individu membutuhkannya. Melihat dari banyaknya pihak yang berkepentingan pada frekuensi, maka kebijakan dan pengaturan penggunaan frekuensi harus dirumuskan secara jelas dengan memuat prinsip-prinsip keadilan.

Bab ini akan membahas pengelolaan frekuensi yang selama ini dilakukan oleh negara dan berbagai persoalan yang muncul akibat pengelolaan yang kurang serius. Untuk dapat memberikan pembahasan yang memadai, bab akan dibagi ke dalam beberapa subtopik. Pertama adalah tentang frekuensi radio. Subtopik ini membahas definisi frekuensi, kepemilikan, dan siapa yang berhak atas pengelolannya. Kedua adalah pembahasan prinsip-prinsip pengelolaan frekuensi. Ketiga merupakan ulasan tentang praktik dan persoalan pengelolaan

frekuensi di Indonesia. Keempat berisi ulasan tentang tantangan pengelolaan frekuensi ke depan.

A. Frekuensi Radio: Terbatas dan Milik Publik

Apa yang dimaksud dengan frekuensi di sini? Sebelum lebih jauh membahas pengelolaan frekuensi, terlebih dahulu perlu diungkapkan adanya sejumlah variasi penyebutan frekuensi untuk menghindari kesalahpahaman.

Berdasarkan hasil penelusuran literatur oleh tim peneliti, frekuensi (frekuensi radio) disebut juga sebagai “*the spectrum*” (Straubhaar, LaRose, & Devenport, 2012), “*the electromagnetic spectrum*” (Dominick, Messere, & Shermen, 2004; Summers, Summers, & Pennybacker, 1978), “*the airwaves*” (Craft, Leigh, & Godfrey, 2001). Selain itu, *International Telecommunication Union* (ITU) menggunakan istilah “*the radio spectrum*”. Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002 menyebut “spektrum frekuensi radio”. Peneliti menemukan cukup banyak sebutan frekuensi. Beragam sebutan tersebut pada dasarnya merujuk pada pengertian yang relatif sama, yaitu suatu gelombang yang berada dalam rentang radiasi elektromagnetik di bawah 3000 GHz. Gelombang ini merambat di udara serta ruang angkasa tanpa sarana penghantar buatan. Frekuensi radio memiliki panjang gelombang terpanjang dan frekuensi terendah sehingga cocok digunakan untuk penyiaran dan telekomunikasi.

Perlu diketahui bahwa selain frekuensi radio, dalam rentang radiasi elektromagnetik terdapat pula: frekuensi mikro (*microwave*), sinar inframerah (*infrared*), cahaya atau sinar tampak (*visible*), sinar ultraviolet (*ultraviolet*), sinar X dan sinar Gamma (*X-Rays/Gamma*). Masing-masing kategori frekuensi menempati atau memiliki panjang gelombang yang berbeda-beda dan dapat difungsikan secara khusus. Sebagai contoh, sinar inframerah memiliki rentang frekuensi tinggi

hingga 40.000 GHz dengan ciri dapat memancarkan gelombang panas dalam bentuk inframerah. Oleh sebab itu, sinar inframerah dapat mendeteksi panas yang berlebihan dalam tubuh manusia. Di bidang kedokteran, sinar inframerah ini digunakan untuk melakukan *thermography*, misalnya untuk mendeteksi tumor.

Frekuensi radio merupakan sumber daya terbatas. Berbagai referensi menyebutkan demikian. Berikut beberapa kutipan dari beberapa literatur yang menunjukkan pemahaman bersama bahwa frekuensi radio adalah terbatas. Summers, Summers, dan Pennybacker (1978) dalam bukunya *Broadcasting and the Public* menyatakan “*the finite nature of the electromagnetic spectrum....*” (hal. 367). Craft, Leigh, dan Godfrey (2001) dalam *Electronic Media* menyatakan “*the desire for conservation of the airwaves...*” (hal.79).Dominick, Messere, dan Shermen (2004) dalam *Broadcasting, Cable, the Internet, and Beyond* menggunakan *scarcity theory* untuk menggambarkan keterbatasan tersebut. Di sini mereka dengan tegas menyatakan “*the electromagnetic spectrum is limited.*” (hal. 230). R.N. Agarwal seorang tokoh ITU dari Asia dalam tulisannya *Frequency Spectrum Management in India* mengatakan “*Radio frequency spectrum is a scarce limited natural resource*”.Teori *scarcity* juga diacu oleh Straubhaar, LaRose, dan Devenport (2012).

Di Indonesia, masih terdapat perdebatan meskipun hanya pada kalangan terbatas tentang apakah frekuensi radio merupakan sumber daya yang terbatas atau tidak terbatas. Sementara itu berdasarkan pernyataan ITU dan berbagai negara di dunia, spektrum frekuensi radio itu memang terbatas (*scare and limited*). Sebenarnya untuk membuktikan apakah frekuensi terbatas atau tidak merupakan hal mudah dan sederhana. Ketika satu stasiun radio atau televisi menggunakan frekuensi tertentu maka stasiun radio dan televisi yang lain tidak dapat menggunakan frekuensi yang sama. Jika mereka memaksakan diri untuk menggunakan frekuensi yang sama

maka akan berakibat pada interferensi atau *noice*. Dalam dunia telekomunikasi juga demikian, ketika seseorang sedang berbicara di telepon, bisa terjadi tiba-tiba terdengar suara orang lain. Interferensi timbul karena ada sinyal yang bertabrakan sehingga menurunkan kinerja akses poin baik dalam memancarkan maupun menerima sinyal. Contoh lainnya adalah, meskipun kita telah memasuki dunia digital yang dapat melakukan efisiensi terhadap frekuensi, salurannya tetap terbatas. Seperti telah dibahas di depan, dalam penyiaran analog 1 kanal frekuensi bisa menyalurkan 1 program siaran, namun dalam teknologi digital DVBT-2 misalnya 1 kanal dapat menyalurkan hingga 12 program siaran. Ini semua memperlihatkan keterbatasan frekuensi.

Perdebatan di Indonesia masih terjadi karena beberapa kalangan melihat frekuensi itu tidak akan habis oleh karena itu tidak terbatas. Kesimpulan ini diambil tanpa memperhatikan ketentuan ITU maupun pernyataan negara-negara lain anggota ITU yang mengatakan bahwa meskipun spektrum frekuensi radio abadi dan tidak habis, ia tetap terbatas seperti yang telah diuraikan di atas. Memahami keterbatasan frekuensi harus juga mengacu pada ketentuan ITU dan prinsip telekomunikasi lainnya yang terdapat dalam buku teks.

Ada juga beberapa pandangan yang membandingkan frekuensi dengan sumber daya alam. Logika keterbatasan frekuensi radio tidak dapat disamakan dengan sumber daya alam lainnya, seperti minyak atau batubara. Frekuensi radio jika digunakan terus menerus tidak akan ada habisnya, berbeda dengan minyak atau batu bara jika terus dieksploitasi maka suatu saat akan habis dan tidak dapat diperbarui lagi. Namun, keterbatasan frekuensi ini berkaitan dengan ketersediannya dan potensi pemanfaatannya yang terbatas dalam suatu lokasi (ruang) dan waktu tertentu. Dominick, Messere, dan Shermen (2004) menggambarkan keterbatasan ini melalui pernyataan berikut, *“Only a finite number of broadcast stations can exist in a certain place in a certain time; too many stations can interfere with one another”*

(hal. 230). Pernyataan ini menunjukkan bahwa tidak semua pihak dapat menggunakan frekuensi pada lokasi dan waktu yang bersamaan. Frekuensi yang telah dialokasikan untuk perusahaan tertentu tidak dapat digunakan oleh perusahaan lain.

Seiring dengan peningkatan jumlah penggunaan frekuensi untuk berbagai keperluan manusia, termasuk untuk penyiaran dan telekomunikasi, maka regulasi yang mengatur frekuensi semakin dibutuhkan. Pengaturan tidak hanya dilakukan di dalam suatu wilayah negara namun juga internasional melalui ITU. Lembaga internasional ini mengatur alokasi frekuensi untuk negara-negara di dunia.

Frekuensi radio tidak hanya dimaknai sebagai sumber daya yang terbatas, namun juga milik publik. Sejumlah referensi menyebutkan frekuensi radio sebagai *public resource*, yang berarti dimiliki dan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Pihak yang berhak memanfaatkan frekuensi adalah bukan hanya pemerintah, para pengusaha, para konglomerat kaya, namun seluruh rakyat Indonesia. Pasal 33 Ayat 3 UUD 45 jelas menyatakan, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002 juga telah menegaskan bahwa spektrum frekuensi radio merupakan ranah publik dan sumber daya alam terbatas. Penggunaannya harus berorientasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dominick, Messere, dan Shermen (2004: 230) juga mengutarakan hal yang sama, jika frekuensi radio merupakan “*a valuable resource*” seharusnya tidak dimiliki secara pribadi.

Oleh karena itu, logika frekuensi radio tidak dapat dianalogikan dengan tanah atau lahan. Tanah atau lahan dapat dimiliki secara pribadi, dapat diperjualbelikan, dapat diwariskan secara turun temurun, dan di atasnya dapat dibangun dan diisi sekehendak hati pemiliknya. Lebih jauh lagi, tanah adalah barang nyata, terlihat

fisiknya. Frekuensi tak dapat dilihat, tapi bisa dipergunakan. Kemudian pengaturan kepemilikan dan penguasaan tanah oleh asing sangat berbeda. Frekuensi adalah milik publik dan dikelola oleh negara, pengguna adalah penyewa, harus membayar sewa atas hak penggunaan frekuensi. Di samping itu, pengguna dilarang memindahtangankan frekuensi ke pihak lain. Jika pengguna tidak mampu memanfaatkannya, ia harus mengembalikan frekuensi ke negara, dan dalam pengelolaanya harus mempertimbangkan kepentingan publik. Jadi membuat analogi tanah dan frekuensi adalah sebuah kekeliruan.

B. Prinsip Pengelolaan Frekuensi Radio

Pengelolaan sumber daya frekuensi radio bertujuan untuk memastikan penggunaan yang optimal dan menjamin akses yang wajar dan adil, baik bagi pengguna frekuensi (pemegang hak) maupun masyarakat secara umum.

Pengelolaan frekuensi memiliki arti yang sangat penting bukan saja karena sifatnya yang terbatas dan menjadi milik publik, namun juga karena bernilai tinggi secara ekonomi, sosial, dan budaya. Secara ekonomi, frekuensi merupakan komoditas yang bernilai ekonomi tinggi. ITU menjelaskan bahwa pengelolaan yang benar terhadap frekuensi menimbulkan *a multiplier of wealth*, yaitu memberikan peluang bagi industri telekomunikasi dan penyiaran dalam meningkatkan produk, pelayanan dan menciptakan pasar. Secara sosial dan budaya, penggunaan frekuensi mendukung komunikasi antarmanusia. Sebagai contoh, telepon mengurangi kebutuhan orang untuk bepergian, mempertahankan dan meningkatkan kualitas hubungan. Penyiaran dan internet menjadi sumber pengetahuan dan berkontribusi pada membangun rasa identitas. Dalam keadaan darurat, frekuensi radio menyediakan sarana yang cepat untuk berkomunikasi dan memfasilitasi keamanan publik.

Proses pengelolaan frekuensi mencakup multi-dimensi, antara lain: kebijakan, peraturan, perencanaan frekuensi, *spectrum engineering*, standarisasi peralatan, otoritas frekuensi dan perizinan, pengendalian dan pemantauan spektrum, serta perjanjian dan kerjasama internasional. Oleh karena itu pengelolaan frekuensi merupakan sesuatu yang kompleks dan harus dipikirkan secara serius.

Dimensi kebijakan memiliki kaitan dengan pilihan nilai yang digunakan dalam mengambil kebijakan. Nilai ini seharusnya bersandar pada prinsip kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Prinsip juga menjamin adanya hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat. Aktualisasi nilai ini seharusnya tertuang dalam perencanaan (*roadmap*) tentang pembagian alokasi frekuensi radio dan pemanfaatannya.

Perencanaan merupakan elemen kunci dalam *spectrum engineering* dan standarisasi peralatan. Selama ini perkembangan telekomunikasi dan penyiaran terombang-ambing dengan perkembangan teknologi terutama yang dikembangkan oleh negara-negara maju. Seharusnya hal ini tidak perlu terjadi jika pengelola mampu menempatkan frekuensi radio terbebas dari teknologi. Artinya, keinginan pelaku bisnis untuk mengaplikasikan teknologi tidak mendikte alokasi dan penggunaan frekuensi. Pengelola frekuensi harus benar-benar mengetahui kebutuhan publik dan mengalokasi frekuensi untuk menjawab kebutuhan yang ada. Frekuensi radio memang berpotensi tersedia untuk semuanya, namun akses dan pemanfaatannya hanya tersedia untuk mereka yang memiliki teknologi. Di sisi yang lain, teknologi umumnya dikembangkan untuk dapat lebih memanfaatkan frekuensi radio. Teknologi juga berpotensi untuk dapat menambahkan nilai ekonomi pada penggunaan frekuensi, misalnya meningkatkan kecepatan dan volume transaksi dan memperbesar jangkauan produk hingga mencapai pasar global atau pun target spesifik. Oleh karena

itu, perencanaan, *spectrum engineering* dan standardisasi peralatan seharusnya dilakukan berdasarkan suatu hasil kajian yang serius.

Dimensi otoritas frekuensi dan perizinan berhubungan dengan pemberian hak bagi pengelolaan frekuensi. Dalam konteks frekuensi terbatas dan frekuensi milik publik, pengelola frekuensi dituntut mampu menyeleksi pihak-pihak mana yang potensial dapat mengelola frekuensi. Potensi di sini berkaitan dengan upayanya memaksimalkan penggunaan frekuensi, secara ekonomi, sosial, dan budaya. Pengelolaan di sini mensyaratkan aturan yang jelas dan prosedur yang konsisten untuk memudahkan dan memastikan pelayanan yang optimal. Hak dan kewajiban pengguna juga perlu didefinisikan dengan jelas.

Selain itu, dimensi pengendalian dan pemantauan spektrum sangat erat berkaitan dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, keterbukaan, dan koordinasi. Keempat prinsip ini memiliki arti penting untuk mengontrol penggunaan dan kemungkinan adanya penyalahgunaan frekuensi. Mekanisme ini juga berfungsi dapat memantau ada tidaknya perubahan kepemilikan dan penggunaan frekuensi. Dimensi perjanjian dan kerjasama internasional, sebagaimana dinyatakan oleh ITU, sumber daya ini pada dasarnya tidak bisa dibatasi dalam batas-batas negara. Oleh karena itu perjanjian internasional dan kebijakan nasional harus berjalan seiring sejalan.

C. Persoalan Pengelolaan Frekuensi Radio

Perencanaan penggunaan frekuensi radio di Indonesia tertuang dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 25 tahun 2014 tentang Tabel Alokasi Spektrum Frekuensi Radio Indonesia. Peraturan yang menjadi rujukan Permen tersebut adalah Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2000 tentang penggunaan spektrum frekuensi radio dan orbit satelit. Dalam mengatur alokasi frekuensi, Permen mengacu pada ketentuan yang telah ditetapkan oleh ITU,

yaitu Peraturan Radio edisi tahun 2012 (*Radio Regulation, edition of 2012*). Garis besar kebijakan yang tertuang dalam Permen ini mengatur perencanaan penggunaan pita frekuensi radio (*band plan*) dan perencanaan penggunaan kanal radio (*channeling plan*). Di samping itu, peraturan lain yang menjadi rujukan untuk pengelolaan frekuensi adalah Peraturan Presiden No. 96 tahun 2014 tentang Rencana Pitalebar Indonesia 2014-2019. Peraturan ini mengarahkan pemanfaatan pitalebar untuk mendukung program-program di lima sektor utama, yaitu: *e-Pemerintahan*, *e-Kesehatan*, *e-Pendidikan*, *e-Logistik* dan *e-Pengadaan*.

Tampaknya peraturan tersebut belum cukup menopang tujuan pengelolaan frekuensi. Bahkan, berbagai fakta di lapangan menunjukkan hal-hal yang kontradiktif.

Ketidakpedulian pada komunitas

Prinsip bahwa frekuensi merupakan sumber daya terbatas belum cukup dihayati benar oleh regulator (dalam hal ini pemerintah) dalam mengalokasikan frekuensi. Sumber daya terbatas ini seharusnya dialokasikan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan bukannya dieksplotasi untuk tujuan komersial semata yang hasilnya mengarah pada kemakmuran pelaku bisnis. Hasil beberapa FGD yang digelar di beberapa kota menyuarakan bahwa selama ini alokasi frekuensi dilakukan secara tidak adil dan mengutamakan kepentingan bisnis. Salah satu pernyataan disampaikan oleh Wisnu Martha Adiputra, staf pengajar, Ilmu Komunikasi, UGM:

“Undang-undang telekomunikasi ini atau undang-undang komunikasi mestinya mengutamakan kepentingan warga. Frekuensi itu saya kira bagian yang penting bagi kehidupan kita bersama. Mestinya mandat besarnya adalah ini harus kembali ke masyarakat, publik, dan komunitas.

Bukan lagi ke swasta. Nah ini saya kira negara harusnya terus diingatkan. Bahwa frekuensi ini mesti diatur supaya masuk kepentingan masyarakat” (Wisnu Martha Adiputra, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Menurut Wisnu, keterlibatan masyarakat dalam merencanakan penggunaan frekuensi penting untuk diperjuangkan agar masyarakat mendapatkan cukup perhatian. Selama ini perhatian tersebut belum sepenuhnya terwujud. Salah satu contoh, perhatian terhadap komunitas nyaris tidak ada. Hal ini terbukti dengan tidak adanya perencanaan alokasi untuk televisi komunitas, hingga saat ini. Hal yang senada juga disampaikan Idha Saraswati dari Combine. Berikut uraian keprihatinan Idha atas ketidakadilan pembagian frekuensi.

“Praktik-praktik yang dilakukan oleh teman-teman komunitas untuk memproduksi informasi atau mendistribusikan informasi dibatasi oleh undang-undang yang ada saat ini. Di Undang-Undang Pers misalnya, mereka tidak dilindungi. Kemarin kami *ngobrol* dengan Dewan Pers dan memang seorang warga yang melakukan aktivitas mengemas dan mengolah informasi dan mendistribusikannya itu memang tidak dilindungi oleh Undang-Undang Pers. Kemudian dari Undang-Undang Penyiaran, ini sudah menjadi diskusi lama, alokasi frekuensi sangat terbatas. Kemudian teman-teman masuk ke online, itu menjadi salah satu solusi saat ini. Jadi teman-teman yang punya keterbatasan frekuensi kemudian melakukan *streaming* online. Katanya itu pun akan diatur. Jadi kalau itu diatur, harapannya hak dari teman-teman untuk mengakses itu dipertimbangkan lebih luas, tidak terlalu banyak dibatasi seperti di undang-undang yang ada sebelumnya...Jadi kalau mungkin ketika merancang rekomendasi untuk undang-undang ini, terutama Undang-Undang Telekomunikasi, kepentingan komunitas benar-benar harus dibahas. Karena sekarang unitnya sudah

sampai ke desa. Semoga ini menjadi catatan penting.” (Idha Saraswati, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Di samping kurangnya perhatian pada komunitas, alokasi frekuensi yang dialokasikan untuk kepentingan penyelenggaraan penyiaran radio komunitas juga tidak tepat posisinya. Berikut pandangan Sunarya Ruslan.

“Radio komunitas *dikasih* frekuensi di ujung dari frekuensi 108. Padahal itu dekat dengan radio navigasi penerbangan. Ya, kebetulan komunitas ‘kan amatir. Kalau bocor *filter*-nya, ini akan mengganggu navigasi. Itu *ringkih* sebetulnya, kenapa ditaruh di sana” (Sunarya Ruslan, FGD, Yogyakarta, 14 Mei 2015).

Dalam hal pengelolaan frekuensi, televisi komunitas sangatlah tidak diuntungkan karena pemerintah tidak membuat *roadmap* alokasi frekuensi untuk lembaga penyiaran ini. Berkaitan dengan persoalan ini Panji Dwi Ashrianto dari UPN TV menyatakan:

“Kami berharap bahwa entitas penyiaran masih menganggap komunitas sebagai bagian dari media penyiaran. Tapi realitas di lapangan, kami sama sekali tidak diakomodir di undang-undang, khususnya pada alokasi frekuensi.” (Panji Dwi Ashrianto, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Inkonsistensi dalam pengelolaan

Hal lain yang juga tampak ironis dalam pengelolaan frekuensi adalah inkonsistensi kebijakan. Ketika pemerintah menyerukan agar penyelenggara penyiaran bersiap bermigrasi ke digital, pemerintah juga membuka kanal baru untuk penyelenggaraan penyiaran analog. Persoalan ini merefleksikan sikap pemerintah yang berubah-ubah.

Kasus ini dijumpai di beberapa daerah, seperti D.I. Yogyakarta dan Jawa Tengah. Ini sangat membingungkan pelaku bisnis dan masyarakat.

“Ketika peralihan penyiaran ke digital, tiba-tiba pemerintah mengeluarkan pembaruan alokasi kanal baru, sampai 3 kanal. Ini menjadi sebuah ironi. Kalau disebut frekuensi terbatas, ini juga saya pikir tinggal kemauan dari pemerintah. Kalau pemerintah mau, sebenarnya TV komunitas itu bisa diberikan frekuensi. Buktinya, sudah ada penambahan kanal seperti ini. Kami membuat TV komunitas tahun 2009, 2010 melakukan RDP dan sampai sekarang kami tidak tahu izin penyiaran kami sudah keluar atau belum” (Panji Dwi Ashrianto, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Hak istimewa bagi pengusaha besar dan telekomunikasi

Persoalan alokasi frekuensi juga tampak begitu istimewa untuk perusahaan-perusahaan besar. Pihak swasta terutama perusahaan besar seperti Indosat, Telkomsel, SmartFren, dan Bakrie Telecom, seperti punya hak istimewa untuk berpindah dalam mengelola frekuensi. Sebagai contoh, Indosat dengan IM2 memperoleh lisensi tambahan frekuensi 3G dari Kementerian Komunikasi dan Informatika. Smartfren dapat menggelar LTE di pita 2.3 GHz. LTE merupakan singkatan dari *Long Term Evolution*. Ini merupakan sebuah standar komunikasi akses data nirkabel tingkat tinggi yang berbasis pada jaringan GSM/EDGE dan UMTS/HSPA. Dalam proses migrasi ini berarti akan ada jatah frekuensi tertentu yang akan diduduki oleh suatu perusahaan. Ini berarti perusahaan lain atau publik tidak dapat memanfaatkannya atau tertutup kesempatan untuk dapat mengelolanya. Oleh karena itu, Undang-Undang Telekomunikasi seharusnya mengatur persoalan perpindahan ini dengan mekanisme yang transparan dan akuntabel.

Dalam pandangan ahli hukum telekomunikasi, Edmon Makarim, industri jasa telekomunikasi menyangkut kebutuhan dasar

berkomunikasi setiap warga negara yang menggunakan sumber daya yang dikuasai oleh negara dan berdampak atas hidup orang banyak, oleh karena pengelolaan frekuensi perlu diawasi agar merger tidak memicu munculnya dominasi (Lampost.co, 5 Januari 2014). Makarim menambahkan, supaya kebutuhan dasar berkomunikasi warga negara terselenggara secara efisien untuk mendapatkan layanan yang murah, dibutuhkan hukum persaingan usaha yang sehat.

Dalam penyiaran, berdasarkan Undang-Undang Penyiaran, pengelolaan frekuensi untuk penyiaran selama ini dilakukan dengan mengalokasikan frekuensi tersebut untuk tiga bentuk lembaga penyiaran yang berizin, yaitu lembaga penyiaran publik, swasta, dan komunitas. Lembaga penyiaran swasta menerima porsi paling besar jatah frekuensi penyiaran di Indonesia, sementara penyiaran publik dan komunitas menerima jatah yang sangat terbatas. Selain lembaga penyiaran publik, perolehan frekuensi dilakukan melalui tender, setelah pengesahan Undang-Undang Penyiaran, yang sebelumnya dilakukan melalui penunjukkan langsung oleh pemerintah.

Saat ini keinginan masyarakat di daerah dalam mendirikan televisi lokal swasta mengalami hambatan terkait dengan jatah alokasi. Televisi lokal (yang bukan merupakan anggota jaringan dari televisi-televisi besar di Jakarta) selama ini mengalami kesulitan untuk mendapatkan jatah frekuensi karena sebagian besar frekuensi lokal telah diduduki anggota jaringan televisi-televisi besar dari Jakarta. Deskriminasi alokasi frekuensi terhadap penyelenggara penyiaran lokal komersial telah terjadi. Dalam hal ini Santoso (ATVJI) menyatakan, “Televisi lokal dilahirkan oleh undang-undang, tapi sejak mengurus izin sampai berbisnis itu terus mengalami deskriminasi. Terjadi banyak seleksi karena regulasi yang tidak jelas. Kalau dirunut sampai dengan Permen 32 yang terakhir ini, esensinya adalah untuk menyelesaikan para pemohon yang belum mendapatkan jatah frekuensi sebelumnya. Dan itu pun lima tahun kami menunggu. Kenapa lama sekali? Karena

menurut saya ada masalah-masalah yang tidak ingin diselesaikan” (Santoso, FGD, Jakarta, 24 Maret 2014). Dalam pandangannya, jika persoalan ini tidak diselesaikan maka hal yang sama akan terjadi pada penyiaran digital.

Diskriminasi terjadi pada para pelaku penyiaran lokal karena pemerintah selalu memperhitungkan berapa dividen (pembagian laba) yang akan diberikan oleh televisi lokal kepada negara. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah lebih menganakemaskan telekomunikasi daripada penyiaran karena persoalan dividen ini.

“Waktu itu kami dalam proses perizinan televisi lokal. Kami ditanya, berapa sih dividen yang bisa diberikan dari penyiaran kepada negara? Kami sudah di-skak mat saat masih mengurus izin. Nah, negara lebih menghendaki frekuensi digunakan untuk telko karena telko lebih menguntungkan.” (Santoso, FGD, Jakarta, 24 Maret 2014).

Keuntungan bisnis dan eksploitasi pasar atas frekuensi

Hampir tidak ada pihak yang menolak pandangan bahwa frekuensi radio memiliki nilai ekonomi tinggi. Nilai ini diperebutkan oleh pelaku bisnis, bahkan dieksploitasi sedemikian rupa. Kasus yang muncul adalah sejumlah pelaku bisnis telekomunikasi tidak hanya memanfaatkannya namun juga mengeksploitasinya dalam bentuk berbagi (*sharing*) frekuensi. Dalam pandangan pemerintah, aktivitas ini dilarang oleh Peraturan No. 53 tahun 2000 karena merupakan bentuk dari pengalihan frekuensi radio kepada pihak lain. Sayangnya penjelasan tentang ketentuan ini tidak cukup detail, karena peraturan yang lain, seperti Undang-Undang Telekomunikasi, membolehkan kerjasama dilakukan antara penyelenggara jaringan telekomunikasi dan penyelenggara jasa telekomunikasi. Kerancuan ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan menyebabkan antara lain gugatan hukum dialami oleh IM2.

Dalam perspektif pelaku industri telekomunikasi, Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2000, terutama Pasal 25, dianggap menghambat bisnis telekomunikasi. Pasal itu menyatakan: pemegang alokasi frekuensi radio tidak dapat mengalihkan alokasi frekuensi radio yang telah diperolehnya kepada pihak lain dan izin stasiun radio tidak dapat dialihkan kepada pihak lain kecuali ada persetujuan menteri. Menurut Denny Setiawan (2013), penggunaan frekuensi secara dinamis dan flexibel akan menambah pemanfaatan spektrum secara efisien. Akibat dari peraturan tersebut, saat ini terdapat 5 operator seluler dan ISP terkait dengan masalah penggunaan frekuensi bersama. Sikap regulator seharusnya jelas dan tegas mengatur persoalan ini, agar penyelenggara bisnis telekomunikasi memiliki kepastian hukum.

Nilai ekonomi frekuensi bahkan masih ada ketika migrasi frekuensi terjadi. Ini yang disebut dengan *digital dividend*. Frekuensi 700 (698 MHz hingga 806 MHz) yang sebentar lagi ditinggalkan oleh penyelenggara televisi analog terrestrial sebagai dampak dari migrasi ke digital merupakan *golden frequency* karena memiliki kualitas bagus dalam penyebaran sinyal. Kualitas ini berhubungan dengan *loop* yang tinggi, jangkauan jauh, dan data *rate*-nya kecil. Oleh karena itu, pita 700 sangat diminati oleh pelaku bisnis penyelenggara jasa telekomunikasi.

Dalam hal ini tim peneliti mempertanyakan, jika nanti penyiaran melakukan migrasi, untuk siapa atau untuk keperluan apa *digital dividend*. Pertanyaan ini muncul karena frekuensi yang tidak dipakai dapat diambil untuk kegiatan lainnya. Kalau kegiatan lainnya ini diselenggarakan oleh industri telekomunikasi yang ada sekarang, maka *digital dividend* sama saja diambil oleh perusahaan-perusahaan asing yang bergerak di bisnis telekomunikasi. Oleh karena itu, pengelolaan *digital dividend* penyiaran sebaiknya dipertegas untuk diberikan kepada industri telekomunikasi nasional.

Meskipun frekuensi memiliki nilai ekonomi tinggi dan selama ini dipandang mendatangkan kemakmuran bagi para pengusaha

serta pendapatan negara, ternyata pengelolaan frekuensi (kebijakan telekomunikasi) yang ada seperti saat ini telah menyebabkan rusaknya ekonomi rakyat. Pandangan ini mungkin cukup ekstrem, namun Darmanto dari BPPKI-Yogyakarta memberikan kesaksian tentang hal ini.

“Frekuensi itu sebagai suatu kekayaan negara mestinya dikelola untuk kemakmuran bangsa, sehingga tunduk pada Pasal 33. Dan seharusnya ini, undang-undang ini betul-betul harus ke sana. Tapi praktiknya yang kita hadapi sekarang, saya kira penggerusan ekonomi rakyat itu paling signifikan itu dari telekomunikasi... Menteri Koinfo bulan lalu itu mengatakan bahwa belanja alat-alat teknologi seperti HP dan sebagainya itu kita dari teknologi informasi menyumbang defisit transaksi 5,1 miliar dollar.” (Darmanto, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Di samping itu, Darmanto juga mengatakan bahwa konsumsi masyarakat ternyata lebih besar untuk membeli pulsa daripada kebutuhan dasar lainnya. Darmanto juga mengungkapkan bahwa kebijakan telekomunikasi telah menyebabkan masyarakat tidak produktif. Frekuensi hanya memfasilitasi masyarakat untuk mengonsumsi bukan memproduksi. Bahkan konsumsi di sini menjurus pada hal-hal negatif.

“Kalau kemudian, berkat adanya teknologi komunikasi yang sedemikian bagus, yang sedemikian cepat, tetapi ternyata akses orang dalam menggunakan internet dan lain sebagainya untuk hiburan dan bukan untuk membangun karakter bangsa, lalu di mana tanggung jawab sosialnya? Apalagi kalau kita lihat hasil *google analytics* ternyata 90% anak-anak muda itu ketika googling itu yang seronok-seronok *gitu*. Ini saya kira ke depan hal-hal *kayak gini* harus bisa terangkum juga dalam undang-undang. Artinya menurut saya undang-undang telekomunikasi ke

depan itu jangan hanya mengatur aspek bisnis, tetapi juga tanggung jawab sosial kader bangsa.” (Darmanto, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Hal senada disampaikan oleh Agung Harimurti dari BPPKI-Yogyakarta. Agung mengatakan bahwa masyarakat saat ini sebatas mengonsumsi teknologi dan belum pada tataran menggunakan teknologi untuk produksi. Persoalan ini terjadi karena adopsi teknologi tidak disertai dengan gerakan media literasi yang memadai di kalangan masyarakat. Berikut penuturan Agung:

“Sekarang kita masih mengonsumsi teknologi. Jadi ada produk baru, selalu kita ingin mempunyai produk baru tersebut. Padahal ketika kita sudah membeli *gadget* yang mahal itu, kita gunakan cuma SMS dan telepon. Jadi sebenarnya investasi yang dikeluarkan itu sangat besar dibanding dengan keuntungan yang dimiliki. Definisi masyarakat informasi itu adalah masyarakat yang dapat meningkatkan keuntungan secara ekonomi dengan adanya informasi dan teknologi, bukan besarnya konsumsi terhadap teknologi dan informasi. Bagaimana memanfaatkan alat itu supaya keuntungan ekonominya berlipat? Begitu kalau masyarakat informasi. Jadi minimal masyarakat itu tahu betul bagaimana teknologi itu sebagai cara untuk meningkatkan keuntungan dan kemandirian serta kematangan sosialnya. Jadi literasi media juga harus bersamaan dengan adanya kemunculan teknologi yang baru.” (Agung Harimurti, wawancara, Yogyakarta, 15 April 2015).

Teknologi mendikte kebijakan frekuensi

Kesan bahwa perencanaan pengelolaan frekuensi nasional adalah kurang matang mendapatkan konfirmasi di lapangan. Salah satu buktinya adalah kebijakan frekuensi mengikuti teknologi yang

akan diadopsi. Sebagai akibatnya, kebijakan menjadi terombang-ambing oleh perkembangan teknologi. Ini terbalik dan seharusnya tidak terjadi. Berikut adalah penuturan Heru Setiawan dari Desnet Yoga yang menegaskan bahwa seharusnya kebijakan tidak mengikuti teknologi.

“Mengenai regulasi sebagian besar agak terlambat kalau kita komparasi dengan pertumbuhan teknologi itu sendiri. Jadi biasanya, teknologinya sudah ada, regulasinya baru keluar. Seperti contohnya kemarin pemerintah sempat mengeluarkan WiMAX. Itu tidak melalui pengkajian yang dalam. Kalau dibilang gagal, pemerintah nggak mau. Hasil dari WiMAX, keluar regulasi baru 4G. Ya itu sebagai contoh, kadang-kadang regulasi yang dibuat pemerintah ini tidak memahami kondisi di lapangan.” (Heru Setiawan, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Akibat dari kebijakan yang mengikuti teknologi ini, banyak korban berjatuhan baik pelaku bisnis (terutama kecil dan menengah) maupun masyarakat. Penyelenggara penyiaran di tingkat lokal misalnya berkeberatan atas kebijakan televisi digital karena pemaksaan pemerintah untuk segera beralih ke teknologi digital. Mereka merasa investasi yang sebelumnya ditanamkan untuk menyelenggarakan siaran analog belum balik dan kini harus melakukan investasi baru untuk teknologi digital. Kebijakan ini dianggap tidak adil.

Standardisasi peralatan yang tidak konsisten juga menyulitkan bagi pelaku industri dan masyarakat. Berikut penuturan Sunarya Ruslan di forum workshop di Yogyakarta yang baru lalu.

“Pada awalnya dulu DVBT diterapkan dan TVRI sudah pakai. Lalu *set-top box* gak tersedia di pasar. Saya survei ke toko-toko di Glodok, itu gak ada yang jual. Saya tidak tahu kenapa begitu? Tahun 2011 sudah ada yang jual TV LED itu, LCD, sudah DVBT, belum pakai satu

tahun diganti DVBT-2. Akhirnya TV kita gak bisa dipakai lagi untuk menerima. Mestinya saya bisa komplain ke pemerintah karena mengganti standar.” (Sunarya Ruslan, workshop, Yogyakarta, 14 Mei 2015).

Pengelolaan frekuensi oleh publik

Perspektif yang cukup menarik terkait dengan pengelolaan frekuensi datang dari Onno W. Purbo. Menurutnya, pengelolaan frekuensi seharusnya tidak sepenuhnya di tangan pemerintah. Publik seharusnya diberikan hak dan otoritas untuk dapat mengelola frekuensi terutama yang berhubungan dengan aktivitas di lingkungannya yang terbatas (komunitas).

Publik dalam pandangannya sebenarnya dapat melakukan akses internet secara mandiri tanpa harus bergantung pada perusahaan operator seperti Telkom. Namun pemerintah tidak memiliki inisiatif untuk melakukan edukasi terhadap publik tentang persoalan ini. Padahal jika ini disosialisasikan dengan baik, masyarakat di lokasi terpencil yang mungkin tidak terjangkau pelayanan operator dapat melakukan akses internet secara mandiri dan dengan biaya murah.

Onno menyatakan, pengguna tidak perlu menggunakan layanan internet melalui telepon seperti yang lazim digunakan karena telepon akan membuat pengguna dikenakan pulsa yang cukup tinggi sehingga menjadi mahal. Sementara dengan *wireless* internet yang memanfaatkan frekuensi radio, pengguna hanya akan dikenakan biaya berlangganan kepada *internet service provider* (ISP) saja. Merujuk pada pemberitaan di situs web ITB, pada tahun 2003, Onno W. Purbo pernah mendemonstrasikan instalasi *wireless* internet di sebuah forum diskusi yang diselenggarakan institut tersebut.

Keunggulan lain dari *wireless* internet adalah kemampuannya untuk bekerja pada kecepatan tinggi, yaitu 11-54 Mbps yang jauh lebih cepat daripada layanan internet melalui telepon berkecepatan

maksimum 56 Kbps. Dengan *wireless* internet ini, masyarakat secara mandiri dapat lebih maju dan dapat memanfaatkan informasi secara maksimal. Onno menyatakan bahwa “secara teknologi, rakyat bisa bikin” (Wawancara, Yogyakarta, 28 Maret 2015). Meski demikian, ia mengakui, secara hukum ini tidak diperbolehkan.

Di samping itu, Onno W. Purbo juga berpandangan bahwa dalam hal pengelolaan frekuensi, seharusnya kebijakan telekomunikasi berbasis pada *user* (pengguna atau masyarakat) dan bukan pelaku bisnis (Wawancara, Yogyakarta, 28 Maret 2015). *User* dikatakannya cukup *powerful* untuk dapat menyelenggarakan penyiaran, misalnya dengan melakukan *streaming* melalui *gadget* sederhana yang mereka miliki. Pemerintah seharusnya berpihak pada rakyat, karena frekuensi ini adalah milik rakyat dan seharusnya dikelola secara adil dan merata untuk kepentingan rakyat. Paradigma kebijakan telekomunikasi seharusnya berpihak pada rakyat, bukan pada operator atau vendor seperti terjadi saat ini. Tanpa perubahan paradigma, menurutnya, rakyat hanya akan menjadi objek atau konsumen.

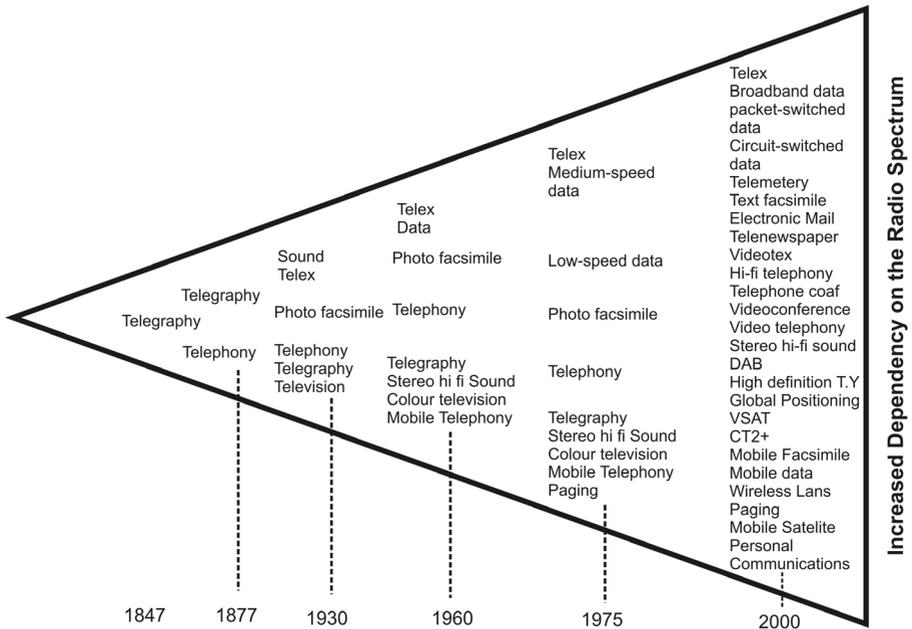
D. Tantangan Pengelolaan ke Depan

Perkembangan teknologi dan kemampuan memprediksi kegunaan frekuensi menjadi tantangan utama ke depan. Berdasarkan fenomena yang tim peneliti amati, tantangan pengelolaan frekuensi radio pada masa mendatang adalah kemampuan memprediksi kebutuhan akan frekuensi yang semakin meningkat. Dari waktu ke waktu kebergantungan masyarakat terhadap frekuensi radio semakin tinggi akibat meningkatnya moda komunikasi yang diperlukan manusia. Di sektor ekonomi, banyak peluang bisnis yang dapat dikembangkan atau diciptakan dari penggunaan frekuensi radio. Di sektor sosial dan budaya juga semakin banyak peluang yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan kualitas dan kesejahteraan hidup masyarakat.

ITU memberikan ilustrasi perkembangan kebutuhan frekuensi tidak pernah surut dari waktu ke waktu. Kompleksitas kebutuhan frekuensi tergambar dalam Bagan 3 berikut.

Bagan 3

Spectrum Dependent Telecommunications Services to the Year 2000.



Sumber: ITU (2013)

Tantangan ke depan juga berkaitan dengan prediksi penggunaan suatu jenis teknologi. Peningkatan teknologi telekomunikasi yang semakin canggih akan mendorong pada kebutuhan frekuensi radio yang semakin banyak dan bervariasi. Saat ini berbagai jenis teknologi sedang dikembangkan di berbagai pita frekuensi untuk berbagai aplikasi. Sementara itu, alokasi frekuensi radio baru diprediksi oleh ITU

akan muncul dan atau terus berkembang pada tahun-tahun ke depan antara lain: *radio local area networks*, *personal communication services*, *digital radio broadcasting*, *mobile satellite services*, *wireless local access*, dan *high definition television*. Persoalan memastikan teknologi yang tepat untuk memenuhi kebutuhan frekuensi merupakan tantangan ke depan. Dalam kaitan ini Dadan Saputra, komisioner KPID Jawa Barat, menyatakan:

“Sebetulnya apa yang bisa kita lakukan untuk mengantisipasi perkembangan ke depan, termasuk alokasi frekuensi, merupakan hal penting. Kegagalan mengantisipasi ini membuat alokasi frekuensi kita kacau. Umpamanya kita berpikir hari ini frekuensi untuk penyiaran saja, padahal di depan bisa dipakai untuk *mobile TV*, sekarang juga ternyata bisa dipakai untuk LTE. Ini tidak pernah dipikirkan sebelumnya. Jadi alokasi saat ini tidak mengantisipasi perkembangan-perkembangan ke depan. Termasuk juga regulasi kita, selalu telat dalam merespons perkembangan.” (Dadan Saputra, wawancara, Bandung, 25 Maret 2015).

Di sini Dadan mengingatkan bahwa frekuensi radio mencapai 3000 GHz dan saat ini masih dimanfaatkan beberapa bagian saja. Upaya mengeksplorasi pengetahuan untuk melihat kegunaan frekuensi dalam rentang itu ke depan adalah hal penting yang seharusnya dilakukan untuk dapat menyusun perencanaan alokasi frekuensi dengan tepat.

Hal lain yang perlu dipikirkan adalah berapa banyak frekuensi akan dialokasikan untuk tujuan bisnis, keamanan negara, fasilitas umum, dan komunitas (nonkomersial). Perencanaan ini memiliki arti penting untuk mencegah timbulnya kembali sikap dan perilaku deskriminatif terhadap pihak tertentu. Perencanaan juga berarti untuk menjamin keadilan dan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia dalam pemanfaatan frekuensi.



BAB 8

PERSOALAN KONTEN DAN KETERBATASAN SUMBER DAYA MANUSIA

Persoalan konten memiliki kaitan erat dengan kebijakan industri kreatif. Ketika industri kreatif kurang mendapat perhatian dari negara, bahkan terkesan terpisah dari kebijakan telekomunikasi dan penyiaran Indonesia, maka persoalan konten ini muncul. Bab sebelumnya telah memaparkan kebijakan telekomunikasi dan penyiaran “tidak berdaya” menghadapi vendor dan tekanan asing, yang menjadikan masyarakat lebih konsumtif. Bab ini ingin menunjukkan bahwa seharusnya Indonesia bisa lebih independen dan produktif dengan mengembangkan industri konten. Di beberapa negara, industri kreatif, khususnya konten kreatif, tidak hanya dapat mengisi infrastruktur telekomunikasi dengan aktivitas yang lebih produktif, namun juga menjaga *sustainable* keberadaan infrastruktur yang telah dibangun.

Di samping itu, pembicaraan konten juga menyangkut konten atau isi program siaran penyiaran yang dalam kenyataannya sangat diminati oleh penonton dan pendengar di Indonesia, seperti dapat dilihat dalam *rating* atau penelitian yang dilakukan terhadap isi media penyiaran. Ini adalah potensi yang luar biasa bila dikerjakan secara sehat dan baik.

Cakupan bahasan di bab ini meliputi beberapa subtopik. Subtopik pertama membahas perkembangan industri kreatif dan kebijakan yang diterapkan oleh sejumlah negara. Bahasan ini penting untuk memberikan gambaran bagaimana industri ini dikelola di negara-negara maju dan sebagai bahan pembanding bagi kebijakan di Indonesia. Subtopik kedua mengulas kebijakan konten telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia yang berlaku saat ini. Subtopik ketiga memaparkan beberapa persoalan konten yang dilihat dari sisi dominasi konten asing dan kekhawatiran publik atas pertukaran konten (pesan). Oleh karena persoalan sumber daya manusia menjadi faktor penting dalam industri kreatif, subtopik berikutnya akan berfokus pada SDM. Di sini pembahasan bukan hanya menyangkut SDM di industri kreatif namun juga industri telekomunikasi dan penyiaran secara umum. Terakhir, subtopik kelima mengungkapkan tantangan industri konten dan SDM ke depan.

A. Industri Kreatif: Mendudukkan Peran Negara

Industri kreatif merupakan terminologi umum yang banyak digunakan dalam konteks masyarakat informasi. Terminologi ini melekat dengan konsep inovasi, informasi, dan pekerja informasi (*information workers*) serta dampak teknologi informasi dan komunikasi. Industri kreatif banyak dinilai oleh beragam kalangan sebagai pendorong utama ekonomi baru karena merupakan sumber pertumbuhan dan kesejahteraan.

Definisi industri kreatif sebenarnya cukup bervariasi terutama dalam membahas subsektor mana yang dapat dikategorikan sebagai industri kreatif. Di Eropa misalnya, aktivitas yang berhubungan dengan seni dianggap merupakan inti industri kreatif. Aktivitas ini meliputi periklanan, desain, arsitektur, dan media. Sementara di Asia dan Australia, industri kreatif mencakup sektor yang lebih luas, seperti

game online, musik, *performing arts*, film, televisi, radio, periklanan, penerbitan, desain, seni visual, dan bahkan organisasi penyelenggara pernikahan (Kong, 2014; Daniel, 2014). Namun, secara umum industri kreatif dianggap sebagai industri yang mengandalkan kreativitas individu, keterampilan, dan bakat untuk menghasilkan produk kreatif yang dapat berupa kekayaan intelektual dan atau manfaat ekonomi.

Pembangunan industri kreatif di banyak negara umumnya dipicu oleh kritik masyarakat yang melihat dampak dari pembangunan infrastruktur telekomunikasi cenderung merugikan (Cunningham, 2012). Masyarakat memandang bahwa perkembangan infrastruktur terkait dengan *broadband* yang semakin cepat, berarti cara cepat mengunduh konten porno dan konten hiburan. Masyarakat juga melihat bahwa perkembangan ini hanya mendorong pengeluaran masyarakat semakin besar, sementara daya beli dan kemampuan ekonomi terbatas.

Kritik masyarakat semacam ini muncul ketika negara tidak hadir dalam pengembangan program yang dapat mendukung pencapaian kemajuan infrastruktur. Dalam pembangunan infrastruktur, pemerintah sering ber retorika bahwa internet akan memberikan peluang khusus untuk industri kreatif, menciptakan model bisnis baru, memberikan kesempatan berkembang bagi usaha kecil, mendorong pelayanan kesehatan dan pendidikan yang lebih baik, dan sebagainya. Namun, pemerintah lupa menunjukkan bagaimana hal-hal tersebut dapat diwujudkan.

Di beberapa negara demokrasi maju, pemerintah umumnya menyadari bahwa persoalan di atas bukan merupakan tujuan dari pembangunan infrastruktur telekomunikasi, dan berupaya mengatasinya dengan membuat kebijakan untuk membangun industri kreatif. Negara dan pemerintah menyadari bahwa industri kreatif merupakan industri masa depan yang harus didukung. Di sejumlah

negara Eropa, seperti di Belanda, pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang pengembangan industri kreatif. Kebijakan ini berorientasi meningkatkan peluang kerja di sektor industri kreatif dan mendukung pendidikan dan pelatihan untuk memasok tenaga andal yang dapat menopang industri kreatif. Di Inggris, negara memberikan dana untuk pengusaha kreatif (*creative entrepreneurs*), termasuk untuk para seniman, desainer, dan lembaga-lembaga perantara (*intermediary agencies*). Di negara ini beberapa program pendidikan dan pelatihan juga diselenggarakan, begitu pula dengan hak kekayaan intelektual diproteksi dengan ketat. Hadirnya kebijakan-kebijakan tersebut telah menggeser industri ini dari pinggiran ke *mainstream* dan memberikan sumbangan besar bagi pendapatan nasional (Cunningham, 2002).

Korea merupakan salah satu negara di Asia yang sukses dalam mengembangkan industri kreatif. Keberhasilan ini tidak dicapai secara instan namun melalui perjalanan yang cukup panjang. Lebih dari dua puluh tahun negara ini merancang industri tersebut dan melaksanakan rancangannya secara konsisten. Salah satu faktor utama yang menentukan keberhasilan ini adalah adanya “intervensi” negara dalam pengembangan industri tersebut (Kwon & Kim, 2014).

Pada awalnya negara ini menggunakan pendekatan *state-centered economy* dalam pengembangan industri, dan mengubahnya menjadi *market-driven approach* sejak akhir 1990-an (Kwon & Kim, 2014). Perubahan ini dilakukan karena terjadi banyak perubahan di lingkungan politik, sosial, dan ekonomi. Pendekatan lama dirasa tidak lagi relevan dengan kemajuan yang ada. Protes besar-besaran yang dilakukan oleh kelompok pro-demokrasi pada 1980-an menyebabkan rezim militer di Korea Selatan tumbang. Kejatuhan rezim ini mengawali pemerintahan baru yang lebih demokratis. Secara sosio-kultural, masyarakat Korea Selatan juga berkembang, kelas menengah berkembang cukup pesat ditandai dengan status ekonomi dan pendidikan yang semakin meningkat. Dampak dari kehadiran

kelas ini adalah konsumsi dan tuntutan terhadap produk-produk berkualitas dan berkelas semakin meningkat pula. Masyarakat pun semakin terintegrasi dengan pasar global. Untuk melindungi industri dan pasar dalam negeri dari intervensi asing, maka industri kreatif ini dikembangkan. Kebijakan industri tidak lagi memprioritaskan sektor manufaktur seperti tekstil, pakaian, makanan dan minuman, alat-alat berat, bahan-bahan kimia dan sebagainya.

Dalam membangun ekonomi baru, pemerintah Korea Selatan memiliki tujuan untuk mencapai *a knowledge-based economy*, yaitu pengetahuan menjadi dasar bagi pengembangan ekonomi nasional (Kwon & Kim, 2014). Tujuan ini telah mendorong negara melakukan seleksi dan prioritas sejumlah sektor industri. Di sini, industri kreatif merupakan salah satu saja dari sejumlah sektor lain, seperti teknologi informasi dan komunikasi dan bioteknologi.

Walaupun pengembangan industri kreatif ini menerapkan pendekatan *market-driven*, Korea Selatan tidak menyerahkan begitu saja arah pembangunan ekonomi nasional pada dinamika pasar. Di sini intervensi negara melalui pemerintah berlangsung cukup ketat untuk melindungi kepentingan nasional. Hal menarik lainnya dari pengembangan industri di Korea Selatan adalah penanganan yang tidak sektoral (parsial) melainkan menghubungkan antara satu sektor dan sektor lainnya sehingga tercipta sinergi yang saling menguntungkan. Dengan sinergi ini produk elektronik telah terbukti memberikan kontribusi yang signifikan bagi pertumbuhan industri kreatif. Di samping itu, negara juga membuat kebijakan yang secara konkrit dapat mendukung pengembangan sektor-sektor industri yang menjadi prioritas. Beberapa memberikan berbagai macam insentif seperti pinjaman dengan bunga rendah, *preferential taxes*, dan *public provision of infrastructure* yang relatif berbeda dengan sektor lain.

Di Korea Selatan, industri kreatif memiliki fokus pada konten budaya. Sejumlah kebijakan disusun dan diterapkan untuk mendukung

sektor ini. Sebagai contoh, pemerintah menginisiasi pertumbuhan digitalisasi dan memfasilitasi ekspansi produk budaya Korea Selatan secara global. Sensor ditiadakan karena dianggap membelenggu kebebasan pers dan kebebasan menyatakan pendapat. Partisipasi publik dalam industri ditingkatkan, misalnya dengan mendukung industri manufaktur dalam negeri untuk peralatan/perlengkapan film dan video. Perlindungan terhadap hak cipta dilakukan dengan membentuk departemen khusus di kementerian untuk melakukan monitoring hak cipta baik dalam lingkup nasional maupun internasional. Pemerintah memberikan dukungan institusional dan finansial untuk pengembangan teknologi budaya. Pemerintah juga menerapkan program untuk mengembangkan keterampilan tenaga kerja. Sejumlah institut didirikan untuk mendukung kebutuhan tenaga di industri kreatif, seperti *Game Academy* dan *Korea Broadcasting Agency and Film Academy*. Penghargaan berupa uang dan juga peluang rekaman diberikan kepada berbagai pemusik, termasuk pemusik independen. Pemerintah juga mensponsori konser dan *showcases* seperti *Asia Song Festival*. Dalam tubuh kementerian sendiri juga disusun departemen-departemen yang berkonsentrasi pada kemajuan sub-sektor industri kreatif.

Pergantian presiden (pemerintahan) di negara ini pun tidak membuat arah kebijakan industri kreatif berubah. Masing-masing pemimpin bahkan saling memperkuat kebijakan yang telah ada sebelumnya. Sebagai contoh, pada pemerintahan Kim Dae-Jung (1998-2003), pemerintah meletakkan pondasi berupa perencanaan dan pembangunan sejumlah infrastruktur untuk menumbuhkan industri kreatif. Pada pemerintahan Roh Moo-hyun (2003-2008), *Korean Cultural Content Agency (KOCCA)*, sebuah lembaga yang didanai oleh negara, mendirikan *High Digital (HD) Production Center*. Pusat ini menyediakan studio dengan berbagai variasi ukuran, *recording, dubbing booths, production, editing and post production*, untuk memfasilitasi

produksi film digital. Pada pemerintahan Lee Myung-bak (2008-2013), pemerintah menaruh perhatian dan memfasilitasi *advancements in the gaming industry* dengan cara mendirikan *Mobile Game Center*. Di samping itu, koordinasi dan kerjasama dilakukan antarkementerian misalnya Kementerian Kebudayaan dengan Kementerian Informasi dan Komunikasi.

Dari paparan di atas, kebijakan dan regulasi telah terbukti memberikan dukungan bagi perkembangan industri kreatif di Korea Selatan. Namun, kebijakan saja tidaklah cukup untuk mendukung industri kreatif. Kesadaran masyarakat terhadap potensi industri ini dalam meningkatkan kesejahteraan dan partisipasi mereka di dalam proses pengembangan industri menjadi kunci keberhasilan industri ini (Musterd & Gritsai, 2009). Antusiasme masyarakat di Korea Selatan dalam memasuki industri kreatif juga merupakan faktor kesuksesan industri ini.

B. Kebijakan Konten Telekomunikasi dan Penyiaran di Indonesia

Ada perbedaan mendasar tentang kebijakan pemerintah negara maju dan pemerintah Indonesia dalam merespons kritik masyarakat terhadap dampak negatif perkembangan teknologi informasi dan telekomunikasi. Jika pemerintah negara maju dan demokrasi berkonsentrasi mengembangkan industri kreatif, pemerintah Indonesia justru lebih dikenal mengintensifkan sensor, *sweeping*, pemblokiran dan kriminalisasi atas nama pencemaran nama baik. Langkah ini tidak akan mengubah keadaan tanpa upaya keras pemerintah untuk menyusun suatu kebijakan yang dapat mendorong industri kreatif. Bahkan langkah ini mencerminkan “kekerdilan” pemerintah dalam menyikapi tekanan global. Di tengah kemajuan teknologi telekomunikasi yang semakin canggih, persoalan yang

dihadapi Indonesia adalah bagaimana mengisi kecanggihan teknologi ini dengan kegiatan yang lebih produktif. Namun kegiatan yang produktif ini akan sulit diwujudkan jika pemerintah tidak menaruh perhatian dan membuka jalan bagi pengembangan industri kreatif.

Kurangnya produktivitas ini, menurut Eka Indarto dari Yogya Media Net, karena kebijakan telekomunikasi lebih mengacu pada pembangunan fisik, namun tidak mengarah pada pengembangan konten. Menurutnya, konten justru dapat melanjutkan atau melestarikan program telekomunikasi. Eka berpandangan bahwa dalam pengembangan *broadband*, seharusnya yang dipikirkan bukan hanya pembangunan fisik, namun juga bagaimana *broadband* bisa berkelanjutan.

“Pemerintah menggagas misalnya desa informasi yang menggabungkan internet dengan komunitas dan lain-lain. Itu yang terjadi adalah agen-agen pemerintah di daerah ternyata tidak punya tupoksi (tugas, pokok, dan fungsi yang sesuai). Kemudian ada *broadcasting* untuk komunitas, itu kalau gak jalan, kalau mangkrak, itu disebut korupsi. Ini yang seharusnya ditangani (bagaimana memanfaatkan teknologi) dalam pengembangan *broadband*. Jadi isu ke depan kerangka regulasinya harus memperhatikan *sustainable*. Jadi ini penting, kalau tidak *sustain* jangan mimpi akan ada kemandirian.” (Eka Indarto, FGD, Yogyakarta, 14 Mei 2015).

Konten merupakan salah satu subsektor dalam industri kreatif. Dalam konteks telekomunikasi dan penyiaran, konten tidak hanya merujuk pada *pesan* yang tersaji dalam suatu medium, namun juga *aplikasi* di mana pertukaran pesan dan interaksi dapat dimediasi. Idealnya pengembangan industri konten mengarah pada dua jenis konten tersebut.

Industri kreatif mencakup pula sejumlah bidang lain. Departemen Perdagangan Republik Indonesia menyebutkan industri kreatif ini mencakup sejumlah sektor: periklanan, barang seni, kerajinan, desain, fesyen, musik, seni pertunjukkan, penerbitan dan percetakan serta kuliner. Di samping sektor tersebut, sektor yang paling mendekati telekomunikasi dan penyiaran adalah permainan interaktif, layanan komputer, dan piranti lunak, televisi dan radio, video, film dan fotografi.

Permainan interaktif merupakan kegiatan kreatif yang berkaitan dengan kreasi, produksi, dan distribusi permainan komputer dan video yang tidak saja berorientasi pada hiburan tapi juga pendidikan. Layanan komputer dan piranti lunak berhubungan dengan pengembangan teknologi informasi seperti jasa layanan komputer, pengelolaan data, pengembangan *database*, pengembangan piranti lunak, integrasi sistem, desain dan analisis sistem, desain arsitektur piranti lunak, desain portal, dan sebagainya. Televisi dan radio berkaitan dengan usaha kreasi produksi dan pengemasan acara televisi (konten penyiaran). Video, film, dan fotografi berkaitan dengan kreasi video, film, dan jasa fotografi, termasuk penulisan naskah, *dubbing* film, sinematografi, sinetron, dan eksibisi film.

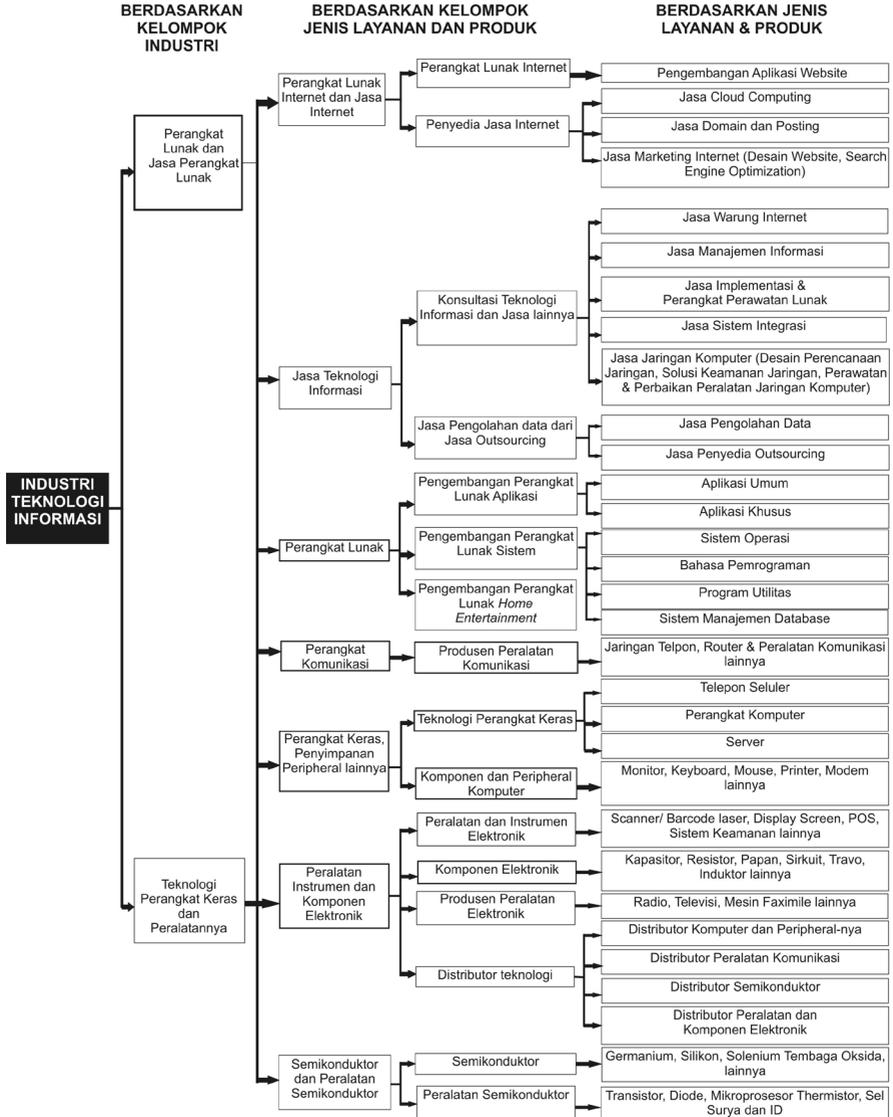
Merujuk pada Undang-Undang Telekomunikasi, persoalan pengaturan konten nyaris tidak tersentuh. Undang-Undang ini hanya berfokus pada pengaturan infrastruktur dan bisnis telekomunikasi. Kebijakan tentang konten tampak terpisah dari undang-undang tersebut karena justru diatur melalui Instruksi Presiden No. 6 tahun 2009 tentang pengembangan ekonomi kreatif dan Peraturan Presiden No. 92 tahun 2011 tentang pembentukan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dengan visi menggerakkan pariwisata dan ekonomi kreatif. Dalam pemerintahan Joko Widodo, bidang ekonomi kreatif dipisahkan dari Kementerian Pariwisata. Bidang ekonomi kreatif ini diurus oleh Badan Ekonomi Kreatif. Sayangnya masing-masing

kebijakan seperti berjalan sendiri-sendiri dan kurang bersinergi antara satu dan yang lain. Persoalan ini tentu merupakan agenda bagi pemerintah bagaimana menggabungkan kedua kebijakan ini sehingga dapat saling menopang.

Sejak Instruksi Presiden dan Peraturan Presiden tersebut dikeluarkan, geliat industri kreatif tampak cukup berkembang (Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, 2014). Sebagai contoh, kementerian telah mampu menyusun kebijakan dan sejumlah program untuk mengembangkan film animasi dan komik, mengembangkan tulisan atau karya fiksi dan nonfiksi, mengembangkan karya kreatif audio dan video, karya kreatif periklanan, dan desain komunikasi visual elektronik. Penerapan kebijakan dan program tampak membuahkan hasil positif. Ekonomi kreatif merupakan penyumbang PDB Atas dasar Harga Berlaku (ADHB) terbesar ketujuh dari sepuluh sektor ekonomi penyumbang pertumbuhan ekonomi, dengan angka mencapai 555 triliun rupiah. Pada periode 2010-2013, ekonomi kreatif mengalami peningkatan pertumbuhan yang signifikan. Misalnya untuk periklanan, rata-rata tingkat pertumbuhan mencapai 8,81%. Jumlah tenaga kreatif yang diserap di industri kreatif pun meningkat dari tahun ke tahun. Jika pada 2010 jumlah tenaga kerja adalah sekitar 11,49 juta, angka ini melonjak pada 2013 diperkirakan menjadi 11,87 juta. Berbagai pencapaian yang berhasil diraih mengindikasikan industri kreatif memiliki potensi besar.

Dalam perencanaan strategis jangka menengah ekonomi kreatif yang pernah disusun oleh Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Parekraf), sub-sektor teknologi informasi menjadi agenda pengembangan industri mulai tahun ini (2015-2019) bersama sejumlah sektor lainnya. Pengembangan industri ini dapat diharapkan mampu mengimbangi pembangunan infrastruktur telekomunikasi saat ini. Adapun bidang-bidang teknologi informasi yang akan mendapat prioritas dapat dilihat dalam Bagan 4 berikut:

Bagan 4 Prioritas Pengembangan Teknologi Informasi



Sumber: Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif RI (2014: 96).

Meskipun industri kreatif mengalami perkembangan, ada permasalahan yang dianggap oleh pemerintah dan pelaku industri kreatif masih menghambat. Permasalahan tersebut antara lain ketersediaan infrastruktur teknologi. Ketersediaan di sini meliputi ketersediaan piranti lunak dan teknologi pendukung proses kreasi, produksi, maupun distribusi. Ketersediaan di sini meliputi isu akses, keterjangkauan biaya, jangkauan pelayanan, kinerja, dan kesesuaian dari infrastruktur dan teknologi yang tersedia dengan kebutuhan. Saat ini infrastruktur teknologi sebagian besar telah tersedia, namun karena merupakan barang impor tidak dapat diakses oleh pelaku usaha dengan harga yang terjangkau, terutama oleh orang atau usaha kreatif lokal berskala kecil dan menengah. Sementara infrastruktur dari dalam negeri masih terbatas dan kualitasnya pun masih dirasakan rendah. Perkembangan teknologi informasi dapat memberikan manfaat bagi orang kreatif untuk meminimalisasi biaya produksi, penurunan waktu produksi, penggunaan sumber daya yang semakin efisien, dan peningkatan skala produksi. Saat ini semakin banyak *software* dari *open source* yang memudahkan orang kreatif untuk menghasilkan inovasi-inovasi baru. Sayangnya kebutuhan *software* justru yang berbayar. Standar *software* sering menjadi kendala terlebih jika karya kreatif yang dihasilkan akan memasuki pasar global. Jika pengembangan teknologi informasi dan industri kreatif berjalan beriringan, solusi untuk hal ini akan lebih mudah dicapai.

Di penyiaran, kebijakan konten kreatif ada pengaturannya, tapi orientasinya bukan pada peningkatan karya kreatif namun pada kelayakan kandungan materi. Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002 dan Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (P3SPS) menjadi dasar pengaturan konten penyiaran. Dalam Undang-undang Penyiaran terdapat lima pasal, yaitu Pasal 35 sampai dengan 39, yang mengatur konten. Beberapa hal diatur, antara lain isi siaran wajib mengandung informasi, pendidikan, hiburan dan

manfaat; isi siaran memuat 60% mata acara yang berasal dari dalam negeri; isi siaran wajib memberikan perlindungan dan pemberdayaan kepada khalayak khusus yaitu anak-anak dan remaja; dan siaran juga harus menjaga netralitas tidak boleh mengutamakan golongan tertentu. Siaran juga dilarang bersifat fitnah, menghasut, menghasut, dan sebagainya. P3SPS juga mengatur konten dengan cukup detil, diantaranya: penghormatan terhadap nilai-nilai kesukuan, agama, ras dan antargolongan (pasal 6-7); penghormatan terhadap nilai dan norma kesopanan dan kesusilaan (pasal 9); perlindungan kepentingan publik (pasal 11); layanan publik (pasal 12), penghormatan terhadap hak privasi (pasal 13); perlindungan terhadap anak (pasal 14) dan orang atau kelompok masyarakat tertentu (pasal 15); muatan seksual dan kekerasan (pasal 16, 17), karya jurnalistik (pasal 22-26) dan sebagainya.

Di samping persoalan peningkatan produksi konten, permasalahan lain yang berhubungan dengan peningkatan ini meliputi ketersediaan sumber daya kreatif yang berkualitas dan tersebar secara merata seluruh Indonesia, ketersediaan pembiayaan atau permodalan, perluasan pasar bagi karya kreatif, kelembagaan dan iklim usaha yang mendukung pengembangan industri kreatif. Isu kelembagaan dan iklim usaha ini meliputi regulasi, partisipasi aktif pemangku kepentingan, apresiasi terhadap karya dan perlindungan karya (HAKI). Oleh karena pengembangan industri ini masih relatif baru, hal penting yang harus diwujudkan dalam merancang kebijakan adalah keberpihakan terhadap industri dan sumber daya dalam negeri.

C. Persoalan Konten

Berdasarkan hasil penelitian, persoalan konten yang paling menonjol adalah dominasi konten asing di telekomunikasi, kekhawatiran publik dalam pertukaran konten (pesan), dan dominasi konten Jakarta-sentris di penyiaran. Berikut pemaparan keduanya.

Dominasi konten asing

Saat ini saluran telekomunikasi terutama internet terlalu sarat akan muatan asing. Mochamad James Falahuddin, dalam wawancara dengan tim peneliti, mengungkapkan bawa para operator tengah berjuang mati-matian agar tidak tergerus oleh para *over the top* (OTT) semacam Google dan Facebook. Namun upaya yang ditempuh oleh para operator selama ini masih gagal dalam menembus dominasi mereka. Di satu sisi pertumbuhan *revenue* para operator dalam negeri memiliki kecenderungan menurun, sementara jumlah pelanggan tidak dapat diharapkan mendongkrak keuangan. Di sisi lain Google, Facebook, Apple dengan iTunes-nya, dan *internet-based service* lainnya meraup keuntungan yang besar dari iklan atau penjualan *digital goods* di Indonesia. Ironisnya lagi, para operator telekomunikasi di tanah air berjibaku menghadapi lonjakan trafik data akibat inovasi OTT *player* yang memancing kebutuhan konsumen. Lonjakan trafik ini menuntut para operator lokal harus meningkatkan kapasitas saluran (pita). Sementara itu harga *bandwidth* sangatlah mahal. Para operator dalam negeri merasa terus dirugikan karena setelah kapasitas saluran ditambah, ujung-ujungnya pihak luar yang memanfaatkannya.

Persoalan ini pada dasarnya dapat diatasi jika ada regulasi yang dapat memaksa pihak OTT ini memiliki *data center* di dalam negeri. Dengan lokasi *data center* ini maka beban saluran tidak akan terlalu besar. Menurut Mochamad James Falahuddin keberadaan *data center* ini merupakan kewajiban dan harus diwujudkan dalam waktu satu tahun setelah beroperasi di Indonesia. Namun pemerintah tidak mampu memaksa perusahaan asing tersebut. Mungkin salah satu penyebabnya pemerintah tidak mampu memenuhi persyaratan pendirian *data center*.

“Pemerintah dari dulu sampai sekarang belum berhasil memaksa Yahoo, Google, Facebook punya *data center* (di Indonesia). Padahal itu ada aturannya, harusnya satu tahun kemarin sudah buka data center itu di sini. Malah mereka buka di Malaysia. Memang persyaratannya mereka mau buka data center kalau di Indonesia memiliki *supply* listrik setidaknya 2 sumber yang berbeda. Nah ini susah diwujudkan di Indonesia. Karena listrik dikuasai oleh PLN.” (Mochamad James Falahuddin, wawancara, Jakarta, 25 Maret 2015).

Seperti dipaparkan dalam bab sebelumnya, Indonesia sulit bersaing di infrastruktur. Salah satu kesempatan yang masih terbuka setidaknya dalam waktu relatif dekat adalah bersaing di industri konten terutama produksi konten lokal. Dalam kaitan ini Agung Harimurti menyatakan:

“kalau kita mau bisnis infrastruktur ya jelas tidak mungkin. Kemudian yang dimungkinkan adalah bisnis konten. Jadi menciptakan konten-konten yang produktif, dengan teknologi yang ada. Kemudian konten itu dapat dibantu untuk dipasarkan oleh pemerintah, sehingga dapat menarik devisa.” (Agung Harimurti, wawancara, Yogyakarta, 15 April 2015).

Meskipun produksi konten lokal belum begitu populer, beberapa informan tampaknya sudah mulai berupaya memengaruhi sikap publik untuk memiliki konten lokal. Salah satu contoh dilakukan oleh M. Andi Zaki, Direktur Eksekutif Masyarakat Industri Kreatif Teknologi Informasi dan anggota Dewan TIK Nasional, dengan gerakan “Klik Indonesia”.

“Yang kami dorong adalah orang nantinya akan mengklik tool konten-konten lokal, aplikasi-aplikasi lokal. Kalau kita klik konten luar, biaya yang harus kita keluarkan untuk *data traffic* saja udah sampai triliunan. Kenapa kok nggak kita manfaatkan, kembangkan ke sini. Dan itu bisa terjadi kok, China misalnya. Klik China, kan gitu. Orang nggak pakai Google di sana, pakai Baidoo.”(M. Andi Zaki, wawancara, Bandung, 26 Maret 2015).

Kekhawatiran publik dalam pertukaran pesan

Persoalan konten telekomunikasi juga berkaitan dengan keamanan data dan informasi. Sejumlah informan menaruh perhatian pada kasus penyadapan yang melibatkan Australia, Amerika Serikat, dan Selandia Baru. Mereka menyatakan bahwa kasus ini menunjukkan kerentanan sistem telekomunikasi nasional. Jika benar informasi yang dilansir oleh *Huffington Post* dan *The Sydney Morning Herald* bahwa Selandia Baru aktif melakukan penyadapan di Indonesia dengan cara memata-matai jaringan telekomunikasi dengan mencegat komunikasi satelit dan kabel telekomunikasi bawah laut, dan berbagai data dari panggilan telepon, email dan pesan media sosial serta membobol data Telkomsel (Kompas.com, 9 Maret 2015), maka proteksi data di operator harus dapat diperketat.

Persoalan berikutnya menyangkut persoalan kriminalisasi atas nama pencemaran nama baik. Sejumlah gugatan pencemaran nama baik menggunakan Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik/ITE (No. 11 tahun 2008) sempat mencuat dan mendapatkan perlawanan balik dari masyarakat, misalnya kasus Prita versus manajemen rumah sakit dan kasus Saut Situmorang yang digugat karena kritik terhadap isi sebuah buku. Sahabat untuk Informasi dan Komunikasi yang Adil (SIKA) mencatat ada 74 kasus diproses menggunakan pasal 27 undang-undang tersebut terkait dengan

distribusi dan transmisi sehingga informasi atau dokumen elektronik dapat diakses.

Dalam pandangan Mujtaba Hamdi (Kompas, 1 April 2015), pasal tersebut semata-mata untuk membungkam kritik. Pasal pencemaran nama baik, misalnya, digunakan penguasa untuk mengkriminalkan orang biasa yang mengkritik melalui media sosial. Di sini dia mengusulkan perlunya pembentukan badan independensi ITE. Dalam pandangannya, pidana kesusilaan, penghinaan dan pencemaran nama baik, ancaman kekerasan serta penyebaran kebencian berlatar suku, ras, agama, dan antargolongan seharusnya dikembalikan ke Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Undang-undang ITE seharusnya tidak mengatur ketentuan tersebut.

Asep Komaruddin dari LBH pers dalam forum Diskusi di Taman Ismail Marzuki pada 4 Mei 2015 mengungkapkan bahwa sejak 2008 perkembangan tren kasus tersebut tidak saja meningkat tajam, namun medium yang dipersoalkan pun semakin beragam. Kalau dulu melalui *mailing list* sekarang status *BlackBerry Messenger* pun dikriminalisasi, seperti terjadi di Makassar. Percakapan di *Line* pun dilaporkan. Kasus terakhir percakapan *inbox* di *facebook* dikriminalkan juga. Kasus seperti itu diutarakannya menimpa seorang ibu rumah tangga di Bandung. Ibu ini dinyatakan bersalah dalam persidangan dan harus menjalani hukuman. Asep berpendapat bahwa belakangan ini tidak ada lagi batasan antara ranah publik dan ranah percakapan individu. (Asep Komaruddin, Diskusi di TIM, Jakarta, 4 Mei 2015).

Selama ini proses hukum yang diterapkan untuk kasus pencemaran nama baik tidak berjalan semestinya. Asep Komaruddin berpandangan bahwa perlu ada pembuktian pidana terlebih dahulu apakah seseorang dengan sengaja melakukan pencemaran nama baik. Sementara, pengertian dan pembuktian penghinaan dan pencemaran nama baik diatur di dalam KUHP (Kitab Undang-undang Hukum

Pidana). Namun ternyata ada salah kaprah di sistem peradilan karena majelis hakim atau pun jaksa penuntut tidak melihat atau memenuhi ketentuan ini. Justru yang terjadi adalah pembuktian kasus dilihat dari apakah seseorang mengirimkan pesan atau tidak. Jika seseorang terbukti mengirim pesan maka bukti ini sudah dianggap cukup tanpa mempertimbangkan apakah seseorang benar-benar melakukan pencemaran nama baik atau tidak. Asep Komaruddin menyatakan:

“Sebenarnya kalau penghinaan pencemaran nama baik itu kan harusnya di muka publik dan memang bertujuan untuk menjatuhkan. Hal ini diabaikan di dalam Undang-Undang ITE...Lebih baik pasal-pasal tersebut (di Undang-Undang ITE) dihapuskan. Toh sudah ada pengaturan berkaitan dengan penghinaan pencemaran nama baik di KUHP. Tidak perlu lagi dibuat peraturan-peraturan sektoral yang lainnya, karena istilahnya *over criminalitation*. Jadi malah memberikan ketidakpastian hukum dalam penerapan hukumnya.” (Asep Komaruddin, diskusi di TIM, Jakarta, 4 Mei 2015).

Merujuk pada penjelasan Asep terungkap bahwa beberapa organisasi sipil, termasuk LBH, pernah mengajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi, khususnya mengenai pasal 27 ayat 3 Undang-undang ITE. Namun sayangnya, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan itu, dengan alasan pengaturan mengenai pencemaran nama baik dalam KUHP yang ada, yakni pasal 310, 311 dan sebagainya, tidak mampu menjangkau tindakan pidana pencemaran nama baik melalui internet. Alasannya karena informasi melalui media internet begitu cepat tersiar dengan cakupan areanya lebih luas dibandingkan penghinaan dan pencemaran nama baik melalui media cetak.

Dalam proses pembuktian, Asep menyatakan kemampuan aparat penegak hukum patut dipertanyakan. Aparat ini dijumpainya

cenderung tidak melakukan atau mengabaikan digital forensik. Padahal hasil analisis forensik ini dapat memberikan fakta yang akurat. Berikut penuturannya.

“Digital forensik tidak dilakukan, danalaupun beberapa dilakukan tidak begitu dirujuk. Ada kasus, setelah dilakukan digital forensik oleh Mabes Polri dan juga uji *digital evidence* di Mabes Polri, percakapan tersebut tidak ada. Namun ada *print out* yang ditunjukkan dan dijadikan bukti di pengadilan. *Print out* itulah yang dijadikan dasar penilaian dan bukti oleh majelis hakim dalam memutuskan perkara. Bahkan di beberapa kasus yang lain pun terjadi, pembuktian dilakukan dengan mengangkat komputer, CPU-nya, dan membawanya ke pengadilan. Ada juga bukti berupa *screenshot*. Nah ini adalah kegagalan-kegagalan yang terjadi dalam mengimplementasikan Undang-Undang ITE. Di sini sebenarnya permasalahannya bukan pada penegakan hukum, tetapi memang di dalam rumusan Pasal 27 Ayat 3 dan Pasal 28 Undang-undang ITE yang bermasalah.” (Asep Komaruddin, diskusi di TIM, Jakarta, 4 Mei 2015).

Dalam mengatasi persoalan ini, Rusdin Tompo, pengamat media dan mantan ketua KPID Makassar, dalam wawancara dengan tim peneliti pada 14 Maret 2015 menyatakan pentingnya mengatur wilayah privat-publik dengan jelas. Rusdin mengungkapkan bahwa ada dimensi publik dalam media sosial, meskipun individu yang memiliki akunnya. Hal ini dikatakannya belum banyak dipahami publik. Di sini Rusdin membuat klasifikasi dimensi dalam komunikasi di media sosial, yaitu: privat, publik dan privat mengandung dimensi publik.

Dimensi privat adalah jika beberapa orang terhubung dan membicarakan hal-hal yang bersifat personal menyangkut

kehidupan pribadi mereka. Dimensi publik adalah jika beberapa orang berkomunikasi membahas isu-isu publik. Dimensi privat yang mengandung dimensi publik misalnya seseorang berbicara dengan orang lain melalui media sosial, misalnya *Line*, tentang pejabat negara yang dia duga korupsi. Unsur publik di sini karena perbincangan tersebut menyentuh oknum pejabat yang diduga melakukan korupsi dan ini perlu pembuktian agar perbincangan tersebut tidak menjurus pada fitnah. Pada dimensi privat Rusdin mempertanyakan apakah hal ini layak dikenai sanksi hukuman. Sementara pada dimensi publik dan dimensi privat yang mengandung dimensi publik sanksi hukuman dapat saja diberlakukan jika itu merupakan fitnah atau kebohongan. Rusdin menyatakan bahwa belum ada aturan yang memperjelas dimensi-dimensi tersebut.

Persoalan dimensi privat-publik ini tampaknya akan terus berlanjut. Fenomena konvergensi dalam produksi berita bersentuhan dengan dimensi ini. Beberapa kasus dijumpai tim peneliti di lapangan. Kasus tersebut berkaitan dengan produksi berita yang mengambil materi atau informasi dari media sosial, seperti Facebook dan Twitter. Respons informan dalam kasus ini berbeda-beda. Di satu sisi, sejumlah informan menganggap bahwa berita yang bersumber dari media sosial seharusnya dilarang (tidak boleh) karena sifatnya privat. Di sisi lain, sejumlah informan menilai bahwa berita dari media sosial boleh-boleh saja kalau memang memiliki nilai berita. Bahkan sejumlah informan memiliki pandangan ekstrem bahwa informasi yang terdapat di media sosial adalah milik publik jadi boleh diangkat menjadi berita. Persoalan ini perlu mendapatkan perhatian serius terutama dari Dewan Pers sebagai lembaga yang memiliki tanggung jawab dalam membina pers Indonesia.

Persoalan yang lain terkait pemblokiran sepihak. Beberapa kasus pemblokiran sepihak telah terjadi, misalnya terkait dengan situs web yang diduga memuat pornografi dan situs web beberapa

organisasi Islam yang dianggap menyebarkan radikalisme. Kasus semacam ini tidak sepatutnya terjadi karena merupakan kesewenang-wenangan dan mengancam kemerdekaan mengungkapkan pendapat. Anggara Suwahju, seperti dilansir Kompas, 1 April 2015, menyatakan bahwa ketidakjelasan aturan membuat pemerintah kerap memblokir situs dengan sewenang-wenang. Menurutnya pemblokiran sepatutnya diproses terlebih dahulu secara hukum melalui pengadilan untuk membuktikan apakah pemblokiran layak dilakukan atau tidak. Berkaitan dengan kasus ini Asep Komaruddin berpandangan:

“Ini juga salah satu pelanggaran terhadap asas-asas keadilan, kebebasan berekspresi, kebebasan berkomunikasi. Padahal ini dilindungi oleh Undang-Undang Dasar. Memang, (agar tidak ada benturan) hak-hak asasi manusia boleh saja dibatasi. Tetapi pembatasan ini harus diatur terlebih dahulu, karena pembatasan tersebut hanya boleh melalui undang-undang. Belakangan kita dengar ada beberapa website yang diblokir dan sebagainya oleh Permen Kominfo, pada saat itu menteri yang sebelumnya mengeluarkan permen, tentang konten negatif.. Nah pembatasan terhadap hak asasi manusia tersebut tidak bisa dilakukan dengan peraturan selevel permen, pembatasan hanya boleh dilakukan melalui undang-undang. Bagi kita, itu bukan kebebasan berekspresi tapi itu adalah penumpang gelap dalam kebebasan berekspresi. Memang dilematis dalam peraturannya, tetapi memang harus diatur.” (Asep Komaruddin, Diskusi di TIM, Jakarta, 4 Mei 2015).

Dominasi konten Jakarta-sentris di penyiaran

Persoalan konten penyiaran terutama berkaitan dengan dominasi konten dari Jakarta yang diusung oleh stasiun induk (di Jakarta) ke stasiun di daerah yang merelai siarannya. Akibat dominasi tersebut, konten lokal menjadi tidak berkembang. Santoso dari ATVLI

menilai hal ini sebagai rangkaian dari deskriminasi yang dilakukan oleh pemerintah terhadap televisi lokal. Berikut penuturannya:

“Di sisi jaringan juga kami melihat ada deskriminasi. Kami tv lokal harus punya legalnya, harus punya studionya, harus punya semuanya, kalau enggak tidak bisa dapat izin siaran. Sementara itu kami juga dituntut untuk punya konten lokal dan punya produksi lokal. Pertanyaan saya, sampai hari ini, siapa pemain besar yang punya konten dan produksi lokal, yang ditayangkan secara lokal?” (Santoso, FGD, Jakarta, 24 Maret 2015).

Selama ini telah banyak dijumpai kasus pelanggaran konten yang belum mampu diatasi dengan baik oleh regulator penyiaran, misalnya, tentang ketentuan porsi siaran lokal. Beberapa lembaga penyiaran lokal yang bekerjasama dengan *content provider* seperti Kompas TV (Jakarta) nyata-nyata mengurangi jam siaran lokalnya untuk diganti dengan siaran dari penyedia jasa konten tersebut. Tentu hal ini tidak sesuai dengan proposal awal pendirian lembaga penyiaran lokal. Namun regulator tampak tidak mempersoalkan hal ini.

Kesaksian diberikan oleh Citra Sari dari Adi TV Yogyakarta bahwa kerjasama (afiliasi bisnis) sebenarnya tidak cukup menguntungkan televisi lokal dari sisi tayangan konten lokal. Ketentuan konten lokal yang sebelumnya hanya 10% dan kemudian dinaikkan menjadi 20% menurutnya tidaklah cukup. Menurut penilaiannya, hal ini berarti televisi Jakarta yang melakukan kerjasama dengan lokal bisa menyiarkan programnya lebih besar. Kebijakan ini mengecilkan posisi televisi lokal. Citra mengusulkan, porsi siaran lokal harusnya ditambah agar televisi Jakarta menyesuaikan diri dalam memproduksi konten bermuatan lokal. Citra juga menyayangkan sikap arogan televisi Jakarta yang memasuki pasar lokal. Berikut penilaiannya:

“Biasanya mereka (stasiun televisi besar Jakarta) hanya datang minta akuisisi. Dan yang mereka minta selalu jam *prime time*. Sama saja dong kami disunat nggak bisa memberikan sajian TV lokal di jam *prime time*. Selalu mereka datang, “berapa *running*-nya di TV?” Kami 14 jam. “Kami minta 8 jam.” Yang terakhir, Sindo datang, “Kami minta 8 jam, dari jam 6 maghrib sampai ke bawah.” Terus kami mau siaran apa? Kami sudah diberikan izin penyiaran” (Citra Sari, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Namun dari berbagai penelitian, khususnya oleh Nielsen, konten nasional bukan asing sangat diminati oleh penonton di Indonesia. Sebagaimana dapat dilihat, sepuluh besar program yang mendapat rating tertinggi didominasi oleh konten nasional, meskipun kualitas program tersebut tidak cukup sehat.

Sebagai contoh, menurut Nielsen, selama 28 April–4 Mei 2013, delapan besar program yang paling diminati adalah program hiburan siaran nasional yaitu: 1. *Tukang Bubur Naik Haji* (RCTI), 2. *X Factor* (RCTI), 3. *Berkah* (RCTI), 4. *On The Spot* (Trans 7), 5. *Raden Kian Santang* (MNC TV), 6. *SCTV Music Awards*, 7. *Opera Van Java* (Trans 7), 8. *Cinta 7 Susun* (RCTI). Rating menjadi “dewa” pedoman program siaran karena terkait dengan iklan. (Siregar 2014). Ini memperlihatkan bahwa konten nasional/lokal bukan asing mempunyai potensi ekonomi dan kultural luar biasa bila dikerjakan secara sehat dan baik.

D. Sumber Daya Manusia di Sektor Telekomunikasi dan Penyiaran

Sumber Daya Manusia (SDM) adalah salah satu elemen penting bagi penyelenggaraan telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia. Hal ini karena pengelolaan telekomunikasi dan penyiaran yang berpihak pada kepentingan publik hanya akan terlaksana jika tersedia sumber

daya manusia yang memadai baik secara kuantitas maupun kualitas. Di sisi lain, kebutuhan SDM tidak akan terlepas dari perkembangan teknologi berikut infrastruktur di bidang telekomunikasi dan penyiaran. Pertanyaannya kemudian, bagaimana menyediakan SDM yang kompeten sesuai dengan kebutuhan yang ada?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, bagian ini akan menjelaskan terlebih dahulu prinsip pengelolaan dan kebijakan SDM di sektor telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia. Dua bagian selanjutnya adalah paparan mengenai persoalan ketersediaan dan kompetensi SDM berikut tantangan untuk pengelolaan dan penyediaan SDM di masa depan. Keempat bagian itu akan ditutup dengan tawaran solusi mengenai SDM di sektor telekomunikasi dan penyiaran yang menjadi jawaban terhadap pertanyaan di atas.

Prinsip pengelolaan SDM di sektor telekomunikasi dan penyiaran

Prinsip pengelolaan SDM pada umumnya berpijak pada pandangan bahwa SDM adalah aset, bukan biaya. Perspektif ini berarti pengelolaan SDM tidak hanya berorientasi pada keterampilan tapi juga dedikasi terhadap bidang pekerjaan (Senyucel, 2009: 16). Hal yang sama juga berlaku dalam pengelolaan SDM di sektor Telekomunikasi dan Penyiaran.

Sebagaimana pengelolaan SDM pada umumnya, prinsip umum dari pengelolaan SDM di sektor Telekomunikasi dan Penyiaran adalah berkelanjutan, ketersediaan, dan kompetensi SDM.

Pengelolaan SDM yang baik harus memperlihatkan keberlanjutan sehingga program-program untuk peningkatan kapasitas SDM tidak bisa dilakukan dalam jangka pendek saja, melainkan juga dalam jangka menengah dan jangka panjang.

Dengan cara ini, keberlanjutan SDM akan dapat dijaga. Prinsip keberlanjutan tersebut sebaiknya tidak hanya digunakan dalam perumusan kebijakan negara mengenai penyediaan SDM, tapi juga muncul di dalam industri maupun komunitas telekomunikasi dan penyiaran.

Ketersediaan SDM juga merupakan prinsip yang penting dari pengelolaan SDM terutama karena tuntutan penguasaan terhadap teknologi yang sangat cepat berkembang. Prinsip ketersediaan di sini idealnya juga menunjukkan independensi negara. Negara seharusnya memiliki perencanaan pengelolaan SDM berbasis pada kepentingan dalam negeri. Salah satu wujudnya, negara mengutamakan ketersediaan SDM dalam negeri yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Kompetensi SDM juga merupakan elemen pengelolaan yang penting. Menurut pakar telekomunikasi Nonot Harsono, kompetensi SDM adalah faktor penting dalam mencapai efisiensi proses produksi karena tenaga kerja yang terampil mempunyai produktivitas yang lebih tinggi daripada tenaga yang kurang terampil (Harsono, 2013:18).

Keterampilan dan kompetensi SDM di sektor telekomunikasi dan penyiaran merupakan bagian dari sektor teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) merumuskan SDM ke dalam dua jenis. Pertama, *ICT-worker*, juga disebut *ICT-professionals*, adalah sekumpulan pekerja atau individu yang bekerja sebagai pakar di bidang TIK. Kedua, *ICT-enabled worker* adalah pekerja yang diklasifikasikan ke dalam dua kelompok, yaitu level manajerial dan level pekerja yang terdiri dari administrasi, aplikasi, bantuan teknis dan kerja operasional (Rusadi, 2008:2).

Pertanyaannya kemudian, bagaimana prinsip-prinsip pengelolaan yang keberlanjutan, ketersediaan dan kompetensi ini diterapkan dalam kebijakan negara mengenai SDM di sektor telekomunikasi dan penyiaran? Jawaban atas pertanyaan ini akan dibahas di bagian berikut.

Kebijakan SDM di sektor telekomunikasi dan penyiaran

Perhatian negara pada SDM telekomunikasi dan penyiaran sebenarnya sudah menjadi salah satu fokus kebijakan negara di bidang telekomunikasi dan penyiaran, meskipun masih banyak kelemahan dan kritik yang ditujukan terhadap berbagai kebijakan SDM.

Salah satu kebijakan negara mengenai SDM di bidang telekomunikasi dan penyiaran dalam arti yang lebih luas yakni Teknologi Informasi dan Komunikasi dijelaskan oleh Udi Rusadi sebagai *Director of ICT Profession Research and Development Centre* di *APCICT Governing Council 2008* sebagai berikut:

“The development strategy of human resources in Information and Communication Technology (ICT) sector is a part of ICT empowerment in the development process. The target of ICT development depends on ICT infrastructure condition and the level of ICT literacy, also refers to the mainstream of the world trend in ICT empowerment in all aspect of life whether in government, private sector and public community. One of the references is the decision of World Conference of Information Society in 2003, which drafted 2015 as the year of realization target of the Information Society, with several indicators such as people literacy, ICT infrastructure availability and ICT empowerment in government and public sectors.”(Rusadi, 2008:1)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa sebenarnya Indonesia sudah mencanangkan masyarakat informasi pada 2015. Target yang ingin dicapai adalah literasi masyarakat, ketersediaan infrastruktur, dan pemberdayaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) di sektor pemerintah, swasta, dan publik. Dalam konteks ini kemudian strategi pengembangan SDM menjadi penting dan seharusnya diurus.

Untuk menyiapkan SDM yang berkualitas dalam mempersiapkan masyarakat informasi, pemerintah membuat cetak putih untuk SDM di bidang TIK yang menerapkan visi: *“Implement Longlife Learning Paradigm”* (Rusadi, 2008:3). Visi ini menempatkan TIK sebagai salah satu alat untuk dapat mencapai “paradigma belajar seumur hidup”. Di sini terlihat jelas sisi keberlanjutan pengelolaan SDM. Lebih lanjut, Udi (2008:3) menjelaskan empat domain SDM di bidang TIK, yakni: pemerintah, institusi pendidikan, industri, dan komunitas. Di dalam domain-domain tersebut pemerintah ataupun masyarakat dapat mengembangkan pelatihan, riset dan pengembangan, konstruksi, implementasi serta konsultasi sesuai dengan kepentingan masing-masing.

Berdasarkan *ICT White Paper Indonesia 2012*, kebijakan negara mengenai SDM di bidang TIK menjadi prioritas pembangunan TIK bersamaan dengan pembangunan infrastruktur TIK. Disebutkan bahwa pembangunan SDM TIK dilakukan melalui program e-literasi. Program ini bertujuan meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai TIK dan mengembangkan keterampilan, rekayasa dan inovasi karya (Meiningsih, dkk., 2012 :LK 1).

Untuk meningkatkan kapasitas SDM TIK termasuk di bidang telekomunikasi dan penyiaran, Kemenkominfo melalui Badan Penelitian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (Badan Litbang SDM) telah memiliki beberapa fasilitas terkait pengembangan SDM, yakni: Sekolah Tinggi Multi Media Training Center (STMTC) di

Yogyakarta, Balai Pelatihan dan Pengembangan TIK (BPPTIK) di Cikarang, dan Balai Pelatihan dan Riset TIK (BPRTIK) di Ciputat. Ketiga fasilitas ini telah dilengkapi teknologi dan perlengkapan modern yang disiapkan guna mendukung visi dan misi Kementerian Kominfo (Meiningsih, dkk., 2012 :106). Dalam konteks ini, penyediaan dan peningkatan SDM di bidang komunikasi dan informasi ditargetkan sebagai agen penyedia, pengelola, dan penyebar informasi publik (Meiningsih, dkk., 2012 :115).

Perumusan kebijakan pengembangan SDM selanjutnya dituangkan dalam rencana pembangunan infrastruktur *broadband* nasional di Indonesia pada 2014. Rencana tersebut menyebutkan bahwa kebijakan SDM adalah untuk peningkatan kapasitas SDM, kualitas SDM, dan penyiapan SDM TIK yang siap pakai (Bappenas, 2014:21-24). Secara lebih gamblang, pengembangan SDM dimasukkan dalam program pengembangan SDM dan Industri TIK Nasional yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas SDM TIK nasional dalam rangka mempercepat adopsi dan utilisasi pita lebar serta memperkuat manufaktur TIK nasional (Bappenas, 2014:76). Beberapa program yang dimasukkan dalam program pengembangan SDM dan Industri TIK nasional adalah harmonisasi kebijakan dan program lintas sektor terkait peningkatan literasi dan industri TIK, insentif peningkatan SDM TIK, dan insentif untuk menunjang usaha (Bappenas, 2014:83).

Dari beberapa contoh kebijakan mengenai SDM telekomunikasi dan penyiaran di atas, dapat diketahui bahwa kebijakan yang berkelanjutan masih sangat umum dan belum tegas tahap-tahap realisasi dan capaiannya. Selain itu, keberpihakan negara dalam mengatasi kesenjangan SDM di berbagai wilayah Indonesia terutama antara barat dan timur belum terumuskan secara jelas.

Kritik terhadap kebijakan negara dalam hal SDM di sektor telekomunikasi dan penyiaran juga tidak bisa dipisahkan dengan

kebijakan negara mengenai infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran. Masduki, staf pengajar Ilmu Komunikasi UII, dalam kaitan ini menyatakan:

“Negara juga tidak mampu menyediakan SDM yang kompeten, yakni SDM untuk mengelola jaringan telekomunikasi, apalagi mengelola jasa telekomunikasi. Undang-Undang Telekomunikasi kan ada dua wilayah di situ. Ada wilayah jaringan komunikasi, makanya ada operator jaringan komunikasi. Ada wilayah jasa telekomunikasi, yang itu celakanya dimonopoli oleh satu lembaga atau perusahaan besar itu. Yang seharusnya sendiri-sendiri...”(Masduki, FGD, Yogyakarta, 11 April 2015).

Penjelasan Masduki mengisyaratkan bahwa selain persoalan integrasi dengan kebijakan telekomunikasi, persoalan kompetensi SDM adalah persoalan tersendiri. Namun apakah masalah kompetensi adalah satu-satunya persoalan dalam pengelolaan SDM di sektor Telekomunikasi dan Penyiaran? Bagian berikut ini akan mengupas beberapa persoalan lain seperti ketersediaan SDM dan keberpihakan negara terhadap SDM dalam negeri dan lokal (daerah).

Persoalan pengelolaan SDM

Sebagaimana telah disinggung di bagian sebelumnya, terdapat beberapa persoalan SDM di sektor telekomunikasi dan penyiaran yakni: ketersediaan, kompetensi dan keberpihakan terhadap SDM dalam negeri.

Ketersediaan tenaga SDM Telekomunikasi dan Penyiaran

Ketersediaan tenaga SDM telekomunikasi di bidang pemerintahan, industri, dan pendidikan adalah salah satu elemen penting dalam penyelenggaraan telekomunikasi (Haryono, 2003:1). Di bidang pemerintahan, keberadaan SDM telekomunikasi akan mendukung peningkatan kualitas pelayanan publik, terlebih lagi sejak program *e-government* dicanangkan. Dalam kondisi seperti ini pelayanan publik satu pintu yang dilakukan secara *online* menjadi kebutuhan yang tidak bisa dielakkan. Oleh karena itu, ketersediaan tenaga SDM telekomunikasi menjadi kebutuhan primer bagi pemerintah. Di bidang industri, tenaga SDM telekomunikasi dibutuhkan untuk mendukung peningkatan kualitas layanan terhadap pelanggan, baik dalam bentuk layanan telepon maupun *online* (*internet*). Di bidang pendidikan, kebutuhan tenaga SDM sangat penting terutama untuk berbagai institusi pendidikan yang sudah mengandalkan program *e-learning*. Kebutuhan SDM telekomunikasi di berbagai bidang tersebut tidak hanya untuk melakukan pelayanan informasi saja tapi juga dalam menyediakan konten telekomunikasi dan juga menyediakan elemen-elemen pendukung seperti perangkat lunak dan jaringan telekomunikasi (Haryono, 2003:7).

Dalam bidang penyiaran, SDM juga merupakan elemen penting dalam penyelenggaraan siaran baik untuk lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran komersial, lembaga penyiaran komunitas maupun lembaga penyiaran berlangganan. SDM penyiaran dibutuhkan antara lain untuk mengelola lembaga penyiaran, memproduksi konten penyiaran (berita maupun hiburan), maupun melakukan perawatan terhadap fasilitas teknis penyiaran. Kebutuhan SDM yang paham TIK juga akan semakin dibutuhkan ketika penyiaran berkonvergensi dengan teknologi dan sektor lainnya.

Pertanyaannya kemudian, apakah tenaga SDM telekomunikasi dan penyiaran di berbagai bidang yang disebutkan di atas sudah mencukupi berbagai kebutuhan yang ada? Bagaimana pula kesiapan SDM telekomunikasi dan penyiaran dalam menyambut perkembangan teknologi digital dan konvergensi media?

Menurut Tisyo Haryono (2003:1) ketersediaan SDM telekomunikasi masih belum mencukupi kebutuhan yang ada, terutama karena teknologi informasi diaplikasikan pada konvergensi antara telekomunikasi, media dan informasi (TIK). Apa yang disebutkan oleh Haryono itu mengacu pada kenyataan bahwa SDM TIK yang ada belum mencukupi kebutuhan secara kuantitas (jumlah) maupun kualitas (keterampilan dan kompetensi).

Pada tahun 2003, misalnya, kebutuhan tenaga SDM telekomunikasi belum bisa dipenuhi oleh sarjana teknologi informasi dari hampir lima ratus perguruan tinggi baik swasta dan pemerintah (Haryono 2003:8). Saat itu pemerintah mencanangkan program untuk memperbaiki *e-literacy* untuk staf pemerintahan dan komunitas dengan mengoptimalkan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia. Program ini bertujuan memperkecil kesenjangan kapasitas SDM telekomunikasi di berbagai wilayah di Indonesia. Pertanyaannya kemudian, apakah persoalan ketersediaan SDM ini sudah teratasi?

Keterbatasan jumlah SDM TIK di Indonesia, terutama di sektor pemerintah, juga dinyatakan oleh Bappenas. (Bappenas 2014:88). Menurut Buku Putih TIK 2012, persoalannya bukan hanya terbatas, tapi juga ketersediaan SDM TIK tidak merata di seluruh wilayah Indonesia. Dalam kaitan ini, Meiningsih, dkk. (2012:71) berpendapat bahwa Jawa mempunyai indeks sumber daya lebih tinggi dibandingkan wilayah lain di Indonesia. Ini berarti SDM di Pulau Jawa dapat dipandang lebih siap dibandingkan daerah lain.

Ketidakmerataan SDM di berbagai wilayah di Indonesia juga dikonfirmasi oleh pernyataan Firhat Chalid, seorang pengusaha warnet, pemegang lisensi mikrotik dunia dan mantan pengusaha layanan internet di Makassar. Firhat mengatakan bahwa selain jumlah SDM telekomunikasi yang terbatas, ketersediaan mereka tidak merata di wilayah Indonesia, terutama di wilayah Indonesia Timur (Firhat Chalid, wawancara, Makassar, 13 Maret 2015).

Selain isu ketersediaan dan pemerataan tenaga SDM telekomunikasi di seluruh wilayah Indonesia, persoalan lain terkait dengan SDM telekomunikasi adalah banyaknya tenaga SDM handal dari Indonesia yang bekerja di luar negeri. Irbar Samekto, Kepala Balai Pengkajian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika Medan, dalam forum FGD yang diselenggarakan oleh tim peneliti di Medan pada 11 Maret 2015, mengungkapkan bahwa SDM telekomunikasi yang bekerja di luar negeri mempunyai kompetensi tinggi untuk menghasilkan produk-produk berkualitas yang akhirnya dilempar kembali ke Indonesia:

“Sebetulnya kita kaya SDM. Ide-ide kita itu sudah maju. Sudah bisa membuat handphone. Ada yang bisa buat TV yang bagus. Tapi itu semua pesanan dari luar negeri, atas nama Sony, atas nama apa lagi. Pokoknya merk-merk terkenal. Lalu produk ini masuk lagi ke Indonesia. Itu di Batam luar biasa. Undang-undang tentang importir mengatur berapa banyak kandungan dalam negeri yang harus ditanamkan dalam pasal itu, termasuk dalam Undang-Undang Penyiaran juga, konten-konten dalam negeri itu penting, benar-benar penting.” (Irbar Samekto, FGD, Medan, 11 Maret 2015).

Menanggapi fenomena SDM telekomunikasi yang bekerja di luar negeri, Margiono Darsa Sumarja, Komisaris Telkom (Wawancara,

di Jakarta, 4 Mei 2015) menyatakan bahwa negara tidak mungkin bisa melarang warga negaranya untuk bekerja di luar negeri. Persoalan ini muncul karena kurangnya dukungan untuk pengembangan inovasi dan insentif untuk menjaga tidak larinya SDM TIK berkualitas ke luar negeri (*brain drain*) (Bappenas 2014:30)

Isu lain terkait SDM telekomunikasi selain persoalan tenaga SDM yang bekerja di luar negeri adalah ketergantungan Indonesia terhadap SDM telekomunikasi dari luar negeri. Margiono Darsa Sumarja menyatakan bahwa kebanyakan SDM telekomunikasi yang handal adalah “SDM-SDM yang impor, dari asing”. Menurut Margiono, konsekuensi adanya tenaga SDM telekomunikasi dari luar Indonesia ini adalah resiko penetrasi terhadap sistem telekomunikasi di Indonesia.

Bagaimana dengan ketersediaan SDM penyiaran? Kondisi yang kurang lebih sama juga terjadi dalam berbagai lembaga penyelenggara penyiaran. Jumlah SDM belum cukup memadai di berbagai wilayah Indonesia terutama yang terkait dengan lembaga penyiaran lokal. Salah satu contoh kekurangan tenaga SDM penyiaran terjadi di Bali sebagaimana dinyatakan oleh Komisioner Bidang Kelembagaan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID) Bali, I Nengah Muliarta. Menurut Muliarta (AntaraNews.Com, 10 Mei 2015) Bali sedang mengalami krisis SDM penyiaran baik untuk radio maupun televisi. Dikatakan oleh Muliarta bahwa meskipun banyak perguruan tinggi yang memiliki fakultas ilmu sosial dan politik, beberapa pemilik dan pengelola lembaga penyiaran di Bali mengeluhkan kesulitan untuk memperoleh karyawan. Kalau pun akhirnya mendapatkan tenaga SDM penyiaran, kemampuannya masih sangat terbatas. Lebih lanjut, Muliarta mengatakan bahwa indikator lain dari adanya krisis SDM penyiaran di Bali adalah adanya sistem bajak karyawan antara satu lembaga penyiaran oleh lembaga penyiaran lainnya.

Sistem bajak membajak karyawan ini salah satunya bermuara pada ketakutan pengelola lembaga penyiaran, terutama lembaga penyiaran komersial, untuk bersaing dengan lembaga penyiaran lainnya terutama dalam perolehan rating. Menurut Ishadi SK (2014:122), persaingan ini diakibatkan oleh tujuan pendirian stasiun televisi swasta yang semata berorientasi pada pasar.

Bagi umumnya para pemilik, pendirian stasiun televisi tak lebih dari sekedar aktivitas bisnis untuk tujuan akumulasi kekayaan (Ishadi SK, 2014:122). Berkaitan dengan prinsip ini, program apapun yang ditayangkan, baik berkualitas rendah atau bahkan memerkosa logika kehidupan masyarakat, sejauh laku dijual dan mampu meraup banyak iklan pasti digemari oleh pemilik stasiun televisi. Inilah yang dinamakan *market-driven broadcasting*. Siaran televisi dan radio dalam penyusunan acaranya semata-mata atau lebih cenderung diputuskan atas kepentingan dan pertimbangan tuntutan pasar. Hal sama juga berlaku bagi sajian berita di televisi dan radio.

Dalam kondisi lembaga penyiaran komersial yang sangat terfokus pada pasar sebagaimana dijelaskan di atas, SDM penyiaran di lembaga penyiaran swasta—terutama berbasis di Jakarta dan bersiaran nasional—cenderung hanya diperlakukan sebagai alat untuk mencapai rating yang tinggi dan pendapatan yang besar untuk pemilik lembaga penyiaran. Dalam hal ini, industri televisi cenderung menginginkan tenaga SDM penyiaran yang murah dengan fasilitas seperti asuransi kesehatan yang cenderung minim untuk menekan biaya operasional.

Berdasarkan penjelasan di atas, terlihat bahwa ketersediaan SDM penyiaran tak hanya bisa dilihat dari persoalan kuantitas tenaga SDM untuk memenuhi kebutuhan lembaga penyiaran saja namun juga kebutuhan lembaga penyiaran berdasarkan lokasi dan jenis lembaga penyiaran. Selama ini terdapat kecenderungan SDM penyiaran dari berbagai wilayah lari ke lembaga penyiaran komersial

di Jakarta. Akibatnya, terjadi krisis SDM penyiaran di daerah dan juga lembaga penyiaran lain seperti lembaga penyiaran publik dan lembaga penyiaran komunitas.

Oleh karena itu, tawaran alternatif pemecahan masalah untuk ketersediaan SDM di bidang penyiaran berada di tiga level. Pada level kebijakan, penguatan kebijakan pemerintah untuk pengadaan SDM penyiaran ke berbagai lembaga penyiaran termasuk lembaga penyiaran di daerah (luar Jakarta atau luar Jawa) perlu dirancang sebaik mungkin. Pada level praktik, kerjasama antarinstansi penyiaran dalam pelatihan SDM perlu diselenggarakan. Pada level institusi pendidikan, orientasi pengetahuan dan keterampilan perlu ditingkatkan untuk menciptakan SDM yang siap bekerja.

Kompetensi SDM Telekomunikasi dan Penyiaran

Selain keterbatasan SDM telekomunikasi dan penyiaran dari sisi kuantitas, persoalan lain adalah dari sisi kualitas atau kompetensi SDM. Tidak mudah merumuskan kompetensi SDM telekomunikasi dan penyiaran diakibatkan begitu banyak spesifikasi pekerjaan yang membutuhkan kompetensi spesifik. Untuk menghindari paparan yang luas, subbab ini hanya akan berfokus pada kompetensi secara umum di sektor telekomunikasi dan penyiaran.

Menurut Dirjen SDPPI (SDPPI, 2011:10), Indonesia mengalami kekurangan SDM berkualitas di bidang teknologi informasi dan telekomunikasi. Keterbatasan tersebut disebabkan oleh rendahnya tingkat indeks pembangunan manusia (*Human Development Index - HDI*) dan tingginya indeks kemiskinan (*Human Poverty Index- HPI*) terutama di wilayah Indonesia bagian timur. Faktor lain yang juga membatasi kualitas SDM adalah tingkat pendidikan yang masih rendah. Sebagian besar SDM yang bekerja baik di jasa maupun jaringan telekomunikasi berlatar belakang pendidikan S1 (45,1%). Sementara

itu tenaga kerja dengan jenjang pendidikan pascasarjana hanya 3,14% (Meiningsih, dkk., 2012:105).

Terkait dengan persoalan tingkat pendidikan ini, Firhat Chalid berpendapat bahwa SDM telekomunikasi yang andal tidak harus berlatar belakang pendidikan komputer karena banyak orang yang berhasil menguasai teknologi tersebut dengan belajar secara otodidak. Di sini Firhat menyatakan, “SDM IT itu tidak harus lulusan komputer, tapi keterampilan dan pengetahuannya kalau bisa memiliki sertifikasi nasional” (Wawancara, Makassar, 13 Maret 2015). Peran negara penting untuk menyelenggarakan sertifikasi tersebut agar SDM yang berkemampuan dapat diakui dan dimanfaatkan keberadaannya. Pernyataan Firhat ini menjadi salah satu solusi untuk meningkatkan persoalan kuantitas dan kualitas SDM, mengingat tuntutan pekerjaan yang bervariasi dan spesifik.

Kurangnya kompetensi tenaga SDM telekomunikasi ini mengakibatkan banyaknya kegiatan di sektor telekomunikasi tidak tergarap dan terkelola dengan baik.

Bagaimana dengan kompetensi SDM penyiaran? Dibandingkan dengan lembaga telekomunikasi, lembaga penyiaran dan juga regulator penyiaran, baik KPI Pusat maupun KPI Daerah, sudah menerbitkan berbagai kebijakan mengenai standar kompetensi SDM penyiaran baik yang merupakan karyawan ataupun penyiar. Meskipun begitu, persoalan kompetensi SDM penyiaran masih merupakan tantangan tersendiri bagi berbagai lembaga penyiaran terutama di daerah dan juga untuk lembaga penyiaran non komersial.

Persoalan kompetensi SDM penyiaran yang acapkali muncul adalah persoalan penempatan tenaga yang kurang kompeten dan kurang profesional yang berkesesuaian dengan bidangnya. Sebagaimana dijelaskan di atas, tenaga SDM penyiaran tidak hanya pekerja memproduksi konten berita ataupun program lainnya, namun

juga tenaga manajemen yang mampu mengelola lembaga penyiaran dan juga mengoperasikan dan merawat peralatan penyiaran.

Isu lain yang muncul dalam konteks lembaga penyiaran yang sudah melakukan konvergensi adalah kualitas SDM yang sanggup melakukan produksi berita di beberapa media yang berbeda. Amir Pallawa Ruka, praktisi televisi lokal di Makassar, Celebes TV (wawancara, Makasar, 12 Maret 2015) mendeskripsikan persoalan ini sebagai berikut:

“Di beberapa media, karakter pekerjanya sudah konvergensi. Seperti di Tribun, kan saya pernah di Tribun. Kalau di Tribun selain mengerjakan untuk kepentingan cetak juga mengerjakan untuk kepentingan online. Kalau di sini (Celebes TV) belum.... Cuma di level produser yang aktif (konvergen). Ini siaran dari temen-temen TV bagus, jadi tema untuk radio. Jadi misalnya teman televisi dapat berita, saya mau ngambil naskahnya, saya ambil videonya. Jadi masuk di level penggeraknya (produser). Belum di level operasional.”(Amir Pallawa Ruka, wawancara, Makasar, 12 Maret 2015).

Dari penjelasan di atas, terlihat bahwa Celebes TV dalam mempraktikkan konvergensi media menghadapi persoalan SDM yang belum siap.

E. Tantangan Pengelolaan SDM

Seperti telah dipaparkan di atas, persoalan pengelolaan SDM cukup kompleks. Tantangan utama pengelolaan SDM ke depan adalah bagaimana memecahkan persoalan ketersediaan SDM baik secara kuantitas maupun kualitas. Perencanaan dan aktualisasi beragam program pelatihan telekomunikasi dan penyiaran mungkin sangat

diperlukan. Pengentasan persoalan ini bukan hanya merupakan tanggung jawab pemerintah namun juga tanggung jawab sektor privat atau industri telekomunikasi (Haryono, 2003:8).

Menurut pakar telekomunikasi Nonot Harsono (2013:6), beberapa pilihan solusi meningkatkan SDM telekomunikasi adalah dengan melakukan pendidikan, pelatihan, dan kursus-kursus keterampilan baru. Bahkan menurut Nonot (2013:17) pendidikan bisa dilakukan secara *online* dalam bentuk *re-training*, *life-long education*, dan *distance learning*. Cara ini dianggapnya memberikan keuntungan bagi masyarakat yang berada di daerah di mana konektivitasnya dengan dunia luar masih terbatas. Oleh karena itu pemerintah juga perlu secara aktif mendorong masyarakat untuk menggunakan sarana teknologi informasi sebagai metode pembelajaran. Di samping itu, kerjasama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, industri dan komunitas dalam pengembangan program penguatan kapasitas SDM perlu diwujudkan. Langkah ini dapat mengurangi kesenjangan ketersediaan SDM terutama di Indonesia bagian timur.

Pentingnya berbagai program pelatihan terutama untuk SDM telekomunikasi di daerah juga diungkapkan oleh praktisi telekomunikasi dari Makassar, Firhad Calid. Firhad juga melihat adanya kebutuhan program sertifikasi untuk tenaga SDM telekomunikasi. Bagi Calid, kebutuhan untuk meningkatkan kompetensi SDM telekomunikasi sangat tinggi: “Skill dan kemampuan harus memadai karena banyak program *smart city* di Indonesia.” (Wawancara, Makassar, 13 Maret 2015). Lebih lanjut Firhad Chalid mengusulkan agar memanfaatkan *hacker* sebagai benteng pengaman telekomunikasi di Indonesia.

Tantangan lain adalah bagaimana mengatasi agar SDM dalam negeri tidak lari bekerja di luar negeri. Dalam hal ini Margiono Darsa Sumarja, Komisararis Telkom, memberikan alternatif solusi dengan campur tangan Negara membuat kebijakan tentang pemberian

stimulus pada industri agar tenaga SDM telekomunikasi betah bekerja di dalam negeri:

“Gak mungkin negara melarang orang kerja di luar negeri ya. Yang ada kan cuma memberi stimulus. Cuma apakah kita memberi stimulus orang, atau memberi stimulus industrinya, mungkin dari kontennya. Misal kalau memberi stimulus orang, gimana caranya, dia dapat gaji tambahan dari negara kan aneh, nomenklaturnya gak mungkin. Yang mungkin adalah memberi stimulus industrinya. Industri kreatif. Internet masuk industri kreatif. pembentukan badan ekonomi kreatif seharusnya untuk itu.” (Margiono Darsa Sumarja, wawancara, Jakarta, 4 Mei 2015).

Dari pernyataan tersebut tampak adanya kebutuhan penghargaan terhadap SDM dalam negeri dengan pemberian stimulus yang mungkin tidak langsung pada SDM yang bersangkutan melainkan pada industri telekomunikasi.

Dari beberapa alternatif solusi diatas, bisa dilihat bahwa pekerjaan rumah untuk menyiapkan SDM di bidang telekomunikasi dan penyiaran baik dari sisi ketersediaan maupun kualitas SDM yang dilihat dari kompetensinya masih banyak. Pemberdayaan SDM tidak cukup hanya menjadi embel-embel yang harus disertakan dalam setiap pembuatan kebijakan telekomunikasi dan penyiaran terutama dalam konteks konvergensi sekarang. Kebutuhan untuk merumuskan *roadmap* yang tegas untuk pemberdayaan SDM yang dianggap sama pentingnya dengan penyediaan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran.



BAB 9

CETAK BIRU DAN UPAYA MEMBANGUN *ROADMAP* TELEKOMUNIKASI INDONESIA

Sejauh ini, Indonesia, melalui Keputusan Menteri Perhubungan No. 72 tahun 1999 (KM 72), telah membangun cetak biru telekomunikasi, yang merupakan implementasi Undang-Undang Telekomunikasi No. 36 tahun 1999. Cetak biru berlaku hingga tahun 2013. Cetak biru ini kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Masyarakat Telekomunikasi Indonesia (MASTEL) yang masa berlakunya diharapkan hingga 2015. Dengan demikian, hingga saat ini, Indonesia hanya memiliki cetak biru (*blue print*) dan belum pernah membuat suatu *roadmap* bagi pembangunan sektor telekomunikasi di Indonesia.

Suatu *roadmap* atau peta jalan merupakan arahan bagi pengembangan suatu program kebijakan yang sifatnya strategis dan berjangka panjang. *Roadmap* biasanya mencakup kegiatan dengan durasi setidaknya lima tahun, tergantung pada skala atau besaran program yang hendak dilaksanakan. Suatu *roadmap* juga berisi jalur-jalur (*paths*) ataupun tahapan-tahapan yang harus dilalui sehingga tujuan-tujuan diselenggarakannya proyek itu bisa dicapai dengan batas waktu yang jelas. *Roadmap* digitalisasi penyiaran, misalnya, direncanakan selama kurang lebih 15 tahun terhitung dari perencanaan dan studi hingga *switch off* tahun 2018. Dalam *roadmap* digitalisasi

penyiaran, disebutkan bahwa *cut off* siaran analog akan dilakukan secara nasional pada 2018, dan keseluruhan penyiaran karenanya telah beralih ke sistem siaran digital. Selain jangka waktu yang ditetapkan dengan jelas, *roadmap* digitalisasi penyiaran juga mencantumkan jalur-jalur atau tahapan-tahapan yang jelas.

Tahap pertama (2003-2008) dilakukan studi dan pembentukan *steering committee* dan *working group preparation*. Pada tahap pertama ini juga, ditentukan standar teknologi yang digunakan, dalam hal ini DVBT. Tahap kedua (2009-2012) adalah penyusunan berbagai perangkat kebijakan dan sosialisasi, termasuk pembentukan *steering committee* dan *working group implementation*. Tahun 2011, dikeluarkan dua Peraturan Menteri, yakni Permen 22 tahun 2011 tentang Implementasi Penyelenggaraan TV Digital yang dibatalkan oleh MA karena bertentangan dengan undang-undang dan Permen 23 tahun 2011 tentang Master Plan Frekuensi Digital. Tahap berikutnya adalah siaran *simulcast* yang dimulai secara bertahap untuk beberapa wilayah, yakni Jawa dan Kepulauan Riau (pada tahun 2012); Sumatra Utara dan Kaltim (2013); Sumatra dan Kalimantan Timur (2014); Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara dan Kalimantan (kecuali Kalimantan Selatan) (2015); Kalimantan Selatan dan Sulawesi (2016); dan terakhir Maluku dan Papua (2017). Dengan mencantumkan jalur dan batas waktu yang jelas, *roadmap* memberikan informasi dan arah yang jelas bagi suatu implementasi kebijakan di bidang teknologi. Dalam *roadmap* siaran digital, juga dicantumkan model-model usaha yang mungkin dikembangkan (Rianto, dkk., 2012). Dengan demikian, *roadmap* telekomunikasi karenanya dipahami sebagai peta jalan atau petunjuk arah bagi pembangunan sektor telekomunikasi dalam menangkap arah dan perkembangan teknologi ke depan sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar 1945.

Konstitusi menjadi pertimbangan utama atau dasar pembuatan *roadmap* karena alasan sifat langka frekuensi, dan bahwa hal itu

menguasai hidup orang banyak. Melalui *roadmap* telekomunikasi, kebijakan di bidang telekomunikasi akan jauh lebih terarah sehingga Indonesia bisa mendapatkan keuntungan yang jauh lebih besar, tidak hanya menjadi pasar bagi kapitalisme global sebagaimana telah disinggung di awal.

Dalam suatu *roadmap*, biasanya, dirumuskan tujuan-tujuan yang hendak dicapai. Rencana ataupun strategi yang disusun dalam suatu *roadmap* diorientasikan untuk meraih tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu, tujuan yang ingin dicapai penting untuk dirumuskan dengan benar. Ini berbeda dengan *blueprint* atau cetak biru yang biasanya hanya berisi detail perencanaan. Dalam *roadmap*, perencanaan itu diorientasikan untuk meraih tujuan yang diharapkan.

Laube dan Abele (2005) mengemukakan bahwa pengembangan suatu *roadmap* mempunyai tiga kegunaan, yakni membantu mencapai suatu konsensus mengenai suatu kebutuhan dan teknologi yang digunakan untuk memuaskan kebutuhan-kebutuhan itu; menyediakan suatu mekanisme yang membantu melakukan suatu ramalan (*forecast*) perkembangan teknologi; dan terakhir menyediakan suatu kerangka kerja untuk membantu perencanaan dan koordinasi pembangunan teknologi. Dengan melihat ketiga kegunaan ini, menjadi sangat jelas betapa pentingnya penyusunan *roadmap* telekomunikasi di Indonesia, yang sayangnya belum dilakukan hingga sekarang.

Akibatnya, seperti dikemukakan oleh Nonot Harsono (Anggota Komite BRTI periode 2012-2015), kita tidak mempunyai arah pengembangan sektor telekomunikasi yang jelas. Sebaliknya, arah perkembangan lebih ditentukan oleh rejim telekomunikasi dunia (ITU) dan kapitalisme global melalui kesepakatan-kesepakatan di *World Trade Organization* (WTO) sehingga tidak mengherankan jika sektor telekomunikasi terlampau liberal seperti dituduhkan Paulus

Widiyanto. Dalam FGD yang diselenggarakan PR2Media (Jakarta, 25 Februari 2015), Paulus memberikan penegasan atas kerangka liberalisasi dalam konteks industri telekomunikasi Indonesia. Tim penulis akan mengupas lebih jauh liberalisasi ini ketika membahas cetak biru telekomunikasi sebagaimana tertuang dalam KM 72. Liberalisasi inilah yang akhirnya membuat Indonesia hanya menjadi pasar bagi industri telekomunikasi global. Kasus yang sama juga bisa dilihat dengan sangat baik dalam kasus digitalisasi penyiaran.

Sunarya Ruslan (Dewan Pengawas RRI), dalam forum diskusi di Yogyakarta pada 14 Mei 2015 yang diselenggarakan oleh PR2Media selama penelitian ini berlangsung, mengemukakan bahwa penggunaan DVBT ataupun DVBT-2 untuk digitalisasi penyiaran didasari atas pertimbangan bahwa penggunaan DVBT lebih menguntungkan karena dibuat dan digunakan oleh Uni Eropa. Oleh karena digunakan dan diproduksi banyak negara, jika Indonesia menggunakan teknologi tersebut tidak bergantung pada satu negara saja. Sebaliknya, akan lebih banyak pilihan mengingat Indonesia sendiri tidak mampu memproduksi teknologi digital semacam itu. Ini berbeda dengan negara-negara besar lainnya yang mengembangkan teknologi sendiri seperti Jepang, Tiongkok, dan juga Amerika Serikat. Jadi, meskipun pertimbangan-pertimbangan penggunaan standar teknologi digital ditentukan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan menguntungkan, tapi pada akhirnya Indonesia tetap hanya sebagai konsumen dibandingkan sebagai produsen.

Roadmap telekomunikasi menjadi semakin penting dibuat jika dilihat dari sifat perkembangan teknologi itu sendiri dan alasan ekonomi politik. Seperti akan dijelaskan lebih lanjut, teknologi mempunyai banyak aspek dan perkembangannya sangat pesat. Ini membutuhkan langkah-langkah yang antisipatif. Sementara di sisi lain, dimensi ekonomi politik teknologi membuat isu teknologi menjadi sangat strategis karena penguasaan atas sumber daya ekonomi,

terlebih dalam situasi dimana ekonomi dunia semakin bergantung dan digerakkan oleh teknologi komunikasi berarti pula penguasaan atas sumber daya politik. Seperti dikemukakan Edmon Makarim (2003: 26), “Penguasaan atas informasi juga dapat dikategorikan sebagai sesuatu kekuatan (power) yang dapat mempengaruhi kebijakan suatu negara terhadap negara lain.”

A. Alasan Perkembangan Teknologi

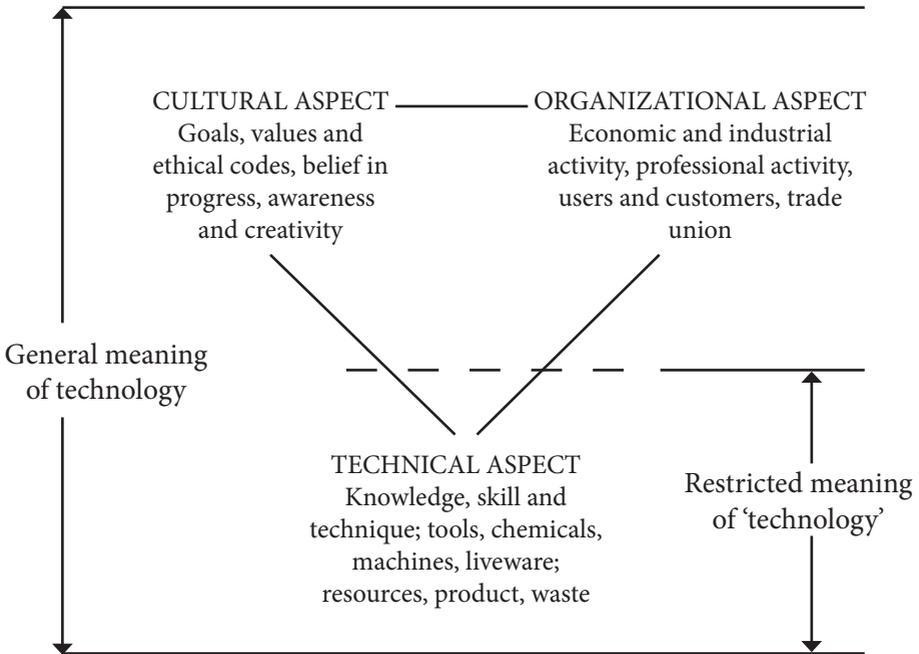
Teknologi—sebagai variabel yang menentukan banyak perubahan di masyarakat—mempunyai banyak aspek, dan bisa didefinisikan dalam cara yang terbatas ataupun umum. Teknologi didefinisikan dalam cara yang terbatas ketika yang dimaksudkan sebagai suatu operasional teknik baik dalam bentuknya yang tunggal ataupun sesuatu yang lebih rumit/kompleks.

Teknologi juga bisa dilihat dalam kaca mata yang lebih umum, yang mencakup tiga aspek (organisasi, teknik, dan budaya). Aspek organisasional menghadirkan banyak wajah administrasi dan kebijakan publik. Aspek ini merupakan paling krusial. Dalam kaitan ini, teknologi berkaitan erat dengan desainer, insinyur, teknisi, dan pekerja produksi, dan terkait erat dengan *user* dan *consumer* dari apapun yang dihasilkan oleh teknologi. Aspek berikutnya yang sering dilihat oleh banyak orang bahwa teknologi sebagai sesuatu yang sifatnya teknis. Ia terkait dengan apa yang dilakukan oleh mesin, teknik, pengetahuan dan aktivitas pokok yang membuat teknologi bekerja. Aspek terakhir teknologi adalah budaya. Budaya merujuk pada nilai-nilai, gagasan dan aktivitas kreatif.

Oleh karena teknologi mencakup beragam aspek, maka adopsi teknologi tidak bisa dilepaskan dari ketiga aspek ini. Dengan kata lain, jika suatu negara hendak mengambil suatu teknologi tertentu atau menerapkannya dalam suatu masyarakat maka ia tidak hanya

terkait dengan keberadaan teknologi itu sendiri, tapi juga persoalan organisasi, nilai, kesadaran, dan yang tidak kalah pentingnya adalah kemampuan dan *skill* yang dibutuhkan dalam penerapan teknologi itu sendiri. Ini memerlukan proses yang lama sehingga memerlukan perencanaan dan tahapan-tahapan implementasi yang jelas.

Bagan 5
Definisi “Teknologi” dan “Praktik Teknologi”



Sumber: Pacey (1983:6)

Sejak revolusi industri, teknologi berkembang dengan sangat pesat, dan kebijakan yang dibuat oleh suatu negara sering kali terlambat untuk mengantisipasi perkembangan tersebut. Padahal,

merujuk kaum determinis teknologi, perkembangan teknologi menentukan perubahan masyarakat dalam hampir setiap aspeknya. Keberadaan teknologi komunikasi, misalnya, tidak hanya mengubah cara orang berkomunikasi yang, dengan demikian, mengubah budaya komunikasi suatu masyarakat, tapi juga bagaimana ekonomi dan politik berkembang. Perubahan-perubahan masyarakat dari tradisi lisan ke arah tulisan telah mengubah sedemikian rupa sifat-sifat pengetahuan dan otoritas politik. Sejak Guttenburg menemukan mesin cetak, pengetahuan tidak lagi menjadi monopoli eksklusif sekelompok elit (pendeta), tapi telah menyebar ke masyarakat luas. Siapapun pada akhirnya mempunyai kesempatan yang sama untuk membaca kitab suci, dan memberi interpretasi atas teks-teks tersebut berdasarkan atas pengetahuannya masing-masing (Grosberg, dkk., 2006). Kiranya, kaum determinis teknologi telah merayakan kemenangan-kemenangan ini seperti bisa dilihat dalam ungkapan “desa global”-nya Marshal McLuhan.

Selama beberapa dasawarsa, teknologi telah berkembang sedemikian pesat. Perkembangan-perkembangan itu, seperti disinggung di muka, membuat banyak regulasi gagal untuk melakukan antisipasi yang memadai, terutama di negara-negara berkembang. Dalam suatu sesi diskusi terfokus di Jakarta pada 25 Februari 2015, Suwandi Ahmad seorang praktisi telekomunikasi mengemukakan bahwa keterlambatan regulasi dapat dilihat dari kegagalannya mengantisipasi apa yang disebut sebagai *last mail connection* yang menghubungkan *backbone* dan *end user*. Undang-undang telekomunikasi disahkan pada 1999 ketika fenomena media baru tidak semasif dan se-konvergen sekarang. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan jika regulasi gagal mengantisipasi perkembangan tersebut. Padahal, masih banyak perkembangan teknologi lain yang membutuhkan antisipasi regulasi dan kebijakan seperti EDGE, 3G, HSDPA, WiMAX, 4G dan sebagainya. Keseluruhannya memerlukan

antisipasi regulasi dan kebijakan karena konsekuensi-konsekuensi ataupun dampak-dampak yang ditimbulkan oleh pengadopsian teknologi tersebut.

Perkembangan-perkembangan pesat semacam itu jelas membutuhkan antisipasi regulasi, dan yang lebih penting usaha-usaha yang harus dilakukan oleh negara demi melindungi kepentingan konsumen. Seperti dikemukakan oleh Suwandi Ahmad, lebih jauh dalam konteks perkembangan teknologi, iPhone, misalnya, dari iPhone 5 ke iPhone 6 biasanya memerlukan waktu kurang lebih 18 hingga 24 bulan. Namun, saat ini, hanya memerlukan waktu 6 bulan karena mereka mempercepat proses ini terjadi. Pesawat televisi non-LED sudah banyak dipakai warga, tapi tidak bisa digunakan untuk menangkap siaran digital. LED memungkinkan untuk konvergensi, *IP Base*, dan seseorang bisa menonton televisi melalui *handphone*. Apa yang bisa diambil pelajaran dari perkembangan-perkembangan ini bahwa hal itu memerlukan suatu peta jalan atau *roadmap* sehingga negara dan masyarakat bisa melakukan antisipasi dan mengambil keuntungan yang lebih besar dari perkembangan teknologi. Jika tidak, maka yang kemudian terjadi adalah sebaliknya. Kita dikendalikan oleh teknologi.

B. Alasan Ekonomi Politik

Teknologi, dalam contoh-contoh di atas, memberikan pengaruh-pengaruh yang luar biasa dalam kehidupan manusia, dan secara jelas memberi petunjuk pada sifat tak netral teknologi. Para ilmuwan telah berdebat panjang terkait apakah teknologi itu merupakan sesuatu yang bebas nilai atautkah tidak? (Lim, 2008; Pacey, 1983). Pada satu sisi, ada yang mengatakan bahwa teknologi adalah bebas nilai sehingga tidak ada yang salah dengan teknologi. Sifat destruktif teknologi berasal dari manusia, dan bukan pada teknologi

itu sendiri. Di sudut lain perdebatan, ada yang mengatakan bahwa teknologi tidaklah netral. Ia membawa nilai-nilai dan ideologi tertentu (lihat Habermas, 1990). Menurut Ihde (Lim, 2008: 17-18), teknologi tidaklah netral, dalam arti teknologi sebagai mediator antara manusia dengan dunianya mengubah pengalaman manusia mengenai dunia. Budaya juga ikut berubah dengan penerapan teknologi. Ihde, lebih lanjut, mengemukakan bahwa teknologi menjadi tidak netral akibat kekuasaan manusia. Manusia, dalam hal ini, dapat menggunakan teknologi sebagai sarana kekuasaan untuk mencapai tujuan dan kepentingan tertentu.

Dalam aras perdebatan kedua kutub ini, Pacey memberikan suatu jalan tengah yang sangat baik. Menurutnya, jika kita melihat konstruksi dasar dari suatu mesin-mesin dan bagaimana prinsip kerja mesin tersebut maka jawaban yang paling tampak bahwa teknologi merupakan sesuatu yang netral, *value free*. Namun, jika yang kita lihat adalah jaringan aktivitas manusia yang berada di sekitar mesin itu, termasuk di dalamnya praktik-praktik yang digunakan, peran yang dimainkan teknologi sebagai suatu simbol status, penyediaan suku cadang dan bahan bakar, kemampuan-kemampuan yang seharusnya dimiliki (untuk menggunakan teknologi), maka jawabannya dengan sangat jelas adalah tidak (Pacey, 1983: 3).

Diskusi mengenai sifat netralitas ini penting dikemukakan karena beberapa alasan. *Pertama*, prinsip-prinsip teknologi mungkin berlaku universal dan bebas nilai (*value free*), tapi bagaimana teknologi digunakan oleh manusia akan banyak mengandung kepentingan. Kepentingan itu bisa karena dorongan-dorongan politik terutama nafsu untuk menguasai suatu peradaban tertentu atau manusia lainnya demi kepentingannya sendiri. Kepentingan itu juga bisa berangkat dari motif-motif mengejar keuntungan dari sistem industrial kapitalis. Keduanya pada akhirnya berimplikasi pada kebudayaan. Hegemoni suatu budaya atas budaya lainnya atau hegemoni komunikasi atas

komunikasi lainnya. Isu ini bisa dilacak dari diskusi yang semakin luas terkait “kerahasiaan pribadi” ataupun “hak-hak pribadi” atas perilaku kekuasaan yang semena-mena sebagai akibat dari kemajuan teknologi. Ini relevan dengan apa yang disampaikan oleh mantan pegawai kontrak Badan Keamanan Amerika Serikat, *National Security Agency* (NSA) , Edward Snowden, mengenai penyadapan yang dilakukan oleh badan tersebut kepada warga negara Amerika dan dunia.

Kedua, isu teknologi dan relasi kekuasaan ini menjadi semakin penting jika dilihat dalam kerangka hubungan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Teknologi apapun bentuknya dan lebih-lebih teknologi komunikasi mempunyai nilai ekonomi yang tinggi. Ia menjadi komoditas yang menjanjikan keuntungan besar. Jika pernyataan McLuhan yang menyatakan bahwa teknologi atau lebih khusus media sebagai perpanjangan keberadaan manusia (*the extension of man*), maka kebutuhan-kebutuhan teknologi (komunikasi) akan sangat mendasar, sama mendasarnya dengan kebutuhan-kebutuhan dasar lainnya seperti sandang, pangan, dan papan. Maka, komodifikasi atas teknologi komunikasi akan menjadi sama masifnya dengan komodifikasi atas kebutuhan-kebutuhan mendasar manusia lainnya. Ini telah menjadi salah satu sebab bagi meluasnya diskusi publik terkait regulasi sektor teknologi, terutama dalam ekonomi politik global yang bisa disaksikan dalam debat kaum merkantilis, liberalis, dan strukturalis. Bagi pendukung perspektif liberal, hak cipta harus dilindungi demi mendorong inovasi lebih lanjut. Sebaliknya, bagi kaum strukturalis, perlindungan atas hak cipta tidak lebih dari usaha untuk menghalangi kemajuan-kemajuan negara dunia ketiga dan melanggengkan struktur dominatif negara maju atas negara berkembang. Ini karena melalui hak cipta, negara berkembang akan terus membayar biaya-biaya penggunaan dan pemanfaatan teknologi yang sebagian besar diimpor atau didatangkan dari negara maju. Akibatnya, struktur dominatif dalam bentuk negara pusat dan

negara pinggiran akan terus berlangsung, begitu pula eksploitasi yang mengiringinya.

Ketiga, pengetahuan dan kekuasaan. Jika informasi adalah kekuasaan, dan siapa yang menguasai informasi berarti pula memegang kekuasaan maka isu teknologi menjadi sedemikian penting. Kenyataan ini bisa dilihat dari batalnya perusahaan Tiongkok, Lenovo, yang akan melakukan akuisisi terhadap perusahaan Kanada, Blackberry. Akuisi itu gagal dilakukan karena pemerintah Kanada mengajukan keberatan kepada Blackberry. Keberatan itu di antaranya dilatarbelakangi oleh kekhawatiran akan mengalirnya data perusahaan dan masyarakat Kanada ke Lenovo dan Tiongkok. Ini hal yang dalam beberapa tahun belakangan menjadi isu sensitif karena dikaitkan dengan isu keamanan nasional. Kesimpulan semacam ini juga bisa dilihat dari studi Edmon Makarim (2003: 26) dalam kutipan berikut.

“Jika dicermati lebih lanjut, ternyata di tengah era perdagangan bebas yang memerlukan keberadaan globalisasi komunikasi dan kebebasan informasi, secara langsung (ataupun) tidak langsung telah terjadi perang informasi dan komunikasi antara kepentingan nasional dan kepentingan asing. Kalah atau menangnya suatu bangsa dalam perang dagang informasi dan komunikasi akan tergantung pada sejauh mana suatu bangsa berusaha menggerakkan masyarakatnya menjadi suatu masyarakat informasi ataupun masyarakat yang berbasis ilmu pengetahuan. Hal ini akan sangat memerlukan peranan pihak swasta dan pemerintah dalam mengembangkan dan memelihara sistem informasi dan komunikasi global tersebut...”

Kutipan di atas merefleksikan dengan sangat jelas posisi strategis teknologi komunikasi. Maka, menjadi tidak mengherankan jika hal itu menjadi medan baru pertarungan ekonomi politik dunia dewasa ini.

C. Cetak Biru Telekomunikasi Indonesia: KM 72 dan Mastel

Indonesia sejauh ini belum memiliki *roadmap* telekomunikasi. Meskipun sudah diamanatkan, seperti disampaikan oleh Nonot Harsono (Anggota Komite Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia, wawancara, 6 Mei 2015), untuk membuat *roadmap* setingkat nasional, tapi hingga sekarang belum pernah dibuat. Sebaliknya, pemerintah dan masyarakat dan juga kalangan industri membuat cetak biru telekomunikasi Indonesia, yang keduanya sebenarnya bisa dikatakan sudah tidak lagi relevan karena masa berlakunya sudah habis atau hampir habis.

Pemerintah melalui Keputusan Menteri No. 72 Tahun 1999 membuat Cetak Biru Telekomunikasi yang berlaku hingga 2013, dan Masyarakat Telekomunikasi Indonesia (Mastel) yang berlaku hingga 2015. Cetak biru yang dibuat oleh Mastel relatif lebih maju karena tidak hanya berfokus pada persoalan bisnis telekomunikasi, tapi melangkah lebih jauh pada relasi antara perusahaan dan pengguna. Regulasi sektoral yang menimbulkan banyak masalah juga mendapatkan perhatian dalam cetak biru Mastel. Namun, keduanya masih menggunakan dasar pijakan atau perspektif yang sama, yakni determinisme teknologi dan orientasi yang kuat pada bisnis.

Cetak Biru Pemerintah (Departemen Perhubungan, KM 72 tahun 1999)

Pemerintah telah membuat cetak biru telekomunikasi yang dituangkan dalam Keputusan Menteri No. 72 tahun 1999. Cetak biru telekomunikasi pemerintah ini menjadi salah satu dokumen penting sebagai rujukan bagaimana pemerintah melihat sektor telekomunikasi, dan langkah-langkah apa yang diambil untuk mengantisipasi perkembangan teknologi tersebut.

Jika dilihat secara keseluruhan, cetak biru telekomunikasi berdasarkan pada KM 72 ini dilandasi dua pertimbangan pokok, yakni keberadaan teknologi dan nilai ekonomi sektor telekomunikasi. Namun, dimensi ekonomi mendapatkan penekanan jauh lebih besar dibandingkan dimensi teknologi. Ini terjadi karena konteks dibuatnya cetak biru itu, yakni ketika Indonesia masih dalam program pengawasan IMF. Krisis ekonomi yang terjadi saat itu memaksa pemerintah untuk meminta bantuan IMF, dan sebagai syaratnya pemerintah harus bersedia melakukan tiga pokok kebijakan, yakni liberalisasi, privatisasi, dan deregulasi atau sering disebut sebagai Konsensus Washington.

Sektor telekomunikasi pun menjadi salah satu sektor yang harus diliberalisasi. Oleh karena itu, bisa dikatakan bahwa cetak biru pemerintah di sektor telekomunikasi ini lebih pas dikatakan sebagai cetak biru liberalisasi telekomunikasi di Indonesia. Ini bisa dilihat dari tujuan dan dasar-dasar yang menjadi pertimbangan dibuatnya cetak biru, yakni (1) meningkatkan kinerja telekomunikasi dalam rangka mempersiapkan ekonomi Indonesia menghadapi globalisasi yang secara konkrit diwujudkan dalam kesepakatan WTO, APEC dan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*) untuk menciptakan perdagangan dunia yang bebas; (2) melaksanakan liberalisasi telekomunikasi Indonesia sesuai dengan kecenderungan global yang meninggalkan struktur monopoli dan beralih ke tatanan yang berdasar persaingan; (3) meningkatkan transparansi dan kejelasan proses pengaturan (regulasi) sehingga investor mempunyai kepastian dalam membuat rencana penanaman modalnya; (4) memfasilitasi terciptanya kesempatan kerja baru di seluruh wilayah Indonesia; (5) membuka peluang penyelenggara telekomunikasi nasional untuk menggalang kerja sama dalam skala global, dan (6) membuka lebih banyak kesempatan berusaha, termasuk bagi usaha kecil, menengah dan koperasi.

Meskipun tujuan dalam cetak biru menyebutkan usaha untuk membuka lebih banyak kesempatan berusaha termasuk bagi usaha kecil, menengah, dan koperasi, tapi dalam praktiknya hal itu sulit dilakukan. Cetak biru sektor telekomunikasi sangat dipengaruhi oleh rezim perdagangan bebas. Dalam banyak kasus, liberalisasi yang didorong oleh kepentingan liberalisasi oleh lembaga-lembaga ini justru menghancurkan sektor industri nasional, terutama skala kecil dan menengah. Kiranya, keluhan-keluhan semacam ini telah muncul dari para pelaku sektor telekomunikasi yang tergabung dalam APJII (Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia) Jateng dan DIY dalam sesi FGD yang diselenggarakan di Yogyakarta (11 April 2015). Menurut mereka, kebijakan pemerintah di sektor telekomunikasi saat ini tidak memberikan perlindungan sama sekali bagi usaha kecil karena perusahaan-perusahaan besar bisa bersaing di wilayah yang sama. Bahkan, mereka bisa mengambil pasar-pasar yang telah dengan susah payah dirintis oleh perusahaan-perusahaan kecil yang beroperasi dalam skala lokal.

Kuatnya pengaruh liberalisasi di sektor telekomunikasi juga bisa dilihat dari lembaga-lembaga yang disebutnya beberapa kali seperti IMF dan WTO. Pada Bab IV di dalam KM 72 yang menjelaskan faktor-faktor internal, di bagian IV.5, “Program Reformasi Ekonomi Nasional”, di poin 8 disebutkan sebagai berikut.

“Upaya pemulihan ekonomi nasional yang juga didukung IMF ini kurang lebih telah berjalan setahun dan dilaksanakan pemerintah dengan konsekuen dan konsisten. Secara berkala, diadakan *review* yang biasanya menghasilkan program untuk periode berikutnya. Program periodik ini didokumentasikan dalam *Memorandum of Economic and Financial Policies (MEFP)*. Dalam MEFP terakhir dan suplemennya bulan November 1998, dikonfirmasi bahwa, meskipun belum mantap benar, tanda-tanda perbaikan ekonomi makro mulai tampak”.

Poin 8 di atas, kemudian dipertegas kembali pada poin 10 subbab IV.6, menyebutkan bahwa pada hakikatnya, komponen utama program reformasi nasional untuk mengembalikan kepercayaan kepada pemerintah dan menstabilkan ekonomi mencakup di antaranya deregulasi, pro-kompetisi, liberalisasi, restrukturisasi, pembukaan pasar (*market access*), dan pengaturan sebanyak mungkin berorientasi pada mekanisme pasar. Bab V yang menguraikan faktor-faktor eksternal dengan sangat jelas menyebutkan bagaimana kesepakatan Indonesia dengan WTO memberikan pertimbangan bagi liberalisasi di sektor ini. Bab V bagian v.3.1., poin 18 menyebutkan sebagai berikut.

“Seperti halnya kebanyakan negara lain, komitmen Indonesia sebenarnya mengonfirmasikan status liberalisasi di lingkungan telekomunikasi pada waktu itu. Akan tetapi, semua sadar bahwa komitmen itu juga merupakan ikatan bahwa tidak akan ada pengurangan (*roll-back*) dari derajat liberalisasi yang telah dinyatakan dalam Jadwal Komitmen Tentang Telekomunikasi Dasar. Bahkan Perjanjian GATS menuntut agar dalam tiap putaran negosiasi perdagangan yang akan datang disampaikan komitmen baru yang mencantumkan peningkatan derajat liberalisasi dalam bidang jasa, termasuk jasa telekomunikasi.”

Oleh karena cetak biru telekomunikasi pada dasarnya merupakan cetak biru liberalisasi sektor telekomunikasi, maka cetak biru itu hanya menyangkut empat hal pokok, yakni (1) reformasi telekomunikasi Indonesia pada tingkat makro; (2) restrukturisasi peraturan perundangan; (3) restrukturisasi industri telekomunikasi, termasuk aspek-aspek penyelenggaraan baik oleh BUMN maupun usaha swasta; (4) Liberalisasi lingkungan usaha telekomunikasi, strategi restrukturisasi BUMN yang bergerak dalam bidang telekomunikasi sebagai bagian penting kebijakan liberalisasi pertelekomunikasian Indonesia.

Reformasi telekomunikasi di sektor makro, seperti dijelaskan dalam Keputusan Menteri tersebut (poin 4), adalah pembaruan kebijakan yang meliputi restrukturisasi semua tatanan yang relevan termasuk tatanan hukum dan industri serta liberalisasi lingkungan usaha dalam telekomunikasi termasuk strategi restrukturisasi kedua BUMN yang menjadi badan penyelenggara telekomunikasi. Kesemuanya dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan sebagaimana telah digariskan sebelumnya. Poin utamanya adalah liberalisasi dan penghapusan restriksi bagi pelaku swasta di sektor telekomunikasi. Kemudian, agar reformasi pada poin (4) itu bisa dilakukan maka diperlukan restrukturisasi undang-undang.

Pemerintah telah menyiapkan *draft* undang-undang yang kemudian menjadi Undang-Undang No. 36 tahun 1999. Menurut KM 72 tersebut, beberapa poin pokok yang mestinya ada dalam undang-undang adalah kebijakan pro persaingan, pemisahan fungsi pembinaan dan penyelenggaraan, non-diskriminasi atas dasar struktur kepemilikan, tarif berorientasi biaya, mekanisme perizinan, interkoneksi, pelayanan universal, akses yang setara, standar teknik, dan perlindungan konsumen. Dengan cetak biru semacam ini, menjadi masuk akal jika Undang-Undang Telekomunikasi pada dasarnya undang-undang terkait bisnis telekomunikasi (Agung Harimurti, wawancara, Yogyakarta, 13 April 2015). Aspek-aspek lain di luar bisnis belum mendapatkan pembahasan yang memadai.

Cetak Biru Masyarakat Telekomunikasi (Mastel)

Pada 2005, Mastel mengeluarkan suatu cetak telematika untuk proyeksi hingga 2015. Semangat atau latar belakang dibuatnya Cetak Biru Mastel 2005 adalah model pendekatan sektoral dalam mengatasi persoalan perkembangan teknologi. Pada bagian pendahuluan cetak biru, disebutkan bahwa perkembangan-perkembangan yang dicapai di Indonesia ternyata masih dilakukan dengan menggunakan

pendekatan terpisah untuk masing-masing “sub-sektor” dalam “sektor telematika”, yaitu terpisah untuk telekomunikasi, penyiaran dan teknologi informasi. Pemisahan itu, menurut Mastel, menghasilkan dua undang-undang terpisah untuk telekomunikasi dan penyiaran. Akibat pemisahan itu, sukar untuk mencegah terjadinya tumpang tindih dan atau kebijakan yang saling bertentangan. Padahal, menurut Mastel, konvergensi dalam telematika semakin terjadi, terlebih jika hal itu dikaitkan dengan ketiadaan cetak biru dan *roadmap* tunggal untuk telematika dalam keseluruhannya (Masyarakat Telekomunikasi Indonesia, 2005: 3). Di sisi lain, menurut Mastel, kemajuan aplikasi telematika termasuk Internet dan kecanggihan jaringan pita lebar (*broadband*) telah memunculkan revolusi ekonomi dunia yang ketiga dengan perubahan sistem produksi dan pengiriman-penyampaian (*delivery*) seperti terjadinya revolusi ekonomi pertama dan kedua dengan ditemukannya mesin uap dan pembangunan besar-besaran jalan raya serta kereta api.

Pendekatan sektoral dipandang tidak lagi memadai mengingat perkembangan teknologi yang mengarah ke konvergensi. Seperti ditegaskan oleh Mastel, “Kenyataan-Kenyataan di atas menjadi dorongan bagi Mastel untuk menyusun dokumen ini, yang dimaksudkan sebagai langkah konkret menuju Cetak Biru Telematika 2005-2015 yang didasarkan pendekatan terintegrasi antara telekomunikasi, penyiaran, dan teknologi informasi (2005: 3). Menurut Mastel, sektor telematika akan menjadi salah satu pilar infrastruktur penting dalam pembangunan ekonomi bangsa dan negara, yang layanannya mencakup dan terjangkau masyarakat luas dengan penetrasi yang relatif tinggi, termasuk USO (*Universal Service Obligation*), dengan harga yang murah dan tidak tergantung pada waktu dan jarak, kompetitif dibandingkan dengan harga jasa telematika di negara lain serta kemampuan layanan *multiservices*/konvergensi dan kemampuan teknologi dan atau *bandwidth* yang besar.

Tidak berbeda dengan cetak biru pemerintah, perkembangan teknologi menjadi pertimbangan utama dibuatnya cetak biru Mastel. Namun, dibandingkan dengan cetak biru pemerintah, cetak biru Mastel lebih maju. Meskipun cetak biru Mastel masih mengacu pada cetak biru pemerintah, tapi secara keseluruhan lebih banyak dimensi yang diperhatikan, tidak sekedar cetak biru liberalisasi telekomunikasi. Model-model industri juga telah diperhatikan, termasuk di dalamnya hubungan antara penyedia layanan dan konsumen. Ini karena cetak biru Mastel itu sendiri memang ditujukan sebagai penerus, dan sekaligus sebagai pemutakhiran Cetak Biru 1999. Secara lebih jelas, cetak biru Mastel didasarkan pada perubahan-perubahan dalam penyelenggaraan telematika seperti bisa dilihat pada Tabel 3.

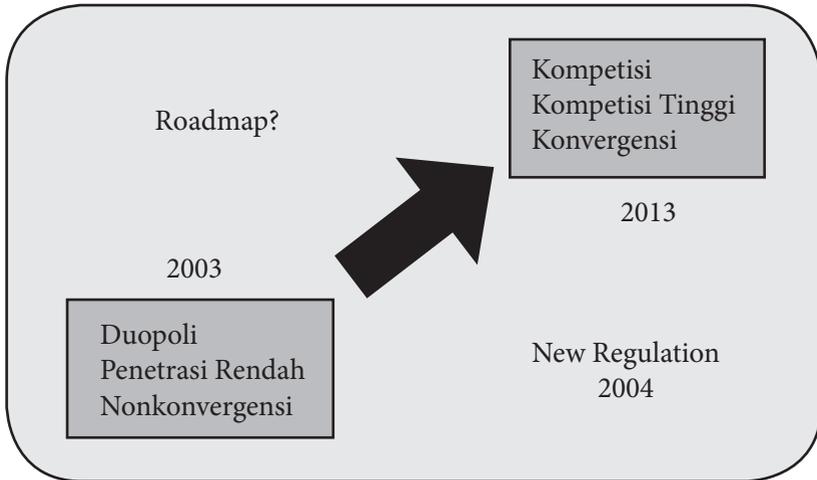
Tabel 3
Perubahan Paradigma Telekomunikasi

Perubahan Paradigma dalam Penyelenggaraan Telekomunikasi	
Paradigma Lama	Paradigma Baru
<ul style="list-style-type: none"> • Pasar Monopolistik • Regulasi Sangat Ketat • Infrastruktur Telekomunikasi • Jasa Dasar dan Non-Dasar • Informasi dengan format terpisah untuk Suara, Data, Teks, Gambar • <i>Hybrid Analog/ Digital</i> • <i>Circuit-Switched</i> • Dominasi Saluran Kawat/ Kabel • Pentarifan sesuai jumlah ‘menit’ • Tergantung Jarak • Dominasi Badan Usaha milik Negara • <i>Industrial Economy</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Pasar Kompetitif • Hampir Tanpa Regulasi • Infrastruktur Informasi • Jaringan dan Jasa • Informasi dalam format Multimedia (konvergensi) • Seluruhnya Digital • IP (<i>Packet-Switched</i>) • Dominasi oleh Nirkabel dan Bergerak (<i>mobile</i>) • Pentarifan sesuai jumlah ‘byte’ • Tidak Tergantung Jarak • Dominasi oleh Perusahaan Swasta dan Perusahaan Publik • <i>New Economy</i>

Sumber: Mastel (2005: 13)

Kemudian, berangkat dari perubahan paradigma di atas, gagasan utama *roadmap* Mastel digambarkan sebagai berikut.

Bagan 6 *Roadmap* Telekomunikasi Indonesia



Sumber: Mastel (2005: 3)

Dari gambar di atas, bisa dilihat bahwa isu konvergensi menjadi hal penting dalam Cetak Biru Mastel, sesuatu yang belum banyak dibahas dalam cetak biru pemerintah. Namun, dalam rangka meraih situasi bisnis telekomunikasi yang duopoli dengan penetrasi rendah dan nonkonvergensi menuju ke kompetisi tinggi dan konvergensi, apakah hal itu bisa dilakukan? Dengan kata lain, seperti bisa dilihat dalam aliran bagan di atas, bagaimana *roadmap*-nya sehingga “situasi ideal” yang dibayangkan pada 2013 itu bisa diraih? Di sinilah, titik persoalan itu karena hingga kini pemerintah tidak pernah membuat *roadmap* yang jelas mengenai pengembangan sektor telekomunikasi

di Indonesia. Akibatnya, arah perkembangan sektor telekomunikasi ditentukan oleh determinisme teknologi dan dorongan kapital yang lebih berorientasi memaksimalkan keuntungan perusahaan. Isu kedaulatan dan pelayanan masyarakat (*public service*) hampir sama sekali luput dari perdebatan. Jika pun ada, itu hanya sebatas pada usaha-usaha untuk memaksimalkan pendapatan negara melalui Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP).

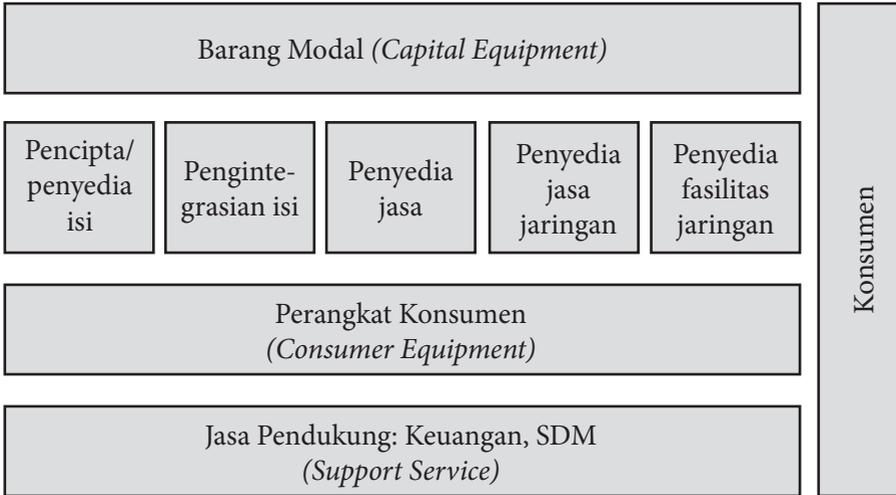
Sebagai generasi penerus dan sekaligus pemutakhiran Cetak Biru 1999, Cetak Biru Mastel 2005 mempunyai ciri-ciri berikut (Mastel, 2005: 24).

1. Mencakup keseluruhan sektor telematika (*infocom*) secara koheren.
2. Merupakan kelanjutan dan penyempurnaan terhadap Cetak Biru 1999 serta Cetak Biru bidang telematika lain yang ada.
3. Mencakup suatu *roadmap* langkah-langkah untuk periode yang sama.
4. Tetap mengacu pada gagasan dan konsep reformasi nasional yang berlaku sekarang.
5. Memperhatikan isi deklarasi-deklarasi pada forum internasional tentang masyarakat informasi (*information society*) dan kesenjangan digital (*digital divide*).
6. Menekankan urgensi pembangunan infrastruktur telematika, khususnya infrastruktur telekomunikasi.
7. Realistis.

Cetak Biru Mastel 2005 juga telah mempertimbangkan pentingnya industri dalam negeri untuk mampu bersaing dengan negara tetangga dan dunia. Sesuatu yang belum dipikirkan dengan baik pada cetak biru pemerintah 1999. Sebaliknya, cetak biru Mastel telah memperkenalkan konsep kesenjangan digital (*digital divide*), dan bagaimana kesenjangan itu bisa diminimalkan. Oleh karena itu, salah satu sasaran yang dituju cetak biru Mastel adalah dalam kurun waktu 10 tahun mendatang telah dicapai penetrasi akses jaringan tetap (*penetration rate*) setidaknya 25% atau 50 juta akses tetap telematika, yaitu setiap rumah tangga yang dihitung terdiri dari dua orang tua dengan rata-rata dua anak, atau penetrasi yang setara dengan penetrasi telekomunikasi di Malaysia dewasa ini (tahun 2003). Selain itu, ditargetkan bahwa pada 2015 separuh jumlah penduduk Indonesia mempunyai akses ke internet atau teknologi telematika antara lain melalui *Community Access Point (CAP)*, serta mempunyai *National e-Strategy* pada 2005 sesuai komitmen Indonesia dalam WSIS (*World Summit on the Information Society*).

Mastel juga telah merancang model-model bisnis yang melibatkan penyedia jasa (*content*), pengintegrasian *content*, penyedia jaringan, dan penyedia fasilitas jaringan. Model-model yang digambarkan oleh Mastel bisa dilihat pada gambar-gambar berikut.

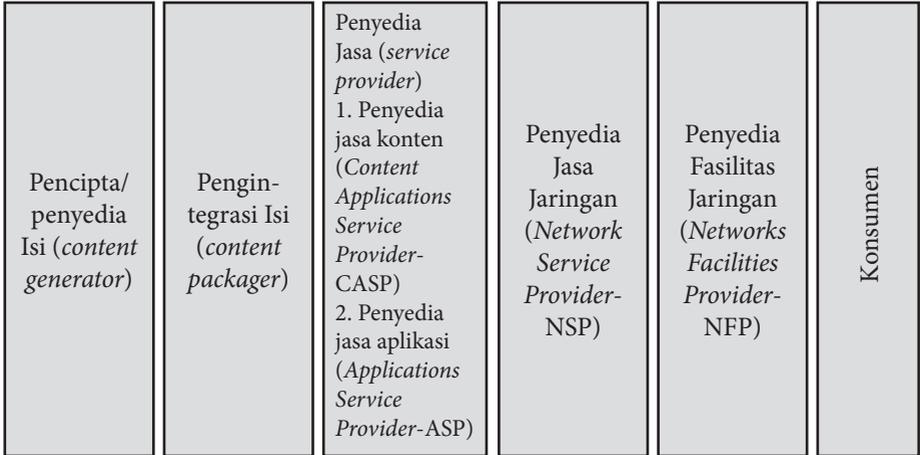
Bagan 7
Segmen-segmen dalam Value Chain



Sumber: Mastel (2005: 28)

Menurut Mastel, pemilahan konseptual atas peran/fungsi elementer sengaja dilakukan untuk mendukung pengembangan strategi bagi pengembangan industri telematika. Dengan mengetahui elemen-elemen dasar maka dapat ditunjuk secara spesifik segmen mana yang merupakan faktor kritis bagi strategi, dan apa yang patut diperbuat untuk segmen itu. Selanjutnya, dari identifikasi elemen-elemen dasar itu, model bisnis untuk telematika dikembangkan sebagai berikut.

Bagan 8 Segmen-segmen Industri Telematika dengan Rincian Segmen Penyedia Jasa



Sumber: Mastel (2005: hal. 28)

Selain memetakan bisnis telekomunikasi sebagaimana bisa dilihat pada gambar di atas, Mastel melangkah lebih jauh dengan mendorong terbentuknya badan regulasi tunggal yang bersifat independen, yang menggabungkan BRTI dan regulator penyiaran. Penggabungan ini diharapkan sudah tercapai pada 2006. Namun, hingga saat ini, regulator masih tetap dua atau bahkan tiga, yakni BRTI untuk sektor telekomunikasi dan KPI bersama pemerintah untuk sektor penyiaran.

D. *Roadmap* Telekomunikasi Indonesia: Kebutuhan Mendesak?

Dari analisis dua cetak biru telekomunikasi di atas, dua hal bisa disimpulkan. *Pertama*, cetak biru pemerintah dan Mastel telah habis masa waktunya. Cetak biru pemerintah bahkan tidak lagi relevan karena hanya mengatur persoalan liberalisasi. Sementara itu, cetak biru Mastel hanya diproyeksikan berlaku hingga 2015 atau tahun ini. Padahal, regulasi telekomunikasi masih belum berubah. Di sisi lain, tantangan teknologi ternyata berkembang dengan pesat sehingga langkah-langkah konkret perlu dilakukan agar Indonesia bisa mengambil keuntungan dari perkembangan tersebut.

Seperti telah disinggung di bagian awal bab ini, yang dibutuhkan tidak hanya cetak biru, tapi *roadmap* yang bisa menangkap perkembangan teknologi komunikasi yang mengarah pada konvergensi, sekaligus memberikan keuntungan terbesar bagi Bangsa Indonesia. Ketiadaan *roadmap* telah menjadi pertanyaan besar bagi cetak biru Mastel karena ketiadaan peta jalan (*roadmap*) dalam usahanya meraih kondisi- dalam terminologi Mastel- telematika yang kompetitif dan konvergen. Ketiadaan *roadmap* itu juga membuat perkembangan teknologi komunikasi lebih ditentukan oleh teknologi dan industri. Muhammad Andy Zaky, Direktur Eksekutif Masyarakat Industri Kreatif Teknologi Informasi & Anggota Dewan TIK Nasional), mengemukakan hal itu dengan sangat jelas.

“Kita tidak punya *roadmap* TIK nasional. Jadi, industri-industri itu tumbuh sendiri. Itu sebabnya operator kita sampai 11. Kualitas layanan juga demikian. Terus, dari 2G masuk ke 3G, lalu ketika mau masuk ke WiMAX gagal. Industri yang akhirnya mendorong. Pasar melihat ada kebutuhan masuk ke 4G. Itu tidak *by design*. Namun, dilihat dari pasar saja.”(Muhammad Andy Zaky, wawancara, Bandung, 26 Maret 2015).

Di sini, menjadi sangat jelas betapa pentingnya *roadmap*. Dalam membuat *roadmap* tersebut, beberapa hal pokok perlu dipertimbangkan, di antaranya sebagai berikut.

Ideal yang diharapkan

Dalam wawancara kepada tim peneliti, Agung Harimurti seorang peneliti BPPKI mengemukakan bahwa dalam membangun *roadmap*, yang paling utama diperhatikan adalah mendefinisikan peran strategis Indonesia dalam kancah ekonomi politik global.

“Pertama, kita harus mendefinisikan peran strategis kita di bidang telekomunikasi. Nah, kita akan menjadi inventor, produsen, atau hanya akan menjadi pasar (konsumen). Sebab dalam konteks konvergensi, masalah telekomunikasi dan industri kreatif mungkin tidak bisa dipisahkan” (Agung Harimurti, wawancara, Yogyakarta, 15 April 2015).

Lebih lanjut, Agung Harimurti mengemukakan bahwa mungkin lebih baik jika telekomunikasi dianggap sebagai *tool* saja, di mana konten bisa di-*delivery*, dan, dengan demikian, yang lebih memungkinkan adalah jualan konten mengingat kemajuan-kemajuan teknologi telekomunikasi telah berkembang sedemikian jauh. Sebagaimana ia kemukakan berikut.

“.....telekomunikasi itu jaraknya sudah terlalu jauh. Kalau (kita) berlari untuk mengējarnya maka akan capek duluan, dan itu tidak akan terkejar karena di dunia sana itu sudah mulai riset 5G. Nah, kita ini 4G saja belum jalan. Kita merupakan negara yang ke-111 yang menggunakan 4G. Ketika 4G kita baru mencapai 10%, mungkin 5G sudah diperkenalkan. Kemudian, kita baru memenuhi 50% 4G, mungkin di negara maju sudah mencapai generasi ke-

6. Lantas, bagaimana kita bisa mengejar teknologi yang berkembang pesat semacam itu? Dalam konteks teknologi informasi, yang mestinya kita lakukan adalah mengejar peluang yang baik.”(Agung Harimurti, wawancara, Yogyakarta, 15 April 2015).

Seperti bisa dilihat dalam kutipan sebelumnya, peluang terbaik yang dimaksudkan Agung Harimurti adalah “jualan” konten. Ini karena upaya untuk mengejar kemajuan-kemajuan teknologi mungkin akan sangat berat, setidaknya hal itu membutuhkan biaya investasi yang sangat besar. Padahal, untuk membangun jaringan infrastruktur pita lebar saja, dana yang dibutuhkan sangat besar.

Menurut Paulus Widiyanto, meskipun kerangka Undang-Undang No. 36 tahun 1999 memang liberalisasi karena tunduk pada perdagangan bebas, negara masih kuat menguasai sektor telekomunikasi. Dalam hal ini, Paulus Widiyanto mengemukakan sebagai berikut.

“Betul kerangkanya liberalisasi karena tunduk pada perdagangan bebas, tapi pengaturannya masih tetap dalam penguasaan negara. Persoalannya sekarang adalah UU telekomunikasi baru yang akan menggantikan ini (UU No. 36 1999, penulis) *driven*-nya apa? Apa yang akan menjadi penggeraknya? Kalau sekadar teknologi konvergensi atau digitalisasi, maka hal itu sangat teknis. Harusnya, *driven*-nya adalah mengembalikan roh Pasal 33 UUD 1945, itu lebih benar” (Paulus Widiyanto, FGD, Jakarta, 25 Februari 2015).

Dengan melihat dua kutipan di atas, ideal yang diharapkan terkait dengan *roadmap* telekomunikasi adalah, pada satu sisi, kita harus mampu merumuskan posisi strategis Indonesia di kancah pertarungan ekonomi politik telekomunikasi global dewasa ini, tapi,

di sisi lain, hal itu harusnya merupakan usaha untuk mengembalikan roh Pasal 33 UUD 1945. Ini kiranya sejalan yang dikemukakan oleh Onno W. Purbo, seorang pakar teknologi informasi. Dalam wawancara kepada peneliti, Onno mengemukakan sebagai berikut.

“Penjajahan hari ini adalah masalah konsumen-produsen. Itu saja. Kalau kita berada pada posisi sebagai konsumen, maka akan terus terjajah dan uang akan mengalir terus keluar. Penjajah tidak akan membuat orang kita mati, tapi uang yang ada di kita ditarik keluar. Intinya seperti itu. Pemerintah kita tidak sadar. Akibatnya, pemerintah tidak membuat ekosistem supaya kita bisa membangun sendiri.” (Onno W. Purbo, wawancara, Yogyakarta, 28 Maret 2015).

Oleh karena itu, posisi negara dalam *roadmap* harus diperjelas, terutama dalam konteks perlindungan dan usaha memajukan industri dalam negeri. Saat ini, sektor telekomunikasi menyumbangkan defisit neraca perdagangan nomor dua setelah bahan bakar minyak yang berarti bahwa ketergantungan sektor ini pada asing sangat besar. Dalam suatu sesi kunjungan kerja ke Balai Pengkajian, Penelitian, Komunikasi dan Informatika (BPPKI), Menteri Komunikasi dan Informatika Rudiantara mengemukakan bahwa setiap tahun operator seluler melakukan investasi sebesar 4 miliar dollar dan setengahnya dibelanjakan dalam bentuk dollar atau menggunakan valuta asing. Tahun 2014, menurut Rudiantara, berdasarkan catatan Sucopindo, uang yang dibelanjakan oleh masyarakat Indonesia untuk ponsel mencapai 3,2 miliar dollar, belum termasuk untuk yang kualitas tiruan dan sebagainya. “Artinya, setiap tahun setidaknya sektor kominfo, industri kita ini, memberikan kontribusi terhadap defisit transaksi perdagangan sekitar 5,2 miliar dollar,” demikian menurut Rudiantara. Dengan demikian, *roadmap* semestinya memperhatikan persoalan bisnis telekomunikasi, konvergensi teknologi, dan dimensi kesejahteraan dan keamanan nasional.

Kedaulatan negara atas frekuensi

Cetak biru liberalisasi telekomunikasi yang dirancang oleh Kementerian Perhubungan melalui KM 72 jelas memberikan dampak yang kurang baik bagi sektor telekomunikasi. Oleh karena hanya berfokus pada liberalisasi, banyak hal yang tidak bisa diantisipasi dari perkembangan teknologi. Sebaliknya, ia menciptakan dominasi asing dalam industri telekomunikasi di Indonesia. Di sisi lain, meskipun cetak biru Mastel telah melangkah lebih jauh dengan membuat desain bisnis sektor telematika dan menyinggung pentingnya daya saing industri telematika Indonesia di tingkat regional dan global, hal itu belum mendapatkan perhatian yang cukup.

Liberalisasi bagaimanapun telah menjadi “mantra” ekonomi politik dewasa ini, dan menjadi suatu perspektif dominan yang oleh banyak kalangan disebut sebagai neoliberalisme. Namun, liberalisasi tanpa perencanaan yang baik akan memberikan kerugian yang sangat besar (Stiglitz, 2002). Oleh karena itu, adalah penting untuk memperkuat kedaulatan negara, atau Paulus Widiyanto menyebutnya sebagai kedaulatan frekuensi.

“Kalau saya (melakukan) advokasi, saya akan pilih isu kedaulatan. Kedaulatan frekuensi dalam hubungannya dengan kedaulatan politik. (Saat ini) Perbankan sudah mulai *diutik-utik* persoalan kepemilikannya. Sudah mulai *diutik-utik* kedaulatan finansial. Saya kira untuk telekomunikasi, kedaulatan frekuensi itu menjadi signifikan...Kedaulatan frekuensi itu penting karena frekuensi yang dipecah oleh ITU di atas tanah dan air Indonesia ini dikuasai oleh asing.”(Paulus Widiyanto, FGD, Jakarta, 25 Februari 2015).

Meskipun pengaturan frekuensi tunduk pada rezim telekomunikasi global (ITU) karena di antaranya faktor teknis dan rezim perdagangan bebas (WTO), tidak berarti bahwa negara tidak

mengambil peran. Sebaliknya, dalam era globalisasi saat ini, peran negara lebih diperlukan demi menjamin pasar yang lebih adil (Stiglitz, 2007). Maka, *roadmap* mestinya juga mempertimbangan kedaulatan frekuensi ini atau lebih pas jika disebutkan sebagai kedaulatan negara.

Menjawab integrasi teknologi/konvergensi

Roadmap harus mengarah pada integrasi teknologi dan regulasi. Dengan menggunakan undang-undang yang saat ini ada, ada dua rezim regulasi, yakni penyiaran dan telekomunikasi atau dalam konteks konvergensi, merujuk Agung Harimurti, rezim konten dan infrastruktur. Keberadaan kedua rezim ini, dalam konteks Indonesia, tidak efisien karena cenderung tumpang-tindih. Di sisi lain, ego sektoral acapkali menjadi halangan bagi implementasi kebijakan yang menguntungkan masyarakat dan dunia usaha.

Oleh karena itu, penting untuk membuat regulasi yang mampu mengatasi konvergensi teknologi dan penyatuan regulator sebagaimana digagas Mastel. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, teknologi komunikasi telah mengarah kepada konvergensi, dan karenanya memerlukan regulasi baru. Muhammad Andy Zaky memberikan gambaran dengan sangat baik sebagai berikut.

“Nanti kita sudah sudah tidak bisa pisahkan lagi. ... Penyiaran bisa jadi nanti sudah tidak dibedakan melalui frekuensi lagi. Dia (bisa) melalui IP (internet protocol). Isinya siaran. Sekarang, orang menggunakan internet. Begitu dia sudah punya internet, maka di dalamnya dia bisa menggunakan telekomunikasi, bukan hanya buat informatika atau untuk kepentingan data saja. Namun, data itu bisa berubah pemanfaatannya menjadi suara, video, dan seterusnya. Itu kan telekomunikasi.” (Muhammad Andy Zaky, wawancara, Bandung, 26 Maret 2015).

Dengan perkembangan teknologi itu, *roadmap* mestinya harus mampu mengatasi perkembangan teknologi, dan memang inilah yang menjadi fokus. Beberapa menyarankan agar dibuat undang-undang konvergensi, tapi lainnya lebih cenderung menggunakan terminologi undang-undang komunikasi sesuai dengan Pasal 28 UUD 1945 mengenai hak warga negara berkomunikasi, bukan bertelekomunikasi atau berkonvergensi. Dengan demikian, undang-undang yang baru nanti perlu benar-benar menjawab kebutuhan akan regulasi di bidang teknologi.

Regulator

Ketika teknologi bergabung (konvergen), maka ada konsekuensi-konsekuensi yang harus ditanggung, seperti siapakah pihak yang paling otoritatif untuk meregulasi hal itu. Selama ini, untuk sektor telekomunikasi dan penyiaran, ada tiga regulator, yakni Komisi Penyiaran Indonesia, Kemenkominfo, dan BRTI. KPI dan Kemenkominfo secara bersama-sama menjadi regulator bidang penyiaran, dan BRTI bidang telekomunikasi. KPI merupakan lembaga independen, sedangkan BRTI berada di bawah Kemenkominfo.

Ada tiga hal yang harus dipertimbangkan dalam menentukan regulator baru itu. Pertama, regulator harus mempunyai kewenangan yang jelas. Ini untuk menghindari tumpang tindih kewenangan, yang cenderung menyalahkan satu sama lainnya ketika terjadi kegagalan regulasi. Kasus penyiaran menjadi rujukan yang paling baik mengenai hal ini. Kedua, regulator mestinya lembaga independen untuk memudahkan pengawasan, dan menjaga netralitas. Terutama untuk memangkas *rent-seeker* yang selama ini hidup di tubuh birokrasi. Kasus penyiaran, sekali lagi, menjadi contoh paling nyata kegagalan pemerintah (Kemenkominfo) dalam menegakkan aturan perundang-

undangan. Bahkan, pemerintah sering kali menjadi lawan bagi masyarakat sipil dalam menegakkan demokratisasi penyiaran.

Menjamin pemerataan akses dan pemberdayaan masyarakat

Dalam wawancara dengan peneliti, Eka Indarto, Direktur Jogja Medianet, (Yogyakarta, 29 Mei 2015), mengemukakan bahwa persoalan utama yang dihadapi saat ini adalah ketiadaan pemerataan. Ini telah coba diatasi dengan *broadband plan* karena teknologi itu yang memungkinkan aliran informasi lebih besar. Teknologi itu sebenarnya telah ada, tapi distribusinya yang tidak merata. Implikasi ketidakmerataan ini sangat besar misalnya dalam bentuk harapan hidup, kemakmuran ekonomi, dan seterusnya. Maka, *broadband plan* disusun untuk mengatasi kesenjangan ini. Ada tiga terkait dengan isu pemerataan ini, yakni akses, layanan informasi, dan kesempatan warga untuk berada dalam ruang informasi itu (prinsip representasi).

Terkait dengan layanan informasi, Eka Indarto mengemukakan bahwa jaringan tidak akan menjadi bermakna jika layanan tidak sampai ke warga negara. Oleh karena itu, penyediaan *internet exchange* harus merata di seluruh Indonesia. Selain itu, kesempatan warga untuk menempatkan dirinya di ruang informasi terkait dengan kapasitas teknologi. Dengan kata lain, kapasitas *download* dan *upload* harus sama besarnya bagi seluruh warga negara. Akhirnya, literasi digital dan pemberdayaan masyarakat adalah penting. Menurut Eka Indarto, tanpa adanya literasi yang cukup, jaringan pita lebar mungkin hanya akan mempercepat eksploitasi penduduk perdesaan dan lingkungan hidup. Seperti dikemukakan Eka Indarto, “Jika pendidikan literasi media tidak dilakukan, maka konsumsi justru akan meluas. Dan ini akan merusak lingkungan karena pemenuhan akan dilakukan melalui eksploitasi sumber daya alam.” Dengan demikian, menurut Indarto, keberlanjutan (*sustainable*) harus sungguh diperhatikan.

Alokasi frekuensi dan partisipasi masyarakat

Selama ini, tidak bisa dipungkiri bahwa kekuatan bisnis yang paling menguasai alokasi frekuensi, dan ini memberi mereka keuntungan besar. Masyarakat mendapatkan keuntungan komunikasi dari penggunaan frekuensi oleh swasta itu, tapi lebih sebagai komoditas dibandingkan dengan sebagai warga negara. Oleh karena itu, digital dividen yang banyak dibahas pada bagian lain buku ini mestinya bisa digunakan sebenarnya untuk kemakmuran rakyat. Seperti diusulkan oleh anggota KPID Bandung, Dian, (wawancara, 25 Maret 2015) frekuensi rendah mestinya bisa digunakan untuk masyarakat petani atau nelayan demi informasi pembangunan yang mereka butuhkan. Keterlibatan masyarakat juga penting karena merekalah sebenarnya pemilik paling sah frekuensi. Keterlibatan itu terutama dalam proses regulasi. Ini penting menjadi visi regulasi di bidang telekomunikasi karena, seperti dikemukakan Eka Indarto, yang terpenting adalah regulasi itu akan memperkuat masyarakat sipil ataukah tidak?



BAB 10

BELAJAR DARI NEGARA DEMOKRASI MAJU

Di banyak negara demokrasi maju di Amerika Utara, Uni Eropa, dan Asia Timur, telekomunikasi dan penyiaran diatur oleh satu lembaga regulasi independen. Regulator ini bertanggung jawab kepada parlemen dan dibiayai oleh APBN. Sebagian besar negara di kawasan itu juga memiliki undang-undang tunggal yang memayungi sektor telekomunikasi dan penyiaran, tapi beberapa memiliki undang-undang yang terpisah untuk keduanya.

Bab ini mengulas bagaimana telekomunikasi dan penyiaran diatur di negara demokrasi maju di kawasan tersebut, khususnya untuk komunikasi digital. Regulasi untuk telekomunikasi dan penyiaran memang sangat dinamis dalam beberapa tahun terakhir. Ini akibat perkembangan teknologi konvergensi yang begitu pesat, yang menyebabkan semakin terintegrasinya layanan telekomunikasi, penyiaran, dan internet.

Pertemuan ketiga sektor itu memang akan terus berubah, tapi pengaturannya sangat mendesak karena perkembangan teknologi konvergensi di lapangan memunculkan semakin banyak perusahaan yang memperebutkan frekuensi yang terbatas.

Pada umumnya, jenis aturan yang diterapkan di negara maju berdasarkan pada moda penyampaian, yakni perusahaan apa yang menyalurkan jasa tersebut. Bila layanan itu disalurkan oleh perusahaan telekomunikasi, maka jasa itu diatur oleh undang-undang telekomunikasi dan mengikuti kaidah telekomunikasi.

Namun, di era konvergensi ini, sejumlah aturan baru menetapkan bahwa suatu jasa diatur berdasarkan isi yang disalurkan, bukan moda penyampaian. Salah satu contohnya adalah pengaturan televisi internet di Uni Eropa, yang akan dibahas di bagian bawah bab ini. Oleh karena televisi internet menyalurkan isi dan jasa yang sama dengan televisi kabel, maka televisi internet di Uni Eropa juga diatur menurut kaidah penyiaran.

Untuk telekomunikasi, izin usahanya dibedakan menjadi izin penyedia infrastruktur dan penyedia layanan. Hampir di semua negara maju, untuk mendorong kompetisi, regulator kemudian mengizinkan perusahaan penyedia infrastruktur untuk berinvestasi di sektor penyedia layanan dan sebaliknya. Pembagian kedua izin usaha itu mirip dengan yang terjadi di penyiaran digital, yakni izin distributor program siaran dan izin pembuat program siaran.

Untuk Indonesia, selain mengejar “ketertinggalan” pengaturan telekomunikasi dan penyiaran analog yang masih memiliki banyak kelemahan, kita pun sudah harus siap menghadapi era konvergensi telekomunikasi, penyiaran, dan internet, seperti yang sedang dihadapi negara maju.

Oleh karena yang akan terjadi di sektor telekomunikasi dan penyiaran masa mendatang adalah bentuk komunikasi digital, model pengaturannya harus mulai dicermati yang sesuai untuk konteks Indonesia. Jangan sampai peraturan yang memadai datang lebih lambat daripada praktik konvergensi yang dilakukan oleh industri.

Komunikasi digital memiliki peran signifikan bagi kesuksesan

ekonomi dan ikatan sosial suatu negara. Luasnya layanan, kapasitas, dan reliabilitas infrastuktur digital bersifat fundamental bagi konsumen maupun industri. Di sini, negara tidak bisa melepaskannya pada pasar, kadang negara harus melakukan intervensi dan insentif.

Pada dasarnya, ada tiga aspek penting dalam regulasi telekomunikasi dan penyiaran di negara demokrasi maju, yaitu kompetisi, kebijakan publik, dan perlindungan konsumen.

Untuk kompetisi, yang dilakukan oleh regulator adalah menciptakan iklim kompetisi yang sehat, termasuk mendorong kemunculan pemain baru. Kondisi pasar yang sehat akan melahirkan inovasi jasa, sehingga seluruh masyarakat diuntungkan dengan banyak pilihan dan kualitas. Pasar yang sehat juga melahirkan investasi yang efisien, sehingga industri di sektor ini bisa berkontribusi secara optimal dalam pengembangan ekonomi.

Di sini, kita bisa memetik pelajaran berharga dari UU Telekomunikasi AS tahun 1996, yaitu kompetisi yang paling efektif dan menguntungkan warga akan terjadi jika tercipta kompetisi di antara berbagai perusahaan dengan *platform* teknologi berbeda yang membawa berbagai karakteristik dan nilai ekonomi. Misalnya, penyedia infrastruktur telekomunikasi yang diizinkan memasuki bisnis penyedia layanan telekomunikasi, dan sebaliknya.

Dalam hal kebijakan publik, regulator melakukan intervensi untuk menciptakan hasil yang lebih baik bagi kehidupan sosial. Tujuan dari intervensi adalah tersedianya layanan berkualitas yang merata dan harga yang bisa dijangkau masyarakat.

Untuk melindungi konsumen, regulator melakukan riset dan evaluasi secara teratur untuk mengetahui kerugian atau potensi kerugian yang dialami konsumen atau kelompok warga tertentu. Bila ini terjadi, regulator mengambil berbagai langkah, mulai dari tindakan preventif hingga pemberian sanksi bagi perusahaan.

Dalam praktik komunikasi digital, ada dua hal menarik yang akan diulas lebih lanjut di bawah ini, yaitu bonus digital (*digital dividend*) dan televisi internet. Pemanfaatan bonus digital akan langsung dihadapi Indonesia ketika kita menutup frekuensi penyiaran analog dan berpindah ke teknologi digital. Untuk televisi internet, layanan ini juga akan ada di depan kita, sehingga regulator maupun parlemen pembuat undang-undang perlu mempelajari apa yang terjadi di negara yang sudah mengalaminya.

A. Bonus Digital (*Digital Dividend*)

Siaran televisi digital telah digunakan di banyak negara selama lebih dari satu dekade dan teknologi pendukungnya pun sudah mencapai tahap kematangan. Stasiun televisi maupun pemirsa lebih memilih siaran digital daripada analog karena berbagai kelebihanannya.

Bagi publik, teknologi digital menyediakan saluran televisi yang lebih berkualitas, lebih banyak pilihan, dan jenis layanan baru. Bagi industri penyiaran, ini berarti biaya produksi yang lebih rendah (per saluran program) dan model bisnis baru. Selain itu, transmisi televisi digital lebih efisien dalam penggunaan spektrum daripada analog. Oleh karena itu, teknologi analog sebenarnya sudah tidak relevan secara sosial, teknis, dan ekonomi.

Transisi ke televisi terestrial digital telah dilakukan atau bahkan difinalkan di banyak negara. Di 119 negara Uni Eropa yang terikat Persetujuan GE06, misalnya, penutupan frekuensi analog dilakukan pada 17 Juni 2015 untuk pita UHF (300 MHz-3 GHz), sementara untuk pita VHF (30 MHz-300 MHz) bisa diperpanjang hingga 17 Juni 2020 bagi sejumlah negara berkembang.

Selain itu, layanan televisi terestrial digital juga menciptakan keuntungan yang disebut bonus digital. Bonus digital adalah spektrum

yang tersedia setelah siaran televisi terestrial meninggalkan teknologi analog dan memakai teknologi digital (*switch-off*).

Spektrum bonus digital berada di pita frekuensi 200 Mhz hingga 1 GHz. Namun, bonus digital ini khususnya berada di pita frekuensi 174 hingga 230 MHz (VHF) dan 470 hingga 862 (UHF). Pita frekuensi rendah ini (<1 GHz) sangat diminati oleh industri karena lebih mudah dalam penyebaran sinyal sehingga bisa mencapai keseimbangan optimal antara kapasitas transmisi dan cakupan wilayah. Ini berarti industri membutuhkan lebih sedikit infrastruktur untuk menyediakan cakupan layanan *mobile* yang lebih luas, terutama untuk daerah pinggiran atau pedesaan.

Dalam bonus digital itu, pita frekuensi yang paling ideal untuk menyalurkan komunikasi secara lebih jernih dan lebih jauh adalah pita 700 Mhz (698 MHz hingga 806 MHz). Pita frekuensi ini kadang disebut sebagai *golden frequency* atau *golden spectrum*.

Selama ini, industri *mobile broadband* berada di pita frekuensi tinggi 2 GHz, yang secara teknis menyebabkan biaya lebih besar bagi perusahaan telekomunikasi untuk melayani wilayah dengan kondisi geografis beragam dan layanan *in-door*. Oleh karena itu, industri telekomunikasi sangat mengincar bonus digital karena pita frekuensi rendah bisa menjangkau wilayah layanan yang lebih luas untuk tiap stasiun pemancar.

Sebagai gambaran, dalam pita 2,6 GHz, jumlah stasiun pemancar yang dibutuhkan untuk mencakup suatu wilayah tertentu adalah sepuluh kali lipat dibandingkan jika itu disalurkan dalam pita 800 MHz, sehingga frekuensi rendah ini jauh lebih ekonomis.

Bagaimanapun, lokasi dan ukuran bonus digital berbeda-beda di setiap wilayah dan negara. Ini ditentukan oleh sejumlah faktor seperti kondisi geografi dan topografi, tingkat penetrasi layanan televisi kabel

(satelit), penggunaan spektrum di negara tetangga, dan jenis teknologi televisi digital yang dipilih.

Di negara maju, bonus digital ini kemudian dipakai untuk berbagai kepentingan, mulai dari jasa penyiaran (seperti program siaran yang lebih banyak dan lebih berkualitas, siaran HD, siaran 3D, siaran UHD, televisi *mobile*), jasa telekomunikasi (seperti beragam layanan *mobile* dan *roaming* internasional), hingga komunikasi *wireless* jarak dekat (seperti WiFi dan mikrofon *wireless*).

Pemerintah pun melihat ketersediaan dan efisiensi manajemen spektrum radio itu sebagai pendorong penting bagi pertumbuhan ekonomi. Sebagai contoh, di Uni Eropa, nilai total dari berbagai layanan yang bergantung pada penggunaan spektrum radio pada 2007 melebihi 250 miliar Euro, atau sekitar 2,2 persen PDB tahunan Uni Eropa (ITU, 2012: 13). Di AS, FCC pada 2008 melelang frekuensi sebanyak 56 MHz dalam pita 746-806 MHz dan menghasilkan 19,2 miliar dollar AS, atau nilai rata-ratanya 340 juta dollar AS per megahertz. Untuk Jerman, pada 2010, lelang terhadap frekuensi sebanyak 60 MHz dalam pita 800 MHz menghasilkan 3,57 miliar Euro, atau senilai 60 juta Euro per megahertz (ITU, 2012: 13). Untuk Indonesia, negara tentu harus mendapatkan pemasukan yang signifikan dari bonus ini, sehingga proses ini nanti harus dikelola secara baik dan transparan. Cara yang paling banyak dipakai di negara maju adalah lelang karena metode ini cenderung simpel, transparan, dan menjanjikan nilai ekonomi paling maksimal bagi negara.

B. Transisi ke Televisi Digital

Di banyak negara, penetrasi siaran terestrial analog telah menurun selama bertahun-tahun akibat perkembangan televisi kabel digital. Bahkan, di sejumlah negara, siaran analog menjadi marjinal dan pemakainya hanya sekitar lima persen dari seluruh populasi. Di

negara-negara itu, transisi dari analog ke digital relatif lebih mudah dan periode *simulcast* (siaran analog dan digital hadir secara bersama sebagai periode transisi) berlangsung singkat atau bahkan tidak ada sama sekali.

Di banyak negara lain, termasuk Indonesia, siaran terestrial analog masih merupakan yang utama. Bila demikian, *switch-off* tidak dapat dilakukan selama penetrasi siaran analog belum menurun secara signifikan. Untuk itu, periode *simulcast* di pita frekuensi yang sama biasanya berlangsung selama beberapa tahun, menunggu kesiapan infrastruktur digital. Sebagai gambaran, sebelum melakukan *switch-off* secara bertahap, Inggris memastikan bekerjanya lima hingga enam multipleks, dengan total sekitar 30 program televisi berkualitas standar dan HD, yang melayani 85 persen populasi. Periode *simulcast* di Inggris berlangsung selama lima tahun.

Untuk kondisi Indonesia, yang masih didominasi siaran analog dan sangat minim infrastruktur digital terutama di daerah pelosok, periode *multicast* bisa diperkirakan berlangsung lebih lama.

Karena pertimbangan logistik, *switch-off* analog umumnya dilakukan bertahap secara geografis. Suatu wilayah geografis tertentu mengalami *switch-off* pada satu hari yang sama, lalu wilayah di sekitarnya mengalami *switch-off* beberapa minggu setelahnya, sesudah semua logistik siap untuk stasiun transmisi dan perangkat penerimanya.

Setelah sebuah wilayah mengalami *switch-off*, bonus digital bisa muncul di wilayah tersebut, baik langsung maupun setelah wilayah-wilayah di sekitarnya juga *switch-off*, sehingga tidak ada hambatan dari sinyal analog yang masih beroperasi di frekuensi yang sama. Hambatan itu membatasi cakupan layanan transmisi layanan.

Kemudian, bonus digital untuk jasa penyiaran akan muncul terlebih dulu, yakni dalam hal penambahan cakupan layanan.

Namun, manfaat penuh *switch-off* biasanya terjadi setelah pembagian frekuensi transmisi digital dimodifikasi. Ini karena transmisi digital harus direncanakan atau dibagi “di sekitar” transmisi analog, sehingga pembagian frekuensi itu hanya akan optimal setelah semua frekuensi analog dimatikan.

Pada periode *simulcast*, perencanaan atau pembagian itu disebut *transitory frequency plan* (karena masih transisi). Setelah siaran analog dimatikan, pembagian itu disebut *target frequency plan*. Dari sudut pandang manajemen spektrum, proses transisi pembagian jasa penyiaran dari *transitory plan* ke *target plan* biasa disebut sebagai *digital switchover* (DSO). DSO ini melibatkan perubahan frekuensi dari sekian banyak pemancar dalam periode waktu yang singkat.

Proses transisi di suatu wilayah bisa digambarkan sebagai berikut. DSO dimulai pada tanggal T1 dengan *switch-off* terhadap sebuah transmisi analog, yang hanya terjadi setelah cakupan layanan televisi digital mencapai persentase tertentu dari suatu populasi. Jumlah persentase ini harus cukup dekat dengan persentase populasi yang sudah dilayani oleh siaran analog. Pada tanggal T2 yang merupakan akhir DSO, persentase populasi yang dilayani oleh siaran digital sudah lebih tinggi atau mencapai angka maksimal, sehingga semua transmisi analog dimatikan dan semua transmisi digital pindah ke *target frequency plan*.

Di antara dua tanggal itu, bonus digital untuk penyiaran telah secara bertahap muncul ke dalam bentuk tambahan cakupan wilayah bagi layanan digital yang sudah ada dan tambahan layanan digital (seperti tambahan multipleks). Selama proses ini, *transitory frequency plan* dan *target frequency plan* hadir bersama di wilayah sekitarnya, yang mungkin membutuhkan penyesuaian frekuensi untuk mengontrol intervensi frekuensi di antara kedua wilayah tersebut.

Selain itu, beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam alokasi bonus digital adalah sebagai berikut:

1. Pemberian alokasi khusus bagi entitas publik seperti lembaga penyiaran publik dan layanan emergensi. Sebagai contoh, di AS, FCC mencadangkan 2 x 5 MHz untuk jaringan keamanan publik, seperti unit tanggap darurat. Hal ini tentunya butuh payung regulasi yang memadai, dan di negara maju ini dibuat oleh parlemen.
2. Pertimbangan juga perlu dilakukan untuk penggunaan mikrofon *wireless* dan berbagai perangkat komunikasi *wireless* jarak dekat dalam pertunjukan olahraga, konser musik, teater, atau konferensi.
3. Ketika lelang dipilih sebagai cara untuk alokasi bonus digital, regulator perlu menghitung terlebih dulu perkiraan nilai spektrum tersebut. Ini penting karena hasil lelang ini dipakai untuk membantu menutup biaya migrasi dari analog ke digital. Dengan demikian, nilai minimal lelang yang ditentukan bisa ikut menutup biaya tersebut.

Kemudian, transisi ke siaran digital juga akan memiliki pengaruh sosial, sehingga perlu memerhatikan hal seperti berikut:

1. Informasi ke masyarakat mengenai konsekuensi dari peralihan teknologi ini.
2. Bantuan teknis kepada warga yang membutuhkan, misalnya orang lanjut usia atau komunitas yang terpencil.
3. Bantuan keuangan bagi rumah tangga dengan pendapatan ekonomi rendah yang tidak memiliki televisi atau perangkat yang bisa menerima siaran digital.

Oleh karena banyaknya aspek yang harus dipertimbangkan dalam transisi ini, mulai dari aspek teknik, sosial, komersial, hingga politik, sebaiknya keputusannya pun melibatkan berbagai pemangku kepentingan seperti pemerintah, regulator, parlemen, operator penyiaran, penyedia program televisi, operator telekomunikasi, dan kelompok publik.

Pengalaman Korea Selatan

Korea Selatan telah menyelesaikan *switch-off* untuk seluruh wilayahnya pada 2012, yang memunculkan bonus digital dengan nilai ekonomi sangat besar. Namun, hingga kini belum ada keputusan akhir tentang alokasi pita frekuensi emas 700 MHz (698 MHz-806 MHz). Ini diakibatkan konflik antara dua kekuatan besar di sektor ini, yakni industri penyiaran dan industri telekomunikasi (Young-won & Hyong-ki, 2014), yang memperebutkan pita frekuensi itu.

Kedua sektor industri tersebut mengklaim diri mereka yang berhak memakai frekuensi emas tersebut. Bahkan, perbedaan pendapat juga terjadi antara regulator komunikasi Korean Communications Commission (KCC) dan pemerintah (Kementerian Sains dan Teknologi Komunikasi).

KCC, yang mengatur penggunaan frekuensi oleh lembaga penyiaran, dinilai berpihak pada jaringan televisi terestrial seperti KBS, MBC dan SBS. KCC berpendapat jaringan televisi yang harus menggunakan pita tersebut untuk layanan *ultra-high definition television* (UHD TV) karena berpotensi meningkatkan ekonomi nasional. Mereka menilai Korea bisa unggul di bidang UHD untuk pasar Asia dibanding negara lain seperti Jepang.

Sementara itu, Kementerian Sains dan Teknologi Komunikasi, yang mengatur alokasi spektrum, mendukung pendapat perusahaan telekomunikasi seperti SK Telecom, KT, dan LG Uplus, bahwa seluruh

pita 700 MHz semestinya digunakan oleh industri telekomunikasi. Ini karena kebutuhan lalu lintas data *mobile* yang begitu besar dan tren internasional seperti itu.

Pita 700 MHz memiliki jumlah 108 megahertz (terbentang dari 698 MHz-806 MHz). Awalnya, KCC mengalokasikan sebanyak 40 megahertz dari itu untuk telekomunikasi, dan sisa sebanyak 68 megahertz disimpan untuk kebutuhan masa depan. Namun, industri telekomunikasi menuntut supaya seluruh 108 megahertz itu diberikan kepada mereka, karena kebutuhan besar mereka dan ini juga yang terjadi di negara-negara lain. Di sisi lain, industri televisi menuntut hak mereka atas 54 megahertz untuk meluncurkan layanan UHD TV (Lee, dkk., 2014). Kesepakatan untuk perbedaan pendapat ini dinilai baru bisa dicapai pada pertengahan 2015 (Young-won & Hyong-ki, 2014).

Belajar dari konflik di Korea tersebut, sudah semestinya parlemen, pemerintah, atau regulator melakukan studi secara serius mengenai apa yang terjadi di negara lain dan bagaimana pilihan terbaik untuk alokasi bonus digital di Indonesia.

Selanjutnya, menurut kajian stasiun ABC di Australia (Australian Broadcasting Corporation, 2005), pada dasarnya ada dua tahap utama dalam migrasi digital, yakni perencanaan dan penerapan, yang sebaiknya di bawah kendali sebuah badan transisi digital. Untuk perencanaan, badan yang dibentuk oleh parlemen dan regulator ini merumuskan semua perencanaan detail, mulai dari tanggal *switch-off* yang pasti dan realistis, mengawasi persiapan infrastruktur digital, hingga alokasi bonus digital. Untuk penerapan, yang harus dilakukan adalah mengawasi jalannya *simulcast* hingga melakukan kampanye publik mengenai migrasi teknologi ini. Untuk Australia, sebelum dilakukan *switch-off*, banyak warga Australia yang belum mengetahui manfaat yang dibawa oleh migrasi digital, bahkan ada sebagian yang belum pernah mendengarnya sama sekali. Untuk Indonesia, kampanye publik ini tentu juga dibutuhkan.

Melihat besarnya tugas yang harus dilakukan, tentu parlemen, regulator, dan pemerintah harus menyiapkan cara yang tepat untuk melakukan pekerjaan jangka panjang ini.

C. Televisi Internet

Istilah televisi internet kadang digunakan secara rancu. Kadang, istilah ini mengacu pada segala macam tayangan video yang diunggah secara terbuka di internet dan bisa diakses oleh siapa pun dengan koneksi internet. Ini adalah jenis yang sudah kita kenal selama ini, yakni video dalam bentuk *user-generated content* di YouTube maupun *streaming* video dari portal, termasuk portal stasiun televisi.

Namun, televisi internet yang dibahas di sini adalah jenis yang memiliki karakteristik teknologi lebih canggih, yang biasa disebut Internet Protocol Television (IPTV) atau Over-the-Top (OTT) TV. Untuk Indonesia, jenis layanan ini sudah dirintis oleh PT Telkom Indonesia, yang meluncurkan IPTV pada 2011.

Karakteristik IPTV

- ▶ IPTV adalah sebuah teknologi pengganti, bukan pelengkap, teknologi siaran atau internet yang sudah ada.
- ▶ Itulah kenapa IPTV juga disebut Over-the-Top TV karena siarannya bisa diterima oleh segala jenis perangkat, alias adaptif terhadap segala jenis penerima, baik yang berbasis telekomunikasi, penyiaran, maupun internet. Teknologi ini berada di puncak, alias paling lengkap.
- ▶ IPTV bisa menyalurkan televisi digital, data, suara, layanan konektivitas, dan video on-demand (VOD). IPTV bisa menggantikan secara sekaligus semua layanan yang menyelenggarakan lima hal itu.
- ▶ IPTV bisa dinikmati seperti kita menonton televisi biasa maupun seperti kita menonton video on-demand di internet.

Bagaimana pengaturan IPTV?

Penyedia IPTV adalah perusahaan telekomunikasi yang memiliki *digital subscriber lines* (DSL). DSL adalah teknologi yang digunakan untuk mengirimkan data digital melalui saluran telepon.

Karena penyediannya adalah perusahaan telekomunikasi, IPTV umumnya diatur di bawah undang-undang telekomunikasi, meskipun IPTV menawarkan layanan televisi berbayar seperti halnya televisi kabel. Untuk regulasi isinya, sebagian negara maju menggunakan model pengaturan internet (yang juga disediakan oleh perusahaan telekomunikasi).

Namun, seiring perkembangan, penyedia IPTV dan penyedia televisi kabel bisa menyalurkan isi dan jasa yang sama. Oleh karena itu, di Uni Eropa, aturan-aturan baru untuk jasa audio-visual didasarkan pada isi, bukan moda penyampaian, sehingga IPTV juga diatur menurut kaidah penyiaran.

Aturan-aturan baru di Uni Eropa itu membedakan antara jasa penyiaran tradisional atau linear (*push*) dan jasa penyiaran *on-demand* (*pull*). Regulasi untuk jasa penyiaran *on-demand* (termasuk IPTV) lebih minim, yakni hanya mengatur hal-hal lebih umum seperti melindungi anak di bawah umur atau mencegah kebencian rasialisme.

Beberapa hal penting lain terkait regulasi IPTV di negara-negara Uni Eropa sebagai berikut (Albany Associates, Juli 2012).

1. Izin untuk menyelenggarakan layanan IPTV berada di bawah regulator independen.
2. Khusus untuk program VOD, ada sedikit aturan atau tidak ada aturan sama sekali yang dikeluarkan oleh regulator penyiaran. Ini karena VOD dianggap sebagai jasa internet, di mana isi internet sangat minim diatur. Prinsip ini juga berlaku untuk perusahaan yang hanya menyalurkan

program siaran, karena mereka hanya berfungsi sebagai distributor semata. Mereka hanya terkena aturan dasar dalam telekomunikasi.

3. Untuk penyedia jasa yang memiliki kontrol editorial terhadap program siaran, izin mereka diatur oleh regulasi penyiaran.

Berdasarkan pengalaman di Uni Eropa dan Amerika Utara, bisa dikatakan bahwa secara umum tingkat regulasi IPTV berada di antara regulasi televisi berlangganan (yang lebih longgar daripada televisi terestrial) dan regulasi internet (yang paling longgar dibanding medium apa pun).

Setelah Indonesia berpindah ke siaran televisi terestrial digital dan mulai melakukan *switch-off* di berbagai wilayah, bisnis IPTV akan tumbuh berkembang, terutama di kota-kota besar. Hal ini tentunya harus diatur secara memadai. Oleh karena kita memiliki undang-undang telekomunikasi yang terpisah dari penyiaran, IPTV secara teori bisa diatur oleh keduanya, dengan mengikuti pembedaan antara infrastruktur dan isi tayangan.

D. Belajar dari FCC dan Ofcom

Sebagai tambahan referensi, berikut dipaparkan pengelolaan lembaga regulasi di AS dan Inggris Raya. Di masing-masing negara itu, telekomunikasi dan penyiaran diatur oleh satu regulator tunggal.

FCC di Amerika Serikat

The Federal Communications Commission (FCC) mengatur komunikasi melalui radio, televisi, wire, satelit dan kabel di 50 wilayah negara bagian di AS. Dengan demikian lembaga ini mengatur persoalan penyiaran dan telekomunikasi termasuk internet serta

relasi di antaranya. Lembaga ini merupakan badan independen yang ditunjuk oleh presiden dan disahkan oleh Kongres. Lembaga ini memiliki otoritas dalam undang-undang komunikasi, regulasi dan inovasi teknologi. Lingkup kerja dan tanggung jawabnya meliputi: mempromosikan kompetisi, inovasi dan investasi dalam layanan dan fasilitas *broadband*; mendukung perekonomian nasional; mendorong penggunaan spektrum secara maksimal dan terbaik untuk kepentingan bangsa, melakukan peninjauan dan revisi peraturan media seiring dengan kemajuan teknologi untuk dapat mempromosikan keragaman dan lokalisme; dan menyediakan kepemimpinan yang kuat dalam mempertahankan infrastruktur komunikasi nasional.

Lembaga ini terdiri dari 7 biro dan 11 kantor sebagai berikut:

1. *Consumer & Governmental Affairs*, adalah biro yang mengembangkan dan menerapkan kebijakan konsumen termasuk untuk para penyandang cacat dan kelompok minoritas. Biro ini memelihara kemitraan kolaboratif dengan pemerintah negara bagian, pemerintah lokal, dan pemerintah suku serta mengelola *call center* bagi konsumen.
2. *Enforcement*, adalah biro yang menegakkan *Communications Act* dan aturan-aturan FCC untuk melindungi konsumen, mendorong penggunaan spektrum yang efisien, meningkatkan keamanan publik, dan mempromosikan kompetisi. *International*, adalah biro yang melaksanakan telekomunikasi, program satelit, dan kebijakan internasional, termasuk perizinan dan fungsi regulasi. Biro ini juga mempromosikan kebijakan pro-kompetisi di luar negeri, mengoordinasikan kegiatan spektrum global dan pendukung kepentingan AS dalam komunikasi internasional dan juga kompetisi. *Media*, adalah biro yang mengawasi siaran radio dan televisi, serta

layanan kabel dan satelit atas nama konsumen. Biro ini juga mengelola masalah perizinan dan kebijakan untuk layanan siaran. *Public safety and homeland security*, adalah biro yang mendukung inisiatif dengan memperkuat keamanan publik dan kemampuan memberikan respons darurat untuk membantu kerja biro dalam menjaga masyarakat, penegakan hukum, pengawasan industri komunikasi, serangan teroris, bencana alam, dan sebagainya. *Wireless telecommunications*, adalah biro yang mengatur program dan kebijakan telekomunikasi nirkabel domestik, termasuk perizinan. Biro ini juga menerapkan penawaran yang kompetitif untuk lelang spektrum dan mengatur layanan komunikasi nirkabel termasuk ponsel, keamanan publik, dan layanan radio komersial. *Wireline competition*, adalah biro yang mengembangkan dan merekomendasi wireline tujuan kebijakan telekomunikasi, objektifnya, program dan rencana. Pelayanan biro mencakup pelayanan universal dan penyebaran layanan telekomunikasi canggih seperti *broadband*. *Administrative law judges*, kantor ini terdiri dari hakim yang memimpin sidang dan keputusan masalah komunikasi.

3. *Communication business opportunities*, kantor ini mempromosikan kompetisi dan inovasi dalam kepemilikan dan informasi jasa telekomunikasi. Kantor juga mendukung peluang bagi usaha kecil dan komunikasi yang dimiliki perempuan dan minoritas.
4. *Engineering technology*, kantor ini menyarankan komisi hal-hal teknis dan teknik serta mengembangkan dan mengelola keputusan komisi mengenai alokasi spektrum. Kantor ini juga memberikan otorisasi peralatan, lisensi eksperimental dan otoritas operasi khusus sementara.

5. *General counsel*, kantor ini berfungsi sebagai penasihat hukum kepala komisi dan perwakilan.
6. *Inspector general*, kantor ini melakukan dan mengawasi audit dan investigasi yang berkaitan dengan program FCC dan operasi.
7. *Legislative affairs*, kantor ini berfungsi sebagai penghubung antara FCC dan Kongres, serta badan-badan federal lainnya.
8. *Managing director*, menjalankan fungsi administrasi dan manajemen FCC.
9. *Media relations*, menginformasikan kepada media keputusan FCC dan berfungsi melakukan kontak dengan media.
10. *Secretary*, untuk menjaga integritas catatan Komisioner, kantor ini mengawasi penerimaan dan distribusi dokumen yang diajukan oleh publik melalui sistem pengarsipan elektronik dan kertas. Selain itu, kantor ini memberikan legal notice keputusan komisi dengan menerbitkannya di Federal Register dan FCC Record.
11. *Strategic planning & policy analysis*, bekerja dengan ketua, komisaris, biro dan kantor untuk mengembangkan rencana strategis, mengidentifikasi tujuan kebijakan lembaga, dan menyediakan penelitian, saran, dan analisis canggih, isu-isu komunikasi terbaru, dsb.
12. *Workplace diversity*, memastikan bahwa FCC memberikan kesempatan kerja bagi semua orang tanpa memandang ras, warna kulit, jenis kelamin, sal negara, agama, usia, cacat atau preferensi seksual.

Paparan ini menggambarkan bagaimana FCC mengurus baik telekomunikasi maupun penyiaran. Banyaknya departemen di dalam

FCC menunjukkan spesialisasi-spesialisasi yang mendukung peran dan fungsi FCC. Ini dapat diadopsi oleh Indonesia, dengan menarik dan menggabungkan departemen-departemen yang selama ini bekerja di bawah Kemenkominfo, BRTI, dan KPI/KPID dalam satu payung lembaga dengan status lembaga regulasi independen.

Ofcom di Inggris Raya

The Office of Communications (Ofcom) adalah lembaga regulasi penyiaran yang secara eksplisit diatur dalam *Broadcasting Act 1996*. Berdasarkan konstitusi tersebut, eksistensi lembaga ini dianggap penting untuk dapat menata penyiaran agar memenuhi prinsip keadilan dan melindungi kepentingan publik. Sebelum *Ofcom* terbentuk, di Inggris terdapat lima regulator yang juga mengatur persoalan penyiaran, yaitu: BSC (*Broadcasting Standards Commission*) yang tugas pokoknya adalah mewujudkan standar penyiaran dan keadilan dalam penyelenggaraan penyiaran, *The Director General of Communication* yang tugas utamanya adalah mengatur perizinan dan administrasi bidang telekomunikasi, ITC (*The Independent Television Commission*) yang bertanggung jawab dalam menata standar program, kualitas teknis penyiaran, memberikan izin dan mengatur periklanan melalui televisi dan juga kompetisi dalam industri penyiaran, *Radio Authority* yang berwenang dalam mengurus regulasi dan perizinan radio di luar radio BBC dan mengatur frekuensi, program, iklan dan mengawasi kepemilikan radio, dan terakhir *Secretary of the State* (badan eksekutif dari departemen perdagangan dan industri) yang berperan dalam mengatur *radio communication agency* dan bertanggung jawab dalam mengalokasi, mengatur dan mengawasi penggunaan spektrum radio non-militer di Inggris. Penggabungan kelima badan tersebut menjadi *Ofcom* dimaksudkan untuk mencapai efektivitas kerja dan efisiensi biaya karena semua sektor dalam penyiaran saling berhubungan.

Ofcom sendiri didirikan berdasarkan *The Office of Communications Act 2002* dengan fungsi tunggal mengatur penyiaran dan telekomunikasi di Inggris. Lembaga ini mulai bekerja sejak 29 Desember 2003. *Ofcom* didefinisikan sebagai regulator komunikasi yang mengatur sektor televisi dan radio, telekomunikasi *fixed line*, ponsel, layanan pos, dan juga penataan *airwaves* di mana perangkat nirkabel beroperasi. *Ofcom* beroperasi berdasarkan mandat *Communication Act 2003*. Di bidang penyiaran, *Ofcom* memiliki wewenang, tugas dan tanggung jawab dalam memperbaharui semua peraturan yang sebelumnya dibuat oleh kelima badan tersebut, mengontrol penggunaan spektrum, menyusun standar kualitas program penyiaran dengan melibatkan *stakeholders* penyiaran, menjaga kemajemukan dalam penyelenggaraan penyiaran, melakukan studi tentang penyiaran, dan juga memberikan perlindungan untuk publik terhadap materi berbahaya, tidak adil atau melanggar privasi.

Lembaga regulasi ini terdiri dari 9 orang anggota yang dipilih oleh dan kemudian mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada parlemen. Lembaga ini mempekerjakan sekitar 766 orang, memiliki seorang *non-executive chairman*, *executive director* (termasuk *chief executive*) dan *non-executive director*. Lembaga ini terdiri dari 6 komisi yang menangani sejumlah persoalan spesifik, yaitu: *Legal Group*; *Content, Consumers and External Affairs*; *Strategy, International, Technology, Economist Group*; *Competition Group*; *Spectrum Policy Group*; dan *Operations Group*. Lembaga ini dilengkapi dengan bagian-bagian operasional yang melayani ribuan orang setiap minggu. Lembaga ini dibiayai oleh *fee* yang diperoleh dari pengaturan *broadcasting* dan *communication networks* dan juga hibah bantuan dari pemerintah.

Merujuk pada FCC dan *Ofcom* dapat dilihat bahwa regulator penyiaran dan telekomunikasi menjadi satu bagian yang tidak terpisahkan. Penggabungan ini dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan dan penanganan masalah. Hal yang sama

terjadi pula di Australia dengan ACMA (*Australian Communication and Media Authority*), di Afrika Selatan dengan ICASA (*Independent Communications Authority of South Africa*), di Kanada dengan CRTC (*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*).



BAB 11

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Pada bagian ujung buku ini, kami merangkum beberapa temuan utama yang diperoleh dari hasil studi dan berdasarkan pada temuan tersebut kami menarik sejumlah rekomendasi yang diharapkan dapat ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan mendatang.

A. Kesimpulan Studi

Keseluruhan bab dalam buku ini menyajikan peta persoalan telekomunikasi dan penyiaran di Indonesia dan sejumlah tantangan bagi kebijakan dan regulasi ke depan. Persoalan utama telekomunikasi Indonesia adalah regulasi yang terlalu liberal dan pihak asing yang terlalu dominan. Posisi negara tidak berdaya dengan tekanan kapitalisme global dan cenderung membela kepentingan perusahaan multinasional daripada kepentingan nasional. Ironisnya, negara begitu mendominasi ketika berelasi dengan pelaku bisnis nasional, terutama usaha kecil dan menengah. Peran vendor adalah penting dalam memediasi kepentingan pihak asing. Bahkan disinyalir aparat negara berperilaku sebagai vendor yang bertugas melapangkan jalan masuk dengan cara memengaruhi perumusan kebijakan dan regulasi.

Kondisi yang hampir sama terjadi pada penyiaran. Pihak asing melakukan intervensi antara lain melalui penyiaran digital. Para vendor memengaruhi kebijakan dengan cara mendefinisikan teknologi penyiaran Indonesia masa depan. Dengan mengatasnamakan ITU, pemerintah Indonesia memaksakan pelaksanaan digitalisasi penyiaran meski Undang-Undang Penyiaran No. 32 tahun 2002 tidak mengamanatkannya. Beruntung, gerakan publik menggugurkan atau setidaknya menunda niat pemerintah untuk menerapkan digitalisasi secara paksa dalam waktu dekat sambil menunggu undang-undang penyiaran yang baru lahir mengaturnya secara adil. Kalau dalam telekomunikasi dominasi asing cukup kuat, dalam penyiaran relatif terbatas. Ada regulasi yang membatasi kiprah modal asing dalam penyiaran Indonesia. Namun demikian, dominasi kapital tetap terjadi. Di sini dominasi dilakukan oleh pengusaha penyiaran yang berdomisili di Jakarta atas pengusaha penyiaran lokal dan komunitas. Meski industri telekomunikasi dan penyiaran ini tampaknya membela pihak yang berbeda, yaitu pengusaha asing vs pengusaha nasional, namun pada dasarnya keduanya memihak ideologi yang sama, yaitu kapitalisme.

Karut marut persoalan ini berkaitan erat dengan keberadaan dan peran lembaga regulasi independen. Hasil studi menunjukkan bahwa BRTI bukan merupakan lembaga regulasi independen karena posisinya menyatu dengan Kemenkominfo. Lembaga ini seringkali tidak memiliki keleluasaan dan kewenangan dalam mengatur telekomunikasi. Bahkan lembaga ini tidak berdaya menghadapi sepak terjang pemerintah dalam menentukan kebijakan. Hasil studi pun menunjukkan bahwa KPI/KPID juga tidak sepenuhnya berposisi sebagai lembaga regulasi independen. Ada upaya yang sistematis dari pemerintah mengerdilkan fungsi dan kewenangan KPI/KPID. Seperti halnya dalam telekomunikasi, Kemenkominfo memegang kendali utama dalam mengatur penyiaran. KPI/KPID sendiri nampak kurang

kuat menunjukkan posisi dirinya dan mengambil peran aktif dalam mengatur penyiaran. Secara internal lembaga ini masih menyimpan berbagai persoalan dan kinerjanya masih perlu ditingkatkan. Idealnya kedua lembaga regulator adalah independen, terpisah dari pemerintah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan juga terbebas dari intervensi kapital/modal untuk dapat bertindak netral dan adil atas nama kepentingan publik.

Selama ini intervensi pemodal dalam mempengaruhi struktur pasar dalam industri telekomunikasi nampaknya cukup efektif. Hal ini dapat dilihat dari adanya empat pemain besar yang menguasai industri ini, yaitu Telkom, Telkomsel, XL, dan Indosat. Keempat pemain besar ini sebagian besar sahamnya dimiliki dan didominasi modal asing. Keempat perusahaan besar ini menguasai hampir semua jenis usaha telekomunikasi dengan cakupan wilayah (*coverage area*) penyelenggaraan bisnis yang tak terbatas. Kontras dengan pengusaha kecil-menengah yang hanya memiliki satu-dua jenis usaha saja dengan cakupan wilayah bisnis yang terbatas (lokal). Sementara itu, pemerintah kurang serius menata industri terutama dalam hal perlindungan usaha bagi perusahaan kecil.

Kondisi yang sama terjadi di penyiaran. Di sini arus konsentrasi konsolidasi, dan akuisisi telah mengakibatkan kepemilikan televisi di Indonesia dikuasai oleh beberapa kelompok saja. Penyelenggara penyiaran lokal dan komunitas terpinggirkan bahkan tidak dianggap penting. Masyarakat hanya menjadi objek eksploitasi bisnis. Akibatnya keadilan dan kesejahteraan sosial tidak dirasakan oleh banyak pihak dalam perkembangan industri telekomunikasi dan penyiaran Indonesia. Ke depan, perkembangan bisnis telekomunikasi menunjukkan potensi penyelenggaraan bisnis mengarah pada integrasi vertikal. Di sini pelaku bisnis besar yang saat ini telah memiliki izin usaha di semua lini dapat mengancam persaingan usaha bagi pelaku

bisnis kecil-menengah. Persoalan ini harus dapat dicegah agar integrasi vertikal yang berlipat-lipat tidak terjadi.

Berhubungan dengan keadilan dan kesejahteraan dalam bidang telekomunikasi juga diwarnai oleh persoalan tidak tersedianya dan pemerataan infrastruktur secara nasional baik dilihat dari pembagian wilayah berdasarkan letak pulau-pulau yang besar di Indonesia maupun dilihat dari disparitas antara wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan. Ada persoalan keterbatasan modal dalam pengembangan infrastruktur di daerah-daerah terpencil. Pemerintah menggagas pengembangan infrastruktur di lokasi ini melalui program USO karena pihak swasta merasa enggan menanamkan investasi di wilayah tersebut. Ini sebenarnya merupakan kesempatan bagi pemerintah untuk menguasai pembangunan infrastruktur agar lebih bermakna strategis bagi kepentingan nasional. Sayangnya, dalam pembangunan infrastruktur, *roadmap* yang lengkap dan komprehensif serta menjangkau seluruh kawasan Republik Indonesia masih belum tersedia. Akibatnya proses pembangunan kurang terarah dan kurang efisien karena terjadi ketumpangtindihan dalam membangun infrastruktur. Di penyiaran, persoalan infrastruktur juga belum tuntas. Masih banyaknya wilayah *blankspot* (daerah yang tak terjangkau sinyal) yang menyebabkan penyiaran tidak dapat dinikmati sepenuhnya oleh masyarakat yang bermukim di wilayah terpencil. Ironisnya, ketika masyarakat di sini mengupayakan penyiarannya sendiri dengan cara menyelenggarakan penyiaran komunitas atau pun melakukan redistribusi siaran dari suatu stasiun televisi atau dari televisi berlangganan dari rumah ke rumah (masyarakat luar Jawa-pelosok biasa menyebut “tv kabel”), KPID melarangnya karena dianggap ilegal. Padahal upaya ini ditempuh untuk dapat memenuhi kebutuhan akan penyiaran.

Salah satu sumber daya utama yang dikelola dalam telekomunikasi dan penyiaran adalah frekuensi. Frekuensi merupakan sumber daya yang bersifat terbatas dan merupakan benda publik.

Bukan hanya itu, frekuensi juga bernilai tinggi secara ekonomi, sosial dan budaya. Secara ekonomi, frekuensi merupakan sumber daya alam yang bernilai ekonomi tinggi. Secara sosial dan budaya, penggunaan frekuensi mendukung komunikasi antarmanusia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sejauh ini pengelolaan frekuensi masih dirasakan belum adil oleh sebagian besar pihak karena pemerintah memberikan hak istimewa kepada pengusaha besar tertentu dan mendiskriminasi pengusaha kecil-menengah (lokal) serta komunitas. Salah satu bukti, masyarakat di daerah ketika mendirikan televisi lokal swasta dan televisi komunitas mengalami hambatan terkait dengan jatah alokasi dan perizinan. Sebagian besar frekuensi lokal telah diduduki anggota jaringan televisi-televisi besar tertentu dari Jakarta. Akibatnya pemanfaatan frekuensi untuk tujuan pengembangan ekonomi lokal dan juga untuk tujuan sosial dan budaya terhambat.

Pengelolaan frekuensi pun selama ini masih menjadi monopoli pemerintah. Publik belum diberikan wewenang untuk mengatur frekuensi yang menjadi kebutuhannya, meskipun hal itu berhubungan dengan aktivitas di lingkungannya yang terbatas (komunitas). Selain itu pengelolaan frekuensi (peruntukkannya) cenderung didikte oleh kepentingan bisnis/pasar dan teknologi.

Di samping itu, terdapat kecenderungan pelelangan/pelepasan *digital dividend* akibat migrasinya penyiaran belum direncanakan secara matang, bahkan terdapat kecenderungan melepas/melelang *digital dividend*/frekuensi emas ini kepada industri telekomunikasi secara umum tanpa menekankan pada kepentingan industri nasional dan institusi publik.

Ketika pembangunan infrastruktur dilaksanakan dan frekuensi dialokasikan, publik berharap semuanya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan nasional. Namun kenyataan berbicara lain, pembangunan dan alokasi tersebut hanyalah memfasilitasi kepentingan pihak asing.

Konkretnya, konten yang mengalir frekuensi dan infrastruktur yang kita bangun ternyata adalah milik dan mendatangkan keuntungan bagi pihak asing. Konten lokal masih belum sanggup bersaing dengan konten asing sebagai akibat kurang terurusnya industri kreatif nasional. Kurangnya produktifitas konten juga disebabkan oleh kebijakan telekomunikasi lebih mengacu pada pembangunan fisik daripada mengarah pada pengembangan konten. Padahal di bidang konten inilah Indonesia berpeluang besar untuk menunjukkan kelebihan setelah tidak mampu bersaing di infrastruktur dan permodalan dengan pihak asing.

Selama ini faktor yang dinilai menghambat perkembangan industri kreatif/konten adalah minimnya ketersediaan piranti lunak, dan teknologi pendukung proses kreasi, produksi, maupun distribusi. Ketersediaan di sini antara lain meliputi isu akses, keterjangkauan biaya, dan jangkauan pelayanan. Faktor penghambat lain adalah keberlanjutan, ketersediaan dan kompetensi SDM. Di penyiaran, kebijakan konten kreatif ada pengaturannya, namun orientasinya bukan pada peningkatan karya kreatif namun pada kelayakan kandungan materi yang bersifat normatif. Persoalan lain berhubungan dengan konten adalah berhubungan dengan keamanan data dan informasi. Kasus-kasus kriminalisasi atas nama pencemaran nama baik juga meresahkan masyarakat. Jika tidak ditangani dengan baik, persoalan ini dikhawatirkan oleh banyak pihak mengganggu kreativitas dalam memproduksi konten.

Kesemrawutan persoalan telekomunikasi Indonesia antara lain bersumber dari ketiadaan *roadmap*. Keberadaan *roadmap* dapat membantu mencapai suatu konsensus mengenai suatu kebutuhan, melakukan suatu ramalan (*forecast*) perkembangan teknologi dan menyediakan suatu kerangka kerja untuk membuat perencanaan pembangunan teknologi. Kebutuhan di sini terutama berkaitan

dengan tujuan pengembangan telekomunikasi nasional. Terombang-ambingnya perkembangan telekomunikasi kita oleh intervensi asing disebabkan negara tidak dengan tegas mendefinisikan dan merumuskan kepentingan nasional dan juga peran strategis Indonesia dalam kancah ekonomi politik global. Persoalan ini pun menyebabkan ketidakmampuan negara memberikan perlindungan dan usaha memajukan industri dalam negeri. Selain itu, tidak adanya *roadmap* menyebabkan munculnya kebijakan yang berubah-ubah dan tidak konsisten, seperti terjadi dalam kebijakan digitalisasi penyiaran.

B. Rekomendasi

Salah satu tujuan utama dari studi ini adalah memberikan rekomendasi untuk dapat menyelesaikan persoalan-persoalan yang ada saat ini dan juga mengantisipasi perkembangan telekomunikasi dan penyiaran ke depan dengan lahirnya kebijakan dan regulasi baru. Rekomendasi juga dimaksudkan untuk memberikan arahan bagi penyusunan kebijakan dan regulasi yang berprinsip pada keadilan. Rekomendasi juga diorientasikan untuk memberikan input kepada gerakan sipil untuk mengawal terwujudnya sistem komunikasi (telekomunikasi dan penyiaran) yang lebih demokratis dan membela kepentingan bangsa dan negara. Berikut pokok-pokok rekomendasi yang dirumuskan berdasarkan hasil studi ini.

1. Dalam proses kebijakan, termasuk di sini perumusan regulasi telekomunikasi dan penyiaran, regulator dan pihak-pihak yang terlibat seharusnya berketetapan hati dan bertekad bulat untuk memilih nilai atau ideologi yang berpihak pada kepentingan bangsa dan negara. Pemerintah dan lembaga regulator harus berkomitmen tinggi terhadap upaya membangun negara yang memiliki kedaulatan telekomunikasi dan penyiaran sesuai dengan

konstitusi (UUD 1945). Dengan berpegang pada nilai ini maka negara akan memiliki daya tawar tinggi, daya selektif dan kritis terhadap pelaku bisnis telekomunikasi dan penyiaran internasional. Arus liberalisasi yang tidak mungkin kita hindari bagaimana pun harus dikawal agar kepentingan dalam negeri tidak tergerus oleh kepentingan asing. Berkaitan dengan hal ini, beberapa hal yang perlu dilakukan:

- a. Mengubah Undang-Undang Telekomunikasi yang sebelumnya memiliki watak liberal dan membela kepentingan asing menjadi Undang-Undang Telekomunikasi yang lebih adil dan demokratis serta mengutamakan kemakmuran rakyat Indonesia, berkeadilan sosial dan memihak kepentingan nasional berdasarkan konstitusi/UUD 1945
- b. Membatasi kepemilikan asing atau investasi modal asing pada bisnis telekomunikasi. Pembatasan jumlah investasi perlu sebuah kajian karena perlu menyesuaikan dengan bidang usaha. Bidang usaha strategis seperti misalnya pembangunan menara selayaknya dimiliki seratus persen (100%) oleh pemerintah atau pengusaha dalam negeri. Bidang-bidang usaha lain dapat memasukkan investasi asing maksimal limapuluh persen (50%) atau tidak menjadi pengendali (pemegang saham pengendali) agar pengusaha dalam negeri atau nasional memiliki kendali atas perusahaan.
- c. Mengawasi transaksi pada pasar modal secara ketat untuk menghindari terjadinya kebocoran kepemilikan oleh pihak asing secara tidak langsung dan konsentrasi kepemilikan oleh pihak asing.

2. Keberadaan lembaga regulasi independen adalah mutlak dalam negara demokrasi. Independensi ini dapat diwujudkan dengan memisahkan kekuasaan pemerintah dan kapital dalam tubuh lembaga regulasi. Undang-Undang perlu menegaskan posisi, peran, dan kewenangannya secara eksplisit. Sehingga badan regulasi memiliki status hukum yang jelas, kuat, dan tidak ambigu. Peraturan perundangan yang selama ini menimbulkan dualisme regulator harus dapat dihapuskan agar tidak menimbulkan kerancuan dalam aplikasinya. Ke depan perlu digagas sebuah model kelembagaan yang mengintegrasikan fungsi beberapa regulator komunikasi (telekomunikasi dan penyiaran) karena fenomena konvergensi membuat fungsi-fungsi beberapa regulator yang ada saat ini saling berhubungan dan bahkan tumpang tindih. Untuk tujuan efisiensi dan koordinasi, penyatuan regulator mungkin menjadi sesuatu yang penting. Sehubungan dengan kinerja regulator yang belum maksimal, beberapa hal yang perlu dipertimbangkan antara lain:
 - a. Komisioner haruslah benar-benar orang terpilih yaitu memiliki kompetensi dan komitmen dalam mengatur telekomunikasi dan penyiaran berdasarkan prinsip demokrasi, berkeadilan, dan membela kepentingan nasional.
 - b. Lembaga tersebut harus didukung oleh sekretariat dan tenaga ahli yang menguasai seluk beluk persoalan telekomunikasi dan penyiaran. Pimpinan dan staf yang selama ini bekerja di Kemenkominfo atau kementerian terkait dan juga lembaga regulator yang ada dapat ditarik dan diberdayakan ke dalam lembaga baru yang

menyinerjikan fungsi lembaga-lembaga regulator sebelumnya.

- c. Aktivitas lembaga juga seharusnya didukung oleh APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang bisa saja disisihkan oleh negara dari pendapatan pajak frekuensi dan pendapatan pajak industri/perusahaan telekomunikasi dan penyiaran.
 - d. Regulator tidak hanya mengurus aspek bisnis telekomunikasi dan penyiaran namun juga perlindungan konsumen/masyarakat.
 - e. Regulator perlu membuat laporan secara berkala dan mempertanggungjawabkan kinerjanya di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat. Lembaga ini juga membangun mekanisme transparansi dan akuntabilitas serta keterbukaan agar publik dapat mengakses dan mengawasi kinerjanya.
3. Restrukturisasi pasar perlu dilakukan baik dalam industri telekomunikasi maupun penyiaran melalui perubahan peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku. Peraturan nantinya harus mampu menjadi landasan dalam membangun iklim usaha yang sehat, efektif, efisien dan berkeadilan. Kesempatan usaha terbuka bagi setiap warga negara dan keberadaan bisnis besar tidak menjadi predator bagi bisnis kecil. Karena pada dasarnya frekuensi itu terbatas dan potensi pasar terbatas serta kondisi persaingan bisnis sangat kompetitif perlu ditetapkan *barrier of entry* yang transparan dan adil. Beberapa ketentuan yang seharusnya diangkat dalam peraturan baru nantinya adalah:
- a. Perusahaan jasa penyelenggara telekomunikasi tidak boleh sepenuhnya dikuasai oleh dan dimiliki oleh

perusahaan penyelenggara jaringan telekomunikasi agar tidak terjadi monopoli usaha. Harus ada pembatasan-pembatasan yang jelas dan tegas.

- b. Kepemilikan perusahaan telekomunikasi dan penyiaran oleh satu orang atau satu badan hukum juga seharusnya dibatasi agar tidak tercipta konsentrasi kepemilikan. Kepemilikan silang antara bidang usaha telekomunikasi dan penyiaran perlu dibatasi.
 - c. Perlindungan terhadap pengusaha kecil dan menengah mutlak dilakukan. Salah satu upaya yang diharapkan adalah pembatasan atau pengaturan wilayah bisnis dan kerjasama bagi perusahaan termasuk di sini anak perusahaan maupun *holding company* yang melakukan ekspansi usaha di wilayah lain.
 - d. Produksi dalam negeri perlu diutamakan, dilindungi dan diberikan insentif agar maju dan berkembang.
 - e. Perlindungan konsumen mesti diatur termasuk di sini keberadaan lembaga konsumen harus dilindungi dan lebih diperkuat agar lebih maksimal dalam menjalankan perannya melindungi hak-hak konsumen.
4. Ketersediaan infrastruktur tidak sekedar menyediakan konektivitas namun lebih dari itu mendukung persatuan dan kesatuan bangsa dan bahkan secara global merupakan tolok ukur daya saing bangsa. Untuk mengatasi kesenjangan infrastruktur antara barat-timur Indonesia dan juga kota-desa diperlukan sejumlah langkah strategis, diantaranya:
- a. Mendorong terciptanya pengertian dan komitmen bersama antarpihak yang berkepentingan tentang perlunya pembangunan dan pengelolaan infrastruktur

telekomunikasi yang berorientasi kepada kepentingan publik. Negara bertanggung jawab atas ketersediaan infrastruktur di seluruh kawasan Republik Indonesia.

- b. Menyusun *roadmap* dan cetak biru infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran yang komprehensif dan integratif yang mampu menjawab kebutuhan infrastruktur di wilayah Indonesia. *Roadmap* dan cetak biru juga hendaknya mengakomodir perkembangan dan memprediksi kemajuan teknologi ke depan.
- c. Menyediakan infrastruktur telekomunikasi dan penyiaran yang merata termasuk aksesnya di seluruh wilayah Indonesia, baik wilayah barat maupun timur, serta perkotaan dan pedesaan.
- d. Mengatur pihak atau siapa saja yang berhak dan dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan infrastruktur telekomunikasi, mekanisme dalam membangun dan mengelola infrastruktur telekomunikasi, perizinan yang transparan dalam penyelenggaraan infrastruktur telekomunikasi, serta jangka waktu pengelolaan infrastruktur telekomunikasi.
- e. Melibatkan publik dalam pengelolaan infrastruktur. Meskipun negara bertanggungjawab, pembangunan dan pengelolaan infrastruktur telekomunikasi sebaiknya juga melibatkan publik atau masyarakat di lokasi di mana infrastruktur dibangun.
- f. Mengantisipasi perkembangan teknologi. Tantangan ke depan berkaitan dengan pembangunan infrastruktur adalah prediksi penggunaan suatu jenis teknologi. Peningkatan teknologi telekomunikasi yang semakin canggih akan mendorong pada kebutuhan frekuensi

radio yang juga akan semakin banyak dan bervariasi. Infrastruktur harus dapat merespon perkembangan tersebut.

5. Frekuensi merupakan sumber daya yang terbatas dan milik publik. Oleh karena itu penggunaan frekuensi harus ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Untuk dapat menjamin tujuan tersebut tercapai, beberapa hal berikut perlu dipertimbangkan:
 - a. Frekuensi tidak boleh dimonopoli oleh individu atau suatu badan hukum. Alokasi haruslah berimbang untuk kebutuhan komersial, publik dan komunitas berdasarkan pada prinsip keadilan. Alokasi pun dilakukan secara transparan, akuntabel dan terbuka.
 - b. *Roadmap* dan cetak biru penggunaan frekuensi perlu agar pemanfaatan frekuensi benar-benar optimal dan memenuhi kepentingan publik. *Roadmap* dan cetak biru juga harus dapat mengantisipasi kebutuhan akan frekuensi dan perkembangan teknologi ke depan. *Roadmap* dan cetak biru ini harus dipublikasikan secara luas agar publik mengetahui alokasi dan peruntukkan sumber daya ini.
 - c. Perizinan untuk mendapatkan hak pengelolaan frekuensi dilakukan secara transparan, akuntabel dan juga terbuka dengan menerapkan prinsip keadilan serta tidak ada diskriminasi. Publik seharusnya diberikan hak dan otoritas untuk dapat mengelola frekuensi terutama yang berhubungan dengan aktivitas di lingkungan komunitasnya yang terbatas.
 - d. Frekuensi tidak dapat dipindahtangankan melalui mekanisme transaksi bisnis. Pemindahtanganan

diatur oleh negara melalui peraturan khusus dengan memperhatikan optimalisasi penggunaan frekuensi untuk kepentingan publik.

- e. Pemantauan terhadap penggunaan frekuensi perlu dilakukan dengan ketat untuk memastikan penggunaannya sesuai peraturan dan tidak ada penyimpangan. Pemantauan ini penting artinya untuk menjamin pemenuhan hak ekonomi, sosial dan budaya masyarakat atas frekuensi.
 - f. Oleh karena frekuensi adalah milik publik dan dikuasai oleh negara dalam pengelolaannya, pemerintah dalam hal ini harus kritis dan bertindak aktif dalam membuat batasan-batasan penggunaan frekuensi oleh pihak asing dan juga dalam membuat perjanjian internasional mengenai alokasi frekuensi.
 - g. *Digital dividend* akibat migrasi penyiaran seharusnya diberikan kepada industri penyiaran nasional, industri telekomunikasi nasional, dan juga entitas publik seperti lembaga penyiaran publik, layanan emergensi, dan layanan publik lainnya.
6. Pengembangan industri konten dalam negeri baik yang merupakan program aplikasi maupun program siaran harus merupakan satu bagian dengan pengembangan telekomunikasi dan penyiaran Indonesia. Konten merupakan elemen penting yang dapat mengisi dan membuat pembangunan infrastruktur telekomunikasi menjadi bermakna. Agar konten telekomunikasi tidak didominasi asing dan konten penyiaran lebih bermutu, beberapa aspek berikut ini penting artinya untuk ditindaklanjuti:

- a. Negara harus konsisten dan berkomitmen tinggi dalam mengembangkan industri konten yang dituangkan secara eksplisit dalam suatu kebijakan.
 - b. Kebijakan yang mendukung pengembangan industri kreatif perlu berorientasi pada peningkatan peluang kerja, penyediaan fasilitas dan pemberian insentif, serta peningkatan kualitas, kuantitas dan pemerataan SDM.
 - c. Negara melindungi industri konten dalam negeri, memproteksi hak kekayaan intelektual, dan aktif dalam memasarkan karya konten kreatif Indonesia. Negara juga harus melindungi kebebasan berekspresi dan mengakhiri kriminalisasi atas nama pencemaran nama baik.
 - d. Dalam hal penyiaran, pertumbuhan konten lokal dan porsi penayangan konten lokal harus dapat diperbesar untuk dapat menumbuhkan perekonomian di daerah dan memberikan ruang yang cukup memadai bagi masyarakat lokal untuk berekspresi.
7. *Roadmap* dan cetak biru telekomunikasi Indonesia sangat penting dan mendesak untuk dibuat karena merupakan peta jalan yang memberikan arah bagi telekomunikasi Indonesia. Dalam *roadmap* hal-hal pokok yang perlu dipertimbangkan adalah:
- a. Mendefinisikan peran strategis Indonesia dalam kancah ekonomi politik global dan dalam upaya perlindungan masyarakat serta memajukan industri telekomunikasi dalam negeri.
 - b. Mengatur frekuensi dengan mempertimbangkan kedaulatan frekuensi. Meskipun pengaturan frekuensi tunduk pada rezim telekomunikasi global tidak berarti

- negara tidak mampu mengambil peran aktif. Peran negara justru dibutuhkan untuk menjamin pengelolaan frekuensi yang lebih adil dan memenuhi kepentingan publik dan memakmurkan seluruh rakyat Indonesia antara lain dengan memberikan digital dividend kepada untuk keuntungan dan kepentingan nasional.
- c. Mengarahkan pada integrasi teknologi dan regulasi, konten dan infrastruktur, bisnis dan sosial-budaya. Bidang-bidang tersebut tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lain dan perlu diatur secara bersama-sama.
 - d. Memosisikan regulator dengan tegas. Regulator harus mempunyai kewenangan yang jelas dan mestinya merupakan lembaga independen untuk memudahkan pengawasan, dan menjaga netralitas.
 - e. Menjamin pemerataan akses terkait dengan layanan informasi dan fasilitasi komunikasi di seluruh wilayah Indonesia.
 - f. Mengarahkan pemberdayaan dan jumlah SDM dan pendistribusiannya yang merata di seluruh kawasan.
8. Oleh karena intervensi kapital global sedemikian kuat dan tidak mungkin diabaikan dan dihindari dan juga telah banyak bentuk ketergantungan Indonesia atas pihak asing, maka sebuah studi ke depan yang mengarah pada “sistem komunikasi terintegrasi, adaptif dan demokratis menuju peran penting Indonesia dalam percaturan global berdasarkan kepentingan nasional dan UUD 1945” sangatlah penting. Studi ini nantinya dapat diharapkan dapat menemukan sebuah model yang tepat tentang sistem komunikasi Indonesia.*****

LAMPIRAN 1

Daftar informan

No.	Nama Informan	Pekerjaan dan Asal Instansi	Lokasi	Tanggal Wawancara
1.	Adi	KPID Jawa Barat	Bandung	25 Maret 2015
2.	Dadan	KPID Jawa Barat	Bandung	25 Maret 2015
3.	Dian Rakom	KPID Jawa Barat	Bandung	25 Maret 2015
4.	Agung Harimurti	Peneliti di Balai Pengkajian dan Pengembangan Komunikasi dan Informatika	Yogyakarta	15 April 2015
5.	Agung Harsoyo	Sekolah Teknik Elektronika dan Informatika ITB	Bandung	25 Maret 2015
6.	Amir Pallawa Ruka	Celebes TV	Makasar	12 Maret 2015

7.	Andy Zaky	Direktur Eksekutif Masyarakat Industri Kreatif Teknologi Informasi, Anggota Dewan TIK Nasional	Bandung	26 Maret 2015
8.	Azwar Hasan	Pengajar di Komunikas Universitas Hasanuddin	Makasar	13 Maret 2015
9.	Benyamin Simamora	Pengusaha di bidang Telekomunikasi	Jakarta	2 MEI 2015
10.	Danrivanto Budhijanto	Fakultas Hukum Universitas Padjajaran	Jakarta	26 Maret 2015
11.	Edmon Makarim	Fakultas Hukum Universitas Indonesia	Jakarta	24 Maret 2015
12.	Eka Indarto (narasumber workshop)	Jogja Media Net	Yogyakarta	29 Mei 2015
13.	Firhat Chalid	Pengusaha Penyedia Jasa ISP	Makasar	13 Maret 2015
14.	Gabriel Lele (narasumber workshop)	Staf pengajar di Magister Administrasi Publik FISIPOL UGM	Yogyakarta	17 Januari 2015
15.	Judhariksawan (narasumber workshop)	Ketua KPI	Yogyakarta	17 Januari 2015

LAMPIRAN

16.	Margiono Darsa Sumarja	Komisaris PT. Telkom	Jakarta	4 Mei 2015
17.	Mochammad James Falahuddin	CEO PT. Codephile Rekadaya Mandiri	Jakarta	25 Maret 15
18.	Muhammad Idris	Celebes TV	Makasar	12 Maret 15
19.	Niswar	Pengajar di Teknik Elektro Universitas Hasanudin	Makasar	13 Maret 15
20.	Nonot Harsono	Anggota Komite Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia	Jakarta	6 Mei 2015
21.	Pratama	Presiden Komisioner PT. Indoguardika	Jakarta	
22.	Onno W. Purbo	Ahli Telematika	Yogyakarta	28 Maret 15
23.	Rusdin Tompo	Mantan KPID SUIses	Makasar	14 Maret 15
24.	Sunarto	Pengusaha Pulsa Online di Cileunyi Jawa Barat	Bandung	27 Maret 15
25.	Sunarya Ruslan (narasumber workshop)	Dewan Pengawas RRI	Yogyakarta	14 Mei 2015

LAMPIRAN 2

Daftar Peserta FGD

No.	Lokasi FGD	Tanggal FGD	Nama Peserta	Latar Belakang Peserta
1.	Jakarta	24 Maret 2015	Andika Priadiputra	Staf Ahli Komisi I DPR
2.	Jakarta	24 Maret 2015	Arif Hatta	Warta Ekonomi
3.	Jakarta	24 Maret 2015	Asti Nurhayati	Kemenkominfo
4.	Jakarta	24 Maret 2015	Fetty Fajriati	BRTI
5.	Jakarta	24 Maret 2015	Harijanto Pribadi	APJII
6.	Jakarta	24 Maret 2015	Heru Sutadi	Indonesia ICT Institute
7.	Jakarta	24 Maret 2015	Jimmy Silalahi	Dewan Pers
8.	Jakarta	24 Maret 2015	Panji	Staf Ahli Komisi I DPR
9.	Jakarta	24 Maret 2015	Riant Nugroho	BRTI
10.	Jakarta	24 Maret 2015	Santoso	ATVJI

11.	Jakarta	24 Maret 2015	Sugeng Budi Prasetyo	Direktorat Penataan SDPPI (Sumber Daya Perangkat Pos dan Informatika)
12.	Yogyakarta	11 April 2015	Citra Sari	ADI TV
13.	Yogyakarta	11 April 2015	Darmanto	BPPKI Yogyakarta
14.	Yogyakarta	11 April 2015	Dodi Ambardi	Ilmu Komunikasi UGM
15.	Yogyakarta	11 April 2015	Dwi Arief M	Balai Monitoring DIY
16.	Yogyakarta	11 April 2015	Heru Setiawan	Desnet
17.	Yogyakarta	11 April 2015	Idha Saraswati	CRI Combine
18.	Yogyakarta	11 April 2015	Iwan Awaluddin Yusuf	Ilmu Komunikasi UII; PR2MEDIA
19.	Yogyakarta	11 April 2015	Iwan J.P	Jogja Media Net
20.	Yogyakarta	11 April 2015	Masduki	Ilmu Komunikasi UII; Rumah Perubahan
21.	Yogyakarta	11 April 2015	Panji Dwi Ashrianto	UPN TV
22.	Yogyakarta	11 April 2015	Sapardiyono	KPID YOGYAKARTA
24.	Yogyakarta	11 April 2015	Taufik M. Heriawan	APJII
25.	Yogyakarta	11 April 2015	Wisnu Martha Adiputra	Staf pengajar Ilmu Komunikasi UGM & peneliti PR2MEDIA
26.	Makasar	12 Maret 2015	Syaeful	FAJAR
27.	Makasar	12 Maret 2015	Abdul Jalil	Radio Komunita Iga FM Barru

LAMPIRAN

28.	Makasar	12 Maret 2015	Andi Subhan Amir	Universitas Hasanuddin
29.	Makasar	12 Maret 2015	Fauziah Erwin	KPID Sulawesi Selatan
30.	Makasar	12 Maret 2015	Mattewakkan	Komisi Informasi Sulawesi Selatan
31.	Makasar	12 Maret 2015	Muhammad Irham	Tribun
32.	Makasar	12 Maret 2015	Mustam Arif	Jurnal Celebes
33.	Makasar	12 Maret 2015	Rachmawaty Djaffar	BPPKI Makasar
34.	Makasar	12 Maret 2015	Rukman Pala	Kemenkominfo
35.	Makasar	12 Maret 2015	Wahyu Chandra	Mongabay Indonesia
36.	Makasar	12 Maret 2015	Zainal Abidin	Relawan TIK (Teknologi Informasi Komunikasi)
37.	Medan	11 Maret 2015	Amir Purba	Ilmu Komunikasi USU Medan
38.	Medan	11 Maret 2015	Chadri	
39.	Medan	11 Maret 2015	Chairman	Sindo TV Medan
40.	Medan	11 Maret 2015	Erisva Hakiki Purwaningsih	BBPPKI Medan
41.	Medan	11 Maret 2015	Fikrie	
42.	Medan	11 Maret 2015	Hendra Harahap	Ilmu Komunikasi USU
43.	Medan	11 Maret 2015	Irbrar Samekto	BBPPKI Medan

44.	Medan	11 Maret 2015	Kemala Utari	Mahasiswa STIK-P
45.	Medan	11 Maret 2015	Pemiliana Pardede	Yayasan Kippas
46.	Medan	11 Maret 2015	Ridho Pamungkas	KPPU Medan
47.	Medan	11 Maret 2015	Sofian	Balai Monitoring Medan
48.	Jakarta	18 Februari 2015	Paulus Widiyanto	MCM
49.	Jakarta	18 Februari 2015	Amirudin	KPI Pusat
50.	Jakarta	18 Februari 2015	Eddy Thoyib	MASTEL
51.	Jakarta	18 Februari 2015	Erwin A.	MASTEL
52.	Jakarta	18 Februari 2015	Sigit P. Wigati	BRTI
53.	Jakarta	18 Februari 2015	Semuel A. Pangerapan	APJII
54.	Jakarta	18 Februari 2015	Bayu W.	KIDP
55.	Jakarta	18 Februari 2015	Mujtaba Hamdi	MEDIA LINK
56.	Jakarta	18 Februari 2015	Fathuri	MEDIA LINK
57.	Jakarta	25 Februari 2015	Anggara	ICJR
58.	Jakarta	25 Februari 2015	Dedy Rachmadi	DPR
59.	Jakarta	25 Februari 2015	Suwandi Ahmad	
60.	Jakarta	25 Februari 2015	Irine	DPR

DAFTAR PUSTAKA

- Agarwal, R.N. (n.d.). *Frequency spectrum management in India*. Retrieved from <http://pib.nic.in/feature/feyr2000/fjun2000/f060620001.html>.
- Albany Associates (2012, July). *Internet and internet protocol television (IPTV) regulation*. Retrieved from <http://www.osce.org/fom/92197?download=true>.
- Albarran, A.B. (2006). *Management of electronic media* (3rd ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Albarran, A.B. (2010). *Management of electronic media* (4th ed.). Belmont, CA: Thomson Wadsworth.
- Ambardi, K., Parahita, G., Lindawati, L., Sukarno, A., & Aprilia, N. (2014). *Mapping digital media: Indonesia*. London: Open Society Foundations.
- Australian Broadcasting Corporation. (2005). *“Driving digital”: A review of the duration of the analog/digital television simulcast period*. Retrieved from <http://about.abc.net.au/wp-content/uploads/2012/06/ABCSubmissionDrivingDigitalDec2005.pdf>.

- Australian Communication and Media Authority. (2012). *Commercial TV broadcasting licenses*. Retrieved from <http://www.acma.gov.au>
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2006). *Laporan pekerjaan swakelola: Kajian potensi pemanfaatan infrastruktur nontelekomunikasi secara luas dalam penyediaan jasa telekomunikasi*. Jakarta: Direktorat ENegeri, Telekomunikasi dan Informatika, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2014). *Rencana pitalebar Indonesia 2014-2019*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).
- Banerjee, I., & Seneviratne, K. (2006), *Public broadcasting service in the age of globalization*. Singapore: AMIC.
- Boden, D., & Molotch, H. (1994). The Compulsion of proximity. In R. Friedland, & D. Boden (Eds.), *How here space,time, and modernity* (pp. 257-286). Berkeley, CA: University of California Press.
- Castell, M. (1996). *The rise of the network society*. Malden, Mass: Blackwell.
- Castell, M. (1997). *The power of identity*. Malden, Mass: Blackwell.
- Castell, M. (1998). *End of millenium*. Malden, Mass: Blackwell.
- Craft, J. E., Leigh, F. A., & Godfrey, D. G. (2001). *Electronic media*. CA: Wadsworth. Retrieved from <http://search.informit.com.au/documentSummary;dn=dn=697626686112018;res=IELLCC>.
- Cunningham, S. D. (2002). From cultural to creative industries: Theory, industry, and policy implications. *Media international Australia incorporating culture and policy: quarterly journal of media research and resources*, 102, 54-65.

- Cunningham, S. (2012). Broadband, the NBN, and the creative industries. *Australian Quarterly*, April-June, 83(2), 16-19. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/23392442>.
- Daniel, R. (2014). Policy development and engagement: perspectives and insights from key stakeholders involved in the creative industries in North Queensland, Australia. *International Journal of Cultural Policy*, 1-17. <http://dx.doi.org/10.1080/10286632.2014.985667>
- Davie, W.R., Upshaw, J.R. (2006). *Principles of electronic media* (2nd ed.). Boston, USA: Pearson Education Inc.
- Denzim, N.K., & Lincoln, Y.S. (2011). *The Sage handbook of qualitative research*. LA: Sage.
- Direktorat Jenderal Sumberdaya dan Perangkat Pos dan Informatika. (2011). *Konsep peta-jalan (Roadmap) infrastruktur satelit Indonesia*. Jakarta: Direktorat Jenderal Sumberdaya dan Perangkat Pos dan Informatika, Kementerian Komunikasi dan Informatika.
- Dominick, J.R., Messere, F., & Sherman, B.L. (2004). *Broadcasting, cable, the internet, and beyond*. New York: McGraw-Hill.
- Dominick, J.R., Messere, F., & Sherman, B.L. (2012). *Broadcasting, cable, the internet, and beyond*. New York: McGraw-Hill.
- Garden, J.G., & Jonathan, C. (2006). *Media ownership regulation in Australia*. Retrieved from <http://www.aph.gov.au>.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Polity.
- Grossberg, L., Wartella, E., Whitney, D.C., & Wise, J.M. (2006). *Media making: Mass media in a popular culture* (2nd ed.). London: Sage Publications.
- Habermas, J. (1990). *Ilmu dan teknologi sebagai ideology* (H. Basari, Trans.). Jakarta: LP3ES.

- Harsono, H. (2013). *Telekomunikasi untuk kemakmuran bangsa: Tantangan bisnis dan regulasi telekomunikasi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Harvey, D. (1989). *The condition of post-modernity*. Oxford: Blackwell.
- Haryono, T. (2003). *IT policy: Human resources development a country report*. Jakarta: National Standardization Agency-Indonesia.
- ICT regulation toolkit*. (1999). Retrieved from <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.2004.html>.
- International Telecommunication Union (ITU). (2012). *Digital dividend: Insights for spectrum decisions*. Retrieved from http://www.itu.int/ITU-D/tech/digital_broadcasting/Reports/DigitalDividend.pdf.
- International Telecommunication Union (ITU). (2013). *Spectrum management fundamentals: The need for spectrum management*. Retrieved from <http://www.itu.int/ITU-D/eur/europe/2009-CEE-Training/docs/BDT-Europe-Coordination-2009-J-PONDER-vf.ppt>.
- Iqbal, Z., & Suleman, A. (2010). *Indonesia: Kendala kritis bagi pembangunan infrastruktur*. Jeddah: Bank Pembangunan Islam (Departemen Kebijakan dan Penelitian Ekonomi).
- Ishadi, S.K. (2014). *Media dan kekuasaan: Televisi di hari-hari terakhir Presiden Suharto*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Kagramanto, L.B. (2008). Kepemilikan silang saham PT Indosat dan PT Telkomsel oleh temasek holding company. *Mimbar Hukum*, 20(1): 1-13. Retrieved from <http://mimbar.hukum.ugm.ac.id/index.php/jmh/article/viewFile/219/74>.

- Kementerian Komunikasi dan Informatika. (2012). *Komunikasi dan Informatika Indonesia: Buku Putih 2012*. Jakarta: Badan Litbang SDM Kementerian Komunikasi dan Informatika. Retrieved from <https://ppidkemkominfo.files.wordpress.com/2013/12/ict-white-paper-bahasa-indonesia.pdf>.
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. (2014). *Ekonomi kreatif: Kekuatan Baru Indonesia Menuju 2025*. Jakarta: Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif RI.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (2010). *Position paper analisis KPPU terhadap Rancangan Undang-Undang Konvergensi Telematika*. Retrieved from http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/position_paper_konvergensi.pdf
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (2011). *Evaluasi dan kajian dampak kebijakan persaingan terkait kebijakan industri telekomunikasi mengenai Wimax*. Jakarta: Biro Kebijakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.
- Kong, L. (2014). From cultural industries to creative industries and back? Towards clarifying theory and rethinking policy. *Inter-Asia Cultural Studies*, 15(4), 593-607.
- Kwon, S. H., & Kim, J. (2014). The cultural industry policies of the Korean government and the Korean Wave. *International Journal of Cultural Policy*, 20(4), 422-439.
- Lash, S. (2002). *Critique of information*. London: Sage
- Laube, T., & Abele, T. (2005). *Technology roadmap*. Retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/Technology_roadmap
- Lee, J.J., Park, K.C., & Lee, B.G. (2014). *Issues on the digital dividend in Korea*. Retrieved from <http://www.wseas.us/e-library/conferences/2014/Florence/CSCCA/CSCCA-20.pdf>.

- Lim, F. (2008). *Filsafat teknologi: Don Ihde tentang dunia, manusia dan alat*. Yogyakarta: Kanisius
- Llorens, C., & Costache, A. M. (2014). European Union media policy and independent regulatory authorities: A new tool to protect European media pluralism? *Journal of Information Policy*, 4, 396-420.
- Makarim, E. (2003). *Kompilasi hukum telematika*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Masyarakat Telematika Indonesia (Mastel). (2005). *Cetak Biru Telematika 2005-2015 Buku I*. Bidang Telekomunikasi.
- Meiningsih, S., Rianto, Y., Idris, H.M., Samekto, I., Sari, D., A. Heppy, V., N. Cahyo, A. (2012). *Komunikasi dan Informatika Indonesia: Buku Putih 2012*. R. Lumanto, Y. Rianto, S. Meiningsih, S. Jarot, R. Purnomo (Eds.). Jakarta: Badan Litbang SDM Kementerian Komunikasi dan Informatika.
- Musterd, S., & Gritsai, O. (2009). Creative and knowledge cities: Development paths and policies from a European perspective. *Built Environment*, 35(2), 173-188.
- Pacey, A. (1983). *The culture of technology*. Cambridge, Massachuset: MIT Press
- Pandjaitan, H. IP. (2000). *Undang-Undang Telekomunikasi: Partisipasi publik dan pengaturan setengah hati*. Jakarta: Internews Indonesia.
- Rahayu, Wahyono, B., Rianto, P., Yusuf, I.A., Zuhri, S., Cahyono, M.F., & Siregar, A.E. (2014). *Kinerja regulator penyiaran Indonesia: Penilaian atas derajat demokrasi, profesionalitas, dan tata kelola*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.
- Rianto, P., Wahyono, B., Yusuf, I.A., Zuhri, S., Cahyono, M.F., Rahayu, Masduki, & Siregar, AE. (2012). *Digitalisasi televisi di Indonesia*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.

- Rianto, P., Rahayu, Yusuf, I.A., Wahyono, B., Zuhri, S., Cahyono, M.F., & Siregar, A.E. (2014). *Kepemilikan dan intervensi siaran: Perampasan hak publik, dominasi, dan bahaya media di tangan segelintir orang*. Yogyakarta: PR2Media dan Yayasan Tifa.
- Ritzer, G. (2011). *Sociological theory* (8th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Ritzer, G. (2012). *Teori sosiologi: Dari sosiologi klasik sampai perkembangan terakhir postmodern* (S. Pasaribu, et al., Trans., 8th ed.). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rudiantara. (2014, December 15). Pembangunan infrastruktur telekomunikasi (Komitmen dan tantangan). Dialog akhir tahun – Masyarakat Telekomunikasi (Mastel): How to shift Indonesia broadband plan 2014-2019 from plan to action. Retrieved from <http://www.mastel.or.id/files/DAT-Kominfo.pdf>.
- Rusadi, U. (2008, December 9). The development strategy of information and communication technology (ICT) human resources in Indonesia. The third session of APCICT Governing Council. Retrieved from http://www.unapcict.org/ecohub/resources/the-development-strategy-of-ict-human-resources-in-indonesia/at_download/attachment1.
- Sari, D., & Anandhita, V.H. (2013). 11th World Telecommunication/ ICT Indicators Symposium (WTIS-13). Mexico City, 21 November 2013.
- Scott, A.J. (2000). *The cultural economy of cities: Essays on the geography of image-producing industries*. London: Sage.
- Setiawan, D. (April 2013). *Frequency pooling and network sharing: Krisis spektrum di Indonesia*. Retrieved from <http://www.mastel.or.id/files/Denny%20S%20-%20FGD%20Freq%20Optim%20via%20Sewa%20Jaringan%20%26%20Freq%20Pooling.pdf>
- Senyucel, Z. (2009). *Managing the human resource in the 21st Century*. Ventus Publishing Aps. Retrieved from <http://bookboon.com/en/hrm-managing-the-human-ressource-ebook>.

- Siregar, A.E. (2014). *Mengawal demokratisasi media: Menolak konsentrasi, membangun keberagaman*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Stiglitz, J.E. (2007). *Making globalization work: Menyiasati globalisasi menuju dunia yang lebih adil* (E. Eswaldi, Trans.). Jakarta: Mizan
- Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and its discontent*. London: Allen Lane, Penguin Books.
- Straubhaar, J., LaRose, R., & Davenport, L. (2012). *Media now: Understanding media, culture, and technology*. Boston: Wadsworth.
- Summers, H. B., Summers, R.E., & Pennybacker, J. H. (1978). *Broadcasting and the public*. Belmon, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Tuwo, L.D. (2013, September 16). *Rencana pembangunan broadband nasional*. Rakornas Kominfo Tahun 2013. Jakarta.
- Utomo, A., Reimondos, A., Utomo, I., McDonald, P., & Hull, T.H. (2013). Digital inequalities and young adults in Greater Jakarta: A socio-demographic perspective. *International Journal of Indonesian Studies*, 1, 79-109. Retrieved from <http://artsonline.monash.edu.au/indonesian-studies-journal/files/2013/11/5-Ariane-et-al.pdf>.
- Yanti, M., & Alamsyah. (2014). Determinant digital divide in Indonesia: The case of South Sumatra Province, Indonesia. *Afro Asian Journal of Social Sciences*, 5(5.1). Retrieved from <http://www.onlineresearchjournals.com/aajoss/art/130.pdf>.
- Young-won, K., & Hyong-ki, P. (2014). *Korea Herald*. War brewing over 700 MHz: Broadcasting, telecom companies fight for 'golden spectrum'. Retrieved from <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20140219000756>.

Surat Kabar dan Berita Online

- Baihaqi, R. (2013, December 15). Merger XL-Axis sehatkan industri telekomunikasi RI. *Sindonews.com*. Retrieved from <http://ekbis.sindonews.com/read/817152/34/merger-xl-axis-sehatkan-industri-telekomunikasi-ri-1387105492>
- Demo instalasi wireless internet bersama Onno W. Purbo. *Berita Institut Teknologi Bandung*. Retrieved 2015, April 18 from http://www.itb.ac.id/news/itb_berita_104.pdf.
- Jaminan privasi sangat lemah. (2015, June 17). *Kompas*, p.1.
- Mengapa kriminalisasi IM2 berbahaya bagi penyelenggara internet? (2014, September 24). *Metrotvnews.com*. Retrieved from <http://teknologi.metrotvnews.com/read/2014/09/24/296081/mengapa-kriminalisasi-im2-berbahaya-bagi-penyelenggara-internet>.
- Merger dua operator XL dan Axis banyak muncul pro-kontra. (2014, January 5). *Lampost.co*. Retrieved from <http://lampost.co/berita/merger-dua-operator-xl-dan-axis-banyak-muncul-pro-kontra>.
- MNC siap menggeber bisnis internet. (2014, June 23). *Kontan.co.id*. Retrieved from <http://industri.kontan.co.id/news/mnc-siap-menggeber-bisnis-internet>.
- Pemerintah didesak proaktif menata jaringan telekomunikasi. (2014, September 3). *Okezone.com*. Retrieved from <http://techno.okezone.com/read/2014/09/03/54/1033828/pemerintah-didesak-proaktif-menata-jaringan-telekomunikasi>.
- Perkembangan industri telekomunikasi seluler di Indonesia -2011. (2011, March). Indonesian Commercial Newsletter/ICN. Retrieved from <http://www.datacon.co.id/Telekomunikasi-2011Industri.html>.

Soal info penyadapan, pemerintah diminta kirim nota protes ke Selandia Baru. (2015, March 9). *Kompas.com*. Retrieved from <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/09/16080861/Soal.Info.Penyadapan.Pemerintah.Diminta.Kirim.Nota.Protes.ke.Selandia.Baru>.

Suparta, I K. (2015, May 10). KPID: Bali alami krisis penyiaran. *Antaranews.com*. Retrieved 2015, May 25 from <http://www.antaranews.com/berita/495334/kpid-bali-alami-krisis-sdm-penyiaran>.

Webiste Perusahaan

CT Corp. Retrieved 2013, October 14 from <http://www.ctcorpora.com>

O-Channel. Retrieved 2013, October 14 from <http://www.ochanneltv.com/v2/>.

Tentang Telkom. Retrieved 2015, April 18 from <http://www.telkom.co.id/tentang-telkom>.

Telkomsel. Retrieved 2015, April 18 from <http://www.telkomsel.co.id/>.

Viva Group. Retrieved 2013, October 14 from <http://vivagroup.co.id>.

XCloud. Retrieved 2015, April 18 from <http://www.xl.co.id/business/id/produk/xcloud>.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang

Undang-Undang No. 8 tahun 1995 tentang Pasar Modal.

Undang-Undang No. 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi.

Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 1991 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Telekomunikasi menjadi Perusahaan Persero.

Peraturan Pemerintah No. 52 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Telekomunikasi.

Peraturan Pemerintah No. 53 tahun 2000 tentang Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio dan Orbit Satelit.

Peraturan Pemerintah No. 50 tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta.

Peraturan Presiden

Peraturan Presiden No. 36 tahun 2010 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal.

Peraturan Presiden No. 96 tahun 2014 tentang Rencana Pita Lebar Indonesia 2014-2019.

Peraturan Menteri

Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 31/PER/M. Kominfo/09/2008 Perubahan Ketiga Atas Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 21 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi.

Peraturan Menteri No. 22 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial Penerimaan Tetap Tidak Berbayar.

Peraturan Menteri No.32 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi Digital Terrestrial.

Peraturan Menteri No. 32 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Televisi secara Digital dan Penyiaran Multipleksing melalui Sistem Terrestrial.

Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 25 tahun 2014 tentang Tabel Alokasi Spektrum Frekuensi Radio Indonesia.

Keputusan Menteri

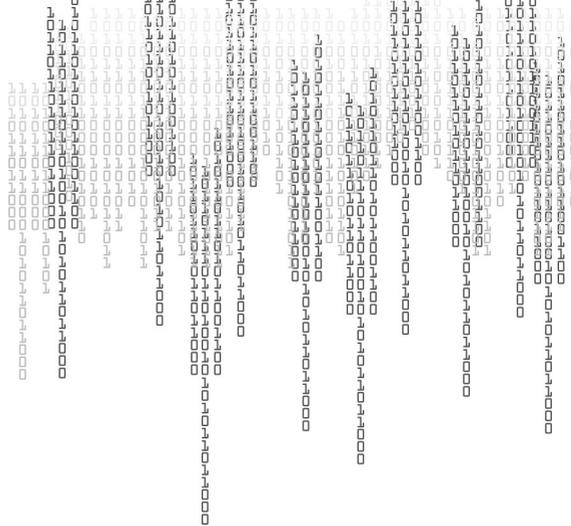
Keputusan Menteri Perhubungan No. 72 tahun 1999 (KM 72) tentang Cetak Biru Kebijakan Pemerintah tentang Telekomunikasi Indonesia.

Keputusan Menteri Perhubungan No. 21 tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi Menteri Perhubungan.

Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 tahun 2003 tentang Penetapan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.

Keputusan Menteri Perhubungan No. 29 tahun 2004 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Perhubungan No. 20 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Jaringan Telekomunikasi.*****

INDEKS



4G	111, 170, 221, 238-239	BPL	xv, 149
5G	239	<i>broadband powerline</i>	xv, 149
700 MHz	256-257, 298	<i>Broadband Wireless Access</i>	xv
analog.....	14, 55, 59, 91-92, 136, 147, 156, 163, 167, 170, 216, 232, 248, 250-255, 291	<i>broadband</i> ..	xv, 5, 102, 111-112, 132, 135-141, 149, 177, 182, 202, 231, 245, 251, 261-262, 293, 297-298
APEC TEL	90	BRTI	xv, 37, 47, 71-72, 74-81, 89, 93-94, 148, 217, 237, 244, 264, 268, 287, 290
APIII....	xv, 42, 79, 228, 287-288, 290	BWA	xv, 112-113
Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia	xv, 79, 228	cetak biru telekomunikasixi,	12, 215, 218, 226-227, 229, 238, 281
Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia	29, 82	<i>channeling plan</i>	161
Asosiasi Televisi Lokal Indonesia	xv, 76, 82	<i>circuit-switch network</i>	141
<i>band plan</i>	161	Clifford Geertz	31
<i>barrier to entry</i>	145-146	<i>cloud computing</i>	102
<i>billing shock</i>	81	<i>coverage area</i>	114-115, 129, 269
Blackberry	37-38, 90, 225	CPB.....	xv, 61, 63
<i>blankspot</i>	270	Daniel Bell	16

David Harvey	24	Elang Mahkota Teknologi	xv, 106, 125
deregulasi.....	2, 42, 46-47, 227, 229	EMTEK.....	xv, 106-107, 113, 125
Desa Dering.....	136	<i>enterprise service</i>	101
Desa Pintar	136	<i>e-Payment</i>	100
<i>digital advertising</i>	101, 129	Ericsson.....	29
<i>digital dividend</i>	xi, 14, 60, 167, 250, 271, 280, 282, 294-295	Facebook.....	143, 188-189, 194
<i>digital divide</i> .xiii,	111, 136, 143-144, 234-235, 298	FCC	xv, xii, 71, 92, 114, 252, 255, 260-261, 263-265
<i>digital switchover</i>	xv, 254	<i>freedom of expression</i>	48, 50
digital		<i>freedom of speech</i>	50
xii, xi, xvi, xv, xiii, 6, 14, 29, 55-56, 58-60, 66, 82-83, 101-102, 111, 129, 132, 135-136, 143-144, 147, 149, 156, 163-164, 166-167, 170, 174, 180-181, 188, 193, 205, 216, 218, 222, 232, 234-235, 245-260, 268, 271, 280, 282, 291, 294-295, 298, 302		<i>free to air</i>	54-55
Dirjen Postel.....	3	<i>golden frequency</i>	167, 251
<i>diversity of content</i>	50	<i>golden spectrum</i>	251, 298
<i>diversity of ownership</i>	51, 61, 95	Google.....	38, 188-190
<i>diversity of voices</i>	50	Grup CT.....	107
dominasi asing ..x, 4, 39, 51, 97, 116, 242, 268		Huawei	29
DSO.....	xv, 254	IJTI	xvi, 76
DVBT-2.....	xv, 59, 156, 171, 218	IM251-52, 78-79, 102, 109, 164, 166, 299	
<i>e-commerce</i>	100, 135-136	IMLPC	xvi, 47, 76
Edmon Makarim	vi, 93, 151, 164, 219, 225, 284	Immanuel Wallerstein.....	35
		Indosat	3, 29, 36, 51-53, 73, 78-79, 100, 102, 109-110, 118, 122-123, 146, 164, 269, 294
		industri kreatif	vi, xi, 39, 106, 175-184, 186-187, 189, 213, 238-239, 272, 281, 284
		informasionalisme.....	17

- Internet Protocol Television* . xvi, 258
internet service provider ... vi, xvi, 79, 103, 171
intrusive ads.....80
 IPTV.. xvi, 14, 92, 129, 258-260, 291
 ISDB xvi, 59
 ISP.... xvi, 79, 103-104, 167, 171, 284
 ITUxvi, 27, 88, 90, 154-158, 160, 173, 217, 242, 252, 268, 294
 jasa aplikasi..... 98, 237
 jasa konten..... 98, 196, 237
 JRKI..... xvi, 76
 KCC..... xvi, 256-257
 KIDP 59, 83, 290
 Koalisi Independen untuk Demokratisasi Penyiaran.....83
 Komisi Pengawas Persaingan Usaha xvi, 94, 112, 295
 Komisi Penyiaran Indonesia 54, 148
 komunikasi digital. 14, 247-248, 250
 konvergensi v, xiii, 6, 23, 58, 90-95, 108, 121, 126, 128, 132-134, 147, 194, 205, 211, 213, 222, 231-233, 238-241, 243-244, 247-248, 275, 295
Korean Communications Commission256
 KPI.... vi, xvi, 4, 54, 71, 74-76, 82-83, 85, 94, 148, 210, 237, 244, 264, 268, 284, 290
 KPPU xvi, 94-95, 104, 111, 126, 290, 295
 lembaga regulasi independen 70-71, 247, 264, 268, 275
 Lenovo225
 liberalisasi.....45-47, 60, 65, 88, 134, 218, 227-230, 232, 238, 240, 242, 274
 liberal ortodoks.....50
Long Term Evolution..... xvi, 29, 164
loop 101, 167
 LPPM xvi, 59
 LTExvi, 29, 164, 174
machine to machine xvi, 102
 Manuel Castells.....16, 33
 Mastel..... xi, 226, 230-238, 242-243, 296-297
 masyarakat jaringanix, 16, 19-20, 25, 34-35
 McLuhan..... 16, 22, 221, 224
 mediologi.....25
microwave link.....135
 migrasi digital257
 Mobile Pusat Layanan Internet Kecamatan.....xvi
 Montesquieu.....82
 M-PLIK..... xvi, 136
multipleks253-254

<i>multipleksing</i>xvi, 59-60, 66, 82-83, 302	PRSSNI..... xvii, 63, 76
<i>National Broadband Plan</i>138	PSTN xvii, 133
<i>national fiber optic backbone</i>135	<i>Public Switched Telephone Network..</i> xvii, 133
<i>National Internet Exchange</i>xvi	Pusat Layanan Internet Kecamatan . xvi, 136
<i>network deepening</i>145-146	radio komunitas...xvi, 43, 63, 76, 87, 163
<i>network innovation</i>145-146	redefinisi infrastruktur
<i>network widening</i>145-146	telekomunikasi.....134
NIX..... xvi, 136	regulator telekomunikasi... 4, 12, 71, 73, 78, 80, 87, 92, 94
Nonot Harsonovi, 80, 89, 108, 126, 128, 133-134, 137-138, 199, 212, 217, 226, 285	Rencana Pitalebar Indonesia.....139, 161
oligopoli51	<i>road map</i>53
Onno W. Purbo..... vi, 151, 171-172, 241, 285, 299	RRI.....vi, x, 63-67, 120, 218, 285
otoriter 2, 4, 48, 50	Rudiantara 131, 241, 297
OTT..... xvi, 188, 258	satelit 42, 78, 86, 98, 102-103, 119, 122, 133, 135, 141, 160, 190, 252, 260-262, 293, 301
<i>Over-the-Top</i>xvi	<i>scarcity theory</i> 55, 155
PBSxvi, 61-63	Sentral Telepon Otomat..... xvii, 137
<i>penetration rate</i>235	siaran analog ..59, 170, 216, 252-254
Persusi xvi, 76	siaran digital.....56, 216, 222, 250, 254-255
<i>pervasive presence theory</i>55	<i>Singapore Telecommunication</i>
PLC.....149	<i>Technology</i> xvii
PLIK xvi, 136	Sistem Stasiun Jaringan83
ponsel.....32, 41, 241, 262, 265	sistem tarif data.....81
<i>powerline communications</i>149	SSJ83
PPPI..... xvi, 76	
privatisasi..... 88-89, 134, 138, 227	
<i>program bundling</i>101	

STO.....	xvii, 137	Undang-Undang Pers ...4,	47-48, 54,
<i>streaming</i> ..	90, 92, 129, 162, 172, 258		162
STT	xvii, 3, 36, 117-118, 122	Undang-Undang Telekomunikasi	
Stuart Hall.....	16	Pasal 4 ayat (2)	74
Sucopindo.....	241	Undang-Undang Telekomunikasi	
<i>switch-off</i>	251, 253-254, 256-257, 260	x, 4-6, 43-47, 51-53, 58-60, 72, 74,	
<i>target frequency plan</i>	254	76-77, 79, 88, 97, 99-100, 104-105,	
teledensitas	142, 144-145	116, 131, 162, 164, 166, 183, 203,	
Telkomsel.....	3, 29, 38, 100-101, 109,	215, 230, 274, 296	
	118, 122, 164, 190, 269, 294, 300	<i>Universal Service Obligation</i>	xvii
Tingkat Kandungan Dalam Negeri..	xvii, 112	USO	xvii, 136, 148, 231, 270
<i>transitory frequency plan</i>	254	UUD 1945 .	27, 32, 49, 123, 240-241,
<i>triple play</i>	135	244, 274, 282	
TVRI	x, 63-67, 120, 170	<i>vendor</i>	ix, 11, 26-29, 33, 35-36, 41,
Undang-Undang No. 5 tahun 1999..	108, 113, 300	43, 112, 172, 175, 267-268	
Undang-Undang Penyiaran	v, 4,	<i>Video on Demand</i>	xvii
	45, 47-48, 53, 58, 60, 63-64, 74, 84,	VOD	xvii, 258-259
	87-88, 123, 154, 157, 162, 165, 186,	WiMAX 102, 111-112, 170, 221, 238	
	206, 268	<i>wireless access</i>	xv, 81, 90, 112, 137,
		141	
		XL-Axiata	101-102
		Yahoo	29, 38, 189

MENEGAKKAN KEDAULATAN TELEKOMUNIKASI & PENYIARAN DI INDONESIA

Buku hasil riset 6 bulan ini menguraikan berbagai masalah hulu hingga hilir dalam tata kelola telekomunikasi dan penyiaran, dua sektor yang sangat penting bagi kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu bangsa.

Berbagai narasumber dan dokumen yang ditampilkan menunjukkan bahwa, sejak awal perkembangan telekomunikasi, pemerintah Indonesia kurang memperhitungkan keberlanjutan kebijakan yang dibuatnya. Ketiadaan *blue print* dan *road map* untuk pembangunan berbagai sektor di telekomunikasi menjadi salah satu sebab utamanya.

Ketiadaan regulator independen telekomunikasi juga menyebabkan kerugian bagi negara dan warga, misalnya pengaturan bisnis yang tidak sehat dan tarif yang tidak transparan. Lemahnya penegakan aturan penyiaran juga menyebabkan siaran nasional yang Jakarta-sentris dan matinya penyiaran lokal di daerah.

UU Telekomunikasi 36/1999 dibuat di zaman deregulasi dan liberalisasi, yang menyebabkan pemodal asing dapat menjadi pemegang saham mayoritas dan mengendalikan perusahaan telekomunikasi. Sementara itu, UU Penyiaran 32/2002 lahir di zaman reformasi sehingga undang-undang ini lebih demokratis dalam pengaturan kepemilikan. Sejumlah pasal menunjukkan bahwa kedua undang-undang itu mempunyai perbedaan yang bersifat paradigmatis dalam pengaturan kegiatan industrinya.

Tantangan ke depan semakin banyak, seiring penerapan teknologi konvergensi. Empat grup besar perusahaan penyiaran mulai mengelola bisnis telekomunikasi, sementara perusahaan telekomunikasi juga sudah menyediakan jasa penyiaran. Namun, regulasi yang memadai belum ada hingga saat ini.

Bagian akhir buku ini mengajukan sejumlah tawaran solusi, termasuk dari pengalaman negara-negara demokrasi maju, sehingga Indonesia sungguh memiliki kedaulatan telekomunikasi dan penyiaran.

ISBN: 978-602-97839-7-1



9 786029 783971